

PENGARUH UNDANG-UNDANG KEISTIMEWAAN JOGYAKARTA TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Jawahir Thontowi

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

jawahir.thontowi@uii.ac.id

Abstract

This study intends to analyze the relationship between Law Number 13 of 2012 concerning the Privileges of Yogyakarta to the conditions of social and economic welfare of the Jogjakartan communities. The problem that will be analyzed is why does Act Number 13 of 2012 not yet function effectively in improving the welfare of the Jogjakartan communities. This study uses the socio-legal method. The results of this study indicate that even though the existence of Law Number 13 of 2012 received a positive response from the Jogkartan communities, it has also been implemented in a number of Jogjakarta Special Regional Regulations such as the appointment of public offices, civil service and cultural civilization, but in its failed to improve the Jogjakartan communities welfare because of the availability of factors in the local representative people considering the conflict of interest between members of the Palace families.

Keywords: *special region, special regional regulation, and social welfare.*

Abstrak

Penelitian ini bermaksud untuk menganalisis hubungan antara UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta terhadap kondisi kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat DIY. Permasalahan yang akan dianalisis adalah mengapa UU Nomor 13 Tahun 2012 belum berfungsi efektif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat DIY? Penelitian ini menggunakan metode socio-legal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun keberadaan UU Nomor 13 Tahun 2012 mendapatkan respon yang positif dari masyarakat DIY, dan juga telah terimplementasikan ke dalam sejumlah Peraturan Daerah Keistimewaan Jogjakarta (Perdais) seperti pengangkatan Jabatan, Perdais Kelembagaan dan Perdais Kebudayaan, namun dalam tataran impementasinya belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat DIY dikarenakan adanya faktor pakewuh di kalangan DPRD DIY mengingat telah terjadinya konflik kepentingan antar anggota keluarga Keraton.

Kata Kunci: *Daerah Istimewa, Perdais, dan Kesejahteraan.*

Pendahuluan

Laahirnya UU Keistimewaan Yogyakarta disambut gembira masyarakat dan juga kelompok pemerintahan dan partai politik lainnya. Kendatipun ada sekelompok masyarakat yang tidak puas dan melakukan uji materiil, pihak pemerintah dan DPRD DIY telah menindaklanjuti dengan membuat Tim *Grand Design* untuk perumusan Perda-perda Istimewa yang menjadi ciri keistimewaan DIY. Upaya tersebut telah dilakukan, sehingga dalam lima tahun terakhir 5 (lima) Perdais semuanya telah disahkan. Pertama, Perdais tentang Kewenangan dalam urusan keistimewaan DIY (Perdais Nomor 1 Tahun 2013 diubah dengan Perdais Nomor 1 Tahun 2015). Kedua, Perdais tentang tata cara pengisian jabatan, pelantikan, kedudukan tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur (Perdais Nomor 2 Tahun 2015). Perdais ini menetapkan pengisian jabatan Gubernur oleh Sultan

Hamengku Buwono dan Wakil Gubernur oleh Paku Alam, dengan mekanisme penetapan oleh DPRD DIY yang diusulkan oleh pihak keluarga Keraton. Pembahasan Perdais ini mengalami hambatan karena adanya persoalan yang menimbulkan pro-kontra; (1) usulan tentang nama dan gelar Sultan tidak perlu digunakan seluruhnya, mengingat gelar "*Senopati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Khalifatullah*" tidak berkesesuaian dengan kondisi saat ini. Hal ini juga dimunculkan karena adanya Sabda Raja; (2) Pasal 18 ayat (1) huruf m, terkait riwayat hidup yang dipandang diskriminatif, karena dengan menyebut "*saudara kandung, istri, dan anak*" itu berarti bahwa wanita atau istri tidak berhak menjadi calon Gubernur atau menjadi Raja. Ketiga, Perdais Kelembagaan Pemda DIY (Perdais Nomor 3 Tahun 2015). Keempat, Perdais tentang Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten (Perdais Nomor 1 Tahun 2017), dan Perdais tentang Tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten (Perdais Nomor 2 Tahun 2017).

Secara lebih generik, keistimewaan Yogyakarta memiliki dasar hukum kuat di dalam konstitusi. Pasal 18B ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan, "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.*" (Lay, dkk., 2008: 24). Namun, kekosongan hukum terkait kepastian keistimewaan DIY telah berlangsung sejak UU Nomor 3 Tahun 1950 diundangkan.

Sejak tahun 2012 hingga 2017 setidaknya ada 3 (tiga) Perdais yang telah disahkan DPRD dan Pemerintah DIY, yaitu Perdais tentang pergantian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, Perdais Lembaga Pemerintahan, dan Perdais Kebudayaan, serta terakhir Perdais Pertanahan dan Tata Ruang masih tertunda.

Implikasi disahkannya UU-KDIY, ada beberapa daerah lain yang bermaksud mengusulkan kekhususan dan keistimewaan. Hal ini mendorong DPR dan Pemerintah Pusat perlu memikirkan dan menyikapi bahwasanya UU tentang Pembentukan Daerah Khusus

dan Istimewa perlu dibentuk. Beberapa provinsi yang telah menyiapkan pengusulan adalah Provinsi Bali, Kota Surakarta, Sumatera Barat, dan Provinsi Riau. Tentu saja kesiapan mereka belum tentu mudah dicapai jika ciri keistimewaan memerlukan keistimewaan atau perbedaan.

Secara umum, respons masyarakat DIY menyambut positif UU-KDIY dan Perdais. Kesadaran hukum masyarakat DIY begitu tinggi, bukan sekedar mereka tahu tentang UU-KDIY sebagai keistimewaan yang membedakan DIY dengan pemerintah daerah lain. Melainkan, mereka mengetahui selain makna, fungsi, serta tujuan dari UU-KDIY yaitu untuk mensejahterakan masyarakat secara sosial dan ekonomi. Harapan masyarakat DIY terhadap UU-KDIY dapat meningkatkan kesejahteraan, sehingga fakta angka kemiskinan dapat dikurangi. Kendatipun belum optimal dari dampak implementasi UU-KDIY dengan tiga Perdais nya, manfaat yang ditimbulkan telah ada. Terutama karena pengucuran Danais untuk setiap desa melalui pendirian desa-desa budaya dan desa-desa wisata.

Perdais pertanahan yang masih tertunda sangat dinantikan kehadirannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara sosial dan ekonomi. Kekecewaan itupun menyeruak di kalangan masyarakat. Ada beberapa faktor yang membuat Perdais pertanahan dan tata ruang tertunda. Pertama, bahwa persoalan tanah di DIY sejak lama telah menjadi persoalan kompleks dalam pengaturannya. Mengingat selain ada dualisme pengaturan dan kejelasannya, juga akhir-akhir ini DPRD Pemda DIY harus sangat hati-hati. Sebab, ada tuduhan bahwa pemilikan tanah di DIY diskriminatif terhadap warga negara non-pribumi.

Kedua, terkait dengan wewenang politik Sultan HB X dengan mengeluarkan *Sabdutama* penghapusan gelar *Khalifatullah* dan *Sabda Raja* terkait pengangkatan Gusti Pambayun menjadi bergelar Mangkubumi. Hal ini dipandang sebagai faktor yang turut menghambat. Tidak satupun keluarga Keraton dan masyarakat DIY merespon dengan menunjukkan nilai budaya *pakewuh* yang masih berlaku.

Kendatipun demikian, potensi dan peluang UU-KDIY untuk mampu menciptakan perubahan signifikan di DIY bukan hal mustahil. Beberapa faktor yang didasarkan hasil penelitian lapangan mengindikasikan pengaruh positif di masa yang akan datang. Adapun potensi yang menjadi faktor pendukung adalah: (1) kesadaran hukum masyarakat, melalui tingkat kemelekan masyarakat DIY terhadap makna dan fungsi keistimewaan DIY. Faktor kedua, peran serta masyarakat dalam pengawasan dan partisipasi untuk terlibat aktif memberikan pengaruh lain serta harapan Perdais pertanahan dan Danais yang digunakan masyarakat diharapkan berdampak pada penciptaan kesejahteraan masyarakat. Terutama jumlah kemiskinan di DIY, juga akan terjadi setelah perencanaan dan pelaksanaan Perdais kebudayaan yang membentuk desa-desa budaya dan desa-desa wisata. Dalam artikel sebelumnya, tidak satupun membahas tentang keistimewaan DIY yang diletakkan pada aspek kekuasaan eksekutif, yaitu Sultan dan Paku Alam tidak dipilih oleh rakyat langsung tetapi dengan penetapan.

Banyak faktor yang dapat menghambat terbentuknya Perdais. Pertama, Ketua Badan Legislasi DPRD DIY, Sadar Narimo mengatakan, pada tahun 2014 ini ada 15 Raperda yang masuk pada Program Legislasi Daerah (Prolegda).¹ Rinciannya adalah 11 Raperda merupakan usulan dari eksekutif atau Pemda DIY (lima di antaranya Raperdais khusus yang merupakan pilar-pilar keistimewaan), serta empat Raperda usulan dari legislatif. merupakan 'turunan' dari Raperdais induk. Lima Raperdais khusus ini menjadi prioritas pembahasan sekaligus harus dituntaskan pada 2014. Namun, sayang kinerja DPRD dan Pemerintah DIY tampaknya memprioritaskan Perdais-perdais pengisian jabatan Gubernur dan wakil Gubernur, serta Perdais kelembagaan Pemerintahan DIY, sehingga wajar jika Perdais kebudayaan, tanah, dan tata ruang terbengkalai.

Untuk dapat menjelaskan implementasi atau penerapan UU Nomor 13 Tahun 2012 dan pengaruhnya

¹ <http://www.koransindo.com/BolaPanasBernamaPerdaisIstimewaPertanahan.html/> diakses tanggal 18 September 2014.

terhadap dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat melalui peninjauan terhadap disahkannya Perdais-perdais terkait lima pilar keistimewaan. Selain itu, penelitian ini juga dimaksudkan untuk memperoleh penjelasan tentang faktor-faktor penghambat serta peluang pengesahan, utamanya Perdais Pertanahan dan Tata Ruang yang erat kaitannya dengan faktor kepedulian bagi kesejahteraan rakyat DIY.

Keaslian atau *novelty* dari penelitian ini adalah bahwa keistimewaan Aceh, kekhususan Jakarta dan Provinsi Papua berbeda. Karena keistimewaan DIY lebih menekankan pada kekuasaan eksekutif.

Pertama, dalam buku yang berjudul "Apa Istimewanya Yogya?", Jawahir Thontowi membahas Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Dalam buku tersebut menyatakan bahwa terjadi polemik dengan pengisian jabatan Gubernur DIY di berbagai media cetak dan media sosial.

Kedua, dalam buku yang berjudul "Mengisi Rumah Kosong Polemik Seputar RUUK DI. Yogyakarta", Subardi membahas mengenai Transparansi dalam mengemban amanat Undang-Undang Keistimewaan. Buku tersebut menyimpulkan bahwa dalam penerapannya Undang-Undang Keistimewaan DIY agar transparan dan dapat dipertanggungjawabkan juga kredibilitasnya, maka perlu ada UU baru yang sekaligus mengisi kekosongan dari UU Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pendirian Keistimewaan DIY. Pandangan ini mewakili gagasan yang kemudian diusung menjadi usulan Naskah Akademik oleh PAH I DPD RI tahun 2007.

Ketiga, Sofie Dwi Rifayani, Drs. Priyatno Harsasto, MA, dan Dra. Rina Martini dalam artikel jurnal yang berjudul "Implikasi Kedudukan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Demokratisasi Dan Efektivitas Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta." Menganalisa Bagaimana implikasi kedudukan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap praktik pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta dilihat dari demokratisasi dan efektivitas pemerintahannya. Menurut para penulis, rangkap jabatan Gubernur oleh Raja Kasultanan berpengaruh terhadap demokratisasi dan efektivitas pemerintahan

Daerah Istimewa Yogyakarta. Dikaitkan dengan pelaksanaan *good governance* dan otonomi daerah, terutama pelaksanaan kontrol terhadap pemerintah yang kurang dilaksanakan dengan baik. Kurangnya kontrol terhadap pemerintah disebabkan karena adanya sikap segan atau nilai budaya *ewuh pakewuh* terhadap Sri Sultan dari elemen-elemen masyarakat.

Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta perlu ditinjau ulang. Hal tersebut berkaitan dengan berpengaruhnya perangkapan jabatan Gubernur oleh Raja Kasultanan terhadap demokratisasi dan efektivitas pemerintahan. Pemerintahan struktural terutama yang berkaitan dengan lembaga eksekutif harus sepenuhnya diserahkan oleh mereka yang terpilih melalui pemilihan secara langsung. Pandangan ini akan sangat relevan jika teori demokrasi hanya dibatasi pada satu orang. Padahal, secara teoritis demokrasi perwakilan juga telah diakui keberadaannya.

Keempat, Immawan Wahyudi dalam Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang berjudul “Implikasi Perubahan Pasal 18 UUD 1945 terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (Suatu Pendekatan Hukum, Sejarah, Sosial, Politik, dan Budaya)”. mengidentifikasi apa saja dan bagaimana perkembangan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dan sesudah kemerdekaan RI dan relevansinya dengan Pemerintahan DIY saat ini. Selain itu juga mengidentifikasi mengapa sesudah perubahan kedua terhadap Pasal 18 UUD NRI 1945 belum berdampak terhadap pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Hasil yang diperoleh dalam disertasi tersebut mengungkap bahwa secara historis-kultural, DIY telah memiliki keistimewaan yang real dan diakui oleh NKRI serta menjadi landasan bagi perkembangan penyelenggaraan pemerintahan negara modern yang demokratis. Masyarakat dan seluruh *stakeholders* menyepakati lahirnya UU Keistimewaan sebagai legitimasi terhadap lima pilar keistimewaan dengan intinya berupa peneguhan secara yuridis bahwa Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui proses penetapan. Dalam konteks pendekatan

budaya hukum (*legal culture*), UU Keistimewaan telah memberi kepastian hukum yang didasarkan pada hak asal-usul, sedangkan proses rekrutmen melalui DPRD DIY merupakan wujud konseptual dari pelaksanaan kedaulatan rakyat sistem demokrasi perwakilan.

Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, diuraikan permasalahan sebagai berikut: pertama, apakah Undang-Undang Keistimewaan DIY telah memenuhi aspirasi masyarakat Yogyakarta? Kedua, seberapa jauh pengaruh UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY terhadap penciptaan kesejahteraan masyarakat secara sosial-ekonomi? Ketiga, bagaimana upaya-upaya yang harus dilakukan agar terjadi tingkat efektivitas dari Undang-Undang Keistimewaan DIY terhadap masyarakat DIY?

Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan Sosio-legal, tanpa mengabaikan pada analisis normatif. Bahan hukum sekunder bersumber pada dokumen-dokumen tertulis yang berupa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pertanahan, serta jurnal-jurnal ilmiah, tesis/disertasi, majalah, koran, arsip-arsip, dan berbagai referensi yang relevan dengan masalah penelitian.

Metode pengumpulan data melalui penyebaran kuesioner untuk menemukan informasi lapangan yang relevan dengan masalah penelitian akan dilakukan di empat kabupaten di DIY yaitu: Yogyakarta, Gunungkidul, Bantul, dan Sleman. Target peserta kuesioner masing-masing kabupaten sejumlah 100 peserta dengan pembagian latar belakang: Kepala Camat dan Pejabat Desa Lurah/Kepala Desa. Target

total hasil penyebaran kuesioner di empat kabupaten tersebut sejumlah 400 peserta. Jajak pendapat ini dilakukan pada bulan Januari hingga Maret 2015, dengan jumlah responden 153 orang dari populasi 566 orang. Tingkat kepercayaan 93% dengan *sampling error* rata-rata 7%.

Bahan hukum dan data penelitian dianalisis dengan dua tahapan. Pertama, analisis norma-norma hukum (*analysis legal substance*) yang terdapat dalam UU Keistimewaan DIY yang dikumpulkan untuk menarik simpulan-simpulan. Apakah yang diinginkan masyarakat telah sesuai dengan apa yang tertuang dalam UU Keistimewaan DIY. Kedua, analisis terhadap data dilakukan melalui pendekatan Kelembagaan Pemerintah Provinsi (*legal structure analysis*) untuk menyimpulkan sejauhmana upaya yang dilakukan penggerak pemerintahan dalam mewujudkan amanah yang tertuang dalam UU Keistimewaan. Terakhir merupakan analisis terhadap budaya aparat pemerintah dan masyarakat (*internal legal culture*) untuk mendapatkan gambaran sejauhmana faktor kebudayaan di Yogyakarta menjadi peluang dan tantangan.

Pembahasan

Secara sosiologis, suatu peraturan perundang-undangan dikatakan sah dan lejitimit jika terpenuhi selain substansinya memenuhi hak konstitusional dari UUD NRI 1945, juga mekanisme dan prosedur pembuatannya dilakukan melalui proses yang demokratis dalam suatu perbedabatan politik di lembaga legislatif baik oleh anggota DPR mewakili partai politik maupun pemerintah untuk memperjuangkan kepentingan konstituen, baik melibatkan motif ekonomi, politik dan juga kepentingan dari tujuan negara. Asumsi dasar dari kajian perundang-undangan dan perubahan sosial adalah bahwa hukum berfungsi sebagai instrumen untuk mencapai berbagai tujuan, termasuk tujuan pembangunan hukum untuk masyarakat.²

² Roman Tomasic, *The Sociology of Law*, London: Sage Publications, 1986, hlm: 101.

1. Eksistensi UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

Dilihat mekanisme, dan prosedur, pengesahan UU-KDIY Nomor 13 Tahun 2012 telah lejitimit. Tahapannya mencakup: (1) pengusulan dari pemerintah, daerah Kementerian Dalam Negeri, dan DPR/DPD; (2) Prolegnas DPR dan DPD RI; (3) Tim Kajian Naskah Akademik (NA) dan Perumusan RUU dan Uji Publik, (4) Pembentukan Pansus di tingkat Komisi DPR setelah NA dan RUU diserahkan oleh pemerintah dan/atau DPD RI; dan (5) Pengesahan dalam Sidang paripurna, setelah semua fraksi menyampaikan pandangannya. Karena itu, bilamana memperhatikan muatan materi UU Nomor 13 Tahun 2012, maka secara umum Undang-Undang tersebut tergolong sudah memenuhi persyaratan *legal drafting* dan kebutuhan aspirasi masyarakat DIY sebagai tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan tersebut.

Di bagian awal struktur UUK-DIY, didahului dengan konsideran sebagai dasar pertimbangan filosofis, sosiologis-politis, dan juridis. Pentingnya peraturan hukum guna menjawab kebutuhan, utamanya terkait dengan menjawab kepastian hukum pengisian kepemimpinan daerah, yaitu jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai Kepala Daerah yang berkesesuaian antara perintah Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kegembiraan masyarakat DIY muncul ketika tanggal 30 Agustus 2012, DPR bersama pemerintah mengesahkan RUU menjadi UU-KDIY Nomor 13 Tahun 2012. Adapun UU Keistimewaan DIY terbagi ke dalam enam belas (XVI) Bab dan lima puluh satu (51) Pasal. Garis besar UU-KDIY antara lain sebagai berikut:

Dalam Bab I. Ketentuan Umum. Memuat satu (1) Pasal terdiri dari puluhan ayat, yang terdiri dari definisi atas istilah atau konsep, baik dalam arti filosofis, historis, sosiologis, politis dan juga juridis. Di dalamnya menjelaskan seluruh aspek keistimewaan bagi Pemerintahan DIY dan masyarakatnya. Sedangkan Bab Dua (II) berisi pengaturan tentang batas-batas wilayah geografis antara DIY dengan wilayah Jawa

Tengah. Pembagian wilayah antara Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Gunung Kidul, dan juga Kota Yogyakarta.

Kemudian dalam Bab III berisi tentang Asas-asas dan Tujuan yang mengandung dua (2) pasal. Pasal 4 berisi tentang asas-asas yaitu pengaturan Keistimewaan DIY dilaksanakan berdasarkan ada asas-asas: (a) pengakuan hak asal-usul, (b) kerakyatan, (c) demokrasi, (d) Kebhineka tunggal-ikaan, (e) efektifitas pemerintahan, (f) kepentingan nasional, dan (g) pendayagunaan kearifan lokal. Sedangkan Pasal 5 berisi tujuan antara lain: (a) Mewujudkan pemerintahan yang demokratis, (b) Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat, (c) mewujudkan tata pemerintahan dan tata sosial yang menjamin Kebhineka tunggal-ikaan dalam kerangka NKRI, (d) Menciptakan pemerintahan yang baik, dan (e) memberdayakan peran dan tanggung jawab Kesultanan dan Kadipaten dalam rangka mengembangkan budaya Yogyakarta yang menjadi warisan bangsa.

Dalam Bab IV ini adalah sangat utama mengingat isinya mengandung pilar keistimewaan DIY. Khusus dalam Pasal 7 merupakan norma imperatif yang secara langsung memerintahkan pentingnya kelima pilar keistimewaan. Adapun lima (5) pilar keistimewaan DIY, yaitu, (1) pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur, (2) Kelembagaan pemerintan DIY, (3) Kebudayaan (4) Pertanahan, (5) Tata Ruang. Dalam bab V terdiri dari Sembilan pasal (Pasal 8-Pasal 17) tentang Bentuk dan Susunan Pemerintahan DIY. Dalam bab VI terkait dengan Pilar Keistimewaan 1, dalam hal Pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, yang terdiri dari Sembilan Pasal (Pasal 18 s/d Pasal 27). Dalam Bab VII tentang Gubernur dan Wakil Gubernur Berhalangan, diatur dalam Pasal 28 s/d Pasal 29. Dan Bab VIII mengatur tentang kelembagaan hanya ada satu (1), Pasal 30 terkait dengan sistem pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam Bab IX tentang Kebudayaan, hanya diatur dalam Pasal 31 terdiri dari definisi keistimewaan dalam kebudayaan, jenis-jenis kebudayaan, dan terpenting adalah pembentukan desa-desa kebudayaan. Dan BAB

X tentang Pertanahan, diatur dalam dua Pasal yaitu Pasal 32 dan Pasal 33. Perbedaan tanah *sultanate ground* dan *paku alaman ground*, serta upaya-upaya melakukan pengidentifikasian tanah-tanah tersebut. Bab XI tentang Tata Ruang hanya diatur dalam Pasal 34 dan Pasal 35. Sedangkan Bab XII dalam Pasal 38 dan Pasal 36 diatur tentang pengelompokan peraturan daerah, Peraturan Daerah Istimewa, Peraturan Gubernur, dan Keputusan Gubernur.

Bab XIII mengatur tentang ketentuan Pendanaan yang terdiri dari Pasal 41 s/d 42. Pasal tersebut merupakan insentif bagi DIY, sebab pendanaan ini juga disediakan melalui APBN sebagai konsekuensi dari keistimewaan yang jumlahnya sekitar Rp. 1 Triliun. Bab XIV berisi Ketentuan Lain terdiri dari Pasal 43 s/d Pasal 44. Dan terakhir Bab XV tentang Ketentuan Peralihan terdiri dari Pasal 45 s/d Pasal 48. Dan Bab XVI tentang Ketentuan Penutup terdiri dari Pasal 49 dan Pasal 51.

2. Pandangan Masyarakat DIY terhadap Pengesahan UU-KDIY

1.1. Masyarakat dan Aparat Pemerintah Merasa Puas

Masyarakat dan aparat pemerintah, baik di tingkat provinsi dan pemerintahan Kabupaten dan Kota serta yang diwakili Tim Asistensi DIY, telah menerima secara utuh lahirnya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam suatu acara Semiloka yang diselenggarakan Rabu, 6 September 2012, Gunawan Nugroho Samawi, Direktur PT Kedaulatan Rakyat menyatakan bahwa *"disahkannya UUK merupakan kemenangan besar sekali untuk masyarakat Indonesia. Setelah diberi keistimewaan kita harapkan rakyat Yogyakarta harus berkarakter mulia. Mudah-mudahan Yogyakarta menjadi panutan provinsi lainnya"*.³

Senada dengan itu, penulis menegaskan bahwa paska pengesahan UU-KDIY, justru bagi masyarakat dan pemerintah DIY memikul tugas dan tanggung

³ Lihat artikel berjudul *"Tak Ada Interpretasi Lagi, Tinggal Implementasi"*, Kedaulatan Rakyat, Kamis, 6 Nopember 2012.

jawab yang berat. Sebab, UU-KDIY memerlukan *Grand Design* untuk implemmentasi UU Nomor 13 Tahun 2012 yang mencakup rumusan antara lain; latar belakang, maksud dan tujuan serta metode atau strategi pencapaian. Selain itu, juga diperlukan pengawasan dan pengawalan, agar dalam merumuskan Perdais tidak mengalami penyimpangan.

Sebagai upaya menindaklanjuti adanya Tim *Grand Design*, Sekretaris Daerah, DIY Drs. Ichsanuri mengatakan bahwa Pemerintah DIY telah menetapkan enam belas pakar dari berbagai kalangan dan Perguruan Tinggi yang ada di DIY. Tuganya adalah selain merumuskan *Grand Design*, Kepala Daerah, Gubernur mengeluarkan Surat Keputusan Pembentukan Tim Kajian dan Naskah Akademik untuk mendukung tersusunnya lima Perdais. Adapun kelima Raperdais antara lain, Perdais tentang Pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Perdais tentang Kebudayaan, Perdais tentang Kelembagaan Keraton, dan Perdais Tanah dan Tata Ruang.⁴

1.2. Masyarakat DIY Pendukung yang Kecewa

Kelompok kedua adalah masyarakat DIY yang pada umumnya tergolong aparat pemerintah tingkat bawah. Sejak tahun 2003, mereka menyuarakan aspirasi tentang pentingnya UU-Keistimewaan DIY, untuk suatu kepastian hukum sekaligus mempertegas identitas DIY sebagai pusat kota pelajar, kota pendidikan dan pusat kota Budaya di Indonesia. Kelompok masyarakat DIY dan organisasi Paguyuban Padukuhan dan Pedesaan, yang dipimpin Sukiman ini, dan didukung oleh Kyai Muhaimin, pimpinan Podok Pesantren.

Peran mereka sebagai kelompok penekan (*a political pressure group*), yang melakukan mobilisasi masa, untuk suatu sosialisasi dan bahkan demo turun ke jalan baik di kota kota maupun Kabupaten-kabupaten DIY serta mengerahkan masyarakat untuk demo dan audiensi kepada DPR RI di Senayan dan Kementerian Dalam Negeri di Jakarta. Ketua

⁴ Lihat pernyataan Sekda DIY dalam artikel berjudul "*Rumuskan Grand Design Keistimewaan. Sultan Libatkan sejumlah Pakar*", Kedaulatan Rakyat, Jumat 21 September 2012.

Paguyuban dukuh se-DIY, Sukiman Hadiwijaya menilai bahwa pengesahan UU-KDIY memang sudah berhasil, tetapi bagaimana kelanjutannya, *Njuk Piye?*. Apalagi peristiwa yang telah mengecewakan adalah terjadinya pemberhentian beberapa *Abdi Dalem*, serta aparat-aparat pedesaan yang telah banyak terlibat dalam dukungan baik materiil maupun moril atas pengesahan UU-KDIY menjadi peraturan perundangan.

Sedangkan kelompok pendukung yang merasa kecewa antara lain karena beberapa alasan: Pertama, Pakar Keistimewaan DIY, Heru Wahyu Kismoyo menilai bahwa pengesahan tersebut mengabaikan pasal substansial. Misalnya, dalam konsideran tidak menyinggung sejarah lahirnya DIY. Sebagai argumentasi mengapa Yogyakarta menjadi istimewa. Faktanya bahwa UU Nomor 13 Tahun 2012 telah menghapuskan Pasal 1 ayat (1) berbunyi bahwa: "*daerah istimewa yang meliputi daerah Kesultanan dan Pakualam ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta*". Selain itu, juga dalam Konsideran tidak menyertakan pentingnya penyebutan Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945, dan Amanat 30 Oktober 1945 sebagai suatu traktat atau perjanjian antara Negeri Kesultanan Yogyakarta dan Kabupaten Pakualaman dengan Presiden RI Soekarno.⁵

Kritik juga muncul dari penulis, dalam tiga hal, pertama, bahwa dalam konsideran, UU-KDIY tidak merujuk Pancasila, sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Padahal dalam suatu pembahasan pernah diusulkan dengan alasan, bahwa negara Pancasila tidak sekedar penting adanya unifikasi hukum, tetapi juga Pancasila dapat memwadahi keanekaragaman masyarakat, suku, agama, dan juga hukum, merupakan realisasi amanah Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Kedua, status hukum Keraton dalam konteks pengelompokan hukum juga tidak jelas, apakah sebagai institusi hukum publik atau hukum privat. Jika, Keraton dipastikan sebagai institusi budaya sebagaimana diklaim banyak pihak, sebagaimana pandangan J. Kristiadi dan lainnya, maka

⁵ Lihat Wawancara Pak Sukiman Sanjaya dengan Heru Wahyu Kismoyo berjudul "*Perjuangan Sudah Berhasil, Njuk Piye?*", Jawa Pos, Sabtu 1 September 2012, hlm: 1.

cocoknya Keraton berstatus hukum keperdataan, sejajar dengan status Yayasan atau badan hukum lainnya. Ketiga, tidak secara eksplisit memerintahkan adanya *Perdais Paugeran*, utamanya dalam upaya melestarikan prosedur dan mekanisme baku tentang perlu ada tidaknya musyawarah keluarga Keraton dalam menentukan seorang Sultan yang akan *jumeneng*. Sebab, kecenderungan demokrasi, telah membuka lebar-lebar hak-hak individu untuk suatu saat merubah tradisi yang selama ini dipercayai dan diakui validitasnya untuk tetap berlaku.

Terakhir, ketidaksetujuan mereka terhadap kemungkinan putri sulung Sultan dapat mewarisi tahta Kesultanan (secara normatif dalam *paugeran* Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, seorang Sultan itu harus laki-laki). Kelompok masyarakat ini juga termasuk yang menolak gelar Kesultanan hanya dimasukan ke dalam beberapa *Perdais*. Seharusnya semua *Perdais* mencantumkan gelar Sultan secara lengkap dalam seluruh *Perdais*. Misalnya, Fraksi PKS bersikukuh untuk memasukan gelar Sultan lengkap sesuai penyebutan dalam UU Nomor 13 Tahun 2012. Sebab dalam ajaran Islam, kata kunci *Khalifah* hanya diberikan sebagai gelar pemimpin, raja, atau kepala negara seorang laki-laki.⁶

a) **Perdais Pengisian Jabatan Gubernur DIY**

Peraturan Daerah Istimewa tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur terdiri dari sepuluh (X) Bab dan memiliki 36 Pasal. Dilihat dari struktur dan sistematika pembuatan format peraturan hukum sudah memenuhi persyaratan. Mengingat selain telah mencantumkan dasar-dasar pertimbangan filosofis di dalam konsiderasinya dengan mempertimbangkan aspek yang relevan, juga telah disepakati diputuskan adanya kesepakatan yang terdiri dari pasal-pasal yang dirumuskan sesuai dengan maksud dan tujuan pembuatan *Perdais* oleh DPRD dan Pemerintah Daerah DIY.

⁶ Pro-Kontra sekitar penyebutan gelar Sultan harus lengkap karena ada keinginan Sultan untuk merubah gelar tanpa menyebutkan *Khalifatullah*. Lihat salah satu hasil wawancara berjudul "*HB X Tak Bisa Menolak*", Jawa Pos, 13 Januari 2013, hlm: 1 dan 7.

Perdais Pengisian Jabatan Kepala Daerah tergolong pada inti keistimewaan (*core value of speciality*), maka pengaturannya harus lebih rinci dibandingkan dengan UU Nomor 13 Tahun 2012. Dalam Bab I tentang Ketentuan Umum, selain berisi tentang definisi yang memberikan jaminan kepastian hukum, siapa yang layak dicalonkan, bagaimana pencalonan, dan penetapan, serta pelantikan telah tersedia penjelasannya, sehingga tidak ada peluang untuk dilakukan penafsiran. Hal ini sesuai dengan Pasal 2 tentang tujuan dibentuknya *Perdais* ini, yaitu menjamin kepastian hukum bagi calon Gubernur dari Kesultanan Yogyakarta dan Wakil Gubernur mewakili kadipaten, yaitu Adipati Pakualam yang *jumeneng*.

Dalam Bab II tentang Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Di dalam Pasal 3 ayat (1) ditentukan tentang persyaratan-persyaratan yang mengakomodir antara persyaratan juridis konsitusional, tetapi juga mengakomodir nilai-nilai kearifan lokal. Pasal 4, kewajiban Kesultanan dan Kadipaten. Pasal 7, 8, 9 dan 10. Sedangkan dalam paragraf 2 terkait verifikasi persyaratan Gubernur dan Wakil Gubernur, yang diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 Paragraf 3 terkait dengan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur yang dilakukan oleh DPRD DIY. Paragraf 4 terkait dengan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang diatur Pasal 14. Bagian Keempat, pengisian jabatan dalam keadaan tertentu karena wafat, sakit, dan/atau lainnya yang diatur dalam Pasal 15 s/d 19.

Sedangkan dalam Bab III tentang Pelantikan yang diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21. Menyatakan bahwa pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan langsung oleh Presiden di Gedung Agung Yogyakarta, dan juga bisa dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dalam Sidang Paripurna DPRD DIY.

Bab IV tentang Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur. Diatur dalam Pasal 23, 24, 25 dan Pasal 26. Bab V tentang Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Gubernur. Diatur dalam Pasal 27 dan Pasal 28. Bab VI tentang Hak, Kewajiban dan Larangan. Pasal 29 mengatur tentang hak-hak, Pasal 30 tentang kewajiban,

dan larangan tidak boleh menjadi anggota dari partai politik. Bab VII dan Bab VIII tentang Pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur. Bab IX tentang Ketentuan Peralihan diatur dalam Pasal 35. Terakhir Bab X tentang Ketentuan Penutup.

Dari perspektif kebaruaran, hadirnya Perdais ini bukan saja merupakan penguatan implementatif dari UU Nomor 13 Tahun 2012. Melainkan lebih merupakan pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap nilai-nilai tradisi lokal, dimana keistimewaan diletakkan pada kekuasaan eksekutif. Berbeda dari Pemerintahan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam keistimewaannya berada pada lembaga yudikatif, dengan menggunakan Syariat Islam. Juga berbeda keistimewaannya pada kekuasaan legislatif dari Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Provinsi Papua dimana beberapa tokoh adat dan wakil perempuan sebagai anggota DPRD Papua tidak dipilih oleh rakyat.

b) Perdais tentang Kelembagaan Pemerintah DIY

Perdais tentang kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Perdais yang mengukuhkan tentang berbagai lembaga dan badan kekuasaan eksekutif daerah, yang sesungguhnya telah ada dan berfungsi efektif sejak pemberlakuan UU Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pendirian Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Adapun hal-hal yang baru sebagai wujud penyesuaian dengan UU Nomor 13 Tahun 1950 adalah lembaga-lembaga yang dimaksudkan sebagai upaya penyesuaian dalam melaksanakan Undang-Undang Keistimewaan. Dan hal baru lainnya adalah lembaga *Parampa Praja*, lembaga non-struktur yang mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Gubernur. Adapun *Parampa Praja* diatur lebih rinci dalam Bab X bagian kedua paragraf pertama yang mengatur tentang Sekretariat, tugas dan fungsi, susunan organisasi, dan struktur organisasi Sekretariat.

Dalam Bab IV tentang Ketentuan Penutup, Pasal 96 menyatakan bahwa Peraturan Daerah sebagaimana

dimaksud Pasal 95 ayat (1) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku pada saat penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah selesai dilakukan.

Dengan demikian, Perdais kelembagaan akan jauh lebih efektif bilamana kekurangan-kekurangan pengaturan keistimewaan ditambahkan dalam usulan Perdais perubahan. Karena hadirnya Perdais juga melahirkan konsekuensi fungsi dan kewenangan yang berbeda dengan pemerintah daerah sebelumnya. Pada dasarnya, Perdais ini merupakan peraturan daerah yang sejak sebelumnya sudah dirumuskan dan diatur dalam berbagai Peraturan Daerah, baik yang diterbitkan oleh DPRD DIY, dan/atau oleh Gubernur, berupa Keputusan Gubernur, dan Peraturan Gubernur. Konsekuensi dari Perdais ini, pada dasarnya telah membatalkan sistem pemerintahan daerah.⁷

c) Peraturan Daerah Istimewa tentang Kebudayaan

Dilihat dari struktur Perdais sudah cukup komprehensif oleh karena keempat unsur telah

⁷ Perda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organisasi Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; (1) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Tehnis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimew Yogyakarta. (3) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tatakerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah, tetap berlaku sampai selesainya penerapan kelembagaan Pemerintah Daerah, paling lama 1 (satu) tahun sejak perdais ini diundangkan. Perda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organisasi Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Dinas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Tekhnis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah, tetap berlaku sampai selesainya penerapan kelembagaan Pemerintah Daerah, paling lama 1 (satu) tahun sejak perdais ini diundangkan.

terpenuhi. Pertama, obyeknya yaitu ikhwal yang diatur adalah jelas tentang keistimewaan dalam bidang Kebudayaan DIY. Kedua, landasan filosofis dan sosiologis dan juridis sebagai penjelasan dalam paragraf menimbang dan *dictum* sebagai tertuang dalam butir keputusan dari Gubernur dan DPRD DIY. Ketiga, terkait dengan objek utama Perdais sebagaimana tersusun dalam Bab-bab dan pasal-pasal. Terakhir, keempat sebagai bagian penutup selain ada ketentuan lain-lain, juga ada ketentuan masa transisi dan ketentuan penutup.

Dalam Bab I tentang Ketentuan Umum, terdiri dari berbagai definisi istilah atau konsep yang didasarkan kepada pengertian abstrak dan kongkrit terkait dengan kebudayaan. Dalam Pasal 1 mengandung 19 definisi dengan urutan satu sampai dengan sembilan belas: Definisi kebudayaan, Jenis-jenis kebudayaan, Kebudayaan benda, Kebudayaan non-benda, Kewenangan keistimewaan kebudayaan.

Pasal 2 tentang pengaturan dilakukan berdasarkan pada asas-asas sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 13 Tahun 2012. Sedangkan Pasal 3 terkait dengan tujuan dari pengaturan keistimewaan dalam kebudayaan. Pasal 4 adalah tentang ruang lingkup keistimewaan kebudayaan yaitu pelestarian kebudayaan, dan penyelenggaraan kebudayaan. Sedangkan dalam Bab II tentang Kewenangan Kebudayaan terdiri dari dua Pasal (Pasal 5 dan Pasal 6).

Bab III tentang Jenis Kebudayaan terdiri dari Pasal 7 dan Pasal 8, dengan rincian kebudayaan benda dan kebudayaan; peninggalan sejarah kuno, candi dan kebudayaan tak-benda terdiri dari nilai, norma, adat istiadat, dan seni tradisi luhur dalam masyarakat. Bab IV dalam Pasal 9 tentang Sumber Kebudayaan yaitu Kesultanan dan Kadipaten, serta masyarakat, dan Pasal 10.

Bab V tentang Kebijakan Pelestarian Kebudayaan terdiri dari Pasal 11 dan 12, dan Bab VI tentang Pelestarian Kebudayaan DIY dalam Pasal 13, Pasal 14 s/d Pasal 48. Sedangkan Bab VII tentang Penetapan Kebudayaan Penentu Keistimewaan. Terdiri dari dari Pasal 49 s/d Pasal 53.

Bab VIII tentang Pembentukan Desa Budaya, terdiri satu Pasal 55, dan terbagi ke dalam tiga (3) ayat. Bab IX tentang Pengembangan Sumber Daya Manusia Kebudayaan. Terdiri dari satu pasal yaitu Pasal 56. Bab X tentang Penanggung Jawab Pelestarian. Bagian 1 dalam Pasal 58, 59, 60 dan 61. Bagian kedua, Pasal 62 dan Pasal 63. Dan bagian ketiga, terdiri dari Pasal 64, Pasal 65, Pasal 66, Pasal 67, dan Pasal 68. Bab XI tentang Pendanaan. Terdiri dari Pasal 69 dan Pasal 70 s/d Pasal 71. Terakhir Bab XII tentang Ketentuan Penutup. Terdiri dari Pasal 72, Pasal 73, dan Pasal 74.

d) Kelemahan Perdais Kebudayaan

Perdais Kebudayaan ini boleh jadi rentan dari ancaman globalisasi jika tidak mempertimbangkan tiga kriteria penting: (1) keadiluhungan mewakili nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat luhur, (2) kemapanan yang mencerminkan kuatnya relasi antara sub-sistem kebudayaan, dan (3) Kesejarahan yang dapat mengembangkan mata rantai peristiwa kehidupan anak-anak manusia.⁸ Kelemahan yang muncul dan perlu dirumuskan dalam Perdais perubahan yaitu sebagai berikut. Dalam konteks Yogyakarta sebagai kota pendidikan, jaringan kerjasama pendidikan antara sekolah dengan Universitas sebagai pusat kebudayaan dan peradaban seharusnya diatur sebagai sumber pengetahuan. Termasuk menetapkan beberapa institusi sosial keagamaan, organisasi Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, Taman Siswa sebagai institusi yang merawat dan melestarikan peradaban.

Senada dengan itu, Kasidi Hadiprajitno, Guru Besar ISI, mengusulkan agar mengatur tentang pentingnya pendampingan seniman sebagai metode strategis pelestarian nilai-nilai seni. Tentu saja usulan tersebut relevan dengan Bab X tentang Penanggungjawab Pelestarian Kebudayaan. Bagaimana penggunaan uang insentif berupa dana untuk memberikan jaminan kepastian adanya program kebudayaan di desa-desa tertentu, termasuk upaya memelihara

⁸ Ahmad Charis Zubair, *Keistimewaan Yogyakarta dalam Konteks Pelestarian Budaya*, disampaikan dalam Diskusi Bunga Rampai Dialog Budaya Daerah dengan Komunitas Budaya: Peran Komunitas Budaya di Era Keistimewaan DIY, 2016, hlm: 2-3.

keberlangsungan realisasi program seni budaya desa. Sudomo Sunaryo, penggunaan Bahasa lokal dan adat istiadat yang selama ini masih kental berguna di Keraton dan Kadipaten seharusnya menjadi teladan dalam menciptakan nilai-nilai budaya Jawa yang santun dan luhur.⁹

Sejumlah Aktivistis Aliansi Masyarakat Peduli Indonesia (AMPI) bergabung dengan Forum Cinta Budaya Bangsa (FORCIBBB) Imogiri Bantul. Mereka mengusulkan agar pelajaran Budi Pekerti atau akhlaq yang mulia, dimasukkan ke dalam Perdais Kebudayaan sebagai ciri dari Keistimewaan DIY.¹⁰

2. Perdais Tanah dan Tata Ruang Tertunda

Pada dasarnya masyarakat telah mengakui manfaat UU-KDIY utamanya dilihat dari manfaat yang dirasakan, ketika Danais telah dikucurkan dan diterima oleh desa-desa untuk mendorong pembangunan, baik untuk sarana pra-sarana maupun untuk program kebudayaan. Hal ini dapat dibuktikan dengan pendapat yang dikemukakan oleh responden hasil penelitian lapangan.

2.1. Manfaat Tanah Untuk Kesejahteraan

Keraton dan Kadipaten menganut konsep 'tanah adalah milik raja', sekalipun secara aktual tidak menguasai tanah dalam pengertian luasnya tetapi menguasai cacah.¹¹ Kemanfaatan suatu peraturan hukum dapat ditelusuri dari pengetahuan masyarakat lokal terkait maksud dan tujuan dikeluarkannya UU-KDIY. Sebagian terbesar responden 97,4% (149 orang) paham bahwa maksud dan tujuan adalah untuk mensejahterakan masyarakat DIY. Dan mereka juga

paham bahwa bagian Sumber Daya Alam, khususnya pemanfaatan tanah, baik tanah *Sultanate Ground* (SG) maupun *Pakualaman Ground* (PG) untuk memberikan kesejahteraan ekonomi masyarakat, Karena itu, sebanyak 96,7% (148 orang) setuju dibentuk Perdais tentang pertanahan, dengan harapan status tanah baik SG maupun PAG mendapatkan kepastian hukum. Bahkan disarankan responden agar pemanfaatan SG dan PAG diberlakukan sebagaimana tanah *lungguh* disediakan untuk aparat desa dan lurah yang pengaturannya melalui Perdais.

Bilamana Perdais Tanah dan Tata Ruang tidak segera diselesaikan, maka pemanfaatan tanah untuk kesejahteraan masyarakat DIY akan tertunda. Untuk itu, sebagian besar responden (92,2% /141 orang) setuju agar pengesahan Perdais pertanahan dipercepat. Sebab, beberapa tindakan yang harus dilakukan sejak pengesahan antara lain, perlu adanya inventarisasi, pemetaan batas dan luas tanah SG dan PAG, pengelompokan tanah-tanah mana yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan publik dan kepentingan masyarakat, termasuk identifikasi penduduk yang lebih berhak memperoleh pemanfaatan atas tanah tersebut.

2.2. Manfaat Danais dari Sumber APBN

Selain tanah sumber kesejahteraan ekonomi masyarakat DIY yang dirasakan, sejak UU-KDIY diberlakukan karena pengucuran Danais telah dikucurkan ke desa-desa yang berada di DIY. Menurut sebagian besar responden 86,9% (133 orang) UU-KDIY dan Perdais-perdais telah dirasakan manfaatnya. Danais telah diterima pemerintahan desa dan masyarakat turut memanfaatkannya, utamanya melalui realisasi program ekonomi masyarakat dalam bidang wisata dan kebudayaan. Sebagaimana diakui aparat pemerintah, bahwa memang pemanfaatan Danais belum optimal untuk menekan angka kemiskinan di DIY yang tergolong tinggi. Sebagai perbandingan jumlah penduduk miskin di DIY tahun 2012 (562,10 ribu), tahun 2013 (541,90 ribu), tahun 2014 (532,59 ribu), tahun 2015 (485,56 ribu), tahun

⁹ Sudomo Sunaryo, mantan Asekwilda I DIY, Konsultan Senior pada 3H Advocate & Consultants, Opini di Benteng Budaya yang Istimewa Kedaulatan Rakyat, Selasa 23 Oktober 2012, hlm: 12.

¹⁰ Lihat artikel berjudul "*Penggiat Budaya Datangi DPRD DIY. Minta Budi Pekerti Masuk Perdais*", Kedaulatan Rakyat, 20 Februari 2013, hlm: 2.

¹¹ Ahmad Nashih Luthfi, M. Nazir S, Amin Tohari, Dian Andika Winda, dan Diar Candra Tristiawan, *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Dilupakan*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2009, hlm: 156.

2016 (488,83 ribu), dan hingga Maret 2017 (488,53 ribu) (BPS Provinsi DIY, 7 Januari 2019) mengalami perubahan signifikan sebanyak 73,57 ribu jiwa.

Namun, dengan kehadiran Perdais Kebudayaan yang mengatur budaya dalam arti luas, seperti industri kulit, pertanian, dan pariwisata sangat mungkin berperan atau ikut andil dalam mengentaskan kemiskinan melalui pengembangan budaya-budaya dan desa wisata.¹²

Kendatipun pengukuran masyarakat terhadap manfaat UU-KDIY telah diakui keberadaannya, mereka berharap agar Perdais Tanah dan Tata Ruang dapat diselesaikan oleh karena pemanfaatan tanah secara langsung dapat dirasakan manfaatnya, khususnya bagi masyarakat yang setiap harinya terlibat dalam pertanian. Ada beberapa sebab yang turut mempengaruhi penyelesaian Perdais-perdais tidak mulus, bahkan Perdais Pertanahan dan Tata Ruang tertunda hingga ini. Pertama, kompleksitas sistem penguasaan tanah DIY. Kedua, *Sabdatama* Sri Sultan dan manuver politik lokal. Dan ketiga, Uji materiil UU-KDIY yang dikabulkan MK RI turut berpengaruh terhadap peran DPRD DIY untuk segera menuntaskannya.

3. Tantangan Penyelesaian Perdais Pertanahan dan Tata Ruang

Sejak awal penggabungan antara Perdais Pertanahan dan Tata Ruang telah menjadi salah satu persoalan yang tidak mudah dirumuskan oleh Tim *Grand Design* yang dibentuk Pemerintah DIY. Selain sepenuhnya masih tunduk pada peraturan nasional, juga karena status dan kedudukan SG dan PAG masih bersifat dualistik.

3.1. Kompleksitas Pengaturan Tanah di DIY

Di satu pihak, SG dan PAG berada dalam kewenangan hukum adat, *paugeran* Keraton dan Paku Alaman yang secara kelembagaan berada dalam fungsi dan lingkup *Panitikismo*. Di pihak lain, baik SG dan

¹² Lihat artikel berjudul "*Danais Bantu Tekan Kemiskinan di DIY*", *Kedaulatan Rakyat*, 16 Januari 2018, hlm: 9.

PAG serta tanah-tanah yang dikuasi pihak pemerintah di luar SG dan PAG, berada dalam kewenangan BPN sesuai UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Belum lagi, hingga kini *Panitikismo* maupun BPHN tidak memiliki data lengkap tentang luas, letak dan batas-batasnya. Akibatnya, perumusan dari Perdais Pertanahan tidak sesederhana Perdais lain. Apalagi jika dibandingkan dengan perhatian elit-elit politik di pemerintahan dan juga DPRD DIY, justru jauh lebih banyak waktu terseret pada pembahasan di luar substansi UU KDIY.

Memang pembahasan Perdais tidak terbebas dari kepentingan politik lokal, baik di kalangan keluarga Keraton maupun elit-elit politik yang terkadang tidak seluruhnya pro-aspirasi rakyat. Kendatipun sekelompok kecil saja yang tidak setuju, bahkan kecewa dengan diundangkannya UU-KDIY, beberapa manuver politik Sultan terkait dengan *Sabatama* atau *Sabda Raja* dapat membuat elit-lit politik di daerah DIY merasa *ewuh pakewuh* dari perspektif budaya hukum. Apalagi jika budaya politik dinasti akan diterapkan, tentu saja menjadi tidak salah jika Pemerintah DIY sejatinya telah menerapkan demokrasi secara tidak langsung (*representative democracy*).

Faktor lain terkait Perdais pertanahan adalah keluarnya surat dari Ombudsman RI terhadap Pemerintah DIY, agar tidak memperlakukan warga negara non-pribumi secara diskriminatif. Banyaknya pengaduan dari warga negara non-pribumi ke Ombudsman, untuk memperoleh Setifikat Hak Milik atas Tanah (SHM) merupakan faktor yang perlu dipertimbangkan secara cermat dan hati-hati.¹³

3.2. Spekturm Politik *Sabdatama* terhadap Politik Lokal

Dalam waktu perumusan dan pembahsan Perdais-perdais, beberapa fakta dan isu politik lokal telah berimbas pada kelangsungan penyelesaian seluruh Perdais. Ternyata ada satu Perdais, yaitu terkait dengan Tanah dan Tata Ruang yang sesungguhnya merupakan Perdais sangat menentukan tercapai

¹³ Lihat empat kasus laporan ke Ombudsman, dalam Radar Yogya, Pebruari 2018.

tidaknya kesejahteraan masyarakat. Fakta *Sabdatama* yang disampaikan Sri Sultan Hamengku Buwono X adalah terkait dengan keinginan menghapus gelar Sultan HB X *Khalifatullah Sayyidin Panotogomo*. Tentu saja *Sabdatama* itu dikeluarkan dengan alasan bahwa institusi Keraton perlu ada perubahan yang berkesesuaian dengan keadaan zaman saat ini.

Gelar keagamaan yang melekat pada Sultan lebih merupakan wilayah norma adat atau *paugeran*, karena itu untuk mengikuti perkembangan zaman ada beberapa usulan agar Keraton perlu di reformasi. Menurut Ganjar Pranowo, peraturan internal Keraton yang disebut *paugeran* sebaiknya diperjelas. Utamanya berkaitan dengan penetapan dan pengangkatan Sultan dan Paku Alam agar tidak menimbulkan masalah dalam penetapan dan pengangkatan di kemudian hari.

Namun, *Sabdatama* ini tentu saja menimbulkan pro-kontra. Misalnya kelompok pendukung pertama peneliti *Centre for Strategis and International Studies* (CSIS). J. Kristiadi menilai usulan pencantuman gelar Sultan Hamengku Buwono X *Abdurrahman Sayyidin Panotogomo Khalifatullah*,

“jika dicantumkan mencederai demokrasi. Sebab, jika dicantumkan interpretasinya paling gampang adalah bahwa Sultan yang akan menata semua agama di Yogyakarta. Penafsiran itu bisa menimbulkan bias dan berbahaya bagi demokrasi. Gelar keagamaan itu di masa lalu lebih melekat pada ranah kultural di masa kerajaan pada waktu budaya patriarkis masih dominan. Dia khawatir masyarakat menangkap berbeda ini akan menimbulkan kesalah pahaman dan akhirnya memicu konflik.¹⁴

Sesungguhnya kalangan akar rumput masyarakat DIY, khususnya umat Muslim memandang *Sabdatama* untuk menghapus gelar Kesultanan tersebut tidak sesuai dengan harapan. Bahkan di kalangan internal saudara-saudara Sultan HB X, umumnya tidak sepakat dengan *Sabdatama* tersebut. Terkait dengan pandangan masyarakat yang tidak setuju *Sabdatama* tersebut, Charis Zubair dosen Filsafat

¹⁴ Lihat Wawancara J Kristiadi berjudul “Perda Keistimewaan. Gelar Khalifatullah Untuk Sultan Bisa Picu Konflik”, Koran TEMPO, Sabtu, 2 Februari 2013, hlm: B2.

UGM berargumentasi bahwa ikhwal gelar tersebut merupakan unsur kebudayaan tidak lepas dari 2,5 abad lalu. Kebudayaan tidak bisa hanya dilihat secara fisik bahwa Yogyakarta sebagai Kota Keraton, melainkan juga harus dikonstruksi sebagai suatu fakta yang interaktif antara filosofis Jawa-Hindu-Islam. Juga tercermin dalam penataan ruang fisik tata kota serta simbol yang diembannya.¹⁵

Tim peneliti mahasiswa Paskasarjana FH UGM, Sartika Intaning Pradhani dan Alam Surya Anggara, menolak *Sabdatama* dengan tiga alasan. **Pertama**, kedudukan Sultan harus laki-laki karena nilai Islam telah menjadi dasar *paugeran* Keraton Yogyakarta. Nama *khalifatullah* tidak bisa diubah atau dihapus karena selain dalam budaya Jawa nilai Patriarki begitu kuat, juga *khalifatullah* sebagai wujud kekuasaan dalam Islam dianugerahkan Tuhan pada seseorang manusia, yang telah berlangsung ratusan tahun, 2.5 abad. Ketiga, dari segi Hukum Islam (*Fiqih*), keharusan Sultan laki-laki karena peran yang dimainkan Sultan tidak bisa digantikan dalam 2 (dua) tugas keagamaan; (1) tugas menjadi imam dalam shalat, dan (2) tugas dalam menyampaikan khutbah Jumat tidak bisa tergantikan.

Kedua, pengalaman pemerintahan daerah di DIY, mulaidari peraturan perundang-undangan yang pernah ada, telah dengan jelas konsisten mengatur bahwa Sultan HB X yang akan diusulkan menjadi Gubernur adalah laki-laki. Mulai dari UU Pemerintahan Tahun 1974, UU 1999, termasuk UU Nomor 32 Tahun 2005, hingga kini UU Nomor 13 Tahun 2012, dan juga Perda Nomor 2 Tahun 2015. **Ketiga**, sudut pandangan budaya Jawa, bahwa kekuasaan digambarkan sebagai *wenang misesa ing sanagari* (memegang kekuasaan di seluruh negeri) yang bersumber dari tiga imam wahyu. Wahyu *nubuwah* yang mendudukan raja sebagai wakil Tuhan, wahyu *hukumah* yang menempatkan raja sebagai sumber hukum dengan wewenang *murbawusesa* atau penguasa tertinggi ini yang kemudian raja memiliki kekuasaan tak terbatas.

¹⁵ Lihat artikel berjudul “Keraton Perlu Reformasi. Penetapan dan pengangkatan sultan Harus Jelas”, KOMPAS, Rabu, 29 Agustus 2012.

3.3. Permohonan Uji Materiel dikabulkan MK RI

Kekecewaan sebagian masyarakat yang setuju UU-KDIY tercederai setelah Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016, 31 Agustus 2017 mengabulkan permohonan penggugat, dengan kuasa hukum Dr. Irmansidin SH., MH dengan konklusi amar putusan, mengadili: (1) mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya; (2) Menyatakan bahwa frasa **“yang memuat antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri dan anak”** dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339) bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat; (3) Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya. Putusan dibacakan pada hari Kamis, 31 Agustus tahun 2017. Putusan Majelis tersebut dibuat berdasarkan pertimbangan yuridis konstitusional sebagai berikut: Pertama, Pasal 18 ayat (1) huruf e, bertentangan dengan suatu larangan diskriminatif sebagaimana diatur Pasal 28I ayat (2). Kedua, bertentangan dengan instrumen hukum internasional, yaitu larangan diskriminasi yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Ketiga, juga bertentangan dengan larangan diskriminasi yang diatur dalam hukum internasional, yang diratifikasi menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). Terakhir, keempat pengabulan tersebut didasarkan pada posisi Indonesia sebagai negara pihak (*state party*) yang sudah barang tentu terikat dengan kewajiban hukum intrnasional tersebut.

Pembenaran Mahkamah atas permohonan pemohon untuk dapat diterima sebagai suatu

keputusan karena Pasal 18 ayat (1) tersebut bertentangan dengan Pasal 28J yang menyatakan: *“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”*.

Agar hak dan kebebasan asasi manusia dapat dikatakan konstitusional maka pembatasan itu harus memenuhi persyaratan (a) *Pembatasan harus dilakukan dengan Undang Undang. Pembatasan yang harus dilakukan dengan undang-undang itu juga dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas kebebasan orang lain.*

Tentu saja putusan tersebut tidak saja mengagetkan masyarakat DIY, melainkan sangat mencengangkan karena semua hakim tidak satupun ada yang memberikan pandangan berbeda atau *“dissenting opinion”*. Sebab, UU-KDIY tergolong ketentuan hukum khusus (*lex specially*), yang dalam fungsinya dapat menganulir ketentuan Pasal-pasal yang umum (*Lex specially derogat legi generally*).

Karena dengan hilangnya Pasal 18 ayat (1) huruf m, dalam UU Nomor 13 Tahun 2012, maka sesungguhnya inti keistimewaan telah hilang. Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam yang biasanya harus laki-laki berubah calon Gubernur menjadi perempuan, itu berarti tidak ada lagi keistimewaan di DIY untuk dua alasan. Keistimewaan DIY sebagai satu-satunya di Indonesia, dibuktikan dengan Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam sebagai calon Gubernur, kekuasaan eksekutif yang tidak dipilih. Dengan kebolehan perempuan menjadi calon Gubernur di DIY itu berarti juga Sultan bisa dijabat oleh seorang perempuan.

Lebih mencengangkan justru dari Sembilan hakim Mahkamah, tidak melihat analisis asas yuridis konstitusional yang diberlakukan. Memang benar

jika Pasal 28J dapat digunakan untuk memperkuat Pasal 27 UUD NRI 1945 dan UU hasil ratifikasi ICCPR dan CEDAW, tetapi Pasal 18B sudah *given* merupakan ketentuan konstitusional khusus, bagi pemberlakuan Pasal 18 ayat (4). Karena itu, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28J UUD NRI tidak dapat menghapuskan ketentuan khusus Pasal 18B ayat (1)

5. Potensi UU KDIY dalam Mewujudkan Kesejahteraan

Bilamana efektifitas UU KDIY diukur dari pengaruhnya, maka menjadi penting dikaitkan dengan landasan teori hukum yaitu adanya kepastian, kemanfaatan dan keadilan. Sedangkan dari segi pembangunan masyarakat DIY, beberapa indikator sebagaimana dikemukakan Presiden SBY dalam pidato pelantikan Gubernur DIY menjadi sangat relevan untuk dipertimbangkan.

Adapun upaya untuk mensejahterakan masyarakat DIY paska UU KDIY diarahkan pada pencapaian sebelas (11) sasaran Pembangunan Keistimewaan DIY: (1) Pertumbuhan ekonomi; (2) Menciptakan lapangan pekerjaan; (3) Pengurangan kemiskinan; (4) Menjaga stabilitas harga bahan pokok; (5) Meningkatkan kualitas Pendidikan; (6) Meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan; (7) Meningkatkan pembangunan infrastruktur; (8) Meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat; (9) Menegakan hukum yang berkeadilan dan memberantas korupsi; (10) Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik; dan (11) Menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Potensi untuk terjadinya perubahan cukup signifikan ketika hasil penelitian lapangan menunjukkan respon positif dalam arti modal sosial masyarakat DIY. Modal sosial sebagai potensi dikelompokkan antara lain: (1) kesadaran hukum masyarakat mencakup pengetahuan masyarakat atas UU KDIY sebagai wujud adanya kepastian hukum; (2) implementasi diwujudkan dalam kepatuhan aparat untuk diwujudkan pada Perdas; (3) pengakuan atas kepuasan masyarakat atas lahirnya UU-KDIY sebagai wujud dari kemanfaatan; dan (4) pengakuan dan

penghargaan merupakan wujud dari lahirnya nilai-nilai keadilan.

5.1. Kesadaran Hukum Masyarakat DIY

Kesadaran hukum masyarakat dapat dimaknai dengan menunjukkan fakta bahwa masyarakat DIY benar-benar mengetahui dan memahami UU-KDIY, UU-nya dan nilai-nilai keistimewaan itu sendiri. Optimisme yang dibangun terkait kesejahteraan cukup realistis. Sebagian terbesar responden 97,4% (149 orang) memahami UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Undang-undang Keistimewaan DIY sebagai instrument hukum yang membedakan model pemerintahan DIY dari yang lainnya.

Kesadaran hukum masyarakat DIY ditujukan oleh fakta bahwa sebagian terbesar responden 96,1% (147 orang) memahami 5 pilar keistimewaan yaitu, tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan dan tata ruang. Namun demikian, dari kelima pilar keistimewaan tersebut penetapan Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam sebagai Gubernur dan wakil Gubernur DIY telah menjadi nilai inti keistimewaan (*core value of Special Province*). Pergantian kepemimpinan dengan penetapan adalah satu-satunya model yang berlaku di Yogyakarta untuk seluruh Indonesia. Kesamaan dasar hukum Pasal 18B ayat (1). kekuasaan Aceh pada kekuasaan Yudikatif (*Judicative Power*) dengan menggunakan Syariat Islam sebagai pembeda. Bandingkan Provinsi Khusus Papua lebih menekankan unsur pembedanya pada kekuatan Legislatif (*Legislative Power*) Kepala-kepala Adat lokal Pemimpin Papua dapat menjadi anggota DPRD tingkat Provinsi tanpa melalui proses pemilihan.

Secara faktual maka sebagian terbesar responden 82,4% (126 orang) paham bahwa Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam yang berhak menjadi pemimpin Yogyakarta yang tidak dipilih berdasarkan pilkada, melainkan responden setuju 86,3% data *sample* (132 orang) Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam dilakukan dengan penetapan untuk menjadi

Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Kesadaran hukum demikian ini, tentu saja penting dipertimbangkan karena pemahaman masyarakat akan keistimewaan DIY telah mendapatkan kepastian hukum, sehingga penafsiran tidak diperlukan lagi sebab kekosongan hukum menjadi sangat minimal.

5.2. Nilai Kemanfaatan UU KDIY

Sebesar apapun pengakuan masyarakat atas nilai manfaat dari lahirnya UU-KDIY menjadi sangat relevan untuk diidentifikasi. Kendatipun pengaruh secara langsung belum memberikan peningkatan signifikan bagi kesejahteraan sosial dan ekonomi, kejujuran masyarakat yang mengakui adanya kemanfaatan menjadi penting untuk dicatat. Sebagian terbesar 86,9% atau (133 orang) responden mengakui manfaat didasarkan pada (1) fakta bahwa Pemerintah Pusat telah mengakomodir aspirasi masyarakat DIY. Pergantian kepemimpinan DIY Sultan Hamengku Buwono X dengan Paku Alam tidak dipilih melalui pilkada, melainkan dengan cara ditetapkan telah menunjukkan adanya manfaat pelestarian kepemimpinan berkelanjutan berbasis kearifan lokal.

Dari perspektif ekonomi terhadap hukum, maka model penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam sebagai demokrasi perwakilan menjadi tidak saja efisien dan efektif. Sebagai konsekuensinya, manfaat ekonomi tidak dapat dihindarkan karena dengan cara penetapan, prosesnya pergantian kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono X dengan Paku Alam di DIY menjadi model pemilihan lebih murah. Karena itu, seluruh responden 100% atau (153 orang) setuju bahwa model pergantian kepemimpinan dengan penetapan oleh DPRD DIY merupakan wujud kepatuhan yang sekaligus memberi manfaat bagi pelestarian nilai-nilai budaya immaterial (*intangibile*) yang dijadikan harapan masyarakat DIY.

5.3. Efektifitas dalam Aspek Keadilan Hukum

Bilamana diperbandingkan antara keistimewaan DIY dengan kondisi keistimewaan Pemerintah Aceh, Jakarta dan Papua, pengakuan tersebut dapat

dijadikan indikator terselenggaranya keadilan hukum. Pertama, pengakuan atas Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam yang dalam pergantian kepemimpinan ditetapkan bersumber pada hukum adat, sama halnya dengan pengakuan keistimewaan di Provinsi Aceh Darussalam dan kekhususan di Papua atas kedudukan tokoh-tokoh adat dapat menjadi anggota DPRD tingkat Provinsi. Kesamaan dari aspek konvensi ketatanegaraan pemerintahan lokal tampak ada kaitannya. Sebab, sebagian besar 88,9% (136 Camat dan Lurah) setuju bahwa Posisi Gubernur dan Wakil Gubernur secara otomatis dipimpin Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.

Untuk mendukung nilai manfaat yang berkelanjutan, dan untuk mencegah timbulnya penafsiran, maka praktek penetapan yang diajukan pihak internal Keraton ke DPRD perlu didukung oleh kehadiran Perdais. Timbulnya keanekaragaman pemahaman terhadap hukum adat Keraton, meniscayakan perlunya reformasi *Paugeran*. Sebagian terbesar responden 88,9% data *sample* (136 orang) menyetujui internal Keraton berhak untuk melestarikan tradisi kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam dalam suatu *paugeran*, hukum kebiasaan yang hanya mengikat ke dalam keluarga Keraton.

Pengakuan kemanfaatan Perdais juga dirasakan manfaatnya ketika dikaitkan dengan pelestarian nilai-nilai budaya berwujud immateriil seperti kajian-kajian intelektual lainnya. Sebagian terbesar responden 96,7% data *sample* (148 orang) setuju bahwa pengesahan Perdais Kebudayaan dimaksudkan sebagai kebutuhan untuk perlindungan nilai-nilai budaya bersifat immateriil dalam bidang sastra dan seni. Bilamana dikaitkan antara pengesahan UU-KDIY dengan aspek keadilan hukum, sebagian terbesar responden 73,2% (112 orang) menyatakan penetapan Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY merupakan penghargaan NKRI terhadap DIY. Sebagaimana perlakuan yang sama sebelumnya telah dianugerahkan kepada Pemerintah Provinsi Aceh Darussalam dengan UU Nomor 44 Tahun 1999 dan UU Nomor 11 Tahun

2006, dan Penganugerahan status Provinsi Papua dan Papua Barat melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 diubah dengan Perpu Nomor 1 Tahun 2008. Perlakuan Pemerintah Pusat kepada tiga Provinsi, Aceh, Papua dan DIY yang berdasarkan pada Pasal 18B ayat (1) sesungguhnya telah menunjukkan nilai-nilai keadilan diwujudkan ke dalam wujud pemberian kekhususan dan keistimewaan bagi DIY.

Saran

Dari pembahasan di atas, penelitian ini menghasilkan tiga kesimpulan sebagai berikut.

Pertama, keberadaan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, atau UU-KDIY telah merespon positif masyarakat DIY secara meluas. Bukan saja sikap positif tersebut timbul karena telah melahirkan kepastian hukum bagi keistimewaan DIY dan sekaligus menutup kekosongan hukum keistimewaan, sebagaimana diatur dalam UU 13 Tahun 1950. Melainkan juga karena nilai inti keistimewaan (*core value of speciality*) terletak pada penetapan Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam, oleh DPRD DIY sebagai Gubernur dan wakil Gubernur sebagai penjawantahan hak konstitusional Pasal 18B ayat (1). Dengan penetapan Sultan dan Paku Alam oleh DPRD DIY sebagai Gubernur dan Wakilnya telah menunjukkan bahwa kedudukan Sultan dan Paku Alam merupakan inti keistimewaan dalam bidang kekuasaan eksekutif, berbeda dari keistimewaan Provinsi Aceh dan juga Papua. Konsekuensinya dalam teori hukum, Pasal 18B ayat (1) sebagaimana keistimewaan DIY, Aceh dan juga Papua telah membuktikan NKRI menganut model asimetrik antara Pemerintah Pusat dan Daerah dengan tidak seragam.

Kedua, UU Nomor 13 Tahun 2012 telah berpengaruh positif ketika dibuktikan melalui implementasinya ke dalam pengesahan beberapa Perdais, yaitu Perdais Pengisian Jabatan Kepala Daerah, Perdais Kelembagaan, dan Perdais Kebudayaan. Namun, dampak langsung terhadap upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, termasuk menekan angka kemiskinan di DIY belum tercapai. Beberapa faktor

misalnya, Perdais Pertanahan dan Tata Ruang sebagai salah satu sumber utama kesejahteraan masyarakat masih tertunda. Kompleksitas persoalan tanah dengan dua kategori, antara *Sultanate Ground* dan *Paku Alam Ground* dengan pelibatan kewenangan antara institusi adat *Panitikismo* dan institusi moderen BPN; (2) spektrum politik *Sabdatama* dan timbulnya konflik internal keluarga kesultanan yang menimbulkan rasa segan *pakewuh* bagi anggota DPRD DIY, serta kemenangan pihak penggugat uji materiil yang dikabulkan MK RI telah berkontribusi besar atas keterlambatan Perdais Pertanahan dan Tata Ruang. Secara teoritis kesimpulan kedua ini menunjukkan bahwa peran lembaga-lembaga penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pelayanannya akan selalu dihadapkan pada budaya hukum masyarakat DIY yang sarat dengan kearifan lokal, termasuk nilai-nilai yang masih tumbuh di lingkungan Keraton Yogyakarta.

Ketiga, terdapat optimisme dengan disahkannya UU Nomor 13 Tahun 2012 terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat secara sosial dan ekonomi masyarakat di DIY. Bukan sekedar dibuktikan dengan lahirnya Perdais-perdais, melainkan karena masyarakat secara jujur telah mengakui adanya manfaat langsung dari keistimewaan, khususnya program pendirian desa-desa budaya, dan juga dengan penerimaan dana keistimewaan selain dana desa dari APBN. Peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat DIY, termasuk pengentasan kemiskinan akan segera tertangani di berbagai desa-desa di DIY, jika didukung selain oleh pentingnya Perdais Pertanahan dan Tata Ruang, juga meningkatkan sosialisasi akan kebijakan hukum dan politik terkait dengan pelibatan masyarakat dalam pembangunan di daerahnya masing-masing.

Referensi

1. Buku-buku

Ahmad Nashih Luthfi, et.all, *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2009.

J. Kristiadi, *Perda Keistimewaan. Gelar Khalifatullah Untuk Sultan Bisa Picu Konflik*, TEMPO, 2 Pebruari 2013.

Lay, dkk, *Keistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Monograph on Politic and Government*, Vol. 2, No. 1, JIP FISIPOL UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi, Yogyakarta, 2008.

Masjkuri dan Sutrisno Kutoyo (ed), *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah, 1976/1977.

Ridwan Mukti, *Pilkada dalam Demokrasi Asimetris*, Kompas, 2013.

Roman Tomasic, *The Sociology of Law*, London: Sage Publications, 1986

Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1984.

2. Jurnal dan Karya Ilmiah

Jawahir Thontowi, *Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Kesejahteraannya*, *Jurnal Mimbar Hukum*, September 2007.

Sofie Dwi Rifayani, Priyatno Harsasto, Rina Martini, *Implikasi Kedudukan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Demokratisasi dan Efektivitas Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 2, No. 3, 2013.

Immawan Wahyudi, *Implikasi Perubahan Pasal 18 UUD 1945 terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (Suatu Pendekatan Hukum, Sejarah, Sosial, Politik, dan Budaya)*, Disertasi Program Doktor, Paskasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2014.

3. Peraturan Perundang-Undangan

Putusan Perkara Nomor: 286/PID.SUS/2014/PT.PBR.

Lembaran Negara Nomor 170 Tahun 2012. Daerah Istimewa Pemerintahan. Pemerintah Daerah. Yogyakarta. Keistimewaan (Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339).

Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organisasi Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Tekhnis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Istimewa Yogyakarta.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.

4. Internet dan Media Cetak

Benteng Budaya yang Istimewa, Kedaulatan Rakyat, 23 Oktober 2012.

Danais Bantu Tekan Kemiskinan di DIY, Kedaulatan Rakyat, 16 Januari 2018.

Empat Kasus Laporan ke Ombudsman, Radar Jogja, Pebruari 2018.

Keraton perlu Reformasi. Penetapan dan pengangkatan Sultan harus jelas, KOMPAS, 29 Agustus 2012.

Penggiat Budaya datangi DPRD DIY. Minta budi pekerti masuk Perdais, Kedaulatan Rakyat, 20 Pebruari 2013.

Perjuangan Sudah Berhasil, Njuk Piye? Jawa Pos, 1 September 2012.

Rumuskan Grand Design Keistimewaan. Sultan libatkan sejumlah Pakar, Kedaulatan Rakyat, 21 September 2012.

SBY Tekankan 11 Sasaran Pembangunan Keistimewaan DIY berimbas Nasional, Kompas, 11 Oktober 2012.

Tak ada interpretasi lagi, tinggal implementasi, Kedaulatan Rakyat, 6 November 2012.

<http://www.koransindo.com/BolaPanasBernamaPerdalstimewaPertanahan.html/> diakses tanggal 18 September 2014.