

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Tentang Penggunaan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia penggunaan diartikan sebagai proses, cara pembuatan memakai sesuatu, pemakaian (KBBI, 2002:852). Penggunaan sebagai aktivitas memakai sesuatu atau membeli sesuatu berupa barang dan jasa. Pembeli dan pemakai yang dapat disebut pula sebagai konsumen barang dan jasa. Menurut Adi D. (2001), dalam kamus bahasanya istilah penggunaan berasal dari kata guna yang berarti berlapis-lapis dari sesuatu yang tersusun sedemikian rupa sehingga membentuk suatu susunan yang ideal sedangkan penggunaan adalah kemajuan dari seseorang dari tidak menggunakan menjadi menggunakan, dari tidak bisa menjadi bisa. Penggunaan adalah proses, cara, perbuatan untuk menaikan sesuatu atau usaha kegiatan untuk memajukan sesuatu ke suatu arah yang lebih baik lagi dari pada sebelumnya.¹⁰

B. Tinjauan Tentang Tanah Kalurahan

¹⁰ Adi, D. (2001). Kamus Praktis Bahasa Indonesia. Surabaya: Fajar Mulya

Dalam ruang lingkup agraria tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari permukaan bumi disebut dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Dalam pengertian yuridis tanah adalah permukaan bumi sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹¹

Pengaturan mengenai tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidaklah secara sembarangan diatur. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai keistimewaannya sendiri sebagaimana dimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta

¹¹ Urip Santoso, Hukum Agraria, (Jakarta: Kencana, 2013), h. 9-10

yang selanjutnya disebut DIY adalah daerah Provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan dari Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa keistimewaan adalah keistimewaan dalam kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan Sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Pasal 1 ayat (3) menjelaskan bahwa kewenangan istimewa yang dimaksud adalah kewenangan tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain kewenangan sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintah daerah. Pasal 4 menjelaskan bahwa pengaturan Keistimewaan DIY dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Pengakuan atas hak asal-usul;
- b. Kerakyatan;
- c. Demokrasi;
- d. Ke-Bhineka-tunggal-ika-an ;
- e. Efektivitas pemerintahan;
- f. Kepentingan nasional; dan
- g. Pendayagunaan kearifan lokal.

Pengaturan Keistimewaan DIY ini yang dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (1) yaitu bertujuan untuk:

- a. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
- b. Mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat;
- c. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Menciptakan pemerintahan yang baik; dan
- e. Melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Peraturan terkait pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta juga diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten. Dalam Peraturan Daerah Istimewa ini dalam Pasal 1 ayat (1) yang dimaksud dengan Tanah Kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Pasal 1 ayat (2) yang dimaksud dengan Tanah Kadipaten adalah tanah milik Kadipaten yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang

terdapat di kabupaten/ kota dalam wilayah DIY. Pasal 1 ayat (4) berbunyi yang dimaksud dengan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/ atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

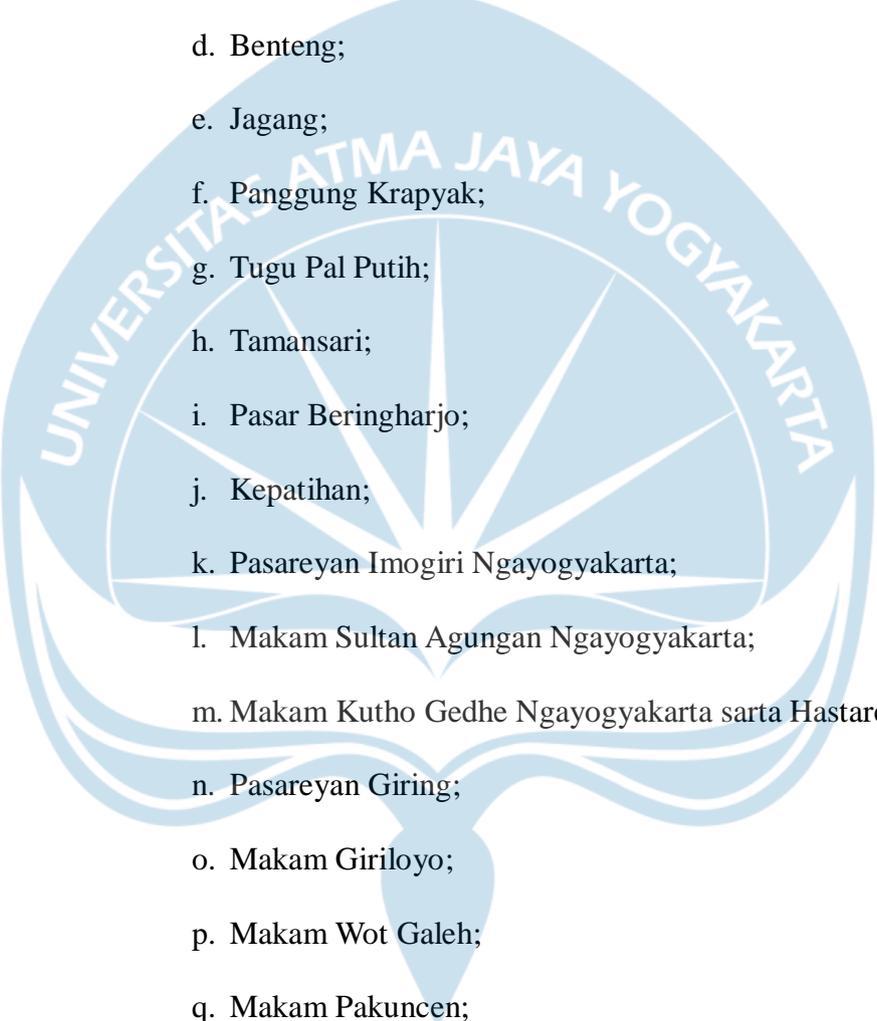
Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dibagi menjadi dua yang dapat dilihat dalam Pasal 6 yang terdiri dari:

- a. Tanah Keprabon dan
- b. Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.

Penjelasan terkait Tanah Keprabon dan Bukan Tanah Keprabon atau Dede Keprabon dapat dilihat dalam Pasal 7 dan Pasal 8 sebagai berikut:

Pasal 7

- (1) Tanah Keprabon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan tanah yang digunakan Kasultanan maupun Kadipaten untuk bangunan istana dan kelengkapannya.
- (2) Tanah Keprabon yang merupakan Tanah Kasultanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:

- 
- a. Karaton;
- b. Alun-alun Lor;
- c. Alun-alun Kidul;
- d. Benteng;
- e. Jagang;
- f. Panggung Krapyak;
- g. Tugu Pal Putih;
- h. Tamansari;
- i. Pasar Beringharjo;
- j. Kepatihan;
- k. Pasareyan Imogiri Ngayogyakarta;
- l. Makam Sultan Agung Ngayogyakarta;
- m. Makam Kutho Gedhe Ngayogyakarta sarta Hastarenggo;
- n. Pasareyan Giring;
- o. Makam Giriloyo;
- p. Makam Wot Galeh;
- q. Makam Pakuncen;
- r. Makam Banyu Sumurup;
- s. Makam Gunung Buthak;
- t. Makam Widoro Manis;
- u. Petilasan-petilasan;
- v. Pasanggrahan-pasanggrahan; dan

w. Masjid-Masjid Kagungan Dalem.

(3) Tanah Keprabon yang merupakan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:

- a. Pura Pakualaman;
- b. Masjid Besar Pakualaman;
- c. Alun-Alun Sewandanan;
- d. Kepatihan Pakualaman;
- e. Labuan Glagah Kulon Progo;
- f. Makam Girigondo Kulon Progo;
- g. Rumah Bintaran Wetan;
- h. Makam Gunung Ketur;
- i. Rumah Dinas Kecamatan;
- j. Kompleks Pasareyan Sosrobahu;
- k. SD N Puro Pakualaman;
- l. Komplek Pasareyan dan Masjid Sonyaragi;
- m. Komplek LP Wirogunan;
- n. Rumah Jabatan Kepala LP Wirogunan;
- o. Makam Sentulrejo; dan
- p. Makam Prajurit Warungboto.

(4) Tanah Keprabon selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan oleh Kasultanan untuk Tanah Keprabon Kasultanan dan Kadipaten untuk Tanah Keprabon Kadipaten.

Pasal 8

(1) Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b terdiri dari:

- a. Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan Kadipaten dengan hak-hak Anggaduh;
- b. Tanah yang telah digunakan masyarakat / institusi dan telah memiliki Seret Kekancingan;
- c. Tanah yang telah digunakan oleh masyarakat / institusi dan belum memiliki Seret Kekancingan; dan
- d. Tanah yang belum digunakan.

(2) Tanah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, keberadaannya berdasarkan pada peta persil Desa atau Kelurahan dan data pendukungnya.

(3) Serat Kekancingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa:

- a. Magersari;
- b. Ngindung;
- c. Anganggo; dan
- d. Anggaduh.

Untuk penggunaan akan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dijelaskan dalam Pasal 21 yang menjelaskan bahwa:

- (1) Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dapat digunakan oleh masyarakat / institusi untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.
- (2) Penggunaan tanah oleh masyarakat / institusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan izin tertulis dari Kasultanan untuk Tanah Kasultanan dan izin tertulis dari Kadipaten untuk Tanah Kadipaten.
- (3) Izin tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan dalam bentuk Serat Kekancingan.
- (4) Bentuk, jenis, dan isi Serat Kekancingan diatur lebih lanjut oleh pihak Kasultanan atau Kadipaten.

Pasal 22

- (1) Untuk memperoleh Serat Kekancingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) harus mengajukan surat permohonan dilampiri:
 - a. Surat keterangan status tanah kasultanan atau tanah kadipaten dari pemerintah desa;
 - b. Surat keterangan tanah (SKT) tanah kasultanan atau tanah kadipaten yang berada di wilayah kota dikeluarkan oleh lembaga pertanahan; dan

- c. Surat rekomendasi kesesuaian dengan rencana tata ruang dari pemerintah kabupaten/kota atau pemerintah daerah.
- (2) Permohonan izin untuk mendapatkan serah terima hak milik menggunakan tanah kasultanan atau tanah kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada:
 - a. Kasultanan untuk penggunaan tanah kasultanan; atau
 - b. Kadipaten untuk penggunaan tanah kadipaten, dengan tembusan pemerintah daerah.
 - (3) Berdasarkan tembusan permohonan izin untuk mendapatkan serah terima hak milik sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemerintah daerah menerbitkan rekomendasi penggunaan tanah kasultanan dan tanah kadipaten kepada kasultanan atau kadipaten.

Selanjutnya pengaturan terkait kalurahan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pemerintahan Kalurahan. Pada Pasal 1 angka 13 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Kalurahan adalah desa di wilayah DIY yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat

berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 angka 14 menjelaskan bahwa Pemerintah Kalurahan adalah lurah dan badan permusyawaratan kalurahan yang memiliki tugas dalam penyelenggaraan pemerintah kalurahan. Pasal 1 angka 17 mengatur bahwa tanah kalurahan adalah tanah yang asal-usulnya dari kasultanan dan / atau kadipaten yang dikelola oleh pemerintah kalurahan berdasarkan hak anggaduh yang terdiri dari tanah kas kalurahan, pelungguh, pengarem-arem, dan tanah untuk kepentingan umum.

Pasal 4 mengatur mengenai kedudukan kalurahan.

- (1) Kalurahan berkedudukan di wilayah kabupaten / kota.
- (2) Kalurahan merupakan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang menjadi bagian dari kasultanan / kadipaten.

Pasal 5 mengatur bahwa kalurahan bertugas menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, membina masyarakat, memberdayakan masyarakat, dan melaksanakan tugas keistimewaan di bidang kelembagaan, kebudayaan, pertanian,

dan tata ruang berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.

Pasal 14 mengatur mengenai penataan kalurahan.

(1) Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten / Kota dapat melakukan penataan kalurahan.

(2) Penataan kalurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan pemerintah kalurahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Penataan kalurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan:

- a. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintah kalurahan;
 - b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat kalurahan;
 - c. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
 - d. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan kalurahan;
- dan
- e. Meningkatkan daya saing kalurahan.

(4) Penataan kalurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Pembentukan
- b. Penghapusan
- c. Penggabungan
- d. Perubahan status, dan
- e. Penetapan

(5) Selain memenuhi prosedur, mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan, penataan kalurahan juga harus mendapatkan persetujuan tertulis dari kasultanan dan / atau kadipaten.

Pasal 18 mengatur mengenai perubahan status sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (4) huruf d merupakan tindakan perubahan status kelurahan menjadi kalurahan.

Pasal 19

- (1) Perubahan status kelurahan menjadi kalurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 dilakukan berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Sarana dan prasarana kelurahan yang berubah status menjadi kalurahan menjadi milik kalurahan dan dikelola oleh kalurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat kalurahan.

- (3) Pemerintah Kabupaten / Kota menyampaikan permohonan hak anggaduh pemanfaatan tanah kalurahan kepada kasultanan atau kadipaten untuk dikelola pemerintah kalurahan.
- (4) Pendanaan perubahan status kelurahan menjadi kalurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten / kota.

Selanjutnya pengaturan terkait tanah kas desa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebelumnya diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Pemanfaatan Tanah Desa dan telah diganti dengan Peraturan Gubernur yang baru pada tanggal 7 Mei 2024 menjadi Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 Tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan. Dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 Tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan, Pasal 1 angka 4 menjelaskan bahwa tanah kalurahan adalah tanah bukan keprabon atau dede keprabon yang dikelola oleh pemerintah kalurahan berdasarkan hak anggaduh yang jenisnya terdiri dari tanah kas kalurahan, pelungguh, pengarerm-arem, dan tanah untuk kepentingan umum. Penggunaan Tanah Kalurahan diatur dalam

Pasal 9 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 Tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan.

Pasal 9

(1) Penggunaan Tanah Kalurahan meliputi:

- a. Kasultanan atau Kadipaten;
- b. Pemerintah Kalurahan; dan/atau
- c. Pengguna lain.

(2) Tanah Kalurahan dapat digunakan oleh pengguna lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sepanjang tanah kalurahan tidak digunakan oleh:

- a. Kasultanan atau Kadipaten; dan/atau
- b. Pemerintah Kalurahan.

(3) Tanah Kalurahan tidak dapat digunakan untuk:

- a. Tempat tinggal pribadi/perorangan, villa, homestay, guest house, hotel, rumah toko, atau sebutan lain;
- b. Bangunan bawah tanah (*basement*) kecuali bangunan untuk fungsi struktur dan fungsi utilitas; dan
- c. Kegiatan pertambangan.

(4) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat

(3) huruf a, untuk instansi pemerintah dapat menggunakan

tanah kalurahan untuk asrama dan/atau rumah susun bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Selanjutnya penggunaan tanah kalurahan oleh pengguna lain itu diatur dalam Pasal 32

(1) Penggunaan tanah kalurahan oleh pengguna lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c yang diperuntukan untuk kegiatan non pertanian dilaksanakan dalam bentuk:

- a. Sewa; atau
- b. Kerja sama pemanfaatan.

(2) Penggunaan tanah kalurahan oleh pengguna lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

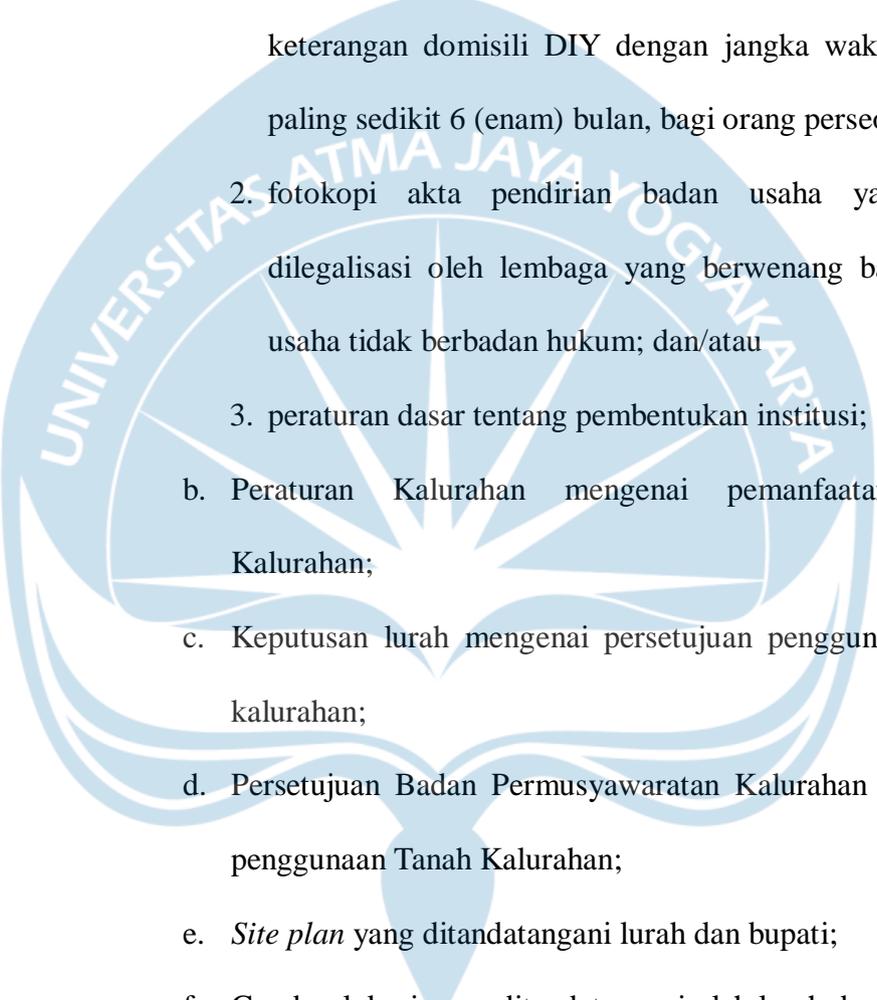
- a. Tanah dan/atau
- b. Bangunan.

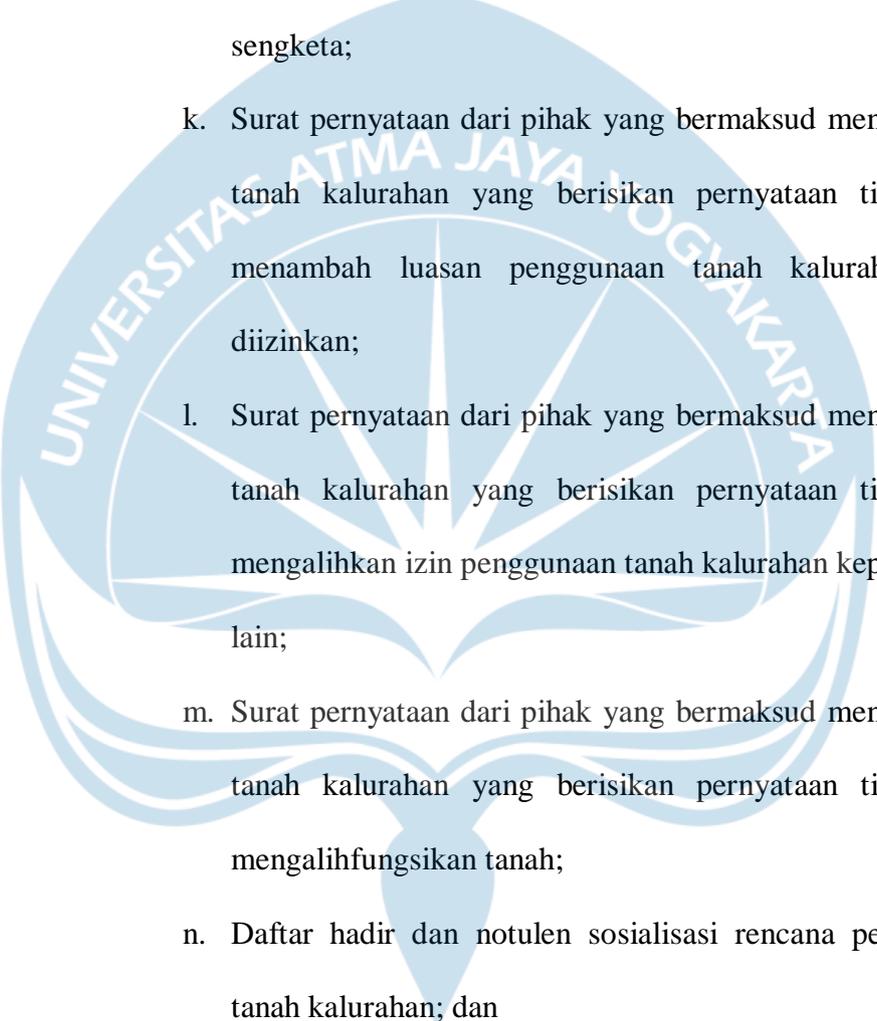
Penggunaan tanah kalurahan melalui sewa diatur dalam Pasal 33

(1) Pengguna lain dapat menyewa tanah kalurahan setelah mendapatkan:

- a. Izin tertulis dari Kasultanan dan Kadaipaten; dan
- b. Izin Gubernur.

(2) Permohonan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilengkapi dengan:

- 
- a. Identitas pihak yang bermaksud memanfaatkan tanah kalurahan yang dibuktikan dengan:
1. fotokopi kartu tanda penduduk DIY atau surat keterangan domisili DIY dengan jangka waktu tinggal paling sedikit 6 (enam) bulan, bagi orang perseorangan.
 2. fotokopi akta pendirian badan usaha yang telah dilegalisasi oleh lembaga yang berwenang bagi badan usaha tidak berbadan hukum; dan/atau
 3. peraturan dasar tentang pembentukan institusi;
- b. Peraturan Kalurahan mengenai pemanfaatan Tanah Kalurahan;
- c. Keputusan lurah mengenai persetujuan penggunaan tanah kalurahan;
- d. Persetujuan Badan Permusyawaratan Kalurahan mengenai penggunaan Tanah Kalurahan;
- e. *Site plan* yang ditandatangani lurah dan bupati;
- f. Gambar lokasi yang ditandatangani oleh lurah dan bupati;
- g. Rekomendasi panewu mengenai persetujuan penggunaan tanah kalurahan;
- h. Informasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dari forum penataan ruang kabupaten;
- i. Surat keterangan usaha;

- 
- j. Surat pernyataan dari Pemerintah Kalurahan bahwa Tanah Kalurahan yang dimohonkan memang benar dalam penguasaan pemerintah kalurahan dan tidak sedang dalam sengketa;
 - k. Surat pernyataan dari pihak yang bermaksud menggunakan tanah kalurahan yang berisikan pernyataan tidak akan menambah luasan penggunaan tanah kalurahan yang diizinkan;
 - l. Surat pernyataan dari pihak yang bermaksud menggunakan tanah kalurahan yang berisikan pernyataan tidak akan mengalihkan izin penggunaan tanah kalurahan kepada pihak lain;
 - m. Surat pernyataan dari pihak yang bermaksud menggunakan tanah kalurahan yang berisikan pernyataan tidak akan mengalihfungsikan tanah;
 - n. Daftar hadir dan notulen sosialisasi rencana penggunaan tanah kalurahan; dan
 - o. Proposal penggunaan tanah kalurahan yang memuat paling sedikit:
 - 1. Maksud dan tujuan penggunaan tanah kalurahan;
 - 2. Rencana pengelolaan usaha yang mencantumkan model pemberdayaan masyarakat setempat;

3. Persil tanah kalurahan yang dimohonkan;
 4. Letak tanah kalurahan yang dimohonkan dengan informasi paling sedikit memuat nama padukuhan, kalurahan, kapanewon, dan kabupaten;
 5. Luas tanah kalurahan yang dimohonkan; dan
 6. Jangka waktu penggunaan tanah kalurahan yang dimohonkan.
 - p. Surat pernyataan dari pihak yang bermaksud menggunakan tanah kalurahan yang berisikan pernyataan kesanggupan meningkatkan pendapatan masyarakat kalurahan setempat.
 - q. Rancangan perjanjian.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara mendapatkan izin tertulis dari Kasultanan atau Kadipaten dan Izin Penggunaan Tanah dari Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 17 berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan mengenai tata cara mendapatkan izin sewa tanah kalurahan.

Jangka waktu sewa tanah kalurahan dijelaskan dalam Pasal 34 adalah sebagai berikut:

- (1) Jangka waktu sewa atas Tanah Kalurahan paling lama 5 (lima) tahun sejak perjanjian sewa ditandatangani dan dapat diperpanjang;
- (2) Perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dengan jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikecualikan bagi pengguna lain tanah kalurahan meliputi:
 - a. Instansi Pemerintah;
 - b. BUMN; dan
 - c. BUMD.
- (4) Jangka waktu sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling lama 20 (dua puluh) tahun sejak perjanjian sewa ditandatangani dan dapat diperpanjang.

Pasal 35 mengatur mengenai luas tanah kalurahan yang dapat disewakan:

- (1) Luas tanah kalurahan yang dapat disewakan untuk orang perseorangan dan badan usaha tidak berbadan hukum paling luas 1.500 m² (seribu lima ratus meter persegi).
- (2) Orang perseorangan dan badan usaha tidak berbadan hukum yang telah menyewa tanah kalurahan seluas 1.500 m² (seribu

lima ratus meter persegi) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diperbolehkan menyewa tanah kalurahan di kalurahan yang sama.

Dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan, Pasal 1 angka 9 yang dimaksud dengan tanah kas kalurahan adalah bagian dari tanah kalurahan yang dipergunakan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintah kalurahan.

C. Tinjauan Tentang Kafe

Kafe adalah tempat untuk bersantai dan berbincang-bincang dimana pengunjung dapat memesan minuman dan makanan. Kafe termasuk tipe restoran namun lebih mengutamakan suasana rileks, hiburan dan kenyamanan pengunjung sehingga menyediakan tempat duduk yang nyaman dan alunan musik. Istilah café berasal dari bahasa Perancis yang secara harafiah artinya minuman kopi, namun digunakan sebagai nama tempat dimana orang-orang berkumpul atau sekedar bersantai untuk melepas Lelah sehabis beraktivitas sambil minum kopi. Seiring perkembangan, kafe bukan hanya menyediakan kopi tetapi juga minuman lain serta makanan ringan. Kafe biasanya tidak menyediakan menu makanan utama namun hanya menyediakan minuman dan makanan ringan sebagai menu hidangan dan ada juga menyediakan live musik sebagai

hiburan bagi para pengunjung yang datang. Lokasi kafe biasanya berada disekitar pusat perkantoran, perbelanjaan, maupun ruang publik lainnya dengan didekorasi dan ditata dengan baik agar memiliki suasana yang lain sehingga akan dapat memberikan kesan tersendiri bagi setiap pengunjung yang datang.¹²

Kafe yang sering juga disebut dengan *coffeehouse*, *coffee shop*, atau *café* merupakan istilah yang digunakan untuk tempat yang melayani pesanan kopi atau minuman hangat lainnya. Kafe memiliki karakteristik seperti bar atau restoran, tapi berbeda dengan kafetaria. Banyak kafe yang tidak hanya menyediakan kopi tetapi juga teh bersama dengan makanan ringan, namun ada kafe dan resto yang merupakan kafe yang dilengkapi dengan makanan utama (bukan makanan ringan). Dari sisi budaya, kafe telah tersebar luas untuk menjadi pusat interaksi sosial dimana orang-orang dapat berkumpul, berbicara, menulis, membaca, melawak, atau sekedar mengisi waktu.¹³

F. Landasan Teori

Dalam penulisan tesis ini, landasan teori yang digunakan adalah teori efektivitas hukum dan teori kepastian hukum. Penggunaan teori

¹² Pengertian kafe (café), [Pengertian Kafe \(Cafe\) \(kanalinfo.web.id\)](http://kanalinfo.web.id), diakses 19 September 2023

¹³ Gendut Sukarno dan Lia Nirawati, kontribusi *human capital* dan *customer capital* dalam menggapai kinerja café dan resto di Surabaya, *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol.15, No.2, 2016, Surabaya

efektivitas hukum dan teori kepastian hukum tersebut untuk memecahkan persoalan mengenai penggunaan tanah kas desa untuk kafe di desa caturtunggal kecamatan depok kabupaten sleman, apakah penggunaan tanah kas desa untuk kafe di desa caturtunggal kecamatan depok kabupaten sleman sudah sesuai dengan peraturan gubernur daerah istimewa yogyakarta nomor 24 tahun 2024 tentang pemanfaatan tanah kalurahan dan apa upaya yang dilakukan pemerintah daerah istimewa yogyakarta agar penggunaan tanah kas desa sesuai dengan peraturan gubernur daerah istimewa yogyakarta nomor 24 tahun 2024 tentang pemanfaatan tanah kalurahan.

1. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas merupakan kata dasar dari efektif yang artinya timbulnya akibat yang diharapkan dalam sebuah kegiatan. Efektif dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) berarti membuahkan hasil serta tujuan yang berhasil dicapai. Efektivitas menjadi aspek fundamental dalam rangka menilai atau mengukur suatu pencapaian atau tujuan karena mengindikasikan tujuan tersebut mencapai angka kegagalan ataupun sebaliknya.¹⁴ Menurut Effendy efektivitas adalah komunikasi yang proses mencapai tujuan apa yang direncanakan dan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu dan jumlah personal yang ditentukan, artinya bahwa efektifitas adalah tercapainya tujuan atau

¹⁴ Jamaluddin Majid, Akuntansi Sektor Publik, (Sulawesi Selatan: Pusaka Almailda, 2019), 296.

sasaran yang telah ditentukan yaitu salah satu pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya.¹⁵ Selain itu, Richard M Steers juga mengemukakan bahwa efektivitas adalah jangkauan usaha tertentu suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasarannya tanpa melumpuhkan cara dan sumber day aitu serta tanpa mencari tekanan yang wajar terhadap pelaksanaannya.¹⁶ Apabila dikaitkan dengan peraturan hukum, efektivitas menjadi ukuran keberlakuan suatu hukum di masyarakat yang mana merupakan kapabilitas produk hukum untuk membangun kondisi yang dicitakan oleh produk hukum itu sendiri. Efektivitas hukum membahas kinerja hukum pada masyarakat dalam rangka hukum membimbing masyarakat.¹⁷

Menurut Hans Kelsen jika berbicara tentang efektivitas hukum berbicara juga tentang validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma

¹⁵ Onong Uchjana Effendy, 1989. Kamus Komunikasi, Bandung, PT. Mandar Maju, hlm. 14

¹⁶ Richard M Steers, 1985, Efektivitas Organisasi Perusahaan, Jakarta, Erlangga, hlm 87

¹⁷ Bambang Ariyanto Pramono, Sosiologi Hukum, (Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2020), 127- 128.

hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.¹⁸ Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi dari pada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Jadi efektivitas hukum mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang direncanakan.¹⁹

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Dilain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku teratur. Metode berpikir yang digunakan adalah induktif-empiris, sehingga hukum itu

¹⁸ Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi* (Yogyakarta:Pustaka Belajar, 2009), h. 12.

¹⁹ *Ibid.*, h. 13.

dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama yang mempunyai tujuan tertentu.²⁰

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar masyarakat mematuhi kaidah huku adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang tidak terpuji.²¹

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisi yang harus ada antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak ditujukan pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan

²⁰ Soerdjono. *Benerapa Permasalahan*, h. 45.

²¹ *Ibid.*, h. 48.

yang baik atau buruk yang kemudian terwujud di dalam perilaku nyata. Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau masalah-masalah yang secara langsung dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan dijumpai kesulitan-kesulitan. Hasilnya yaitu hukum tidak punya pengaruh sama sekali atau bahkan mempunyai pengaruh negatif. Hal itu disebabkan oleh karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami sehingga mengakibatkan terjadinya frustrasi, tekanan, atau bahkan konflik.²²

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum adalah sebagai berikut:

a. Hukum

Isi utama yang sering ditemukan dalam faktor hukum ialah pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini karena pada dasarnya keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat karena hukum bukan hanya menjadi parameter untuk keadilan, keteraturan, ketentraman, dan ketertiban tetapi juga untuk menjamin adanya kepastian hukum ditengah-tengah masyarakat. Dalam perkembangannya hukum juga

²² *Ibid.*, h. 50.

diarahkan sebagai sarana untuk memajukan kesejahteraan pada masyarakat.

b. Penegak hukum

Berfungsinya suatu hukum akan sangat dipengaruhi oleh faktor mentalitas atau kepribadian dari para penegak hukum. Apabila hukum yang telah dibentuk sudah baik maka dalam tataran implementasinya akan ditentukan oleh para penegak hukum. Sebagaimana yang disampaikan oleh J.E Sahetapy, dalam rangka penegakan hukum dan implementasi penegakan hukum bahwa menegakan keadilan tanpa kebenaran adalah suatu kebijakan, penegakan kebenaran tanpa kejujuran adalah suatu kemunafikan. Dalam kerangka penegakan hukum oleh setiap lembaga penegak hukum keadilan dan kebenaran harus dinyatakan, harus terasa, terlihat, dan diaktualisasikan. Hukum baru dapat ditegakan secara maksimal apabila para penegak hukum dapat melakukan penegakan hukum tersebut secara maksimal. Namun dalam proses penegakan hukum oleh penegak hukum terkadang akan menghadapi suatu gangguan yang dimana kemungkinan terjadi apabila ada ketidakserasian antara nilai, kaidah, dan pola perilaku.

c. Sarana dan fasilitas

Tanpa adanya dukungan sarana dan fasilitas tertentu dalam penegakan hukum maka tidak akan mungkin usaha dalam

penegakan hukum dapat berlangsung dengan baik dan lancar. Adapun yang dimaksud dengan sarana dan fasilitas dalam usaha penegakan hukum adalah tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Oleh karena itu, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan dalam hukum agar menjadi kenyataan dan ditaati oleh masyarakat, tentu harus didukung oleh sarana dan fasilitas yang mendukung pula.

d. Masyarakat

Tujuan dari penegakan hukum itu sendiri adalah karena adanya masyarakat. Masyarakat juga memiliki peranan penting dalam hal penegakan hukum itu sendiri. Semakin sesuai apa yang telah diatur dalam hukum tersebut dirasa sesuai oleh masyarakat maka akan semakin bagus usaha dalam penegakan hukum, masyarakat semakin sadar terhadap hukum, maka akan semakin bagus juga keberlakuan hukum ditengah-tengah masyarakat.²³

2. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari

²³ Mohd. Yusuf DM, Mangaratua Samosir, Asmen Ridhol, Annisa Berliani, Geofani Milthree Saragih, Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum dalam pergaulan Masyarakat, Universitas Pahlawan Tuanku Tambusai, Jurnal Pendidikan dan Konseling, Volume 5, Nomor 2, Tahun 2023

upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Kepastian hukum diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi. Dari kata kepastian memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran yang artinya kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogismekan dengan cara legal formal. Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut Gustav Radbruch menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri. Gustav Radbruch menjelaskan bahwa teori kepastian hukum yang dikemukakan tersebut ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri yaitu sebagai berikut:

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta yang berarti hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
3. Fakta yang tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk hukum atau lebih khususnya merupakan dari perundang-undangan. Hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus ditaati meskipun hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Kepastian hukum ini adalah keadaan yang pasti ketentuan maupun ketetapan. Secara hakiki hukum haruslah bersifat pasti dan adil yang artinya bahwa hukum yang pasti adalah sebagai pedoman kelakuan serta adil adalah pedoman kelakuan yang harus menunjang antara suatu

tatanan dan dinilai wajar. Hanya dengan bersifat pasti dan adil maka hukum pada dijalankan sesuai dengan fungsi yang dimilikinya.²⁴

Selain Gustav Radbruch, Jan M. Otto juga berpendapat mengenai kepastian hukum yang diisyaratkan menjadi beberapa hal sebagai berikut:

1. Kepastian hukum menyediakan aturan hukum yang jelas serta jernih, konsisten serta mudah diproses atau diakses. Aturan hukum tersebut haruslah diterbitkan oleh kekuasaan negara dan memiliki tiga sifat yaitu jelas, konsisten dan mudah diperoleh.
2. Beberapa instansi penguasa atau pemerintahan dapat menerapkan aturan hukum dengan cara yang konsisten serta dapat tunduk maupun taat kepadanya.
3. Mayoritas warga pada suatu negara memiliki prinsip untuk dapat menyetujui muatan yang ada pada muatan isi. Oleh karena itu perilaku warga pun akan menyesuaikan terhadap peraturan yang telah diterbitkan oleh pemerintah.
4. Hakim peradilan memiliki sifat yang mandiri yang berarti hakim tidak berpihak dalam menerapkan aturan hukum secara konsisten ketika hakim tersebut dapat menyelesaikan hukum.
5. Keputusan dari peradilan dapat secara konkrit dilaksanakan.

Menurut Jan M. Otto kelima syarat dalam kepastian hukum tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai apabila substansi

²⁴ Satjipto Rahardjo, 2012, Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 19

hukum sesuai dengan kebutuhan yang ada pada masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum ialah hukum yang lahir melalui dan dapat mencerminkan budaya yang ada di masyarakat. Teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Jan M. Otto dapat disebut sebagai kepastian hukum yang sebenarnya atau *realistic legal certainty* yang artinya bahwa kepastian hukum tersebut dapat mensyaratkan bahwa ada keharmonisan yang hadir diantara negara dengan rakyat yang memiliki orientasi serta memahami sistem hukum negara tersebut. Kepastian hukum yang sesungguhnya dapat lebih berdimensi yuridis akan tetapi terbatas pada lima situasi diatas bahwa hukum haruslah ditegakkan oleh instansi penegak hukum yang memiliki tugas untuk dapat menjamin kepastian hukum itu sendiri demi tegaknya ketertiban maupun keadilan yang hadir dalam hidup masyarakat.²⁵

Menurut Sudikno Mertokusumo dalam bukunya yang berjudul *Mengenal Hukum* mengatakan bahwa dalam mengenal hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan dalam kepastian hukum yaitu kemanfaatan dan keadilan. Kepastian hukum merupakan landasan sebuah negara dalam menerapkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu

²⁵ Soeroro, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, Pt. Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 28

yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.²⁶ 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.²⁷ Kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapat putusan dari keputusan hukum itu sendiri. Meskipun kepastian hukum berkaitan erat dengan keadilan akan tetapi hukum serta keadilan itu sendiri adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu dan menyamaratakan sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan. Dari sifat yang ada pada hukum dan keadilan itu sendiri dapat dilihat dengan jelas bahwa keadilan dan hukum adalah hal yang berbeda.²⁸

G. Batasan Konsep

²⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm 145.

²⁷ Asikin zainal, 2012, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158

1. Penggunaan adalah kemajuan dari seseorang dari tidak menggunakan menjadi menggunakan, dari tidak bisa menjadi bisa. Penggunaan adalah proses, cara, perbuatan untuk menaikkan sesuatu atau usaha kegiatan untuk memajukan sesuatu ke suatu arah yang lebih baik lagi dari pada sebelumnya.²⁹
2. Tanah Kalurahan berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan bahwa tanah kalurahan adalah tanah bukan keprabon atau dede keprabon yang asal-usulnya dari kasultanan atau kadipaten yang dikelola oleh pemerintah kalurahan berdasarkan hak anggaduh yang jenisnya terdiri dari tanah kas kalurahan, pelungguh, pengarem-arem, dan tanah untuk kepentingan umum.
3. Kafe adalah tempat makan dan minum sajian cepat saji dan menyuguhkan suasana santai atau tidak resmi, selain itu juga merupakan tipe restoran yang biasanya menyediakan tempat duduk dalam dan luar restoran.³⁰
4. Efektivitas hukum menurut pendapat Hans Kelsen adalah orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.³¹

²⁹ Adi, D. (2001). Kamus Praktis Bahasa Indonesia. Surabaya: Fajar Mulya

³⁰ A, Marsum.W.(2005). Restoran dan Segala Permasalahannya. Yogyakarta : Penerbit Andi

³¹ Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi* (Yogyakarta:Pustaka Belajar, 2009), h. 12

5. Kepastian hukum menurut Gustav Radbruch adalah salah satu produk hukum atau lebih khususnya merupakan dari perundang-undangan, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus ditaati meskipun hukum positif tersebut dinilai kurang adil.³²



³² Satjipto Rahardjo, 2012, Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 19