

SUBSTANSI KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA DALAM PERSEPSI PEMBENTUK UNDANG-UNDANG (SUATU ANALISIS YURIDIS-HISTORIS)

Sukirno CH

Dosen Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45

Abstract

Yogyakarta Special Region which its existence guaranteed by the Constitution of 1945, up to now still keep crucial issue that has been over the last decade has always been a source of debate. The issue of the substance on the privilege of DIY in a law is not arranged in a comprehensive. Through the observation with the method of interpretation of the text of the law on local government put forward a discussion of the perception of legislators on the substance of the privilege of DIY.

From the review of several laws on local governance can be concluded that the substance of privilege of DIY perceived that the legislators is located on the attached office of Governor and Deputy Governor of DIY in the Sultan of Yogyakarta and Paku Alam who are enthroned. Nevertheless, implicitly embodied the spirit and intent of meaning in the context of the content of the privilege was limited only during the leadership held by Sri Sultan Hamengkubuwono IX and Paku Alam VIII. As for the appointment of the next Governor and / or Deputy Governor of DIY desired done democratically through the electoral system.

Keywords : Perception, Privileges, Forming laws, and DIY.

Pengantar

Identitas istimewa yang disandang Daerah Yogyakarta, oleh bangsa Indonesia telah diterima sebagai realitas sejarah yang tidak terbantahkan sebagai kebenaran akademis dan ideologis. Andil besar Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dalam revolusi fisik perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia merupakan fakta sejarah yang menjadi argumen rasional untuk meletakkan Daerah

Yogyakarta sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan daerah provinsi (Sujanto, 1988 : 162).

Keistimewaan yang disandarkan pada fakta sejarah itu telah menyatu sebagai karakter DIY, sehingga ketika dikaitkan dengan penetapan kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY telah diterima sebagai konsekuensi logis dari status istimewa yang disandangnya. Oleh karena itu, menjadi keniscayaan ketika terhadap penetapan kepemimpinan di DIY tidak pernah muncul perdebatan yang mempersoalkan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang diberikan kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sampai jabatan tersebut ditinggalkan karena keduanya wafat.

Problematika menyangkut kepemimpinan DIY baru mengemuka ketika kedua Raja di Yogyakarta tersebut wafat dan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur harus segera diisi. Belum adanya peraturan perundang-undangan yang jelas dan lengkap, terutama yang mengatur tentang rotasi kepemimpinan di DIY itulah yang terus menjadi sumber perdebatan dalam satu dasa warsa berakhir ini. Adapun kontent perdebatan selalu terfokus pada substansi keistimewaan yang terdikhotomi antara apakah keistimewaan itu identik dengan hak otomatis Sultan Yogyakarta dan Paku Alam yang bertahta sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY atau memisahkan antara dua Kerajaan Yogyakarta itu dengan birokrasi pemerintahan DIY.

Selama ini pemahaman substansi keistimewaan DIY lebih disandarkan pada aspek kesejarahan dan landasan yuridis formal eksistensi DIY sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, tetapi jarang yang menelusuri bagaimana kehendak dan persepsi pembuat undang-undang terhadap substansi keistimewaan DIY itu. Oleh karena itulah, dalam upaya memperoleh pemahaman yang komprehensif tentang substansi keistimewaan DIY, pembahasan permasalahan di atas memiliki arti yang sangat penting.

Memahami Maksud Undang-Undang

Dalam konsepsi negara demokrasi, undang-undang pada hakikatnya merupakan perwujudan kehendak rakyat yang dituangkan dalam rumusan-rumusan aturan hukum sebagai pedoman manusia dalam pergaulan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Undang-undang adalah pernyataan kehendak dari badan negara yang diberi tugas membentuk hukum. Satjipto Rahardjo menegaskan, undang-undang adalah wujud hukum tertulis yang didalamnya melekat sifat otoritatif dari rumusan-rumusan peraturannya. Pengutaraan dalam bentuk tulisan (*litera scripta*) sesungguhnya hanyalah bentuk dari usaha untuk menyampaikan

suatu ide atau pikiran, sehingga setiap rumusan peraturan selalu mengandung semangat dari peraturan itu (Satjipto Rahardjo, 1991 : 93).

Hukum tertulis (undang-undang), sesuai fungsinya sebagai ukuran dan pedoman tingkah laku manusia dalam lalu lintas pergaulan hidup antar sesama, harus diketahui dengan benar sesuai dengan maksud pengaturannya. Secara teoritik untuk memahami maksud suatu undang-undang dapat dilakukan dengan dua cara yaitu dengan menggali semangat yang merupakan bagian dari keharusan yang melekat pada undang-undang, dan dengan cara menelusuri apa yang dikehendaki oleh pembentuknya dengan rumusan itu, yakni dengan melakukan menafsirkan bunyi teksnya. (Satjipto Rahardjo, 1991, 95).

Untuk menyingkap maksud yang sesungguhnya dari badan pembuat undang-undang, maka harus dilakukan dengan menelusuri *mens* atau *sentitia legis*-nya. Filosofinya adalah bahwa inti dari undang-undang terletak di dalam semangatnya. Sedang interpretasi adalah suatu proses yang ditempuh dalam rangka mendapatkan kepastian mengenai arti dari hukum perundang-undangan atau bentuk-bentuk otoritatif itu (Soedikno Mertokusumo, 2000 : 59-60).

Berkait dengan upaya memahami substansi keistimewaan Yogyakarta, perlu dicermati bagaimana ide dan pemikiran para pembentuk undang-undang sebagaimana tercermin dalam rumusan-rumusan aturan dari suatu undang-undang yang berlaku pada periode tertentu. Berlakunya beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah dalam sejarah ketatanegaraan RI dapat diasumsikan bahwa masing-masing undang-undang memiliki semangat dan maksud yang berbeda antara satu dengan lainnya. Sekurang-kurangnya dapat dipahami bahwa undang-undang sebagai produk politik sekaligus sebagai fenomena sosial tidak pernah bebas dari pengaruh kepentingan-kepentingan politik serta kehidupan sosial lainnya yang berkembang pada masa yang bersangkutan.

Di samping itu selalu disadari bahwa betapapun suatu undang-undang sudah diupayakan disusun secara cermat, teliti, lengkap dan mencakup semua substansinya, tetap tidak mampu mengatasi kemungkinan adanya kekurangan-kekurangan dan kelemahan-kelemahan. Kemenduaan (*ambiguity*), ketidakjelasan serta konflik-konflik antar bagian merupakan sebagian dari kekurangan dan kelemahan itu. Dalam perspektif sosiologi hukum selalu ternyata bahwa problem baru akan senantiasa timbul dan oleh karena itu bagaimanapun sempurnanya pembuat hukum mengatasi kekurangan-kekuarangan, tidak akan dapat menolak timbulnya problem baru dikemudian hari. Keadaan itulah yang secara nyata terjadi dalam pengaturan tentang pemerintahan daerah, yang tidak pernah dapat

menjangkau semua permasalahan yang dihadapi setiap daerah, terutama tentang keistimewaan DIY.

Dinamika Pemikiran Pembentuk Undang-Undang Tentang Substansi Keistimewaan Yogyakarta

Perjuangan politik dalam proses integrasi Kraton Yogyakarta dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selama ini menjadi dasar status istimewa DIY secara yuridis formal, ternyata menyisakan persoalan mendasar. Persoalan itu bersumber dari pemaknaan keistimewaan Yogyakarta yang oleh para pembuat undang-undang belum pernah dirumuskan secara lengkap dan jelas.

Status "istimewa" yang secara historis melekat pada eksistensi Daerah Yogyakarta, mengandung konsekuensi untuk dimaknai dan ditentukan substansinya secara yuridis formal dalam peraturan perundang-undangan. Dalam pengaturan mengenai substansi keistimewaan DIY dari waktu ke waktu, menunjukkan terjadinya perubahan paralel dengan dinamika kehidupan sosial-politik Negara Republik Indonesia yang berkembang pada saat yang bersangkutan.

Dari beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah, dapat diketahui bahwa pembentuk undang-undang, sejak tahun 1948 telah berupaya memaknai status istimewa sesuatu daerah. Pertama kali terbit UU tentang pemerintahan daerah yaitu UU No. 22 Tahun 1948 tentang Undang-undang Pokok Pemerintahan, telah diatur pula secara eksplisit tentang daerah istimewa. Dalam Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) UU itu ditentukan :

Ayat (5) Kepala daerah istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat daerah itu.

Ayat (6) Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil kepala daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5) ini. Wakil kepala daerah istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Pengaturan daerah istimewa dalam pasal tersendiri itu, dari sudut pandang politik-pemerintahan bermakna sebagai pengukuhan eksistensi suatu daerah istimewa atau daerah khusus. Selain itu didalamnya juga terkandung spirit untuk menata birokrasi pemerintahan di daerah istimewa secara demokratis. Semangat itu secara lebih konkret tampak dari penjelasan pasal tersebut yang menegaskan:

Daerah-daerah istimewa yang sebagai termaksud dalam Undang-Undang Dasar, Pasal 18, diatur juga tentang Pemerintahannya di dalam Undang-Undang Pokok ini. Tentang dasar pemerintahan di daerah istimewa adalah tidak berbeda dengan pemerintahan di daerah biasa; kekuasaan pemerintahan ada di tangan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Yang berbeda ialah tentang angkatan kepala daerahnya, lihatlah Pasal 18 ayat (5).

Juga terdapat perbedaan sebagai tersebut dalam Pasal 18 ayat (6), yang mengenai angkatan wakil kepala daerah. Adapun yang dimaksudkan ayat (6) ini ialah jikalau ada dua daerah istimewa dibentuk menjadi satu daerah menurut Undang-Undang Pokok ini, maka perlulah diadakan wakil kepala daerah dari keturunan salah satu daerah yang digabungkan tadi.

Secara implisit Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) itu lebih diperuntukkan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta, karena pada waktu itu daerah yang secara *defacto* telah berstatus sebagai daerah istimewa baru Daerah Yogyakarta. Dari Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) UU No. 22 tahun 1948 itu pula dapat diketahui bahwa makna keistimewaan Daerah Yogyakarta adalah pada konteks kepemimpinannya, yaitu diberikannya hak otomatis kepada keluarga keturunan penguasa Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman masing-masing sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Setelah berdiri selama lebih kurang 5 tahun, eksistensi DIY sebagai bagian dari Negara Republik Indonesia memperoleh landasan hukum lebih kuat, yaitu dengan dibentuknya UU No. 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun UU yang berfungsi sebagai landasan yuridis DIY ini ternyata tidak mengatur substansi keistimewaannya. Oleh karena itu, ketika muncul persoalan tentang rotasi kepemimpinan di DIY, UU ini tidak dapat memberikan jawaban secara pasti.

Semangat apakah yang terkandung dalam UU tersebut berkait dengan substansi keistimewaan DIY yang tidak diaturnya itu? Dengan menggunakan metode *interpretatie argumentum a-contrario* terhadap adagium *lex specialis derogat legi generally*, dapat diperoleh pengertian bahwa isi keistimewaan yang dimaksud UU No. 3 tahun 1950 adalah makna keistimewaan sebagaimana dimaksud UU No. 22 tahun 1948, yaitu keistimewaan dalam konteks kepemimpinan yang memberikan hak oto-

matis kepada keturunan keluarga Kesultanan dan Pakualaman masing-masing sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY.

Rumusan substansi keistimewaan DIY yang sudah relatif jelas tersebut ternyata tidak diikuti secara konsisten oleh pembuat undang-undang berikutnya. Dibentuknya UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 1957 No. 6) didalamnya justru mengandung semangat membatasi, bahkan menghapus substansi keistimewaan DIY dalam konteks kepemimpinannya. Dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) UU tersebut ditentukan :

Ayat (1) Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dizaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat dalam daerah itu, dan diangkat dan diperhentikan oleh :

- a. Presiden bagi Daerah Tingkat I
- b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa Tingkat II dan III.

Ayat (2) Untuk daerah istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seorang wakil kepala daerah istimewa yang diangkat dan diperhentikan oleh penguasa yang mengangkat/memperhentikan kepala daerah istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1).

Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa makna keistimewaan DIY terletak pada jabatan kepala daerahnya yang harus berasal dari keturunan keluarga yang berkuasa secara turun-temurun sejak sebelum terbentuknya Republik Indonesia hingga saat ini, yakni keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan keturunan Sri Paku Alam VIII. Ketentuan Pasal 25 dapat diketahui bahwa yang harus diajukan oleh DPRD sebagai calon Kepala dan/atau Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta ialah keturunan Sri Sultan dan keturunan Sri Paku Alam yang sedang berkuasa pada saat itu (yang dimaksud ialah Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII).

Dengan demikian semua keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan keturunan Sri Paku Alam VIII masing-masing berhak dan memiliki kesempatan yang sama untuk diajukan oleh DPRD sebagai calon Kepala dan/atau Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 25 ayat (1) UU itu juga mengandung maksud, dalam proses pencalonan perlu dilakukan seleksi diantara keturunan-keturunan Sri Sultan

dan/atau Sri Paku Alam oleh DPRD, sehingga diperoleh calon Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah DIY yang memenuhi syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan dan adat-istiadat.

Berdasarkan pemahaman tersebut berarti substansi keistimewaan DIY yang dikehendaki pembuat undang-undang bukan terletak pada konteks kepemimpinannya yang memberikan hak otomatis kepada Sultan Yogyakarta dan Adipati Paku Alam yang sedang bertahta masing-masing sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, Sultan dan Adipati Pakualaman yang sedang bertahta jika berkenan dapat diusulkan kepada Presiden diangkat menjadi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah DIY, namun dalam proses pencalonannya harus melalui seleksi dan dikompetisikan dengan keturunan-keturunan Sultan Hamengku Buwono IX atau Sri Paduka Paku Alam VIII lainnya.

Substansi keistimewaan yang hendak dibangun menurut UU ini hanya terletak pada pemberian kedudukan yang kuat kepada Kepala dan/atau Wakil Kepala Daerah DIY yang telah diangkat dengan prosedur Pasal 25 di atas, yaitu tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD. Kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Kepala dan/atau Wakil Kepala Daerah DIY langsung berada di tangan Presiden. Kewenangan Presiden itu bertentangan dengan asas ketatanegaraan yang dianut UUDS 1950 yakni sistem parlementer yang memberikan wewenang kepada DPRD untuk menjatuhkan atau menurunkan pimpinan eksekutif daerah. Disinilah letak keistimewaan DIY yang dikehendaki pembuat UU No. 1 Tahun 1957.

Rumusan substansi keistimewaan DIY, yang sudah cukup jelas diatur dalam UU No. 1 Tahun 1957, ternyata tidak diikuti pula oleh pembentuk UU pada masa setelah berlakunya kembali UUD 1945 dan berlakunya demokrasi terpimpin. Dibentuknya UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (LNRI tahun 1965 No. 83) sebagai pengganti UU No. 1 Tahun 1957 memperlihatkan adanya paradigma baru dari legislator dalam memaknai substansi keistimewaan DIY yaitu keinginan membatasi keistimewaan DIY dalam konteks kepemimpinannya. Dalam Pasal 88 ayat (2) huruf b beserta penjelasannya dirumuskan :

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud pada Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5).

Penjelasan Pasal itu menegaskan :

" ... Baginya tidak terikat jangka waktu masa jabatan dimaksud Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5), dengan pengertian bahwa bagi pengangkatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kemudian, berlaku ketentuan prosedural menurut Pasal 11 dan 12".

Adapun sebagian isi Pasal 11 dan Pasal 12 UU No. 18 Tahun 1965 beserta penjelasannya yang ditunjuk sebagai landasan pengangkatan Kepala Daerah dan/Wakil Kepala Daerah berikutnya adalah sebagai berikut.

- Pasal 11 :Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh :
- a. Presiden bagi Daerah Tingkat I, ...
- Pasal 12 :Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 11 sampai dengan 14 antara lain menegaskan :

"Cara-cara untuk dapat menduduki jabatan kepala daerah, diatur dalam Pasal 11, 12, 13, dan 14, yaitu bagi Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden atas pencalonan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan melalui Menteri Dalam Negeri, ..."

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut dapat dimengerti bahwa UU itu bermaksud membatasi keistimewaan DIY dalam konteks kepemimpinannya, yakni hanya berlaku sampai berakhirnya kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Sedangkan dalam pengangkatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah DIY selanjutnya harus dilakukan melalui prosedur pencalonan oleh DPRD yang dapat dilakukan dengan menggunakan sistem pemilihan.

Dalam UU itu juga tersirat maksud untuk menghapus sama sekali sifat istimewa suatu daerah, termasuk DIY meskipun kehendak UU itu tidak pernah terwujud sampai saat berakhir masa berlakunya. Maksud menghapus sama sekali keistimewaan suatu daerah istimewa tertuang dalam Pasal 88 ayat (2)a dan penjelasan Pasal 1 dan Pasal 2 yang sebagian isinya adalah sebagai berikut.

Fasal 88 Ayat (2)a :

Sifat istimewa suatu daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan daerah istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.

Penjelasan Pasal 1 dan 2 berbunyi :

bahwa "Daerah" adalah istilah teknis bagi penyebutan sesuatu bagian teritorial dan nama "Propinsi", "Kabupaten" dan sebagainya adalah menunjukkan jenis daerah, maka daerah yang bersifat "istimewa" yang didasarkan atas ketentuan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar atau yang ditetapkan oleh Pemerintah atas alasan lain, disebut daerah istimewa. Karena itu, maka *sebutan Daerah Yogyakarta dengan sifat keistimewaannya* yang bersumber pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar dan sebutan Daerah Istimewa Aceh dengan keistimewaannya yang terletak dalam suatu kebijaksanaan khusus Pemerintah Pusat terhadap beberapa bidang urusan pemerintahan, *berdasarkan Pasal 88 ayat (2), berlaku terus hingga dihapuskan atau diganti dengan peraturan-peraturan perundangan yang sah.*

Upaya membatasi makna keistimewaan DIY itu, dalam proses regulasi pemerintahan daerah di masa Orde Baru juga tetap mewarnai pemikiran para pembentuk UU. Dalam pembahasan RUU di DPR yang kemudian disahkan menjadi UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (LNRI tahun 1974 No. 38), mengemuka perdebatan dalam memaknai keistimewaan Daerah Yogyakarta diantara Fraksi-Fraksi di DPR. Fraksi ABRI dan Fraksi Karya Pembangunan menghendaki dilakukan pembatasan keistimewaan dalam konteks kepemimpinan DIY hanya sampai pada Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII. Sedangkan Fraksi Persatuan Pembangunan dan Fraksi Demokrasi Indonesia menginginkan tetap memberikan hak otomatis kepada keturunan penguasa di Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY (Salman Luthan, Bernas, 1998).

Selain itu, UU No. 5 Tahun 1974 sangat diwarnai semangat keseragaman pengaturan pemerintahan daerah yang diantaranya dilakukan dengan menghapus semua daerah istimewa, kecuali untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Keinginan tersebut tersirat dalam konsideran bagian menimbang huruf c yang menyatakan bahwa "sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan". Keinginan menghapus keistimewaan suatu daerah melalui kebijakan unifikasi pemerintahan daerah itu, selama

berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 belum dapat dilaksanakan secara menyeluruh; bahkan secara tidak langsung UU ini mengakui keistimewaan Daerah Yogyakarta dalam konteks kepemimpinannya, seperti termuat dalam Pasal 91b yang berbunyi :

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.

Ketentuan Pasal 91b hanya berisi penetapan kembali Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY yang berkuasa ketika itu untuk melanjutkan jabatannya dengan masa jabatan yang tidak ditentukan. Dengan demikian masa jabatan Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Gubernur/Kepala Daerah dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Gubernur/Wakil Kepala Daerah DIY berlaku seumur hidup. Adapun ketentuan bagaimana pengisian jabatan Gubernur/ Kepala Daerah DIY setelah beliau mangkat tidak diatur secara tegas dalam UU No. 5 tahun 1974.

Memasuki era reformasi, persepsi pembentuk undang-undang terhadap substansi keistimewaan DIY juga belum menunjukkan kepastian hukum yang jelas. Dibentuknya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI tahun 1999 No. 146, TLNRI No. 3978) ternyata juga tidak mengatur mengenai substansi keistimewaan DIY. Dalam menentukan kepemimpinan DIY, UU ini hanya menunjuk berlakunya ketentuan dalam UU No. 5 tahun 1974 sebagaimana tertuang dalam Pasal 122 beserta penjelasannya yang berbunyi sebagai berikut.

Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-undang ini.

Dalam Penjelasan atas pasal tersebut ditegaskan :

...pengakuan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan perannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaan 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 ini ...

Penjelasan Pasal 122 UU No. 32 Tahun 2004 tersebut sedikit menunjukkan kejelasan dalam memaknai isi keistimewaan DIY yakni di mana ditentukan pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY harus dilakukan dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan keturunan Paku Alam. Dengan demikian penjelasan Pasal 122 mengisyaratkan diberikannya kesamaan hak kepada semua keturunan Sultan Yogyakarta untuk mencalonkan diri sebagai Gubernur dan keturunan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur DIY. Dengan kata lain UU ini tidak memberikan hak otomatis melalui cara penetapan kepada Sultan Yogyakarta dan Paku Alam yang bertahta menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Kata "... mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta ... dst." mengandung arti pula bahwa dalam pengangkatan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur DIY dimungkinkan menggunakan sistem pemilihan dengan memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk berkompetisi dalam pencalonan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur DIY bersama dengan calon-calon yang berasal dari keturunan Raja dua Kerajaan Yogyakarta itu.

Setelah dilakukannya amandemen UUD 1945, khususnya perubahan Pasal 18, maka UU No. 22 tahun 1999 yang pembentukannya berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 harus diubah pula. Untuk itu kemudian dibentuk UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI tahun 2004 No. 125). Dalam UU No. 32 Tahun 2004 substansi keistimewaan DIY lagi-lagi tidak diatur secara tuntas sebagaimana dikehendaki Pasal 18B UUD NRI 1945. Pengaturan substansi keistimewaan DIY kembali dilakukan hanya dengan menetapkan ketentuan yang telah berlaku pada UU sebelumnya. Hal tertuang dalam rumusan Pasal 226 ayat (2) yang menyatakan :

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.

Berdasarkan ketentuan tersebut berarti pembentuk UU No. 32 Tahun 2004 memiliki kesamaan persepsi tentang substansi keistimewaan DIY dengan pembentuk UU No. 22 Tahun 1999 yakni bukan dalam konteks kepemimpinannya. Persepsi itu kemudian direalisasikan melalui pengangkatan Sultan Hamengku Buwono X (tahun 1998) sebagai Gubernur dan Paku Alam IX (tahun 2001) sebagai Wakil Gubernur DIY yang dibatasi masa jabatannya. Pembatasan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY itu pada hakikatnya merupakan sikap penolakan Pemerintah Pusat terhadap wacana keistimewaan DIY yang diletakkan dalam konteks

kepemimpinannya, yaitu diberikannya hak otomatis Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX untuk memimpin DIY selama hayatnya sepanjang beliau berdua memegang tahta Kerajaannya masing-masing.

Sehubungan dengan hal tersebut, dinamika wacana keistimewaan DIY yang diantaranya diwarnai dengan sikap ketidak-sediaan Sri Sultan Hamengku Buwono X diangkat kembali menjadi Gubernur untuk masa jabatan ketiga (setelah berakhirnya masa jabatan kedua pada tahun 2008) dapat dimaknai sebagai bentuk protes sekaligus gugatan atas perlakuan Pemerintah Pusat terhadap DIY yang selalu menolak memaknai isi keistimewaan DIY dalam konteks kepemimpinannya. Hipotesisnya, apabila Pemerintah Pusat menerima wacana substansi keistimewaan DIY dalam konteks kepemimpinannya, maka pengangkatan Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur dan Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur DIY cukup dilakukan sekali saja dengan masa jabatan yang berlangsung selama hayat beliau masing-masing.

Dari uraian di atas, secara garis besar dapat diketahui bahwa keistimewaan DIY yang persepsikan pembentuk UU selama ini, termasuk yang diinginkan Pemerintah Pusat, bukan pada konteks kepemimpinannya. Dengan demikian, apa yang oleh pembuat undang-undang harus diletakkan sebagai isi keistimewaan DIY. Realita sejarah ketatanegaraan memberikan pemahaman bahwa persepsi pembentuk undang-undang tentang substansi keistimewaan DIY hanya dalam dua hal saja yaitu : *Pertama*, Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerahnya (sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 18 dan Penjelasannya, khususnya mengenai ketentuan hak asal-usul suatu daerah dalam teritorir Negara Indonesia yang terdapat lebih kurang 250 *zelfbestuurende-landschappen* dan *volks-gemeenschappen*, serta fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang dalam memajukan Pendidikan Nasional dan Kebudayaan Indonesia; *Kedua*, Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerahnya yang merupakan gabungan dua wilayah Kesultanan dan Pakualaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 dan UU No.3 Tahun 1950).

Persepsi substansi keistimewaan itu dalam Draft RUUK versi Pemerintah (2010) dan versi JIP Fisipol UGM (2007) lebih dikonkritkan dengan menentukan substansi keistimewaan DIY terletak pada tiga aspek, yaitu *Pertama*, mendudukan Kesultanan dan Pakualaman sebagai satu lembaga budaya yang berada di luar birokrasi pemerintahan, dengan peranan, wewenang, dan fungsi khusus; *Kedua*,

keistimewaan dalam pengaturan tata ruang, dan *Ketiga*, keistimewaan dalam pengaturan tanah Kraton yaitu Sultanat Grond (SG) dan Pakualam Grond (PAG.)

Penutup

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dikemukakan beberapa kesimpulan, yaitu :

1. Sejak berintegrasi ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Yogyakarta yang ditetapkan bersifat istimewa dan setingkat dengan daerah provinsi, selalu menjadi obyek pengaturan diatur dalam Pasal tersendiri dalam setiap UU tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku. Oleh karena itu, dalam setiap UU tentang pemerintahan daerah dapat digali maksud dan semangat pembuatnya mengenai substansi keistimewaan DIY.
2. Substansi keistimewaan DIY yang dipersepsikan pembentuk undang-undang (sebagaimana tercermin dalam setiap UU tentang pemerintahan daerah) adalah selama ini selalu terfokus dalam konteks kepemimpinannya. Namun demikian tidak selalu dalam arti melekatkan jabatan Sultan dan Paku Alam yang sedang bertahta otomatis sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Persepsi pembentuk undang-undang bahwa substansi keistimewaan DIY terlekat dalam kepemimpinan DIY di mana Sultan dan Paku Alam otomatis sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur hanya tampak secara jelas dalam UU No. 22 Tahun 1948. Sedangkan dalam UU tentang pemerintahan daerah lainnya yaitu UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, pembentuk UU berkehendak membatasinya, bahkan pada masa demokrasi parlementer (UU No. 1 Tahun 1957) dan demokrasi terpimpin, pembentuk UU bermaksud menghapus sama sekali isi keistimewaan DIY dalam konteks kepemimpinannya itu.
3. Pembentuk UU dari waktu ke waktu hampir selalu mempersepsikan bahwa isi keistimewaan DIY dalam konteks kepemimpinannya hanya berlaku bagi Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII saja. Oleh karena itu, untuk masa berikutnya substansi keistimewaan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta hanya terdiri atas dua hal saja, yaitu :

Pertama, Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945, Pasal 18 dan Penjelasannya;

Kedua, Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahannya yang merupakan penggabungan dari dua wilayah Kesultanan dan Pakualaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

- Abdur Rozaki dan Titok Hariyanto (Editor). 2003. *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Institute for Research and Emposerment (IRE); Cet 1, Yogyakarta.
- B. Hestu Cipto Handoyo. 1998. *Kilas Balik Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Sebuah Tinjauan Historis dan Yuridis)*. Universitas Atma Jaya; Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo. 1991. *Ilmu Huku*. PT. Citra Aditya Bakti; Bandung.
- Soedikno Mertokusumo. 2003. *Penemuan Hukum Suatu Penganta*. Liberty; Yogyakarta.
- Soedarisman Poerwokoesoemo. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Gadjah Mada University Press; Yogyakarta.
- Soehino. *Ilmu Negar*. Liberty; Edisi Ketiga Cetakan II, Yogyakarta.
- Sujanto. *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Bina Aksara; Jakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UU No. 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah
UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah
UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
Draf RUUK DIY tahun 2002, 2007, dan 2010 (versi Pemerintah)