

CORAK KHUSUS IMPLEMENTASI KONSEP NEGARA KESATUAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Oleh: Sukirno, S.H., M.H.

Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta

ABSTRACT

This scientific work aims to analyze about how far the concept of unitary state is implemented in the constitution of republic of Indonesia which is related to assembling of autonomy broadly and also including the certain and special territories according to the Regulation of Republic of Indonesia 1945 (UUD 45), especially the implementation of governance in DIY.

This scientific work is a study of normative-sociological law through a study of literatures by uncovering the regulation that is related to the political-constitutional theories which agree with the main problem. This scientific work is descriptive with the qualitative analysis method to make the interpretations for solving the problem described above.

The conclusion of the study and problem that the concept of unitary state as one of the main principles of Constitution state of Republic of Indonesia is implemented in combination with a concept of federal state. The formation of the Special Province of Papua, Aceh, Jakarta and Yogyakarta Special Region (DIY) is evidence that is recognized and accommodated the diversity based on the characteristics of each region, as well as to reinforce the application of asymmetric decentralization patterns in local governance which is constitutionally guaranteed in the Constitution NRI 1945 section 18 and 18B. Recognition and respect for local units that are special or privileged, and the unity of the legal community and their traditional rights in the Constitution NRI 1945 showed specific patterns in the implementation of the concept of a unitary state constitutional system of the Republic of Indonesia. Although it has not been able to be consistent and patterned, governance in DIY with special authority under Law No. 13 Year 2012 on the Privileges Yogyakarta, strengthens the evidence that in the Republic of Indonesia has implemented a model of asymmetric decentralization in general seems to be federalist.

Kata kunci : negara kesatuan, desentralisasi, dan Daerah Istimewa Yogyakarta

LATAR BELAKANG

Eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki akar yang kuat dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang." Pembentukan daerah-daerah khusus atau istimewa dalam bingkai konsep negara kesatuan memperlihatkan dianutnya prinsip keaneka-ragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UUD NRI 1945. Paralel dengan dianutnya prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem UUD NRI 1945 [Pasal 18 ayat (5)], maka pembentukan daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa berkonsekuensi semakin luasnya urusan-urusan pemerintahan yang dapat menjadi kewenangan daerah khusus atau istimewa itu.

Pola penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dianut UUD NRI 1945 itu oleh sebagian pengamat dianggap bertentangan dengan konsep negara kesatuan yang merupakan salah satu asas pokok ketatanegaraan Republik Indonesia. Prasodjo berpendapat seperti dikutip Hendratno¹ bahwa "Pasal 18B ayat (1) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan negara mengakui keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesamaan dengan konsep *diversity in unity* dalam sistem federal. Pemberian status otonomi khusus maupun status istimewa kepada suatu daerah seperti Aceh, Papua, DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta lebih mengarah pada model bentuk susunan negara federal.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak linier dan tidak seragam, di mana setiap daerah bebas berkembang secara berbeda sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing menjadi argumentasi bahwa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia telah dipraktekkan pemerintahan yang federalistis. Sementara itu, realita penyelenggaraan pemerintahan daerah di banyak negara justru menerapkan prinsip otonomi dengan memberikan otonomi berbeda atau dengan pola pengaturan yang tidak sebanding antara satu daerah dengan daerah lainnya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilajukan dengan pola pemberian otonomi yang berbeda-beda atau pola pengaturan yang tidak sebanding, menurut Wehner sebagaimana dikutip oleh Cornelis Lay dkk², dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan disebut *assymetrical decentralization*, *assymetrical devolution* atau *assymetrical federalis*, atau secara umum *assymetrical intergovernmental arrangements*.

Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan UU No. 3 Tahun 1950 yang wewenang keistimewaannya kemudian diatur dengan Undang-Undang Nomor

1 Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, Jakarta, hlm.238

2 Lay, Cornelis dkk., 2008, *Keistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta*, MONOGRAPH on Politics and Government Vol 2, No.1., Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Politik, UGM, Yogyakarta

13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dikatakan sebagai corak khusus penerapan konsep negara kesatuan yang diwujudkan dalam pola desentralisasi asimetris. Namun demikian, dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di DIY, sampai saat ini masih menghadapi banyak persoalan yang bersumber dari belum dapat dibentuk Peraturan Daerah Istimewa (Turunan) sebagai pelaksanaan lebih lanjut Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY. Kecuali kewenangan keistimewaan dalam urusan pengangkatan dan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, keempat pilar keistimewaan lainnya yang meliputi kewenangan urusan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, Kebudayaan, Pertanahan, dan Tata Ruang masing-masing belum dibentuk peraturan-peraturan pelaksanaannya berupa peraturan daerah istimewa yang dapat menjadi pedoman dan penuntun praktis untuk melaksanakannya. Akibatnya, pelaksanaan kewenangan keistimewaan DIY hingga saat ini belum dapat dilaksanakan secara melembaga berdasarkan pengertian-pengertian atau definisi baku, kriteria maupun standard obyektif dan operasional sebagai pedoman serta acuan dalam tataran implementasinya.

A. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagimanakah implementasi konsep negara kesatuan dalam pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Seberapa jauhkah toleransi penerapan pola otonomi asimetris dalam implementasi konsep negara kesatuan, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta ?

B. CARA PENULISAN

Karya ilmiah ini merupakan hasil kajian kepustakaan bidang ilmu hukum yang merupakan kombinasi kajian hukum normatif dan hukum sosiologis dengan fokus perhatian pada inventarisasi hukum positif serta penerapan asas-asas hukum, kaidah hukum, dan pengertian pokok hukum. Substansi masalah yang dikemukakan adalah mengenai implementasi konsep negara kesatuan dan keselarasannya dengan pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, serta pelaksanaan kewenangan dalam urusan keistimewaan, dengan mengkhhususkan kajian dalam urusan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagai contoh studi kasusnya. Karya ilmiah ini dikatakan sebagai kajian hukum sosiologis karena dilihat dari jenisnya termasuk jenis kajian tentang kenyataan hukum (*tatsachenwissenschaft*) yang bersifat teoritis-empiris yang metode pengungkapannya terikat pada metode induktif logis.³

³ Soekanto dan Pamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan V, Jakarta, hlm. 1-3

Sebagai bentuk kombinasi kajian hukum normatif dan sosiologis, karya ilmiah ini didasarkan pada studi kepustakaan dengan menggunakan metode komparasi, yaitu membandingkan pengakuan yuridis tentang pembentukan daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa, terutama pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam kerangka Negara Kesatuan RI. Guna melengkapi data kepustakaan serta untuk mendekati pada pembuatan kesimpulan, dilakukan pengamatan lapangan (*field research*) melalui metode observasi.

Karya ilmiah ini bertujuan untuk melakukan analisis tentang implementasi konsep negara kesatuan dalam ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 sebagaimana terwujud dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

C. PEMBAHASAN

1. Corak Khusus Implementasi Konsep Negara Kesatuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945, negara kesatuan (*unitary state*) merupakan salah satu asas pokok dalam penyusunan struktur organisasi negara maupun struktur pemerintahannya. UUD NRI 1945 dalam Pasal 1 ayat (1) menyatakan "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik". Kekhususan corak implementasi konsep negara kesatuan di Negara Republik Indonesia dapat diketahui dari ketentuan Bab IV tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 dan Pasal 18B UUD NRI 1945.

Secara konseptual negara kesatuan pada umumnya dirumuskan sebagai suatu bangunan negara yang bersusun tunggal, di mana di dalam negara tidak terdapat bagian-bagian wilayah yang bestatus negara. Esensi negara kesatuan adalah bahwa pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*). Urusan-urusan negara dalam negara kesatuan yang pada dasarnya hanya dimiliki Pemerintah Pusat, dalam pelaksanaannya (untuk urusan tertentu) dapat diserahkan kepada Daerah.

Lahirnya hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan konsekuensi penerapan asas pembagian kekuasaan negara secara vertikal (*territorial*) yang berakibat terbaginya kekuasaan pemerintahan. Penerapan asas pembagian kekuasaan negara mengasumsikan teori politik negara demokrasi, karena salah satu prinsip negara demokrasi adalah pembagian (*distribution*) atau pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Prinsip ini mengandung konsekuensi timbulnya variasi bentuk negara dan sistem pemerintahan yang mencerminkan integrasi dan divergensi politik penduduknya. Suatu negara dengan integrasi penduduk yang relatif tinggi adalah negara kesatuan (*unitary state*).

Masalah penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan sesuatu yang bergantung pada bentuk negara. Andi Mustari Pide menyatakan "Bentuk negara

menggambarkan atau menjelaskan pembagian kekuasaan dalam suatu negara secara vertikal yaitu antara pemerintah yang di pusat dan pemerintah yang di daerah".⁴ Pendapat senada dikemukakan oleh Solly Lubis yang menyatakan :

Dari segi ketatanegaraan, masalah pemerintahan daerah adalah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara, dan perihal pemerintahan/pemerintah daerah itu sendiri serta hubungannya dengan pemerintah pusatnya tergantung kepada bentuk negara kesatuan atau negara serikat. Sedangkan kemungkinan-kemungkinan negara kesatuan itu masih dapat dibedakan, apakah ia negara kesatuan dengan sistem desentralisasi atau negara kesatuan dengan sentralisasi.⁵

Para pakar ketatanegaraan secara umum berkesimpulan bahwa penerapan asas negara kesatuan dalam konsep orisinalnya akan melahirkan sistem pemerintahan yang sentralistik dengan menerapkan dua prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah secara bersama-sama yaitu prinsip dekonsentrasi dan prinsip desentralisasi. Pola ini tampak dalam sistem UUD NRI 1945 sebagaimana tersebut dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 yang didalamnya mengandung 3 (tiga) esensi bangunan pemerintahan Republik Indonesia, yaitu :

a. Susunan pemerintahan negara akan terdiri atas daerah-daerah besar setingkat daerah provinsi, dan daerah-daerah yang lebih kecil setingkat kabupaten dan/atau setingkat desa;

b. Ada daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*streek* dan *local rechtsgemeenschappen*), dan daerah administratif yang semata-mata menjadi wakil pemerintah pusat di daerah yang semua akan diatur dengan undang-undang; dan

c. Pemerintahan daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Penerapan prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan sebagai corak khusus implementasi konsep negara kesatuan, karena dengan prinsip itu membuka ruang bagi pembentukan daerah yang bersifat khusus atau istimewa (setingkat provinsi, kabupaten/kota, atau desa), yang sistem pemerintahannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Berdasarkan prinsip tersebut maka pola penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diterapkan adalah pola keberagaman dengan memberikan ruang seluas-luasnya kepada tiap-tiap daerah untuk mengembangkan diri sesuai dengan kondisi khusus yang menjadi karakter daerah masing-masing. Keleluasaan dan keberagaman itu semakin terbuka pada daerah-daerah dengan otonomi khusus atau yang bersifat istimewa karena daerah-daerah itu dijamin secara konstitusional untuk mengembangkan diri

4. Pide, Andi Mustari, 1999, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 33

5. Lubis, Solly, 1992, *Hukum Tata Negara*, CV. Mandar Maju, Cet. V, Jakarta, hlm. 138

berdasarkan hak-hak asal usul yang dimilikinya. Kenyataan tersebut melahirkan konsekuensi terbentuknya pola hubungan antara Pusat dan Daerah yang longgar, baik dalam hubungan kewenangan, hubungan kelembagaan, keuangan, maupun pengawasannya.

Pembentukan Provinsi DKI Jakarta, Aceh, Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta membuktikan diterapkannya asas desentralisasi yang tidak seragam (desentralisasi asimetris) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, yaitu dengan memberikan kewenangan atau kekuasaan pemerintahan yang berbeda diantara daerah-daerah dengan otonomi khusus dan DIY itu. Keberagaman dalam pola penyelenggaraan pemerintahan di daerah berotonomi khusus dan DIY itu antara lain berupa pemberian hak bagi masyarakat Aceh dan Papua untuk membentuk partai politik lokal, pembentukan lembaga pemerintah daerah khusus, seperti Mahkamah Syar'iyah dan Wali Nanggoe di Aceh, Majelis Rakyat Papua (MRP) di Papua, serta adanya jabatan Deputy Gubernur dan kedudukan kota/kabupaten sebagai perangkat daerah provinsi di DKI Jakarta. Kekhususan lain juga tampak dari berlakunya syarat bahwa yang dapat mencalonkan diri sebagai calon Gubernur Papua hanya orang asli Papua, dan di DIY hanya Sultan Hamengku Buwono yang bertahta yang dapat diangkat menjadi Gubernur DIY, serta hanya Paku Alam yang bertahta yang dapat diangkat menjadi Wakil Gubernur DIY.

a. Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Kerangka Konsep Negara Kesatuan

Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki landasan yang sangat kokoh, baik secara historis, kultural, filosofis, maupun yuridis.⁶ Secara konstitusional pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan pelaksanaan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yang menentukan "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta melengkapi pengaturan tentang daerah dengan otonomi khusus yang telah lebih dahulu lahir, yaitu UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dan UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI 1945 mengandung prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah, diantaranya prinsip otonomi seluas-luasnya [Pasal 18 ayat (5)] serta mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B) yang diwujudkan dengan pembentukan

6 Lihat Lay dkk., 2008, *Keistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta*, MONOGRAPH on Politics and Government Vol 2, No.1, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Politik, UGM, Yogyakarta, hlm. 10 - 24; lihat pula Anonim, *Naskah Akademik Draft Rancangan UURU RI tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, 2002, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta, Hlm. 6 - 19

Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah dengan Otonomi Khusus untuk Provinsi Aceh, Papua, dan DKI Jakarta. Di dalam kebijakan otonomi tersebut terkandung corak atau model khusus implementasi konsep negara kesatuan, karena UUD NRI 1945 secara tersirat mengadopsi pola desentralisasi tidak seragam, yang dalam ilmu politik dan pemerintahan populer disebut desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) *assymetrical devolution* atau *assymetrical federalis*, atau secara umum *assymetrical intergovernmental arrangements*.⁷

Desentralisasi asimetris secara konseptual adalah memberikan kebebasan kepada daerah untuk menentukan letak otonomi, format pemerintahan atau hal-hal yang lain dalam manajemen pemerintahan yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Pemberian kewenangan/ kekuasaan suatu urusan-urusan pemerintahan kepada daerah-daerah dilakukan dengan tidak seragam (asimetris) antara daerah yang satu dengan yang lainnya. Dalam hal ini Pemerintah Pusat hanya sebagai fasilitator dan regulator kebijakan, khususnya menuangkan keinginan daerah tersebut dalam Undang-Undang yang kemudian dijadikan landasan bagi daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya masing-masing.⁸

Penerapan desentralisasi asimetris dalam sistem UUD NRI 1945 berakibat konsep negara kesatuan (sebagai salah satu asas pokok ketatanegaraan RI) tidak secara murni dan konsekuen diimplementasikan karena tercampur dengan ciri-ciri negara federal. Hal itu tampak dalam kebijakan otonomi yang tidak seragam atau sebanding antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota serta pembentukan daerah-daerah otonomi khusus atau istimewa.

Dilihat dari struktur ketatanegaraan dan pemerintahannya sangat nyata menunjukkan ciri-ciri negara kesatuan, karena keberadaan dan kedudukan daerah khusus atau istimewa hanya sebagai sub-ordinat atau bawahan serta harus bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat. Demikian pula dilihat dari keberlakuan atau daya ikat peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat juga menampakkan ciri-ciri negara kesatuan, karena keberlakuan atau daya ikat semua peraturan yang dibuat Pemerintah langsung berlaku mengikat kepada daerah khusus dan/atau daerah istimewa.

Indikasi terimplemtnasinya ciri-ciri negara federal menyangkut 2 (dua) hal yaitu, *pertama*, menyangkut sistem pembagian kekuasaan atau kewenangan antara Pusat dan Daerah; dan *kedua*, diakomodasinya keragaman daerah untuk berkembang sesuai kekhususan yang menjadi karakter daerah masing-masing. Pola pembagian wewenang pemerintahan yang berciri federalis adalah ditentukannya secara limitatif urusan-urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat dalam undang-undang, sedangkan urusan-urusan pemerintahan sisa (*residu*) atau kekuasaan simpanan (*reserve of power*) menjadi wewenang Pemerintah Daerah Otonom.

7. Lay., dkk., *Op.Cit.*, hlm. 24

8. Dawud, *Penguatan Desentralisasi Asimetris Dalam Mendorong Peningkatan Efektivitas Otonomi Daerah Di Indonesia*, <http://www.lan.go.id/index.php?module=detailartikel&id=3>, diunduh, 18/2-2014, jam 07:20

Pola penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bercirikan kombinasi antara bentuk negara kesatuan dan negara federal tidak dapat dikatakan sebagai penyimpangan dari asas negara kesatuan, tetapi merupakan corak khusus berdasarkan argumentasi sebagai kebijaksanaan otonomi dalam rangka menentukan pilihan solusi untuk mengatasi berbagai persoalan relasi Pusat dan Daerah demi keutuhan Negara Kesatuan RI serta terwujudnya pemerintahan daerah yang efektif dan efisien. Solusi pilihan itu adalah melalui penerapan pola desentralisasi yang tidak seragam (asimetris) yang sepintas lalu nampak bersifat federalistis.

b. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai implementasi desentralisasi asimetris

UUD NRI 1945 secara eksplisit telah menentukan dianutnya asas desentralisasi dan prinsip otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana tersebut dalam Pasal 18 Ayat (1) dan Ayat (2). Sebagaimana telah disinggung dalam uraian di muka, pada awalnya konsep desentralisasi hanya mengenal satu bentuk yang berlaku secara seragam untuk seluruh daerah. Tetapi dalam perkembangannya, desentralisasi kemudian dikaitkan dengan realitas kehidupan masyarakat dan karakter daerah masing-masing, sehingga dalam pelaksanaannya diterima keragaman yang disandarkan pada kekhususan sebagai karakter daerah yang bersangkutan, baik keragaman budaya, potensi sumber daya alam dan manusia, serta kondisi fisik geografisnya. Bahkan telah diterima sebagai suatu pemahaman umum bahwa desentralisasi yang mengabaikan fakta obyektif berupa arsitektur kekayaan dan warisan budaya (*social endowment*), atau berpikir bahwa masyarakat bergerak linier dalam satu arah dan cara yang sama, bukanlah desentralisasi yang sesungguhnya.

Berdasarkan pemikiran itulah maka lahir desentralisasi yang menerima perbedaan-perbedaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (*asymmetrical decentralization*) yang intinya adalah terbukanya ruang gerak dan kreativitas daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di luar ketentuan umum dan khusus. Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) adalah pemberlakuan kewenangan khusus pada wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara sebagai alternatif untuk menyelesaikan pelbagai permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UUD NRI 1945 mengenal 2 (dua) model desentralisasi, yaitu model desentralisasi simetris (seragam atau biasa), dan model desentralisasi asimetris (tidak seragam). Model desentralisasi simetris terwujud dalam penentuan urusan-urusan pemerintahan wajib baik bagi pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota yang seragam atau sama untuk seluruh Indonesia sebagaimana didiatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan model desentralisasi asimetris dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 18A ayat (1), dan Pasal 18B ayat (1 dan 2). Pasal 18A ayat (1) yang menentukan "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang

dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah". Sedangkan Pasal 18B ayat (1 dan 2) pada intinya menggariskan bahwa satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa diakui dan dihormati. Bahkan pada daerah-daerah dengan otonomi biasa (bukan daerah dengan otonomi khusus atau istimewa) juga diberi peluang untuk berkembang secara berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya berdasarkan potensi dan kekhasan masing-masing melalui urusan-urusan pemerintahan yang bersifat pilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengembangan model desentralisasi asimetris yang dilakukan melalui terobosan perubahan Pasal 18 UUD 1945 menjadi Pasal 18, Pasal 18A, dan 18B UUD NRI 1945 didasarkan pada 4 (empat) alasan, yaitu:⁹

- 1) Desain desentralisasi asimetris dirancang untuk menjawab persoalan lokal atau daerah dengan menggunakan kapasitas *governability* sebagai tolok ukur utama;
- 2) Desain desentralisasi asimetris dirancang untuk menjawab tantangan globalisasi;
- 3) Desain desentralisasi asimetris harus diletakkan di atas prinsip ke-bhinneka-an sosio-kultural Indonesia;
- 4) Desentralisasi asimetris tidak hanya menjangkau masalah-masalah lokal, tetapi juga kebutuhan nasional.

Meskipun model desentralisasi asimetris secara tegas dianut UUD NRI 1945, namun dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah belum direspons dengan serius dan optimal. Hingga saat ini penerapan model desentralisasi asimetris belum dirancang secara terpolo serta belum jelas realisasinya. Model desentralisasi asimetris yang telah diamanatkan UUD NRI 1945 itu seharusnya ditindak-lanjuti dengan pengaturan yang jelas dan komprehensif, sehingga mudah diimplementasikan. Namun realitanya, penerapan desentralisasi asimetris, terutama dalam pembentukan daerah-daerah khusus dan daerah istimewa, justru masih sangat transparan nampak karena dilatarbelakangi oleh pertimbangan politis atau karena ada tuntutan kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan. Keadaan yang terjadi pada pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua (UU No. 21 Tahun 2001), Otonomi Khusus Provinsi Aceh (UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh), dan keistimewaan DIY dengan UU No. 13 Tahun 2012 adalah contoh actual dan fakta belum terpolanya pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia.

Dengan berbagai kekuarangan berkaif dengan penerapan model desentralisasi asimetris di Indonesia, telah diterapkannya model desentralisasi asimetris sebagai salah satu sendi penyelenggaraan pemerintahan daerah telah dapat dipetik hasil positifnya, sekurang-kurangnya semakin menurunnya tensi kelompok sparatis di daerah untuk

9. Pratikno, dkk., 2010, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi, Jurusan Politik dan Pemerintahan*, Hasil Penelitian, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 139.

selalu menekan pemerintah pusat. Paralel dengan makna yang terkandung dalam istilah desentralisasi asimetris, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dijalankan secara berbeda baik dalam hal hubungan kewenangan urusan pemerintahan, hubungan kelembagaan pemerintahan daerah, hubungan pengawasan, maupun hubungan pembiayaan atau keuangan merupakan suatu keniscayaan.

2. Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang Tidak Istimewa

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) UUNo. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK), Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki 5 (lima) keistimewaan yang meliputi urusan :

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta;
- c. pertanahan;
- d. kebudayaan; dan
- e. tata ruang

Menurut Pasal 7 ayat (3) UUK "Penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY tersebut harus didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat". Dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY itu, Pemerintah menyediakan pendanaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara [Pasal 42 ayat (1)].

Mengacu pada ketentuan Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 42 ayat (1) dapat diketahui bahwa keistimewaan yang diberikan kepada DIY pada dasarnya menyangkut 4 (empat) hal, yaitu ; *pertama*, mengenai tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; *kedua*, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; *ketiga*, kewenangan urusan pemerintahan lain, terdiri atas urusan pertanahan, kebudayaan, dan tata ruang; dan *keempat*, mengenai keuangan.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan keistimewaan DIY, salah satu urusan keistimewaan yang sangat urgen segera dibentuk sebagai pelaksanaan lebih lanjut Perdais DIY No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan adalah urusan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY. Pelaksanaan urusan-urusan keistimewaan DIY yang sudah mulai terealisasi sejak Desember 2013, belum berjalan secara optimal, diantaranya karena belum dapat terbentuk kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagai pelaksanaan amanat UUK DIY.

a. Desentralisasi asimetris sebagai basis pembentukan kelembagaan keistimewaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta

Berkait dengan kewenangan dalam urusan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) butir b, dalam Pasal 30 ayat (1) ditentukan bahwa "Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Mengenai penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY selanjutnya diatur dalam Perdais (Pasal 30 ayat (2)).

Dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b dan Pasal 30 ayat (1) belum dapat diketahui apa keistimewaan DIY dalam urusan kelembagaan Pemerintah Daerah, karena tidak terdapat ketentuan yang secara eksplisit mengatur nama (nomenklatur) maupun macam atau jenisnya. Berbeda dengan pengaturan kelembagaan Pemerintahan Daerah bagi Provinsi Papua, Provinsi Aceh dan DKI Jakarta yang secara eksplisit telah menyebut nama, jenis, bahkan kedudukan lembaga pemerintahan, khususnya yang menjadi atribut kekhususan yang disandangnya. UUK DIY dalam mengatur urusan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY hanya mendelegasikan kepada Pemerintahan Daerah DIY dengan membentuk Perdais.

Amanat UUK DIY kepada Pemerintahan Daerah DIY untuk melakukan penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah dengan membentuk Perdais itu, saat ini telah ditindaklanjuti dengan dibentuk Perdais DIY No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dilihat dari materi muatannya, Perdais tersebut sesungguhnya telah mencakup pengaturan mengenai 5 (lima) pilar keistimewaan sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (2) UUK DIY. Namun demikian, Perdais itu belum mengatur secara terperinci dan komprehensif, sehingga keberadaannya belum secara praktis dapat diaplikasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di DIY.

Keumuman pengaturan 5 (lima) pilar keistimewaan DIY dalam Perdais No. 1 Tahun 2013 terlihat dari ketentuan mengenai urusan kelembagaan Pemerintah DIY yang diatur dalam Bab III Pasal 23 sampai dengan Pasal 33. Pengaturan tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, dilihat dari materinya hanya bersifat menetapkan kembali Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah DIY yang selama ini telah ada. Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah DIY yang berlaku terakhir diatur dalam Perda DIY No. 5 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Perda DIY No. 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Perda DIY No. 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Apabila dibandingkan dengan isi Perda DIY tersebut di atas, pengaturan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY dalam Perdais DIY No. 1 Tahun 2013 terbukti secara prinsipil sama. Selanjutnya dalam Pasal 23 ayat (3) ditentukan bahwa "Susunan kelembagaan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai peraturan perundang-undangan."

Keberadaan Pasal 23 ayat (3) UUK DIY, dapat dikatakan menimbulkan ambiguity dalam rangka penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah DIY. Disatu sisi, tidak ditentukannya secara eksplisit kelembagaan Pemerintah DIY dalam UUK DIY berarti Pemerintah memberikan keleluasaan kepada Pemerintah DIY untuk secara bebas berkreasi dan melakukan inovasi menentukan sendiri kelembagaan keistimewaan dalam struktur organisasi Perangkat Daerah DIY berdasarkan kekhususan dan karakteristik DIY. Di sisi lain justru membelenggu Pemerintahan Daerah DIY karena untuk melakukan penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah DIY harus perpedoman pada peraturan perundang-undangan tentang susunan organisasi pemerintahan daerah yang berlaku. Dalam konteks ini berarti dalam melakukan penataan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, peraturan perundang-undangan yang harus menjadi pedoman adalah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.

Model penataan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY dalam Perdais No. 1 Tahun 2013, terutama dalam perumpunan urusan-urusan pemerintahan adalah sama dengan perumpunan urusan pemerintahan dalam kelembagaan Pemerintah DIY menurut Perda DIY No. 5, 6, dan 7 Tahun 2008 (disusun berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007). Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY menurut ketiga Perda DIY itu terdiri atas : Sekretriari Daerah, didalamnya meliputi 3 (tiga) Asisten, 7 (tujuh) Biro, 13 (tiga belas) Lembaga Teknis Daerah (LTD) / Lembaga Lain, 13 (tiga belas) Dinas, dan Sekretariat DPRD. Seharusnya dengan keistimewaan DIY, pembentukan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY berbasis pada kebebasan sesuai dengan karakteristik yang dimilikinya, sehingga secara nyata tampak berbeda dengan daerah khusus maupun daerah lain pada umumnya.

b. Menggagas lembaga keistimewaan dalam organisasi perangkat Pemerintah Daerah DIY menurut UU No. 13 Tahun 2012

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY hanya memuat ketentuan bahwa kelembagaan Pemerintah Daerah DIY merupakan salah satu dari 5 (lima) urusan keistimewaan DIY {Pasal 7 ayat (2) huruf b} tanpa menentukan secara eksplisit tentang nama (nomenklatur) maupun jenis/macam kelembagaan keistimewaan DIY. Ketentuan menyangkut kelembagaan Pemerintah Daerah DIY hanya disinggung lagi dalam satu pasal saja yang bersifat pokok yaitu dalam Pasal 30 yang berisi prinsip-prinsip penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY yang harus dituangkan dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais).

Pasal 23 ayat (1) Perdas No. 1 Tahun 2013 menghendaki pelaksanaan kewenangan keistimewaan urusan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY tidak hanya untuk mewadahi urusan-urusan pemerintahan yang bersifat istimewa saja, tetapi juga meliputi semua kelembagaan Pemerintah Daerah DIY yang mewadahi semua urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah DIY, baik urusan-urusan pemerintahan wajib maupun urusan pilihan (berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 jo. Perda DIY No. 7 Tahun 2007).

Selanjutnya Pasal 23 ayat (3) menginstruksikan agar dalam melakukan penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu penataan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY di samping harus berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY juga harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang kelembagaan pemerintahan daerah. Ketentuan Perdas itu selaras dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Pasal 44 yang menggariskan "Daerah yang memiliki status istimewa atau otonomi khusus, pembentukan perangkat daerah untuk melaksanakan status istimewa dan otonomi khusus berpedoman pada peraturan Menteri dengan pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara."

Mengingat Perdas No. 1 Tahun 2013 hanya berisi aturan-aturan yang bersifat pokok atas 5 (lima) pilar keistimewaan DIY dan dimaksudkan sebagai payung pembentukan Perdas yang lebih spesifik dan aplikatif, maka ketentuan Pasal 24 ayat (2) huruf g dapat diartikan sebagai peluang untuk membentuk kelembagaan istimewa dalam struktur organisasi perangkat Pemerintah Daerah DIY.

Mengingat ketentuan-ketentuan di atas maka pelaksanaan penataan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY dalam rangka mengimplementasikan kewenangan keistimewaan urusan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kelembagaan keistimewaan yang dapat dibentuk sebagai bagian dari Organisasi Perangkat Daerah DIY adalah:

- a. Dinas Kebudayaan (*Dinas Kabudayaan*), dengan memperbesar kapasitas kerja melalui perluasan organisasi dinas kebudayaan, seperti dengan menambah bidang dan seksi-seksi dari bidang dan seksi yang telah ada (menurut Perda DIY No. 6 Tahun 2008);
- b. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (*Dinas Paniti Pratala dan Mandala*); melanjutkan tugas dan fungsi pelaksanaan urusan pertanahan terutama *Sultanaat Grond* dan *Paku Alam Grond* yang telah ditangani oleh Biro Pemerintahan. Keorganisasian Dinas Pertanahan dan Tata Ruang ini disusun sama dengan struktur organisasi dinas daerah yang lain sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Dewan Ketahanan Daerah (*Parampara Praja*), sebagai lembaga penasehat/pemikir/pemberi masukan pemerintahan, merupakan lembaga fungsional yang berfungsi sebagai penasehat/pemikir/pemberi masukan pemerintahan bersifat *ad-hoc*; dan

- d. Sekretariat Dewan Ketahanan Daerah (Sekretariat *Parampara Praja*) merupakan perangkat daerah keistimewaan yang melaksanakan fungsi fasilitasi ketugasan *Parampara Praja*

D. KESIMPULAN

1. Konsep negara kesatuan dalam UUD NRI 1945 tidak diimplementasikan secara murni dan konsekuen, tetapi tercampur secara kombinatif dengan konsep negara federal, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 18, Pasal 18A, dan 18B). Oleh karena itu sistem ketatanegaraan RI menurut UUD NRI 1945 yang berasas negara kesatuan mengadopsi pengaturan-pengaturan yang disebut *federal arrangement*. Hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Daerah yang harus dilakukan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A) serta pengakuan dan penghormatan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa serta kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya adalah bukti corak atau model khusus implementasi konsep negara kesatuan dengan menerapkan pola desentralisasi asimetris (tidak seragam).
2. Pembentukan DIY dan daerah-daerah dengan otonomi khusus berdasarkan karakteristik dan kekhususan atau keistimewaan masing-masing, seperti Provinsi Papua, Aceh, DKI Jakarta merupakan pelaksanaan pola desentralisasi asimetris dalam sistem UUD NRI 1945. Keragaman yang menunjukkan kekhususan masing-masing daerah khusus atau istimewa itu tampak dalam perbedaan pada macam-macam urusan pemerintahan, kelembagaan pemerintahan, sifat hubungan antara Pusat dan Daerah, dan masalah pendanaannya.
3. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sampai saat ini belum dapat dibentuk. UU No. 13 Tahun 2012 dan peraturan pelaksananya yaitu Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY No. 1 Tahun 2013 belum mengatur secara lengkap kelembagaan Pemerintah Daerah DIY. Ketentuan-ketentuan dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut, terutama ketentuan Pasal 23 ayat (3) dapat dikatakan menjadi kendala teknis dalam penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY. Ketentuan Pasal 23 ayat (3) Perdais No. 1 Tahun 2013 berkonsekuensi membatasi kebebasan dan keleluasan Pemerintah DIY untuk berkreasi dan berinovasi dalam melakukan penataan kelembagaan Pemerintah daerah DIY berdasarkan kewenangan istimewanya, sekaligus mengaburkan kewenangan istimewa DIY dalam urusan kelembagaan Pemerintah DIY yang sudah didelegasikan melalui UU No. 13 Tahun 2012.

DAFTAR PUSTAKA

B U K U :

- Asshidiqqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta
- _____, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Bahar, Saafroedin dan Hudawati, Nannie (Penyunting), 1998, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI, 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta
- Budiardjo, Miriam, 1982, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta
- Gie, Liang, The, 1993, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jilid III, Liberty, Yogyakarta
- Hendratno, Edie Toet, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2013, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indoensia*, Nusa Media, Bandung
- Kusnardi, Moh., dan Ibrahim, Harmaily, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Pusat Studi HTN FH UI dan CV "Sinar Bakti, Jakarta
- Kusnardi, Moh. dan Saragih, Bintan R., 1988, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Cetakan II, Jakarta
- Lubis, Solly, M., 1992, *Hukum Tata Negara*, CV. Mandar Maju, Cet. V, Jakarta
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- _____, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet.4, Pusat Studi Hukum FH-UII, Yogyakarta
- _____, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Karawang
- Muslimin, Amrah, 1960, *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903 - 1958*, Djambatan, Djakarta
- Nasroen, M., 1951, *Masalah Sekitar Otonomi*, J.B. Wolters, Jakarta
- Pide, Andi Mustari, 1999, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta
- Poerwokoeoemo. Soedarisman, 1984, *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Pratikno, dkk, 2010, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, Jurusan Politik dan Pemerintahan, Hasil Penelitian, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Sarundajang, S.H., 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

- Soehino, 1999, *Ilmu Negara*, Liberty, Edisi Ketiga Cetakan II, Yogyakarta,
- Soekanto, Soerjono, dan Mamuji, Sri, 2001, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Cet. V, Jakarta
- Soemardjono, Maria S.W., 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Soemitro, Hanintijo, Ronny, 1996, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Balai Aksara, Cetakan II, Yogyakarta
- Sugono, Bambang, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta,
- Sujamto, , 1988, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta
- Sukri, A Im'an dkk., 2002, *Masa Depan Yogyakarta Dalam Bingkai Keistimewaan*, Unit Penerbitan PARWI Foundation, Cetakan I, Yogyakarta
- Suryaningrat, Bayu , 1981, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan Indonesia*, Jilid I, Dewaruci Press, Jakarta,
- Syaukani, H., HR., dkk., 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Cetakan II, Yogyakarta
- Anonim, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2003, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta
- JPP-UGM (2010). *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta.

JURNAL

- Cornelis Lay dkk., 2008, *Keistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta*, MONOGRAPH on Politics and Government Vol 2, No.1, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Politik, UGM, Yogyakarta.
- Jaweng, Endi, Robert, Juni 2011, *Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia (Artikel)*, Analisis CSIS, Vol. 40. No.2, Jakarta, hlm. 160 - 161
- Kaho, J. R. (2012). *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia.*, Polgov JPP Fisipol UGM. Yogyakarta

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Anonim, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2000, *Persandingan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretarian Jenderal MPR RI, Jakarta

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1948; UU 1/1957; PenPres 6/1959; UU 18/1965; UU 5/1974; UU 22/1999; dan UU 32/2004)

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

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Urusan Keistimewaan DIY.

INTERNET:

Anonim, *PP No. 41 Tahun 2007 dan Sentralisasi Kelembagaan Daerah*, Program S2 Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Website: s2plod.ugm.ac.id, diakses 23 Januari 2014

Dawud, Joni, *Penguatan Desentralisasi Asimetris Dalam Mendorong Peningkatan Efektivitas Otonomi Daerah Di Indonesia*, <http://www.lan.go.id/index.php?module=detailartikel&id=3>, diunduh, 18/3-2014, jam 07.20

http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta)

Kurniadi, Dardias, Bayu, 26 Nopember 2012, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Makalah Seminar di LAN Jatinangor, <http://bayudardias.staff.ugm.ac.id>., diakses 15 Januari 2014.

Philipus M. Hadjon, <http://rusdianto.dosenmarotama.ac.id/file/2012/01/Daerah-Otonomi-Khusus-Dalam-Sistem-NKRI>, diunduh 15 Januari 2014

Rochman, Husni, 2011, *Desentralisasi dan Semangat Homogenisasi*, Artikel, <http://husnirohman.wordpress.com/2011/11/23/desentralisasi-dan-semangat-homogenisasi-2/>, diakses, 18/3-2014 jam 08.45

Widodo, Tri WU., *Desentralisasi Asimetris dan/dalam Negara Kesatuan*, <http://triwidodowutomo.blogspot.com/2010/11/desentralisasi-asimetris-dandalam.html>, diunduh, selasa, 18/3-2014, jam 08.11 wib

MEDIA MASSA :

1. Achiel Suyanto. (2007) "Keistimewaan DIY dalam Tinjauan Sosio-Yuridis" *Kedaulatan Rakyat* (19 April 2007).
2. HB X [*Sultan HB X Soal Kepemimpinan; Jangan Ada Dualisme di DIY*] , *Kedaulatan Rakyat* 23 Mei 2007
3. Joyokusumo, [*Kesitimewaan Tidak di UUU 3/50 ; DIY Bukan Monarki Konstitusi*], *Kedaulatan Rakyat* 03 Juli 2007
4. Jaweng, Robert Endi, 2010, Selasa, 21 Desember, *Anomali Desentralisasi Asimetris*, *Suara Pembaruan*,