

ANALISIS PENGATURAN SUBSTANSI KEWENANGAN ISTIMEWA DALAM PERATURAN DAERAH ISTIMEWA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Giovanni Battista Maheswara¹, Umbu Rauta^{**}, Lagasakti Parwati Margaretha^{***}

Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana
Jalan Diponegoro No. 52-60, Salatiga, Jawa Tengah, Indonesia

Disampaikan September 2023 – ditinjau Juni 2024 – diterima Juni 2024

Abstract

The Special Region of Yogyakarta is one of the provinces in Indonesia that has a privileged status so that it has a certain authority in running its government. This authority is affirmed in Article 7 paragraph (2) of the Law of the Republic of Indonesia Number 13 of 2012 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta which includes matters such as procedures for filling out the positions, positions, duties, and authorities of the Governor and Deputy Governor; DIY Regional Government Institutions; Culture; Land; and Layout. These five powers are then directly implemented into the Special Regional Regulation. The problem of this research is how is the substance of the Special Authority of DIY which is regulated by the Perdais? And whether of the 5 kinds of special authority mentioned in Article 7 paragraph (2) of the Law of the Republic of Indonesia Number 13 of 2012 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta there are only 5 Special Regional Regulation or can it be reduced to more than 5 Special Regional Regulation?. The research method that will be carried out is a normative study, namely research that focuses on positive legal norms and laws and regulations. The approach method used is the history of law; sociology of law and legal politics.

Keywords: Authority; Privileges; Special Regional Regulation; Status.

*Alamat Korespondensi: giovanni.maheswara@uksw.edu

**Alamat Korespondensi: umbu.rauta@uksw.edu

***Alamat Korespondensi: 312021106@student.uksw.edu

Intisari

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu Provinsi di Indonesia yang mendapat status keistimewaan sehingga memiliki wewenang tertentu dalam menjalankan pemerintahannya. Kewenangan tersebut ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi hal-hal seperti tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; Kebudayaan; Pertanahan; dan Tata Ruang. Kelima kewenangan ini selanjutnya langsung di implementasikan ke dalam Peraturan Daerah Istimewa. Permasalahan dari Penelitian ini adalah bagaimana substansi kewenangan istimewa DIY yang diatur dengan Perdas tersebut dan apakah dari 5 macam kewenangan Istimewa yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta hanya terdapat 5 Perdas atau dapat dirinci atau diturunkan ke dalam lebih dari 5 Perdas. Metode penelitian mempergunakan kajian normatif yakni penelitian yang bertitik fokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan. Metode pendekatan yang dilakukan adalah sejarah hukum; sosiologi hukum dan politik hukum.

Kata Kunci: Keistimewaan; Kewenangan; Peraturan Daerah Istimewa; Status.

A. Latar Belakang Masalah

Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disingkat DIY) merupakan salah satu Provinsi di Indonesia yang sejak tanggal 3 September 2012 mendapat status keistimewaan setelah diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan terbitnya Undang-Undang tersebut, maka DIY menjadi salah satu Provinsi di Indonesia yang memiliki wewenang tertentu dalam menjalankan pemerintahannya. Status Daerah Istimewa pada suatu daerah secara eksplisit telah diatur dalam konstitusi di Indonesia sejak awal mula Negara Indonesia memiliki Konstitusi pertamanya yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945). Dalam Perkembangannya,

Keberadaan Daerah Istimewa telah diatur oleh Negara Indonesia walaupun sempat berganti menjadi Konstitusi RIS, Undang-Undang Dasar Sementara 1950 hingga kembali lagi pada UUD NRI 1945 sebelum amandemen dan yang terakhir UUD NRI 1945 setelah amandemen.² Pemberian status keistimewaan ini sejalan dengan asas pengakuan dan penghormatan atas asal-usul daerah yang bersifat istimewa sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 sehingga memiliki landasan hukum yang jelas dan tegas dalam pemberian status keistimewaan bagi DIY. Keistimewaan DIY ini tidak lepas dari sejarah eksistensi Yogyakarta yang merupakan suatu persekutuan otonom (Kerajaan) yang telah diakui, baik pada saat bangsa Indonesia sewaktu dijajah oleh Pemerintahan Hindia Belanda maupun pada saat pendudukan Jepang. Adapun beberapa alasan bahwa keistimewaan yang dimiliki oleh DIY merupakan fakta politis yang tidak dapat dihapuskan oleh kondisi perkembangan jaman.

Alasan pertama adalah terdapat beberapa dokumen sejarah yang menunjukkan status Keistimewaan Yogyakarta seperti pada Perjanjian Giyanti 1755 yang secara tegas menunjukkan Yogyakarta sebagai “negara berdaulat” yang memiliki wilayah teritorial dan penduduk.³ Selanjutnya dalam Kontrak Politik antara Sri Sultan Hamengku Buwana IX dengan Adam Lucean pada tahun 1940 dan Perjanjian dengan pemerintah Dai Nippon Jepang tahun 1942, semakin memperkuat status negara bagi Yogyakarta yang diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda maupun Pemerintah Jepang.⁴ Hal lain yang dapat menunjukkan Keistimewaan Yogyakarta adalah pengakuan atas gelar keagamaan bagi *Sri Sultan Hamengku Buwono Ingalogo Khalifattullah Sayyidin Panotogomo*, adanya “Hak

² Hadiwijoyo, 2009, *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta: Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elit, dan Isu Perpecahan*, Pinus Book Publisher, Yogyakarta, hlm. 23.

³ P.J. Suwarno, 1994, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1945-1974: Sebuah Tinjauan Historis*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 51.

⁴ Selo Soemardjan, Kontrak Politik dalam B. Hestu Cipto Handoyo, 1998, *Kilas Balik Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Sebuah Tinjauan Historis Yuridis)*, Penerbit Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 54-55.

Priotitas” Pemerintah Hindia Belanda terhadap Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualam, Hak Khusus bagi pemegang jabatan Kepala Daerah di Yogyakarta yakni keturunan anak laki-laki dari istri raja yang dapat mengganti dan menduduki jabatan tersebut dan yang terakhir adalah adanya hubungan yang sifatnya langsung antara Sri Sultan dengan Pemerintahan Gubernur Jendral Hindia Belanda di Jakarta.

Alasan kedua adalah pada tanggal 19 Agustus 1945 dikeluarkan Piagam yang oleh Presiden Republik Indonesia pada waktu itu (Ir. Soekarno) menyangkut kedudukan dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang kemudian pada tanggal 5 September 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII mengeluarkan amanat yang menyatakan secara tegas bahwa Yogyakarta bergabung menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia (Selanjutnya disebut NKRI). Hal ini menunjukkan bahwa kedua kepala Swapraja ini mengambil sikap untuk bergabung dalam NKRI. Adanya amanat ini menunjukkan juga bahwa terdapat 2 daerah istimewa yakni Daerah Istimewa Kasultanan Yogyakarta dibawah Pemerintahan Sultan Hamengku Buwono IX dan daerah Istimewa Kadipaten Paku Alaman dibawah pemerintahan Sri Paku Alam VIII. Menyadari akan hal ini, maka pada tanggal 30 Oktober 1945 secara bersama sama Kedua Kepala Swapraja ini mengeluarkan amanat yang pada intinya menyatakan bahwa Yogyakarta hanya ada satu daerah istimewa. Pemegang jabatan Gubernur di DIY adalah Sri Sultan Hamengku Buwono IX sementara wakil Gubernurnya adalah Sri Paku Alam VIII.⁵ Hal ini yang menunjukkan bahwa Keistimewaaan Yogyakarta telah ada setelah Bangsa Indonesia menyatakan Proklamasi Kemerdekaan RI 17 Agustus 1945. Bukti sejarah lainnya adalah pada waktu agresi militer belanda tahun 1946 hingga 1949, waktu itu terjadi perpindahan Ibukota Negara RI dari Jakarta ke Yogyakarta sebagai bentuk penyelamatan dari eksistensi

⁵ *Ibid*, hlm. 27-28.

Negara Indonesia. Yogyakarta merupakan satu-satunya tempat autentik Negara Republik Indonesia karena pemberlakuan UUD NRI 1945 tidak menerima kehadiran negara federalis, bentukan pemerintah Belanda. Hal ini secara filosofi menegaskan fungsi Kesultanan sebagai pemelihara (Hamangku), Pemersatu (Hamengku) dan pelindung atau pengayom (Hamengkoni) dalam menyelamatkan NKRI dari ancaman Agresi Militer Belanda.

Alasan ketiga adalah karena pada dasarnya dalam UUD NRI 1945 terutama dalam Pasal 18, dan juga 18B (UUD NRI 1945 hasil amandemen), menyatakan bahwa “dengan menghormati hak-hak asal-usul daerah yang bersifat Istimewa”. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan Keistimewaan Yogyakarta secara yuridis konstitusional merupakan bentuk kesadaran para pendiri bangsa (*the founding Parents*) untuk melestarikan keberadaan Yogyakarta. Pemberian Status Keistimewaan ini bukan merupakan bentuk hutang budi atau kompensasi atas bergabungnya Yogyakarta pada NKRI tetapi merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan yang obyektif dan autentik. Dengan adanya fakta-fakta dan alasan-alasan diatas maka memang pada dasarnya kedudukan Keistimewaan Yogyakarta merupakan fakta sosiologis yang ada sampai saat ini dan hal tersebut didukung oleh masyarakat Indonesia secara umum dan secara Khusus oleh Masyarakat Yogyakarta. Pengakuan atas Daerah Istimewa ini pada dasarnya juga merupakan upaya negara dalam menjamin keutuhan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶

Dalam perjalannya, jaminan akan keistimewaan ini secara berkesinambungan telah diatur dalam berbagai macam produk peraturan perundang-undangan secara konsisten. Mulai dari masa Orde lama, Masa Orde baru, dan juga Masa Reformasi. Pengaturan mengenai hal ini pada akhirnya melahirkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor

⁶ Baharudin, “Desain Daerah Khusus/Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 4, No. 2, 2016, hlm. 85.

13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-Undang tersebut secara khusus membahas mengenai hal-hal yang ada di DIY. Salah satu hal yang menjadikan Undang-Undang ini cukup berbeda adalah adanya jenis urusan keistimewaan yang diserahkan berdasarkan asas rekognisi. Jenis urusan keistimewaan ini ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) yang meliputi hal-hal seperti tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; Kebudayaan; Pertanahan; dan Tata Ruang. Kelima kewenangan ini selanjutnya langsung di implementasikan ke dalam Peraturan Daerah Istimewa (selanjutnya disebut *Perdais*), tidak didelegasikan ke dalam Peraturan Pemerintah.

Penelitian mengenai Keistimewaan DIY telah beberapa kali dilakukan, berikut beberapa penelitian yang merupakan hasil penelitian terdahulu yaitu penelitian Cindy Aprilia Palupi⁷ dengan judul “Keistimewaan Tata Ruang Kota Yogyakarta dalam Aspek Nilai Budaya Lokal” yang bertitik fokus pada aspek Kewenangan Istimewa khususnya pada kewenangan Tata Ruang, penelitian Milenia Ramadhani dkk⁸ dengan judul “Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Konteks Kearifan Lokal” yang bertitik fokus pada aspek implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY jika dikaitkan dengan Kearifan Lokal, dan penelitian Andini Salsabila⁹ dengan judul “Eksistensi Tanah Sultan Ground Dalam Hukum Nasional” yang bertitik fokus pada salah satu Kewenangan Istimewa Khususnya pada aspek Kewenangan Pertanahan. Penelitian-penelitian di atas memiliki kesamaan yakni penelitian oleh Cindy dan Andini berfokus pada salah satu aspek

⁷ Cindy Aprilia Palupi, “Keistimewaan Tata Ruang Kota Yogyakarta dalam Aspek Nilai Budaya Lokal”, *Jurnal Ekonomi Bisnis dan Akuntansi*, Vol. 1, No. 2, 2021, hlm. 58-65.

⁸ Milenia, *et.al.*, “Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Konteks Kearifan Lokal”, *Comserva: Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat*, Vol. 3, No. 9, 2024, hlm. 3536-3546.

⁹ Andini Salsabila, “Eksistensi Tanah Sultan Ground Dalam Hukum Tanah Nasional”, *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2023, hlm. 21-30.

kewenangan istimewa DIY yakni Tata Ruang dan Pertanahan. Sementara penelitian Milenia dkk lebih fokus pada implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam aspek kearifan Lokal.

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan dan beberapa penelitian yang sudah disampaikan, maka penelitian ini memiliki perbedaan dibandingkan dengan penelitian terdahulu, yakni untuk mengetahui substansi kewenangan istimewa DIY yang diatur dengan Perdais tersebut dan apakah dari 5 macam kewenangan Istimewa yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta hanya terdapat 5 Perdais atau dapat dirinci atau diturunkan ke dalam lebih dari 5 Perdais.

B. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan merupakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian yang bertitik fokus pada hakikat keilmuan hukum peraturan perundang-undangan.¹⁰ Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang melakukan pengkajian, pemeliharaan dan pengembangan bangunan hukum positif dengan bangunan logika.¹¹ Penelitian hukum normatif memerlukan sumber data yang diambil dari mana asal muasal data tersebut diperoleh untuk digunakan pada suatu penelitian.¹² Data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian hukum normatif dilakukan bertujuan untuk melakukan abstraksi tentang substansi kewenangan istimewa DIY yang diatur dengan perdais sebagai bentuk

¹⁰ Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2016, *Argumen Hukum*, Gadjah Mada University Press, Surabaya, hlm. 3.

¹¹ Saefullah Wiradipradja, 2015, *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung, hlm. 5.

¹² Suharsimi Arikunto, 2011, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 129.

implementasi urusan-urusan keistimewaan di DIY. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif karena berusaha untuk memberikan penegasan mengenai substansi kewenangan Istimewa yang dimiliki DIY sebagaimana diatur dengan Perdas dan Memberikan jawaban terkait 5 macam Kewenangan Istimewa yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang diatur dalam 5 Perdas saja atau dapat diturunkan ke dalam lebih dari 5 Perdas. Metode pendekatan yang dilakukan adalah sejarah hukum yaitu mengkaji sejarah Kraton Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sejak berdirinya sampai dengan sekarang termasuk urusan kewenangan pemerintahan yang dimiliki dan Metode sosiologi hukum yaitu kajian berlakunya hukum dalam masyarakat khususnya berbagai norma yang mengatur keistimewaan DIY apakah dapat diterima atau tidak oleh masyarakat DIY dan Politik hukum yaitu mengkaji perkembangan Perdas yang mengatur mengenai urusan Keistimewaan DIY.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Sejarah Hubungan Yogyakarta dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Bangsa Indonesia mengalami sejarah yang panjang hingga akhirnya memproklamasikan kemerdekaannya pada Tanggal 17 Agustus 1945. Proklamasi ini sekaligus sebagai pernyataan bahwa Bangsa Indonesia merupakan Bangsa yang merdeka. Proklamasi Kemerdekaan ini disambut baik dan luar biasa oleh segenap masyarakat di Indonesia, tidak terkecuali masyarakat Yogyakarta. Pada tanggal 18 Agustus 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII bersurat kepada Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moh. Hatta untuk memberikan ucapan selamat atas Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia. Menanggapi surat tersebut, Pemerintah

Indonesia yang dalam hal ini adalah Presiden Soekarno mengeluarkan piagam kedudukan yang ditujukan kepada Sri Sultan Hamengku Buwono XI dan Sri Paku Alaman VIII.¹³

Dalam Piagam tersebut dijelaskan bagaimana kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono XI dan Sri Paku Alaman VIII yang pada intinya Pemerintah Indonesia memiliki kepercayaan bahwa kedua Penguasa Swapraja tersebut akan menyerahkan pikiran, tenaga, jiwa dan raga demi keselamatan Yogyakarta sebagai Bagian dari Republik Indonesia.¹⁴ Piagam sebagai respon atas surat tersebut dibuat pada tanggal 19 Agustus 1945, tetapi baru diserahkan kepada Sultan Hamengku Buwono XI dan Sri Paku Alaman VIII pada tanggal 6 September 1945. Piagam ini baru diserahkan setelah mengetahui sikap resmi dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Sikap resmi ini ditunjukkan dengan diterbitkannya amanat pada tanggal 5 September 1945 oleh masing-masing Kepala Swapraja tersebut.

Terdapat 3 isi yang dimuat dalam 2 amanat yang dikeluarkan Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII yang pada intinya kedua Kepala Swapraja itu yang pada intinya kedua surat amanat itu menetapkan:¹⁵

- a. Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat/Negeri Paku Alaman yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
- b. Bahwa Kami Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Yogyakarta Hadiningrat/Negeri Paku Alaman mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.
- c. Bahwa perhubungan antara Negeri Yogyakarta Hadiningrat/Negeri Paku Alaman dengan Pemerintah Pusat Negeri Republik Indonesia, bersifat langsung dan kami bertanggungjawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

¹³ Abdur Rozaki, *et.al.*, 2003, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*, IRE Press, Yogyakarta, hlm. 18.

¹⁴ Rahmat Robuwan dan Junaidi Abdillah, "Kajian Sosio Yuridis Kesitimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Status Daerah Khusus dan Istimewa dalam Teori Negara Kesatuan di Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Fakta Hukum*, Vol. 01, No. 1, 2022, hlm. 90.

¹⁵ Abdur Rozaki, *Op.Cit.*, hlm. 19-20.

Setelah mendengar sikap dari kedua Kepala Swapraja ini, Piagam Kedudukan yang dibuat oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 kemudian diserahkan kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sehari setelah 2 amanat itu diberikan kepada Pemerintah Republik Indonesia yakni pada tanggal 6 September 1945 yang intinya menyatakan Presiden RI menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII pada kedudukannya dengan kepercayaan bahwa Sri Sultan dan Sri Paku Alam menyerahkan pikiran, tenaga, jiwa dan raga demi keselamatan daerah Yogyakarta/Paku Alaman sebagai bagian RI.¹⁶

Melalui adanya komunikasi antara pihak Pemerintah Republik Indonesia dengan 2 Kepala Daerah Swapraja tersebut, dapat ditemukan bahwa pada dasarnya terdapat sikap yang saling menghormati antara Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan 2 Daerah Swapraja tersebut. Sikap dari 2 Kepala Daerah Swapraja itu juga merupakan pertama kalinya Penguasa Lokal mengakui keberadaan NKRI dan bergabung dengan NKRI.¹⁷ Pengakuan ini dibuktikan adanya 2 amanat dan Piagam Kedudukan itu menjadi bukti adanya Hubungan yang khusus diantara keduanya. Segala kekuasaan yang terkait dengan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman masing-masing dipegang oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII dan hubungan kekuasaan tersebut diselenggarakan langsung dan bertanggungjawab kepada Presiden Republik Indonesia.¹⁸

Keberadaan 2 amanat tersebut jika dicermati sedikit menimbulkan polemik di Yogyakarta karena Sri Sultan Hamengku Buwana IX dan Sri Paku Alam VIII masing-

¹⁶ *Ibid*, hlm. 18.

¹⁷ Bambang Sigap Sumantri, 2012, *Sepanjang Hayat Bersama Rakyat: 100 Tahun Sultan Hamengku Buwono IX*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 175.

¹⁸ Fajar Laksono dkk, "Status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 6, 2011, hlm. 1070.

masing mengeluarkan amanat yang pada intinya menyatakan kedua daerah swapraja itu bergabung dengan NKRI. Hal ini berarti waktu itu Indonesia memiliki 2 Daerah Istimewa yakni Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, sehingga belum terlihat adanya eksistensi DIY di NKRI. Kemudian, dalam perkembangannya kedua daerah swapraja ini mengindikasikan bergabung menjadi 1 Daerah Istimewa setelah pada tanggal 30 Oktober 1945, Sri Sultan Hamengku Buwana IX dan Sri Paku Alam VIII mengeluarkan 1 amanat yang didalamnya menegaskan bahwa bahwa kedua penguasa daerah swapraja itu adalah Kepala Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia.¹⁹

2. Dasar Legitimasi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di DIY

Persoalan mengenai penentuan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di DIY merupakan sumber dari perdebatan yang panjang dalam kaitannya dengan pemberian status Istimewa bagi DIY. Hal yang melatarbelakangi perdebatan ini adalah terus berubahnya politik ketatanegaraan di Indonesia pasca reformasi 1998 yang mengarah pada hal-hal yang lebih demokratis. Perdebatan ini pada dasarnya mengarah pada kepentingan politik antara 2 pihak di mana yang satu pihak menginginkan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditentukan berdasarkan prinsip demokrasi dan di satu pihak yang menginginkan bahwa penentuan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui Garis Keturunan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman.

Pihak yang menginginkan penentuan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan prinsip demokrasi menginginkan adanya proses pemilihan secara langsung (Pemilihan Umum) untuk menentukan siapa yang berhak menjabat sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY. Dengan kata lain, menghendaki bahwa semua

¹⁹ Baskoro dan Sunaryo, 2010, *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya Merunut Sejarah, Mencermati Perubahan, Mengagas Masa Depan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 72.

orang yang memiliki kualifikasi dan dapat menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY. Sementara itu, pihak lain menghendaki bahwa Penentuan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di DIY harus didasarkan pada asal-usul dan kenyataan historis bahwa sejak awal keberadaanya Yogyakarta merupakan Daerah Istimewa yang berbentuk kerajaan. Artinya, penentuan mengenai siapa yang memiliki kualifikasi dan dapat menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY merupakan suatu hal yang telah ditetapkan sejak dahulu melalui garis keturunan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Hal ini menunjukkan tidak sembarang orang dapat menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di DIY, sekaligus menutup pintu bagi orang-orang diluar garis keturunan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman untuk menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di DIY.

Dalam pembahasan terkait dengan Perdebatan tentang legitimasi penentuan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di DIY, Mochtar Pabottinggi memberikan pandangan mengenai arti dari legitimasi. Legitimasi adalah hak untuk memerintah atas dasar perpaduan antara prinsip-prinsip moral universal dengan cita-cita serta kenyataan historis yang ada pada suatu negara. Legitimasi merupakan suatu konsep politik historis yang tidak kebal terhadap perubahan politik, meskipun dalam legitimasi terdapat patokan-patokan dasar yang relatif tahan sepanjang kandungan visi progresifnya dominan.²⁰ Pandangan tersebut memberikan pemahaman bahwa dalam rangka mengimplementasikan legitimasi dalam aspek norma hukum pada penyusunan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak hanya prinsip-prinsip yang bersifat Universal saja yang

²⁰ Mochtar Pabottinggi, Legitimasi dalam Syamsudin Haris & Riza Sihbudi, 1995, *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, PPW-LIPI & PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 5.

dituangkan seperti halnya prinsip demokrasi prosedural melalui pemilihan langsung tetapi tetap mempertimbangkan aspek kenyataan sejarah dari suatu bangsa.

Penentuan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di DIY pada prinsipnya tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945. Ada beberapa alasan yang mendukung pernyataan tersebut, antara lain:

- a. Dalam rangka perwujudan suatu demokrasi yang terpenting adalah kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki posisi penting dalam menentukan akan ke mana arah kehidupan mereka. Rakyat dapat menentukan masa depannya melalui mandat yang diberikan baik secara langsung maupun secara diwakilkan.²¹ Hal ini berkaitan dengan penentuan cara seperti apa rakyat akan diperintah.
- b. Gagasan Kedaulatan rakyat atau Demokrasi dalam ketentuan Pembukaan UUD NRI 1945 mencerminkan demokrasi musyawarah mufakat. Hal ini berarti, legitimasi demokrasi tidak ditentukan berdasarkan pada banyaknya keputusan tetapi berdasarkan proses musyawarah-mufakat.
- c. Konsep *deliberative democracy*²² yang diperkenalkan David Miller merupakan alternatif demokrasi diluar demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi. Konsep ini menekankan pada diskusi dan musyawarah yang berlandaskan pada kekuatan argumentasi diatas keputusan-keputusan yang sifatnya voting.
- d. Tingkat kedemokratisan tidak dilihat dari ukuran demokrasi yang penentuannya dilakukan secara langsung atau tidak langsung, tetapi dilihat dari sejauh mana suatu pemerintah mengedepankan kehendak dari rakyatnya.²³

²¹ Yudi Latif, 2011 *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 415.

²² Bagir Manan, *Menemukan Kembali UUD 1945*, Pidato Mengakhiri Jabatan (*Retired Speech*) sebagai Guru Besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, FH UNPAD, 6 Oktober 2011, hlm. 10.

²³ Yudi Latif, *Op.Cit.*, hlm. 454.

- e. Keistimewaan dalam Pemilihan kepala daerah telah diakomodir oleh UUD NRI 1945 dimana dalam Pasal 18B Ayat (1), telah ditegaskan bahwa negara memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap daerah yang bersifat istimewa diatur dengan undang-undang. Bertolak dari hal tersebut, keistimewaan DIY dalam rangka menentukan Gubernur dan Wakil Gubernur pada dasarnya menjadi roh diterbitkannya Undang-Undang tentang Keistimewaan DIY.
- f. Penentuan Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY yang merupakan suatu keistimewaan yang dimiliki DIY, mau bagaimanapun mekanismenya tetapi semua itu didasarkan pada kehendak masyarakat DIY. Negara yang dalam hal ini DPR yang bertindak sebagai pembentuk Undang-Undang memiliki peran sebagai fasilitator untuk mengakomodir kehendak masyarakat DIY tersebut.

3. Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Teori Integrasi

Keistimewaan yang dimiliki oleh DIY selain kaitannya dengan legitimasi tata cara penentuan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, juga dapat ditemukan melalui Teori Integrasi. CF. Birch memberikan pandangan mengenai Teori Integrasi ini dengan membedakan 2 tahapan yang berbeda dalam proses masyarakat membentuk negara. Pertama, Integrasi Nasional yakni proses menyatunya kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki berbagai macam perbedaan di berbagai bidang, lalu sepakat untuk menyatu menjadi satu kelompok besar sehingga memiliki identitas tersendiri yang disebut bangsa. Kedua, proses munculnya kelompok penguasa untuk mengasai wilayah bangsa secara bertahap mulai dari menundukkan kelompok-kelompok lain, memberikan batasan kekuasaan bagi kelompok yang ditundukkan, menciptakan aparat penegak

hukum untuk ketertiban dan hal-hal berkaitan dengan administrasi yaitu pembentukan birokrasi untuk melaksanakan Undang-Undang dan pengumpulan pajak.²⁴ Dengan demikian maka, dapat disimpulkan bahwa negara merupakan suatu organisasi kemasyarakatan yang dapat terbentuk melalui 2 tahapan, yakni proses integrasi nasional dan intergrasi bangsa.

Keberadaan DIY jika ditinjau dari aspek teori Integrasi berasal dari adanya kesepakatan antara Pemerintah Pusat dengan pemegang kekuasaan di kedua Kepala Swapraja yang berada di Yogyakarta, yakni Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Kesepakatan ini diwujudkan dengan dikeluarkan Piagam tanggal 19 Agustus 1945 oleh Presiden Republik Indonesia pada waktu itu (Ir. Soekarno) menyangkut kedudukan dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang kemudian pada tanggal 5 September 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII mengeluarkan amanat yang menyatakan secara tegas bahwa Yogyakarta bergabung menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia (Selanjutnya disebut NKRI). Hal ini menunjukkan bahwa kedua kepala Swapraja ini menginginkan untuk bergabung dalam lingkup NKRI dan disebut sebagai Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia.²⁵

Kesepakatan di atas membuktikan bahwa telah terjadi kontrak sosial dalam proses berdirinya Negara Indonesia. Jika tidak ada kesepakatan tersebut, NKRI yang telah diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 tidak akan berbentuk seperti saat ini. Keberadaan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman telah diakui sebagai suatu persekutuan hukum otonom yang sejak dulu mempunyai kewenangan sendiri dalam mengatur urusan pemerintahan bahkan sebelum berdirinya NKRI. Hal ini

²⁴ Suwarno PJ, Teori Integrasi dalam B. Hestu Cipto Handoyo, 2022, *Prinsip-Prinsip Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Penerbit PT Kanisius, hlm. 23-24.

²⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm. 26-29.

dibuktikan ketika dahulu semasa penjajahan Hindia Belanda keberadaan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman memiliki otonomi yang sangat luas. Kedua daerah ini dalam bahasa belanda disebut *Vorstenlanden* atau Kerajaan. Ikatan antara pemerintah Hindia Belanda dengan Kedua Kerajaan ini merupakan *Lange Contracten* (Kontrak panjang).²⁶ Bukti di atas menunjukkan bahwa keberadaan DIY ada jauh sebelum berdirinya NKRI. Secara sosio historis Pemerintah Hindia Belanda memang telah mengakui adanya keberadaan 2 kerajaan di Yogyakarta ini.

Pembahasan mengenai status keistimewaan bagi suatu daerah memang menjadi bahan diskusi yang cukup panjang sejak pembahasan UUD NRI 1945 di ruang siang PPKI. Pada sidang tanggal 19 Agustus 1945, ketika membahas mengenai pembagian Indonesia menjadi daerah-daerah, GPH. Puruboyo mengusulkan agar *Kooti* disahkan seratus persen *zelfstandig*.²⁷ Pendapat ini oleh Presiden Soekarno tidak dapat diterima dengan alasan jika *Kooti* diberi *Zelfstandig* seluas-luasnya, maka akan ada *staat* sendiri dalam Negara Republik Indonesia, hal ini tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 1 UUD NIR 1945.²⁸ Kemudian Puruboyo menjelaskan lebih lanjut bahwa sekarang ini sudah banyak kekuasaan pemerintah yang diserahkan kepada *Kooti*, maka jika hal tersebut diambil kembali akan menggoncangkan keadaan. Bagaimana *vorm*-nya dan bentuk *Kooti-kooti* dapat dirundingkan lagi dikemudian hari. Untuk sekarang karena sebagian besar pemerintahan sudah diserahkan kepada *Kooti*, maka sekarang sekarang yang belum bisa diserahkan ke *Tianbu*, diserahkan saja. Pelaksananya dapat dijalankan seperti itu dengan 100% *zelfbestuur* lalu Pemerintah Pusat mengawasi segala pekerjaan.²⁹ Hal inilah yang melatarbelakangi dikeluarkannya Piagam tanggal 19 Agustus 1945 oleh Presiden

²⁶ *Ibid*, hlm. 54-55.

²⁷ Sujatmo, 1988, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 295.

²⁸ Mohammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I*, Prapanca, Jakarta, hlm. 445.

²⁹ Sujatmo, *Loc. Cit.*

Republik Indonesia pada waktu itu (Ir. Soekarno) menyangkut kedudukan dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX.

4. Eksistensi Kesitimewaan DIY dan Masyarakat Hukum Adat

Pemberian Status Keistimewaan suatu daerah di Indonesia dapat diselesaikan secara konstitusional melalui Pasal 18 UUD NRI 1945 yang jika ditafsirkan secara gramatikal maka pada dasarnya NKRI menghendaki adanya 2 bentuk model daerah otonom, yakni daerah otonom biasa (diberikan dengan memberikan beberapa hak otonom) dan Daerah Otonom yang Istimewa (yang merupakan bentuk pengakuan hak-hak serta asal-usul dari daerah yang dipandang istimewa). Bentuk seperti ini dahulu pernah diberlakukan oleh pemerintah Hindia Belanda ketika mengeluarkan Decentralisatie Wet 1903 (UU Desentralisasi) sebagai bentuk akomodasi perkembangan politik etis pemerintah hindia Belanda. Undang-Undang ini bermaksud membentuk daerah-daerah otonom diluar Daerah otonom berdasarkan Hukum Asli Indonesia (Swapraja dan Desa).³⁰ Kemudian Pasal 18 tersebut diamandemen menjadi Pasal 18B UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionilnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.

Pengaturan sebagaimana telah tertuang dalam Pasal 18B UUD NRI 1945 tersebut dapat dimengerti bahwa Konstitusi Negara Indonesia memberikan pengakuan kepada

³⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, 1995, *Kriteria Urusan Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Titik berat Otonom pada Daerah Tingkat II (Studi Kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta)*, Tesis, Program Pascasarjana, Univeritas Padjadjaran, Bandung, hlm. 69-72.

organisasi pemerintahan daerah yang sifatnya khusus atau istimewa. Namun, ukuran maupun kriteria tentang kekhususan atau Keistimewaan bagi suatu pemerintahan yang dimaksud sampai saat ini belum dirumuskan dalam suatu Undang-Undang. Maka, guna melaksanakan amanat dari UUD NRI 1945 itu, diterbitkan beberapa Undang-Undang yang tujuannya membentuk Daerah Otonom yang sifatnya Khusus atau Istimewa. Beberapa Undang-Undang yang dimaksud antara lain Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Status Keistimewaan yang diterima oleh DIY merupakan suatu bagian Integral dari sejarah berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia.³¹ Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan yang menjadi ciri khas dan eksistensi kewenangan DIY tersebut merupakan bagian yang membedakan kewenangan yang dimiliki oleh DIY dengan Kewenangan yang dimiliki oleh Daerah Otonom maupun Daerah Khusus yang sudah ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara dalam Ayat (2), dapat ditafsirkan bahwa Konstitusi Negara Indonesia memberikan pengakuan kepada aspek substansi masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Masyarakat Hukum adat jelas memiliki kriteria tersendiri dan jelas berbeda dengan masyarakat pada umumnya. Untuk itu Mahkamah Konstitusi memberikan kriteria-kriteria sebagai berikut.³²

³¹ Ratna Dewi dan Eko Nuriyatman, "Efektifitas Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 16, No. 2, 2017, hlm. 329.

³² Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 31/PUU-V/2007, 30 Januari 2008.

Suatu kesatuan masyarakat hukum adat untuk dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional setidaknya-tidaknya mengandung unsur-unsur:

- a. adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*);
- b. adanya pranata pemerintahan adat;
- c. adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
- d. adanya perangkat norma hukum adat; dan
- e. khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur adanya wilayah tertentu.

Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut:

- a. Keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral, seperti bidang agraria, kehutanan, perikanan, dan lain-lain maupun dalam peraturan daerah.
- b. Substansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia.

Melalui penafsiran yang telah diberikan oleh Mahkamah Konstitusi, maka dalam konteks Keistimewaan DIY secara konstitusional dinyatakan secara tegas. Hal ini dapat dicermati dari aspek organisasi pemerintahannya khusus dalam hal penentuan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta dari aspek substansi DIY sebagai kesatuan masyarakat Hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

5. Substansi Kewenangan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang diatur dengan Perdais

Kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh DIY dalam menjalankan otonomi daerahnya pada dasarnya sama seperti daerah-daerah lain yakni mencakup hal-hal yang

telah dituangkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Namun, terdapat beberapa kewenangan tertentu yakin karena diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kewenangan tersebut adalah Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang tersebut yang kemudian diatur dengan Perdais. Menindaklanjuti Undang-Undang tersebut, Pemerintah DIY telah menerbitkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa. Peraturan Daerah ini diterbitkan sebagai pedoman dalam pembentukan Perdais-Perdais yang nantinya akan dilahirkan oleh Pemerintah DIY. Oleh sebab itu materi muatan dari masing-masing Perdais yang berisi Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan harus dipetakan terlebih dahulu. Pemetaan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Perdais tentang Tata Cara Pengisian Jabatan-jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur

Dalam Pasal 18 ayat (1) huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah Warga Negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Kelengkapan pemenuhan Persyaratan ini dalam ayat (2) huruf b dibuktikan melalui surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertahta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertahta di Kadipaten. Persyaratan di atas merupakan dapat dikatakan merupakan “roh” dari keistimewaan DIY karena secara langsung menegaskan bahwa yang dapat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY adalah orang-orang

yang berasal dari Garis Keturunan Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Keistimewaan dalam hal siapa yang dapat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY ini telah diakui bahkan sebelum diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun, bagaimana mekanisme penerapan dan penentuannya belum diatur secara komperhensif.

Sejalan dengan prinsip legitimasi yang merupakan perpaduan antara nilai-nilai universal seperti demokrasi, tranparansi, dan akuntabilitas serta kenyataan historis suatu bangsa, maka mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang berlangsung di lingkungan internal Kasultanan dan Kadipaten harus juga mencerminkan prinsip legitimasi tersebut. Proses yang selama ini diatur masing-masing dengan "*Paugeran*" (tata cara menurut adat) Kasultanan dan Kadipaten melalui kebiasaan internal dan tertutup serta sering mempergunakan cara-cara simbolik harus dirubah. Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta membuat beberapa ketentuan mengenai hal ini harus diatur dalam norma hukum tertulis. Peroalan yang menjadi pertanyaan adalah apakah mekanisme ini akan menjadi materi muatan dalam Perdais dan tata cara pengisian jabatan ini yang mempergunakan "*paugeran*" perlu dituliskan secara rinci di Perdais. Dalam Perdais tidak perlu menuliskan secara rinci mengenai proses "*paugeran*" tersebut, namun di dalam ketentuan perdais perlu ada ketentuan yang mendelegasikan tata cara suksesi di Kasultanan dan Kadipaten diatur dengan "*paugeran*" masing-masing. Ketentuan dalam Perdais juga harus ditambahkan mengenai pengumuman atau sosialisasi "*paugeran*" itu kepada seluruh masyarakat DIY. Sedangkan mengenai kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur

DIY, substansi perdais disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan, karena hakikat dari Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sama dengan Gubernur dan Wakil Gubernur di Indonesia sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan.

b. Perdais tentang Kelembagaan Pemerintahan Daerah DIY

Kelembagaan Pemerintah DIY merupakan salah satu kewenangan dalam urusan keistimewaan yang diberikan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diatur dalam Pasal 30 yang menegaskan kewenangan Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Ketentuan mengenai penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diatur dengan Perdais. Ketentuan ini menegaskan pada dasarnya dalam membentuk dan menyusun Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY tetap mempergunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Sistem Kelembagaan di DIY mencakup adanya kerja sama antara kelembagaan Pemerintahan Daerah, Kelembagaan Kasultanan, Kelembagaan Kadipaten, Kelembagaan Masyarakat dan Kelembagaan Swasta.³³

Pemerintahan Asli Kasultanan Yogyakarta dalam catatan Soedarisman Poerwokoesoemo telah mengalami Perubahan sejak bulan April 1945 yang bertujuan untuk mengurangi peran *Pepatih Dalem* (jabatan baru di lingkungan Kraton Yogyakarta yang dibentuk oleh Pemerintah Hindia Belanda). Perubahan ini dilakukan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan membagi Pemerintahan Kasultanan menjadi 6

³³ Arie Nurwanto, *et.al*, "Kewenangan urusan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Hukum Tata Negara", *Locus Journal of Academic Literature Review*, Vol. 01, No. 2, 2022, hlm, 102.

(enam) Jawatan yang disebut *Paniradya* (Pani = tangan, radya = pemerintah atau negara) yang masing-masing dipimpin oleh *Paniradyapati* (Kepala Jawatan). Keenam Jawatan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) *Paniradya Kapanitran* (Jawatan Sekretariat);
- 2) *Paniradya Ayahan Umum* (Jawatan Urusan Umum);
- 3) *Paniradya Ekonomi* (Jawatan Perekonomian);
- 4) *Paniradya Wiyatapraja* (Jawatan Pendidikan dan Kebudayaan);
- 5) *Paniradya Yayasan Umum* (Jawatan Pekerjaan Umum); dan
- 6) *Paniradya Racana-Pencawara* (Jawatan Urusan rancangan dan Propaganda).

Dalam perkembangannya, sebagian fungsi *Paniradyai Ayahan Umum* dipisahkan dan diganti oleh *Paniradya Pariarta* (Jawatan Keuangan).³⁴

Dalam menyusun Kelembagaan Pemerintahan Daerah DIY harus ada perpaduan susunan pemerintahan asli dan organisasi pemerintahan daerah yang telah diatur dengan Peraturan Perundang-Undangan. Terdapat 2 model pilihan agar hal ini dapat terealisasi. Pertama, dalam perdais pengaturan mengenai organisasi internal yang ada di Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang secara khusus berkaitan dalam urusan keistimewaan dimasukkan sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (selanjutnya disebut SKPD) yang berwenang di bidang urusan Keistimewaan. Kedua, dalam perdais susunan perangkat daerah tetap seperti semula yakni sesuai ketentuan peraturan perundang-perundangan, namun terdapat ketentuan yang mengatur mengenai mekanisme koordinasi organisasi perangkat daerah di DIY dengan organisasi perangkat di lingkungan internal Kasultanan dan Kadipaten yang berkaitan dengan urusan Keistimewaan. Jika dicermati dan dibandingkan antara 2 pilihan model diatas, maka

³⁴ Soedarisman Poerwokoesoema, 1984, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 10-11.

pilihan model yang kedua lebih tepat untuk dilakukan karena ditinjau dari aspek efisiensi dan efektifitas, tidak perlu lagi membentuk semacam SKPD di bidang penyelenggaraan kewewangan keistimewaan. SKPD yang ada tetap melaksanakan tugas dan fungsinya, hanya saja ditambah dengan melakukan koordinasi dengan perangkat internal di Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Pilihan model yang kedua ini tetap memberikan *Privilage* kepada Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dalam mengatur perangkat internal masing-masing sesuai dengan “*Paugeran*” yang dimiliki. Dengan demikian Perdais yang merupakan produk legislatif tidak mengatur hal-hal yang sifatnya internal Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman tersebut.

c. Perdais tentang Kebudayaan

Kebudayaan di DIY merupakan salah satu hal yang mendapat perhatian oleh Pemerintah Daerah di DIY. Sebagai salah satu kewenangan dalam urusan keistimewaan, maka banyak hal yang perlu di muat dalam ketentuan perdais agar kebudayaan di DIY mendapat jaminan hukum. Kata kebudayaan berasal dari kata Sanskerta *buddhayah*, yaitu bentuk jamak dari *buddhi* yang berarti budi atau akal. Dengan demikian kebudayaan dapat diartikan hal-hal yang bersangkutan dengan akal.³⁵ Budaya adalah daya dari budi yang berupa cipta, karsa, rasa, sedangkan kebudayaan adalah hasil dari cipta, karsa, dan rasa.³⁶ Adapun kata *culture*, yang merupakan kata asing yang sama artinya dengan kebudayaan berasal dari kata Latin *colere* yang berarti mengolah, mengerjakan, terutama mengolah tanah atau bertani. Dari arti ini berkembang arti

³⁵ Koentjaraningrat, 1993, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 9.

³⁶ M.M Djojodigono, 1960, *Menyandera Hukum Adat*, Yayasan Badan Penerbit Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hlm. 24-27.

culture sebagai segala daya upaya serta tindakan manusia untuk mengolah tanah dan merubah alam.³⁷

Menurut Clifford Geertz Kebudayaan dapat dipandang sebagai "mekanisme kontrol" bagi kelakuan dan tindakan-tindakan manusia, atau sebagai "pola-pola bagi kelakuan manusia".³⁸ Oleh karena itu, kebudayaan merupakan hasil karya manusia dalam usahanya mempertahankan hidup, mengembangkan keturunan dan meningkatkan taraf kesejahteraan dengan segala keterbatasan kelengkapan jasmaninya serta sumber-sumber alam yang ada di sekitarnya.

Kebudayaan merupakan perwujudan tanggapan manusia terhadap tantangan-tantangan yang dihadapi dalam proses penyesuaian diri mereka dengan lingkungan. Kebudayaan adalah keseluruhan pengetahuan manusia sebagai makhluk sosial yang digunakannya untuk memahami dan menginterpretasi lingkungan dan pengalamannya, serta menjadi kerangka landasan bagi mewujudkan dan mendorong terwujudnya kelakuan. Hal ini dapat terjadi karena kebudayaan melingkupi nilai-nilai moral, yang sumber dari nilai-nilai moral tersebut adalah pada pandangan hidup dan pada etos atau sistem etika yang dimiliki oleh setiap manusia.³⁹

Kebudayaan berkembang menjadi sistem pengetahuan, yang secara terus menerus digunakan untuk dapat memahami dan menginterpretasi berbagai gejala, peristiwa, dan benda-benda yang ada dalam lingkungannya. Interaksi sosial antarindividu dalam masyarakat selalu mewujudkan nilai dan norma dalam tingkah laku yang harus saling dapat dipahami agar keteraturan sosial dan kelangsungan hidup anggota masyarakat

³⁷ Koentjaraningrat, 1979, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Aksara baru, Jakarta, hlm. 195.

³⁸ Clifford Geertz, Kebudayaan dalam Kemenbudpar, (Tanpa Tahun), *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kebudayaan*, Tanpa Penerbit, Jakarta, hlm. 9.

³⁹ Koentjaraningrat, *Op.Cit.*, hlm. 196.

sebagai makhluk sosial dapat tetap dipertahankan. Pemahaman ini dimungkinkan oleh adanya kesanggupan manusia untuk membaca dan memahami serta menginterpretasi secara tepat berbagai gejala dan peristiwa yang ada dalam lingkungan kehidupan mereka. Kesanggupan ini dimungkinkan oleh adanya kebudayaan yang berisikan model-model kognitif yang mempunyai peranan sebagai kerangka pegangan untuk pemahaman. Dan dengan kebudayaan ini, manusia mempunyai kesanggupan untuk mewujudkan kelakuan tertentu sesuai dengan rangsangan-rangsangan yang ada atau yang sedang dihadapinya.

Bagaimanapun, kebudayaan terdiri atas serangkaian petunjuk-petunjuk untuk mengatur, menyeleksi, dan merangkaikan simbol-simbol yang diperlukan, yang secara bersama-sama dan diatur sedemikian rupa diwujudkan dalam bentuk tingkah laku atau benda-benda kebudayaan. Dalam setiap kebudayaan terdapat pedoman yang antara lain berisikan pengetahuan untuk mengidentifikasi tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai sesuatu dengan sebaik-baiknya, berbagai ukuran untuk menilai berbagai tujuan hidup dan menentukan mana yang terlebih penting, berbagai cara untuk mengidentifikasi adanya bahaya-bahaya yang mengancam dan asalnya, serta bagaimana mengatasinya.

Dari berbagai definisi tentang kebudayaan, maka sejatinya kebudayaan itu mengandung 3 (tiga) unsur, yaitu ide atau gagasan, perilaku, dan hasil dari gagasan dan perilaku. Ketiga unsur inilah yang harus menjadi substansi perdais tentang kebudayaan DIY. Selain itu, terdapat 3 (tiga) elemen pada keistimewaan DIY yang melekat jika berbicara terkait dengan aspek Kebudayaan. Ketiga aspek itu adalah *Pertama*, Kraton diposisikan sebagai sebuah institusi ada yang melukiskan karya yang adiluhur (*Court Cultura*). Keistimewaan ini berarti Kraton sebagai sumber dari kebudayaan-kebudayaan

yang ada di DIY. *Kedua*, Unsur-unsur Transformasi dari Kebudayaan di DIY itu dimodernisasi nilai-nilai nya melalui jalur Pendidikan. Hal ini berarti bahwa pendidikan merupakan hal yang penting dalam rangka memajukan, memodernisasi serta melestariakan kebudayaan yang ada di DIY. *Ketiga*, Fungsi Sultan ditujukan sebagai mediator kosmologis antara misi kerajaan Islam dengan keadaan realita masyarakat saat ini yang plural. Sultan yang merupakan pemimpin tertinggi DIY merupakan penerus misi Kerajaan Islam di Kraton Yogyakarta. Dalam hal ini Sultan menjadi penyalur atau mediator tunggal dalam rangka menjalankan misi Kerajaan Islam dengan Realitas Masyarakat di DIY.⁴⁰ Dengan demikian, substansi pengaturan kebudayaan DIY dalam perdais paling tidak ada dua muatan besar, yakni kebudayaan yang *tangible* (bersifat ragawi atau kebendaan) dan *intangibile* (berifat non ragawi).

Kebudayaan sejatinya merupakan roh yang menjadi bagian penting dari eksistensi DIY karena yang menunjukkan Keistimewaan yang ada dan dapat membedakan DIY dengan daerah lain. Nilai-Nilai budaya terkandung dalam kehidupan masyarakat DIY yang menurut Thomas Pudjo Widijanto merupakan *artifact*, *socifact*, dan *mentifact*. Maksudnya adalah kehidupan kebudayaan DIY merupakan cerminan Kebudayaan Nusantara yang secara berkelanjutan tetap eksis sehingga menjadi Kebudayaan Indonesia yang dapat beradaptasi pada perkembangan zaman dari masa kolonial belanda hingga masa Indonesia modern.⁴¹

Terkait dengan kebudayaan dalam konteks *tangible*, dalam khasanah Peraturan Perundang-Undangan Indonesia telah ada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (selanjutnya disingkat UU Cagar Budaya). Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Cagar Budaya dinyatakan bahwa

⁴⁰ Jawahir Thontowi, 2007, *Apa Istimewa Yogyakarta?*, Pustaka Fahim, Yogyakarta, hlm. 7.

⁴¹ Aloysius Soni BL de Rosari, 2011, *Monarki Yogya Inkonstitusional?*, Kompas, Jakarta, hlm. 85.

Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.

Sementara itu kebudayaan yang sifatnya non ragawi (*intangible*), sebelum diatur dalam perdais perlu dilakukan pengkajian yang lebih mendalam menyangkut unsur-unsurnya. Sehubungan dengan hal ini, Dalam Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan, kebudayaan yang bersifat non ragawi (*intangible*) meliputi:

- 1) Tradisi Lisan;
- 2) Manuskrip;
- 3) Adat istiadat;
- 4) Ritus;
- 5) Pengetahuan tradisional;
- 6) Teknologi tradisional;
- 7) Seni
- 8) Bahasa
- 9) Permainan rakuat; dan
- 10) Olahraga tradisional

Perlu diketahui pula bahwa DIY sudah memiliki Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta. Secara pragmatis Perda ini dapat dipergunakan dan diganti dengan Perdais, sehingga paling tidak salah satu bahan untuk Perdais tentang Kebudayaan sudah

tersedia, hanya memang substansi tata nilai budaya sifatnya masih abstrak, dan ini harus disadari bahwa sifat tata nilai budaya itu sendiri memang demikian adanya.

d. Perdais tentang Pertanahan

Pertanahan di DIY memiliki karakteristik Istimewa sehingga merupakan kewenangan dalam urusan keistimewaan yang diberikan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Diterbitkannya Undang-Undang tersebut memberikan status badan hukum khusus yang memiliki tanah kepada Kraton Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman.⁴² Selain itu, Keistimewaan Pertanahan di DIY dikarenakan adanya tanah-tanah merupakan “*Paugeran*” Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang dikukuhkan eksistensi keberadannya melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di samping tanah hak sebagaimana diatur dalam UUPA. Tanah tersebut dinamakan Tanah Kasultanan dan Tanah Pakualaman.⁴³ Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dibedakan menjadi *tanah keprabon* dan *tanah bukan keprabon* atau *dede keprabon* yang tersebar di kabupaten/kota di seluruh wilayah DIY. Dalam Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, bidang agraria/pertanahan merupakan salah satu urusan rumah tangga DIY. Urusan di bidang agraria/pertanahan ini meliputi:⁴⁴

- 1) penerimaan penyerahan *hak eigendom* atas tanah kepada negeri (*medebewind*);

⁴² Kus Sri Antoro, “Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bidang Pertanahan”, *Jurnal Bhumi*, Vol. 1, No.1, 2015, hlm. 12-32.

⁴³ Carolus Bergas Pranoto, “Pembangunan Negara, hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta”, *Jurnal Politik*, Vol. 3, No, 1 2017, hlm. 21.

⁴⁴ Suyitno, “Perkembangan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Makalah*, Penyerapan Aspirasi masyarakat dalam rangka pembaharuan UUPA, Yogyakarta, 2 Agustus 2006.

- 2) penyerahan tanah negara (*beheersoverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau kementerian lain atau kepada daerah otonom (*medebewind*);
- 3) pemberian ijin balik nama *hak eigendom* dan *opstal* atas tanah, jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (*medebewind*).;
- 4) pengawasan pekerjaan daerah otonom di bawahnya tentang agraria (sebagian ada yang *medebewind*).

Dalam rangka menjalankan Undang-Undang tersebut, maka dikeluarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah tersebut membagi beberapa golongan hak, yaitu:

- 1) Di Kotamadya Yogyakarta terdapat:
 - a) Tanah hak milik rakyat (*hak andarbeni*) berdasarkan *Rijksblad* Nomor 23 dan Nomor 25 Tahun 1925.
 - b) Tanah hak barat (*eigendom, opstal*, dan hak pakai menurut hukum barat).
 - c) Tanah-tanah Kraton (Tanah *Sultan Ground* dan Paku Alaman *Ground*).
 - d) Tanah Pemerintah Daerah.
- 2) Di daerah Kabupaten terdapat:
 - a) Tanah hak miliki berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954, Pasal 4.
 - b) Tanah-tanah hak barat.
 - c) Tanah-tanah Kraton (Tanah *Sultan Ground* dan Paku Alaman *Ground*).
 - d) Tanah-tanah Pemerintah Daerah.
- 3) Di Kelurahan terdapat tanah desa yang penggunaannya:
 - a) sebagai kas desa.
 - b) sebagai tanah bengkok.

- c) sebagai *pengarem-arem*/pensiun pamong desa.
- d) untuk kepentingan umum.

Ketika diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), terjadi banyak perombakan mengenai hal-hal yang menyangkut pertanahan di Indonesia. Dalam pelaksanaannya di DIY, UUPA baru diberlakukan sebatas tanah-tanah hak barat dan sebagian ketentuan UUPA. Hal ini dikarenakan di DIY terdapat tanah-tanah “*Paugeran*” seperti yang sudah dijelaskan diatas. Terhadap tanah-tanah “*Paugeran*” tersebut terdapat lembaga di kraton yang memiliki kewenangan dalam rangka mengatur kebijakan tanah di Keraton yakni Lembaga *Kawedanan Ageng Purnakawan Wahono Sarto Griyo*.⁴⁵

Pengaturan lebih lanjut secara khusus telah dibentuk Perdas Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Pengaturan ini memberikan wewenang atas tanah-tanah yang disebutkan sebagai Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dalam rangka pengelolaan dan pemanfaatannya. Sebagaimana yang sempat disinggung di atas bahwa Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dibagi menjadi dua yakni tanah-tanah yang tidak dapat dipergunakan oleh masyarakat (tanah *keprabon*) yang diperuntukkan untuk kegiatan-kegiatan kebudayaan di Kasultanan dan Kadipaten. Sementara untuk tanah-tanah yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat adalah tanah *bukan keprabon* atau *dede keprabon* yang harus mendapatkan izin dari *Pantikismo* sebagai lembaga adat di Pertanahan Kraton yang mengurus pengaturan dan perizinan.⁴⁶ Izin tersebut berbentuk surat keputusan tentang

⁴⁵ Tyas Dian Anggraeni, “Interaksi Hukum Lokal dan Hukum Nasional Dalam Urusan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 54.

⁴⁶ Antonio Tilman, Dian Aries Mujoburohman, dan Asih Retno Dewi, “Legalisasi Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Riau Law Journal*, Vol. 5, No.1, 2021, hlm. 2.

pemberian hak atas tanah dari Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat/institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang/diperbaharui yang menurut Pasal 1 ayat (3) Perdas Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten disebut dengan *serat kekancingan*.

Tanah-tanah yang dapat dipergunakan oleh masyarakat ada yang telah memiliki *serat kekancingan* tetapi ada juga yang belum memiliki. Hak atas tanah yang nantinya diberikan oleh *Pantikismo* tersebut dalam pasal 8 ayat (3) Perdas Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dikategorikan kembali menjadi 4 bentuk yakni:

- a. *Magersari*⁴⁷ yaitu hak adat yang diberikan kepada masyarakat sebagai penghuni/pengguna Tanah Kasultanan dan/atau Tanah Kadipaten di mana antara penghuni/pengguna dari tanah tersebut terdapat ikatan historis, dan diberikan hanya kepada Warga Negara Indonesia Pribumi dalam jangka waktu selama mereka menghuni/menggunakan.
- b. *Ngindung* yaitu hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat atau institusi untuk menggunakan Tanah Bukan *Keprabon* atau *dede keprabon* terhadap Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dengan membuat perjanjian yang jangka waktunya disetujui bersama.
- c. *Anganggo* yaitu hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat atau institusi untuk menggunakan Tanah Bukan *Keprabon* atau *dede keprabon* tanpa memungut hasil dan sifatnya mandiri.

⁴⁷ *Magersari* dalam bahasa Jawa diartikan sebagai warga desa yang menumpang. Lihat Soerjono Soekanto, 1978, *Kamus Hukum Adat*, Alumni, Bandung, hlm. 139.

d. *Anggaduh* yaitu hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten untuk mengelola dan menungut/mengambil hasil dari tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten terhadap Tanah Bukan *Keprabon* atau *dede keprabon* kepada Desa dalam menyelenggarakan pemerintah desa untuk jangka waktu selama dipergunakan.

Konsekuensi pemberian hak atas tanah tersebut adalah tidak dapat diperjualbelikan, tidak diperkenankan mendirikan bangunan permanen untuk hak yang memiliki jangka waktu, dan bersedia untuk mengembalikan tanah tersebut ketika diminta sewaktu-waktu. Tanah kasultanan dan tanah kadipaten tersebut juga memberikan dampak bahwa masyarakat hanya berstatus sebagai pengguna bukan pemilik, sehingga masyarakat tersebut tidak akan memiliki sertifikat hak milik atas tanah.

Berkaitan dengan hal ini, maka Perdais tentang pertanahan di DIY harus dibentuk dengan memperhatikan Perdais tentang Tata Ruang agar dalam pembentukannya tidak terjadi adanya ketidaksinkronan dari masing-masing Perdais tersebut. Pengaturan mengenai hal ini lebih kearah Pemanfaatan dan Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di DIY.⁴⁸

e. Perdais tentang Tata Ruang

Tata Ruang di DIY merupakan salah satu Kewenangan dalam urusan Keistimewaan. Berbicara mengenai tata ruang maka tidak lepas dari bangunan-bangunan khusus yang memiliki makna mendalam yang dimiliki oleh DIY. Bangunan melambangkan adanya hubungan antara Tuhan dengan Ciptaannya yang dapat

⁴⁸ G.A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Administrative Law and Governance Journal*, Vol. 19, No. 4, hlm. 413-435.

dipahami secara metafisis, spritual, ataupun secara antropologi filsafat.⁴⁹ Pada hakikatnya keistimewaan ini dirumuskan berdasarkan filosofi dari “Sumbu Filosofis”. Sumbu Filosofis merupakan sebuah Kawasan Cagar Budaya yang secara simbolik berupa garis imajiner yang terdiri atas tiga titik susunan yaitu Panggung Krapyak, Kraton Yogyakarta dan Tugu Pal Putih. Ketiga bangunan ini mempunyai ikatan yang erat satu dengan yang lain sehingga keberadaannya sangat penting bagi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. “Sumbu Filosofis” merupakan gambaran akan proses kehidupan manusia (Panggung Krapyak-Tugu Pal Putih), Jalan kesempurnaan manusia kembali menuju Sang penciptanya (Tugu Pal Putih-Kraton), dan gambaran akan kehidupan manusia yang telah mapan-dewasa dan kehidupan langgeng setelah kematian (Kraton).⁵⁰ Sumbu Filosofi inilah yang dipergunakan sebagai landasan tata ruang di DIY.

Pengaturan mengenai Tata Ruang juga harus memasukkan Tanah-Tanah Kasultanan dan tanah-Tanah Kadipaten dalam bagian yang tidak terpisahkan disamping hal-hal yang berkaitan dengan sumbu filosofis. Hal ini merupakan bentuk implementasi dari penyusunan Perdais tentang Tata Ruang karena menjadi salah satu kewenangan yang dimiliki oleh DIY.⁵¹ Hal ini dipertegas dalam Pasal 34 ayat (1) UU Keistimewaan DIY bahwa regulasi yang mengatur mengenai Tata Ruang di DIY terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah kadipaten.⁵² Hal ini

⁴⁹ Arief Aulia Rachman, “Akulturasi Islam dan Budaya Masyarakat Yogyakarta: Sebuah Kajian Literatur”, *Jurnal Indo Islamika Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*, Vol. 1, No. 2, 2012, hlm. 164.

⁵⁰ Umar Priyono, 2015, *Buku Profil Yogyakarta “City of Philosophy”*, Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 48.

⁵¹ Iqbal, *et.al.*, “Keistimewaan Penataan ruang Menurut peraturan Daerah Istimewa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Caraka Prabhu: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 4, No. 1, hlm. 102-103.

⁵² Q. Sifhan, “Penggunaan Dana Istimewa Ditinjau Dari Perspektif Kemanfaatan Bagi Masyarakat Yogyakarta”, *Jurnal Jatiswara*, Vol. 32, No. 2, hlm. 220-224.

menunjukkan bahwa sangat diperlukan adanya Perdais mengenai Tata Ruang ini agar menjamin adanya acuan dalam Tata Ruang di DIY.

Tata ruang di DIY yang nantinya akan dituangkan dengan perdais harus memasukan “Sumbu Filosofis”, “Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten”, serta juga harus dikolaborasikan dengan Konteks tata ruang di DIY telah dituangkan dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019-2039 (selanjutnya disebut RTRW DIY). Oleh karena RTRW DIY telah ada Perda yang mengaturnya, maka substansi di dalam perdais tentang Tata Ruang akan mencakup RTRW DIY juga. Perdais yang mengatur Tata Ruang ini nantinya akan diharapkan menjadi panduan dalam penyusunan penataan ruang untuk Satuan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang tujuannya adalah memberikan arahan dalam pelaksanaan Tata Ruang di DIY.⁵³

D. Kesimpulan

Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menegaskan bahwa kewenangan istimewa DIY berada di Provinsi. Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi bahwa seluruh kewenangan dalam urusan keistimewaan ada pada provinsi yang kemudian diatur dengan perdais. Hal ini berarti di samping kewenangan yang terkait dengan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, dan kelembagaan pemerintahan daerah yang memang secara kodrati menjadi wewenang DIY (daerah setingkat provinsi), maka kewenangan di bidang kebudayaan, pertanahan dan tata

⁵³ R. Siregar dan S. Fatimah, “Desentralisasi Asimetris Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Tapis: Jurnal teropong Aspirasi Politik Islam*, Vol. 19, No. 2, hlm. 64-79.

ruang juga harus diatur dan diurus oleh DIY sebagai kewenangan otonomi. Hal ini berarti Kabupaten/kota yang terdapat di wilayah DIY sudah tidak lagi diperkenankan mengatur dan mengurus kewenangan tersebut dengan menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan dalam bab-bab terdahulu serta bertitik tolak dari permasalahan yang telah penulis kemukakan, maka berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat ditarik kesimpulan bahwa Perdais yang mengatur urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada hakikatnya dapat didekati dalam 2 (dua) perspektif, yaitu: 1) Dalam perspektif ideal akan muncul 5 (lima) Perdais yang secara khusus mengatur masing-masing urusan keistimewaan DIY. Perspektif ideal ini berdasarkan pada bunyi rumusan pendelegasian Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam rumusan pendelegasian kepada Perdais rumusan ketentuan pasal tersebut mempergunakan frasa “diatur dengan Perdais”. Penggunaan frasa seperti itu menurut Lampiran I Nomor 201-205 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, masing-masing substansi urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta harus didelegasikan dalam satu Undang-Undang. Tidak boleh digabungkan menjadi satu; 2) Dalam perspektif pragmatis akan muncul lebih dari 5 (lima) Perdais. Hal ini berkaitan dengan pelaksanaan urusan keistimewaan yang akan memperoleh Dana Alokasi Istimewa (DAIS) dari Pemerintah Pusat. Pengalokasian DAIS tersebut disesuaikan dengan program dan kegiatan Pemerintah Daerah DIY dalam menyelenggarakan urusan keistimewaan, jadi tidak seperti diterapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang

Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, dimana dikenal adanya Dana Otsus yang besarnya ditentukan berdasarkan prosentase APBN. Menurut Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ditegaskan bahwa Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara. Dengan pola yang demikian inilah, maka dimungkinkan perdais akan dikembangkan substansi pengaturannya menjadi lebih dari 5 (lima), dan perdais yang bisa dikembangkan substansinya adalah Perdais yang berkaitan dengan Kebudayaan. Hal ini mengingat dari aspek kebudayaan mengandung berbagai dimensi, terutama dimensi kebendaan/ragawi (*tangible*) dan dimensi non kebendaan/non ragawi (*intangible*). Dalam perspektif kebudayaan yang non ragawi Di Daerah Istimewa Yogyakarta sudah ada Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta. Peraturan Daerah ini dalam perkembangannya akan diubah menjadi Perdais.

Daftar Pustaka

Buku

- Arikunto, Suharsimi, 2011, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Baskoro dan Sunaryo, 2010, *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya Merunut Sejarah, Mencermati Perubahan, Mengagas Masa Depan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Djojodigono, M.M, 1960, *Menyandera Hukum Adat*, Yayasan Badan Penerbit Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

- Hadiwijoyo, 2009, *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta: Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elit, dan Isu Perpecahan*, Pinus Book Publisher, Yogyakarta.
- Haris, Syamsudin dan Sihbudi, Riza, 1995, *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, PPW-LIPI & PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M. dan Sri Djatmiati, Tatiek, 2016, *Argumen Hukum*, Gadjah Mada University Press, Surabaya.
- Hestu Cipto Handoyo, B, 1998, *Kilas Balik Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Sebuah Tinjauan Historis Yuridis)*, Penerbit Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- _____, 2022, *Prinsip-Prinsip Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit PT Kanisius, Yogyakarta.
- Kemenbudpar, (Tanpa Tahun), *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kebudayaan*, Tanpa Penerbit, Jakarta.
- Koentjaraningrat, 1979, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Aksara baru, Jakarta.
- _____, 1993, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Latif, Yudi, 2011, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Poerwokoesoema, Soedarisman, 1984, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Priyono, Umar, 2015, *Buku Profil Yogyakarta "City of Philosophy"*, Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta.
- Rozaki, Abdur, *et.al.*, 2003, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*, IRE Press, Yogyakarta.
- Sigap Sumantri, Bambang, 2012, *Sepanjang Hayat Bersama Rakyat: 100 Tahun Sultan Hamengku Buwono IX*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1978, *Kamus Hukum Adat*, Alumni, Bandung.
- Soni BL de Rosari, Aloysius, 2011, *Monarki Yogya Inkonstitusional?*, Kompas, Jakarta.

- Sujatmo, 1988, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- Suwarno, P.J, 1994, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1945-1974: Sebuah Tinjauan Historis*, Kanisius, Yogyakarta.
- Thontowi, Jawahir, 2007, *Apa Istimewa Yogyakarta?*, Pustaka Fahim, Yogyakarta.
- Wiradipradja, Saefullah, 2015, *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung.
- Yamin, Mohammad, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I*, Prapanca, Jakarta.

Jurnal

- Aulia Rachman, Arief , “Akulturasi Islam dan Budaya Masyarakat Yogyakarta: Sebuah Kajian Literatur”, *Jurnal Indo Islamika Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*, Vol. 1, No. 2, 2012.
- Baharudin, “Desain Daerah Khusus/Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 4, No. 2, 2016.
- Bergas Pranoto, Carolus, “Pembangunan Negara, hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta”, *Jurnal Politik*, Vol. 3, No. 1, 2017.
- Dewi, Ratna dan Nuriyatman, Eko, “Efektifitas Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 16, No. 2, 2017.
- Dian Anggraeni, Tyas “Interaksi Hukum Lokal dan Hukum Nasional Dalam Urusan Pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 1, No. 1, 2012.
- G.A Tauda, “Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Administrative Law and Governance Journal*, Vol 19. No. 4, 2018.
- Iqbal, *et.al.*, “Keistimewaan Penataan ruang Menurut peraturan Daerah Istimewa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Caraka Prabhu: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 4, No. 1, 2020.

- Laksono, Fajar, *et.al.*, “Status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 6, 2011.
- Milenia, *et.al.*, “Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Konteks Kearifan Lokal”, *Comserva: Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat*, Vol. 3, No. 9, 2024.
- Nurwanto, Arie, *et.al.*, “Kewenangan urusan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif hukum Tata Negara”, *Locus Journal of Academic Literature Review*, Vol. 01, No. 2, 2022.
- Palupi, Cindy Aprilia, “Keistimewaan Tata Ruang Kota Yogyakarta dalam Aspek Nilai Budaya Lokal”, *Jurnal Ekonomi Bisnis dan Akuntansi*, Vol. 1, No. 2, 2021.
- Q. Sifhan, “Penggunaan Dana Istimewa Ditinjau Dari Perspektif Kemanfaatan Bagi Masyarakat Yogyakarta”, *Jurnal Jatiswara*, Vol. 32, No. 2, 2022.
- R. Siregar dan S. Fatimah, “Desentralisasi Asimetris Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam*, Vol. 19, No. 2, 2023.
- Robuwan, Rahmat dan Abdillah, Junaidi, “Kajian Sosio Yuridis Kesitimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Status Daerah Khusus dan Istimewa dalam Teori Negara Kesatuan di Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal Fakta Hukum*, Vol. 01, No. 1, 2022.
- Salsabilla, Andini “Eksistensi Tanah Sultan Ground Dalam Hukum Tanah Nasional”, *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2023.
- Sri Antoro, Kus, “Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bidang Pertanahan”, *Jurnal Bhumi*, Vol. 1, No. 1, 2015.
- Tilman, Antonio, Aries Mujoburohman, Dian, dan Retno Dewi, Asih “Legalisasi Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Riau Law Journal*, Vol. 5, No. 1, 2021.

Konferensi/Seminar

Manan, Bagir, “Menemukan Kembali UUD 1945”, *Pidato Mengakhiri Jabatan (Retired Speech) sebagai Guru Besar*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 6 Oktober 2011.

Suyitno, ”Perkembangan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta (Penyerapan Aspirasi masyarakat dalam rangka pembaharuan UUPA”, *Makalah*, Yogyakarta, Agustus 2006.

Tesis

Hestu Cipto Handoyo, B, 1995. *Kriteria Urusan Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Titik berat Otonom pada Daerah Tingkat II (Studi Kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta)*, Tesis, Universitas Padjadjaran, Bandung.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 31/PUU-V/2007, 30 Januari 2008.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93).

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 104).

Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pengubahan Undang-Undang Nomor 3 *jo.* Nomor 19 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.