

Kajian Yuridis Pembentukan Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Legal Analysis Formation Of Local Administration Special Yogyakarta Administration Province According To Law Number 13 Year Of 2012 About Especiality Yogyakarta Administration Province

Christian Yulianto Kurniawan, Antikowati, & Rosita Indrayati
Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember
Jl. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: rosita.indrayati@yahoo.com

Abstrak

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta disebutkan bahwa : Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan adanya kebhinnekaan dalam ketunggal-ikaan sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci : Pembentukan, Pemerintah Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta

Abstract

In general explanation of the Law No. 13 Year 2012 on the Privileges Yogyakarta Special Region stated that : special status attached to DIY an integral part in the history of the establishment of the nation-state of Indonesia. Choices and decisions lane IX and Paku Alam VIII Duke to become part of the Republic of Indonesia , as well as its contribution to protecting the symbol of nation-states in the early days of independence have been recorded in the history of Indonesia . It is a philosophical reflection Sultanate, Duchy, and society as a whole Yogyakarta which glorifies the diversity in unity as stated in Pancasila and the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 . Special authority includes procedures for filling positions , position, duties, and authority of the Governor and Deputy Governors , Local Government institutions DIY , culture , land , and land use . Thus , DIY Regional Government has special powers include the authority by this Act and the authority under the law on local government. However , the authority which has been owned by a local government district / municipality in the province remains in compliance with statutory regulations.

Keywords: *Formation, Local Administration, Especiality Yogyakarta Administration Province*

Pendahuluan

Dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain disebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat

dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan ketentuan undang-undang.¹

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga digariskan bahwa, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah

¹ Dandi Ramdani. 2003, *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, hlm.9

seluas-luasnya. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu propinsi di Indonesia adalah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan daerah otonom setingkat provinsi yang terletak di bagian selatan Pulau Jawa bagian tengah, dengan ibukota Kota Yogyakarta. DIY berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah dan Samudera Hindia, dengan luas wilayah 3.185,80 km² atau kurang lebih 0,15% luas daratan Indonesia. Wilayah ini terdiri atas satu kota dan empat kabupaten, yaitu :

1. Kota Yogyakarta;
2. Kabupaten Sleman;
3. Kabupaten Bantul;
4. Kabupaten Gunungkidul; dan
5. Kabupaten Kulon Progo.²

Sebutan “istimewa” untuk Yogyakarta bukanlah tanpa maksud. DIY dikenal sebagai wilayah yang kaya akan potensi budaya, baik budaya bendawi yang kasat mata (*tangible culture*) maupun yang berwujud sistem nilai (*intangible culture*). Dikenal dengan berbagai predikat seperti Kota Perjuangan, Kota Pelajar, Kota Kebudayaan, Kota Pariwisata, Kota Gudeg, dan Kota Sepeda cukup menggambarkan keistimewaannya. Selain itu, wilayah ini juga mempunyai sejarah yang cukup panjang, bahkan sejak sebelum kemerdekaan negara Republik Indonesia (RI). Pada tahun 2012 yang lalu, tepatnya pada tanggal 30 Agustus 2012, DIY kembali memasuki babak baru dalam perjalanan sejarahnya. Pada hari itu Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (RUUK DIY) resmi disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang tersebut merupakan bentuk pengakuan sekaligus penghormatan negara atas satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.³

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta disebutkan bahwa : Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan adanya kebhinnekaan dalam ketunggal-ikaan sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Sumber Internet : <http://dppka.jogjapro.go.id/document/infoyogyakarta>. pdf

³ Ensiklopedi Kraton Yogyakarta, Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta, 2009, hlm.9

Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama maupun adat istiadat. Pilihan itu membawa masyarakat Yogyakarta menjadi bagian kecil dari masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, Keistimewaan DIY harus mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial yang berperikeadilan. Sentralitas posisi masyarakat DIY dalam sejarah DIY sebagai satu kesatuan masyarakat yang memiliki kehendak yang luhur dalam berbangsa dan bernegara dan keberadaan Kasultanan dan Kadipaten sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia. Kedua tokoh itu masing-masing secara terpisah, tetapi dengan format dan isi yang sama, mengeluarkan Maklumat pada tanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 September 1945 menyatakan integrasi Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan status daerah istimewa. Keputusan kedua tokoh tersebut memiliki arti penting bagi Indonesia karena telah memberikan wilayah dan penduduk yang nyata bagi Indonesia yang baru memproklamasikan kemerdekaannya. Peran Yogyakarta terus berlanjut di era revolusi kemerdekaan yang diwujudkan melalui upaya Kasultanan dan Kadipaten serta rakyat Yogyakarta dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DIY pada saat ini dan masa yang akan datang akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dinamis. Masyarakat Yogyakarta dewasa ini memasuki fase baru yang ditandai oleh masyarakat yang secara hierarkis tetap mengikuti pola hubungan patron-klien pada masa lalu dan di sisi lain masyarakat memiliki hubungan horizontal yang kuat. Perkembangan di atas, sekalipun telah membawa perubahan mendasar, tidak menghilangkan posisi Kasultanan dan Kadipaten sebagai sumber rujukan budaya bagi mayoritas masyarakat DIY. Kasultanan dan Kadipaten tetap diposisikan sebagai simbol pengayom kehidupan masyarakat dan tetap sebagai ciri keistimewaan DIY. Pengaturan Keistimewaan DIY dalam peraturan perundang-undangan sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Bahkan, Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengakuan terhadap eksistensi suatu daerah yang bersifat istimewa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, konsistensi pengakuan atas status keistimewaan suatu daerah belum diikuti pengaturan yang komprehensif dan jelas mengenai keistimewaannya.

Kewenangan yang diberikan kepada DIY melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 semata-mata mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang memperlakukan sama semua daerah di Indonesia. Hal yang sama juga terjadi pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal di atas telah memunculkan interpretasi bahwa Keistimewaan DIY hanya pada kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur. Oleh karena itu, diperlukan perubahan, penyesuaian dan penegasan terhadap substansi keistimewaan yang diberikan kepada Daerah Istimewa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk itu, dalam rangka perubahan dan penyesuaian serta penegasan Keistimewaan DIY, perlu dibentuk undang-undang tentang keistimewaan DIY.

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin kebhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, kebhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi.

Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian hal tersebut di atas penulis akan mengkaji dan menuangkan masalah pembentukan pemerintah daerah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam suatu penelitian jurnal hukum dengan judul : ***Kajian Yuridis Pembentukan Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta***

Rumusan masalah dalam hal ini meliputi 2 (dua) permasalahan, yaitu : (1) Apakah pembentukan pemerintahan daerah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 sudah sesuai dengan prinsip demokrasi dan (2) Bagaimanakah posisi konstitusional Sultan Hamengkubowono sebagai kepala pemerintah daerah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah tipe penelitian yuridis normatif. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) Skripsi ini menggunakan tiga macam sumber bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum. Analisis bahan hukum dengan pengumpulan bahan-bahan hukum dan non hukum sekiranya dipandang mempunyai relevansi, melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dalam menjawab isu hukum, dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Pembahasan

1. Pembentukan Pemerintahan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Atribut pemerintahan daerah secara khusus dan istimewa bukan sesuatu yang baru, melainkan telah dirumuskan eksistensinya dalam UUD 1945. Suasana kebatinan dibalik makna dan fungsi keistimewaan dapat mendorong perlunya kajian komprehensif. Dalam Pasal 18B, baik ayat (1) dan ayat (2) dengan tegas diakui adanya daerah yang memiliki otonomi khusus dan otonomi yang istimewa tersebut. Misalnya dalam Pasal 18 B, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan sebagai berikut :

- 1) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang undang.
- 2) 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 yang diatur dalam undang undang.⁴

Kedua ayat dari Pasal 18 B UUD 1945 tersebut mengandung norma-norma imperatif yaitu norma perintah sebagai kewajiban bagi negara untuk melindunginya. Di Pihak lain, bagi daerah menimbulkan hak-hak yang wajib dilindungi. Terhadap Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 negara wajib melindungi dan menjamin hak-hak konstitusional daerah untuk menegaskan kekhususan atau keistimewaan. Selain itu, negara mengatur melalui instrumen hukum baik dalam arti adanya peraturan undang-undang untuk mengatur tentang syarat-syarat, mekanisme, prosedur dan pembentukan daerah khusus dan istimewa.

Sedangkan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 kewajiban negara untuk melindungi hak-hak tradisional masyarakat hukum adat yang didalamnya terkait dengan material hak ulayat, hutan adat, termasuk hak kolektif atas

⁴ Sri Soemantri. 2002, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung, Alumni, hlm.90

sungai dan laut, juga hak-hak immaterial seperti bahasa daerah, seni tari, menyanyi dan hak cipta. Secara faktual pengabaian negara atas kewajiban tersebut berakibat status dan keberadaan masyarakat hukum adat tersudutkan. Karena tiadanya penjelasan atas istilah keistimewaan tersebut, maka perlu dicari makna dan fungsinya dari pendekatan kebahasaan dan pandangan para pakar Hukum Tata Negara. Model pemahaman ini diharapkan bahwa, istilah keistimewaan dalam arti dan makna kebahasaan dapat digunakan sebagai cara memahami apa yang tersirat dan tersurat dalam Pasal 18B UUD 1945.

Pertama, dalam pendekatan bahasa (*Linguistic Approach*) keistimewaan mengandung unsur-unsur yang memberikan kepastian hukum. Dalam kamus berbahasa Inggris, istilah istimewa sama artinya dengan *privilege, something special one is allowed to have*, sesuatu yang paling khusus yang diperbolehkan, atau *privileged (adjective), having or enjoying one or more privileges* (keistimewaan). Dengan kata lain, keistimewaan merupakan sesuatu yang sangat khusus, dan keadannya berbeda dari yang lain, dan wujud perbedaan tersebut diakui keberadaannya. Dalam Law's Dictionary, *Privilege That which is granted or allowed to any person, or any class persons, either against or beyond the course of ordinary law*. Keistimewaan adalah sesuatu jaminan yang diberikan pada seseorang atau sekelompok masyarakat, apakah ia bertentangan atau berkesesuaian dengan peraturan hukum yang menjadi kelaziman.^[1] Dalam Kamus Bahasa Indonesia, istimewa adalah yang khas, atau untuk suatu maksud tertentu, atau sesuatu yang lain dan luar biasa.⁵

Karena itu, bilamana keistimewaan dipahami sebagai sesuatu yang luar biasa, keadaan yang terjadi hanya satu kali dan tidak ada perbandingannya tergantung pada argumentasi yang diperlukan. Bilamana istilah keistimewaan dalam pendekatan kebahasaan dapat ditegaskan sebagai sesuatu keadaan yang luar biasa, unik dan tiada bandingannya, maka pemaknaan secara bahasa ini juga harus sesuai dengan pandangan para ahli HTN. Keistimewaan merupakan suatu pernyataan yang menegaskan sesuatu keadaan yang sangat khusus, unik, atau satu-satunya atau tiada bandingan merupakan sesuatu kondisi yang luar biasa, sehingga tidak dijumpai pada tingkat penalaran yang umum.

Kedua, pandangan para ahli Hukum Tata Negara terhadap Pasal 18B UUD 1945 yang kemudian dikaitkan dengan makna dan fungsi bahasa yang konsisten. Bagaimana para ahli HTN memandang persoalan kekhususan keistimewaan sebagaimana tertera dalam Pasal 18 dan 18B ayat (1) dan ayat (2), UUD 1945. Jimly Asshiddiqie dan Mahfud MD sepakat bahwa ketentuan pasal Pasal 18 ayat (1) tidak mengurangi makna otonomi daerah yang dijamin dalam Pasal 18 ayat (2) sampai dengan ayat (7) dan Pasal 18 A serta Pasal 18B UUD 1945 : Prinsip otonomi daerah yang

diadopsikan tetap menjamin pluralisme antara daerah dan tuntutan keprakarsaan dari bawah atau dari tiap-tiap daerah untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan. Pengaturan yang memberikan status otonomi khusus kepada Irian Jaya yang kemudian berubah menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mencerminkan bahwa di bawah konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap dimungkinkan dengan adanya pola-pola pengaturan yang bersifat pluralis seperti terhadap Aceh dan Papua.⁶

Seiring dengan itu, Mahfud MD menyatakan bahwa : Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 terkait dengan hukum pemerintahan daerah yang memungkinkan adanya daerah istimewa dengan prinsip demokrasi di Indoensia yang dituangkan di dalam Naskah Akademik agar orang-orang di legislatif yang tidak semuanya mengerti, dipaksa menghayati tentng DIY agar bisa memahami dan menerima. Hanya saja yang harus diantisipasi adalah kemungkinan dimintakan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi oleh mereka yang mempunyai *legal standing*.⁷

Senada dengan itu, Jimly Asshiddiqie menguatkan bahwa Pasal 18B UUD 1945, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistik dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah itu, dimungkinkan pula dikembangkan kebijakan otonomi yang bersifat pluralis. Dalam arti bahwa setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-beda. Keberagaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterimanya prinsip otonomi khusus Provinsi NAD dan Provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintahan daerah lain pada umumnya. Disamping itu, dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) disebutkan pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Beberapa contoh pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu adalah Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Daerah Otonomi Khusus Papua.⁸

Secara tegas Dahlan Thaib menyatakan bahwa kalau dirunut secara konstitusi seperti Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 berbunyi negara meyakini dan menghormati sebuah satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Disini konstitusi mengakui adanya daerah khusus dan daerah istimewa, disamping daerah otonom lainnya setelah memberikan amanat kepada DPR RI dan pemerintah untuk membentuk UU yang mengatur daerah khusus dan daerah istimewa. Selanjutnya Dahlan Thaib menyebutkan bahwa daerah khusus dan daerah istimewa adalah anak kembar

⁶ Jimly Assiddiqie, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm.411

⁷ Moch. Mahfud MD, *Menyongsong RUUK DIY Mencermati Aspek Substansi* dalam Harian Kedaulatan Rakyat, 12 Februari 2007

⁸ Jimly Asshiddiqie. 2008. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta. Sekretariat Jendral dan Kepanitiaan Mahkamah Konstitusi RI. hlm. 793

negara yang telah ditegaskan dalam konstitusi, karenanya harus diperlakukan secara adil. Pandangan tersebut juga ditegaskan dalam suatu diskusi informal dengan penulis bahwa Keistimewaan di Yogyakarta bukan saja mendapatkan pengakuan dan perlindungan dalam UUD 1945, melainkan wajib melestarikan keaneka ragam ciri-ciri lokal dari suatu pemerintahan. Sehingga menjadi tidak beralasan jika bentuk negara NKRI tidak memberikan ruang atastegaknya keanekaragaman. Kedudukan Sultan HB dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur dipandang sebagai nilai-nilai lokal yang perlu dilestarikan. Berdasarkan pembahasan di atas, maka makna keistimewaan sebagaimana diamanahkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 baik dari pendekatan bahasa dan pandangan ahli-ahli HTN menunjukkan adanya konsistensi dan konsekuensi bahwa keistimewaan merupakan hak konstitusional bagi pemerintahan daerah yang penyelenggaraannya dikecualikan dari ketentuan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsekuensinya pemerintah daerah bersifat otonom, sifat khusus dan bersifat istimewa merupakan hak konstitusional yang menyebutkan negara untuk melindungi dan melestarikannya.⁹

Dengan demikian, hak-hak keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk dilestarikan melalui instrumen hukum ini mendapatkan dasar-dasar argumentatif, baik secara filosofis, historis, sosiologis, dan juga yuridis. Sejalan dengan ketentuan Pasal 18B UUD 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Penda) dalam Ketentuan Lain-Lain Pasal 225 menyebutkan bahwa Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.

Lebih lanjut Pasal 226 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini. Ketentuan Pasal 225 dan Pasal 226 tersebut mengamanatkan kepada organ pembentuk undang-undang untuk membentuk peraturan perundang-undangan tentang keistimewaan Yogyakarta dengan tetap melandaskan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengakuan atas keistimewaan DIY yang berkaitan dengan kepemimpinan di Yogyakarta sesungguhnya telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hingga pasca reformasi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejatinya substansi pergantian tersebut telah mengakomodir model kepemimpinan kharismatik (Sultan dan Paku Alam) yang di akomodir ke dalam pimpinan modern. Suatu model kepemimpinan eksekutif sebagai aparat pemerintah pusat yang terlibat dalam penciptaan

pelayanan publik. Upaya sistemis antara nilai-nilai kearifan lokal dengan nilai-nilai modernitas tersebut telah diperkuat oleh praktek ketatanegaraan selama ini. Undang-undang pemerintah daerah selalu ditegaskan mengenai kepemimpinan di DIY yang dipegang oleh Sri Sultan sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur. Pertama, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 meskipun belum disebut secara tegas nama Daerah istimewa Yogyakarta, karena ketika itu belum lahir Undang-Undang Pembentukan DIY. Namun isyarat pengakuan nampak ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (5) yang berbunyi, "Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu."

Kedua, pada tanggal 17 Januari 1957 Presiden mengundang Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 menegaskan, "Kepala Daerah Istimewa tidak dipilih oleh dan dari anggota-anggota DPRD, tetapi diangkat oleh Pemerintah Pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu." Jadi keistimewaan masih terletak pada kedudukan kepala daerahnya yang prosesnya dilakukan dengan pengangkatan.

Ketiga, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah secara konsisten tidak berubah. Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5) menegaskan, "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan." Selain itu, Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam Pasal 19 b, yang dirumuskan sebagai berikut, "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya." Keempat, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, masalah Daerah Istimewa diatur dalam Pasal 122 yang menegaskan bahwa :

"Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini." Kemudian di keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal usul keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang".

⁹ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. hlm. 276

Kelima, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, didalam Pasal 225 ditegaskan, "Daerah-daerah yang memiliki status keistimewaan dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-undang lain, diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam Undang-undang lain. Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri"¹⁰

Dalam perjalanan sejarah berikutnya, hasil amandemen UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) telah menegaskan bahwa, "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing, sebagai kepala pemerintahan dipilih secara otomatis. Perubahan ini membawa dampak implikasi yuridis maupun politis terhadap proses demokrasi di Indonesia dimana jabatan publik seperti Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dilakukan pemilihan secara demokratis. Penegasan tersebut telah membuka jalan bagi masyarakat untuk melakukan tuntutan perubahan ke arah yang lebih demokratis dalam pengisian jabatan kepala daerahnya. Pengaturan DIY bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat; mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, dan demokratis; mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinnekatunggalika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; memberdayakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa dengan mendasarkan pada kebijakan-kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan publik dan pengembangan kemampuan masyarakat.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DI Yogyakarta ditegaskan bahwa : Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya mengenai keistimewaan tersebut, ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 2 dan 3 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012, bahwa Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pemerintahan Daerah Provinsi DIY terdiri atas DPR DIY sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif. Pemerintah Provinsi terdiri atas Gubernur beserta perangkat pemerintah Provinsi lainnya. Pada Kabupaten/Kota dibentuk DPRD Kabupaten dan DPRD Kota sebagai badan legislatif serta Pemerintah

Kabupaten/Kota sebagai badan eksekutif. Pemerintah Kabupaten/Kota terdiri atas Bupati/Walikota beserta perangkat pemerintah Kabupaten/Kota lainnya. Pada Desa dibentuk Badan Musyawarah Desa dan Pemerintah Desa atau dapat disebut dengan nama lain.

Pemerintah DIY dipimpin oleh seorang Gubernur sebagai Kepala Pemerintah DIY dan dibantu oleh seorang Wakil Gubernur. Gubernur dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat daerah DIY. Gubernur bertanggung jawab dalam penetapan kebijakan Pemerintah DIY pada semua sektor pemerintahan termasuk keistimewaan DIY, pelayanan masyarakat dan ketenteraman serta ketertiban masyarakat. Gubernur karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Pemerintah kabupaten/kota dipimpin oleh seorang bupati/walikota sebagai kepala pemerintah kabupaten/kota dan dibantu oleh seorang wakil bupati/wakil walikota. Bupati/walikota dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat kabupaten/kota. Bupati/walikota bertanggung jawab dalam penetapan kebijakan pemerintah kabupaten/kota di semua sektor pelayanan publik termasuk ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Pemerintah menetapkan dan mengukuhkan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.

Mekanisme penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam sebagai pemimpin budaya tertinggi di Kasultanan dan Sri Paduka Paku Alam sebagai pemimpin budaya tertinggi di Kadipaten ditentukan sesuai dengan ketentuan dan tata cara yang berlaku di lingkungan Kasultanan dan Kadipaten. Dalam hal Sri Sultan Hamengku Buwono belum memenuhi syarat sebagaimana syarat umum seorang Kepala Daerah, maka yang menjalankan tugas Gubernur adalah Wakil Gubernur sampai dikukuhkannya Sri Sultan Hamengku Buwono. Dalam hal Sri Paku Alam belum memenuhi syarat umum seorang Wakil Kepala Daerah, maka jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi sampai dikukuhkannya Sri Paku Alam.

Dalam hal Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam belum memenuhi syarat, atau berhalangan tetap secara bersama-sama maka Presiden selaku Kepala Negara dengan persetujuan Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman menunjuk Pelaksana Tugas Kepala Daerah, sampai dikukuhkannya Gubernur dan Wakil Gubernur. Dalam hal Sri Sultan Hamengku Buwono memangku jabatan sebagai Pejabat Negara, maka jabatan Gubernur tetap melekat, sedang yang menjalankan tugas Kepala Daerah adalah Wakil Gubernur. Dalam hal Sri Paku Alam memangku jabatan sebagai Pejabat Negara, maka jabatan Wakil Gubernur tetap melekat, sedang tugas Wakil Gubernur dijalankan sepenuhnya oleh Kepala Daerah.

Kasultanan dan Kadipaten sebagai Lembaga Kebudayaan Daerah berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan DIY dan pemerintahan kabupaten/kota di bidang kebudayaan, pertanahan, keamanan, ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat. Pembinaan kehidupan kebudayaan dan adat istiadat DIY dilakukan

¹⁰ Dahlan Thaib, "RUU Keistimewaan DIY, *Sampai dimana Perjalananmu ?*". Kantor Berita Indonesia. GEMARI, Seri 26 April 2010

sesuai dengan perkembangan keistimewaan dan dilaksanakan oleh Kasultanan dan Kadipaten. Kasultanan mempunyai tugas dan wewenang menobatkan Sultan Hamengku Buwono sebagai langkah suksesi didalam Kasultanan, mengatur rumah tangga internal Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, dan mengurus kewenangan keistimewaan bersama-sama Pemerintah Daerah.

Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang tersebut Kasultanan mempunyai hak : memperoleh protokoler dan anggaran; dan melaksanakan kerjasama dengan Kadipaten dan pemerintah daerah untuk pelaksanaan kewenangan keistimewaan. Kasultanan mempunyai kewajiban menjaga paugeran Kasultanan, menjaga adat istiadat dan budaya Yogyakarta, dan menyiapkan calon pemimpin budaya tertinggi dengan memperhatikan syarat-syarat seorang kepala daerah. Kadipaten mempunyai tugas dan wewenang menobatkan Sri Paku Alam sebagai langkah suksesi didalam Kadipaten; mengatur rumah tangga internal Kadipaten Paku; dan mengurus kewenangan keistimewaan bersama-sama Kasultanan dan Pemerintah Daerah. Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang tersebut Kadipaten mempunyai hak memperoleh protokoler dan anggaran dan melaksanakan kerjasama dengan pemerintah daerah dalam pelaksanaan kewenangan keistimewaan. Kadipaten mempunyai kewajiban menjaga paugeran Kadipaten; menjaga adat istiadat dan budaya Yogyakarta; dan menyiapkan calon pemimpin budaya tertinggi dengan memperhatikan syarat-syarat seorang wakil kepala daerah.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bidang keuangan negara seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah berlaku di DIY kecuali yang diatur lain dalam Undang-Undang ini dan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Istimewa Yogyakarta sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan pada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pengecualian dalam pengelolaan keuangan terkait dengan pelaksanaan kewenangan keistimewaan DIY ditetapkan sebesar 50 % (lima puluh per seratus) dari hasil pajak yang dipungut Pemerintah di DIY. Dengan ketentuan bahwa anggaran sebagaimana dimaksud diperuntukkan dan dikelola oleh pemerintah daerah yang dipergunakan untuk pembiayaan kewenangan keistimewaan.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta disebutkan bahwa : Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk

melindungi simbol negara-bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan adanya kebhinnekaan dalam ketunggal-ikaan sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

DIY pada saat ini dan masa yang akan datang akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dinamis. Masyarakat Yogyakarta dewasa ini memasuki fase baru yang ditandai oleh masyarakat yang secara hierarkis tetap mengikuti pola hubungan patron-klien pada masa lalu dan di sisi lain masyarakat memiliki hubungan horizontal yang kuat. Perkembangan di atas, sekalipun telah membawa perubahan mendasar, tidak menghilangkan posisi Kasultanan dan Kadipaten sebagai sumber rujukan budaya bagi mayoritas masyarakat DIY. Kasultanan dan Kadipaten tetap diposisikan sebagai simbol pengayom kehidupan masyarakat dan tetap sebagai ciri keistimewaan DIY. Pengaturan Keistimewaan DIY dalam peraturan perundang-undangan sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Bahkan, Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengakuan terhadap eksistensi suatu daerah yang bersifat istimewa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, konsistensi pengakuan atas status keistimewaan suatu daerah belum diikuti pengaturan yang komprehensif dan jelas mengenai keistimewaannya.

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin kebhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi.

Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak lepas dari prinsip demokrasi dalam ketatanegaraan Indonesia dengan landasan sejarah dan landasan konstitusional. Pada aspek historis, diulas dari munculnya Perjanjian Giyanti yang dibuat pada tanggal 12

Februari 1755 hingga munculnya piagam kedudukan dari Presiden Soekarno serta amanat 5 September 1945 dan 30 Oktober 1945 oleh Sultan dan Paku Alam. Sedangkan pada landasan konstitusional keistimewaan sebuah daerah, termasuk DIY tentunya, diakui oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Landasan demokrasi konsensual itu idealnya melalui sejarah-budaya. Hal itu dapat kita pahami dengan merunut kejadian sejak Proklamasi, 17 Agustus 1945 hingga tahun 1950-an sebelum status istimewa itu diformalkan dalam bentuk undang-undang. Sultan Hamengku Buwono (HB) IX, Sri Paku Alam (PA) VIII, dan rakyat Yogyakarta telah menunjukkan konsistensi mendukung berdirinya republik, terutama selama periode perang kemerdekaan, 1945-1949.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, bahwa pembentukan pemerintahan daerah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada prinsipnya tidak lepas dari sejarah panjang negara kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diakui oleh konstitusi dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan saat ini diatur dengan Undang Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya dalam pembentukan pemerintahan daerah. Menurut Pasal 1 angka 7 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 bahwa Pemerintahan Daerah DIY adalah pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY. Dengan demikian jelas bahwa pembentukan pemerintahan daerah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari unsur Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY. Penjabaran susunan pemerintahan propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 8 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 bahwa DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa. Pemerintahan Daerah DIY terdiri atas Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY.

Dalam Pasal 1 angka 8 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah DIY adalah unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas Gubernur DIY dan perangkat daerah. Gubernur DIY, selanjutnya disebut Gubernur, adalah Kepala Daerah DIY yang karena jabatannya juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah. Wakil Gubernur DIY, selanjutnya disebut Wakil Gubernur, adalah Wakil Kepala Daerah DIY yang mempunyai tugas membantu Gubernur. Pasal 1 angka 10 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 menyebutkan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY, selanjutnya disebut DPRD DIY, adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah DIY.

2. Posisi Konstitusional Sultan Hamengkubowono Sebagai Kepala Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Salah satu bentuk pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta adalah pengangkatan Kepala Daerah

yaitu Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini. Berikutnya ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konsideran "Menimbang" undang-undang ini dinyatakan bahwa salah satu hal yang harus diperhatikan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.¹¹

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa, hak asal-usul yang dijadikan argumen keistimewaan DIY terdiri dari empat pilar utama. Tanah sebagai modal kosmologis dan wilayah kekuasaan, kraton tempat dan pusat kebudayaan dan pariwisata, pendidikan dan kepemimpinan DIY melalui penetapan. Timbulnya pro-kontra terkait dengan proses suksesi kepemimpinan di DIY, isu penetapan tidak sajak telah menjadi pemicu masyarakat DIY, juga dapat mendorong kecemburuan di kalangan elit-elit lokal wakil-wakil rakyat di tingkat nasional. Adanya dugaan kesamaan kondisi pemerintahan daerah, dengan sejarah masa lalu boleh jadi klaim tersebut timbul ke permukaan. Karena itu, menjadi sangat penting untuk dikemukakan argumentasi logis dan obyektif terhadap kebenaran faktual penetapan Sri Sultan dan Sri Paku Alam, menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY.

Sebagaimana dipaparkan di atas sesungguhnya keistimewaan DIY, bukan saja suatu keniscayaan sejarah, melainkan merupakan kewajiban negara untuk melestarikan keberadaannya daerah khusus dan istimewa dalam wadah NKRI. Atribut kekhususan atau keistimewaan suatu daerah yang otonom diperoleh berdasarkan landasan yuridis konstitusional UUD 1945, khususnya Pasal 18 dan 18B ayat (1) dan ayat (2). Selain itu, landasan filosofis dan ideologis Pancasila dan Bhineka Tunggal Ika, landasan historis, dan landasan sosio-politis. Kedudukan Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat atau Kraton Yogyakarta dan Puro Paku Alaman bagi rakyat Jawa bukan hanya suatu pusat politik dan budaya, tetapi juga menjadi pusat keramat kerajaan.

Keraton adalah tempat raja bersemayam dan raja merupakan sumber kekuatan-kekuatan kosmis yang mengalir ke daerah dan membawa ketentraman, keadilan, dan kesuburan. Paham itu terungkap dengan sangat jelas dalam gelar para penguasa keempat kerajaan di Jawa Tengah hasil perpecahan Kerajaan Mataram II, dua ratus tahun yang lalu. Kedua penguasa Yogyakarta menyebut diri Hamengku Buwana (yang memangku jagad raya) dan Paku Alam, para penguasa Surakarta bernama Paku Buwana (paku jagad raya) dan Mangkunagara (yang memangku negara).

Dari perkembangan sejarah sebelum kemerdekaan RI Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alam selalu terlibat dalam mekanisme politik pertahanan dan pelestarian budaya. Setidaknya sebagai pusat kebudayaan Yogyakarta ditandai beberapa unsur penting. Pertama, Kraton Yogyakarta merupakan harta warisan budaya yang masih tersimpan dan

¹¹ Franz Magnis Suseno, *Etika Jawa; Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 107

terpelihara utuh. Bukti-bukti fisik dan artefak peninggalan Kesultanan DIY dan Puro Pakualaman masih terpelihara baik terkait dengan bangunan fisik maupun barang-barang peninggalan zaman kuno lainnya. Kedua, kepemimpinan informal seperti Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX masih tetap memerankan peran penting dalam memelihara tradisi yang didukung oleh sistem pemerintahan tradisionalnya. Perangkat birokrasi lokal masih berfungsi tidak saja dalam mempresentasikan produk budaya kepada wisatawan domestik dan asing, tapi juga dalam melestarikan tradisi upacara sekaten, upacara labuhan dan lainnya.

Ketiga, tata aturan kehidupan kraton atau hukum adat Kasultanan Ngyogyokarto dan Puro Pakualaman masih dipatuhi oleh masyarakat. Sehingga aksi-aksi suksesi Kasultanan Ngyogyokarto dan Puro Pakualaman masih didasarkan pada norma-norma adat yang berlaku. Efektivitas norma-noram adat ini tentu saja menjadi efektif karena adanya dukungan masyarakat. Keempat, dualisme kepemimpinan antara Kasultanan Ngyogyokarto dan Puro Pakualaman sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur masih tetap berlaku dengan ditandai oleh melekatnya kekuasaan dan kewenangan mereka di wilayah masing-masing. Dualisme tersebut dalam tradisi keraton disebut dengan Dwi Tunggal Hamengkoni Agung (lembaga kepemimpinan tertinggi) sebagai pemersatu dan pelindung masyarakat. Pada awalnya konsep ini mencerminkan sistem monarki absolut. Namun, selama ini diakui oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X telah bergeser kedalam struktur aristokrasi demokrasi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang terbukti berjalan efektif.

Oleh sebab itu, keberadaan dua unsur yang kemudian dikenal sebagai Dwi Tunggal Hamengkoni Agung, maka seorang Sultan dan Adipati dituntut untuk senantiasa mengedepankan kepentingan rakyat dengan prinsip berbudi bawa laksana, Hamengku, yaitu merengkuh atau melindungi semua pihak tanpa memandang suku, ras, agama maupun golongan, dalam memperjuangkan, mamajukan dan mensejahterakan rakyat. Sedangkan Hamengkoni artinya memberikan bingkai kekuatan pemersatu dan berdiri paling depan dalam perjuangan. Dalam konteks ini terlihat, bahwa kepemimpinan Dwi Tunggal Hamengkoni Agung diorientasikan untuk kepentingan rakyat atau tahta untuk rakyat. Berdasarkan argumentasi di atas, kedudukan Kraton dan Puro Palualaman sebagai bagian dari identitas keistimewaan Yogyakarta yang harus mendapat perlindungan dan kepastian hukum merupakan suatu keniscayaan.

Era reformasi yang diusung tahun 1998, tidak lepas dari kontribusi masyarakat Yogyakarta. Sultan HB X bersama Sri Paku Alam menyuarakan suatu perubahan dengan era reformasi yang dilakukan secara damai dan menolak cara-cara kekerasan. Hasil dari reformasi adalah terbukanya pintu politik dan pemerintahan yang lebih demokratis. Tuntutan reformasi antara lain pemerintahan yang bersih bebas KKN, amandemen UUD 1945, dan pemisahan kekuasaan TNI dan Kepolisian. Secara langsung dampak demokratisasi telah dirasakan ketika sistem pemerintahan demokrasi dari tingkat pusat dan daerah harus

menggunakan sistem pemilihan secara langsung. Keharusan untuk melakukan unifikasi dalam aspek kepemimpinan tergolong dalam aspek hukum ketatanegaraan yang meniscayakan pemerintah DIY tidak terbebas dari amanah UUD 1945 tersebut.

Agar kesadaran konstitusi khususnya Pasal 27 UUD 1945, yaitu prinsip-prinsip pemberlakuan kesamaan di depan hukum (*equality before the law*) benar-benar dapat ditegakkan secara menyeluruh. Bilamana membaca ketentuan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*) maka ketentuan penyeragaman praktek pemilihan pimpinan nasional dan lokal tidak lepas dari perintah UUD 1945. Pertama, Pasal 6 A ditegaskan bahwa ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Ayat (2) Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Ketentuan tersebut di atas, jelas dan tegas dan tidak dapat ditafsirkan lain kecuali bahwa model suksesi kepemimpinan di tingkat nasional Preiden dan Wakilnya, harus dilakukan secara berpasangan melalui partai politik peserta pemilu. Kedua, ketentuan umum yang diberlakukan bagi daerah-daerah (tingkat provinsi dan kabupaten/kota). Kepala Daerah didasarkan pada Pasal 18 ayat (4). Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Sama halnya dengan Pasal 56, Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon sebagaimana dimaksud ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, sesungguhnya merupakan ketentuan hukum umum yang harus dipatuhi (*general rule of law*).

Namun, dalam prakteknya ketentuan hukum yang bersifat umum tersebut tidak saja membebaskan kewajiban yang harus dilakukan, melainkan juga harus ada rasa penghormatan terhadap entitas politik yang dikecualikan dari ketentuan umum tersebut. NKRI selain membentuk daerah-daerah otonom, juga memiliki dua anak kembar lain yaitu daerah khusus dan daerah istimewa. Kedua anak kembar NKRI tersebut merupakan suatu ketentuan hukum yang khusus yang wajib dikecualikan pemberlakuannya dari ketentuan hukum umum. Karena itu, sekiranya penerapan sistem pemilihan langsung untuk Presiden dan Wakilnya dapat juga diterapkan, justru telah menuai kritik ketika harus diterapkan pada Pemilihan Kepala Daerah mengingat keanekaragaman nilai dan norma yang hidup dalam masyarakat lokal tidak dapat dipaksakan melalui penyeragaman. Ruang kebhinnekaan yang selama ini telah menjadi darah daging masyarakat secara jelas diberikan jaminan dalam Pasal 18 dan 18B ayat (1) dan (2) UUD 1945.

Dalam hal ini menarik bahwa penetapan Sri Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur merupakan contoh pengecualian hukum khusus (*lex specialis*), sehingga penetapan Sri Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur di posisikan sebagai

hak konstitusional bersyarat (*fundamental rights of constitutional condition*), maka penetapan sebagai ciri keistimewaan DIY tidak menyalahi konstitusi sepanjang hal tersebut masih berlaku dan juga mendapatkan dukungan dari partisipasi masyarakat. Sekiranya keraguan akan adanya “penetapan” di DIY dalam konteks suksesi sebagai sesuatu komponen pelaksanaan demokratis yang tidak penuh tidak berarti bahwa model suksesinya tidak demokratis, melainkan lebih dipahami sebagai suatu proses perjalanan demokrasi yang harus mampu mengakomodir kondisi lokal. Hal ini dapat dimaklumi karena pasal tentang pemilihan untuk kepemimpinan nasional tidak serta merta dapat dijadikan rujukan bagi DIY mengingat keistimewaan bagi DIY dapat mengesampingkan peraturan hukum yang bersifat umum.

Argumentasi kedua, bahwa penetapan Sri Sultan Hamengkubuwono dan Paku Alam berkesesuaian dengan nilai-nilai demokrasi dan HAM dalam koridor demokrasi adalah bermula dari keterikatan asal usul sejarah peraturan hukum bersifat kasuistik (*sui generis*). Situasi demikian, tidak berarti bahwa peraturan hukum tidak dapat digeneralisasi, melainkan karena hukum yang sempurna oleh manusia hadir dengan berbagai kelemahan. Dalam situasi kelemahan atas lubang-lubang kosong (*loop whole*) diperlukan suatu aksioma hukum *exit of legal emergency*. Dalam Perjanjian Internasional diberlakukan adanya konsep reservasi (*reservation*) yang dianut oleh negara beradab, yang digunakan untuk mencegah adanya suatu kondisi yang mengakibatkan umat manusia harus menentukan pilihan dalam keadaan sulit, yang tetap saja dilakukan demi suatu hak yang wajib dipertahankan, tetapi secara hukum tidak dapat dikenai pertanggungjawaban hukumnya.

Asas reservasi, merupakan pengecualian dalam hukum perjanjian internasional bagi negara-negara sebagai subyek hukum internasional untuk tidak melakukan ratifikasi terhadap isi atau substansi dari konvensi atau perjanjian internasional tertentu. Efek resevasi adalah membatasi tanggung jawab suatu Negara. Reservasi yang sah berarti bahwa suatu negara tidak terikat dengan pasal ataupun ayat tertentu dari perjanjian internasional. Reservasi ini diakui dan dibenarkan sebagai suatu ketentuan khusus dalam hukum internasional, sehingga manakala suatu negara yang berdaulat, karena alasan-alasan internal politik dan hukum tidak memungkinkan, maka suatu negara dapat meninggalkan beberapa pasal dari suatu perjanjian internasional. Misalnya, jika suatu pemerintah mengambil sikap bahwa pengecualian terhadap beberapa pasal dalam suatu perjanjian internasional dengan maksud mencegah timbulnya kekacauan pada sistem hukum nasionalnya, maka masyarakat internasional tidak dapat membebankan tanggung jawab hukum internasional karena melakukan reservasi.

Meskipun praktek reservasi ini tampaknya memiliki cakupan dalam hukum internasional, namun sangat relevan untuk dijadikan argumen pada persoalan penetapan Sri Sultan HB dan Sri Paku Alam di DIY. Pertama, bahwa setiap kewajiban hukum yang dibebankan oleh hukum perjanjian internasional kepada pihak-pihak, tidak serta merta menimbulkan beban dan tanggung jawab yang sama kepada subyek hukum negara-negara. Meskipun setiap subyek hukum memiliki kedaulatan yang sama secara

normatif teoritik, pembebanan kewajiban dan tanggung jawab umumnya sangat berbeda-beda berdasarkan pada kapasitas dan kemampuan negara masing-masing.

Dengan demikian jelaslah bahwa bentuk penetapan Sri Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan wakila Gubernur (tanpa pemilihan langsung) sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (1) merupakan ketentuan hukum pengecualian yang tidak bertentangan dari ketentuan Pasal 6 dan Pasal 18 ayat (5). Sebagaimana dasar penggunaan hak reservasi, bagi negara-negara berdaulat untuk melakukan penyimpangan terhadap ketentuan umum hukum perjanjian internasional yang diperbolehkan. Sehingga negara sebagai subyek tidak terikat, juga tidak dapat dibebankan tanggung jawab. Pengakuan atas keistimewaan DIY yang berkaitan dengan kepemimpinan di Yogyakarta sesungguhnya telah diatur di dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948 hingga pasca reformasi melalui Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sejatinya substansi pergantian tersebut telah mengakomodir model kepemimpinan kharismatik (Sultan dan Paku Alam) yang di akomodir ke dalam pimpinan modern. Suatu model kepemimpinan eksekutif sebagai aparat pemerintah pusat yang terlibat dalam penciptaan pelayanan publik.

Pemerintah perlu memberikan kesempatan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) untuk menginstrumentasikan demokrasi secara berbeda. Pasalnya, pijakan demokrasi tidak harus lewat elektoral tapi bisa juga dengan konsensual. Karena itu, dengan Keistimewaan Yogyakarta yang berupa penetapan sultan sebagai gubernur dan paku alam sebagai wakil gubernur, DIY tidak harus seragam dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Dalam konteks perpolitikan, landasan demokrasi konsensual itu idealnya melalui sejarah-budaya. Diberikannya status daerah istimewa kepada Yogyakarta tidak lepas dari sejarah panjang perjalanan bangsa Indonesia sejak Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1945 sampai akhirnya status istimewa itu diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Dari bacaan sejarah, tersirat dan tersurat bahwa Sultan Hamengku Buwono (HB) IX, Sri Paku Alam (PA) VIII, dan rakyat Yogyakarta telah menunjukkan konsistensi mendukung berdirinya republik, terutama selama periode perang kemerdekaan, 1945-1949. Buku sejarah itu telah mengungkap kontribusi HB IX dan PA VIII, serta masyarakat Yogyakarta. Karena itu, Keistimewaan Yogyakarta telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari ijab kabul yang eksistensinya diakui konstitusi hingga pemerintah diminta berkomitmen secepatnya merampungkan RUU Keistimewaan Yogyakarta. Ijab kabul itu ditandai dengan komitmen Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman bergabung dengan RI pada 5 September 1945.

Pada masa 18 Agustus sampai dengan 5 September 1945, pemerintah Indonesia dan dua pemerintahan kerajaan Yogyakarta berkomunikasi intensif, dan 6 September 1945 piagam pengakuan dari pemerintah pusat dikirim ke Yogyakarta. Inilah ijab kabul antara Pemerintah RI dan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat berikut Kadipaten Paku Alaman, yang harus menjadi pegangan bersama.

Pemerintah pusat harus paham aspek sejarah tersebut. Apalagi posisi Sultan adalah simbol budaya sekaligus pemimpin politik masyarakat. Jika posisi jabatan gubernur Provinsi DIY diadakan melalui pemilihan, itu akan mereduksi fakta sejarah. Bila hal itu terjadi, masyarakat Yogyakarta kehilangan akar pemimpinya. Rakyat kehilangan pengayom yang selama ini telah mereka taati sehingga gubernur terpilih akan kerepotan karena tidak dianggap sebagai pemimpin.

Dengan demikian, penetapan Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur di DIY merupakan inti keistimewaan DIY yang didukung secara obyektif oleh keterikatan hukum sebagai wujud dari *ijab qobul*. Faktor pengecualian hukum, doktrin keadilan, dalam preseden hukum dan praktek demokrasi yang menempatkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari sistem demokrasi. Akibat hukumnya adalah bahwa penetapan sebagai praktek dari suksesi di DIY tidak bertentangan dengan ketentuan umum yang terkandung dalam UUD 1945, khususnya Pasal 18 ayat (4) karena kedudukan pemerintahan khusus dan istimewa merupakan ketentuan hukum yang sangat khusus.

Keistimewaan kewenangan DIY mencakup bidang kepemimpinan; pemerintahan; pelestarian dan pengembangan kebudayaan; dan tata kelola pertanahan dimana kesemuanya dilandaskan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Dalam hal kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono selain sebagai pemimpin budaya tertinggi di Kasultanan, menjabat sebagai Gubernur Kepala DIY. Sri Paduka Paku Alam selain sebagai pemimpin budaya tertinggi Kadipaten, menjabat sebagai Wakil Gubernur Kepala DIY. Penyelenggaraan pemerintahan DIY sebagaimana dimaksud dalam bertujuan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dengan didasarkan pada prinsip-prinsip : partisipatif; transparansi; akuntabilitas; efektivitas; kesetaraan; dan penegakan hukum.

Yogyakarta dalam perspektif hukum pemerintahan daerah merupakan sebuah daerah khusus, yaitu daerah yang mempunyai kekhususan, dalam hal ini dari aspek kajiannya pengkhususan Yogyakarta terletak pada pemilihan gubernurnya secara penunjukan dan bersifat turun temurun. Model pemilihan gubernur yang demikian merupakan sebuah tradisi turun temurun sebagai konsekuensi Yogyakarta yang melakukan penundukan terhadap Indonesia dengan persyaratan tetap ada pengakuan terhadap raja. Sehingga bisa dideskripsikan bahwa raja merupakan sebuah simbol untuk menyebut gubernur DIY.

Berdasarkan Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa ; “ Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Penafsiran gramatikan dari Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 ini merupakan sebuah titik perluasan dari konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, ini artinya negara secara langsung mengakui keberagaman daerah-daerah dengan *pattern* budaya tertentu termasuk Yogyakarta dengan budaya kesultanan yang masih sangat kental dianut. Konsepsi ini

menjadi titik tolak awal dari adanya pengakuan terhadap gubernur yang bersifat turun temurun dan bukan dari pemilihan kepala daerah, lantas demikian akan mejadi rancu dengan konsep DPRD DIY yang dipilih oleh rakyat, karena di sini sultan yang secara hukum hanya sebagai gubernur (meskipun turun temurun) harus bertanggung jawab kepada DPRD yang merupakan hasil pemilihan umum.

Perspektif kedaulatan raja adalah sudut pandang yang dibangun di dalam tulisan ini untuk mengkritisi kedudukan raja Yogyakarta dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia. Sistem ketatanegaraan Indonesia dibangun dari cita-cita awal dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika yang bermakna “Berbeda Tetapi Tetap Satu Jua”. Arti penting dari semboyan ini adalah pemaknaan negara mengakui keberagaman penduduk Indonesia. Sistem ketatanegaraan Indonesia dengan semboyan tersebut kemudian dibentuk dalam konsepsi negara kesatuan sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia ; Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik.

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Artinya konsep teoritis model kedaulatan yang dianut di Indonesia adalah kedaulatan rakyat. Dalam hal ini rakyat menyerahkan hak untuk diatur kepada negara. Eksistensi pemerintahan Yogyakarta merupakan gambaran keberadaan pemerintahan Yogyakarta dalam konsep kedaulatan raja. Konsep kedaulatan raja adalah konsep kekuasaan tertinggi berada di tangan raja, yang mana kedaulatan tertinggi yang dimaksudkan adalah tiada kekuasaan lain yang lebih tinggi, murni tanpa terpisah. Pemerintahan Yogyakarta secara hierarkis kewenangan merupakan pemerintahan provinsi yang berada dibawah naungan NKRI artinya pemerintahan Yogyakarta adalah pemerintahan di bawah naungan gubernur. Penyebutan sultan hanya sebuah simbolisasi belaka karena di sini dengan adanya symbol tersebut NKRI mengakui ada keistimewaan Yogyakarta meskipun akhirnya terjadi tumpang tindih.

Dengan demikian dapat dideskripsikan bahwa pemerintahan provinsi Yogyakarta tidak memenuhi kriteria untuk dikatakan menganut kedaulatan raja, yang mana kriterianya adalah sebagai berikut : (1) Pemerintahan provinsi Yogyakarta tidak memiliki kekuasaan yang sifatnya berada di atas negara (kedaulatan). (2) Gubernur DIY (sultan) adalah jabatan hukum yang harus dipertanggung-jawabkan kepada DPRD Yogyakarta. (3) Gubernur Yogyakarta meskipun diangkat secara turun temurun merupakan konsekuensi dari pengakuan keistimewaan Yogyakarta yang tersirat dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945.

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais). Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 13., Perdais adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY bersama gubernur untuk mengatur penyelenggaraan

kewenangan istimewa. Salah satu hal yang cukup menyita perhatian khalayak dalam proses penyusunan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah mengenai tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Banyak pro-kontra muncul terkait hal tersebut. Sebagian anggota masyarakat mengendaki penetapan, sedangkan sebagian yang lainnya beranggapan pemilihan lebih memiliki dasar yuridis dan sesuai konstitusi.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur diatur dalam Bab VI (Pasal 18 sampai dengan Pasal 27). Dalam Pasal 18 diatur mengenai persyaratan calon gubernur dan wakil gubernur. Dengan adanya persyaratan tersebut, maka setelah berlakunya undang-undang ini Kesultanan dan Pakualaman harus menyesuaikan diri. Kriteria calon pengganti sultan dan adipati tidak bisa dipisahkan dengan kriteria calon gubernur dan wakil gubernur. Orang yang akan dicalonkan untuk menjadi pengganti sultan maupun adipati harus memenuhi persyaratan calon gubernur dan wakil gubernur.

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan sebelumnya dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan bahwa : (1) Pembentukan pemerintahan daerah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan prinsip demokrasi yang tidak lepas dari sejarah panjang negara kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diakui oleh konstitusi dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan saat ini diatur dengan Undang Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya dalam pembentukan pemerintahan daerah. Pemerintahan Daerah DIY adalah pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY. (2) Dalam hal kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono selain sebagai pemimpin budaya tertinggi di Kasultanan, menjabat sebagai Gubernur Kepala DIY. Sri Paduka Paku Alam selain sebagai pemimpin budaya tertinggi Kadipaten, menjabat sebagai Wakil Gubernur Kepala DIY. Penetapan Sri Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan wakil Gubernur (tanpa pemilihan langsung) diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 merupakan ketentuan hukum pengecualian yang tidak bertentangan dari ketentuan Pasal 6 dan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Gubernur DIY bertanggung jawab kepada DPRD.

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka disarankan : Pemerintah perlu memberikan kesempatan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) untuk menginstrumentasikan demokrasi secara berbeda. Pasalnya, pijakan demokrasi tidak harus lewat elektoral tapi

bisa juga dengan konsensual. Karena itu, dengan Keistimewaan Yogyakarta yang berupa penetapan sultan sebagai gubernur dan paku alam sebagai wakil gubernur, DIY tidak harus seragam dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Dalam konteks perpolitikan, landasan demokrasi konsensual itu idealnya melalui sejarah-budaya. Diberikannya status daerah istimewa kepada Yogyakarta tidak lepas dari sejarah panjang perjalanan bangsa Indonesia sejak Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1945 sampai akhirnya status istimewa itu diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam Undang Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta henda Undang Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diatur suksesi atau pergantian kepemimpinan dalam keraton Yogyakarta, agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam pergantian tampuk kepemimpinan tersebut

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Antikowati, S.H, M.H, & Rosita Indrayati, S.H., M.H selaku dosen pembimbing yang telah memberikan kritik dan saran demi kesempurnaan jurnal ini. Selain itu kepadakedua orang tua yang telah memberikan dukungan baik moril dan spirituil serta semua saudara, kerabat dan teman yang telah banyak membantu.

Daftar Pustaka

- Dahlan Thaib, "RUU Keistimewaan DIY, *Sampai dimana Perjalananmu ?*". Kantor Berita Indonesia. GEMARI, Seri 26 April 2010
- Dandi Ramdani. 2003. *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta. Yayasan Harkat Bangsa.
- Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta. 2009. *Ensiklopedi Kraton Yogyakarta*.
- Eggy Sudjana. 2008. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*. Jakarta. Rinneka Cipta.
- Franz Magnis Suseno, 1991. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Inndonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu 1991
- , 1996, *Etika Jawa; Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Jimly Assiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press. Jakarta.
- 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

-----, 2007. *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta.

Moch. Mahfud MD, 2007. *Menyongsong RUUK DIY Mencermati Aspek Substansi* dalam Harian Kedaulatan Rakyat, 12 Februari 2007

Muhammad Farahan dalam Rinekso Kartono, 2005. *Panduan Pemilu Untuk Rakyat*. LPKPS. Malang.

Syaukani dan Afan Gafar. 2007. *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

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

Sumber Internet :

<http://dppka.jogjaprovo.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>

<http://skaterfm.blogspot.com/2012/03/ciri-ciri-atau-unsur-negara-hukum-bahan.html>. Di aksesl tanggal 04 Agustus 2013 jam 11.00

