

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum diartikan sebagai pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain, yang dimana perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹⁵ Perlindungan hukum adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban, perlindungan hukum korban kejahatan sebagai bagian dari perlindungan masyarakat, dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti melalui pemberian restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum.¹⁶ Perlindungan Hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.¹⁷

Perlindungan hukum menurut Setiono 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

¹⁵ Satjipto Raharjo. 1993. "Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah". Jurnal Masalah Hukum. hlm 46

¹⁶ Soerjono Soekanto. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. hlm.133

¹⁷ Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. hlm.19

menikmati martabatnya sebagai manusia.¹⁸ Menurut Muchsin, perlindungan hukum yaitu merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.¹⁹

Perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, jadi perlindungan yang dimaksud hanya perlindungan oleh hukum saja.²⁰ Hak dan kewajiban juga berkaitan dengan perlindungan yang diberikan oleh hukum yang dimiliki manusia sebagai subyek hukum dalam berinteraksi dengan lingkungannya maupun dengan sesama manusia, sebagai subyek hukum manusia yang memiliki hak dan kewajiban.

Perlindungan hukum dapat juga diartikan sebagai 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:²¹

1. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan yang diberikan pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran yang terdapat dalam peraturan perundang-

¹⁸ Setiono, "*Rule of Law* (Supremasi Hukum)", Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004, hlm. 3

¹⁹ Muchsin, "Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia", Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003, hlm. 14

²⁰ CST Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka. 1989. hlm.508

²¹ *Ibid*, hlm. 20

undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

2. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif yaitu perlindungan akhir yang berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Setiap manusia maupun seluruh yang berhubungan dengan hukum harus mendapatkan perlindungan hukum. Oleh karenanya warga negara juga harus mendapatkan perlindungan hukum dari pemerintah dengan alasan:

1. Warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada berbagai hal dalam keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk perusahaan, pertambangan atau usaha perdagangan.
2. Pemerintah dengan warga negara memiliki hubungan yang tidak berjalan dalam posisi sejajar.

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia diarahkan kepada peletakan dan pembatasan masyarakat dan pemerintah. Prinsip landasan perlindungan hukum di Indonesia adalah

Pancasila yang merupakan falsafah dan ideologi negara. Dengan demikian prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap martabat dan harkat manusia yang bersumber Pancasila.

B. Pengertian Tanah

Pengertian tanah dalam arti yuridis adalah permukaan bumi. Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.²² Tanah dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang telah disediakan oleh UUPA, yaitu tanah tersebut untuk digunakan atau dimanfaatkan. Dasar dari kepastian hukum dalam peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana dari UUPA Nomor 5 Tahun 1960, yang memungkinkan para pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban atas tanah yang dipunyainya, karena kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.

Tanah mempunyai hubungan yang sangat fundamental dengan manusia, dalam agama Islam prose terciptanya manusia adalah berasal dari tanah dan pada akhirnya manusia akan kembali ke tanah. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan manusia dengan tanah merupakan

²² Effendi Perangin. *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo. 1994. hlm. 17

hubungan yang abadi. Tanah mempunyai arti religius dalam pandangan hukum adat dengan konsep komunalistik religius dengan hak-hak atas tanah bersifat pribadi yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual. UUPA Pasal 1 dan Pasal 2 menjelaskan konsepsi tanah dalam hukum adat, yang artinya dalam hukum tanah nasional merupakan tanah bersama yang dimungkinkan bagian tanah bersama tersebut dikuasai individu dengan hak penguasaan yang bersifat pribadi. Secara filosofis tanah dipandang dalam visi *multidimensional* yang diartikan sebagai *land* bukan *soil*. Tanah bagi masyarakat memiliki makna multidimensional menurut Heru Nugroho, yaitu:²³

1. Tanah dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial bagi pemiliknya.
2. Tanah dapat bermakna sakral karena berurusan dengan masalah transedental dan warisan.
3. Secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat.
4. Tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan jika dipandang dari segi ekonomi.

²³ Heru Nugroho. *Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju. 2002. hlm. 99.

C. Pertanahan Menurut Undang-Undang Keistimewaan DIY

Pertanahan sebelum adanya reorganisasi agraria awalnya hukum tanah kasultanan menentukan bahwa di wilayah kerajaan adalah mutlak ditangan raja, rakyat hanya diberikan hak meminjam (*anggadhu*) tanah dari raja secara turun-temurun. Dalam perkembangannya hukum pertanahan di Yogyakarta mengalami perubahan yang mendasar dengan adanya peraturan reorganisasi agraria tahun 1914, melalui *Rijksblad* Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 yang menyatakan kekuasaannya, yaitu:

“Semua bumi yang tidak terbukti dimiliki oleh Negara lain dengan hak eigendom adalah kepunyaan Kerajaan Ngayogyakarta.”

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan urusan rumah tangga bagi DIY, misalnya urusan dalam Agraria yang terdapat pada Pasal 4. Kemudian diatur lebih lanjut mengenai urusan Agraria di Yogyakarta dalam Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada tahun 2012 pemerintah akhirnya mengesahkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 31 Agustus Tahun 2012. Urusan pertanahan di Yogyakarta merupakan urusan pertanahan yang sensitif terutama yang berkaitan dengan hak milik dari Kasultanan. Pengaturan Pertanahan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY masih sangat luas. Maka dari itu, pemerintah mengatur urusan pertanahan dalam

kebijakan turunan dalam wujud Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perdais dalam hal ini mengatur mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam urusan pertanahan. Kadipaten dan Kasultanan berwenang dalam pengelolaan pemanfaatan tanah Kadipaten dan Kasultanan. Dalam kaitannya penataan ruang yang dilakukan pemerintah daerah dilakukan melalui dua program, yaitu:²⁴

1. Program Penataan Tata Ruang Keistimewaan, dan
2. Program Penataan kawasan budaya pendukung keistimewaan

Pada masa kemerdekaan dibentuk Undang-Undang Daerah Istimewa Yogyakarta (UURI No.3/1950 jo. UURI No.19/1950). Yogyakarta mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur Provinsinya sendiri, termasuk didalamnya urusan pertanahan. Berdasar atas wewenangnya itu dan sambil menunggu dibentuknya Undang-Undang Pokok mengenai Hukum Tanah Republik Indonesia, awalnya daerah Istimewa Yogyakarta

²⁴ Naafiatul Paradita. 2017. "Implementai Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta". *Jurnal Pendidikan Kewaraganegearaan dan Hukum*. hlm 451-452.

pernah membentuk Peraturan Daerah tentang urusan pertanahan, saat ini sudah ada Undang-Undang Keistimewaan DIY.²⁵

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 merupakan keistimewaan kepada Yogyakarta yang salah satunya terdapat dua peraturan daerah yang dapat dikeluarkan yaitu Peraturan Daerah DIY dan Peraturan Daerah Istimewa DIY. Peraturan Daerah Istimewa DIY dijelaskan dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan ini juga mengatur mengenai tanah di Yogyakarta.²⁶

Pertama, kita melihat dari kewenangan Istimewa sebagaimana disebut dalam Pasal 1 Angka 3 dan Pasal 49 UUK DIY adalah kewenangan tambahan dalam ruang lingkup UU Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, UUK DIY adalah *lex specialis* (aturan khusus) dari UU Pemerintahan Daerah. Kedua, dalam Pasal 4 UUK DIY melarang upaya penghidupan kembali feodalisme dan Pasal 16 melarang Gubernur untuk membuat kebijakan yang menguntungkan diri sendiri; keluarga, kroni, dan diskriminatif. Pengertian *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground* menurut UUK DIY yang tidak surut ke belakang tentunya bukan berdasarkan *Rijksblad* 1918 yang telah dihapus, melainkan bersumber dari UUPA dan aturan pelaksanaannya. Sehingga, *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground*

²⁵ Astrid Paramudita Harianto. 2017. "Ketentuan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau dari Asas Persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA". *Jurnal Hukum*. hlm 4.

²⁶ Putri Arnidya Sari, dkk. 2017. "Pegakuan Hukum Tanah Nasional Terhadap Tanah Keraton Yogyakarta Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta". *Diponegoro Law Jurnal*. Volume 5. Nomor 4. hlm. 13.

bersumber dari tanah negara yang dimohonkan oleh BHWB kepada negara, bukan berdasarkan dari klaim tanpa bukti kepemilikan. Dengan demikian, antara UUK DIY dengan UU Desa maupun UUPA dapat sinkron. Ketiga, UUK DIY dapat menjamin kepastian hukum atas tanah sepanjang pemaknaan dan penerapan UUK DIY tersebut tidak dimaksudkan untuk menghidupkan feodalisme pertanahan (*Rijksblad*) baik dalam kultur sosial dan politik dan tata hukum NKRI.²⁷

D. *Sultan Ground* (SG) dan *Paku Alam Ground* (PAG)

1. *Sultan Ground* (SG)

Terdapat dua jenis *Sultan Ground*, di antaranya yaitu tanah Keprabon dan non Keprabon.

- a. Tanah Keprabon atau *Kroon Sultanaat Grond* atau *Crown Domain* atau Tanah Mahkota merupakan tanah-tanah Sultan yang tidak dapat diwariskan kepada siapa pun, dikarenakan tanah tersebut milik keraton Kasultanan Yogyakarta, seperti kepatihan, alun-alun, Pasar Ngasem, Masjid Agung dan sebagainya.
- b. Tanah non Keprabon (tanah dede) atau *Rijks Sultanaad Ground* (tanah milik Kasultanan) merupakan tanah-tanah yang haknya bisa

²⁷ Kus Sri Antoro. 2015. "Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan". *Jurnal Agraria dan Pertanahan, Bhumi* Vol. 1, No. 1. hlm. 26

dibebankan kepada rakyat, seperti untuk fasilitas umum (sekolah, rumah sakit, dll), tempat tinggal, tempat usaha, dan sebagainya.²⁸

Tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) merupakan tanah yang haknya belum diberikan kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa, tanah tersebut masih merupakan milik keraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta ijin kepada pihak Keraton.

Kedudukan *Sultan Ground* tidak lepas dari struktur Kerajaan Jawa. Konsep dari struktur Kerajaan Jawa yaitu suatu lingkaran konsentris yang mengelilingi Sultan sebagai pusatnya. Sultan adalah sumber satu-satunya dari segenap kekuasaan dan kekuatan, serta Sultan juga merupakan pemilik segala sesuatu di dalam kerajaan dan pemilik tanah dengan status *Sultan Ground*.

Sultan mempunyai suatu kehormatan, kekuasaan, keadilan, kemakmuran dan kebijaksanaan, tetapi semua kebijakan tersebut harus diatur dan disalurkan kedalam sistem dan struktur dalam masyarakat. Sistem ini adalah sistem Keraton dengan sistem kerajaan yang perlu diatur supaya mendapatkan dukungan resmi yang penuh atas status dan kekuasaan mutlakanya.

²⁸ Merlinda Norma Puspita. 2013. "Pemetaan Persebaran dan Penggunaan Tanah *Sultan Ground* di Kotamadya Yogyakarta". Skripsi Program Studi Teknik Geodesi Fakultas Teknik. Yogyakarta: UGM.

Sesuai perkembangannya tanah Kraton Yogyakarta baik *sultanaat ground* (tanah milik pemerintahan sultan) maupun *sultan ground* (tanah sultan) menjadi hak atas tanah yang bermacam-macam sesuai dengan perkembangan politik pertanahan Keraton Yogyakarta. Penggunaan istilah dari *sultanaat ground* maupun *sultan ground* berdasarkan Surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K1/I.5/849/80 tanggal 24 Maret 1980 perihal Permohonan Status lahan *Sultan Geound* oleh *Pengageng Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo Karaton Ngayogyakarta*: tanah kasultanan keberadaannya diperkuat dan dipertegas sebagai hak milik bahkan tidak dipermasalahkan pengertian tentang tanah milik sultan (*sultan ground*) maupun milik pemerintahan kasultanan (*sultanaat ground*).

2. *Paku Alam Ground (PAG)*

Paku Alam Ground (PAG) merupakan tanah di bawah kekuasaan Puro Pakualaman. Menurut penjelasan Pasal 32 ayat (32) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, yang dimaksud dengan “tanah kadipaten (*pakualaman Ground*)”, yang sering disebut *Kagungan Dalem*, yaitu tanah milik Kadipaten. Sebelum tanggal 15 Oktober 1951 Kadipaten Pakualaman merupakan bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang menjadi Kabupaten Kulon Progo.

Sebelum terbentuknya Kabupaten Kulon Progo, wilayah Kulon Progo terbagi atas dua kabupaten yaitu:

- a. Kabupaten Kulon Progo yang merupakan wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, dan
- b. Kabupaten Adikarta yang merupakan wilayah Kadipaten Pakualaman.

Permasalahan status hukum hak atas tanah *Paku Alaman Ground (PAG)* dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta berdasarkan Keppres No. 33 Tahun 1984 tanggal 9 Mei 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 1 April 1984 yang sampai sekarang masih memerlukan pengkajian. Hal ini dikarenakan secara yuridis keistimewaan *Pakualaman Ground* di bidang pertanahan belum mendapatkan legitimasi dalam peraturan perundang-undangan setelah dikeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1984.²⁹

E. Pengertian Penertiban

Penertiban berasal dari kata dasar tertib yang berarti peraturan atau aturan yang baik. Penertiban adalah usaha untuk mengambil tindakan

²⁹ Novi Achmadiyah Rahmahsari. 2016. "Implikasi Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Status Hukum Pakualaman Ground di Kabupaten Kulon Progo". *Lex Renaissance*. Volume 1. Nomor 2. hlm. 97.

terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana dapat terwujud. Tujuan penertiban adalah untuk menghilangkan atau mengurangi segala bentuk ancaman dan gangguan terhadap ketertiban dalam masyarakat, serta untuk menjaga agar peraturan perundang-undangan dan pemerintah dapat berjalan dengan lancar, sehingga masyarakat dan pemerintah dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib teratur dalam menciptakan ketahanan nasional. Tindakan penertiban dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui penyelidikan dan pemeriksaan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang atas pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan.

Ada 3 bentuk pengenaan sanksi yang berkaitan dengan penertiban, yaitu:

1. Sanksi administratif

Sanksi ini dapat berupa tindakan pembatalan izin dan pencabutan hak yang dikenakan atas pelanggaran yang dilakukan dalam kaitannya penataan ruang yang mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan program pemanfaatan tata ruang.

2. Sanksi Pidana

Sanksi ini dapat berupa hukuman penahanan dan kurungan yang dikenakan terhadap pelanggaran penataan ruang yang mengakibatkan kepentingan umum terganggu.

3. Sanksi Perdata

Sanksi ini dapat berupa tindakan pengenaan ganti rugi atau denda yang dikenakan atas pelanggaran penataan ruang yang dapat mengganggu kepentingan seseorang, kelompok orang, atau badan hukum.

F. Hak Milik dan Hak Pakai *Sultan Ground*

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria melembagakan hak-hak atas tanah sebagai berikut:

1. Hak Bangsa

Pasal 1 ayat (2) UUPA menjelaskan hak bangsa yaitu seluruh bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

2. Hak menguasai dari negara

Pasal 2 ayat (1) UUPA menjelaskan bahwa dasar ketentuannya berada di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

3. Hak Ulayat

Pasal 2 ayat (4) UUPA menjelaskan bahwa hak menguasai tanah dari negara tersebut dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, untuk dipakai dan diperlukan asalkan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

4. Hak-hak perorangan (sesuai dengan Pasal 10 yang dimaksud perorangan adalah orang atau badan hukum).

Pasal 16 UUPA menjelaskan mengenai hak-hak perorangan yang terdiri dari:

- a. Hak milik,
- b. Hak guna bangunan,
- c. Hak usaha,
- d. Hak membuka tanah
- e. Hak sewa,
- f. Hak pakai,
- g. Hak memungut hasil hutan, dan
- h. Hak-hak lain, kecuali hak yang bersifat sementara Pasal 53 dan yang ditetapkan Undang-Undang.

5. Hak Tanggungan

Hak Pakai menurut UUPA adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil tanah yang dikuasai oleh Negara atau tanah milik orang lain. Hak pakai menurut Pasal 42 UUPA diberikan kepada:³⁰

1. Warga Negara Indonesia,
2. Orang asing yang tinggal di Indonesia
3. Badan hukum yang berkedudukan di Indonesia
4. Badan Hukum Asing yang memiliki kantor perwakilan di Indonesia

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada pemilik tanah untuk menggunakan tanah yang dimilikinya untuk memanfaatkan dan menggunakan tanah yang dia miliki, dalam hal mengambil berarti tanah tersebut digunakan untuk peternakan, perikanan, pertanian dan perkebunan sedangkan menggunakan berarti hak atas tanah tersebut digunakan untuk kepentingan pembuatan bangunan.³¹ Hak milik atas tanah dalam hukum pertanahan nasional diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada Pasal 20-27, pada Pasal 20 dijelaskan bahwa hak milik merupakan hak yang dapat diturunkan oleh keturunannya, merupakan hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah yang dimilikinya, dengan tetap memperhatikan fungsisosial tanah tersebut. Hak milik juga dialihkan kepada pihak lain/orang lain dengan

³⁰ Auri. 2014. "Aspek Hukum Pengelolaan Hak Pakai Atas Tanah Dalam Rangka Pemanfaatan Lahan Secara Optimal". *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*. Edisi 1, Volume 2. hlm.2.

³¹ Urip Santoso. 2012. *Hukum Agrari: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana. hlm. 84

cara jual beli, penghibahan, penukaran, pemberian menurut adat, serta pemberian dengan wasiat yang bertujuan untuk memindahkan hak kepemilikannya. Sedangkan subyek hak milik dijelaskan dalam Pasal 21 yaitu:

1. Warga Negara Indonesia, dan
2. Badan Hukum yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mempunyai hak milik atas tanah.

Hak milik dapat hapus apabila tanah tersebut jatuh kepada negara karena pencabutan hak disebabkan tanah tersebut digunakan untuk kepentingan umum, misalnya:

1. karena penyerahan sukarela oleh pemilliknya,
2. karena diterlantarkan,
3. karena status kewarganegaraan pemilik tanah yang menjadi Warga Negara Asing,
4. Hak milik juga dapat hapus karena tanah itu musnah.³²

Pengendali perubahan masyarakat nasional Internaional dipicu dari hak atas tanah. Ada 2 aspek utama tanah dari sumber agraria menurut Syahyuti, yaitu:³³

1. Aspek kepemilikan dan penguasaan, dan

³² Rangga Alfiandri Hasim. 2016. "Politik Hukum Pengaturan *Sultan Ground* dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Hukum Tanah Naional". *Arena Hukum*. Volume 9, Nomor 2.. hlm. 215

³³ Syahyuti. 2006. "Nilai-nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia", *Jurnall Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol 24 Nomor 2. hlm. 14.

2. Apek penggunaan dan pemanfaatan

Awalnya sistem pertanahan di wilayah Yogyakarta menggunakan sistem *apanage*, yaitu sistem pertanahan yang diatur oleh raja dan dibantu oleh para birokratnya yang didalamnya terdapat *patuh* dan *bekel* yang mengatur sistem pemungutan pajak yang sebagian diserahkan kepada raja dan sebagian lainnya menjadi gaji atau imbalan atas jasanya.³⁴ Tanah *apanage* tersebut dikuasakan kepada birokrat kraton yang dikenal dengan *patuh*. *Patuh* merupakan pengurus mengenai masalah tanah-tanah Sultan dan memantau hasil dari tanah-tanah tersebut. Selain *patuh*, ada juga *bekel* yang membantu kerja seorang *patuh*. *Bekel* disini bertugas sebagai perantara antara *patuh* dengan para penggarap. *Bekel* juga berfungsi sebagai penarik pajak dari hasil garapan yang sebagian digunakan sebagai pengganti gaji mereka, dengan rincian seperlima untuk *bekel*, dua perlima untuk *patuh*, dan dua perlima untuk rakyat.³⁵

Hak milik adalah hak atas tanah yang hanya mengandung kewenangan-kewenangan yang bersifat keperdataan. Dengan hak milik pihak Kasultanan dan Pura Pakualaman masih dapat melaksanakan prinsip “Tahta untuk Rakyat” melalui pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas tanah hak milik kepada warga masyarakat yang sudah menguasai dan yang menggunakan. Hak milik hanya dapat diberikan

³⁴ Suhartono. 1991. *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya. hlm.27

³⁵ Gatut Murniatmo, dkk. 1989. *Pola Penguasaan, Pemilikan, dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.. hlm. 49

kepada orang perseorangan yang berstatus Warga Negara Indonesia Tunggal saja, sehingga badan hukum privat maupun publik pada prinsipnya tidak dapat mempunyai hak milik, kecuali ditunjuk langsung oleh pemerintah. Sehingga Kasultanan dan Pura Pakualaman dimungkinkan menjadi badan hukum dengan hak milik, asalkan mereka membentuk badan hukum privat seperti Yayasan atau berdasarkan penetapan dari dengan Perda sebagai badan hukum publik.³⁶

Berdasarkan teori hak milik Sultan Ground yang dimiliki sultan terdapat dua bentuk hak milik berdasarkan penggunaan tanahnya yaitu hak milik privat dan hak milik publik:³⁷

1. Hak Milik Privat

Sultan Ground yang dimiliki sultan sebagai penguasa di Daerah Istimewa Yogyakarta dianalogikan sebagai pemerintah/negara dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berarti *Sultan Ground* untuk keberlangsungan pemerintahan di Kraton Yogyakarta dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Hak Milik Privat seperti Kraton, Alun-alun, Balai kota.

³⁶ Tyas Dian Anggraeni. 2012. "Interaksi Hukum Lokal dan Hukum Nasional Dalam Urusan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Rechts Vinding*. Volume 1 nomor 1. hlm 70-71

³⁷ E. Utrecht. 1986. *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tanta Masa. hlm.238

2. Hak Milik Publik

Sedangkan *Sultan Ground* yang dipergunakan untuk masyarakat merupakan Hak Milik Publik seperti pesisir pantai Selatan Yogyakarta dari pantai Gunung Kidul-Kulon Progo. Namun pada kenyataanya terdapat *Sultan Ground* yang disewakan kepada pihak III baik itu masyarakat dengan membayar kekancingan dengan mendirikan bangunan/tinggal, mencari penghasilan, berternak maupun untuk investor seperti Ambarukmo Plaza dan Jogja Expo Center.

Hak pakai dari tanah-tanah Kraton disebut sebagai *magersari*. Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat berwenang memberikannya.³⁸ Hak pakai atau hak guna bangunan yang dalam hal ini diberikan atas ijin pemilik atau penguasa tanah. Secara historis mayoritas pengindung mereka merupakan keturunan pegawai/pekerja dari orang kaya pemilik/penguasa tanah, mereka diberikan tempat tinggal dibagian rumah besar (atau terpisah dalam lingkungan tanah induk) dengan kewajiban memelihara. Namun tidak pernah ada kejelasan mengenai status penempatan tempat tinggal, dengan hak sewa atau hak menempati selama bekerja atau sampai meninggalnya. Anak turunya walaupun sudah tidak bekerja lagi pada

³⁸ MARIHOT P.SIAHAAN, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan*, Jakarta, Raja Grafindo, 2015, hlm. 142

pemilik rumah/tanah masih dapat menempatinnya, sehingga kewajiban memelihara ini terkondisi situasi perkembangan waktu dan menggunakan biaya yang tidak sedikit disamakan bila itu rumah/tanah sendiri.

Hak pakai atas tanah memiliki ciri-ciri seperti:³⁹

1. Hak pakai diberikan atas tanah-tanah yang dikuasai oleh negara maupun tanah milik seseorang atau badan hukum.
2. Hak pakai atas tanah negara yang diberikan sesuai dengan keputusan pejabat yang berwenang maupun sesuai perjanjian antara pemilik tanah dengan pihak yang akan mendapat hak pakai atas tanah tersebut.
3. Perjanjian dari pemberian hak pakai tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
4. Hak pakai diberikan dalam jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
5. Hak pakai atas tanah dapat diberikan secara Cuma-Cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa apapun.
6. Pemberian hak pakai atas tanah tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 143

Hak pinjam pakai atas tanah memuat dua ketentuan, yaitu:

1. Hak Pinjam Pakai tanah untuk lahan pertanian, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Adanya sertifikat hak pakai
 - b. Jangka waktu yang diberikan 10 tahun untuk pertamakali pemanfaatan
 - c. 20 tahun masa perpanjangan
 - d. Tanah tersebut dapat diwariskan dengan izin keraton.
2. Apabila yang memanfaatkan hak pakai tanah tersebut adalah sebuah instansi maka:
 - a. Jangka waktunya selama tanah tersebut masih digunakan (dioperasikan)
 - b. Tanah tersebut tidak dapat dimiliki oleh pihak ketiga.

Hak Guna Bangunan, hak yang pemanfaatannya dapat digunakan dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Adanya sertifikat Hak Guna Bangunan
2. Jangka waktu 30 tahun untuk pertama kali pemanfaatan
3. 20 tahun masa perpanjangan
4. Dapat diwariskan atas izin sultan.

Hak-hak atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan larangan bagi para pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang diberikan haknya. Oleh karena itu, hak-hak atas tanah tersebut harus memerlukan jaminan kepastian hukum. Karena dengan kepastian hukum, maka penguasaan dan penggunaan tanah yang dilandasi hak tersebut dapat dilindungi oleh hukum. Perlindungan hukum tersebut bukan hanya terhadap gangguan dari sesama warga tetapi juga terhadap gangguan dari penguasa.⁴⁰

Tanah sawah Keraton atau tegalan tidak ada hak miliknya. Hak milik atas sawah dan tegalan di Yogyakarta dan Surakarta ini menjadi hak usaha yang dapat diwariskan, tetapi tidak dapat dijual. Begitu juga Hak rakyat atas pekarangan dan kebun juga merupakan hak usaha. Hak ini dapat diwariskan tetapi tidak dapat dijual dan tidak dapat digadaikan.⁴¹

Hak penguasaan tanah berisi serangkaian kewajiban, wewenang atau larangan bagi pemilik tanah untuk berbuat sesuatu mengenai tanah tersebut, suatu hal yang wajib, boleh atau dilarang. Hukum Tanah mengatur Isi dari hak penguasaan tanah merupakan tolok ukur pembeda daintara hak pengasaan tanah.⁴²

⁴⁰ Handriansyah Siregar, *Loc. Cit.* hlm. 6

⁴¹ Sudikno Mertokusumo. 1982. *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*. Liberty: Yogyakarta. hlm. 27

⁴² Urip Santoso. 2010. *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana. hlm

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memberikan kewenangan kepada negara untuk tanah yang dihaki mengenai hak-hak penguasaan tanah, yaitu:⁴³

1. Memberikan kewenangan untuk berbuat mengenai suatu hal dalam hak mengasai dari negara yang disesebutkan di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
2. Semua yang memiliki hak atas tanah yang dimiliki diberikan hak kewenangan untuk menggunakan tanah tersebut, disebutkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
3. Jika debitur cidera janji dalam kaitannya hak jaminan atas tanah maka diberikan kewenangan kepada kreditur untuk menjual lelang tanah yang dijadikan jaminan untuk pelunasan piutang denga mendahului kreditur-kreditur yang lain.

⁴³ Munsyarief. 2013. *Menuju Kepastian Hukum Hak Atas Tanah: Kesultanan dan Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Ombak. hlm. 17-18