

Kajian Sosio-Yuridis Keistimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Status Daerah Khusus dan Istimewa Dalam Teori Negara Kesatuan di Negara Kesatuan Republik Indonesia

Rahmat Robuwan^{1*}, Junaidi Abdillah²

Universitas Bangka Belitung dan STIH PERTIBA Pangkalpinang

e-mail : iwandjohan@gmail.com, junaidiabdillah019@gmail.com

*corresponding author

Info Artikel

Diterima : 29-08-2022

Direvisi : 29-08-2022

Disetujui : 29-08-2022

Diterbitkan : 01-09-2022

DOI: -

Keywords : *Socio Juridical, Specialty of Yogyakarta*

Abstract : *The writing in this study aims to find out and analyze the socio-juridical study of the privileges of Yogyakarta in terms of the status of special and special regions in the theory of the unitary state in the Republic of Indonesia. The type of writing in this study using the type of normative research. The legal issues raised in this journal are, first, what is the philosophical basis of the people of Yogyakarta regarding the privileges of Yogyakarta which makes Yogyakarta a pioneer of cultural democracy. Second, what is the socio-juridical view on the privileges of Yogyakarta. The results of this study are that the privileged status for the Special Region of Yogyakarta is distinguished on the aspect of privilege which refers to the socio-historical, socio-political, sociocultural, and socio-spiritual aspects. The special status refers to the rule of law on the basis of changes in governance which was originally a Ngayogyakarta Hadiningrat Kingdom into a democratic governance in the form of a province. Then regarding the privilege lies in the appointment of the Governor and Deputy Governor by considering the descendants of Sri Sultan Hamengku Buwono IV and Paku Alam VIII who meet the requirements according to the law.*

Kata kunci : Sosio Yuridis, Keistimewaan Yogyakarta.

Abstrak : Penulisan dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa terkait kajian sosio-yuridis keistimewaan Yogyakarta ditinjau dari status daerah khusus dan istimewa dalam teori negara kesatuan di negara republik Indonesia. Jenis penulisan dalam penelitian ini dengan menggunakan jenis penelitian normatif. Adapun isu hukum permasalahan yang diangkat dalam penulisan jurnal ini yakni, *pertama*, Apa landasan filosofi masyarakat Yogyakarta terkait keistimewaan Yogyakarta yang menjadikan Yogyakarta sebagai pelopor demokrasi budaya. *Kedua*, Bagaimana pandangan sosio-yuridis mengenai keistimewaan Yogyakarta. Adapun hasil dari penelitian ini yakni status keistimewaan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dibedakan pada aspek keistimewaan yang mengacu pada aspek *sosio-historis*, *sosio-politik*, *sosiokultural*, dan *sosio-spiritual*. Status istimewa mengacu pada aturan hukum atas dasar perubahan tata pemerintahan yang awalnya adalah sebuah Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat menjadi tata pemerintahan demokrasi yang berbentuk

provinsi. Kemudian mengenai keistimewaan terletak pada pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono IV dan Paku Alam VIII yang memenuhi syarat-syarat sesuai undang-undang.

I. PENDAHULUAN

Pada era modern saat ini tentunya pemikiran tentang demokrasi telah mengalami perkembangan yang pesat. Demokrasi diartikan sebagai kekuasaan yang dibentuk dari, untuk, dan oleh rakyat. Demokrasi adalah kata kunci untuk menyebut suara dan hak rakyat yang harus dijunjung tinggi di suatu negara. Yang mana dalam hal ini rakyatlah yang mengemban kedaulatan tertinggi dalam suatu negara tak terkecuali di daerah. Dalam hal ini otonomi daerah sebagai salah satu tuntutan reformasi dalam perubahan UUD 1945 di negara Indonesia.

Tentang aspek demokrasi dalam otonomi daerah sesungguhnya telah mendapat perhatian khusus tersendiri di dalam UUD 1945, dikatakan dalam Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945 bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Ketentuan ini tentunya menyatakan secara jelas bahwa kepemimpinan suatu daerah otonomi baik itu propinsi, kabupaten, dan kota dilakukan pemilihan secara demokrasi.

Yogyakarta sebagai wilayah penelitian, yang berada di bawah system kerajaan, Kesultanan, sudah tentu memerlukan optic khusus dalam melihat berbagai dinamika yang berkembang. Dalam konteks ini, diperlukan pemahaman mengenai bagaimana hubungan antara raja dan rakyat khususnya bagaimana kekuasaan dimaknai dalam kebudayaan Jawa. Hal yang hendak dilihat bukan saja bagaimana kekuasaan menjelma dalam berbagai institusi dan nilai-nilai budaya, melainkan juga bagaimana kekuasaan dipahami oleh rakyat, dan dengan sendirinya memberi pengaruh pada wujud relasi raja dan rakyat.¹

Terkait pemilihan kepala daerah, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki cara tersendiri dan istimewa dalam menetapkan kepala daerahnya yakni seorang Gubernur dan wakil Gubernur. Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta di tetapkan berdasarkan silsilah Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang dalam hal ini ialah Sultan Keraton Yogyakarta yang sekaligus menjadi seorang Gubernur dalam pemerintahan daerah

¹ Suhartono, *Politik Lokal Parlemen Desa; Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, Hlm., 25

Yogyakarta dan Pangeran Adipati Pakualam menjadi Wakil Gubernur ditetapkan berdasarkan silsilah kerajaan pula.

Hal ini tentunya tidak serta merta dijadikan kekhususan dari Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, namun dalam perjalannya tentunya memiliki lika-liku yang cukup panjang. Selain itu keinginan yang kuat dari rakyat telah membentuk suatu kekuatan yang sanggup menekan pemerintah pusat untuk membentuk Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang di dalamnya tercantum mengenai penetapan Sri Sultan menjadi Gubernur DIY serta Pangeran Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur.

Tekanan dari rakyat yang lazimnya disebut sebagai *people power* menjadi bukti bahwa demokrasi tidak saja dipandang secara universal sebagai pemilihan namun lebih pada keinginan rakyat itu sendiri terlepas dari ikut serta atau tidaknya rakyat dalam pemilihan pemimpinnya. Hal ini tentunya menjadi suatu yang menarik untuk di bahas dalam suatu penulisan sosiologi hukum yang mana mendeskripsikan aspek sosial masyarakat khususnya masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menjunjung tinggi aspek kearifan lokal di DIY terkait kepemimpinan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Atas dasar latar belakang diatas maka penulis akan mengkaji dengan mengangkat permasalahan yang berkaitan dengan apa landasan filosofi masyarakat Yogyakarta terkait Keistimewaan Yogyakarta yang menjadikan Yogyakarta sebagai pelopor demokrasi budaya? serta bagaimana pandangan Sosio-Yuridis mengenai Keistimewaan Yogyakarta?

II. METODE PENELITIAN

Sumber data dalam suatu penelitian berarti adalah subyek dari mana data yang digunakan tersebut diperoleh.² Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data sekunder data yang bersumber atau dikumpulkan oleh peneliti melalui berbagai tulisan yang ada³ yang mencakup berbagai bahan hukum, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan adalah bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

² Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011, hlm. 129

³ Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Jakarta: Rajawali, 1987, hlm. 94

Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah bahan hukum yang menunjang dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan terdiri atas buku, jurnal, internet dan tulisan ilmiah lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan penelitian yuridis-normatif atau disebut juga metode penelitian hukum normatif. Metode ini merupakan penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan melalui cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data-data sekunder saja.⁴

Metode analisis data yang telah diperoleh kemudian akan dianalisa dengan menggunakan pendekatan analisis kualitatif, yaitu menguraikan data secara bermutu ke dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, dan tidak tumpang tindih serta selektif. Maksudnya adalah dengan mengadakan pengamatan terhadap data-data yang telah diperoleh dan menghubungkan setiap data yang diperoleh tersebut dengan ketentuan-ketentuan maupun asas-asas hukum yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.⁵

III. PEMBAHASAN

A. Landasan Filosofis Masyarakat Yogyakarta Terkait Keistimewaan Yogyakarta

Pada dasarnya Yogyakarta yang semula merupakan wilayah Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Adikarto (Pakualaman) menjadi daerah Istimewa bukan karena hadiah dari pemerintahan RI. Dari sejarahnya, status istimewa itu justru dilahirkan oleh masyarakat Yogyakarta itu sendiri, melalui kebijakan yang digariskan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Aryo (KGPA) Paku Alam VIII.

Keraton adalah sejarah panjang dari pemerintahan sejak pendirinya, Pangeran Mangkubumi (1755-1792). Sebuah pemerintahan yang terus berjalan dengan dinamika politik, sosial, budaya, yang tentu saja melahirkan proses pendewasaan yang terus menerus. Itu berjalan sampai sekarang. Putra mahkotanya masih tetap memberikan sumbangsih untuk negeri yang bernama Indonesia ini. sebagai keturunan Mangkubumi,

⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 27-28

⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan ke-III, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 127

Sultan Hamengku Buwono masih terus memberikan nilai sejarah bagi leluhur dan bangsanya.

Secara historis Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Praja Pakualam adalah Kerajaan dan Kadipaten yang merdeka atau kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda dan Pendudukan Tentara Dai Nippon Jepang, yang dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrachman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Inggang Jumeneng Kaping IX ing Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Aryo Paku Alam Inggang Jumeneng Kaping VIII ing Projo Pakualaman pada saat itu.⁶

Kedua pemimpin Praja Kejawen tersebut bersimpati atas perjuangan bangsa Indonesia yang telah mencapai kemerdekaannya dan secara sendiri-sendiri menyatakan bergabung dengan NKRI sejak pernyataan Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, kemudian berintegrasi menjadi satu daerah istimewa dalam bingkai NKRI dengan sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta yang pembentukannya diatur dengan Undang-Undang NKRI.

Penggabungan itu dilakukan secara sukarela dengan segala konsekuensinya, meskipun secara hukum, politik, ekonomi, dan sosial budaya Yogyakarta telah berintegrasi dengan Republik Indonesia, namun beberapa hal masih memiliki kewenangan untuk mengurusnya secara mandiri. Konkretnya NKRI tidak dapat begitu saja menghapus kewenangan yang secara historis dimiliki Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, dan tidak boleh bertentangan dengan kewenangan atau hak asal-usul yang bersifat *Antoebchon* yaitu hak yang telah dimiliki sejak semula kerajaan Mataram berdiri.⁷

Sesungguhnya keistimewaan Yogyakarta itu sendiri berasal dari pandangan mengenai konsep kekuasaan yang berbeda antara kekuasaan yang bersumber dari demokrasi dan kekuasaan dalam kultur Jawa. Secara radikal, konsep Jawa tentang kekuasaan berbeda dengan konsepsi kekuasaan di Barat sejak abad pertengahan dimana pada masa itu kehidupan demokrasi mulai lahir dan di gadang-gadang menjadi konsep yang memiliki nilai baik dalam ketatanegaraan. Handayani secara gradual membedakan konsepsi kekuasaan Jawa dan barat seperti dalam table berikut ini :⁸

⁶ Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali Pemikiran Sri Sultan Hamengkubuwono IX*, Dharmakaryadhika Publisher, Yogyakarta, 2008 Hlm 1

⁷ *Ibid.*, Hlm 17

⁸ Cristina Handayani S, *Kuasa Wanita Jawa*, LKis, Yogyakarta, 2004, Hlm 100

| | Konsep Kekukasaan Barat | Konsep Kekuasaan Jawa |
|-------------------|-------------------------|-----------------------|
| Sifat Kekuasaan | Abstrak | Kongkrit |
| Sumber Kekuasaan | Heterogen | Homogen |
| Dimensi Kekuasaan | Tak Terbatas | Terbatas |
| Faktor Legitimasi | Diperlukan | Tidak diperlukan |

Dalam pandangan barat, kekuasaan (power) didefinisikan dalam sebuah relasi sosial yang kompleks dan abstrak. Pandangan kekuasaan dalam pandangan barat memosisikan manusia dalam status sosial yang dinamis, karenanya kekuasaan akan bisa didefinisikan ketika dalam sebuah relasi sosial ada pola hubungan sebab akibat, kelas sosial relas kuasa dan sebagainya. Inilah yang dimaksud Handayani. Jika dibandingkan dengan pandangan Jawa, kekuasaan lebih didefinisikan definitif atau kongkrit. Ini sangat dipengaruhi dengan pandangan kosmik Jawa dan stratifikasi sosial yang ada. Pembagian sosial misalnya, *kaulo-gusti, sinuhun-wong alit, santri-abangan-priayi*, dan sebagainya dipandang dalam sebuah posisi yang stagnan. Karenanya kekuasaan, penokohan, dan bahkan patron didefinisikan dalam makna yang kongkrit.⁹

Kemudian dalam membangun daerah yang istimewa sebagai ruh Yogyakarta sesungguhnya tidak lepas dari kekuatan budaya yang dikatakan sebagai kekuatan untuk keistimewaan Yogyakarta. Nilai kebersamaan, gotong royong, saling menghormati, penuh kepedulian, pemufakatan, dan musyawarah adalah roh yang mendasari terbentuknya sebuah kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat. Bahkan Thomas Pudjo Widijanto mengatakan bahwa pemerintahan di Yogyakarta disebut sebagai *artifact, socifact*, dan *mentifact* dari kebudayaan Nusantara yang berkelanjutan menjadi kebudayaan Indonesia yang mampu beradaptasi dengan perubahan zaman dari masa colonial sampai masa Indonesia modern.¹⁰

Pengakuan atas Keistimewaan Yogyakarta sebenarnya sudah secara tegas dan jelas dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen. Demikian juga dengan sejumlah undang-undang mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta undang-

⁹ Hery Setiono, *Dinamika Sejarah Budaya dan Demokrasi*, Averroes Press, Malang, 2006, Hlm 16

¹⁰ Aloysius Soni BL de Rosari, *Monarki Yogya Inkonstitusional?*, Kompas, Jakarta, 2011, Hlm 85

undang tentang Keistimewaan Yogyakarta itu sendiri yakni Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Namun “keistimewaan” ini harus dimaknai secara dinamis sebagai transformasi dari yang semata-mata dimaknai oleh kebersamaan Keraton dan Sultan, kepada makna baru yang ditopang oleh kebesaran rakyat. Artinya, rakyat sebagai warga negara, ikut menentukan masa depan dari keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Transformasi inilah yang menurut Suntoro Eko dari *Institute of Reserch and Empowerment* (IRE) merupakan salah satu hal terpenting mengenai filosofi “Keistimewaan” Yogyakarta.¹¹

B. Pandangan Sosio-Yuridis Keistimewaan Yogyakarta

Salah satu tuntutan reformasi ialah desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah).¹² Yang mana tuntutan tersebut direalisasikan dalam amandemen UUD 1945 pada Pasal 18, 18A, dan 18B. perubahan pada ketentuan mengenai pemerintah daerah ini dimaksudkan untuk lebih memeprikelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah propinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.

Khusus mengenai keistimewaan daerah ikut pula diatur secara khusus dalam UUD 1945 yakni pada pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “*negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”.¹³ Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa (baik propinsi, kabupaten, dan kota, maupun desa). Contoh satuan pemerintahan bersifat khusus adalah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta; contoh satuan pemerintahan yang bersifat istimewa adalah Daerah Istimewa (DI) Yogyakarta dan Daerah Istimewa (DI) Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Khusus mengenai keistimewaan ini akan di ulas pada keistimewaan daerah Yogyakarta yang menjadi tema utama dalam penulisan ini.

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah suatu Daerah Istimewa yang diakui keberadaannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak kelahirannya sebagaimana diatur dalam pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945. Bila mau berbicara keistimewaan dalam hal kultur maka keistimewaan Yogyakarta adalah pada bagian system

¹¹*Ibid.*, Hlm 122

¹² Sekretariat Jendral MPR RI, *Padanan Dalam Masyarakat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat MPR RI, Jakarta, 2009, Hlm.,3

¹³ Lihat Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945

sosial. Kondisi sosial budaya masyarakat Yogyakarta bukan seperti Yogyakarta seratus tahun yang lalu. Dan bukan Yogyakarta 50 tahun yang lalu. Yogyakarta hanya lokalitas ataupun genetic. Kondisi masyarakat sekarang sangat dinamin baik pola pikir, pendidikanm budaya, pandangan tentang demokrasi, religi, dan sikap hidup.¹⁴

Dalam konteks sub-nasional, seperti yang terjadi antara Republik Indonesia dan Kesultanan Yogyakarta tentunya dapat mengambil refrensi sebagaimana yang terjadi di system pemerintahan monarkhi. Oleh sebab itu ditinjau dari aspek hukum tata negara, maka penundukan diri Kesultanan Yogyakarta dalam NKRI harus diikuti dengan :¹⁵

- a. Investasi hak-hak yang dimiliki Keraton (Kesultanan dan Pakualaman yang tercermin di dalam kewenangan-kewenangan dan/atau urusan yang melekat secara tradisional;
- b. Jika keberadaan Kesultanan Yogyakarta sebelumnya dianggap merupakan sebuah entitas pemerintahan (bukan entitas budaya) serta ditinjau dari kontrak politik, maka langkah yang harus diambil di bidang hukum tata negara adalah melakukan kontrak politik jilid III.

Dalam konteks di atas kontrak politik di bagi menjadi tiga jilid yakni kontrak politik jilid I yaitu perjanjian panjang, kontrak politik jilid II yaitu melalui piagam dan kedudukan yang dibangun antara RI dan Yogyakarta dan yang terakhir ialah kontrak politik jilid III yaitu dengan pembentukan aturan (undang-undang yang megatur khusus tentang Keistimewaan Yogyakarta).

Status keistimewaan secara yuridis dalam diruntut menjadi beberapa Keputusan atau Maklumat ataupun melalui Undang-Undang yakni antara lain :

- a. Pedoman yang harus diruntut adalah adanya “keputusan” politik Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII tertanggal 18 Agustus 1945, yakni pernyataan bergabung di belakang Republik Indonesia dengan status ebagai Daerah Istimewa;
- b. Penegasan dalam Maklumat No.18 Tahun 1946 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII yang menyebut bahwa daerah Kesultanan dan Pakualaman adalah bagian dari NKRI dengan status

¹⁴ Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali...op.cit.*, Hlm vii

¹⁵ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI, *Keistimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Hukum Adat, Hukum Pertanahan dan Hukum Ketatanegaraan*, PUKAT Kebijakan dan Hukum Sekjen DPD RI, Jakarta, 2012, Hlm 215

sebagai Daerah Istimewa, demikian juga hal keistimewaan tersebut ditegaskan lagi dalam Amanat ke-2 tanggal 30 Oktober 1945 yang juga ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII yakni tentang Pembentukan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta, diikuti dengan tindakan-tindakan nyata Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII dengan bentuk antara lain :¹⁶

- 1) Dihapuskannya fungsi dan kekuasaan “Pepatih Dalem” dan diambilnya fungsi dan peranan serta kekuasaan Pepatih Dalem itu oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX sendiri.
 - 2) Sikap tegas Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII yang memihak kepada Republik Indonesia dengan Maklumat 5 September 1945.
 - 3) Dihapuskannya fungsi dan kekuasaan Gubernur Belanda atau Tyokan Jepng yang merupakan alat penjajah untuk menjajah Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, dan diambil-alih dan ditangani fungsi dan kekuasaan itu oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII.
 - 4) Penerbitan beberapa keputusan-keputusan politik baik dalam bentuk Maklumat, Amanat, dan Keputusan lain.
- c. Pengakuan Pemerintah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, Undang-Undang No 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta, Undang-Undang No 9 tahun 1955 Tentang Perubahan Undang-Undang No 3 Tahun 1950, selain itu pasca amandemen juga tertuang secara jelas tentang pengakuan daerah yang bersifat istimewa yakni Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, juga dengan telah diundangkannya Undang-Undang No 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa negara Indonesia yang memiliki bentuk negara kesatuan, pasca amandemen UUD NRI 1945 telah melakukan otonomi daerah yang luas dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Melalui

¹⁶ Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali Pemikiran...op.cit.*, Hlm 19-20

pelaksanaan otonomi daerah yang luas ini Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas provinsi dan tiap-tiap provinsi tersebut terbagi pula atas kabupaten/kota yang mana tiap-tiap provinsi dan kabupaten/kota memiliki dan mengurus jalannya pemerintah daerah mereka masing-masing.

Pemerintah daerah tersebut kemudian dijalankan oleh kepala daerah yang bernama Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi untuk pemerintah daerah provinsi dan Bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk pemerintah daerah kabupaten/kota yang mana kepala daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut diibaratkan suami istri yang memiliki peran masing-masing dalam rangka menjalankan pemerintah daerah.

Kembali pada pembahasan mengenai bentuk pemerintah daerah yang ada di Negara Indonesia, dalam perkembangannya ternyata ada empat daerah yang memiliki status yang berbeda antara lain Jakarta dan Papua dengan status daerah otonomi khusus dan Yogyakarta dan Aceh dengan status otonomi istimewa. Penerapan status khusus dan istimewa dalam pemerintah daerah ini sebenarnya memiliki dasar hukum dalam UUD NRI 1945 yakni pada pasal 18B ayat (1) hasil dari amandemen ke II UUD NRI 1945.

Namun kemudian daerah khusus dan istimewa ini memiliki kewenangan yang relatif berbeda dengan daerah lain, pengaturan di tiap-tiap daerah istimewa dan khusus ini juga melalui UU tersendiri seperti UU No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Keistimewaan Aceh, UU No 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Perppu No 1 Tahun 2008 Jo UU No 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Namun demikian selain hal-hal yang secara khusus diatur dalam undang-undang otonomi khusus dan istimewa tersebut pengaturan mengenai pemerintah daerah yang memiliki otonomi khusus maupun istimewa tetap menggunakan UU No. 2 Tahun 2015 Jo Perppu No 2 tahun 2014 Jo UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pertanyaan selanjutnya ialah apakah pemberian otonomi khusus dan istimewa dalam teori negara kesatuan yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia ini relevan? Untuk itu dalam menjawab wacana ini perlu memaknai apa pengertian dari bentuk negara kesatuan tersebut. Menurut pandangan Prof Soehino, negara kesatuan ialah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi

dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik dipusat maupun di daerah-daerah.¹⁷

Sedangkan menurut Prof Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa negara kesatuan adalah negara dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.¹⁸

Konsepsi Negara kesatuan Republik Indonesia merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsepsi tersebut di satu sisi mengukuhkan keberadaan daerah sebagai sebagian nasional, tetapi di sisi memberikan stimulan bagi masyarakat daerah untuk mengartikulasikan semua kepentingannya, termasuk masalah otonomi daerah dalam sistem hukum dan kebijakan nasional.¹⁹ Ini lah kemudian disebut sebagai negara kesatuan yang didesentralisasikan.

Penjelasan lebih lanjut mengenai negara kesatuan yang didesentralisasikan tersebut dapat dilihat dari uraian yang dikemukakan oleh Zulfikar Salahuddin, Al Chaidar dan Herdi Sahrasad dalam Ni'matul Huda berikut ini:²⁰

“Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenapurusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.”

Dengan demikian, berdasarkan penjelasan di atas maka dapat diketahui bahwa kekuasaan yang sebenarnya tetap berada dalam genggamannya pemerintah pusat dan tidak dibagi-bagi. Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Adapun hubungan antara asas desentralisasi dengan sistem otonomi daerah sebagaimana dikemukakan oleh Benyamin

¹⁷ Soehino, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta, 1998, Hlm 224

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, Hlm 282

¹⁹ Hari Subarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Mandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafikan, Jakarta, 2008, Hlm 144

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 92

Hossein yang kemudian diikuti oleh pendapat Philip Mowhod dan kemudian disimpulkan oleh Jayadi N.K dalam Siswanto Sunarno adalah sebagai berikut: ²¹

“Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hossein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara. Dari defenisi kedua pakar diatas, menurut Jayadi N.K. bahwa mengandung empat pengertian: *pertama*, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; *kedua*, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; *ketiga*, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; *keempat*, kekuasaan yang dipencarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.”

Berikut ini penjelasan lebih lanjut mengenai negara kesatuan dan otonomi daerah di Indonesia: ²²

“...Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.”

Bahkan penjelasan tentang asas desentralisasi oleh Siswanto Sunarno diserupai dengan hak keperdataan atau disamakan dengan hukum keperdataan, yaitu adanya pemberi hak dan penerima hak. Berikut ini penjelasannya mengenai asas desentralisasi dan sistem otonomi daerah di Indonesia yang dikemukakan secara gamblang berikut ini:²³

“Asas desentralisasi ini dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima hak, dengan objek hak tertentu. Pemilik hak pemerintahan adalah ditangan pemerintah, dan hak pemerintahan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, dengan objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka NKRI. Pemberian hak ini, senantiasa harus dipertanggungjawabkan

²¹ Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet.3, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 13

²² Ni'matul Huda, *Hukum Tata...op.cit.*, Hlm 93

²³ Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan...op.cit.*, Hlm 7

kepada si pemilik hak dalam hal ini Presiden melalui Menteri dalam Negeri dan DPRD sebagai kekuatan representatif rakyat di daerah.”

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan.

Dalam perkembangannya kemudian ialah bagaimana konsep negara kesatuan dalam mencermati perkembangan otonomi daerah yang melahirkan otonomi khusus dan istimewa sehingga dalam khasanah otonomi daerah tidak lagi simetris melainkan asimetris namun secara menyeluruh tetap berada di dalam satu komponen utama yang bernama negara. Menjawab permasalahan ini penulis coba untuk merujuk pada teori terbentuknya negara kesatuan, sebenarnya terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia juga memenuhi kriteria terbentuknya negara serikat. Dengan kata lain bahwa terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak murni memenuhi konsep terbentuknya negara kesatuan.

Zulfikar Salahuddin, Al Chaidar dan Herdi Sahrasad menjelaskan bahwa model negara kesatuan asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara.²⁴ Tidak ada kesepakatan para penguasa apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.²⁵

Sedangkan negara serikat (federasi) merupakan negara yang bersusunan jamak, maksudnya negara ini terdiri dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai undang-undang dasar sendiri serta

²⁴ Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 92

²⁵ *Ibid.*,

pemerintahan sendiri.²⁶ Negara-negara bagian itu kemudian menyerahkan sejumlah tugas dan kewenangan untuk diselenggarakan oleh suatu pemerintah federal, sedangkan urusan-urusan lain tetap menjadi kewenangan negara bagian.²⁷ Ramlan Surbakti menambahkan bahwa dalam negara serikat pemerintah negara bagian bukanlah bawahan dan tidak bertanggungjawab kepada pemerintah federal.²⁸

Dengan demikian, bahwa dalam konsep terbentuknya negara kesatuan, wilayah negara atau pembagian wilayah negara kedalam beberapa daerah baru dilakukan setelah terbentuknya negara. Negara (pemerintah pusat) terbentuk terlebih dahulu, barulah kemudian setelah itu dibentuk daerah-daerah. Berbeda dengan proses terbentuknya negara federal, negara-negara bagian (daerah) telah ada dan berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat sebelum bergabung untuk membentuk pemerintah dan/atau negara gabungan (pemerintah/negara federal).

Melalui pandangan ini jelas dalam pembentukan daerah otonomi khusus dan otonomi istimewa meskipun memiliki perbedaan dalam pemerintahan daerahnya dengan daerah lain dan melahirkan pemerintahan otonomi daerah yang asimetris, namun tetap pada dasarnya status otonomi khusus dan istimewa tersebut berada dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

IV. KESIMPULAN

Status Keistimewaan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta harus dibedakan dengan keistimewaan mengacu pada aspek *sosio-historis*, *sosio-politik*, *sosiokultural*, dan *sosio-spiritual*. Sedangkan status istimewa mengacu pada aturan hukum atas dasar perubahan tata pemerintahan yang awalnya adalah sebuah Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat menjadi tata pemerintahan demokrasi berbentuk propinsi. Status istimewa DIY diberikan oleh para *founding father* karena terkait momentum sejarah yang tidak akan terulang kembali.

Adapun inti keistimewaan terletak pada pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan mempertimpangkan calon dari keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII yang memenuhi syarat sesuai undang-undang. Hal ini menjadi harga mati Keistimewaan DIY karena memang Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII menyatakan diri bahwa Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Praja

²⁶ Soehino, *Ilmu Negara...op.cit*, Hlm 226

²⁷ Ramlan Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*, Grassindo, Jakarta, 2010, Hlm 216

²⁸ *Ibid.*,

Pakualaman yang mendukung sepenuhnya kemerdekaan RI dan berdiri di belakang NKRI (Maklumat 30 Oktober 1945). Maka wajarlah apabila keturunan kedua aristokrasi memegang tampuk tata pemerintahan propinsi sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Aloysius Soni BL de Rosari, 2011, *Monarki Yogya Inkonstitusional?*, Kompas, Jakarta
- Cristina Handayani S, 2004, *Kuasa Wanita Jawa*, LKis, Yogyakarta
- Heru Wahyukismoyo, 2008, *Merajut Kembali Pemikiran Sri Sultan Hamengkubuwono IX*, Dharmakaryadhika Publisher, Yogyakarta
- Hery Setiono, 2006, *Dinamika Sejarah Budaya dan Demokrasi*, Averroes Press, Malang
- Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI, 2012, *Keistimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Hukum Adat, Hukum Pertanahan dan Hukum Ketatanegaraan*, PUKAT Kebijakan dan Hukum Sekjen DPD RI, Jakarta
- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009, *Paduan Dalam Masyarakat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat MPR RI, Jakarta
- Suhartono, 2001, *Politik Lokal Parlemen Desa; Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta

Undang-Undang :

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945