

Kewenangan Urusan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Hukum Tata Negara

Arie Nurwanto¹, Faisal Akbar Nasution², Mirza Nasution³, dan Agusmidah⁴.

¹ Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia. E-mail: arie.nurwanto@yahoo.co.id (Corresponding Author)

²⁻³⁻⁴ Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia.

Abstrak: Penyusunan peraturan tentang Keistimewaan Yogyakarta salah satunya yang memerlukan waktu pembahasan yang cukup panjang, bahkan mencapai kurang lebih 7 (tujuh) sampai 8 (delapan) tahun. Hal ini diyakini syarat dengan nuansa politis mengingat kedudukan yogyakarta sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan indonesia. Polemik dan konflik mengenai keistimewaan Yogyakarta mulai memanas dengan pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang menyebutkan sistem monarki di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bertentangan dengan nilai demokrasi. Menurutnya Presiden melihat aspek demokrasi, monarki, dan konstitusi sebagai satu kesatuan yang tidak dipisahkan. Perlu dipertimbangkan secara keseluruhan di dalam rumusan undang-undang baru ini yaitu RUU Keistimewaan Yogyakarta, bersamaan dengan itu disusunlah RUU Keistimewaan Yogyakarta dengan berbagai versi sampai akhirnya RUU Keistimewaan Yogyakarta versi Pemerintah Pusat yang secara resmi diajukan oleh Pemerintah kepada DPR RI dan ditindak lanjuti dengan penyampaian keterangan pemerintah atas RUU Keistimewaan Provinsi Yogyakarta yang telah disampaikan pada Rapat Kerja dengan Komisi II DPR RI pada tanggal 2 Januari 2011 maupun pertemuan-pertemuan atau rapat kerja yang lain, sampai akhirnya pada tanggal 30 Agustus 2012 RUU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta telah disepakati dan ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Katakunci: Daerah Istimewa, Kewenangan, Yogyakarta.

Sitasi: Nurwanto, A., Nasution, F. A., Nasution, M., & Agusmidah, A. (2022). Kewenangan Urusan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Hukum Tata Negara. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 1(2), 99–108. <https://doi.org/10.56128/ljoalr.v1i2.55>

Catatan: Penelitian dan penulisan ini dilakukan pada tahun 2013 - 2014. Tulisan di publikasikan pada tahun 2022 dikarenakan topik pembahasan masih relevan.

1. Pendahuluan

Eksistensi daerah istimewa dalam negara secara jelas telah diatur dalam Undang-Undang Dasar yang pernah kita miliki, baik itu dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen, Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, maupun dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang telah diamande men (Hadiwijoyo, 2009). Berdasarkan hal tersebut pula, secara konstitusional keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta dijamin Pasal 18 Undang-

Undang Dasar Tahun 1945, yang mempunyai konsekuensi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia haruslah dibagi atas beberapa daerah, baik besar maupun kecil.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengakui kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan didaerahnya. Hak-Hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang telah dimilikinya sejak semula atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Perwujudan dan hak asal-usul atau bersifat *autoctoon* itu bisa bermacam-macam seperti misalnya hak untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan tertentu, hak untuk memberikan beban kewajiban tertentu kepada masyarakat, dan dapat pula berupa hak untuk menentukan sendiri cara pengangkatan dan pemberhentian pemimpin daerah, dan lain-lain (Hadiwijoyo, 2009).

Manifestasi dari yang terakhir ini sampai saat ini masih berlaku dan menjadi polemik dalam penentuan keistimewaan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta inilah barangkali perwujudan satu-satunya hak asal-usul yang masih dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, selebihnya pada umumnya berasal dari pemberian pemerintah, yaitu hak mengatur dan mengurus berbagai urusan rumah tangga daerah, seperti halnya pemerintah provinsi lainnya.

Sehubungan dengan keistimewaan atau kekhususan suatu daerah, Jimly Ashidique (2007) menyatakan bahwa penyelenggaraan otonom yang bersifat khusus untuk daerah-daerah tertentu tidak selalu harus dipahami dalam konteks politik. Misalnya, karena khususnya di bidang ekonomi, industri, dan perdagangan, dapat saja diadakan pengaturan bahwa didaerah tertentu dikhususkan format kelembagaan pemerintahannya karena kebutuhan-kebutuhan yang khas dibidang ekonomi.

Akan tetapi keragaman penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut, tentu harus tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia bersifat mutlak, oleh sebab itu perlu penegasan terhadap hal-hal apa saja yang dapat menjadi substansi bagi keistimewaan atau khusus suatu daerah, sehingga keistimewaan atau kekhususan tersebut tidak melampaui batas-batas konstitusional (Assidiqie & Indonesia, 2007).

2. Metode Penelitian

Penelitian dalam tulisan ini merupakan penelitian deskriptif analisis yang bersifat kualitatif dengan jenis penelitian yuridis normatif. Selanjutnya, data dalam penelitian ini adalah menggunakan data sekunder yakni data atau informasi yang diperoleh dari hasil penelahaan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan topik tulisan (Siregar et al., 2022). Pendekatan digunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan sejarah (*Historical Approach*). Teknik pengumpulan menggunakan teknik penelitian kepustakaan (*library research*) dan teknik wawancara (*interview*). Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen yang mana pada tahap awal pengumpulan data, dilakukan inventaris seluruh data dan atau dokumen dengan topik

pembahasan. Selain itu juga dilakukan Wawancara dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan dengan narasumber.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1 Gagasan dan Konstitusionalitas Demokrasi Daerah Istimewa Yogyakarta

Survei yang dilakukan Harian Kompas sejak tahun 2008 hingga 2010 mengenai apakah sebaiknya Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dipilih langsung oleh rakyat atau penetapan maka hasilnya adalah sebagian besar masyarakat Yogyakarta menginginkan penetapan yang angkanya berkisar 53,5 %-79,9 %. Dari hasil survei membuktikan secara demokratis rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta lebih banyak menginginkan penetapan karena pada prinsipnya demokrasi adalah keberpihakan terhadap rakyat (Pour & Adji, 2012).

Berkaitan dengan konsep kekuasaan dan sistem politik demokrasi, Moedjanto (1994) menyatakan bahwa "inti dari demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, dengan demikian dapat dikatakan bahwa subjek demokrasi adalah rakyat, yang menentukan arah dan tujuan negara, dimana setiap negara mempunyai konsep atau sistem politik yang berbeda yang diwujudkan dalam bentuk kekuasaan atas negara dan rakyatnya." Dalam kaitan dengan teori kekuasaan dan kedaulatan, G. Mudjanto mengemukakan teorinya tentang kekuasaan Jawa yang kemudian dipopulerkannya dengan konsep Keagungbinatataan (Sujamto, 1988).

Inti dari konsep keagungbinatataan dalam kekuasaan Jawa menurut Mudjianto adalah pengakuan bahwa kekuasaan raja itu *agung binatara, bahu dendha nyakrawati, berbudi bawa leksana, ambag adil paramarta* (besar laksana kekuasaan dewa, pemelihara hukum dan penguasa dunia, meluap budi luhur mulianya, dan bersikap adil terhadap sesama). Berdasarkan hal tersebut, maka menurut kekuasaan Jawa, raja berkuasa secara absolut, akan tetapi kekuasaan tersebut diimbangi dengan kewajiban moral yang besar untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya (Moedjanto, 1994).

Konsep kekuasaan Jawa menentukan bahwa kekuasaan yang absolut itu harus diperuntukan bagi kesejahteraan rakyat, dan sebaliknya agar raja dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik, maka rakyat juga mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan, dengan demikian menurut Moedjanto (1994) antara raja dan rakyat berlaku prinsip *jumbuhing kawula-gusti* (bertemunya rakyat dan raja).

Dalam melaksanakan pemerintahan dan kekuasaannya, dalam konsep kekuasaan Jawa juga dikenal adanya konsep kewilayahan, birokrasi maupun adanya pedoman perilaku bagi para penguasa dan rakyat (Tutik & SH, 2016). Konsep kewilayahan negara dalam dokterin kekuasaan Jawa tercermin dalam gambaran yaitu: *Pertama*, pada tingkat pusat terdapat keraton, negara atau kuthagara, yaitu wilayah ini terdapat tempat tinggal raja dan keluarganya. *Kedua*, Negara agung, yaitu daerah dimana terletak tanah lungguh dari para bangsawan keluarga Mataram. *Ketiga*, mancanegara, yaitu daerah darat diluar negara agung, kira-kira panaraga ke timur dan purworejo ke barat.

Keempat, daerah pesisir wetan, kira kira Demak ke timur dan pesisir kilen, kira-kira demak ke barat (Hadiwijoyo, 2009).

Selain konsep kewilayahan, konsep tentang birokrasi merupakan hal yang menjadi perhatian bagi raja dalam menyelenggarakan dan melaksanakan kekuasaanya. Birokrasi Mataram berkaitan dengan urusan pusat dan daerah, dimana pusat birokrasi dipimpin oleh Patih (Pepati Dalem) Pepati Dalem membawakan sejumlah pejabat atau *nayaka* yang disebut *wedana*, selain itu juga membawahkan militer dan para Bupati (Soehino, 2010). Namun, dalam kaitan dengan konsep kekuasaan Jawa, doktrin keagungbinatataan memberikan pedoman berperilaku bagi raja dalam melaksanakan kekuasaanya, sehingga kerajaannya akan menjadi pusat kekuasaan politik tertinggi dengan tetap memperhatikan pada kesejahteraan dan kemakmuran rakyat (Hadiwijoyo, 2009).

3.2 Hak – hak Keistimewaan Yogyakarta Perspektif Hukum Tata Negara

3.2.1 Kewenangan Urusan Keistimewaan Segi Kelembagaan Pemerintahan

Ditetapkannya UU Nomor 13 Tahun 2012, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai peluang sekaligus tantangan untuk menjalankan fungsi kepemerintahan secara ideal dalam sistem baru kelembagaan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sistem kelembagaan baru dalam kerangka keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mencakup sinergi antara kelembagaan pemerintah daerah, kelembagaan Kesultanan, kelembagaan Kadipaten, kelembagaan masyarakat, dan kelembagaan swasta.

Dilihat dari kerangka kelembagaan baru tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk mampu melibatkan secara aktif unsur-unsur kelembagaan Kesultanan dan Kadipaten dalam praktek implementasi dan penguatan nilai-nilai keistimewaan, mampu mendorong keberdayaan masyarakat, mampu menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat dan pelaku ekonomi, mampu menumbuhkan partisipasi masyarakat agar tujuan keistimewaan dan praktek otonom daerah dapat diwujudkan. Untuk membawa sistem kelembagaan baru tersebut menjadi kenyataan dimasa depan, maka nilai-nilai dasar yang harus dirujuk dalam perumusan kelembagaan yang dimaksud adalah *manunggaling kawula lan gusti*.

Manunggaling kawulo lan gusti sebagai model kepemimpinan yang terbuka dan merakyat dalam implementasinya menuntut adanya sistem kelembagaan birokrasi yang terbuka, sederhana dan luwes. Terbuka, memiliki arti mudah diakses oleh masyarakat luas, diwujudkan kedalam prosedur dan proses pelayanan yang pendek dan cepat kepada masyarakat tanpa meninggalkan kepercayaan dan kualitas. Luwes, menyandang arti kemudahan tersambungnya prosedur dan pelayanan antar lembaga pengisi keistimewaan (pemerintah daerah, Kesultanan, Kadipaten, dan masyarakat). Seluruh lembaga formal kepemerintahan, seluruh unsur-unsur lembaga Kesultanan dan Kadipaten, serta seluruh lembaga non-formal kemasayarakatan

(termasuk lembaga RT atau Rukun Tetanga dan RW atau Rukun Warga) "manunggal" dalam gerak kedepan kelembagaan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Setiap unsur-unsur kelembagaan di Daerah Istimewa Yogyakarta akan memiliki dan mendapatkan ruang "ketelibatan" dalam menjalankan, mengisi, dan mengembangkan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Ada dua pola besar model kelembagaan yang dapat dikembangkan. Yang pertama adalah pola kelembagaan horisontal yang menyangkut kelembagaan untuk melindungi dan menguatkan keunikan bentang ruang tanah Kesultanan dan Kadipaten yang telah menjadi jatidiri Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam pola kelembagaan horisontal ini, maka model kebersatuan dan kenyamanan antara lembaga Kesultanan, Kadipaten, pemerintah daerah, dan masyarakat harus dibangun, ditegaskan dan dikukuhkan melalui peraturan daerah istimewa.

Sedangkan pola kelembagaan vertikal dalam rangka mengejawantahkan "*trahing DIY rembesing keistimewaan*" atau dengan perkataan lain membawa keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merembes sampai ke tingkat satuan terkecil kelembagaan di bawah (Pedukuhan, Rukun Warga, dan Rukun Tetanga) maka dapat dibentuk UPT-UPT yang diberi tanggung jawab memanggul misi dan mendaratkan kredo-kredo keistimewaan ke hadapan pintu-pintu rumah warga dan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Langkah operasional selanjutnya adalah menterjemahkan prinsip-prinsip kelembagaan diatas (pola horisontal dan pola vertikal) ke dalam "tata laksana organisasi" perangkat daerah yang mampu berperan sebagai pengikat banyak elemen masyarakat dan mampu menggerakkan potensi dan sumberdaya yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta. Disamping menjalankan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, sistem kelembagaan pemerintahan yang baru harus mempunyai kapasitas untuk mengalirkan sekaligus menanamkan nilai-nilai keistimewaan ke seluruh unsur-unsur kelembagaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga seluruh lembaga di Daerah Istimewa Yogyakarta mampu menopang dan memberikan akselerasi pembangunan peradaban baru Yogyakarta.Implikasi dari kelembagaan baru nantinya harus diikuti dengan pembinaan dan pengembangan Sumber Daya Manusia *abdi dalem* yang memiliki tugas dan fungsi sebagai abdi budaya, sebagaimana yang disampaikan oleh Romo Tirun atau Gusti Djatiningrat pada diskusi Perumusan Perdais Kebudayaan di Bapeda Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kelembagaan baru yang dibentuk juga harus mewadahi seluruh fungsi sehingga terbagi habis kedalam seluruh struktur yang ada, sehingga pelaksanaan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dapat dilaksanakan secara optimal, dan tidak ada masyarakat yang merasa terpinggirkan (*excluded*).Karena dinamika masyarakat senantiasa tumbuh dan berkembang sejalan dengan waktu, maka kelembagaan baru juga harus bersifat fleksibel terhadap perubahan dan mampu mengantarkan terwujudnya visi pembangunan daerah.

Dalam kerangka keistimewaan dan sistem baru kelembagaan yang akan dibangun dan dikembangkan, maka diperlukan adanya *restructuring* dan *repositioning* organisasi pemerintahan daerah yang saat ini ada, dengan pertimbangan yang matang dan

mengacu kepada landasan yuridis, filosofis, historis maupun sosiologis. Dari perspektif manajemen kepemerintahan, sistem kelembagaan yang baru nantinya memerlukan adanya tindak lanjut operasional berupa perumusan organisasi yang secara fisik "tepat ukuran" (*right sizing*), dan secara kualitatif mempunyai kapasitas yang besar. Dari desain itulah kemudian menjadi landasan *money follows function*, dimana anggaran yang dialokasikan didasarkan pada fungsi yang dimiliki oleh satuan-satuan organisasi tersebut. Dengan sistem kelembagaan yang baru, dimasa depan tidak akan terjadi lagi *parkinson effect* yang ditunjukkan adanya satuan-satuan organisasi yang dari waktu ke waktu cenderung menggemukkan dirinya.

Dari hasil telaah sistem dan substansi kelembagaan di Daerah Istimewa Yogyakarta serta nilai-nilai dasar keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta secara mendalam (*manunggaling kawula lan gusti*), maka didapati bahwa sistem kelembagaan baru yang akan dibangun dan dikembangkan nantinya (sinergi lembaga pemerintah daerah, Kesultanan, Kadipaten, masyarakat, dan swasta) tidak akan mendapati dirinya bertentangan atau konflik dengan prinsip-prinsip kelembagaan dan prinsip-prinsip organisasi moderen. Dalam kerangka kelembagaan baru seperti itu, kelembagaan pemerintah daerah akan menjadi *hub* atau *back bone* bagi keseluruhan lembaga di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Adapun kewenangan kelembagaan dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 mengenai kelembagaan termuat dalam Pasal 30 ayat 1 Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat 2 huruf b diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, trasparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Ayat 2 Ketentuan mengenai penataan kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Perda. Dengan demikian, jelas bahwa dalam implementasi Pasal 30 undang-undang keistimewaan ini maka diperlukan adanya peraturan pelaksanaan ditingkat daerah dalam bentuk peraturan daerah istimewa (perda).

3.2.2 Kewenangan Urusan Keistimewaan Segi Pertanahan dan Tata Ruang

Masalah pertanahan merupakan salah satu isu aktual dan krusial selain jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 status tanah milik Kesultanan NganYogyakarta Hadiningrat (*sultanaat ground*) dan Pakualaman (*pakualaman ground*) akan memiliki kejelasan secara administratif maupun landasan hukum setelah aspek pertahanan dicantumkan dalam undang-undang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selanjutnya melalui Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dinyatakan dalam penyelanggara kewenangan pertahanan Kesultanan dan Kadipaten dengan undang-undang ini dinyatakan sebagai badan hukum. Dengan demikian maka Kesultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kesultanan dan Kadipaten. dalam penjelasan Pasal 22 ayat (1) dinyatakan bahwa yang dimaksud dalam badan hukum adalah badan hukum

khusus bagi Kesultanan dan Kadipaten yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Selain itu dalam penjelasan Pasal 32 ayat (2) dan (3) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah Kesultanan (*sultanaat grond*), lazim disebut kagungan dalem, adalah tanah milik kasultanan dan yang dimaksud dengan "tanah Kadipaten (*pakualamanaat ground*)", lazim disebut kagungan dalem, adalah tanah milik Kadipaten (Hadiwijoyo, 2009).

Terkait dengan penyebutan tanah kagungan dalem sebagaimana tertuang dalam penjelasan Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) tersebut, Sujito dalam Hadiwijoyo (2009) menyatakan bahwa penyebutan tersebut menyiratkan berbagai makna sebagai berikut:

Pertama, makna pengakuan dan kepercayaan rakyat terhadap raja dan kekuasannya. Kepercayaan itu muncul bukan dipaksakan, melainkan terkait budaya. Sultan merupakan pemimpin yang khas dan karismatik, tercermin dari gelarnya "Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Sanapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah. Menurut Sujito, tiga karakter kepemimpinan tercakup didalamnya: pemimpin kaltular, agama, dan Politik. Itulah amanah kepemimpinan sebagai kaliffatullah. Rakyat yakin raja mampu mengelola dan memanfaatkan tanah kagungan dalem untuk sebesar-besarnya pengembang kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat.

Kedua, makna etika hubungan rakyat dengan raja. Dalam kebersatuan (*manungaling kawula lan gusti*) masing-masing tidak berhitung tentang hak dan kewajiban, perintah dan larangan, sopan santun, empati, tanggung jawab dan pengabdian. Pada dimensi etika ini, hubungan *manungaling kawula lan gusti* terjalin erat lahir dan batin. Pemberian tanah kepada rakyat, merupakan sarana mempererat jalinan lahir batin itu. Sekaligus upaya mensejahterakan rakyatnya. Menjadi tidak etis bila keharmonisan itu dirusak dengan ego berlebihan, misalnya: penguasaan ilegal. Diharapkan muncul kesadaran untuk membantu lembaga penitikisma menertibkannya, selagi masih dalam koridor etika, dipastikan panitikisma akan memberikan *kekancingan* sebagai alas haknya.

Ketiga, makna estetika. Analog dengan "pelangi", warna berbeda-beda menjadi indah ketika dipersatukan. Keanekaragaman etnis, golongan dan kepentingan mewarnai kehidupan Daerah Istimewa Yogyakarta. Selama ini mereka diperlakukan secara ramah dan profesional. Misal : golongan tionghoa yang suka berdagang diberi tanah pada lokasi perdagangan, seperti : malioboro, lojikecil, pecinan. Orang arab ditempatkan di sayidan, agar mudah kemesjid besar. Sementara itu dilingkungan taman sarai diperuntukan abdi dalem agar dekat kraton agar mampu mengabdi kepada raja secara maksimal. Menjadi "Norak" bila ditaman sari digunakan sebagai sentra perdagangan atau pabrik. Menjadi kontra produktif pula apabila malioboro digunakan untuk tempat hunian. Dimensi estetika ini diperhitungkan sebagai salah kesatuan kosmik, dan perlu dipertahankan.

Mencermati pendapat Sujito tersebut jelas bahwa pengaturan tentang kewenangan keistimewaan dibidang pertanahan tersebut merupakan hal yang urgent mengingat berbagai nilai melekat didalamnya, terutama nilai-nilai yang berkaitan dengan sosial,

budaya, ekonomi. Pengaturan yang jelas tentang status dan kedudukan tanah Kesultanan dan Kadipaten merupakan hal yang mendasar bagi eksistensi Kesultanan dan Kadipaten maupun kepentingan masyarakat Yogyakarta (Hadiwijoyo, 2009).

Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 akan membawa dampak positif bagi hal tersebut menjadi sangat urgent, karena banyak tanah milik Kesultanan dan Pakualaman yang selama ini ditempati oleh masyarakat, namun belum memiliki tanda bukti administratif dengan demikian maka secara administratif memiliki hak untuk memberi kewenangan kepada masyarakat, melalui ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tersebut bukan berarti rakyat kehilangan kesempatan untuk memanfaatkan tanah Kesultanan dan Pakualaman. Namun hanya menegaskan bahwa tanah milik Kesultanan dan Pakualaman merupakan subyek hak Kesultanan dan Pakualaman, tanpa menarik tanah yang sudah dimanfaatkan oleh masyarakat. dalam arti akan dilakukan inventarisasi secara jelas mana tanah negara, mana tanah Kesultanan dan mana tanah Pakualaman.

Tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah Keprabon dan tanah bukan Keprabon yang terdapat diseluruh Kabupaten/Kota dalam wilayah daerah istimewa Yogyakarta. Tanah Keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya seperti palegaran, kraton, sripaganti, tanah untuk makam raja dan krabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo) alun-alun, mesjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Sedangkan tanah bukan Keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah digunakan penduduk/lembaga dengan hak (megarsari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak (Hadiwijoyo, 2009).

Hal tersebut diperjelas dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa pengelolahan dan/atau pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten yang dilakukan oleh masyarakat atau pihak ketiga dapat dilanjutkan sepanjang pengelolahan dan/atau pemanfaatannya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini.

Status badan hukum yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan bentuk pengakuan pemerintah terhadap keberadaan Kesultanan dan Kadipaten. Kraton sendiri semenjak zaman penjajahan memiliki peraturan perundangan-undangan yang diakui oleh pemerintah Belanda termasuk peraturan tentang peralihan hak milik atas tanah kepada masyarakat.

Selanjutnya secara lebih jelas ketentuan yang berkaitan dengan aspek pertanahan tertuang dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yakni: ayat 1 Dalam penyelenggaran kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kesultanan dan Kadipaten dengan undang-undang ini dinyatakan sebagai badan hukum. Ayat 2 Kesultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kesultanan. Ayat 3 Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten. Ayat 4 tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah Keprabon dan tanah bukan Keprabon yang terdapat diseluruh

Kabupaten/Kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Ayat 5 Kesultanan dari Kadipaten berwenang mengelolah dan memanfaatkan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar - besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat.

Pasal 33 UU Nomor 13 Tahun 2013 lebih lanjut mengatur: Ayat 1 Hak milik atas tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan. Ayat 2 Pendaftaran hak atas tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat 3 Pendaftaran atas tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kesultanan untuk tanah Kesultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten. Ayat 4 Pengelolahan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kesultanan untuk tanah Kesultanan dan persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Kewenangan keistimewaan dibidang tata ruang bagi daerah istimewa Yogyakarta sangat berkaitan erat dengan aspek pertanahan. Hal tersebut disebabkan karena kewenangan tersebut hanya terbatas pada pegelolahan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Pakualaman. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pelaksanaan kewenangan dalam tata ruang harus seiring dengan hasil inventarisasi yang dilakukan oleh Kesultanan dan Pakualaman terhadap tanah yang menjadi aset atau milik Kesultanan dan Pakualaman (*sultanaat ground* dan *pakualaman ground*)

Selanjutnya dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, Kesultanan dan Pakualaman menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, namun demikian harus tetap mengacu pada tata ruang nasional dan tata ruang Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selanjutnya secara lebih jelas ketentuan yang berkaitan dengan aspek tata ruang tertuang dalam Pasal 34 UU Nomor 13 Tahun 2012 sebagai berikut: Ayat 1 Kewewenangan Kesultanan dan Kadipaten dalam tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e terbatas pada pengelolahan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten. Ayat 2 Dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kesultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Ayat 3 Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pasal 35 UU Nomor 13 Tahun 2012 lebih lanjut mengatur: Ayat 1 Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolahan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Perda, yang penyusunannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, jelas bahwa dalam implementasi Pasal 34 dan Pasal 35 undang-undang keistimewaan

ini maka diperlukan adanya peraturan pelaksanaan ditingkat daerah dalam bentuk peraturan daerah istimewa.

4. Penutup

Sampai pada titik ini, ditemukan bahwa dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki Kewenangan dalam urusan Keistimewaan berupa Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kelembagan, Pertanahan, Kebudayaan dan Tata Ruang belum ada yang disahkan sampai saat ini. Oleh karena itu, diharapkan kepada pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta untuk dapat secepatnya dan segera membuat aturan hukum berupa Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) yang berupa kewenangan Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kelembagan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, Pertanahan, Kebudayaan dan Tata Ruang.

References

- Assidiqie, J., & Indonesia, P.-P. H. T. N. (2007). *pasca Reformasi*, Jakarta, PT. *Buana Ilmu Populer*.
- Hadiwijoyo, S. S. (2009). *Menggugat keistimewaan Jogjakarta: tarik ulur kepentingan, konflik elit, dan isu perpecahan*. Pinus Book Publisher.
- Moedjanto, G. (1994). *Kasultanan Yogyakarta & Kadipaten Pakualaman: tinjauan historis dua praja kejawen antara 1755-1992*. Penerbit Kanisius.
- Pour, J., & Adji, N. (2012). *Sepanjang hayat bersama rakyat: 100 tahun Sultan Hamengku Buwono IX*. Penerbit Buku Kompas.
- Siregar, I. C., Sunarmi, S., Siregar, M., & Sukarja, D. (2022). Tanggung Jawab dan Tata Kelola Perseroan Perorangan Sebagai Badan Hukum Baru di Indonesia. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 1(1), 26–35. <https://doi.org/https://doi.org/10.56128/ljoalr.v1i1.49>
- Soehino. (2010). *Hukum tata negara : perkembangan sistem demokrasi di Indonesia* / oleh Prof. H. Soehino. BPFE Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM.
- Sujamto, D. I. D. N. K. (1988). Republik Indonesia. *Bina Aksara*, Jakarta.
- Tutik, T. T., & SH, M. H. (2016). *konstruksi hukum tata negara Indonesia pasca amandemen UUD 1945*. Prenada Media.
