

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu daerah di Indonesia yang memiliki keistimewaan tersendiri dalam melaksanakan pemerintahannya.¹ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, dinyatakan bahwa DIY setingkat dengan provinsi, meliputi Kasultanan Yogyakarta dan daerah Pakualaman. Di dalam undang-undang tersebut terdapat beberapa keistimewaan, salah satunya adalah pertanahan. DIY diberi keistimewaan untuk mengatur sendiri pertanahannya.²

Pada tanggal 23 September 1960, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA). Namun di DIY pada saat itu UUPA belum diberlakukan.³ UUPA baru dapat diberlakukan di DIY pada tahun 1984, sejak pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 33 Tahun 1984 tentang pemberlakuan UUPA sepenuhnya di DIY.⁴

¹ Abu Wahab, “Kekuatan Hukum Hak Atas Tanah Kesultanan Yang Dikuasai Masyarakat (Studi Di Kelurahan Patchan Kecamatan Keraton Kota Yogyakarta)”, *Dinamika*, Edisi No. 5 Vol. 28, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, 2022, hlm. 3912.

² Yogyakarta.bpk.go.id, Kajian Hukum Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, terdapat dalam https://yogyakarta.bpk.go.id/wp-content/uploads/2013/06/Keistimewaan-DIY.pdf?utm_source=chatgpt.com. Diakses tanggal 21 Juli 2025.

³ Hendro Prabowo, “Pluralisme Hukum Dan Penguasaan Tanah Di DIY”, *Mimbar Hukum*, 2011, hlm. 57.

⁴ Ni'matul Huda, “Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal Hukum*, Edisi No. 13 Vol. 7, 2000, hlm. 91.

Dengan demikian, maka keistimewaan akan tanah atau pengurusan pertanahan sudah menggunakan sistem nasional berdasarkan UUPA.⁵ Hal ini kemudian menjadi janggal, karena Yogyakarta merupakan daerah istimewa yang mana apabila UUPA berlaku di Yogyakarta sama seperti di daerah lain, maka keistimewaan Yogyakarta perlu dipertanyakan. Atas gagasan Sultan Hamengku Buwono IX, digagaslah untuk meminta lagi tentang keistimewaan.

Pada tahun 2012, terbitlah Undang–Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menyebabkan Kasultanan dan Kadipaten menjadi badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Perlu dilakukan penelusuran secara saksama karena hak milik tanah-tanah yang berstatus tanah bekas *Sultan Ground* harus diterbitkan terlebih dahulu. Setelah itu, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah Hak Milik Kasultanan atau Kadipaten baru dapat diterbitkan.⁶

Hal ini juga didukung dengan persyaratan untuk menelusuri terlebih dahulu hak atas tanah Kasultanan atau Kadipaten yang sudah diterbitkan, apabila pelayanan pertanahan (perpanjangan atau pembaruan hak atas tanah) akan dilakukan. Penelusuran itu harus mencakup keberadaan *palilah* dan kekancingan yang diterbitkan oleh pihak Kasultanan atau Kadipaten. Hal tersebut diatur secara

⁵Ibid

⁶ Yagus Suyadi, *Menuntaskan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2023, hlm. 204.

terperinci dalam bab 10 Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai pertanahan sebagai berikut:⁷

- (1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.
- (2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan.
- (3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.
- (4) 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.
- (5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.⁸

Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut pada Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur bahwa 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.⁹

Setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Gubernur DIY mengeluarkan Surat Nomor 593/4811 perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang

⁷ *Ibid.*

⁸ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 32.

⁹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 33.

dikuasai Pemda DIY yang menyebabkan pelayanan perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah menjadi terganggu. Hal ini diakibatkan adanya penambahan persyaratan yang dibutuhkan di luar standar prosedur pelayanan pertanahan. Surat Gubernur ini, merupakan implementasi dari pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menetapkan Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Isi dari surat Gubernur tersebut yaitu akan melakukan inventarisasi dan penataan tanah khususnya terhadap tanah negara yang dikuasai oleh Pemerintah DIY yang diberikan kepada Perorangan, Yayasan dan Lembaga Swasta serta Lembaga Pemerintah yang didasarkan atas Surat Keputusan Gubernur DIY tentang Pemberian Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan, yang diterbitkan antara tahun 1976 sampai dengan 1985. Kemudian kepada Badan Pertanahan Provinsi DIY diminta:

1. Dapat mengendalikan setiap permohonan Perpanjangan Hak Pakai, Hak Guna Bangunan dan Peningkatan Hak Serta Peralihan Hak Atas Tanah Negara yang dikuasai oleh Pemerintah DIY;
2. Setiap permohonan hak sebagaimana angka 1 terlebih dahulu mendapat izin dari Gubernur DIY. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam setiap Keputusan Gubernur DIY tentang Pemberian Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan;

3. Setelah permohonan disetujui oleh Gubernur DIY, selanjutnya dapat diproses oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se DIY.¹⁰

Selanjutnya surat tersebut ditindaklanjuti dengan Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/0708 tanggal 15 Februari 2013 tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah yang Dikuasai Pemerintah DIY. Surat ini merupakan kelanjutan dari Surat Gubernur DIY Nomor 593/4811 tanggal 12 November 2012 mengenai Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY.

Melalui ketentuan tersebut ditegaskan bahwa pemberian Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan tidak hanya terbatas pada periode 1976 sampai dengan 1985, melainkan mencakup seluruh pemberian hak berdasarkan Surat Keputusan Kepala Daerah DIY yang pernah diterbitkan.¹¹ Akan tetapi, adanya penambahan persyaratan tersebut menimbulkan ketidakadilan pelayanan yang dirasakan masyarakat, karena prosedur di DIY berbeda dengan provinsi lain. Hal ini terlihat dari kewajiban memperoleh rekomendasi Gubernur terlebih dahulu untuk layanan perpanjangan hak atas tanah yang berasal dari tanah negara, Sultan Ground, maupun Pakualaman Ground.

¹⁰ Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara Yang Dikuasai Pemda DIY.

¹¹ Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/0708 tanggal 15 Februari 2013 tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah yang Dikuasai Pemerintah DIY.

Sri Sultan Hamengku Buwono X menegaskan bahwa tidak ada tanah negara di DIY.¹² Pernyataan tersebut diperkuat di dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (PERDAIS) Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Pasal 6 yang menyebutkan bahwa tanah Kasultanan dan Kadipaten terdiri dari Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon, yang terdapat di seluruh kabupaten atau kota dalam wilayah DIY. Dilanjutkan dengan Pasal 7 dan 8 yang menjelaskan bahwa Tanah Keprabon merupakan tanah yang digunakan Kasultanan maupun Kadipaten untuk bangunan istana dan kelengkapannya.

Adapun tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon merupakan tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan Kadipaten dengan hak Anggaduh, tanah yang digunakan oleh masyarakat/institusi dan telah memiliki serat kekancingan, tanah yang telah digunakan masyarakat/institusi dan belum memiliki Serat Kekancingan dan tanah yang belum digunakan.¹³

Untuk melaksanakan ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, maka diatur selanjutnya dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017

¹² Kompas.com, UU Keistimewaan, Pintu Masuk Klaim Tanah oleh Keraton Yogyakarta (1), terdapat dalam <https://regional.kompas.com/read/2021/09/22/211626478/uu-keistimewaan-pintu-masuk-klaim-tanah-oleh-keraton-yogyakarta-1?page=all>

¹³ PERDAIS Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Pasal 6-8.

tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Implementasi teknis dari ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 49 Tahun 2018 tentang Tata Cara Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, yang menyebutkan bahwa Kasultanan maupun Kadipaten memiliki kewenangan untuk menerbitkan Serat Kekancingan sebagai dasar pemberian izin pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten kepada pihak masyarakat atau lembaga.¹⁴

Setelah diterbitkannya Serat Kekancingan, masyarakat atau lembaga yang bersangkutan dapat diberikan Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai atas tanah dimaksud. Oleh karena itu, setiap pemanfaatan tanah tersebut wajib didahului dengan permohonan dan persetujuan dari Kasultanan atau Kadipaten melalui penerbitan Serat Kekancingan sebagai bentuk legalitas formal.¹⁵

Seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 3 peraturan gubernur tersebut, serat kekancingan merupakan surat keputusan tentang izin pemanfaatan hak atas tanah dari Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat/institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang/diperbarui. Masyarakat harus memperoleh izin dari Kasultanan atau Kadipaten melalui Serat Kekancingan untuk memanfaatkan tanah tersebut.

¹⁴ Erna dkk, "Kepastian dan Perlindungan Hukum Penggunaan Tanah Kasultanan dan Kadipaten oleh Masyarakat Pasca Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Edisi No.3 Vol. 31, Fakultas Hukum Universitas Janabadra, 2024, hlm. 550.

¹⁵ *Ibid.*

Setelah ditelusuri lebih lanjut, terdapat beberapa keluhan masyarakat terkait dengan perpanjangan sertipikat HGB di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta. Menurut data yang didapat dari Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, terdapat 9.577 Hak Guna Bangunan dan 84 diantaranya masih terhambat prosesnya. Keluhan masyarakat pada umumnya berkaitan dengan layanan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan/Hak Pakai karena terindikasi tanah Kasultanan/Kadipaten.¹⁶

Bahwa berdasarkan Surat Gubernur DIY nomor 593/4811, setiap permohonan perpanjangan hak atas tanah yang terindikasi berasal dari tanah negara, Sultan Ground, maupun Pakualaman Ground wajib terlebih dahulu memperoleh rekomendasi dari Gubernur DIY sebelum diproses lebih lanjut.¹⁷ Hambatan-hambatan yang muncul dalam proses perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut menjadi salah satu aspek penting untuk dikaji lebih mendalam, guna memahami sejauh mana kebijakan ini berpengaruh terhadap efektivitas pelayanan pertanahan di Kota Yogyakarta.

Surat Gubernur ini menjadi dasar bagi Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta untuk menanggapi keluhan-keluhan masyarakat. Bagi Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Surat Gubernur ini merupakan perintah dari gubernur kepada aparatur pemerintah yang ada di bawahnya. Tugas dari pada aparatur pemerintah adalah

¹⁶ Wawancara dengan Bapak Supriyanto, Staff Bagian Pendaftaran Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, pada tanggal 1 September 2015.

¹⁷ Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara Yang Dikuasai Pemda DIY.

untuk mengamankan kebijakan-kebijakan dan melaksanakan yang dikeluarkan oleh Gubernur DIY/Sultan Hamengku Buwono yang juga sebagai Raja Yogyakarta.

Dapat dimaknai bahwa Surat Gubernur tersebut merupakan perintah raja. Maka berdasarkan latar belakang persoalan di atas, penulis tertarik untuk mengadakan sebuah penelitian sebagai tugas akhir atau skripsi dengan judul **“Implementasi Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara Yang Dikuasai Pemda DIY Di Kota Yogyakarta”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY di Kota Yogyakarta?
2. Apa saja faktor penghambat proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis jangka waktunya setelah adanya Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa:

1. Untuk menganalisis bagaimana implementasi Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY di Kota Yogyakarta.
2. Untuk menganalisis apa saja faktor yang menghambat perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis waktunya setelah adanya Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY di Kota Yogyakarta.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian tentang Implementasi Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY di Kota Yogyakarta adalah asli, orisinal, tanpa plagiasi atau duplikasi. Dalam rangka menganalisis implementasi Surat Edaran Gubernur DIY perihal pengendalian permohonan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Pertama, Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang Telah Habis Masa Berlaku Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa, Putri Alemina Elisabeth Barus, Skripsi,

Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2019. Skripsi ini membahas Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang Telah Habis Masa Berlaku Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa dan hambatan yang ada dalam proses perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut.

Penelitian ini menggunakan metode empiris yang mengutamakan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer sebagai data utamanya. Penelitian ini fokus kepada pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.¹⁸

Perbedaannya dengan penelitian yang diteliti oleh penulis adalah dari fokus penelitian. Penelitian ini fokus pada Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang Telah Habis Masa Berlaku Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa sedangkan penelitian yang diteliti oleh penulis fokus pada implementasi Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY.

Kedua, Perolehan Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik Kasultanan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Di Kota Yogyakarta, Muhammad Girindra, Skripsi,

¹⁸ Putri Alemia E, “Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang Telah Habis Masa Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa”, Skripsi, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2019.

Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2021. Penelitian ini membahas tentang bagaimana perolehan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik Kasultanan sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di Kota Yogyakarta.¹⁹

Penelitian ini menggunakan metode normatif empiris, yaitu merupakan jenis penelitian yang menelaah bagaimana peraturan hukum positif diterapkan secara nyata dalam berbagai peristiwa hukum yang terjadi di tengah masyarakat. Perbedaan dengan penelitian yang diteliti oleh penulis ada pada fokus penelitian. Penelitian ini fokus pada perolehan Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik Kasultanan sebelum dan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di Kota Yogyakarta, sedangkan penelitian penulis fokus pada implementasi Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY.

Ketiga, Pelaksanaan Perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang Telah Habis Masa Berlakunya Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Di Kabupaten Sleman, Fhamilla Mur Ambika, Jurnal, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017. Tulisan ini fokus pada pelaksanaan perpanjangan hak guna

¹⁹ Muhammad Girindra W, “Perolehan Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik Kasultanan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di Kota Yogyakarta”, *Skripsi*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta 2021.

bangunan yang telah habis masa berlakunya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 di Kabupaten Sleman.²⁰

Tulisan ini menggunakan metode empiris, yaitu penelitian yang berfokus pada pengumpulan data primer melalui kegiatan lapangan sebagai sumber data utama. Selain itu, tulisan ini juga dilengkapi dengan studi kepustakaan untuk memperoleh data sekunder yang berperan sebagai pendukung dalam analisis. Hasil penelitian dari tulisan ini adalah bahwa pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya di Kabupaten Sleman belum sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis ada pada fokus penelitian. Tulisan ini fokus pada pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 di Kabupaten Sleman, sedangkan penelitian penulis fokus pada implementasi Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY.

E. Tinjauan Pustaka

1. Sejarah Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta

²⁰ Fhamilla M Ambika, "Pelaksanaan Perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) Yang Telah Habis Masa Berlakunya Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Di Kabupaten Sleman", *Jurnal*, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017.

Menurut sejarah, pada awalnya tanah di daerah swapraja Yogyakarta adalah milik raja dan raja berkuasa penuh atas tanah-tanah rakyat. Rakyat hanya diberikan hak “anggaduh” yaitu hak untuk meminjam tanah dan wajib memberikan sebagian hasil dari garapannya kepada raja.²¹ Terdapat Pernyataan Domein di Kasultanan Yogyakarta, yang dimuat dalam Rijksbald Yogyakarta tahun 1918 nomor 16.²² Setelah diadakannya reorganisasi Rijksbald tahun 1918 yang mengatur bahwa tanah yang diberikan kepada Kalurahan dengan hak andarbe diberikan kepada rakyat dengan hak anganggo turun-temurun, sedang sebagian kecil dari tanah-tanah itu dipergunakan oleh kalurahan sendiri, untuk keperluan Kas Desa, plungguh dan pengarem-arem, atau keperluan lain, maka tanah-tanah yang semula dimiliki oleh raja/kasultanan menjadi milik kalurahan.²³

Pada saat Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualam menjadi bagian dari NKRI tahun 1945, Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Puro Pakualam tunduk pada undang-undang yang berlaku. Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁴ Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1950 ini lalu menurun ke Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954.

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Perundang – Undangan Agraria Indonesia*, Penerbit Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 1988, hlm. 26.

²² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ctk. Kesepuluh, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 48.

²³ Tambahan Lembar Daerah Keistimewaan Yogyakarta, 14 November 1956.

²⁴ Tirta.id, Asal Usul Tanah Desa: Dari Kepunyaan Daerah Jadi Milik Keraton, terdapat dalam https://tirta.id/asal-usul-tanah-desa-dari-kepunyaan-negara-jadi-milik-keraton-gjHZ#google_vignette . Sep. 22, 2021. Diakses tanggal 4 Mei 2025.

Setelah itu, lahir Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok–pokok Peraturan Agraria (selanjutnya disingkat dengan UUPA). Akan tetapi, UUPA baru berlaku sepenuhnya di Daerah Istimewa Yogyakarta pada saat pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 33 Tahun 1984 tentang pemberlakuan UUPA sepenuhnya di Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁵ Pada tahun 2012, terbitlah Undang–Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengakibatkan Kasultanan dan Kadipaten menjadi badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah.²⁶

2. Undang-Undang Keistimewaan

Pada tanggal 31 Agustus 2012, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono secara resmi mengesahkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-Undang ini hadir sebagai pelengkap atas kekurangan yang terdapat dalam peraturan sebelumnya, yaitu Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 jo. Undang-Undang No. 19 Tahun 1950 jo. Undang-Undang No. 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁷

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 secara tegas menyatakan bahwa keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merujuk pada kedudukan hukumnya

²⁵ Putri Arnidya Sari, Ana Silviana, Agun Basuki Prastyo, “Pengakuan 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 Journal*, Edisi No. 4, Vol. 5, 2016, hlm. 15.

²⁶ Yagus Suyadi, *Loc. Cit.*

²⁷ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 171.

yang istimewa, yang didasarkan pada sejarah serta hak asal-usul sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk mengelola dan menyelenggarakan kewenangan khusus. Kewenangan istimewa tersebut merupakan wewenang tambahan yang dimiliki oleh DIY di luar kewenangan umum yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang pemerintah daerah.²⁸ Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk:

- a. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
- b. Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat;
- c. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin Bhinneka Tunggal Ika dalam kerangka NKRI;
- 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.²⁹

Undang-Undang Keistimewaan mengatur berbagai kewenangan khusus, salah satunya terkait urusan pertanahan. Dalam Pasal 32 Undang-Undang Keistimewaan dijelaskan bahwa Kasultanan dan Kadipaten memiliki status sebagai badan hukum, sehingga keduanya menjadi subjek hukum yang berhak memiliki tanah dengan status hak milik, yaitu tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibid*

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Keistimewaan tersebut, tanah-tanah milik Kasultanan dan Kadipaten wajib didaftarkan pada Lembaga pertanahan yang berwenang, sesuai peraturan yang berlaku. Proses pendaftaran dilakukan oleh pihak lain, namun harus disertai dengan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan, dan dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten.³⁰

3. Pengaturan Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta Setelah Undang-Undang Keistimewaan

Pasca terbitnya Undang-Undang Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012, terbentuklah Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten (PERDAIS). Peraturan daerah tersebut mengatur bahwa Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten adalah tanah milik Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang terdiri atas tanah keprabon dan tanah bukan keprabon (dede keprabon) yang tersebar di seluruh wilayah di DIY.³¹

Proses pendaftaran tanah tersebut tidak dilakukan melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN), tetapi melalui Panitikismo, yaitu lembaga resmi

³⁰ Choirunnisa Aprilita A, "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Terhadap Tanah Kasultanan Di Kelurahan Terban Kota Yogyakarta", Skripsi, 2020, hlm. 15.

³¹ Rezty Dhany Y, "Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) Pertanahan No. 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta", Tesis, 2018, hlm. 4.

milik Kraton yang berwenang menerbitkan surat kepemilikan yang disebut kekancingan. BPN hanya berfungsi sebagai lembaga informasi bagi masyarakat untuk memastikan apakah tanah yang dimiliki berstatus Sultan Ground (SG) atau Paku Alam Ground (PAG).³² Untuk memperjelas pelaksanaan ketentuan dalam peraturan daerah tersebut, dengan demikian diterbitkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 33 Tahun 2017 tentang tata cara pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.³³

Setelah terbitnya peraturan gubernur tersebut, terbitlah Peraturan Gubernur DIY Nomor 34 Tahun 2017 tentang pemanfaatan tanah desa yang kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 tentang pemanfaatan tanah kalurahan. Kemudian pada tanggal 10 Maret 2022 diterbitkan 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.

4. Tinjauan Hukum Islam Tentang Hak Atas Tanah

Dalam hukum Islam, konsep kepemilikan atas tanah berlandaskan keyakinan bahwa seluruh isi bumi, termasuk tanah, merupakan milik Allah.

³² *Ibid.*

³³ Farhan Rosyid R, "Penatausahaan Tanah Sultan Ground di Kabupaten Gunungkidul Berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 33 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Kadipaten", *Skripsi*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2024.

Manusia hanya diberi wewenang untuk mengelola dan memanfaatkannya sebaik mungkin. Oleh karena itu, apabila seseorang yang memiliki tanah tidak mengelolanya secara optimal, negara memiliki hak untuk mengambil tindakan agar tanah tersebut dapat dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Jika tanah tersebut terus dibiarkan terlantar dalam waktu yang lama, maka hak kepemilikannya secara otomatis dapat dicabut.³⁴

Dalam sistem hukum Islam, kepemilikan tanah yang dikelola oleh negara dibagi menjadi tiga jenis, yaitu kepemilikan individu, kepemilikan umum (publik), dan kepemilikan negara. Islam menghormati hak individu atas kepemilikan tanah dan mengakuinya dalam berbagai bentuk, seperti *Al-Milkiyah* (Hak Milik), *Ijarah* (Hak Sewa), *Muzara'ah* (Hak Pakai-Hak Bagi Hasil) dan *Rahn* (Hak Gadai Atas Tanah). Adapun cara memperoleh kepemilikan tanah menurut Islam meliputi hasil kerja, pemberian hadiah, warisan, hibah, serta dengan cara menghidupkan atau mengelola tanah yang tidak bertuan (*ihya'al-mawat*).³⁵

F. Metode Penelitian

1. Tipologi Penelitian

³⁴ Lathifa dkk, "Konsep Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Perspektif Hukum Adat dan Hukum Islam di Indonesia", *Customary Law Journal*, Edisi No. 2, Vol. 1, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tidar, 2024, hlm. 8

³⁵*Ibid*

Tipologi penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian normatif-empiris, yaitu penelitian yang mengkaji secara mendalam penerapan hukum dalam kehidupan masyarakat dengan berlandaskan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pendekatan Penelitian

a. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif yang diperkuat dengan data empiris, yakni dengan mengkaji ketentuan hukum tertulis serta pelaksanaannya dalam masyarakat untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Penyelesaian masalah tersebut harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dapat diterapkan secara nyata dalam kehidupan masyarakat.

b. Objek Penelitian

Dalam penelitian ini, menggunakan objek penelitian Implementasi Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 dalam praktik penyelenggaraan administrasi pertanahan. Penelitian ini akan difokuskan pada prosedur, mekanisme persetujuan, dan perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan yang telah habis jangka waktunya. Objek penelitian ini dipilih untuk memberikan Gambaran menyeluruh tentang implementasi kebijakan dan dampaknya terhadap hak-hak masyarakat.

c. Subjek Penelitian

Pihak yang menjadi subjek dalam penelitian ini adalah:

- 1) Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta;
- 2) Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota Yogyakarta;
- 3) Masyarakat pemegang Hak Guna Bangunan yang masa berlakunya habis setelah berlakunya Surat Gubernur DIY Nomor 593/4811.

d. Sumber Data Penelitian

1) Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari lapangan atau subjek penelitian yang terkait dengan implementasi surat edaran Gubernur DIY perihal pengendalian permohonan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

2) Data Sekunder

Data sekunder dikumpulkan melalui berbagai literatur, dokumen, serta informasi yang relevan dengan topik penelitian, termasuk peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sumber-sumber hukum lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

e. Teknik Pengumpulan Data

1) Data Primer

Data ini diperoleh dengan cara wawancara kepada subjek penelitian mengenai implementasi surat edaran Gubernur DIY perihal

pengendalian permohonan Hak Atas Tanah Negara yang dikuasai Pemda DIY. Wawancara dilakukan dengan sesi tanya jawab yang terstruktur. Peneliti terlebih dahulu Menyusun daftar pertanyaan yang difokuskan pada aspek-aspek yang berkaitan langsung dengan permasalahan penelitian.

2) Data Sekunder

Data ini diperoleh melalui studi pustaka yang komprehensif, dengan menelaah berbagai sumber seperti buku, jurnal ilmiah dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan topik penelitian ini.

G. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu menganalisis, menggambarkan dan meringkas berbagai kondisi dan situasi berdasarkan data yang diperoleh dari hasil wawancara atau observasi terkait permasalahan yang diteliti di lapangan.

H. Kerangka Skripsi

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab ini memaparkan uraian mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, serta tinjauan pustaka yang relevan dengan pembahasan yang akan dijelaskan dalam bab-bab berikutnya.

BAB II TINJAUAN UMUM

Pada bab ini berisi Kajian Teoretis. Pada bab ini menjelaskan tentang tinjauan umum Implementasi Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY.

BAB III PEMBAHASAN

Bab ini akan membahas analisis penelitian dari berbagai data yang telah penulis kumpulkan sebelumnya mengenai implementasi Surat Edaran Gubernur DIY perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY. Terdapat dua pembahasan yang akan penulis uraikan pada bab ini, yaitu:

A. Hasil Penelitian

1. Gambaran masyarakat setelah adanya Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY.

B. Pembahasan

1. Implementasi Surat Edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811 perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang dikuasai Pemda DIY.
2. Perlindungan hukum pemohon perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis jangka waktunya setelah adanya Surat edaran Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/4811.

BAB IV PENUTUP

Bab ini merupakan bagian penutup yang menyajikan kesimpulan dari keseluruhan hasil penelitian yang telah dilakukan, serta menyampaikan saran dari penulis terkait peristiwa yang diteliti, agar dapat dijadikan sebagai bahan kajian dan pembelajaran di masa mendatang.