

**PROBLEMATIKA HUKUM DALAM PERPANJANGAN HAK GUNA
BANGUNAN DI ATAS TANAH MILIK KESULTANAN DI KOTA
YOGYAKARTA**

***LEGAL PROBLEMATICS IN THE EXTENSION OF BUILDING USE
RIGHTS ON SULTANATE-OWNED LAND IN YOGYAKARTA CITY***

Alfonsus Penaga Ricardoputra, Noor Saptanti dan Erna Dyah Kusumawati

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Korespondensi Penulis : apenagar@gmail.com, noor_saptanti@staff.uns.ac.id,
erna.d.kusumawati@staff.uns.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Ricardoputra, Alfonsus Penaga, Noor Saptanti dan Erna Dyah Kusumawati. *Problematika Hukum dalam Perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Milik Kesultanan di Kota Yogyakarta*.

Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.9 (2025).

ABSTRAK

Problematika hukum perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Kasultanan di Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, muncul dari pertemuan pengaturan pertanahan nasional dengan kewenangan Kasultanan sebagai pemilik tanah. Kajian ini bertujuan menjelaskan sumber persoalan, memetakan implikasi kewenangan para pihak, serta menilai posisi dan risiko tanggung jawab hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam proses perpanjangan hak. Metode penelitian menggunakan penelitian hukum empiris; data dikumpulkan melalui studi dokumen, wawancara, serta penelusuran praktik pelayanan pertanahan, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan pluralisme hukum dan teori pertanggungjawaban hukum. Hasil kajian menunjukkan bahwa pengaturan khusus berdasarkan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten menempatkan tanah Kasultanan dalam tata kelola yang berbeda dari sistem umum Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, sehingga memunculkan ketidakpastian penetapan status tanah Kasultanan (Sultan Ground), keterbatasan data riwayat bidang dan sertifikat awal, koordinasi lintas lembaga yang berjenjang, ketidakseragaman persyaratan administrasi, pembebanan pisungsun yang belum terukur, serta meningkatnya risiko kehati-hatian dan tanggung jawab profesional PPAT. Kebutuhan penataan prosedur mengarah pada penyusunan pedoman teknis tunggal, penegasan pembagian kewenangan, standarisasi persyaratan dan verifikasi, serta penguatan kepastian hukum bagi pemegang HGB dan PPAT.

Kata Kunci: Hak Guna Bangunan, Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Tanah Kasultanan

ABSTRACT

The legal issues surrounding the extension of Building Use Rights over Kasultanan Land in the City of Yogyakarta, Special Region of Yogyakarta, arise from the intersection between Indonesia's national land law framework and the Kasultanan's authority as the landowner. This study aims to explain the sources of these issues, map the implications of the parties' respective powers and assess the position and potential legal-liability risks faced by Land Deed Officials in the extension process. The research employs an empirical legal method; data were collected through document review, interviews and an examination of land-service practices and then analyzed qualitatively using a legal pluralism approach and theories of legal liability. The findings indicate that the special regulatory regime under Law Number 13 of 2012 on the Special Status of the Special Region of Yogyakarta and the Special Regional Regulation of the Special Region of Yogyakarta Number 1 of 2017 on the Management and Utilization of Kasultanan Land and Kadipaten Land places Kasultanan Land under a governance system that differs from the general regime under Law Number 5 of 1960 on Basic Agrarian Principles. This divergence gives rise to uncertainty in determining the legal status of Sultan Ground, limited traceability of parcel histories and initial certificates, multi-tier inter-agency coordination, non-uniform administrative requirements, unmeasured pisungsun charges and increased prudential and professional-liability risks for PPAT. The need for procedural restructuring points to the development of a single binding technical guideline, clearer delineation of authority, standardized requirements and verification and stronger legal certainty for rights holders and Land Deed Officials.

Keywords: *Building Use Rights, Land Deed Official dan Sultanate Land*

A. PENDAHULUAN

Tanah Kasultanan Yogyakarta merupakan aset kebudayaan yang mengandung nilai historis, filosofis dan sosial yang melekat pada struktur pemerintahan tradisional Kasultanan Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat. Keberadaan tanah tersebut tidak semata diposisikan sebagai sumber daya ekonomi, melainkan juga berfungsi sebagai simbol legitimasi kekuasaan Sultan serta penopang keberlanjutan nilai-nilai adat dan budaya lokal. Pemanfaatan tanah Kasultanan selama ini mencerminkan fungsi sosial tersebut, antara lain melalui penggunaan untuk kepentingan ritual adat, pemukiman keluarga Karaton, serta fasilitas publik bernuansa budaya seperti Pasar Ngasem dan Kompleks Taman Sari. Karakter khas tersebut menyebabkan tanah Kasultanan memiliki corak pengaturan yang berbeda dibandingkan tanah negara pada umumnya.

Pengakuan terhadap kekhususan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) berakar pada Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Ketentuan konstitusional tersebut menegaskan bahwa negara tidak menyeragamkan seluruh daerah dalam satu pola pemerintahan, melainkan memberikan ruang pengakuan terhadap daerah yang memiliki latar belakang sejarah dan sistem pemerintahan berbasis tradisi, seperti Yogyakarta.¹ Pengakuan ini sekaligus menjadi dasar normatif bagi pembentukan pengaturan pertanahan yang disesuaikan dengan karakter sosial, budaya dan sejarah wilayah, termasuk pengelolaan tanah Kasultanan sebagai bagian dari identitas dan tata pemerintahan DIY.²

Pengaturan lebih lanjut diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Keistimewaan). Bab X undang-undang tersebut mengatur secara khusus urusan pertanahan. Pasal 32 ayat (1) menyebutkan secara eksplisit bahwa “Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten merupakan tanah milik Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Selanjutnya, Pasal 33 ayat (1) menegaskan bahwa “Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat.” Ketentuan tersebut menempatkan tanah Kasultanan sebagai bagian dari identitas budaya sekaligus sebagai objek pengaturan hukum yang berada dalam kewenangan Kasultanan.³

¹ Muhammad Bayu Rizhaldi dan Indri Fogar Susilowati, *Analisis Yuridis Tumpang Tindih Kewenangan BPN Yogyakarta dan Keraton dalam Dua Prinsip Sistem Pengelolaan Tanah setelah Berlakunya UU No.13 Tahun 2012 dari Perspektif Hukum Nasional*, Novum: Jurnal Hukum, Vol.6, No.2 (2023).

² Della Kusumo dan Sudaryono, *Nilai-Nilai Keistimewaan dalam Sistem Pertanahan di Yogyakarta*, Jurnal Multidisiplin West Science, Vol.2, No.5 (2023).

³ Dwi Rinto Yulias Setyono, *Pelaksanaan Sertipikat Hak atas Tanah Elektronik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi*, Tesis, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2024.

Dalam sistem hukum pertanahan nasional, pengaturan mengenai Hak Guna Bangunan (HGB) bersumber pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 35 ayat (1) UUPA menyatakan “Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.” Ketentuan mengenai perpanjangan diatur dalam Pasal 37 ayat (1) UUPA yang menyebutkan “Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunan, jangka waktu HGB dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.” Pengaturan tersebut diperjelas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Pasal 37 ayat (2) PP 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa “Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun.” Pasal 37 ayat (3) menegaskan bahwa perpanjangan hanya dapat diberikan apabila tanah dimanfaatkan sesuai peruntukan dan rencana tata ruang. Secara normatif, ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak sekaligus menjaga fungsi tanah agar tidak disalahgunakan.⁴

Penerapan HGB di atas tanah Kasultanan Yogyakarta menghadirkan permasalahan hukum yang kompleks akibat pertemuan dua sistem pengaturan. Di satu sisi, UU Keistimewaan memberikan kewenangan pengelolaan tanah kepada Kasultanan sebagai pemilik tanah Kasultanan. Di sisi lain, UUPA dan peraturan pelaksanaannya menempatkan negara melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai otoritas administratif dalam pendaftaran, perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah. Perbedaan dasar kewenangan tersebut memunculkan ketegangan antara pengaturan berbasis hukum adat Kasultanan dan sistem hukum pertanahan nasional yang bersifat administratif.⁵

Situasi ini menempatkan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) pada posisi yang strategis sekaligus dilematis dalam praktik pertanahan. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT,

⁴ A.Briantama, *Konflik Agraria Sultan Ground antara Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat Versus Kepentingan Masyarakat Desa, Studi Kasus Desa Jomboran, Kecamatan Sendangagung, Kabupaten Sleman*, Journal of Politic and Government Studies, Vol.12, No.3 (2023).

⁵ Nur Aini Setiawati, *Land Regulations in The Yogyakarta Sultanate Rijksblad in The Second Decade of The 20 Century*, Paramita: Historical Studies Journal, Vol.31, No.1 (2021).

sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, mendefinisikan PPAT sebagai “pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.” Pasal 2 ayat (1) dalam peraturan yang sama menegaskan bahwa PPAT melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah melalui pembuatan akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu. Fungsi tersebut menuntut PPAT memastikan terpenuhinya syarat formil dan materiil setiap perbuatan hukum, termasuk kepastian status tanah serta kejelasan kewenangan pihak yang memberikan persetujuan atas penggunaan dan perpanjangan hak.⁶

Sejumlah penelitian terdahulu mengidentifikasi lemahnya kepastian hukum bagi masyarakat yang menguasai tanah Kasultanan dengan status HGB. Penelitian yang dilakukan oleh Siti Nurjanah pada tahun 2019 menyoroti adanya dualisme kewenangan antara BPN Kota Yogyakarta dan Karaton Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat dalam proses pendaftaran serta perpanjangan HGB, yang berimplikasi pada ketidakpastian status hukum pemegang hak dan berlarutnya proses administrasi pertanahan. Penelitian yang dilakukan oleh Siti Nurjanah berfokus pada tarik-menarik kewenangan antar lembaga tanpa mengulas secara mendalam peran aktor perantara dalam pelaksanaan perpanjangan hak.⁷ Penelitian yang dilakukan oleh Vani Wirawan pada 2021 mengenai hambatan administratif dan yuridis dalam pengelolaan tanah Kasultanan Yogyakarta, dengan penekanan pada konflik penafsiran antara pengaturan pertanahan nasional berbasis UUPA dan kewenangan pengelolaan tanah adat yang dimiliki Kasultanan berdasarkan UU Keistimewaan. Penelitian Vani lebih menempatkan persoalan pada tataran kebijakan dan kelembagaan, sehingga belum memberikan perhatian khusus terhadap posisi dan tanggung jawab PPAT sebagai pejabat umum yang terlibat langsung dalam proses perpanjangan HGB.⁸

⁶ Olan Suparlan, dkk., *Optimalisasi Pemanfaatan Tanah Kas Desa dalam Meningkatkan Ekonomi Masyarakat*, EKOMA, Vol.3, No.3 (Maret 2024).

⁷ Siti Nurjanah, *Dualisme Kewenangan Pengelolaan Tanah Kasultanan dalam Pendaftaran Hak atas Tanah di Kota Yogyakarta*, Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2019.

⁸ V. Wirawan, *Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdais Yogyakarta*, Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum, Vol.6, No.2 (2019).

Ketiadaan data terintegrasi mengenai jumlah pemegang HGB di atas tanah Kasultanan yang telah berakhir masa berlakunya, termasuk informasi mengenai permohonan perpanjangan yang tertunda atau ditolak, mencerminkan lemahnya tata kelola administrasi pertanahan. Ketidakjelasan mekanisme koordinasi antara BPN dan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat memperlebar jarak antara pengaturan normatif dalam peraturan perundang-undangan dan praktik pertanahan di tingkat lokal, sehingga berdampak langsung pada ketidakpastian status hukum masyarakat yang bermukim atau berusaha di atas tanah Kasultanan, terutama dalam proses perpanjangan HGB maupun peralihan hak atas bangunan.⁹ Kondisi tersebut dapat dipahami melalui perspektif pluralisme hukum, sebagaimana dikemukakan oleh John Griffiths bahwa dalam satu ruang sosial dapat berlaku lebih dari satu sistem hukum yang saling berinteraksi antara hukum negara dan hukum non-negara, termasuk hukum adat dan otoritas tradisional. Keberlakuan secara bersama-sama antara pengaturan pertanahan nasional dan kewenangan adat Kasultanan tanpa mekanisme koordinasi yang tegas menimbulkan ketegangan normatif yang berdampak pada ketidakpastian hukum.¹⁰ Situasi ini berkaitan erat dengan teori tanggung jawab hukum menurut Hans Kelsen, yang menegaskan bahwa tanggung jawab hukum melekat pada subjek yang oleh norma diberi kewenangan sekaligus kewajiban untuk bertindak.¹¹ Ketidakjelasan pembagian kewenangan antara BPN dan Kasultanan mengaburkan subjek yang bertanggung jawab atas kepastian status HGB. Oleh karena itu, ketidakpastian tersebut dialihkan kepada masyarakat dan PPAT sebagai pelaksana di tingkat operasional. Meskipun perpanjangan HGB di atas Tanah Kasultanan telah memiliki dasar aturan, praktik di lapangan menunjukkan adanya gap antara ketentuan dan pelaksanaan, terutama terkait persyaratan, koordinasi dan standar layanan. Gap ini menimbulkan ketidakpastian dan risiko hukum bagi PPAT dalam memastikan prosedur perpanjangan berjalan sesuai hukum. Kondisi tersebut menjadi dasar perumusan pertanyaan penelitian mengenai tantangan hukum yang dihadapi PPAT dalam perpanjangan HGB di atas Tanah Kasultanan di Kota Yogyakarta.

⁹ Yohanes Supama dan Antonius Imbiri, *Dualisme Pengaturan Hukum dalam Pengelolaan Tanah Desa di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal Tunas Agraria, Vol.8, No.3 (2025).

¹⁰ John Griffiths, *What Is Legal Pluralism?*, Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, Vol.18, No.24 (1986).

¹¹ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2011.

Artikel ini menelaah secara empiris problematika perpanjangan HGB di atas Tanah Kasultanan Yogyakarta, khususnya kendala implementasi ketentuan hukum dan kendala administratif yang muncul dalam praktik. Hal ini terjadi ketika PPAT harus menghubungkan kewenangan Kasultanan melalui Panitikismo, pelayanan pertanahan pada BPN dan kepentingan pemegang hak, serta menegaskan kebaruan pada posisi PPAT sebagai penghubung utama penyelarasan pengaturan pertanahan nasional dan tata kelola tanah Kasultanan.

Metode penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum empiris yang dilaksanakan di wilayah Kota Yogyakarta. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dan penelusuran praktik lapangan kepada 3 orang PPAT, pejabat BPN yang menangani penetapan hak dan pendaftaran, serta pihak Kasultanan melalui Panitikismo, disertai observasi proses pengurusan perpanjangan hak. Data sekunder dihimpun melalui studi dokumen dan kepustakaan yang bertumpu pada Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, 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, serta Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 49 Tahun 2018, ditopang literatur ilmiah yang terkait. Pengolahan data dilakukan secara kualitatif melalui pengelompokan temuan lapangan dan pembacaan sistematis ketentuan hukum untuk menilai kesesuaian persyaratan dengan praktik pelayanan perpanjangan HGB.

B. PEMBAHASAN

Pelaksanaan perpanjangan HGB pada bidang tanah yang berstatus Tanah Kasultanan di DIY secara formal berada dalam pengaturan khusus, namun dalam kerangka penelitian empiris perhatian utama diarahkan pada bagaimana ketentuan

tersebut dijalankan dalam praktik layanan dan persoalan yang muncul di lapangan.¹² Temuan lapangan menunjukkan bahwa proses perpanjangan HGB tidak selalu berjalan melalui satu jalur layanan yang sederhana, karena pemohon kerap terlebih dahulu menghadapi penentuan status tanah, verifikasi asal-usul, serta koordinasi antarinstansi yang mempengaruhi alur, waktu dan kepastian prosedur; pada kondisi tertentu, proses juga mensyaratkan pemenuhan dokumen atau persetujuan dari otoritas pengelola Tanah Kasultanan melalui Panitikismo, sehingga PPAT harus bekerja dengan kehati-hatian administratif yang lebih tinggi untuk memastikan kelengkapan, kesesuaian prosedur dan keterterimaan berkas pada tahap berikutnya. Situasi tersebut menimbulkan kendala implementatif yang berdampak pada efektivitas perpanjangan hak, baik bagi pemohon maupun bagi PPAT sebagai pihak yang terlibat langsung dalam pengurusan administrasi pertanahan. Adapun problematika sebagai berikut:

1. Problematika Pemahaman terhadap Pengaturan Hukum Keistimewaan sebagai *Lex Specialis* atas Perubahan HGB

UU Keistimewaan memberikan kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan kepada Kasultanan Yogyakarta yang dijalankan melalui Panitikismo. Pengaturan khusus ini menimbulkan persoalan dalam praktik perpanjangan HGB karena tidak seluruh pemohon maupun PPAT memahami perbedaan prosedur antara pengaturan pertanahan nasional dan pengaturan keistimewaan.¹³

Perbedaan pandangan mengenai relasi kewenangan antara Panitikismo sebagai pemegang otoritas pemanfaatan tanah Kasultanan dan BPN sebagai instansi pendaftaran hak sering terjadi. Masyarakat pada umumnya belum memahami bahwa perpanjangan HGB di atas tanah Kasultanan wajib didasarkan pada persetujuan Kasultanan yang dituangkan dalam Akta Perjanjian HGB atau serat kekancingan.¹⁴ Ketidakpahaman masyarakat juga ditemukan dari hasil wawancara dengan PPAT, Panitikismo dan BPN.

¹² Reni Anggriani, *Perjanjian Pengadaan Tanah Kas Desa sebagai Lahan Kawasan Industri di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal Media Hukum, Vol.24, No.2 (2017).

¹³ Harris Yonatan Parmahan Sibuea, *Arti Penting Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali*, Negara Hukum, Vol.2, No.2 (2011). p.287-306.

¹⁴ Onny Medaline, *Pembaharuan Hukum Pendaftaran Tanah: Narasi Epistemik Pendaftaran Tanah Dalam Tataaturan Pemberlakuan UU Cipta Kerja*, Umsu Press, Medan, 2024, p.80.

Ketiadaan pedoman teknis yang bersifat operasional dan menyatukan pengaturan UUPA dan Perdas inilah yang menyebabkan ketidakpastian prosedural yang harus ditafsirkan sendiri oleh PPAT.

2. Problematika Koordinasi antar Lembaga

Perpanjangan HGB di atas tanah Kasultanan melibatkan koordinasi antara Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (Dispertaru) Kabupaten atau Kota, Dispertaru Provinsi, Panitikismo, BPN dan PPAT. Pola koordinasi yang bersifat berjenjang menyebabkan proses administrasi berjalan dalam waktu yang relatif panjang. Sistem pertukaran data antar instansi belum terintegrasi secara digital sehingga pemeriksaan dokumen masih dilakukan secara terpisah.¹⁵

Panitikismo juga mensyaratkan dokumen tambahan yang tidak dikenal dalam praktik pertanahan nasional. Keadaan tersebut menuntut PPAT untuk menyesuaikan praktik profesionalnya agar sejalan dengan tata kelola tanah Kasultanan. Proses perpanjangan HGB akhirnya berjalan tidak efisien dan sangat bergantung pada karakteristik setiap perkara.

3. Problematika Pembebanan Biaya Pemanfaatan Tanah Kasultanan

Permohonan perpanjangan HGB di atas tanah Kasultanan mensyaratkan pemenuhan kewajiban finansial berupa pisungsun sebagai bentuk kontribusi pemanfaatan tanah. UU Keistimewaan tidak mengatur secara rinci besaran pisungsun dalam ukuran baku sehingga besaran kewajiban dapat berbeda antar bidang tanah. Keadaan ini menimbulkan ketidakpastian bagi pemohon.¹⁶

Beban biaya yang dinilai cukup tinggi oleh sebagian pemegang hak menjadi faktor penghambat kelanjutan proses administrasi. Pemohon sering tidak memahami konsekuensi hukum apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yaitu hanya memperoleh persetujuan berupa serat kekancingan tanpa diterbitkannya sertifikat HGB Perbedaan kemampuan ekonomi masyarakat mempengaruhi keberlanjutan pengurusan perpanjangan HGB.

¹⁵ Idham, *Analisis Kritis Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Milik Masyarakat Adat untuk Menguhkan Analisis Kepastian Hukum dan Peningkatan Ekonomi Kerakyatan*, Penerbit Alumni, Bandung, 2023, p.11-15.

¹⁶ Stevy Anggreani dan Budi Santoso, *Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan setelah Berakhirnya Jangka Waktu*, Notarius, Vol.17, No.1 (2024), p.44-60.

4. Problematika Tidak Tersedianya Sertifikat pada Tanah Kasultanan Tertentu

Pada sejumlah bidang tanah Kasultanan, khususnya yang dulu dipinjam oleh kolonial Belanda sertifikat HGB pernah diterbitkan. Kolonial Belanda memberikan sertifikat atas tanah yang dipinjamnya tersebut sebagai Tanah Kasultanan, yang berarti miliknya Sultan Yogyakarta. Namun tidak semua tanah yang ada di Yogyakarta memiliki sertifikat tersebut. Keadaan ini menimbulkan hambatan serius dalam proses perpanjangan HGB karena tidak terdapat dokumen dasar yang lazim digunakan dalam sistem pendaftaran tanah nasional. Informasi ini diperoleh dari wawancara dengan BPN. BPN menghadapi kesulitan untuk memproses perpanjangan HGB karena tidak ada sertifikat awal yang dapat dijadikan pijakan administrasi.¹⁷

Berdasarkan hasil wawancara dengan PPAT, BPN dan Panitikismo, ketiadaan sertifikat awal juga berdampak langsung pada kewenangan PPAT. Akta perpanjangan HGB tidak dapat dibuat tanpa adanya dokumen yang jelas dan terdaftar. Ketergantungan terhadap data historis Kasultanan menjadi semakin besar, sementara tidak seluruh arsip penguasaan tanah terdokumentasi secara tertulis dan sistematis. Keadaan ini menurunkan tingkat kepastian hukum bagi pemegang HGB karena keberlangsungan HGB sangat bergantung pada ketersediaan data historis yang bersifat terbatas khususnya di pinggiran kota atau kabupaten-kabupaten di DIY. Sementara data pertanahan di Kota Yogyakarta diduga sudah lengkap, walaupun PPAT, BPN dan Panitikismo tidak bisa menjamin kelengkapan data tersebut sebelum ditelisik satu per satu.

5. Problematika Kepastian Hukum Perjanjian Pemanfaatan Tanah Kasultanan

Perjanjian pemanfaatan tanah Kasultanan yang dituangkan dalam Akta Perjanjian HGB atau serat kekancingan memuat ketentuan mengenai penggunaan dan peruntukan tanah. Ketidakpatuhan terhadap klausul perjanjian sering terjadi, terutama dalam bentuk perubahan fungsi bangunan tanpa persetujuan Panitikismo. Keadaan ini membuka ruang bagi Kasultanan untuk menarik kembali izin pemanfaatan tanah.

¹⁷ R. Setiawan, *Sistem Pertanahan di Indonesia dan Prospek Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik*, Jurnal Hukum Tanah, Vol.2, No.1 (2018). p.45-62.

PPAT menghadapi kesulitan untuk memastikan kepatuhan faktual pemohon terhadap seluruh kewajiban perjanjian sebelum pembuatan akta perpanjangan dilakukan. Risiko pembatalan atau penghentian izin pemanfaatan tanah tetap melekat meskipun akta perpanjangan telah dibuat. Situasi tersebut memengaruhi tingkat kehati-hatian PPAT karena setiap kekeliruan berpotensi menimbulkan tanggung jawab hukum.

UU Keistimewaan dan Perdais memang telah membawa pengaruh pada pengurusan perpanjangan HGB. Tanah Kasultanan mendapatkan perlakuan berbeda dari tanah negara pada umumnya. Semakin banyaknya lembaga yang terlibat dalam pengurusan perpanjangan HGB disertai dengan data historis yang belum lengkap dan terintegrasi membuat proses tersebut menjadi lama dan membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Status tanah Kasultanan menjadikan nilai tanah menurun karena hanya bisa mendapatkan sertifikasi HGB. Masyarakat yang tinggal di DIY, khususnya di Kota Yogyakarta merasa tidak aman dengan perubahan tersebut. Sosialisasi yang masif kepada masyarakat masih perlu dilakukan. PPAT yang memahami proses perpanjangan HGB atas tanah Kasultanan perlu diperbanyak.

Keistimewaan memang memberikan dampak pada keberagaman peraturan dan hukum yang berlaku. Hukum dan peraturan di Indonesia dan hukum yang ada di daerah memang menimbulkan tantangan dan problematika tersendiri bagi daerah tersebut. Teori pluralisme hukum John Griffiths memandang hukum sebagai kenyataan sosial yang tidak tunggal karena dalam satu bidang kehidupan yang sama dapat bekerja lebih dari satu tatanan norma yang memiliki mekanisme kepatuhan sendiri, memiliki sumber kewenangan berbeda dan tetap dipatuhi oleh para subjek hukum sehingga hukum negara tidak selalu menjadi satu satunya rujukan yang menentukan perilaku.¹⁸ Griffiths membedakan pluralisme hukum lemah ketika aturan di luar negara hanya bertahan sejauh diakui atau diizinkan oleh hukum negara, serta pluralisme hukum kuat ketika aturan non negara tetap berdaya ikat melalui lembaga, kewenangan dan legitimasi sosialnya sendiri. Pola pengelolaan tanah Kasultanan Yogyakarta memperlihatkan bentuk yang kuat karena tata kelola pemanfaatan tanah berjalan seiring antara sistem pendaftaran

¹⁸ John Griffiths, *Op.Cit.*.

tanah negara dan aturan Kasultanan melalui Panitikismo yang dipraktikkan secara nyata dalam pelayanan dan pengendalian pemanfaatan bidang tanah.¹⁹

Realitas perpanjangan HGB di atas tanah Kasultanan menunjukkan dua jalur norma yang berjalan bersamaan. Sistem negara bekerja melalui pendaftaran hak dan administrasi pada BPN. Sistem Kasultanan bekerja melalui persetujuan pemanfaatan yang diwujudkan dalam serat kekancingan atau Akta Perjanjian HGB, disertai kewajiban tertentu seperti pisungsun. Persoalan muncul ketika “jembatan” penghubung antar keduanya belum rapi. Penetapan status tanah Kasultanan sering memerlukan penelusuran riwayat bidang secara manual, seperti dokumen antar instansi tidak selalu terpadu, standar verifikasi dapat berbeda, dokumen tambahan bisa diminta di luar kebiasaan pertanahan nasional, beban biaya tidak selalu dapat diprediksi sejak awal, serta bidang yang belum bersertifikat menyulitkan tahapan perpanjangan.²⁰ Keadaan ini menempatkan PPAT pada posisi yang harus menafsirkan dan menyesuaikan prosedur secara kasus per kasus, padahal pekerjaan PPAT menuntut kepastian syarat dan urutan kerja.

Teori pluralisme hukum Griffiths tidak mengarah pada penghapusan salah satu tatanan norma. Ukuran “seharusnya” terletak pada pengelolaan pluralisme agar tertib, mudah dipahami dan dapat diprediksi.²¹ Pedoman teknis tunggal diperlukan untuk menjelaskan urutan layanan sejak identifikasi status tanah, bentuk bukti yang diakui untuk riwayat bidang, alur persetujuan Panitikismo, sampai tahap pendaftaran pada BPN. Standar dokumen yang diminta Panitikismo perlu dipublikasikan dan dipakukan sebagai daftar persyaratan yang pasti, bukan berubah mengikuti kebiasaan per kasus. Standar kewajiban pisungsun perlu dirumuskan lebih terukur agar pemohon mengetahui sejak awal besaran dan dasar perhitungannya. Sistem pertukaran data digital antar Dispertaru, Panitikismo dan BPN diperlukan agar verifikasi status tanah tidak terus-menerus bergantung pada penelusuran manual.

¹⁹ Sally Engle Merry, *Legal Pluralism*, Legal Pluralism Law and Society Review, Vol.22, No.5 (1988).

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, p.57-60.

²¹ Franz von Benda-Beckmann dan Keebet von Benda-Beckmann, *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p.112-118.

Teori pertanggungjawaban hukum dari Hans Kelsen dapat dipakai untuk menjelaskan pembagian kewajiban dan penanggung akibat apabila kewajiban itu tidak dipenuhi.²² Inti ajarannya menyatakan bahwa tanggung jawab hukum timbul ketika suatu norma menetapkan kewajiban, lalu pelanggaran terhadap kewajiban itu diikuti akibat hukum yang dibebankan kepada pihak yang melanggar, sebab norma memang menghubungkan pelanggaran dengan sanksi.²³ Cara kerja hukum dipahami melalui pola jika kewajiban dilanggar maka konsekuensi hukum diberlakukan, sehingga penentuan siapa bertanggung jawab harus selalu ditarik dari kewajiban yang secara tegas dibebankan oleh norma. Penerapan pada perpanjangan HGB di atas tanah Kasultanan memerlukan batas kewajiban yang jelas pada tiap lembaga. Panitikismo berkewajiban memberikan persetujuan pemanfaatan tanah dengan syarat yang terang dan alasan keputusan yang dapat dipertanggungjawabkan.²⁴ BPN berkewajiban memproses pendaftaran hak dengan persyaratan administrasi yang seragam. Dispertaru berkewajiban memastikan ketersediaan dan ketepatan data status tanah serta riwayat bidang. PPAT berkewajiban memastikan persyaratan substantif terpenuhi sebelum menyusun dan menandatangani akta, terutama adanya persetujuan Kasultanan yang dibuktikan melalui serat kekancingan atau Akta Perjanjian HGB.

Adapun pola yang dibangun dari kedua teori tersebut mengarah pada susunan kerja yang lebih tegas antara kenyataan dan standar yang seharusnya. Pluralisme hukum kuat tetap dihormati karena kewenangan Kasultanan tidak dihapus, sistem negara juga tetap berjalan melalui pendaftaran tanah. Kepastian justru lahir ketika aturan penghubung dibuat jelas, kewajiban tiap lembaga dinyatakan terang, batas waktu layanan ditetapkan, standar dokumen dipastikan seragam, standar biaya ditentukan, jalur koreksi disediakan ketika terjadi perbedaan status bidang. Prinsip pertanggungjawaban Kelsen menuntut konsekuensi yang jelas jika ada pelanggaran, baik pelanggaran prosedur, pelanggaran syarat persetujuan, maupun pembuatan akta tanpa pemenuhan syarat.

²² Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, University of California Press, Berkeley, 1967, p.193-198.

²³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge, 1945, p.61-66.

²⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, p.145-150.

Mekanisme ini membuat perpanjangan hak lebih mudah dipahami masyarakat, lebih aman bagi PPAT dan lebih konsisten bagi lembaga yang berwenang karena ukuran benar salahnya tindakan tidak lagi ditentukan oleh kebiasaan kasus, melainkan oleh kewajiban yang sudah ditetapkan secara terang.

C. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian empiris dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa problematika perpanjangan HGB di atas Tanah Kasultanan di Kota Yogyakarta tidak terletak pada keberadaan aturan khusus semata, melainkan pada pelaksanaan layanan di lapangan yang belum konsisten ketika kewenangan Kasultanan sebagai pemilik tanah harus dipertemukan dengan mekanisme administrasi pertanahan nasional, sehingga berimplikasi langsung pada posisi PPAT sebagai pihak yang terlibat dalam pemenuhan syarat dan penjaminan kehati-hatian administrasi. Temuan lapangan menunjukkan hambatan utama berupa ketidakpastian penetapan status bidang (SG atau bukan), keterbatasan data riwayat bidang dan dokumen dasar/sertipikat awal, alur koordinasi antarinstansi yang berjenjang, serta variasi persyaratan dan proses verifikasi yang belum seragam, yang pada akhirnya meningkatkan risiko tanggung jawab profesional PPAT dan menurunkan kepastian layanan bagi pemohon. Saran penelitian ini menekankan perlunya pedoman teknis tunggal lintas lembaga yang mengikat untuk menyeragamkan alur layanan, daftar dokumen, standar verifikasi, batas waktu dan standar pembiayaan termasuk rumusan pisungsun yang terukur, disertai integrasi data digital antara Dispertaru, Panitikismo dan BPN serta penguatan kapasitas dan mekanisme klarifikasi cepat bagi PPAT, agar kepastian layanan meningkat dan potensi sengketa dapat ditekan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Benda-Beckmann, Franz von dan Keebet von Benda-Beckmann. 2013. *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Idham. 2023. *Analisis Kritis Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Milik Masyarakat Adat untuk Mengukuhkan Kepastian Hukum dan Peningkatan Ekonomi Kerakyatan*. (Bandung: Penerbit Alumni).
- Kelsen, Hans. 1945. *General Theory of Law and State*. (Cambridge: Harvard University Press).
- _____. 1967. *Pure Theory of Law*. (Berkeley: University of California Press).
- _____. 2011. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. (Bandung: Nusa Media).
- Sumardjono, Maria S. W. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara).
- Medaline, Onny. 2024. *Pembaharuan Hukum Pendaftaran Tanah Narasi Epistemik Pendaftaran Tanah dalam Tatahan Pemberlakuan UU Cipta Kerja*. (Medan: Umsu Press).
- Soekanto, Soerjono. 2014. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada).

Publikasi

- Anggreani, Stevy dan Budi Santoso. *Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan setelah Berakhirnya Jangka Waktu*. Notarius. Vol.17. No.1 (2024).
- Anggriani, Reni. *Perjanjian Pengadaan Tanah Kas Desa sebagai Lahan Kawasan Industri di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jurnal Media Hukum. Vol.24. No.2 (2017).
- Briantama, Abednego. *Konflik Agraria Sultan Ground antara Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat Versus Kepentingan Masyarakat Desa, Studi Kasus Desa Jomboran, Kecamatan Sendangagung, Kabupaten Sleman*. Journal of Politic and Government Studies. Vol.12. No.3 (2023).
- Griffiths, John. *What Is Legal Pluralism?*. Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law. Vol.18. No.24 (1986).
- Iqbal, Muhammad dan Vindhi Putri Pratiwi. *Land Management in Yogyakarta Special Region*. Journal of Government. Vol.5. No.2 (2020).
- Kusumo, Della dan Sudaryono. *Nilai-Nilai Keistimewaan dalam Sistem Pertanahan di Yogyakarta*. Jurnal Multidisiplin West Science. Vol.2. No.5 (2023).
- Merry, Sally Engle. *Legal Pluralism*. Legal Pluralism Law and Society Review. Vol.22. No.5 (1988).
- Puspitasari, Amanda Nurdiana dan Mukmin Zakie. *Kedudukan Tanah Kas Desa setelah Berlakunya Peraturan Gubernur Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa (Studi di Kelurahan Argomulyo, Kapanewon Cangkringan, Kabupaten Sleman)*. Prosiding Seminar Hukum Aktual. Vol.2. No.6 (2024).

- Rizhaldi, Muhammad Bayu dan Indri Fogar Susilowati. *Analisis Yuridis Tumpang Tindih Kewenangan BPN Yogyakarta dan Keraton dalam Dua Prinsip Sistem Pengelolaan Tanah setelah Berlakunya UU No.13 Tahun 2012 dari Perspektif Hukum Nasional*. Novum: Jurnal Hukum. Vol.6. No.2 (2023).
- Setiawati, Nur Aini. *Land Regulations in The Yogyakarta Sultanate Rijksblad in The Second Decade of The 20 Century*. Paramita: Historical Studies Journal. Vol.31. No.1 (2021).
- Setiawan, R. *Sistem Pertanahan di Indonesia dan Prospek Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik*. Jurnal Hukum Tanah. Vol.2. No.1 (2018).
- Sibuea, Harris Yonatan Parmahan. *Arti Penting Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali*. Negara Hukum. Vol.2. No.2 (2011).
- Supama, Yohanes dan Antonius Imbiri. *Dualisme Pengaturan Hukum dalam Pengelolaan Tanah Desa di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jurnal Tunas Agraria. Vol.8. No.3 (September 2025).
- Suparlan, Olan, dkk.. *Optimalisasi Pemanfaatan Tanah Kas Desa dalam Meningkatkan Ekonomi Masyarakat*. EKOMA: Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi. Vol.3. No.3 (Maret 2024).
- Wirawan, Vani. *Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdais Yogyakarta*. Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum. Vol.6. No.2 (2019).

Karya Ilmiah

- Setyono, Dwi Rinto Yulias. 2024. *Pelaksanaan Sertipikat Hak atas Tanah Elektronik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi*. Tesis. Semarang: Universitas Islam Sultan Agung.
- Nurjanah, Siti. 2019. *Dualisme Kewenangan Pengelolaan Tanah Kasultanan dalam Pendaftaran Hak atas Tanah di Kota Yogyakarta*. Tesis. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 49 Tahun 2018 tentang
Prosedur Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah
Kadipaten.

