

BAB II
TINJAUAN UMUM NEGARA KESATUAN, OTONOMI DAERAH,
DESENTRALISASI ASIMETRIS, SEJARAH DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA DAN SUMBER HUKUM TATA NEGARA

A. Negara Kesatuan

Negara apabila ditinjau dari segi susunannya, akan menghasilkan dua kemungkinan yaitu Negara Kesatuan atau Negara Federal. Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri dari satu negara sehingga tidak ada negara dalam negara.²⁰ Sedangkan Negara Federal adalah negara yang tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai undang-undang dasar sendiri serta pemerintahan sendiri.²¹ Tetapi kemudian karena suatu kepentingan, entah kepentingan politik, ekonomi, atau kepentingan lainnya, negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif.²²

Dalam model negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Bentuk negara kesatuan dideklarasikan oleh pendiri negara saat kemerdekaan dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan antara penguasa daerah, apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau

²⁰Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan ke 7, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm. 224-226.

²¹*Ibid.*

²²*Ibid.*

wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya.²³

Model negara federal berangkat dari asumsi dasar bahwa ia dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing. Negara-negara atau wilayah-wilayah itu kemudian bersepakat membentuk sebuah federal. Negara dan wilayah pendiri federasi itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal.²⁴

Indonesia pernah menerapkan kedua model tersebut baik kesatuan maupun federal. Negara Indonesia dengan sistem kesatuan dimulai saat berlangsungnya rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945. Dalam rapat tersebut ditegaskan bahwa Indonesia mewarisi wilayah Hindia Belanda. Wilayah yang dimaksud meliputi Sumatera, Jawa, Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Maluku. Papua dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia.²⁵ Hal tersebut membuktikan asumsi dasar dari sebuah negara kesatuan, karena para pendiri negara telah melakukan klaim terhadap wilayah dan menjadikannya sebagai bagian dari satu negara.

²³Andi A. Mallarangeng, "Otonomi dan Federalisme" dalam Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999 hlm. 18

²⁴Andi A. Mallarangeng, "Otonomi dan Federalisme" dalam Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme Untuk...*, *Ibid.*, hlm. 17-18.

²⁵Dhurorudin Mashad dan Ikrar Nusa Bhakti, "Berbagai faktor Separatisme di Irian Jaya" dikutip dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris...Op.Cit.*, hlm.268.

Dilihat dari segi kedaulatan, esensi negara kesatuan, menurut Miriam Budiardjo:²⁶ “negara kesatuan adalah kedaulatan tidak berbagi atau kekuasaan pemerintah pusat tidak dibagi”. Menurut pembawaannya, esensi negara kesatuan merupakan negara dengan sentralisasi kekuasaan, yang berkedaulatan intern dan eksternnya tidak terbagi dan kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh kekuasaan lain. Sebaliknya, esensi negara serikat merupakan negara dengan desentralisasi kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh kekuasaan lain.²⁷ Sebaliknya, esensi negara serikat merupakan negara dengan desentralisasi kekuasaan, yang kedaulatan *intern*-nya terbagi dan kekuasaan pemerintah federal dibatasi oleh kekuasaan negara-negara bagian.²⁸

Thorsten V. Kalijarvi²⁹ mengatakan bahwa: berdasarkan letak kekuasaan tertinggi pemerintahan-pemerintahan dapat digolongkan ke dalam pemerintahan negara kesatuan atau negara-negara dengan sentralisasi kekuasaan dan pemerintahan negara-negara yang bersistem federal atau desentralisasi kekuasaan. Meskipun demikian, karena keadaan, perkembangan, dan kebutuhan dapat juga negara kesatuan dengan desentralisasi, dengan tetap kedaulatan intern dan eksternnya tidak terbagi dan kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh kekuasaan lain.³⁰

²⁶Miriam Budiardjo “*Dasar-dasar Ilmu Politik*” dalam Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 97.

²⁷*Ibid.*

²⁸*Ibid.*

²⁹*Ibid.*

³⁰*Ibid.*, hlm. 98.

Kemudian lebih lanjut Thorsten melihat bahwa pada negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorstern:³¹

Negara kesatuan atau negara dengan sentralisasi kekuasaan ialah negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.

Suatu negara kesatuan berdiri berdasarkan pada asas kesatuan (*principle of unity*) atau asas negara kesatuan (*principle of unitary state*).³²

Pada negara kesatuan dengan sentralisasi atau murni berpijak pada asas sentralisasi (pemusatan kekuasaan). Baru apabila suatu negara kesatuan mengadopsi asas desentralisasi (pelimpahan kekuasaan) dari negara serikat, maka menjadi negara kesatuan dengan desentralisasi.³³

Selain itu, menurut catatan Bank Dunia (*World Bank*), dari 116 negara yang termasuk ke dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara di antaranya memiliki bentuk negara kesatuan.³⁴

Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa: “*Unitary systems need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower-level units*”.³⁵

Dapat dipahami bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang,

³¹Astim dalam *Ibid*.

³²Thorstern dalam *Ibid*.

³³*Ibid*.

³⁴Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 27.

³⁵*Ibid*.

aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang.³⁶ Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan pelaksanaan kewenangan (*Prinsip unitary of command*).³⁷

Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal.³⁸ Abu Daud Busroh mengutarakan:³⁹

“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi data memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut,”

Pada dasarnya negara kesatuan dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk⁴⁰:

(1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah

³⁶*Ibid.*

³⁷*Ibid.*

³⁸*Ibid.*, hlm. 28.

³⁹Abu Daud Busroh “Ilmu Negara” dalam *Ibid.*

⁴⁰*Ibid.*

diinstruksikan oleh pemerintah pusat.⁴¹ Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.⁴²

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, sejak awal disepakati untuk mendirikan suatu negara yang menganut paham unitaris dengan sendi desentralisasi. Secara tersirat, kaidah yang termaktub dalam konstitusi menjadi jiwa pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. Menurut Bagir Manan,⁴³ Finkelstein, Kahin, dan Moh. Hatta, hubungan pusat dengan daerah dalam negara kesatuan merupakan masalah yang harus diatur dalam konstitusi.⁴⁴

Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), dinyatakan dengan tegas bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip negara kesatuan ialah pemegang kekuasaan tertinggi atas seluruh urusan negara adalah Pemerintah Pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*).⁴⁵

Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa semua urusan negara kesatuan tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*local government*) dengan urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan Pemerintah Pusat. Tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut

⁴¹Fahmi Amrusyi "Otonom dalam Negara Kesatuan" dalam *Ibid.*

⁴²*Ibid.*

⁴³Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Terhadap Format...., Op.Cit.*, hlm. 98.

⁴⁴*Ibid.*

⁴⁵*Ibid.*

“asas negara kesatuan” yang didesentralisasikan (otonomi), maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah lokal sendiri. Hal ini, pada gilirannya akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan serta supervisi.

Dalam kaitan ini, maka kajian pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik atau sifatnya desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara.⁴⁶ Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah kekuasaan itu di pusatkan di pemerintah pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara dapat berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sistem ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintah daerah.⁴⁷

Indonesia sebagai salah satu negara kesatuan, yang pemerintahannya terbagi dalam pemerintahan pusat (pemerintah pusat) dan pemerintah subnasional (provinsi, kabupaten, dan kota).⁴⁸ Kedaulatan tidak terbagi dalam satuan-satuan pemerintahan lainnya (daerah-daerah). Oleh karena itu, satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam membentuk undang-undang, serta menyusun organisasi

⁴⁶*Ibid.*

⁴⁷*Ibid.*, hlm. 99.

⁴⁸*Ibid.*

pemerintahannya sendiri.⁴⁹ Keberadaan satuan pemerintahan daerah adalah tergantung pada (*dependent*) dan di bawah (*subordinate*) pemerintah. Hal ini menjadi prinsip dasar negara kesatuan, sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah-pisah.⁵⁰

Di dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat.⁵¹ Tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan, yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh Pemerintah lokal sendiri. hal ini, pada gilirannya akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.⁵²

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, di kembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.⁵³

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur NRI. Dengan kata lain, bentuk NRI

⁴⁹*Ibid.*

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 55.

⁵²*Ibid.*

⁵³*Ibid.*

diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.⁵⁴

Bangsa Indonesia sudah dengan tegas menetapkan pilihan politiknya bahwa persatuan bangsa Indonesia akan dibangun di atas negara yang berbentuk kesatuan. Ini adalah pilihan yang dianggap baik pada saat proklamasi tanggal 17 Agustus 1945, pada saat kembali ke negara kesatuan setelah Mosi Integral Natsir 1950, dan pada saat melakukan perubahan atas UUD 1945 pasca reformasi politik tahun 1998. Oleh karena hal ini sudah merupakan pilihan politik yang dicantumkan di dalam UUD, maka harus melaksanakan bentuk ini dengan sepenuhnya dan harus berusaha kuat membangun “persatuan” di atas bentuk negara kesatuan sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1).⁵⁵

Begitu kuatnya pilihan bangsa Indonesia untuk memilih bentuk negara kesatuan, ada ketentuan dalam UUD yang khusus mengatur larangan untuk merubah bentuk negara kesatuan yaitu ada dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Jika pasal-pasal lain di dalam UUD 1945 hasil perubahan dapat diubah dengan prosedur tertentu menurut Pasal 37 ayat (1) sampai dengan ayat (4) maka khusus tentang bentuk negara kesatuan tidak dapat diubah. Pasal 37 ayat (1) tersebut mengandung komitmen dan tekad bahwa

⁵⁴Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, 2005, hlm. 79

⁵⁵Mahfud MD www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_5 Mosi Integral Natsir dan Sistem Ketatanegaraan Kita, diakses pada tanggal 24 Februari hlm 10.

negara Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, akan tetap berbentuk negara kesatuan selama-lamanya, kecuali tentunya jika MPR pada suatu hari mengubah lagi ketentuan pasal 37 ayat (5) ini atau perubahan UUD terjadi bukan karena prosedur yang ditentukan sendiri oleh UUD 1945 (*verfassung wandlung*). Namun, jika yang terakhir ini terjadi maka hukum yang berlaku bukan lagi hukum konstitusi, melainkan revolusi yang mempunyai aturan hukumnya sendiri.⁵⁶

B. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Asimetris

Pada dasarnya Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi. Hal ini berarti kepada daerah diberikan kesempatan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi. Desentralisasi merupakan asas penyelenggaraan negara yang dipertentangkan dengan sentralisasi, yang kemudian menghidupkan pemerintahan lokal. Terdapat beberapa bentuk desentralisasi yang dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan.⁵⁷

- (1) Dekonsentrasi. Mawhood mendefinisikan dekonsentrasi sebagai perpindahan tanggung jawab administratif dari Pusat ke Pemerintah Daerah;⁵⁸
- (2) Delegasi ke lembaga lembaga semi-otonom atau antar daerah (*parastatal*;))

⁵⁶Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, *Op.Cit.*, hlm. 260

⁵⁷G. Shabbir Cheema dan D. A. Rondinelli, "Decentralization and Development: Conclusions and Directions", dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Editors), *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills/London/New Delhi, 1983, Hlm. 295 dalam Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris Dalam...*, *Op.Cit.*, hlm. 34

⁵⁸Henry Maddick, *Democracy, Decentralization an Development*, reprinted London, Asia Publishing House, 1996, Hlm. 23. Diterjemahkan bebas dengan judul *Desentralisasi dalam Praktek*, Cetakan I, Pustaka Kendi, Yogyakarta, 2004, Hlm. 34 dalam Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris Dalam...*, *Ibid.*, hlm. 35

- (3) Pelimpahan kewenangan (devolusi) ke pemerintah daerah. Melalui devolusi, pemerintah pusat melepaskan fungsi fungsi tertentu atau membentuk satuan satuan baru pemerintah yang berada di luar kontrol langsungnya⁵⁹;
- (4) Peralihan fungsi dari lembaga lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat (LSM)

Sebagai konsekuensi dari dianutnya negara kesatuan dengan konsep desentralisasi, maka otonomi daerah adalah sebuah tema besar (*grand theme*) dalam menjalankan roda pemerintahan. Dapat dimaknai dan dicermati dari berbagai perspektif.⁶⁰ Dapat dari politik pemerintahan, dari aspek ekonomi, hukum, khususnya hukum administrasi pemerintahan. Demikian pula dari refleksi administrasi politik, dalam hal ini dipandang sebagai sebuah kebijakan suatu rejim yang sedang berkuasa, dan berbagai segi lainnya.⁶¹ Dari kesemuanya ini, dapat dijadikan sebagai penerapan norma dasar bahwa otonomi daerah merupakan tema sentral dalam mekanisme internal administrasi Pemerintahan Daerah dalam sebuah negara yang berbentuk kesatuan.⁶²

Pada penampilan lain, yang juga banyak dipahami adalah bahwa otonomi daerah juga merupakan tema sentral pula dalam ranah politik lokal.⁶³ Dalam maknanya sebagai refleksi kebijakan pemerintahan yang menjadi dasar legitimasi kekuasaan negara di daerah. Di dalam perspektif

⁵⁹*Ibid.*

⁶⁰Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

⁶¹*Ibid.*

⁶²*Ibid.*

⁶³*Ibid.*

ini, kemudian dijabarkan oleh instrumen aturan yang lebih rendah sampai kepada pengaturan khusus yang bersifat lokal.⁶⁴

Pada berbagai perspektif itu, memastikan bahwa perjalanan dan perkembangan otonomi daerah, baik substansi maupun arahnya akan senantiasa berubah dari waktu ke waktu.⁶⁵ Tergantung dengan bagaimana pandangan politis dan kepentingan dari rejim yang berkuasa terhadap permasalahan daerah. Demikian juga tergantung pada dinamika perkembangan ketatanegaraan, yang pada akhirnya menentukan bagaimana Pemerintah Daerah dikelola dalam rangka pemerintahan lebih luas, yaitu pemerintahan nasional.⁶⁶

Sebagaimana diatur dalam UUD 1945, negara kesatuan Republik Indonesia menganut sistem desentralisasi. Hal ini dapat diketahui dari bunyi Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan seperti berikut ini:⁶⁷

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Terhadap pasal di atas kemudian diberikan penjelasan. Dari penjelasan itu dapat diketahui dibaginya wilayah negara Indonesia atas daerah-daerah otonom dan wilayah administrasi.⁶⁸ Daerah-daerah otonom tersebut masing-

⁶⁴*Ibid.*

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 2.

⁶⁶*Ibid.*

⁶⁷Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 10.

⁶⁸*Ibid.*

masing mempunyai badan perwakilan rakyat. Ini berarti bahwa daerah-daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁶⁹

Sebagai sebuah upaya pengelolaan pemerintahan, legitimasi yang dijadikan sebagai semacam bingkainya bisa berbagai bagai.⁷⁰ Ketika hal itu dipandang sebagai refleksi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, legitimasinya adalah memberi keleluasaan kepada daerah. Memberi kesempatan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengembangkan jati dirinya.⁷¹ Jati diri yang tentunya abstrak dan tak terukur. Kesemuanya itu dibingkai dengan satu tujuan yang bersifat ideal, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Berbagai kebijakan yang ditempuh pada dasarnya adalah untuk itu. Otonomi daerah itu adalah untuk rakyat, menciptakan kesejahteraan rakyat di daerah sebagai bagian dari upaya menciptakan kesejahteraan rakyat di seluruh negeri.⁷²

Menurut Khairul Ikhwan Damanik dan Tikwan Raya Siregar dkk menyatakan bahwa otonomi adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah.⁷³ Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan, antara lain penyerahan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.⁷⁴

⁶⁹*Ibid.*

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 2.

⁷¹*Ibid.*

⁷²*Ibid.*

⁷³Khairul Ikhwan Damanik, Tikwan Raya Siregar dkk, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme...Op.cit.*, hlm. 113.

⁷⁴*Ibid.*

Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan lembaga-lembaga pemerintah, yaitu Kepala Daerah, DPRD, dan birokrasi setempat.⁷⁵ Sedangkan yang terpisah dari lembaga-lembaga pemerintahan tersebut, direkrut secara demokrasi dan berfungsi menurut mekanisme demokrasi.⁷⁶ Dalam undang-undang secara tegas dinyatakan pemerintah daerah yang terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya sebagai badan legislatif daerah.⁷⁷ DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan adalah suatu proses yang berlangsung secara berbeda-beda sesuai dengan tersedianya sumber daya manusia dan sumber daya alam.⁷⁸

Otonomi daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum punya wewenang mengatur, mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat.⁷⁹ Dengan demikian, desentralisasi sebenarnya menjelma menjadi otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai permasalahan dan kesejahteraan masyarakat. Daerah otonomi yang terbentuk disertai sejumlah fungsi pemerintahan untuk kesejahteraan masyarakat setempat.⁸⁰

Sesuai dengan kemajemukan masyarakat dan perbedaan kondisi dan potensi antar daerah yang ada, maka akan terdapat variasi fungsi yang

⁷⁵*Ibid.*

⁷⁶*Ibid.*

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸*Ibid.*

⁷⁹*Ibid.*

⁸⁰*Ibid.*

diemban oleh Kabupaten/Kota dan Provinsi.⁸¹ Bidang pemerintahan wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.⁸²

Kewenangan daerah tersebut di atas termasuk dalam pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama.⁸³ Seluruh ragam fungsi yang dimiliki daerah otonom khususnya kabupaten dan kota akan efektif bila ditunjang dengan kondisi keuangan, sumber daya alam dan manusia, serta kondisi lingkungan yang kondusif.⁸⁴

Ni'matul Huda menjelaskan, terdapat beberapa prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam mendesain konsep desentralisasi⁸⁵; *pertama*, konsep desentralisasi harus dibangun dengan mengintegrasikan empat aspek utama, yaitu : struktur, fungsi, lingkungan struktur (internal dan eksternal), serta aspek perilaku aktor dalam struktur. *Kedua*, eksistensi desentralisasi harus dimaknai hanya sebagai “salah satu alat” untuk mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat (*social welfare*). *Ketiga*, definisi operasional dari desentralisasi harus dirumuskan secara jelas. *Keempat*, tujuan desentralisasi harus dirancang berdasarkan kerangka kerja ekonomi-

⁸¹*Ibid.*

⁸²*Ibid.*, hlm. 114.

⁸³*Ibid.*

⁸⁴Khairul Ikhwan Damanik, Tikwan Raya Siregar dkk, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme...*, *Loc.cit.*

⁸⁵Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.Cit.*, hlm. 100.

politik (*political economy frame-work*), dan disertai dengan ukuran ukuran yang jelas.

Seiring dengan konsep desentralisasi tersebut, dilaksanakan pula dengan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.⁸⁶ Otonomi yang nyata maksudnya adalah bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhususan daerah.⁸⁷ Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggarannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yaitu pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.⁸⁸

Seiring dengan konsep tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.⁸⁹ Juga penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya.⁹⁰ Artinya, mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meningkatkan

⁸⁶Iswan Kaputra, Amrin Banjarnahor dkk, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 5.

⁸⁷*Ibid.*

⁸⁸*Ibid.*

⁸⁹*Ibid.*

⁹⁰*Ibid.*

kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.⁹¹

Dalam perkembangannya, konsep desentralisasi mengalami perubahan-perubahan. Namun, perubahan tersebut tetap berangkat dari ide dasar desentralisasi. Perkembangan desentralisasi tersebut ialah desentralisasi asimetris. Konsep desentralisasi asimetris muncul sebagai cara untuk mengakomodir kekhususan daerah-daerah. Di Indonesia, desentralisasi asimetris dikenal dengan istilah Otonomi Khusus. Desentralisasi asimetris ini bahkan sudah diterapkan melalui Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945, yang mengecualikan daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional daerah.⁹² Sejarah mencatat bahwa status daerah istimewa dan otonomi khusus juga diberikan kepada Provinsi Aceh dan Provinsi Irian Jaya yang kemudian berubah nama menjadi Provinsi Papua.

Desentralisasi yang tidak sama atau tidak seragam untuk setiap daerah (desentralisasi asimetris) kemungkinan besar merupakan solusi yang cukup tepat bagi problem separatisme dan diversitas atau kemajemukan di

⁹¹*Ibid.*

⁹²Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris Dalam...*, *Op.Cit.*, hlm. 54

Indonesia, sebagaimana diungkapkan oleh Djohermasyah Djohan berikut ini:⁹³

“Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Dia berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik dia merupakan strategi komprehensif Pemerintah Pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Dia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktekkan di beberapa negara antara lain wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipinan, Bougainville di Papua New Guinea, dan Baque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal, dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.”

Di dalam Bab VI UUD 1945 (sebelum perubahan) tentang Pemerintah Daerah, sudah ditentukan pengaturan daerah di Indonesia secara asimetris.⁹⁴

Hal itu terlihat dalam rumusan Pasal 18: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan *hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*.” Kemudian dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ditegaskan:⁹⁵

“...Dalam teritorir Negara Indonesia lebih kurang 250 *zelf besturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut.”

⁹³*Ibid.*, hlm. 63.

⁹⁴*Ibid.*, hlm. 53.

⁹⁵*Ibid.*

Sejak saat itu (awal kemerdekaan), desentralisasi asimetris sudah diterapkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, yang mengecualikan daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah.⁹⁶ Kemudian di tahun 1948 melalui Undang-Undang Nomor Tahun 1948 sampai dengan tahun 2012 melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, mengatur secara khusus pengisian jabatan dan urusan keistimewaannya Yogyakarta dibandingkan dengan daerah lainnya di Indonesia, karena Yogyakarta diberi status Daerah Istimewa Yogyakarta.⁹⁷

Hiruk pikuk tentang keistimewaan memang tidak dapat diacu kekonsepsi keistimewaan dalam UUD sebelum perubahan, karena isu keistimewaan dalam UUD sebelum perubahan tidak berkaitan dengan asal-usul “satuan pemerintahan daerah”.⁹⁸ Apakah keistimewaan atau kekhususan suatu satuan pemerintahan daerah akan dimaknai dari interpretasi peran dan kontribusinya dalam sejarah kenegaraan, peran dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, ataukah karakteristik dalam kondisi sosial, budaya, ekonomi atau politik, berikut tolak ukur untuk menilai interpretasi tersebut, itu semua dapat saja diperdebatkan. Tentu saja, acuan dan batasan tidak boleh lepas dari cita membangun NKRI yang modern, demokratis, dan berkeadaban.⁹⁹

⁹⁶Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris Dalam...*, *Loc.Cit.*

⁹⁷*Ibid.*

⁹⁸Yohanis Anton Raharusun “Daerah Khusus dalam Perspektif NKRI” dalam *Ibid.*, hlm. 110.

⁹⁹*Ibid.*

Dari uraian di atas dapat disimpulkan, satu-satunya daerah yang sejak awal kemerdekaan sudah diberi status “Daerah Istimewa” sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 UUD 1945 (sebelum dan setelah amandemen) hanyalah Daerah Istimewa Yogyakarta.¹⁰⁰ Adapun untuk Daerah Istimewa Aceh, pemberian status “Daerah Istimewa” bukan dalam kaitannya dengan Pasal 18 UUD 1945, tetapi adanya kebutuhan khusus bagi daerah tersebut untuk diberikan keistimewaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.¹⁰¹

Memperbincangkan keistimewaan Yogyakarta tanpa melihat konteks dan latar yang berada dibalikny akan membuat orang terjebak pada memperhadapkan konsep itu secara linear dengan konsep-konsep lain seperti demokrasi versus feodalisme, desentralisasi versus sentralisasi, pusat versus daerah, dan sebagainya.¹⁰² Keistimewaan sebagai suatu konsep mempunyai banyak spektrum makna pada orang yang berbeda. Sesuatu yang istimewa bagi seseorang belum tentu istimewa bagi yang lain. Konsep ini juga berubah tergantung pada ruang dan waktu tertentu. Keistimewaan, karena itu merupakan sesuatu konsep yang relatif dan mengandung banyak kemungkinan.¹⁰³

Keistimewaan Yogyakarta tidak muncul dari ruang kosong melainkan berada dalam tegangan. Tegangan itu terjadi dalam suasana politik yang bergerak sangat cepat pada masa awal ketika republik ini lahir. Keraton

¹⁰⁰*Ibid.*

¹⁰¹*Ibid.*, hlm. 111.

¹⁰²Ahmad Nashih Luthfi, M. Nazir dkk, *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2009, hlm. 14.

¹⁰³*Ibid.*

sebagai entitas politik otonom pada saat itu dihadapkan pada banyak pilihan yang sulit.¹⁰⁴ Tidak ada jalan tengah yang tersedia. Keputusan harus segera diambil untuk bergabung dengan salah satu pihak, Republik atau Belanda.¹⁰⁵

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Negara Republik Indonesia, maka Sri Sultan dan Sri Paku Alam bersama Komite Nasional Daerah Yogyakarta menyatakan bahwa Daerah Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia dan beliau bertanggungjawab langsung kepada Presiden, melalui Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Pada hari yang sama pula Sri Paku Alam VIII juga mengeluarkan amanat bagi penduduk dalam daerahnya yang isinya sama seperti amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX.¹⁰⁶

Dari amanat-amanat tersebut, dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, baik Kasultanan Yogyakarta maupun daerah Paku Alaman, masing-masing merupakan Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia, jadi belum merupakan satu kesatuan Daerah Istimewa Yogyakarta.¹⁰⁷ *Kedua*, dengan adanya pernyataan (Amanat) tersebut memperjelas posisi kedua kerajaan tersebut adalah memihak kepada Republik Indonesia yang baru lahir. *Ketiga*, baik Sultan maupun Paku Alam masing-masing sebagai pemegang kekuasaan dalam Kasultanan dan Kadipaten berhubungan langsung dengan

¹⁰⁴*Ibid.*

¹⁰⁵*Ibid.*

¹⁰⁶Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi..., Op.cit.*, hlm, 140.

¹⁰⁷*Ibid.*, hlm, 142.

hanya bertanggungjawab kepada Presiden RI.¹⁰⁸ Artinya bahwa dengan pernyataan sikap yang demikian, maka Daerah Yogyakarta bergabung kepada Negara Republik Indonesia.

Pada sudut pandang NRI, Indonesia telah mengakui kedudukan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa dan penerapan Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur pada tanggal 6 September 1945.¹⁰⁹ Melalui perjuangan yang panjang, sejak tahun 2004/2005 RUU digulirkan. MUI DIY menanggapi RUU tersebut pada tanggal 19 Agustus 2006 melalui suratnya No. B-625/MUI-DIY/VIII/2006, telah mengundang dan mengusulkan segera disahkannya RUU tersebut kepada Presiden RI, Ketua DPR RI melalui Bapak Gubernur dan Pimpinan DPRD Provinsi DIY yang beirisi bahwa Sultan dan Paku Alam yang bertahta (jumeneng) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.¹¹⁰ Setelah lebih dari 7 tahun bergulir, maka pada tanggal 31 Agustus 2012 RUU tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.¹¹¹

Secara jelas UUK DIY menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Ahmad Sarwono bin Zahir, *Sabda Raja HB X dalam Timbangan Revolusi Karakter Istimewa*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta 2015, hlm. 281.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

istimewa.¹¹² Adapun kewenangan istimewa adalah kewenangan tambahan tertentu yang dimiliki oleh DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.¹¹³ Pengaturan keistimewaan DIY bertujuan untuk:¹¹⁴

- a) Mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
- b) Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat;
- c) Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka NRI;
- d) Menciptakan pemerintahan yang baik; dan
- e) Melembagakan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjadi dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Di dalam Pasal 6 ditegaskan bahwa kewenangan Keistimewaan DIY berada di Provinsi.¹¹⁵ Kemudian dalam Pasal 7 ditegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan meliputi:¹¹⁶

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan pemerintah Daerah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan; dan
- e. Tata ruang. Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Kewenangan dalam urusan

¹¹² Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi...*, Op.Cit., hlm, 171.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm, 172.

¹¹⁶ *Ibid.*..., hlm, 173.

Keistimewaan diatur dengan Perdais. Dengan demikian di DIY ada dua macam produk hukum daerah, yaitu:

- 1) Peraturan DIY (Perda) untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah, dan
- 2) Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais), untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.

Adapun persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur di DIY sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18, memiliki kekhasan atau kekhususan daerah yang sama sekali berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yakni calon bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertahta sebagai Adipati Paku Alaman untuk calon Wakil Gubernur, persyaratan ini menarik karena calon harus bertahta sebagai Sultan (Gubernur) atau Adipati (Wakil Gubernur), yang dibuktikan dengan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertahta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertahta Kadipaten.¹¹⁷

Pengaturan tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi DIY ini menjadi salah satu keistimewaan tersendiri, karena pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tanpa adanya pemilihan langsung oleh masyarakat tetapi secara otomatis siapa yang menduduki jabatan sebagai Sultan dan Adipati maka dialah yang berhak menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Artinya, selain menduduki jabatan sebagai Kepala Keraton juga menduduki sebagai Kepala Pemerintahan DIY.

¹¹⁷*Ibid.*

C. Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta

Posisi Yogyakarta sebagai sebuah wilayah yang ‘merdeka’ menarik untuk dicermati.¹¹⁸ Sebagaimana umumnya sebuah proses kelahiran, kelahiran Yogyakarta tidak lepas dari ‘bidan’ yang membantu kelahirannya.¹¹⁹ Artinya, Yogyakarta sebagai sebuah kerajaan baru (1755) tidak hadir dengan dirinya sendiri melainkan melibatkan sesuatu ‘yang lain’. Dalam catatan sejarah, sesuatu yang lain itu adalah VOC. Dalam *History of Java*, Raffles menyebutkan pada tahun 1755 Masehi, Mangkubumi dengan khidmat diproklamirkan oleh Gubernur Belanda, dengan gelar *Sultan Amangkubuwana Senapati Ingalaga Abdul Rachman Sahedin Panatagama Khalifatullah*.¹²⁰ Artinya lahirnya Yogyakarta dilatarbelakangi oleh adanya peristiwa sejarah.

Setelah Perjanjian Giyanti 1755 Masehi, Mataram terbelah menjadi dua, yakni dengan berdirinya Kasultanan Ngayogyakarta.¹²¹ Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dibagi menjadi 4 Kabupaten yakni: Sleman, Kulonprogo, Bantul, dan Gunungkidul dan 1 Kota Yogyakarta. Kasultanan Ngayogyakarta didirikan oleh seseorang Pangeran Mangkubumi berbekal semangat berdaulat menyatukan Jawa sebagaimana yang sudah dirintis

¹¹⁸Ahmad Nashih Luthfi, M. Nazir dkk, *Keistimewaan Yogyakarta...*, *Op.Cit*, hlm. 30.

¹¹⁹Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm. 142.

¹²⁰Thomas Stamford Raffles “The History of Java” dalam *Ibid.*, hlm. 31.

¹²¹Ahmad Sarwono bin Zahir, *Sabda Raja HB x dalam Timbangan Revolusi...*, *Op.Cit.*, hlm.

Sultan Agung Mataram dan terlepas dari campur tangan penjajah Belanda.¹²²

Peristiwa pembagian Negara Mataram, dilatarbelakangi oleh beragam konflik yang melibatkan tidak hanya kalangan keraton saja, tetapi juga pihak VOC. Keterlibatan VOC dalam bidang politis dimulai sejak ditandatanganinya sebuah perjanjian antara Susuhunan Paku Buwono II (PB II) dengan VOC pada tahun 1733.¹²³ Dalam hal itu dinyatakan, bahwasannya kekuasaan-keuasaan yang dahulu berada di tangan penjajah, telah direbut oleh rakyat dan dikembalikan kepada Sultan dan Pakualaman.¹²⁴

Sejak saat itu, seperti halnya nasib kerajaan-kerajaan lainnya, Yogyakarta berada di bawah kontrak politik yang secara terus menerus diperbaharui oleh pemerintah Hindia Belanda setiap kali terjadi suksesi kepemimpinan.¹²⁵ Kuatnya kontrol di daerah ini menunjukkan bahwa kemerdekaannya tidak pernah tuntas melainkan terus berada di bawah bayang-bayang kekuasaan kolonial.¹²⁶

Dalam kontrak-kontrak itu Belanda mengakui tetap berdirinya kerajaan-kerajaan tersebut dan haknya untuk menjalankan pemerintahan mengenai rumah tangga daerahnya sendiri dengan nama *zelfbesturende landschappen*. Kontrak-kontrak dengan kerajaan asli Indonesia itu dapat

¹²²*Ibid.*

¹²³Ahmad Nashih Luthfi, Amin Tohari dkk, *Keistimewaan Yogyakarta yang Diingat...*, *Op.Cit.*, hlm. 65.

¹²⁴*Ibid.*, hlm. 45.

¹²⁵*Ibid.*, hlm. 31.

¹²⁶*Ibid.*

dibedakan dalam *lang contract* (kontrak panjang) dan *korte verklaring* (pernyataan pendek).¹²⁷

Pada zaman Hindia Belanda, di Jawa Tengah terdapat 4 (empat) *zelfbesturende landchappen*, yaitu Kasultanan Yogyakarta, Pakualaman, Kasunan Surakarta, dan Kadipaten Mangkunegaran. Kasultanan Yogyakarta dan Kasunan Surakarta deikat dengan *lang contract*, sedang Pakualaman dan Mangkunegaran dengan *korte verklaring*.

Untuk Kasultanan Yogyakarta, kontrak politik yang terakhir dibuat antara Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Yogyakarta L.A Adam tanggal 18 Maret 1940 dan disahkan pada 29 April 1940 oleh Gubernur Hindia Belanda, A.W.K Tjarda Van Starckenborg. Isi kontrak politik yang terpenting adalah¹²⁸:

- a. Penegasan tentang kedudukan hukum Daerah Kasultanan
- b. Penegasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah Hindia Belanda dengan alat-alat kekuasaannya dan kekuasaan Sri Sultan.
- c. Tambahan kekuasaan kepada Sri Sultan dalam lapangan perundang-undangan, sehingga lambat laun tidak akan ada dualisme/hal-hal yang dulu diatur dalam *reglementer* dan *kauren van politie* oleh residen/gubernur lambat laun akan hilang, karena Sri Sultan diberi kekuasaan untuk membuat peraturan yang berlaku terhadap golongan *Governments Onderkoaringen*, sepanjang hal-hal yang diatur didalamnya sama dengan urusan-urusan yang sudah diserahkan kepada daerah otonom di daerah *Gouvernement (Provincie, Kabupaten, Stads Gemeenten)*.

Perjanjian itu sebenarnya tidak seluruhnya disetujui oleh Sri Sultan

Hamengku Buwono IX, sebab dwikesetiaan Papatih Dalem yang ditolak

¹²⁷Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris Dalam...*, *Op.Cit.*, hlm. 117.

¹²⁸*Ibid.*, hlm. 118.

oleh Sri Sultan tetap dicantumkan dalam Pasal 13 Surat Perjanjian yang berbunyi:¹²⁹

Dalam menjalankan kekuasaannya atas Kasultanan, maka Sri Sultan dibantu oleh seorang Papatih Dalem yang setelah mendengar pertimbangan-pertimbangan Sri Sultan, diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur Jendral. Pejabat Tinggi ini dalam melaksanakan tugas-tugasnya bertanggungjawab baik kepada Pemerintah Hindia Belanda maupun kepada Kasultanan.

Maka seolah-olah terdapat dua birokrasi pemerintahan, birokrasi pemerintahan Keraton yang berpusat di Keraton dan birokrasi pemerintahan Nagari yang dikontrol oleh Gubernur Belanda dan berpusat di Kepatihan.¹³⁰ Dengan demikian urusan pemerintahan sehari-hari Kasultanan Yogyakarta jatuh ke tangan Gubernur Belanda lewat Papatih Dalem beserta staf dan pangrehpraja yang dibawahkan.¹³¹

Kemudian, selama zaman penjajahan jepang kedudukan Pemerintahan Kasultanan Yogyakarta juga diatur oleh Jepang. Ini terbukti dengan adanya surat perintah dari Panglima Besar tentara yang dikeluarkan pada tanggal 1 Agustus 1942 antara lain sebagai berikut:¹³²

1. *Dai Nippon Gun Seireikan* (Panglima Besar Bala tentara Dai Nippon) mengangkat Hamengku Buwono IX menjadi “KO” (Sultan) Yogyakarta.
2. “Ko” turut di bawah *Dai Nippon Gun Sireiken* serta harus mengurus pemerintah “Koti” (Kasultanan) menurut Pemerintah *Dai Nippon Gun Sireikan*.
3. Daerah “Koti” adalah Daerah Kasultanan Yogyakarta dahulu.
4. Segala hak-hak istimewa yang dahulu dipegang oleh “Ko” pada dasarnya diperkenankan seperti sediakala.

¹²⁹*Ibid.*

¹³⁰P.J Suwarno “*Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974: Sebuah tinjauan historis*” dalam Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm. 138.

¹³¹*Ibid.*

¹³²Soedarisman Poerwokoesoemo “Daerah Istimewa Yogyakarta” dalam *Ibid.*

5. Terhadap *Dai Nippon Gun Sireikan*, “*Ko*” wajib mengurus segala pemerintahan “*Koti*” agar memajukan kemakmuran penduduk “*Koti*” umumnya.
6. Badan-badan pemerintahan “*Koti*” yang dahulu, buat sementara waktu harus meneruskan pekerjaannya seperti sediakala, kecuali kalau menerima perintah yang ditetapkan teristimewa.
7. Untuk mengawasi dan memimpin pemerintan “*Koti*” diadakan “*Kontizimukyoku*” (Kantor Urusan Kasultanan) di *Koti* oleh *Dai Nippon Gun Sireikan*. *Kontizimukyoku tizimukyoku Tyokan* (Pembesar Kantor Urusan Kasulatanan) diangkat oleh *Dai Nippon Gun Sireikan*.
8. Selain daripada itu, aturan-aturan untuk mengurus pemerintahan *Koti* ditunjukkan oleh *Gunseikan* (Pembesar Pemerintahan Balantentara *Dai Nippon*) atas nama *Dai Nippon Gun Sireikan*.

Sebagai pelaksana dari Perintah panglima Besar Balantentara *Dai Nippon* tersebut, maka pada hari yang sama dikeluarkan pula petunjuk dari *Gunseikan*, yang antara lain menyebutkan bahwa *Ko* diangkat atau dipecat oleh *Dai Nippon Gun Seireikan*. *Somutyookan* atau Papatih Dalem fungsinya membantu *Ko*.¹³³ Berbeda dengan Surat Perjanjian, petunjuk itu tidak mengatur pertanggungjawaban Papatih Dalem yang bersifat ambivalen. Petunjuk *Gunseikan* hanya menegaskan *Somutyookan* diadakan untuk membantu Sultan dalam menjalankan pemerintahannya dia harus bekerjasama dengan *Kooti Zimu Kyoku Tyookan* atau pembesar Kantor Urusan Kasultanan, pengawas pemerintahan umum di Yogyakarta.¹³⁴

Meskipun masih tetap di bawah pengawasan Pemerintahan Jepang, setidak-tidaknya Sultan dapat memusatkan kekuasaan di tangannya dan Papatih Dalem sungguh-sungguh menjadi pelaksana perintah Sultan¹³⁵. Ini

¹³³P.J Suwarno “*Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974: Sebuah tinjauan historis*” dalam *Ibid.*, hlm. 139.

¹³⁴*Ibid.*

¹³⁵*Ibid.*

berarti Sultan memegang kekuasaan Pemerintahan Keraton dan Pemerintahan Nagari satu tangan.¹³⁶

Pada waktu kerajaan Mataram baru saja berdiri Sutawijaya alias Senapati dikenal dengan gelarnya Panembahan. Di dalam Babad Tanah Djawi diberitakan bahwa Senapati “*lajeng jumeneng Sultan wonten ing Matawis*”. *Nanging mboten karan: tetiyang kathah sama mastani Panembahan Senapati Kemawon*”.¹³⁷ Dari apa yang tulis di atas, terutama dengan adanya kata ‘kemawon’ yang berarti “hanya”, orang berkesimpulan bahwa gelar Panembahan bukanlah gelar yang seharusnya dipakai oleh raja, melainkan oleh orang yang derajat atau pangkatnya di bawah raja. Pendapat bahwa gelar Panembahan lebih rendah daripada gelar Susuhunan dan Sultan dikemukakan misalnya oleh H.J de Graaf dan F.A. Sujipto.¹³⁸

Diketahui pula bahwa pergantiannya, yaitu Raden Mas Jolang bergelar Panembahan pula, yaitu Panembahan Krapyak. Bahkan pengganti Panembahan Krapyak yang terkenal dengan sebutan Sultan Agung, sampai tahun 1624 bergelar Panembahan pula. Baru untuk pertama kalinya pada tahun 1625 raja Mataram yang ketika ini bergelar Susuhunan dan baru pada tahun 1641 bergelar Sultan.¹³⁹

Kemudian, hingga saat ini di Jawa Tengah dan DIY terdapat dua kerajaan utama yaitu Yogyakarta dan Surakarta. Kepala kerajaan Yogyakarta bergelar Sultan, kepala kerajaan Surakarta bergelar Susuhunan

¹³⁶*Ibid.*

¹³⁷J.H. Meinsma (editor) “Babad Tanah Djawi” dalam Ni’matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi...*, *Ibid.*, hlm, 132.

¹³⁸F.A Sujipto “Panembahan dalam Sistem Titulatur” dalam *Ibid.*

¹³⁹G. Moedjanto “Konsep Kekuasaan” dalam *Ibid.*

(sunan).¹⁴⁰ Sultan adalah istilah bahasa arab yang kalau di Indonesiakan sama dengan raja, yaitu penguasa kerajaan. Sedangkan Susuhunan berarti yang disembah atau di dipundi/dipuji (ditaruh di atas kepala). Karena itu dilihat dari segi pengertian, kedua kata atau sebutan nama itu sama. Tetapi karena Sultan merupakan gelar yang berasal dari bahasa Arab, gelar ini dirasa atau nampak lebih terhormat.¹⁴¹

Dalam buku Serat Kuntharatama¹⁴², dikisahkan perjuangan Pangeran Mangkubumi mendirikan kesultanan Yogyakarta. Pangeran Mangkubumi inilah yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Dalam perundingan Giyanti (1755) dipersoalkan gelar apa yang akan dipakai oleh Mangkubumi sebagai raja dan ketika ia menyatakan akan memakai sebutan Sultan, berbeda dengan sebutan Raja Surakarta yang Susuhunan, pembesar Belanda terkejut, karena gelar atau sebutan Sultan dinilai lebih tinggi dari pada Susuhunan.

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai suatu pemerintahan yang berasal dari pemerintah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Praja Paku Alaman sebagai suatu entitas filosofis yang dibentuk dan didirikan oleh *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalago Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Khalifatullah Inggang Jumenang Kaping I ing Ngayogyakarta Hadiningrat.*¹⁴³

¹⁴⁰Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Ibid.*, hlm, 133.

¹⁴¹*Ibid.*

¹⁴²Buminata "Serat Kuntharatama" dalam *Ibid.*

¹⁴³*Ibid.*

Setiap raja yang bertahta selalu bergelar Sultan, di ambil dari bahasa Arab yang dahulu dikenal sebagai Negara Ngerum, Sulthon.¹⁴⁴ Gelar Sultan memberi makna bahwa raja Ngayogyakarta Hadiningrat bukan hanya menekankan aspek ke-Tuhanan saja tetapi menekankan pula aspek keduniaan.¹⁴⁵ Dengan kata lain, Sultan adalah seorang Khalifah yang harus mampu menyeimbangkan hubungan antara *Habluminallah* dan *Habluminannas*, dan tercermin dalam gelar yang disandangnya yakni: *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalago Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Khalifatullah Ingkang Jumenang Kaping I ing Ngayogyakarta Hadiningrat*.¹⁴⁶

Dalam gelar itu terkandung substansi batiniyah dan lahiriah yang diinginkan pada sifat, fungsi, kedudukan, dan tugas serta tanggungjawab Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai pemimpin yang mau dan mampu memimpin, memberi tauladan, pengayoman, pencerahan, dan pemersatu bagi rakyatnya.¹⁴⁷

Dalam melaksanakan fungsi, kedudukan, tugas, dan tanggungjawab tersebut, seorang Sultan senantiasa bernaung di bawah kebesaran Asma Allah yang disimbolisasikan dalam bentuk dan wujud *Songsong Gilap* yang memiliki 99 bilah jari-jari yang bertuiskan *Asma'ul Husna* terangkai dalam

¹⁴⁴*Ibid.*

¹⁴⁵*Ibid.*

¹⁴⁶GBPH H. Joyokusumo dkk “Draft Akademik RUU tentang DIY” dalam Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Ibid.*, hlm, 134.

¹⁴⁷*Ibid.*

satu ikatan sebagai pegangannya, *Allahu Akbar*.¹⁴⁸ Di samping itu, di dalam nama Hamengku Buwono, senantiasa terkandung tiga substansi *Hamangku*, *Hamengku* dan *Hamengkoni*. *Hamengku* identik dengan *Hambeg Adil Paramata*, yakni mengandung makna *hangreng kuh* “*hangemong*”, melindungi, dan mengayomi secara adil tanpa membedakan golongan, keyakinan, dan agama.¹⁴⁹ *Hamangku* identik dengan *Berbudi Bawa Leksana*, yakni mampu membesarkan hati dengan lebih banyak memberi daripada menerima. *Hamengkoni* identik dengan *Suri Tauladan* dan berdiri paling depan untuk mengambil tanggungjawab dengan segala resikonya, inilah makna yang terkandung dalam watak *Gung Binathara*.¹⁵⁰

Lebih lanjut bahwa, kedudukan Kaultanan Jogjakarta ini diatur dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa Kasultanan Jogjakarta merupakan bagian dari Hindia Belanda dan oleh karena Hindia Belanda menurut Pasal 1 *Grondwet* Belanda merupakan bagian dari Kerajaan Belanda, berarti pula bahwa Sri Sultan mengakui berada di bawah kekuasaan Ratu Belanda, yang di Hindia Belanda diwakili oleh Gubernur Jendral.¹⁵¹

Lain daripada itu, dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa Kasultanan Jogjakarta merupakan suatu badan hukum yang diwakili oleh Sultan, Pepatih dalem ataupun oleh yang ditunjuk untuk olehnya.¹⁵² Berkenaan dengan Pasal 2 tersebut, Sudarisman Purkokusumo menyatakan bahwa yang

¹⁴⁸*Ibid.*

¹⁴⁹*Ibid.*

¹⁵⁰Y.B Margantoro dkk, “Sri Sultan Hamengku Buwono X: Meneguhkan Tahta untuk Rakyat” dalam Ni’matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Ibad.*

¹⁵¹Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta*, Pinus Book Publisher, Yogyakarta, 2009, hlm. 105.

¹⁵²*Ibid.*

dimaksud badan hukum adalah badan hukum Bumiputera, karena daerah *swapraja* merupakan masyarakat adat yang mempunyai hak asal-usul atau hak asli yang diakui keberadaan dan eksistensinya oleh Pemerintah Hindia Belanda.¹⁵³

Ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa kekuasaan atas Daerah Kasultanan Jogjakarta dilakukan oleh Sri Sultan yang diangkat oleh Gubernur Jendral.¹⁵⁴ Selanjutnya dalam Pasal 24 Kontrak Politik tersebut dinyatakan bahwa Pemerintah Hindia Belanda memberikan kewenangan kepada Sri Sultan untuk mengeluarkan peraturan-peraturan untuk kepentingan daerah Kasultanan Jogjakarta. Peraturan-peraturan tersebut menurut Pasal 25 sebelum diberlakukan harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Gubernur, dan untuk dapat mengikat penduduk, peraturan-peraturan itu harus dicantumkan dalam *Rijksblad*.¹⁵⁵

Dari uraian singkat mengenai sejarah kerajaan mataram maka dapat disimpulkan bahwa lahirnya konteks keistimewaan bagi Daerah Yogyakarta disebabkan oleh 3 (tiga) hal jika tinjau dari aspek sejarahnya, yakni¹⁵⁶:

1. Pada masa pemerintahan Belanda, telah dibuat Perjanjian Politik antara Belanda dengan Sultan Jogjakarta.
2. Kasultanan Jogjakarta memiliki struktur pemerintahan yang diakui oleh Pemerintah Kolonial Belanda maupun Jepang.
3. Sekalipun pada prinsipnya menganut sistem monarki, akan tetapi modernisasi dan demokratisasi dilaksanakan di lingkungan Kasultanan Jogjakarta. Beberapa langkah modernisasi dan demokratisasi yang penting untuk dicatat adalah dihilangkannya jabatan Patih Sultan, sehingga Sultan dapat langsung berkomunikasi dengan rakyat; rekrutment terbuka bagi

¹⁵³*Ibid.*

¹⁵⁴Purwokusumo "Kasultanan Jogjakarta" dalam *Ibid.*

¹⁵⁵Purwokusumo "Kasultanan Jogjakarta" dalam *Ibid.*

¹⁵⁶Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan..., Ibid.*, hlm. 158.

semua kelas dan golongan dalam masyarakat, serta mulai diperkenalkannya spesialisasi dalam jajaran birokrasi pemerintahan. hal ini terutama mulai aktif dilakukan pada awal kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX.

Konteks lahirnya keistimewaan tidak lepas dari peristiwa sejarah yang terjadi dimana berimplikasi bahwasannya posisi atau kedudukan Sultan dan Adipati Pakualaman yang menduduki sebagai kepala keraton sekaligus juga menduduki sebagai kepala pemerintahan di Yogyakarta.

D. Sumber Hukum Tata Negara

Ilmu Hukum Tata Negara adalah salah satu cabang Ilmu Hukum. Dengan sendirinya sumber-sumber hukum tata negara tidak terlepas dari pengertian sumber hukum menurut pandangan Ilmu Hukum pada umumnya. Sumber hukum tata negara juga mencakup sumber hukum dalam arti materiil dan sumber hukum dalam arti formal.¹⁵⁷ Bagi kebanyakan sarjana hukum, biasanya yang lebih diutamakan adalah sumber hukum formal, baru setelah itu sumber hukum materiil apabila hal itu memang dipandang perlu.¹⁵⁸

Sumber hukum formal dapat diartikan sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu secara berlaku formal.¹⁵⁹ Sehingga sumber hukum formal ini dikenali dari bentuk formalnya.¹⁶⁰ Dengan demikian, sumber hukum formal merupakan bentuk

¹⁵⁷Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 35.

¹⁵⁸Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 127.

¹⁵⁹Sudikno Mertokusumo “ Mengenal Hukum Suatu Pengantar” dalam Ni’matul Huda, *Hukum Tata ...*, *Ibid*, hlm.29.

¹⁶⁰Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum ...*, *Op.Cit.*, hlm. 127.

pernyataan bahwa sumber hukum materiil dinyatakan berlaku. Ini berarti bahwa sumber hukum materiil bisa berlaku jika sudah diberi bentuk atau dinyatakan berlaku oleh hukum formal.¹⁶¹ Menurut Bagir Manan bahwa sumber hukum dalam arti formal terdiri dari:¹⁶²

1. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan,
2. Hukum adat ketatanegaraan,
3. Hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau konvensi ketatanegaraan,
4. Yurisprudensi ketatanegaraan, dan
5. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie bahwa sumber hukum dalam arti formal terdiri dari:¹⁶³

1. Undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis;
2. Yurisprudensi peradilan;
3. Konvensi ketatanegaraan atau *constitutional conventions*;
4. Hukum internasional tertentu; dan
5. Doktrin ilmu hukum tata negara tertentu.

Sumber hukum materiil adalah faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum (pengaruh terhadap keputusan hakim, dan sebagainya), faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum, atau tempat dari mana materi hukum itu diambil.¹⁶⁴ Jadi sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang membantu pembentukan hukum.¹⁶⁵ Termasuk ke dalam sumber hukum dalam arti materiil misalnya:¹⁶⁶ (1) dasar dan pandangan hidup bernegara; (2) kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat

¹⁶¹SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD “ Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara” dalam Ni’matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 29.

¹⁶²Bagir Manan, *Konvensi...*, *Op.Cit.*, hlm. 35-40.

¹⁶³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 128.

¹⁶⁴Ridwan HR “Hukum Administrasi Negara” dalam Ni’matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.*, hlm.31.

¹⁶⁵Ni’matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op.Cit.*, hlm.31.

¹⁶⁶Bagir Manan, *Konvensi...Op.Cit.*, hlm. 35.

merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara; (3) doktrin-doktrin ketatanegaraan. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa isi dari sumber hukum materiil ini dapat mempengaruhi dalam pembentukan suatu hukum.

