

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah memegang peranan krusial dalam kehidupan, tidak hanya sebatas aset ekonomi tetapi juga sebagai fondasi bagi ruang hidup serta identitas sosial dan budaya masyarakat. Di Indonesia, pengelolaan sumber daya alam, termasuk tanah diatur untuk kesejahteraan masyarakat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa:

” Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Prinsip dasar tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA berfungsi sebagai landasan hukum utama yang mengatur kebijakan dan arah politik agraria nasional, memastikan pemanfaatan tanah sejalan dengan semangat keadilan dan kemakmuran rakyat yang diamanatkan oleh UUD 1945. Dengan demikian, penguasaan dan pengelolaan tanah harus senantiasa

didasarkan pada prinsip-prinsip yang menjunjung tinggi keadilan dan kepastian hukum demi kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.¹

Hak menguasai negara atas tanah lahir dari tanggung jawab pemerintah untuk melindungi seluruh bangsa dan tanah air Indonesia. Untuk menjalankan wewenang ini, diperlukan peraturan pelaksana dan lembaga yang kompeten, seperti yang diamanatkan oleh UUPA. Hal ini dimaksudkan agar pengelolaan sumber daya agraria dapat memberikan kepastian hukum dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam tatanan hukum nasional, pelaksanaan hak menguasai negara tersebut memiliki karakteristik khusus di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Negara, melalui asas *lex specialis*, memberikan pengakuan terhadap Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang ini tidak hanya mengakui keistimewaan dalam tata pemerintahan, tetapi juga memberikan status Badan Hukum kepada Kasultanan sebagai subjek yang memiliki hak milik atas Tanah Kasultanan. Pengakuan ini menuntut adanya perubahan pengelolaan tanah adat yang semula berbasis tradisional menjadi sistem administrasi pertanahan yang legal dan formal sesuai hukum positif.

¹ Bimantara.A. ,2024 "Politik Hukum Pertanahan Dalam Upaya Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia", *Jurnal Cahaya Hukum Nusantara*, hlm. 5.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan wilayah yang memiliki kekhususan historis dan kultural, yang secara konstitusional diakui melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.² Salah satu amanat utama yang menegaskan status istimewa ini adalah adanya kewenangan khusus di bidang pertanahan, khususnya terkait pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan.

Penelitian ini secara spesifik dibatasi pada analisis mendalam mengenai peran sentral Kawedanan Panitikisma sebagai pelaksana teknis Badan Hukum Kasultanan. Fokus penelitian diarahkan pada pelaksanaan kewenangan istimewa pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, di mana Panitikisma menjadi kunci dalam dua aspek utama:

1. Pengelolaan: Terkait penentuan status tanah melalui inventarisasi dan validasi data pertanahan Tanah Kasultanan.
2. Pemanfaatan: Terkait mekanisme pemberian legalitas perizinan penggunaan tanah kepada masyarakat melalui penerbitan Serat Kekancingan.

Eksistensi Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman jauh mendahului berdirinya Negara Kesatuan

² Jawahir Thontowi.,2019, "Pengaruh Undang-Undang Keistimewaan Jogjakarta Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta," *UIR Law Review*, hlm. 3.

Republik Indonesia. Sejak perjanjian Giyanti tahun 1755 dan Salatiga tahun 1757, kedua badan hukum ini telah memiliki kedaulatan teritorial dan hak-hak otonom, termasuk hak atas tanah.³ Pengakuan terhadap hak asal-usul ini merupakan fondasi historis yang membentuk keistimewaan DIY. Tanah-tanah yang dikelola oleh Keraton dan Pakualaman bukan hanya merupakan aset fisik, melainkan juga simbol kontinuitas budaya dan sejarah pemerintahan. Warisan historis ini menjadi pembeda mendasar dalam sistem pertanahan DIY dibandingkan dengan daerah otonom lainnya di Indonesia.

Yogyakarta adalah satu-satunya daerah istimewa di Indonesia yang menjalankan sistem pemerintahan monarki,⁴ di mana Sultan dan Paku Alam menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur secara turun-temurun. Status keistimewaan ini diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK). Berdasarkan UUK, Yogyakarta memiliki beberapa kewenangan istimewa, termasuk di bidang pertanahan. Jadi dapat disimpulkan bahwa, Yogyakarta mendapatkan keistimewaan dalam mengurus pemerintahan dan mengurus aset tanah.

³ Shenita Dwiyanany and Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani., 2019, "Sistem Pertanahan Keraton Yogyakarta Sebagai Daerah Otonomi Khusus," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, hlm. 168.

⁴ Monarki adalah salah satu sistem pemerintahan tertua di dunia, di mana kekuasaan tertinggi dipegang oleh satu orang yang disebut raja, ratu, kaisar, atau sultan.

Kewenangan khusus ini ditegaskan dalam Pasal 32 dan Pasal 33 UUK, yang mengakui Kasultanan sebagai subjek hukum yang memiliki hak atas tanah Kasultanan, yang dikenal sebagai *Sultan Ground*.⁵ Meskipun secara normatif, Kasultanan tidak termasuk dalam daftar badan hukum yang dapat memiliki hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, UUK memberikan landasan hukum yang kuat bagi Kasultanan untuk mengelola dan memanfaatkan tanahnya. Pengelolaan Tanah Kasultanan ini bertujuan untuk kepentingan sosial, budaya, dan kesejahteraan masyarakat, yang lebih lanjut diatur dalam Peraturan Gubernur DIY Nomor 33 Tahun 2017. Masyarakat dapat menggunakan Tanah Kasultanan untuk berbagai keperluan, seperti tempat tinggal atau usaha, setelah mendapatkan izin berupa *serat kekancingan*⁶ dari pihak Keraton.

Pengakuan keistimewaan DIY mencapai puncaknya dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Pasal 7 ayat (1) UUK secara eksplisit menetapkan bidang pertanahan sebagai salah satu kewenangan istimewa DIY. Kewenangan ini meliputi inventarisasi, pengelolaan, dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

⁵ Sultan Ground (SG) adalah tanah adat milik Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang statusnya istimewa berdasarkan UU Keistimewaan DIY.

⁶ Serat Kekancingan adalah izin tertulis dari Keraton Yogyakarta yang memberikan pengakuan dan legalitas kepada masyarakat atau institusi untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dalam jangka waktu tertentu, memberikan kepastian hukum, perlindungan, dan memperkuat identitas kultural atas lahan tersebut.

Ketentuan ini secara yuridis memberikan legitimasi kuat bagi Kasultanan dan Kadipaten untuk menjalankan hak-hak agrariannya, sekaligus menegaskan bahwa sistem pertanahan di DIY tidak hanya tunduk pada regulasi nasional, tetapi juga pada ketentuan lokal yang bersifat khusus dan istimewa.

Di sisi lain, sistem hukum pertanahan di Indonesia secara umum dan nasional diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menganut asas unifikasi hukum pertanahan dan menempatkan negara sebagai pengelola tertinggi sumber daya agraria. Dalam kerangka UUPA, Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau saat ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan pendaftaran, penetapan, dan penerbitan hak atas tanah, guna menjamin kepastian hukum. Prinsip ini menjadi standar baku dalam administrasi pertanahan di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Pemberlakuan UUK Nomor 13 Tahun 2012 secara otomatis memunculkan dualisme sistem hukum pertanahan di DIY. Fakta di lapangan menunjukkan adanya tumpang tindih kewenangan antara semangat unifikasi UUPA dengan semangat otonomi istimewa UUK. UUPA menegaskan BPN sebagai otoritas tunggal pendaftaran tanah, sementara UUK mengakui Kasultanan dan Kadipaten sebagai subjek

hukum yang berhak memiliki Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Tanah-tanah ini secara fisik berada dalam wilayah administrasi negara namun secara hak milik berada di bawah otoritas Keraton/Kadipaten, menciptakan irisan hukum yang kompleks dan memerlukan sinkronisasi.

Dalam menghadapi dualisme ini, Panitikisma hadir sebagai organ internal Keraton Yogyakarta yang secara teknis bertanggung jawab penuh atas urusan pertanahan Kasultanan. Panitikisma bertugas melakukan inventarisasi, identifikasi, dan verifikasi awal terhadap status tanah sebelum tanah tersebut dapat dimanfaatkan atau didaftarkan untuk proses lebih lanjut. Secara historis, Panitikisma merupakan lembaga adat yang menjalankan pranatan aturan Keraton.⁷ Pasca UUK, peran Panitikisma semakin strategis karena ia menjadi gerbang awal yang menentukan nasib permohonan pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang berada di atas Tanah Kasultanan.

Kewenangan istimewa di bidang pertanahan ini kemudian diimplementasikan lebih lanjut melalui Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Perdais ini secara hukum menguatkan posisi Panitikisma, menjadikan

⁷ Vani Wirawan., 2019, "Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdais Yogyakarta," *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, hal. 228.

persetujuan dari Panitikisma sebagai prasyarat mutlak sebelum BPN dapat memproses pengajuan hak atas tanah. Pengaturan ini bukan hanya formalitas, tetapi merupakan penegasan bahwa administrasi pertanahan di DIY harus mengakomodasi mekanisme adat dan hak asal-usul Keraton.

Meskipun legitimasi hukumnya telah diperkuat oleh Undang-Undang Keistimewaan, realitas di lapangan menunjukkan bahwa peran Kawedanan Panitikisma dalam pengelolaan tanah menghadirkan tantangan prosedural yang kompleks. Masyarakat kini dihadapkan pada dualisme administrasi, mereka wajib menempuh prosedur dua pintu, yakni memperoleh legalitas adat berupa *Serat Kekancingan* dari Panitikisma sebelum dapat memproses sertifikasi formal di BPN. Situasi ini kerap menghambat efisiensi layanan, mengingat adanya disparitas antara pendekatan Keraton yang berbasis filosofi kekerabatan dengan standar operasional BPN yang kaku dan modern. Ketidaksinkronan ini pada akhirnya menciptakan ketidakpastian mengenai alur waktu dan transparansi perizinan.

Kompleksitas prosedur tersebut membawa implikasi serius terhadap kepastian hukum dalam pemanfaatan Tanah Kasultanan. Belum adanya harmonisasi yang padu antara hukum agraria nasional UUPA dengan mekanisme internal Keraton dalam UUK dan Perdais. Hal tersebut memunculkan tumpang tindih kewenangan yang

membingungkan public. Apabila peran Panitikisma sebagai verifikator tidak dijalankan dengan transparan dan responsive, hal ini berpotensi menjadi konflik agraria baru terutama ketika masyarakat yang telah lama memanfaatkan lahan secara turun-temurun tiba-tiba dihadapkan pada perubahan status tanah menjadi Tanah Kasultanan pasca UUK. Oleh karena itu, analisis mendalam mengenai efektifitas peran Panitikisma menjadi sangat krusial untuk diteliti.

Oleh karena itu, penelitian dengan judul "Peran Kewedaran Panitikisma Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan" menjadi sangat urgen untuk dilakukan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam dan empiris bagaimana peran Panitikisma dijalankan, bagaimana kewenangan Panitikisma, dan apa implikasi hukumnya terhadap kepastian hak atas tanah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran yang konstruktif bagi upaya sinkronisasi hukum pertanahan di DIY, guna menciptakan tata kelola pertanahan yang tidak hanya menghormati hak asal-usul Kasultanan, tetapi juga menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah disusun oleh peneliti, maka rumusan masalah yang dirumuskan oleh peneliti adalah

bagaimana kedudukan dan kewenangan Kawedanan Panitikisma dalam pengelolaan Tanah Kasultanan pasca penetapan Kasultanan sebagai Badan Hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui dan menganalisis secara mendalam tentang peran Kawedanan Panitikisma dalam administrasi pertanahan pasca ditetapkannya Kasultanan sebagai Badan Hukum dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang luas, baik manfaat secara teoritis maupun manfaat secara praktis:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum agraria dan hukum pemerintahan daerah. Penelitian ini akan memperkaya pemahaman mengenai implementasi otonomi khusus dalam konteks pertanahan, serta mengisi cela dalam literatur yang secara spesifik mengkasi peran Panitikisma. Hasil penelitian

ini dapat menjadi referensi bagi akademisi dan penelitian lain yang tertarik pada kajian hukum keistimewaan DIY.

2. Secara Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat konkret bagi berbagai pihak:

- a. Pihak Keraton dan Panitikisma, penelitian ini dapat menjadi masukan untuk meningkatkan efektivitas kinerja internal dalam pengelolaan Tanah Kasultanan.
- b. Pemerintah Daerah (BPN/Dispertaru), hasil penelitian dapat menjadi bahan evaluasi dan perbaikan koordinasi antarlembaga dalam menentukan status dan menertibkan administrasi pertanahan di DIY.
- c. Masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai status hukum Tanah Kasultanan dan prosedur yang harus ditempu untuk pemanfaatannya, sehingga dapat meminimalkan potensi konflik dan ketidakpastian hukum.
- d. Praktisi Hukum, penelitian ini dapat menjadi panduan praktis bagi praktisi hukum dalam menyelesaikan sengketa atau permasalahan terkait Tanah Kasultanan.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum dengan judul Peran Kewedaran Panitikisma Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan. Karya ini merupakan hasil buah pemikiran penulis sendiri dan bukan merupakan plagiasi. Sebagai pembanding maka akan disajikan tiga penulisan hukum yang membedakan dengan penelitian hukum ini:

1. Skripsi yang di tulis oleh:

Nama : Giovanni Oryssa Setiva Andreyan
 Judul : Peran Kraton Kasultanan Yogyakarta Dalam Mencegah Peralihan Sultan Ground Menjadi Hak Milik Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
 Tahun : 2020
 Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Pada penelitian ini dituliskan dua rumusan masalah yaitu mengenai bagaimana peran Kraton Kasultanan Yogyakarta dalam mencegah peralihan Sultan Ground menjadi hak milik setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan apa hambatan yang terjadi dalam

proses pencegahan peralihan Sultan Ground menjadi Hak Milik. Secara spesifik menganalisis bagaimana Panitikisma sebagai lembaga di bawah Keraton dalam mencegah peralihan Sultan Ground menjadi hak milik setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hasil pada penelitian yang dilakukan oleh Giovanni Oryssa Setiva Andreyan menunjukkan bahwa peran Keraton Kasultanan dalam mencegah peralihan Sultan Ground menjadi hak milik setelah UU Keistimewaan adalah melalui penatausahaan, pengawasan periodik, penertiban, dan sosialisasi kepada masyarakat serta lembaga terkait. Namun, upaya ini menghadapi berbagai hambatan, di antaranya adalah keterbatasan personel di Panitikisma, rusaknya dokumen di tingkat desa, kurangnya data awal mengenai Tanah Kasultanan, serta kurangnya koordinasi dan pemahaman antara Keraton dan pemerintah desa, yang diperparah oleh faktor geografis dan perangkat desa yang tidak kooperatif. Penelitian ini memiliki perbedaan signifikan dengan skripsi yang ditulis oleh Giovanni Oryssa Setiva Andreyan yang berjudul “Peran Kraton Kasultanan Yogyakarta Dalam Mencegah Peralihan Sultan Ground Menjadi Hak Milik Setelah Berlakunnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”. Meskipun keduanya mengkaji isu yang sama-sama

krusial, yaitu sistem pertanahan di DIY setelah berlakunya Undang-Undang Keistimewaan, penelitian sebelumnya berfokus pada peran institusi Keraton secara keseluruhan dalam upaya pencegahan peralihan hak milik, serta hambatan-hambatan yang dihadapinya. Sebaliknya, skripsi ini berfokus secara spesifik dan mendalam pada bentuk dan peran kawedanan Panitikisma dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan pasca UU Nomor 13 Tahun 2012, sebagai badan pelaksana di bawah Keraton. Pendekatan ini memungkinkan penelitian untuk menganalisis secara lebih rinci bagaimana Panitikisma menjalankan tugasnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan, termasuk kewenangan dan tantangan operasional yang dihadapi, melalui metode empiris yang didukung oleh data primer dari wawancara. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi baru dengan menyoroti subjek yang lebih spesifik dan menawarkan perspektif empiris yang membedakannya dari kajian sebelumnya.

2. Skripsi yang di tulis oleh:

Nama : Epri Wahyudi

Judul : Kepemilikan Dan Penguasaan Tanah Sultan
Ground Dan Pakualaman Ground (Tinjauan
Hukum Positif Dan Hukum Islam)

Tahun : 2016

Universitas : Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Pada penelitian ini dituliskan dua rumusan masalah yaitu bagaimana kepemilikan dan penguasaan tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground serta bagaimana pandangan hukum positif dan hukum Islam terhadap kepemilikan dan penguasaan tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground. Pada hasil penelitian ini adalah konsep kepemilikan dan penguasaan tanah dengan status Sultan Ground dan Pakualaman Ground dianggap berlebihan berdasarkan asas domein verklaring yang termaktub dalam Rijksblad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan Rijksblad Pakualaman Tahun 1918 Nomor 16. Meskipun ketentuan ini menyatakan bahwa semua tanah tanpa alas hak di DIY menjadi hak Kasultanan atau Kadipaten Pakualaman, aturan ini sebenarnya telah dihapuskan melalui Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 dan peraturan turunannya. Lebih lanjut, kepemilikan dan penguasaan ini bertentangan dengan Pasal 7 UUPA, UU Nomor 56 Prp 1960, dan Instruksi Mendagri Nomor 21 Tahun 1973. Dari perspektif hukum Islam, praktik ini juga tidak dibenarkan karena tidak adanya prinsip keseimbangan dan pemerataan, serta bertentangan dengan maqāṣid asy-syari'ah karena

mengancam harta (hifz al-māl) dan keberlangsungan hidup masyarakat (hifz an-nafs) akibat sulitnya pemenuhan kebutuhan. Oleh karena itu, pengaturan kepemilikan tanah dalam UUPA dan hukum Islam memiliki kesamaan prinsip, yaitu menolak kepemilikan berlebihan yang dapat menyebabkan kesengsaraan, serta sama-sama menjunjung asas egalite-proporsionale dalam hal kepemilikan dan penguasaan tanah. Penelitian yang dilakukan oleh Epri Wahyudi memiliki perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan dalam penulisan skripsi hukum ini. Pada penelitian yang dilakukan oleh Epri Wahyudi berfokus pada analisis kepemilikan dan penguasaan tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground dari sudut pandang hukum positif dan hukum Islam. Tujuannya adalah untuk mengkaji bagaimana kepemilikan dan penguasaan ini ditinjau dari kedua perspektif hukum tersebut. Hasilnya menyimpulkan bahwa konsep kepemilikan yang ada dianggap berlebihan dan bertentangan dengan beberapa undang-undang nasional serta prinsip-prinsip hukum Islam. Sementara itu, penelitian yang penulis lakukan dalam skripsi hukum ini adalah tidak ada isu kepemilikan dan penggunaan secara doktriner, melainkan pada peran praktis dan operasional Panitikisma dalam kawedanan Panitikismo pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan. Lebih menganalisis bagaimana peran Kawedanan Panitikisma, sebagai lembaga pelaksana,

menjalankan tugasnya dan menghadapi tantangan dalam menentukan pemberian ijin pemanfaatan dan pengelolaan Tanah Kasultanan setelah berlakunya UUK Nomor 13 Tahun 2012. Metode empiris yang digunakan pada penelitian yang dilakukan penulis dalam penelitian ini memungkinkan penulis untuk mengumpulkan data primer melalui wawancara, yang memberikan perspektif langsung dari pihak terkait.

3. Skripsi yang di tulis oleh:

Nama : Alvian Vinusti Putro Nugroho
Judul : Praktek Penyalahgunaan Surat Kekancingan
Hak Magersari Atas Tanah Sultan Ground
Dengan cara Dialihkan Kepada Pihak Lain Di
Kecamatan Kretek, Kabupaten Bantul.

Tahun : 2022

Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Pada penelitian ini dituliskan dua rumusan masalah yaitu mengenai: Bagaimana praktek penyalahgunaan serat kekancingan hak magersari atas tanah Sultan Ground dengan cara dialihkan kepada pihak lain di Kecamatan Kretek, Kabupaten Bantul? dan Upaya-upaya apa yang sudah dilakukan oleh pihak keraton untuk mencegah adanya penyalahgunaan serat kekancingan hak magersari atas tanah

Sultan Ground tersebut? Pada hasil dari penelitian Alvian Vinusti Putro Nugroho berfokus pada praktik penyalahgunaan hak magersari oleh masyarakat di Kecamatan Kretek, Kabupaten Bantul. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa penyalahgunaan serat kekancingan, berupa pengalihan hak melalui kontrak dan jual beli tanpa izin Panitikisma, dilatarbelakangi oleh faktor ekonomi dan rendahnya pemahaman masyarakat atas isi perjanjian. Sebagai respon, upaya pengawasan dan pencegahan yang diidentifikasi terbatas pada rencana Panitikisma untuk melakukan pendataan ulang dan penyesuaian administrasi serat kekancingan agar selaras dengan Peraturan Gubernur DIY Nomor 33 Tahun 2017. Dengan demikian, penelitian yang dilakukan oleh Alvian Vinusti Putro Nugroho ini menitikberatkan analisisnya pada pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang hak dan respon administratif sebuah lembaga. Berbeda dengan skripsi yang akan ditulis oleh penulis dengan judul " Peran Kewedaran Panitikisma Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan" memiliki perbedaan mendasar. Pada penelitian yang dilakukan oleh Alvian Vinusti Putro Nugroho yang membahas Panitikisma sebagai aktor yang bereaksi terhadap pelanggaran, pada penelitian yang akan dilakukan penulis justru akan menempatkan Panitikisma sebagai subjek utama dengan

peran dan kewenangannya. Fokus penelitian bukan pada penyimpangan di tingkat masyarakat, melainkan pada posisi strategis, legitimasi hukum, dan efektivitas kelembagaan Panitikisma dalam sistem pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta pasca pemberlakuan UU Keistimewaan.

F. Batasan Konsep

Peran Kewedaran Panitikisma Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan:

1. Panitikisma

Paniti Kismo merupakan organ internal keraton sebagai badan hukum yang mengatur mengenai Tanah Keraton.⁸ Pertanahan Keraton menggunakan istilah-istilah sendiri dalam bahasa Jawa untuk mengatur Tanah Keraton. Lembaga tanah khususnya untuk Kasultanan Bernama Panitikisma yang dipimpin langsung oleh Sultan Hamengkubuwono. Panitikisma adalah lembaga yang berwenang mengurus, mengelola dan memanfaatkan tanah milik Kasultanan atau *Sultan Ground*.⁹ Lembaga ini

⁸ Wawancara dengan KRT.Suryo Satrianto, selaku Penghageng II Panitikismo, yang membawahi urusan tata ruang dan pertanahan di lingkungan keraton dan wilayah kekuasaannya, pada tanggal 16 Desember 2025.

⁹ Ahmad Muhsin, dkk, 2019, *Surat Kekancingan Tanah Sultan Ground.*, DEEPUBLISH, Yogyakarta, hlm. 45.

berfungsi sebagai wadah yang menangani pengurusan, pengelolaan, dan pemanfaatan Tanah Kasultanan untuk Kasultanan Ngayogyakarta. Dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang kemudian ditegaskan melalui Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

2. Kawedanan Panitikisma

Kawedanan Panitikisma adalah salah satu departemen dalam struktur tata kelola Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang memiliki tugas dan fungsi khusus dalam bidang pertanahan dan aset. Secara administratif pasca UUK, Kawedanan Panitikisma berkedudukan sebagai organ pelaksana teknis dari Badan Hukum Kasultanan yang berwenang melakukan inventarisasi, identifikasi, verifikasi, dan pemetaan tanah milik Kasultanan.

3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, negara memberikan pengakuan hukum atas peran penting Yogyakarta. Undang-Undang ini menetapkan lima kewenangan keistimewaan, termasuk tata ruang dan pertanahan. Sebagai implementasinya, Pasal 35 UUK mengamatkan pengaturan tata ruang Tanah Kasultanan dan

Kadipaten melalui Peraturan Daerah Istimewa (Perdais), dengan tujuan mendukung kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat sesuai Pasal 32 ayat (5). Pemerintah DIY telah menerbitkan Perdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Perdais ini berfungsi sebagai panduan penataan ruang yang terintegrasi dengan tata ruang DIY, guna memperkuat fungsi ruang, melestarikan budaya dan alam, serta memberikan kepastian hukum atas tanah-tanah kerajaan untuk kemaslahatan masyarakat.

4. Tanah Kasultanan

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Tanah Kasultanan adalah tanah milik Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

5. Peran

Penelitian ini berlandaskan pada dua pengertian konseptual mengenai peranan. Pertama, sebagaimana definisi kamus dalam KBBI, peranan dimaknai sebagai suatu perbuatan yang

dilakukan dalam suatu peristiwa. Definisi ini diperdalam dengan perspektif sosiologi hukum dari Lawrence M. Friedman. Dalam karyanya, *The Legal System*, Friedman menjelaskan bahwa suatu sistem hukum terdiri atas tiga elemen yang saling terkait, yaitu Struktur (institusi penegak hukum), Substansi (aturan hukum itu sendiri), dan Budaya Hukum (nilai, keyakinan, dan sikap masyarakat terhadap hukum). Dalam kerangka ini, Friedman menekankan bahwa peran merupakan pola perilaku yang diharapkan dari setiap actor dalam sistem hukum, yang sangat dipengaruhi dan bahkan dibentuk oleh budaya hukum. Tanpa budaya hukum yang mendukung, efektivitas struktur dan substansi hukum akan terhambat.¹⁰

6. Pengelolaan Tanah Kasultanan

Serangkaian tindakan hukum dan administrasi yang dilakukan oleh Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai Badan Hukum Warisan Budaya untuk menata dan mengamankan aset tanahnya secara profesional, meninggalkan pola pengelolaan feodal-tradisional pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Kewenangan ini dijalankan oleh Kawedanan

¹⁰ Izzy Al Kautsar., D.W. Muhammad, 2022, "Sistem Hukum Modern Lawrence M. Friedman : Budaya Hukum Dan Perubahan Sosial Masyarakat Dari Industrial Ke Digital", *Jurnal Sapientia et Virtus*, Volume 7 Nomor 2, 2022, hlm. 87.

Panitikisma di bawah koordinasi Kawedanan Hageng Punokawan (KHP) Datu Dana Suyasa yang bertindak sebagai administrator tunggal untuk menginventarisasi aset berdasarkan data historis serta mendaftarkan tanah ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) guna memperoleh sertipikat hak milik demi menjamin kepastian hukum.

7. Pemanfaatan Tanah Kasultanan

Didefinisikan sebagai kegiatan penggunaan lahan milik Kasultanan oleh pihak ketiga, baik perseorangan, masyarakat, maupun badan hukum, yang wajib didasari oleh izin tertulis resmi berupa Serat Kekancingan. Mekanisme ini mengubah hubungan agraria antara Keraton dan masyarakat dari yang semula bersifat kultural menjadi hubungan hukum kontraktual yang formal, di mana setiap pemanfaatan harus melalui verifikasi kesesuaian tata ruang untuk menjamin legalitas hak pengguna yang dapat ditingkatkan menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan hal yang penting dalam penyusunan penelitian untuk memperoleh hasil penelitian yang tepat dan

memuaskan. Oleh karena itu, penulis melakukan penelitian dengan metode sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum empiris untuk menganalisis secara langsung fakta-fakta yang terjadi di lapangan. Metode ini dipilih untuk menangkap realitas dimana data utama diperoleh dari sumber pertama melalui wawancara mendalam secara langsung kepada narasumber. Dengan demikian penelitian ini akan memperoleh data primer yang di dukung dengan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

2. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan metode penelitian empiris, sehingga memerlukan data sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber utama. Dalam penelitian ini, data primer akan dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan Pihak Panitikisma di Keraton Yogyakarta. Wawancara ini bertujuan untuk mendapatkan informasi langsung mengenai Peran Kewedaran Panitikisma Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan

Tanah Kasultanan Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber tidak langsung atau dokumen yang sudah tersedia. Data ini akan dikumpulkan melalui studi kepustakaan (library research).

Sumber-sumber data sekunder yang digunakan adalah sebagai berikut:

1.) Bahan Hukum Primer

Terdiri dari peraturan perundang-undangan yang secara langsung berkaitan dengan penelitian:

a.) Undang-Undang Dasar 1945

Pasal 33 ayat (3) tentang penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

b.) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950

tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, mengakui dan menetapkan status istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi kedudukan, kekuasaan, dan tanggung jawab Sultan dan Paku Alam dalam tata pemerintahan daerah.

c.) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), landasan hukum agraria nasional yang mengatur hak-hak atas tanah dan prinsip-prinsip dasarnya.

d.) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

tentang Keistimewaan DIY, undang-undang ini menjadi tolak ukur penelitian pada skripsi ini. Pasal 32 dan Pasal 33 UUK secara spesifik mengatur tentang urusan pertanahan dan mengakui hak atas tanah Kasultanan dan Kadipaten.

e.) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Nomor 1 Tahun 2017

Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten. Perdais ini merupakan turunan dari UUK yang secara lebih rinci menjelaskan tata cara pengelolaan dan pemanfaatan tanah-tanah tersebut, termasuk peran kelembagaan yang terlibat.

f.) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (Pergub) Nomor 33 Tahun 2017

tentang Tata Cara Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten

g.) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (Pergup) Nomor 49 Tahun 2018

Tentang Prosedur Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

2.) Bahan Hukum Sekunder

Terdiri dari publikasi yang menjelaskan atau mengomentari bahan hukum primer. Jurnal ilmiah dan buku-buku hukum yang membahas tentang hukum agraria, hukum adat, dan keistimewaan DIY. Hasil penelitian, tesis, dan skripsi dari universitas lain yang topiknya relevan. Artikel berita dan laporan-laporan dari media massa yang relevan pada penelitian yang dilakukan.

3. Cara Pengumpulan Data

Proses pengumpulan data dalam penelitian hukum ini dilakukan dengan menggunakan metode:

- a. Studi lapangan, dengan teknik utama berupa wawancara. Wawancara dilakukan dengan pihak yang berkaitan langsung dengan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun pihak yang menjadi narasumber dalam penelitian ini antara lain adalah Panitikisma.
- b. Studi Kepustakaan, diterapkan untuk mendukung kelengkapan penelitian ini. Teknik ini dilakukan dengan cara mengkaji berbagai sumber tertulis seperti buku, jurnal, artikel dari majalah

dan koran, serta sumber daring yang memiliki keterkaitan langsung dengan objek penelitian.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta, Kantor Panitikisma Kraton Ngayogyakarta.

5. Narasumber

Narasumber adalah orang yang mengetahui secara jelas atau menjadi sumber informasi yang tujuannya untuk memperoleh data yang diperlukan, dalam penelitian ini pihak untuk menjadi narasumber yaitu, Kanjeng Raden Tumenggung (KRT) Suryo Satriyanto, menjabat sebagai Penghageng II Kawedanan Panitikisma, yang mengurus urusan tanah dan aset Keraton, seringkali menjadi juru bicara resmi terkait isu tanah kalurahan dan aset kesultanan, serta menerapkan nilai-nilai militer dalam kepemimpinannya untuk menjaga ketertiban di lingkungan keraton.

6. Analisis Data

Analisis data merupakan suatu metode untuk menelaah dan mengelola data agar dapat diambil simpulan yang nyata tentang suatu permasalahan yang diteliti dan dibahas. Data yang sudah diperoleh selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan yang berfokus pada substansi narasi dan pemaknaan dari berbagai sumber, baik dari wawancara, pengalaman ataupun bahan lain.

Informasi yang diberikan narasumber, bukan pada perhitungan statistik. Proses analisis dilakukan dengan mengorganisir data, mengidentifikasi pola, dan menyusun temuan ke dalam konstruksi naratif yang logis dan sistematis. Selanjutnya, berdasarkan temuan khusus yang teruji validitasnya, penelitian ini menarik kesimpulan umum berdasarkan kumpulan fakta-fakta empiris yang teridentifikasi di lapangan.

H. Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah yang menyoroti peran Kawedanan Panitikisma dalam pengelolaan tanah Kasultanan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian yang digunakan untuk membedah masalah hukum, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II: PEMBAHASAN

Bab ini berisi analisis dalam tiga sub-bab: Pertama, membahas Kewenangan Kawedanan Panitikisma Sebelum UU Nomor 13 Tahun 2012, dengan menelusuri landasan historis dan hukumnya pada era kolonial dan kesultanan. Kedua, menganalisis Status Hukum Kasultanan Pasca UU

Keistimewaan DIY, khususnya menjadi Badan Hukum. Ketiga, mengkaji Peran Kawedanan Panitikisma dalam Pengelolaan Tanah Setelah UU Nomor 13 Tahun 2012, yang mencakup fungsi administratif, verifikasi, dan pemberian legalitas beserta implementasi dan hambatannya di lapangan.

BAB III: PENUTUP

Bab ini berisi bagian akhir dari penulisan hukum yang berisi, simpulan yang menjawab secara ringkas pokok permasalahan mengenai Kawedanan Panitikisma dari aspek legalitas dan operasional dalam mengelola tanah Kasultanan pasca UU Nomor 13 Tahun 2012, serta memuat saran yang ditujukan untuk optimalisasi tata kelola pertanahan Kasultanan.