

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan suatu ajaran yang berasal dari Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya sekumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya suatu kepastian hukum. Dalam buku Achmad Ali (2010) kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

- 1 Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*) meninjau dari sudut yuridis.
- 2 Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*) meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
- 3 Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Tujuan hukum yang mendekati realistik (sebagaimana dikutip Rato, 2010) adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summon ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian

kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantive adalah keadilan. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum (sebagaimana dikutip Marzuki, 2008) merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Kepastian hukum memiliki kaitan yang erat dengan aturan hukum positif yang dikeluarkan oleh negara serta peranan negara dalam melaksanakan hukum positif. Kepastian hukum tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa hukum positif yang berlaku di negara dapat ditegakkan tanpa pandang bulu atau tebang pilih. Kepastian hukum menandakan bahwa penerapan hukum positif telah dijalankan secara tepat. Selain itu subjek, objek, dan ancaman hukuman yang akan dijatuhkan sudah sesuai. Beberapa ahli menyatakan bahwa kepastian hukum tidak mutlak ada setiap saat karena harus menyesuaikan dengan situasi dan kondisi suatu permasalahan hukum yang timbul dengan mempertimbangkan asas-asas lain seperti kemanfaatan dan keadilan. Kepastian hukum diperlukan dalam terciptanya peraturan perundang-undangan karena kepastian hukum merupakan prinsip utama dari berbagai macam prinsip- prinsip supremasi hukum yang menurut M. Kordela (2008) *“The legal certainty as the superior principle of the system of formal principles of the rule of law justifies the legal validity of a defined group of values”*. Kemudian kepastian hukum menurut Maxeiner mempunyai dua fungsi

yaitu menuntun masyarakat patuh pada hukum dan melindungi masyarakat terhadap perbuatan pemerintah yang sewenang-wenang yang dapat menggunakan kekuatannya dalam membuat dan menegakkan aturan hukum (Samudra et. al.,2020). Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundangundangan yang lain. Adapun tujuan pokok dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah:

- 1 Untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional
- 2 Menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- 3 Menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia

Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah. Hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bersifat *recht-kadaster*, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum. Selanjutnya dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Yogyakarta harus didasarkan oleh Kepastian Hukum sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap bahwa Peraturan Menteri ini bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas

Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

B. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran tanah secara terminologi berasal dari kata *cadastre*, suatu istilah teknis untuk suatu *record* atau rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin yaitu "*capistratum*" yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. *Cadastre* berarti record pada lahan-lahan, atau nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* dapat diartikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian dan identifikasi tersebut dan sebagai rekaman berkesinambungan dari hak atas tanah (sebagaimana dikutip Parlindungan, 1998). Menurut Boedi Harsono (2007) pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya. Pasal 1 angka 1 PP No. 24 tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta

pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Menurut Urip Santoso (2011) pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsur-unsurnya yakni sebagai berikut:

1 Adanya serangkaian kegiatan

Kata-kata “serangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat. Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertipikat; penyajian data fisik dan data yuridis; dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya

2 Di lakukan oleh pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

3 Secara terus-menerus, berkesinambungan

Kata-kata "terus-menerus, berkesinambungan" menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertipikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

4 Secara teratur

Kata "teratur" menunjukkan bahwa semua kegiatan harus belandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti

menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang melaksanakan pendaftaran tanah.

5 Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.

6 Pemberian surat tanda bukti hak

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

7 Hak-hak tertentu yang membenannya

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna.

Pada tahun 2022, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Di Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan ini merupakan jawaban atas keresahan

Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, mengenai pendaftaran tanah kasultanan dan tanah kadipaten yang memerlukan pengaturan pendaftaran tanah yang menyesuaikan dengan kondisi kekhususan tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Kasultanan dan kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah kasultanan dan tanah kadipaten yang ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi kasultanan dan kadipaten serta masyarakat yang memanfaatkan tanah kasultanan dan tanah kadipaten, perlu dilakukan pendaftaran tanah.

Dalam pelaksanaannya penyelenggaraan pendaftaran pertanahan melalui Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional baru mencapai ± 44 juta bidang tanah dari ±125 juta bidang tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Minimnya pencapaian tersebut menjadi latar belakang Pemerintah Negara Republik Indonesia Cq. Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional melakukan upaya untuk mempercepat pendaftaran tanah sehingga jumlah bidang tanah yang terdaftar dapat bertambah dengan berbagai program/ proyek. Salah satu program terkini ialah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disebut (PTSL) dengan target tahun 2024 sebanyak 125 juta bidang tanah bisa terdaftar seluruhnya. Menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997: “Pendaftaran tanah sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau

bagian wilayah suatu desa/kelurahan”. Pengertian tersebut disempurnakan ke dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang mengatakan bahwa : “PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya”. Objek PTSL sendiri meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah objek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya.

Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan:

- a. Perencanaan;
- b. Penetapan lokasi;
- c. Persiapan;
- d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
- e. Penyuluhan;
- f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;

- i. Penegeasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- j. Pembukuan hak
- k. Penerbitan sertipikat hak atas tanah;
- l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- m. Pelaporan.

Menurut pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dijelaskan bahwa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tujuan dari program PTSL ini adalah untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

C. Tinjauan Tentang Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten di Kota Yogyakarta

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten dalam Pasal 1 memberikan pengertian mengenai Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten adalah:

- 1 Tanah Kasultanan adalah tanah milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta

2 Tanah Kadipaten adalah tanah milik Kadipaten yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan untuk

- a. Pengembangan kebudayaan;
- b. Kepentingan sosial; dan/atau
- c. Kesejahteraan masyarakat.

Sebelumnya, perlu dipahami terlebih dahulu sejarah Kasultanan dan Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada masa Pra Kemerdekaan RI Kasultanan Yogyakarta lahir dari Perjanjian Giyanti 13 Februari 1755, dengan status Badan Hukum Swapraja di bawah kedaulatan VOC. Isi Perjanjian Giyanti 1755 antara lain:

- a. Pengangkatan Pangeran Mangkubumi menjadi Sultan Hamengku Buwono (HB) I sebagai pemimpin dari wilayah yang dipinjamkan kepadanya dengan hak mewariskan pengelolaan kepada ahli warisnya dengan kewajiban menjaga itikad baiknya terhadap VOC dan Sultan HB I menerima isi perjanjian sebagai hukum abadi yang tidak terputus dan mutlak (Pasal 1).
- b. Sultan berkewajiban menjalin persahabatan dengan warga VOC dan rakyat Jawa, dalam hubungan yang saling menguntungkan (Pasal 2), untuk menjamin hal tersebut maka semua pejabat pemerintahan maupun bupati dan seluruh penguasa dataran tinggi yang diangkat

oleh Sultan berkewajiban melakukan sumpah setia secara pribadi kepada VOC di Semarang (Pasal 3).

- c. Sultan dilarang mengangkat pejabat tanpa persetujuan VOC (Pasal 4) dan tidak akan mengganggu gugat bupati yang pernah bersengketa dengannya, dengan imbalan VOC memaafkan kesalahan Sultan (Pasal 5).
- d. Sultan wajib melepaskan pulau Madura dan daerah pesisir yang telah diduduki VOC dan membantu VOC untuk mempertahankan kepemilikannya atas provinsi laut, imbalannya Sultan digaji 2000 real Spanyol per tahun oleh VOC (Pasal 6). Sultan juga wajib membantu Sunan Paku Buwana penguasa Surakarta Hadiningrat dengan imbalan dilindungi dari musuh dari dalam dan luar negeri (Pasal 7).
- e. Sultan mengukuhkan dan mengesahkan semua kontrak, perikatan, dan perjanjian yang telah diadakan sebelumnya antara VOC dan para raja Mataram, khususnya yang disepakati pada tahun 1705, 1733, 1743, 1746, dan 1749, sejauh tidak menentang Perjanjian Giyanti 1755. Apabila Sultan dan keturunannya melanggar isi perjanjian maka diberi sanksi berupa pelepasan wilayah yang telah dipinjamkan (Pasal 9).

Setelah VOC bubar pada 31 Desember 1799, kontrak politik terhadap Kasultanan Yogyakarta dilanjutkan oleh Pemerintah Kolonial Hindia Belanda hingga tahun 1940, pengecualian pada masa pemerintahan Hamengku Buwono III Kasultanan Yogyakarta di bawah kedaulatan Pemerintah Kolonial Inggris. Isi dari

Perjanjian Politik HB IX dengan Gubernur Jenderal Hindia Belanda (Dr. Lucien Adam) 18 Maret 1940 antara lain adalah:

- a. Pasal 1 ayat (1) Kesultanan merupakan bagian dari wilayah Hindia Belanda dan karenanya berada di bawah kedaulatan Baginda Ratu Belanda yang diwakili oleh Gubernur Jenderal. (2) Kekuasaan atas Kesultanan Yogyakarta diselenggarakan oleh seorang Sultan yang diangkat oleh Gubernur Jenderal.
- b. Pasal 3 ayat (1) Kesultanan meliputi wilayah yang batas-batasnya telah diketahui oleh kedua belah pihak yang menandatangani Surat Perjanjian ini. (2) Kesultanan tidak meliputi daerah laut. (3) Dalam hal timbul perselisihan tentang batas-batas wilayah, maka keputusan berada di tangan Gubernur Jenderal.
- c. Pasal 6 ayat (1) Sultan akan dipertahankan dalam kedudukannya selama ia patuh dan tetap menjalankan kewajiban-kewajibannya yang diakibatkan oleh perjanjian ini ataupun yang akan ditandatangani kemudian berikut perubahan-perubahannya ataupun penambahan-penambahannya, dan ia bertindak sebagaimana layaknya seorang Sultan.
- d. Pasal 12 ayat (1) Bendera Kesultanan, Sultan dan penduduk Kesultanan adalah bendera Negeri Belanda. (2) Pengibaran bendera Kesultanan ataupun bendera atau panji-panji lain pengenal kebesaran Sultan di samping bendera Belanda tunduk di bawah ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh atau atas nama Gubernur Jenderal.

- e. Pasal 25 ayat (1) Peraturan-peraturan yang ditetapkan Sultan memerlukan persetujuan Gubernur Yogyakarta sebelum dinyatakan berlaku. (2) Peraturan-peraturan itu tidak bersifat mengikat sebelum diumumkan sebagaimana mestinya dalam Lembaran Kerajaan (Rijksblad).

Adapun Pakualaman lahir dari Perjanjian Paku Alam (PA) I dengan Thomas Stamford Raffles 18 Maret 1813, Raffles adalah Gubernur Jenderal Hindia Belanda ketika Belanda jatuh kepada Inggris. Isi perjanjian tersebut antara lain:

- a. Paku Alam dan keluarganya memperoleh perlindungan dari Inggris (Pasal 1) dan Paku Alam memperoleh gaji bulanan sebesar 720 Real yang harus dikelola bersama Sultan, Paku Alam mendapat penguasaan atas wilayah seluas 4000 cacah (Pasal 2).
- b. Wilayah tersebut di bawah jaminan Pemerintah Inggris, dan menjadi subyek administrasi dan pemerintah serta harus disediakan sewaktu diperlukan untuk modifikasi oleh pemerintah (Pasal 3). Terhadap tanah-tanah tersebut tidak dikenakan pajak baru (Pasal 4).
- c. Atas keuntungan yang diperolehnya, Paku Alam harus membantu Pemerintah Inggris satu Korps yang terdiri atas 100 pasukan berkuda (Pasal 6) Isi perjanjian Giyanti 1755, Perjanjian Politik HB IX-Lucien Adam 1940, dan Perjanjian PA I –Raffles 1813 menunjukkan posisi subordinat kasultanan dan pakualaman terhadap Pemerintah Kolonial daripada posisi sebagai kekuasaan yang otonom, bahkan kasultanan

dan pakualaman memerankan perpanjangan tangan dari kolonialisme melalui kontrak politik.

Otonomi kasultanan dan pakualaman tampaknya terbatas pada penerbitan rijksblad (lembar kerajaan) yang pernah dilakukan pada masa reorganisasi tanah 1918 untuk menghemat biaya sipil Pemerintah Kolonial, termasuk gaji Sultan. Pada 1918 itulah kasultanan dan pakualaman memiliki klaim atas kepemilikan wilayah (*domein verklaring*) yang dimaksudkan untuk dapat mencukupi kebutuhan kerajaan (sebagaimana dikutip Adjiekoesoemo, 2012). Meskipun, jika merujuk pada isi Perjanjian Giyanti 1755-Perjanjian 1940 wilayah yang dikuasai tetap berstatus hak pengelolaan di bawah Pemerintah Kolonial. Rijksblad adalah istilah bagi aturan hukum yang berlaku di wilayah kasultanan dan pakualaman dengan persetujuan pemerintah kolonial. Menurut Sembiring (2012) dalam bidang pertanahan terdapat dua rijksblad yang penting, yaitu Rijksblad Kasultanan No 16 tahun 1918 dan Rijksblad Pakualaman No 18 tahun 1918 menyatakan bahwa:

“Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton Ingsun”.

Artinya, “semua tanah yang tidak ada bukti kepemilikan menurut hak eigendom (hak milik, menurut Agrarische Wet 1870), maka tanah itu adalah milik kerajaanku.” Kedua rijksblad tersebut merupakan dasar hukum bagi status tanah swapraja di Yogyakarta, yang dianggap masih ada hingga saat ini, yang dikenal sebagai Sultanaat Grond (SG) dan Paku Alamanaat Grond (PAG), kedudukannya sama seperti *Domein Verklaring*. Kedua Rijksblad 1918 itu juga menjadi sumber hukum bagi tanah Kas Desa dan Bengkok/lungguh (keduanya hak anggaduh),

serta pangarem-arem (pensiun perangkat desa, hak anganggo/pakai). Pada periode reorganisasi tanah selanjutnya, kepada penduduk kotapraja diberikan hak andarbe menurut Rijksblad Kasultanan No. 23 Tahun 1925 dan Rijksblad Pakualaman No. 25 Tahun 1925.

Pada 1945, kasultanan dan pakualaman sebagai badan hukum swapraja diakhiri oleh HB IX dan PA VIII melalui Amanat 5 September 1945. Secara sepihak, keduanya tidak lagi terikat dengan isi Perjanjian Giyanti 1755 maupun PA-Raffles 1813 dan justru memilih menyatu dengan NKRI dan tunduk pada konstitusi. Sebagai bentuk penghargaan atas sikap politik kedua republikan tersebut, pemerintah pusat menerbitkan UU No 3 Tahun 1950 jo UU No 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Pembentukan DIY). UU Pembentukan DIY mengatur bahwa Sultan dan Paku Alam adalah kepala daerah yang mempunyai kewenangan-kewenangan khusus di DIY. Salah satu kewenangan khusus yang diatur UU Pembentukan DIY adalah di bidang agraria, yaitu wewenang otonomi untuk mengatur pertanahan yang bersumber dari Agrarische Wet 1870 (Pasal 4). Peraturan Daerah (Perda) DIY No 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di DIY diterbitkan sebagai pelaksanaan UU Pembentukan DIY, isinya antara lain:

- a. Hak atas tanah di kota praja Yogyakarta buat sementara masih berlaku Rijksblad Kasultanan No 23 Tahun 1925 dan Rijksblad Paku Alaman No 25 Tahun 1925 (Pasal 2).

- b. DIY memberikan hak milik perseorangan turun temurun (*erfelijk individueel bezitsrecht*) atas sebidang tanah kepada WNI, dengan tanda hak milik (Pasal 4).
- c. Kelurahan sebagai badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, yang disebut tanah desa, dengan fungsi meliputi: Lungguh, Kas Desa, dan Pengarem-arem (Pasal 6)
- d. Hak memakai turun temurun menjadi hak milik (Pasal 10) Wewenang dan hak-hak atas tanah di wilayah swapraja Yogyakarta baru berakhir secara de jure ketika UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) diterbitkan. Diktum IV UUPA menyatakan bahwa:
 - 1. Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara.

Subyek hukum yang dapat memiliki tanah menurut UUPA adalah individu dan badan hukum yang diatur oleh PP No 38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah meliputi: a) Badan hukum sosial, b) Badan hukum keagamaan, c) Koperasi pertanian, dan d) Bank pemerintah. Artinya, kasultanan dan pakualaman sebagai badan hukum swapraja bukan subyek hak atas tanah menurut UUPA. Lebih lanjut, aturan pelaksanaan Diktum IV UUPA antara lain adalah:

- a. PP No 24 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian;

- b. Keputusan Presiden (Kepres) No 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- c. Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kemendagri) No 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- d. Perda DIY No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dengan berlaku sepenuhnya UUPA beserta aturan-aturan pelaksanaannya di Provinsi DIY, pengurusan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi (*medewebind*) beralih menjadi wewenang dekonsentrasi. Perda DIY No 3 Tahun 1984 menghapus:

- a. Rijksblad Kasultanan No 16 Tahun 1918;
- b. Rijksblad Pakualaman No 18 Tahun 1918;
- c. Rijksblad Kasultanan No 23 Tahun 1925;
- d. Rijksblad Pakualaman No 15 Tahun 1925.

Berikut adalah batas-batas kewenangan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, berdasarkan UUK:

- a. Pertama, Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah sebagaimana maksud dalam UU tentang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam UU ini (UUK DIY) (Pasal 7 ayat (1)).

Kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3). kebudayaan; 4) pertanahan; dan 5) tata ruang (Pasal 7 ayat (2)). Dalam pasal ini urusan keistimewaan termasuk pertanahan diletakkan sebagai Kewenangan, bukan Hak. Artinya, BHWB sebagai warisan budaya berwenang untuk mengatur pertanahan sebagaimana UUPA, bukan berhak atas tanah yang diatur di luar UUPA. Namun, ayat lanjutan dari pasal ini tiba-tiba mengatur tentang Hak bersumber dari pasal yang mengatur Kewenangan.

- b. Kedua, dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, kasultanan dan kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum (Pasal 32 ayat (1)). Adapun yang dimaksud dengan “badan hukum” adalah badan hukum khusus bagi kasultanan dan kadipaten, yang dibentuk berdasarkan UUK DIY (Penjelasan Pasal 32 ayat (1)).
- c. Ketiga, kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah kasultanan (Pasal 32 ayat (2)). Adapun yang dimaksud dengan “tanah Kasultanan (Sultanaat Grond)”, lazim disebut Kagungan Dalem, adalah tanah milik Kasultanan (Penjelasan Pasl 32 ayat (2)). Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah kadipaten (Pasal 32 ayat (3)). Adapun yang dimaksud dengan “tanah

kadipaten (pakualamanaan grond)”, lazim disebut kagungan dalam, adalah tanah milik kadipaten (Penjelasan Pasal 32 ayat (3)). Dengan merujuk pengertian hak asal-usul, SG dan PAG adalah istilah untuk tanah-tanah yang kemudian akan dimiliki oleh BHWB, bukan tanah-tanah yang pernah dikuasakan dengan status pinjaman turun temurun menurut Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian PA I-Raffles. SG dan PAG bersumber dari tanah negara, bukan tanah hak milik.

- d. Keempat, tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY (Pasal 32 ayat (4)). Adapun yang dimaksud tanah keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti pagelaran, kraton, sripanganti, tanah untuk makam raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Tanah bukan keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak (Penjelasan Pasal 32 ayat (4)). Tanah keprabon mempunyai dasar klaim untuk dimiliki karena ditempati sebagai situs warisan budaya. Tanah bukan keprabon didasarkan pada klaim kepemilikan atas tanah-tanah negara atau tanah yang kemudian sudah dilekati dengan hak milik. Klaim terhadap

kepemilikan tanah bukan keprabon tidak dapat dilakukan terhadap tanah negara dan tanah milik masyarakat, karena UUK DIY berlaku ke depan (tidak berlaku surut) sebagaimana pengertian hak asal-usul. BHWB terlebih dahulu harus membuktikan kepemilikan dengan tanda bukti kepemilikan yang sah sebelum meniadakan klaim pihak lain yang dianggap tidak sah.

- e. Kelima, kasultanan dan kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah kasultanan dan tanah kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat (Pasal 32 ayat (5)). Artinya, klausul ini membatasi pemanfaatan tanah-tanah yang dilekati status SG dan PAG untuk kepentingan non bisnis, hal ini menjadi koreksi bagi proyek-proyek berorientasi bisnis di atas tanah klaim SG dan PAG saat ini.
- f. Keenam, hak milik atas tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan (Pasal 33 ayat (1)). Adapun yang dimaksud dengan “lembaga pertanahan” adalah lembaga pemerintah non-kementerian yang menangani bidang pertanahan (Penjelasan Pasal 33 ayat (1)). Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 33 ayat (2)).

Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten (Pasal 33 ayat (3). Adapun yang dimaksud dengan “pihak lain” adalah perseorangan, badan hukum, badan usaha, dan badan sosial yang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten (Pasal 33 ayat (4). Lembaga pertanahan yang dimaksud adalah Badan Pertanahan Nasional, pendaftaran dilakukan menurut peraturan pelaksanaan dari UUPA. Pendaftaran oleh pihak lain menunjukkan bahwa BHWB tidak mempunyai bukti klaim kepemilikan atas tanah-tanah negara atau tanah milik masyarakat, sehingga diperlukan pengakuan dari pihak lain bahwa tanah yang digunakan pihak lain asal-usulnya adalah milik BHWB.

D. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Menurut Sudikno Mertokusumo (2007) kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya, sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Menurut Fernando M Manulang (2007, hal.39) Penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan,

memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan kedalam konsep tertentu pula.
- b. Kejelasan hierarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hierarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hierarki akan memberikan arahan kepada pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu.
- c. Konsistensi norma hukum perundang-undangan. Ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subjek tertentu, tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Kepastian hukum mengehendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan, dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis. Aspek ini nantinya dapat menjamin adanya kepastian, bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati. Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto (sebagaimana dikutip Soeroso, 2011) mendefinisi sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a. Tersedia aturan -aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) nagara.
- b. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturanaturan tersebut.
- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Berdasarkan uraian-uraian mengenai kepastian hukum diatas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti yakni, adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan, sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Dalam rangka memberikan kepastian hukum, maka perlu dilakukan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, tertib administrasi, untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan menjamin akuntabilitas dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

2. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Satjipto Rahardjo (2000, hal.54), perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Menurut Setiono (2004, hal.3), perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.

Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundangundangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

b. Perlindungan Hukum Represif

Menurut Muchsin (2003, hal.14), Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara,

dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Philipus M. Hadjon (1987, hal.30), bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu:

a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan

dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Teori perlindungan hukum berkaitan dengan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Kota Yogyakarta berguna untuk memberikan perlindungan hukum preventif dan represif. Pendaftaran tanah dapat memberikan perlindungan hukum dengan adanya subyek hak yang pasti yakni Kesultanan dan Kadipaten bentuk hak yang diberikan adalah hak milik, serta obyek hak, tanah Kasultanan dan Kadipaten yang telah di inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan dan didaftarkan maka akan melindungi hak tersebut dari setiap perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan persoalan. Sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.