

Dinamika Pengaturan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Tinjauan Negara Kesatuan

Anom Wahyu Asmorojati

Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan
Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta
Pos-el: anomwahyuasmorojati@gmail.com

Abstrak

Dinamika NKRI hingga saat ini terus mengalami ujian ancaman disintegrasi bangsa. NKRI sungguh merupakan negara besar baik dalam jumlah penduduk maupun luas wilayah, dengan satuan-satuan masyarakat hukum yang memiliki beragam latar belakang agama, suku, budaya, bahasa, ras yang tersebar di seluruh kepulauan Nusantara. Keberagaman yang sangat kompleks tidak memungkinkan pengelolaan negara dengan satu format secara terpusat. Yogyakarta sebagai salah satu wilayah yang memiliki status istimewa, memiliki sejarah yang tidak dapat dilepaskan dari berdirinya NKRI. Bukan hanya karena sistem pemerintahan daerah di Yogyakarta yang berbeda dengan daerah lain dan diatur dalam Undang-Undang Keistimewaan DIY, lebih daripada itu, Yogyakarta merupakan wilayah dengan kondisi sosio kultural yang khas dengan struktur masyarakat yang khas pula. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pengaturan keistimewaan DIY mengalami beberapa perubahan pengaturan dalam konstitusi. Terakhir keistimewaan DIY diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Dalam artikel ini, akan dibahas dinamika pengaturan keistimewaan DIY dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut tinjauan Negara Kesatuan.

Kata kunci : *Keistimewaan DIY, NKRI, Sistem Ketatanegaraan*

Pendahuluan

Sejak berdiri pada 17 Agustus 1945, di bawah payung Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang ditetapkan sehari kemudian (18 Agustus 1945), NKRI hingga saat ini terus mengalami ujian disintegrasi.

UUD NRI 1945 telah meletakkan kerangka dasar yang bersifat asas, umum, dan abstrak sebagai dasar hukum tertinggi untuk mengelola negara. Sebagai hukum dasar tertulis, dimensi pengaturannya terbatas pada pokok-pokok dasar kehidupan ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Sifat fundamental, umum, abstrak, dan terbatas pada prinsipnya dimaksudkan agar UUD 1945 fleksibel diterapkan di setiap zaman. Meskipun demikian, dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan, kesederhanaan UUD 1945 menimbulkan beragam tafsir yang tidak jarang menyimpang dari hakikat yang sesungguhnya, bahkan terjadi penyalahgunaan. Pasang-surut tafsir dan praktik otonomi berada dalam konfigurasi ambiguitas antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Pada akhirnya, perubahan tidak dapat dihindari untuk mengakomodasi dinamika perubahan sosial politik yang terus bergerak antargenerasi dari zaman ke zaman.

Pembagian NKRI atas daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, pada hakikatnya tidak sekadar administrasi belaka, tetapi secara substansi merupakan hakikat negara kesatuan dalam harmoni keberagaman. Untuk itu, selain ber-

dimensi administrasi, eksistensi susunan NKRI menyediakan ruang bagi tumbuh dan berkembangnya satuan-satuan masyarakat hukum sesuai dengan riwayatnya masing-masing. Hal demikian terlihat dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 yang memerintahkan kepada lembaga pembuat undang-undang untuk memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah dalam mengatur hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota. Perintah tersebut sesungguhnya bukan suatu yang khas, tetapi merupakan standar umum dalam mengorganisasi negara kesatuan. Seperti disampaikan B.N. Marbun, merupakan suatu yang wajar apabila struktur organisasinya mengenal pembagian kekuasaan, pendelegasian kekuasaan, berikut adanya sistem pengendalian terpusat dan tersebar. (BN Marbun, 2005:12)

Rangkaian pengaturan pemerintahan daerah dalam UUD 1945 menghadirkan aspek yang bersifat khas dan berbeda, terutama terkait dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) yang berbunyi, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Selanjutnya, dalam Pasal 18B ayat (2) dinyatakan "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang diatur dalam undang-undang".

Istilah “pengakuan” secara substansial bermakna penghormatan dan perlindungan negara terhadap pemerintahan daerah. Wujudnya antara lain, adalah pemerintahan daerah yang bersifat istimewa atau khusus seperti di DIY.

Pengakuan yang bermakna penghormatan memiliki pengertian bahwa segala kewenangan untuk mengelola urusan yang bersifat khusus atau istimewa bukan merupakan pembentukan kewenangan baru yang bersifat konstitutif. Keberadaan undang-undang untuk mengatur pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa sekadar memberi bentuk hukum yang menegaskan (atau bersifat deklaratif) terhadap segala urusan yang secara *de facto* telah ada jauh sebelum undang-undang itu lahir, atau bahkan jauh sebelum NKRI terbentuk.

Artikulasi dan konsep hukum yang terbentuk di balik undang-undang tentang pemerintahan daerah, khususnya undang-undang pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, diterjemahkan secara beragam untuk suatu daerah dan daerah lainnya. Undang-undang (UU) No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menggunakan istilah “istimewa”. Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia menggunakan istilah “khusus”. Undang-undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menggunakan istilah “khusus”. Yang terbaru, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menggunakan istilah “istimewa”.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku telah mengubah sistem pemerintahan di daerah dengan penguatan sistem desentralisasi (otonomi daerah). Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU tersebut. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan-kewenangan itu disebut dengan urusan pemerintahan absolut. Secara spesifik urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam Pasal 13 dan Pasal 14 yang lalu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pemahaman mengenai status istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam UU No. 13 Tahun 2012, khususnya dalam BAB IV Pasal 7 yang berbunyi:

- 1) Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam undang-undang ini.
- 2) Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
 - c. Kebudayaan;
 - d. Pertanahan; dan
 - e. Tata ruang.
- 3) Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan pada rakyat.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Perdas.

Idealnya, negara kesatuan memiliki struktur yang seragam, ruang lingkup tugas dan wewenang yang sama, sekalipun diterjemahkan berbeda-beda. Namun, faktanya dalam konteks NKRI, DIY memiliki struktur dan kewenangan yang berbeda dengan daerah-daerah lain.

Berdasarkan paparan tersebut, secara substansial tulisan ini hendak mengkaji tentang dinamika pengaturan keistimewaan DIY dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menurut tinjauan Negara Kesatuan.

Konsep Negara Kesatuan dan Pemerintahan Daerah

Pemberian otonomi yang berbeda kepada satu daerah atau wilayah merupakan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang lazim ditemui dalam pengaturan politik di berbagai negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khazanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution*, atau *asymmetrical federalist*, dan

secara umum disebut *assymetrical intergovernmental arrangement*. Pada prinsipnya, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yakni persoalan yang bersifat politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya, serta persoalan bercorak teknokratis-manajerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan (Agung Djojosoekarto, 2009:10).

Dalam kurun waktu 72 tahun Indonesia merdeka, desentralisasi dan otonomi daerah telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Pasang-surut pelaksanaan otonomi daerah pun turut mewarnai perkembangan dan kemajuan pemerintahan daerah. Perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia sangat dipengaruhi oleh perubahan konstitusi. Sejak penetapan UUD 1945, telah terjadi beberapa kali perubahan konstitusi, yaitu:

1. Penetapan berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, 18 Agustus 1945;
2. Konstitusi Negara Republik Indonesia Serikat, 31 Januari 1950;
3. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, 15 Agustus 1950;
4. Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
5. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tahap pertama (1999), kedua (2000), ketiga (2001), dan keempat (2002) oleh MPR.

Dari perubahan-perubahan tersebut, telah dilahirkan beberapa undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) ditetapkan pada 23 November 1945. UU inilah yang pertama kali menerapkan demokrasi di daerah. Ketentuan ini sangat singkat sebab hanya mengatur kedudukan KND sebagai penjabaran Komite Nasional Indonesia (KNI) yang merupakan lembaga legislatif darurat. Di daerah, KND kemudian berganti nama menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD).

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan pada 10 Juli 1948. Undang-undang yang menghapus perbedaan antara cara pemerintahan daerah di Jawa dan di Madura ini berlaku setahun setelah aksi militer Belanda 1 tahun 1947. Enam bulan setelah diumumkan pada

10 Juli 1948, tentara Belanda melakukan aksi militer II pada akhir 1948 sehingga UU No. 22 Tahun 1948 belum dijalankan secara sempurna.

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ditetapkan tanggal 18 Januari 1957. Undang-undang ini menyatukan pokok-pokok otonomi daerah untuk seluruh Indonesia (uniformitas) dan menggantikan undang-undang tentang pokok-pokok otonomi daerah sebelumnya yang beragam.

4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ditetapkan tanggal 1 September 1965. Undang-undang ini dibuat di era Orde Lama, menjelang meletusnya pemberontakan PKI. Karena adanya pengaruh demokrasi terpimpin, pembentukan wakil-wakil ketua DPRD harus mengakomodasi unsur-unsur nasionalisme, agama, dan komunisme (Nasakom) sehingga membuka otonomi yang seluas-luasnya.

5. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3037) disahkan dan diundangkan pada 23 Juli 1974. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa yang dimaksud pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD dengan pemberian otonomi nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Ada kata yang menunjukkan tempat penyelenggaraan tugas pemerintahan di pusat dan daerah sehingga dikenal adanya sentralisasi pemerintahan. Dalam praktiknya, tarikan dekonsentrasi ternyata menjadi sedemikian besar. Oleh sebab itu, semasa pemberlakuan undang-undang ini, otonomi daerah tidak dapat berjalan dengan baik. Bahkan, penyelenggaraan pemerintahan menjadi sentralistik.

6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999, Tambahan Lembaran RI Nomor 60) disahkan dan diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999. Dalam undang-undang ini, pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, tindakan, atau kebijakan yang dapat menjamin bahwa daerah yang bersangkutan sungguh mampu mengurus rumah tangganya sendiri serta bertanggung jawab. Artinya, pemberian otonomi harus (a) sejalan dengan tujuannya, yakni melancarkan pembangunan di seluruh NKRI, (b) serasi dengan pengarahannya dalam pembinaan politik dan kesatuan bangsa, serta (c) dapat menjamin perkembangan pembangunan

daerah, berupa meningkatnya pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, ber-kembangnya kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta terpeliharanya hubungan yang serasi pusat-daerah dan antar-daerah dalam rangka menjaga NKRI. (Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, 2006:84)

7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
8. Umdang-Umdang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Menurut Hans Kelsen, antara struktur negara federal dan negara kesatuan yang terbagi dalam provinsi yang otonom memiliki kesamaan. Secara hipotetis dikemukakan, semakin luas kompetensi organ-organ federasi, semakin sempit kompetensi negara-negara bagian, dan semakin tinggi derajat sentralisasi dari tata hukum yang dibentuk. Sebaliknya, negara federal berbeda dengan negara kesatuan yang memiliki otonomi hanya karena fakta-fakta masalah yang menjadi bidang pengaturan negara-negara bagian lebih luas dan beraneka ragam daripada masalah-masalah yang menjadi urusan pengaturan daerah-daerah otonom dalam negara kesatuan. (Hans Kelsen, 1961: 316-317)

Menurut pandangan Syukani, dkk., pilihan bentuk negara kesatuan sebagai bentuk negara merupakan pilihan yang tepat ketimbang federalisme. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh kalangan ilmuwan politik, format pemerintahan negara yang federalistik memerlukan persyaratan tertentu untuk diwujudkan dalam kehidupan sebuah negara. Di samping itu, pemilihan sebuah bentuk negara akan sangat erat kaitannya dengan struktur sosial dan etnisitas masyarakat yang ada dalam negara tersebut. Sebuah negara yang sangat tinggi tingkat homogenitasnya tidak sulit mempraktikkan federalisme, terutama yang menyangkut derajat pembilahan sosialnya. Sebaliknya, dalam masyarakat yang sangat tinggi tingkat fragmentasi sosialnya, diperlukan sebuah pemerintahan nasional yang kuat. Selain itu, format politik dalam sebuah negara juga ikut menentukan pilihan atas bentuk negara, yaitu menyangkut derajat demokrasi dari negara tersebut. (H.R. Syauckani, Afan Gaffar. dan M. Ryaas Rasyid, 2002)

Dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak bertindak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara adalah unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa adanya ketundukan dan kepatuhan secara organisasional terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku,

akan terjadi tumpang-tindih dalam pelaksanaan kewenangan (*unity of command*).

Sejalan dengan hal tersebut, Cohen dan Peterson (Sadu Wasistiono, 2004:9) mengemukakan:

"Unitary systems need not be legally decentralized, but most are through heirarchy of lower level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector task decentralizedto lower level units."

Kewenangan-kewenangan istimewa yang dimiliki oleh DIY tentu sangat berbeda dengan konsep kewenangan daerah otonom pada umumnya. Namun, semua kewenangan istimewa yang diberikan oleh undang-undang kepada DIY bukanlah tanpa landasan dan filosofi yang jelas. Kewenangan yang diberikan kepada DIY melalui UU No. 3 Tahun 1950 semata-mata mengacu pada UU No. 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah yang memperlakukan sama semua daerah di Indonesia. Hal serupa juga terjadi pada masa pemberlakuan UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sampai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memunculkan interpretasi bahwa keistimewaan DIY hanya pada kedudukan gubernur dan wakil gubernur. (UU Nomor 13 Tahun 2012, Penjelasan Umum)

Dinamika Pengaturan Keistimewaan DIY dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Langkah pertama yang sangat tepat yang dilakukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII dalam menyambut Proklamasi 17 Agustus 1945 adalah pengintegrasian Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman melalui Amanat 5 September 1945. Amanat itu dibuat secara terpisah oleh dua kepala daerah swapraja tersebut pada tanggal yang sama dan dengan isi yang sama pula. Pada butir pertama amanat itu, Sri Sultan Hamengku Buwono IX menyatakan, "*Bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia*". Demikian pula Sri Paku Alam VIII menyatakan dengan tegas "*Bahwa Negeri Paku Alam yang bersifat Kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia*." (Purwokusmo, 1985:15-16)

Dapat dikatakan bahwa dua amanat tersebut merupakan embrio terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sejak Amanat 5 September 1945 dikeluarkan, pada hakikatnya dan dalam praktiknya Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman telah dipersatukan dan menjelma menjadi DIY. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII telah menjadi satu dalam segala hal dan tindakannya,

untuk Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, mewakili seluruh rakyat DIY. Hal itu semakin kokoh setelah dikeluarkannya Maklumat No. 18 Tahun 1946 tentang Pembentukan DPRD di seluruh DIY. (Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2013:21)

Secara umum sejak Indonesia merdeka, pengaturan keistimewaan DIY dapat kita temui dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.

Dimensi keistimewaan tidak hanya menyangkut cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi juga urusan-urusan yang diserahkan kepada DIY. Dari sudut pandang sistem rumah tangga, penentuan urusan yang menjadi urusan rumah tangga daerah otonom saat undang-undang pembentukan ditetapkan serta dimungkinkan bertambahnya urusan seiring dengan perjalanan pemerintahan, tampak jelas bahwa UU No. 3 Tahun 1950 menganut sistem rumah tangga nyata (riil).

Belum setahun berjalan, UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami perubahan pertama menjadi UU No. 19 Tahun 1950. Secara substansi, ada sedikit penambahan urusan, sekaligus mempertegas bahwa anggota DPRD DIY yang pertama kali terbentuk berdasarkan undang-undang pemilu meletakkan jabatannya pada tanggal 15 Juli 1955. Undang-undang tentang DIY kembali mengalami perubahan pada tahun 1955 melalui UU No. 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950. Materi perubahan teramat dalam Pasal 1 yang berbunyi:

"Pasal 3 ayat 2 Undang-Undang Nomor 3 jo Nomor 19 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: (2) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta yang pertama terbentuk dengan Undang-undang pemilihan, meletakkan jabatannya bersama-sama paling lama sehabis masa-kerjanya seperti tersebut dalam pasal 3 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, terhitung mulai hari pelantikannya".

Baik UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY maupun UU No. 19 Tahun 1950 sebagai perubahan atas UU No. 3 Tahun 1950 masih berlandaskan UUD 1945. Selanjutnya, perubahan ketiga UU No. 3 Tahun 1950 dilakukan melalui UU No. 9 Tahun 1955 yang dilaksanakan berdasarkan UUDS 1950.

Konstitusi RIS 1949 sama sekali tidak pernah berlaku sebagai dasar untuk mengatur keistimewaan DIY. Sementara itu, UUDS 1950 telah menjadi dasar mengingat untuk UU No. 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan DIY. Pasal yang secara khusus menjadi dasar mengingat adalah Pasal 89, Pasal 131, dan Pasal 142. Pasal 89 terkait dengan kekuasaan pemerintah

bersama DPR untuk membentuk undang-undang. Pasal 131 terkait dengan pemerintah daerah dan daerah-daerah swapraja. Adapun Pasal 142 terkait dengan ketentuan peralihan.

Proses pengintegrasian terlihat dari proses pengisian jabatan Kepala Daerah. Di satu sisi, calon harus diajukan oleh DPRD; di sisi lain, kewajiban bagi DPRD untuk mengajukan calon dari keturunan yang berkuasa sebelum Republik Indonesia. Kalimat "keturunan yang berkuasa sebelum Republik Indonesia" dapat berarti, pertama, siapa pun keturunan dari penguasa sebelum Republik Indonesia ada dapat diajukan sebagai calon. Kedua, pengajuan calon Kepala Daerah oleh DPRD terbatas pada keturunan yang sedang berkuasa. Oleh sebab itu, DPRD diperintahkan oleh undang-undang untuk memperhatikan adat istiadat yang berlaku di daerah swapraja, di samping syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan.

Tafsir atas ketentuan tersebut memperlihatkan bahwa pengisian jabatan Kepala Daerah di daerah istimewa, termasuk di DIY, hanya proforma. Pengajuan oleh DPRD sekadar memenuhi demokrasi prosedural, tetapi secara substantif memperlihatkan kuatnya demokrasi kultural. Persetujuan rakyat lebih dominan sebagaimana termanifestasi dalam doktrin tradisi yang mengikat dan berlaku bagi seluruh rakyat yang tergabung di dalamnya.

Gelombang demokrasi parlementer di bawah UUDS 1950 gagal mengawal transisi demokrasi bagi terbentuknya konstitusi baru Indonesia. Hal ini memaksa dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945, sekaligus membalik demokrasi parlementer menjadi demokrasi terpimpin. Gelombang demokrasi terpimpin mengubah seluruh sistem pemerintahan, tidak terkecuali pemerintahan daerah.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali memberlakukan UUD 1945. Pemberlakuan kembali itu berdampak pada perubahan sistem pemerintahan dari parlementer menjadi quasi presidensiil. Perubahan sistem pemerintahan di tingkat pusat secara tidak langsung berdampak pada sistem pemerintahan daerah sehingga membutuhkan penyesuaian, bahkan menuntut perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Sistem pemerintahan daerah disesuaikan dengan perkembangan dan perubahan konsepsi demokrasi, kemudian ditata dalam Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Penpres tersebut juga mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah istimewa, dalam hal ini DIY.

Fase selanjutnya dari Pengaturan Keistimewaan DIY adalah pada orde reformasi. Secara umum

gerakan reformasi 1998 berupaya memulihkan kembali kedaulatan rakyat melalui penataan sendi-sendi demokrasi dan praktik ketatanegaraan. Salah satu dari lima agenda reformasi dalam rangka demokratisasi pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya.

Sebagai daerah istimewa, DIY telah diberi beberapa urusan yang menjadi kewenangan pemerintahannya sehingga otonomi seluas-luasnya sesungguhnya hanya mengukuhkan dan menambah beberapa urusan pemerintahan yang tidak ada sebelumnya. (Bandingkan Pasal 121 UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah). Hal tersebut cukup terang dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan, "Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain".

Secara umum ketentuan-ketentuan tersebut menjadi bagian yang mendasari penyelenggaraan pemerintahan DIY di samping ketentuan Pasal 122 yang tetap mengakui dan menegaskan keistimewaan Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Hal demikian berarti UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tetap mengakui dan mempertahankan sistem penyelenggaraan pemerintahan DIY. Di dalamnya termasuk pengakuan atas tradisi penobatan: siapa bertakhta dan berkuasa sebagai raja Ngayogyakarta, secara *ex officio* diangkat sebagai Kepala Daerah DIY. Bertahannya mekanisme itu disebabkan oleh implikasinya yang efisien dan efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Efisien karena hampir tidak ada kompetisi politik dalam pengisian jabatan Kepala Daerah. Selain itu, pengintegrasian pemimpin tradisional dalam jabatan formal Kepala Daerah akan menghindari terjadinya dualisme kepemimpinan antara pemimpin tradisional (raja) dan pemimpin formal yang dapat memicu konflik dan merusak efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Sebab, dalam kenyataannya, kepemimpinan Sultan sebagai raja masih diterima dan diakui oleh masyarakat DIY.

Perdebatan tentang pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terus mengemuka setiap mendekati habisnya masa jabatan. Perdebatan itu menjadi salah satu alasan pemerintah untuk melakukan dekonstruksi konsep keistimewaan DIY melalui sebuah undang-undang guna melengkapi kekurangan yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebelumnya. Dekonstruksi keistimewaan DIY dimulai dengan pandangan bahwa keistimewaan DIY bukan sekadar cara pengisian jabatan

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi keistimewaan dalam kebudayaan, pertanahan, dan penataan ruang.

Setelah melalui perdebatan demi perdebatan yang menguras waktu, tenaga, dan pikiran, undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta akhirnya disepakati oleh DPR dan pemerintah. Undang-undang tersebut adalah UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Memperhatikan keterangan pemerintah, dapat disimpulkan bahwa keberadaan undang-undang ini untuk memastikan keistimewaan DIY berserta ruang lingkupnya. Artinya, UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 1955 tentang Perubahan UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY tidak lengkap dan tidak dapat menjamin kepastian keistimewaan DIY. Bila dicermati, alasan tidak lengkap dan tidak menjamin kepastian keistimewaan DIY itu agaknya hanya pintu masuk bagi pemerintah untuk merekonseptualisasi cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Aspek ini lebih urgen dibandingkan aspek budaya, tata ruang, dan pertanahan yang sesungguhnya telah menjadi bagian dari UU No. 3 Tahun 1950.

Untuk DIY, kehadiran UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY merupakan landasan penegasan secara normatif mengenai kewenangan yang didesentralisasikan dari pemerintah pusat ke pemerintah DIY. Kewenangan dalam urusan keistimewaan yang dimaksud dalam UU No. 13 Tahun 2012 meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, serta wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan pemerintah daerah DIY; pertanahan; kebudayaan; dan tata ruang. Untuk lebih memahami kejelasan letak dan isi keistimewaan DIY secara substantif, akan dipaparkan pola hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah di DIY menurut UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Paparan dilakukan dengan membahas satu per satu substansi kewenangan itu.

Kesimpulan

Sebelum adanya UU No. 13 Tahun 2012, beberapa urusan tidak secara rinci disebutkan sebagai kewenangan keistimewaan DIY meskipun hal tersebut secara nyata (*defakto*) merupakan urusan keistimewaan DIY. Misalnya tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan pemerintahan DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Setelah UU No. 13 Tahun 2012 ditetapkan, urusan keistimewaan lebih diperinci dan dipertegas secara hukum (*de jure*) sehingga penyelenggaraan pemerintahan di DIY memiliki kepastian hukum, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ucapan terima kasih

Penulis berterima kasih kepada Dr. Firdaus, SH., MH (Staf ahli DKPP RI) atas dikusinya dan curah gagasan yang sangat bermanfaat.

Daftar Pustaka

Agung Djojosoekarto, Soemarwono Rudianto, dan Cucu Suryaman. (2009). *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta*. Jakarta: Kemitraan

B.N. Marbun. (2005). *DPRD dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Hans Kelsen. (1961). *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel

H.R. Syauckani, Afan Gaffar. dan M. Ryaas Rasyid. (2002). *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan PUSKAP.

Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah. (2006). *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia.

Purwokusumo. (1985). *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Sadu Wasistiono. (2004). Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua.

Suryo Sakti Hadiwijoyo. (2013). *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Pendekatan Sejarah, Hukum, dan Teori Kekuasaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

UUD NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY