

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2015
TENTANG KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

TESIS



Disusun oleh:

**NAMA : YANUARTO PURNAWAN, S.H.
NPM : 13912022
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2016**

Drs. AGUS TRIYANTA, M.A., M.H., Ph.D

ii



**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2013
TENTANG KEWENANGAN DALAM URUSAN KEISTIMEWAAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Oleh :

Nama Mhs. : Yanuarto Purnawan, S.H.
No. Pokok Mhs. : 13912022
BKU : Hukum Tata Negara

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 29 April 2016 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji
Ketua,

Dr. NPMATUL HUDA, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 16/5-2016

Anggota,

Dr. SAIFUDIN, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 16/5-2016

Anggota,

Dr. Drs. MUNTOHA, S.H., M.Ag. Yogyakarta, 16/5-16

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. AGUS TRIYANTA, M.A., M.H., Ph.D

ii

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Sesungguhnya bersama kesukaran itu ada keringanan. Karena itu bila kau sudah selesai (mengerjakan yang lain). Dan berharaplah kepada Tuhanmu.”

(Q.S Al Insyirah : 6-8)

“Jika urusan diserahkan bukan kepada ahlinya, maka tunggulah kehancuran itu.”

(H.R. Al-Bukhari)

Tesis ini dengan segala kerendahan hati, saya persembahkan sebagai ucapan terimakasih kepada :

Ibunda (Alm) Hj. Sumiharti atas dukungan, kasih sayang dan do'anya yang menemani seluruh langkah hidupku, Ayahanda H. Subardi atas dukungan semangatnya yang tak pernah padam.

Isteriku Reny Rahmawati yang telah menemani dalam suka dan duka dengan cinta dan kasih sayangnya, anak-anakku Rara, Bima dan Akbar yang dengan cara-caranya sendiri membangkitkan semangat hidupku.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul :

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERATURAN DAERAH ISTIMEWA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2015 TENTANG KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Benar-benar karya penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku.
Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana telah ditentukan oleh Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, April 2016

YANUARTO PURNAWAN, S.H.

KATA PENGANTAR

Assalaamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, segala puji syukur penulis haturkan kepada Allah SWT. karena hanya dengan rahmat Allah SWT. Tesis dengan judul Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, akhirnya dapat diselesaikan dengan baik.

Tesis ini merupakan tugas akhir penulis untuk menyelesaikan jenjang pendidikan S2 di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Judul sebagaimana dimaksud di atas sengaja penulis angkat dalam karya ilmiah ini sebagai wujud perhatian penulis terhadap perumusan kebijakan Pemda DIY terhadap pembentukan kelembagaan di lingkungan Pemda DIY yang merupakan salah satu urusan keistimewaan DIY sebagai konsekuensi ditetapkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam kesempatan ini penulis sampaikan ucapan terimakasih kepada :

1. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. atas bimbingan, waktu dan kesabarannya sebagai Dosen Pembimbing I dalam menyelesaikan tesis ini.
2. Bapak Dr. Saifudin, S.H.,M.Hum. atas bimbingan dan masukannya sebagai Dosen Pembimbing II dalam menyelesaikan tesis ini.
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. atas kemudahan dan dukungannya sebagai Ketua Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia.
4. Selurun Dosen Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia yang telah memperluas cakrawala ilmu pengetahuan hukum penulis.
5. Ibunda (Alm) Hj. Sumiharti dan Ayahanda Subardi yang telah memberikan dukungan terutama do'a dan ridhanya.
6. Isteriku tercinta Reny Rahmawaty dan anak-anakku tersayang Rara, Bima dan Akbar atas perhatian dan semangatnya yang dicurahkan penuh kasih sayang.
7. Teman-teman di Biro Hukum Setda DIY, atas dukungan, fasilitas dan diskusinya yang mewarnai penulisan tesis ini.

8. Teman-teman MH UII Angkatan XXX yang dengan penuh persahabatan dan persaudaraan telah mendukung pencarian ilmu selama kuliah di Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia.

Dengan segala keterbatasan yang dimiliki penulis, penulis menyadari tentunya masih banyak kekurangan dalam penulisan tesis ini sehingga masih jauh dari kata sempurna, untuk itu penulis mengharapkan masukan-masukan dari pembaca sekalian untuk penyempurnaan tesis ini.

Akhirnya, penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum, Pemda DIY dan masyarakat khususnya masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Termakasih,

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN | ii |
| MOTTO DAN PERSEMBAHAN | lii |
| PERNYATAAN ORISINALITAS | iv |
| KATA PENGANTAR | v |
| DAFTAR ISI | vii |
| DAFTAR TABEL DAN GAMBAR | ix |
| ABSTRAK | x |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 4 |
| C. Tujuan dan Manfaat Penelitian | 4 |
| D. Kerangka Teori | 4 |
| 1. Teori Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa | 4 |
| 2. Teori Desentralisasi Asimetris | 9 |
| E. Metode Penelitian | 17 |
| 1. Obyek Penelitian | 17 |
| 2. Pendekatan Penelitian | 17 |
| 3. Data Penelitian | 17 |
| 4. Teknik Pengumpulan Data | 18 |
| 5. Analisis Data | |
| F. Sistematika Penulisan | 19 |
| BAB II KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA | 21 |
| A. Konsep dan Tujuan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus | 21 |
| B. Prinsip dan Landasan Konstitusional Daerah Istimewa | 23 |
| BAB III PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2015 | 51 |
| A. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa | 51 |
| 1. Karakteristik Keistimewaan Provinsi DIY dalam Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Provinsi DIY | 51 |
| 2. Karakteristik Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan Perdais Nomor 1 Tahun 2013 | 60 |
| 3. Pembentukan Perdais Nomor 3 Tahun 2015 Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta | 63 |
| B. Penetapan Peraturan Daerah Istimewa | 68 |
| BAB IV PENYUSUNAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH, DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DENGAN DITETAPKANNYA PERDAIS NOMOR 3 TAHUN 2015 | 72 |
| A. Kelembagaan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah | 72 |

| | | |
|-------|---|-----|
| B. | Kelembagaan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah | 75 |
| 1. | Pembagian Urusan Pemerintahan | 75 |
| 2. | Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah | 76 |
| C. | Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Pembentukan Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta | 79 |
| 1. | Kelembagaan Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta | 81 |
| 2. | Kelembagaan Urusan Keistimewaan DIY | 86 |
| BAB V | PENUTUP | 96 |
| A. | Kesimpulan | 96 |
| B. | Saran | 97 |
| | DAFTAR PUSTAKA | 98 |
| | LAMPIRAN | 101 |

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

| | | |
|-----------|---|----|
| TABEL | Perbandingan Kedudukan Daerah Istimewa menurut UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957 | 31 |
| Gambar 1. | Konsep pola koordinasi kelembagaan yang akan dibentuk | 68 |
| Gambar 2. | Pola koordinasi antar Organisasi Perangkat Daerah | 71 |

ABSTRAK

Dengan ditetapkannya Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta maka Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki 5 (lima) urusan keistimewaan yaitu : Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; Kebudayaan; Pertanahan; dan Tata ruang. Sebagai tindak lanjut Undang-Undang tersebut dalam melaksanakan urusan keistimewaan di bidang Kelembagaan Pemda DIY telah ditetapkan Peraturan Daerah Istimewa DIY No.3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan ditetapkannya Perdas No.3 tahun 2015 tersebut maka penulis melakukan penelitian tentang bagaimana pembentukan kelembagaan pemerintah daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu dengan wawancara dialog serta observasi terhadap orang atau jajaran yang terlibat dalam perancangan, penyusunan dan pembahasan Perdas No.3 tahun 2016, dilengkapi dengan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai pelengkap data primer, data yang berhasil dikumpulkan kemudian dianalisa dengan menggunakan metode analisa kualitatif dan selanjutnya ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode induktif. Hasil dari rangkaian penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa Perdas No.3 Tahun 2015 mengatur pembentukan kelembagaan Pemda DIY sebagai pelaksana tugas dan fungsi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sekaligus membentuk kelembagaan Pemda DIY sebagai pelaksana urusan keistimewaan sebagaimana diamanatkan UU No.13 Tahun 2012.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di dalam Bab VI UUD 1945 (sebelum perubahan) tentang Pemerintah Daerah, sudah ditentukan pengaturan daerah di Indonesia secara asimetris. Hal itu terlihat dalam rumusan Pasal 18: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk 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.”¹

Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini belum mendapat respons serius dari pemerintah, sehingga pengaturan lebih lanjut model desentralisasi asimetris juga belum dilakukan. Sementara itu justru yang terjadi adalah beberapa daerah menuntut kekhususan dan keistimewaan daerahnya, yang kemudian direspons dengan sejumlah Undang-Undang, antara lain Daerah Istimewa Yogyakarta yang baru disahkan tahun 2012, Daerah Khusus Ibukota Jakarta pada tahun 2007, Daerah Khusus Aceh pada tahun 2006, dan Daerah Khusus Papua sejak tahun 2001.

Masalahnya kemudian, meski dalam realitasnya kita menerapkan model desentralisasi asimetris tersebut dan dari sisi konstitusi juga memang diatur keberadaannya dalam bentuk pengakuan atas satuang-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus/istimewa, hingga kini pemerintah belum memiliki desain kebijakan yang jelas guna menata dan mengelola keragaman lokalitas dalam kerangka desentralisasi asimetris. Lebih lanjut, pemerintah juga gagal dalam mengkapitalisasi penerapan desentralisasi asimetris ke dalam tujuan-tujuan strategis nasional maupun untuk kepentingan daerah yang bersangkutan.²

Secara jelas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang desentralisasi dan satuan pemerintahan daerah di Indonesia, yaitu selain menganut model desentralisasi simetris (seragam) dan mengakui pula desentralisasi asimetris (beragam). Pengaturan tentang desentralisasi asimetris ditemukan dalam Pasal

¹ Ni'matul Huda, “Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa Daerah Khusus dan Otonomi Khusus”, Cetakan 1, (Penerbit: Nusa Media, Agustus 2014), hlm.53.

² Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, Analisis CSIS, Edisi No.2 Vol.40, (2011), hlm.161

18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan (2). Dalam Pasal 18A ayat (1) diamanatkan bahwa “*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*”. Lebih lanjut dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) diatur bahwa (1) *Negara mengakui dan menghormati Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang.* (2) *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*

Saat ini terdapat 4 Undang-Undang tentang daerah khusus dan istimewa yakni :

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh,
3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia,
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta,

Setelah lebih dari sepuluh tahun otonomi khusus berjalan, pengelolaan kebijakan di level elementer belum kunjung beres. Dalam hal instrumentasi kebijakan, misalnya, baik Aceh maupun Papua belum segera menuntaskan segala regulasi untuk menerjemahkan otonomi khusus tersebut ke kebijakan operasional³.

Sementara Daerah Istimewa Yogyakarta yang baru memiliki undang-undang keistimewaan, belum dapat diukur implementasi desentralisasi asimetris yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan keistimewaan.

Tentunya penerapan desentralisasi yang asimetris beragam sesuai dengan keadaan dan situasi daerah merupakan suatu cara yang efektif dan efisien dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Melihat keadaan saat ini bahwa cara tersebut memang untuk saat ini yang terbaik. Meskipun peraturan perundangan-undangannya sangat sedikit dalam mendukung penerapan desentralisasi asimetris. Pada dasarnya, adanya otonomi khusus tersebut sudah membuktikan adanya desentralisasi asimetris.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 3 September 2013, maka

³*Ibid*, hlm.174

semakin kuatlah pengakuan Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Status daerah istimewa diberikan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta karena latar belakang sejarahnya. Keistimewaan ini tidak hanya terbatas pada status Kepala Daerah melainkan juga pemerintahan, pertanahan, pendidikan, kebudayaan, anggaran keistimewaan dan posisi keraton. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak hanya soal gubernur tetapi meliputi semua aspek mulai dari kebudayaan sampai pemerintahan. Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan. Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 meliputi :

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan; dan
5. Tata ruang.

Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud diatas, sesuai amanat Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais). Untuk menindak lanjuti ketentuan tersebut telah ditetapkan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, atau lebih dikenal dengan Perdais Nomor 1 Tahun 2013 dengan ruang lingkup pengaturan kelima kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud di atas, selanjutnya untuk kewenangan urusan keistimewaan kelembagaan telah ditetapkan Perdais 3 tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam hal urusan kelembagaan pemerintahan mengalami anomali di tingkat desa. Buktinya, para perangkat desa membentuk paguyuban lurah, seperti Ismoyo dan Bodronoyo, yang memiliki ketaatan sukarela kepada Sultan sebagai pemimpin. Mereka bersedia pula menanggalkan lencana PNS dan menggantinya dengan lencana keraton. Hal

serupa terjadi ketika para bupati dan wali kota sowan ke keraton dalam acara ngabekten (upacara memberi salam, berbakti kepada Sultan, pada saat Lebaran).

Ini bukti bahwa kalangan birokrat masih memegang kepatuhan kultural kepada keraton, bukan sekadar hubungan struktural kepada pemerintah provinsi. Itu merupakan keistimewaan yang sampai sekarang tidak hilang. Selain itu Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta juga terletak pada posisi keraton sebagai pelestari adat dan budaya yang tidak dimiliki oleh daerah lain di Indonesia.

Dari permasalahan di atas, penulis tertarik mengkaji mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam urusan keistimewaannya mengatur kelembagaan pemerintah daerah .

B. Rumusan Masalah

Dari paparan latar belakang diatas, maka penulis merumuskan masalah yang muncul adalah :

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015, bagaimanakah pembentukan kelembagaan pemerintah daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa secara yuridis Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015, terutama dalam hal pembentukan lembaga pemerintah daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai masukan dan bahan pertimbangan, jajaran pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menerapkan peraturan perundang-undangan kebijakan atas kelembagaan pemerintah daerah berdasarkan status keistimewaan yang telah diperoleh sehingga dapat bermanfaat bagi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Kerangka Teori

1. Teori Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa

a. Daerah Otonomi

Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terlepas sejarah perjalanan bangsa Indonesia. Akan tetapi, sebagai sebuah negara hukum, legitimasi

dan keabsahan tetaplah menjadi hal yang utama. Perjalanan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dapat dilepaskan dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan.⁴ Sebelum diubah, ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah diatur dalam satu pasal yakni Pasal 18 (tanpa ayat), setelah diubah menjadi tiga pasal yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Semua pasal ditetapkan pada Perubahan Kedua, tahun 2000.

Sebelum dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan “istimewa” tercantum dalam batang tubuh Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan juga dijelaskan dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana diketahui, bahwa Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan tidak dijabarkan kedalam ayat-ayat sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan. Pasal 18 UUD 1945 ini merupakan landasan konstitusional bagi sistem otonomi daerah atau sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Bagir manan menyebutkan bahwa Pasal 18 UUD 1945 merupakan sumber penyelenggaraan otonomi dapat dipahami sebagai normatifisasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah.⁵

Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 25A mengenai wilayah negara, yang menjadi wadah dan batas bagi pelaksanaan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

Mengenai pembagian daerah Indonesia yang semula diatur dalam satu pasal yaitu Pasal 18 tanpa ayat diubah menjadi satu pasal dengan tujuh ayat. Substansi pembagian daerah yang semula diatur dengan menyebutkan bahwa “*Pembagian Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya*

⁴ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah; Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*, Cetakan Kesatu, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013) hlm.37.

⁵ *Ibid*

ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Setelah diubah ketentuan tersebut diatur menjadi Pasal 18 dengan 7 ayat dengan rumusan sebagai berikut.⁶

Pasal 18 (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Perubahan itu dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Frase “*dibagi atas*” dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Ungkapan itu digunakan untuk menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan yang kedaulatan negara berada di tangan Pusat dan dibagikan kepada propvinsi dan selanjutnya dibagikan kepada Kabupaten dan kota.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), yang rumusannya sebagai berikut.
Pasal 18

Ayat (2) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Ayat (3) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.

⁶ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah; Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*, Cetakan Kesatu, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013) hlm.44.

Ayat (4) “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”.

Ayat (5) “*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*”.

Ayat (6) “*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”.

Ayat (7) “*Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang*”.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sekaligus juga menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan dengan sistem pemerintahan daerah yang bersifat desentralisasi. Dengan kata lain, jika berbicara dalam masalah otonomi atau desentralisasi, maka kita pasti berbicara dalam konteks negara kesatuan⁷.

Pada Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah secara tegas menjelaskan tentang otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan.

Dalam Kamus Ilmiah Populer, kata otonomi berasal dari kata *otonom* yang mempunyai makna *berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri*. Sehingga dapat dijabarkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah

⁷ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah; Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*, Cetakan Kesatu, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013) hlm.47.

untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸

Muhammad Fauzan mendefinisikan otonomi yaitu kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.⁹

Amrah Muslimin mendefinisikan otonomi sebagai bentuk pemerintahan sendiri. Secara dogmatif, pemerintahan tersebut digunakan dalam arti luas yang meliputi kegiatan membentuk perundang-undangan sendiri dan melaksanakannya sendiri.¹⁰

Menurut Bagir Manan, Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan, otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.¹¹

b. Daerah Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa

Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa diakui oleh negara sejak disetujuinya Perubahan Kedua UUD 1945 oleh MPR pada Rapat Paripurna ke-9 tanggal 18 Agustus 2000, salah satu materi yang diubah mengenai pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18, dengan ditambah Pasal 18A dan Pasal 18B.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

⁸ Pius A Partanto & M. Dahlan Al-Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya, Penerbit Arkola, 1994) hlm. 552.

⁹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Cetakan I, (Yogyakarta, UII Press, 2006), hlm. 64.

¹⁰ M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 1983), hlm. 36.

¹¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan I, (Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001), hlm. 24.

perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 memberikan suatu *privilege* atau hak istimewa terhadap suatu daerah yang bersifat khusus atau dikenal dengan daerah otonomi khusus yang tentunya sifat otonominya berbeda dengan daerah lainnya. Pasal 18 ayat (1) ini juga mengakui dan menghormati daerah yang bersifat istimewa dan tentunya juga memiliki keistimewaan dibanding daerah-daerah lainnya.

2. Teori Desentralisasi Asimetris

Dalam konteks negara kesatuan yang bersendikan otonomi daerah, pembagian wewenang kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, lazimnya diimplementasikan berdasarkan tiga asas, yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*).

Asas desentralisasi dapat dipahami bahwa dimensi pokok dari asas tersebut adalah penyerahan wewenang, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang di dahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.¹²

Dengan demikian, makna utama desentralisasi terletak pada kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan kebijakannya sendiri sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat setempat. Dengan penerapan otonomi daerah tersebut, banyak harapan diletakkan bagi penyelesaian beragam permasalahan yang menghambat perkembangan dan kemajuan daerah. Maka tidak heran jika dalam pelaksanaan desentralisasi, terdapat beberapa tingkat peralihan kewenangan, yakni kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain.

Ryaas Rasyid menjelaskan pengertian desentralisasi dan otonomi daerah pada dasarnya mempunyai perbedaan. Istilah otonomi cenderung pada *political aspect* (aspek politik kekuasaan negara). Sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power* (pembagian kekuasaan), dalam praktiknya kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah,

¹² Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah dalam Tinjauan Politik dan hukum*, (Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 87.

tentu berhubungan dengan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya.¹³

Sebagian pakar menyatakan tidak ada perbedaan antara otonomi dan desentralisasi karena menurut mereka keduanya sama-sama membahas tentang kewenangan. Desentralisasi berkaitan dengan penyerahan kewenangan sedangkan otonomi adalah kewenangan daerah otonom atas pemerintahannya. Sedangkan pakar yang menyatakan desentralisasi tidak sama dengan otonomi karena dilihat dari sudut pandang penyerahannya. Namun ketika dilihat dari sudut pandang kewenangan itu sendiri, tidak ada persoalan antara desentralisasi dengan otonomi sebab jika dinilai dari sudut pandang kewenangnya, keduanya mempunyai pengertian yang sama yaitu kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom dan kewenangan daerah otonom adalah mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.¹⁴

Desentralisasi pada dasarnya adalah pola relasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Di dalam pola relasi tersebut mengatur hubungan yang berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol. Ilmuwan desentralisasi Indonesia senior membagi desentralisasi menjadi tiga hal: kewenangan, keuangan dan kontrol. Hal ini karena format kelembagaan pada masa Orde Baru seragam untuk seluruh Indonesia. Tetapi belakangan, kajian tentang kelembagaan penting untuk dikaji dalam desentralisasi Indonesia. Sebabnya antara lain:

Pertama, tuntutan akan pemerintahan yang efektif yang salah satunya diukur dari *size of government*. Anggaran daerah yang tidak banyak dialokasikan untuk pembangunan dan secara tidak masuk akal untuk belanja pegawai.

Kedua, daerah yang menerima asimetrisisme sedikit banyak memiliki struktur kelembagaan yang berbeda dengan daerah lainnya. Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah

¹³ Ryaas Rasyid, *Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 78.

¹⁴ Nuktoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum; Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Cet. I, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 134

organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.¹⁵

Esensi pemerintahan di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang terpola dalam sistem pemerintahan negara federal dan negara kesatuan. Sistem negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal (pusat), pemerintah negara bagian (provinsi), dan pemerintah daerah otonom. Sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota).

Dalam konsep hukum, wewenang mengandung arti wewenang kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu, yaitu suatu tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum. Sementara wewenang pemerintahan diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, sehingga menimbulkan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.¹⁶

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

¹⁵Bayu Dardias Kurniadi, "*Desentralisasi Asimetris*", disampaikan dalam seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012.

¹⁶Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hal. 66.

Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari.

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diamanatkan secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang 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*).¹⁷ Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu dipusatkan atau dipencarkan.¹⁸ Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.¹⁹

Desentralisasi, baik asimetris maupun simetris, di Indonesia akan terus menjadi perhatian serius bagi studi politik dan pemerintahan. Indonesia memiliki karakteristik khas yang menjadikan kajian pola hubungan pusat dan daerah selalu berusaha menemukan format yang lebih ideal. Ketiga karakteristik tersebut adalah sebaran geografis, sebaran demografis dan sebaran ekonomi yang berpusat di Jawa (ekonomi bahkan berpusat di Jakarta). Kesepakatan menjadikan Indonesia berbentuk kesatuan menjadikan tarik ulur hubungan pusat dan daerah penuh dengan pertimbangan politik dan ekonomi.

¹⁷ H. M. Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999, hlm. 12. Lihat juga Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 14.

¹⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Sinar Harapan, 1994, hlm. 17.

¹⁹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (1)*, Jakarta, Gunung Agung, 1967, hlm. 38-39.

Pemberian otonomi khusus untuk Aceh dan Papua yang diiringi ketegangan panjang pemisahan dari Indonesia menunjukkan rumitnya persoalan hubungan pusat dan daerah.

Desentralisasi asimetris dirasakan menjadi peluang baru pengaturan hubungan pusat dan daerah untuk Indonesia. Selain Jakarta, asimetrisme yang diberikan kepada Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta lebih bersifat reaktif karena merupakan hasil dari kompromi terhadap berbagai tuntutan dari daerah yang menimbulkan ketegangan panjang, yang bahkan belum selesai untuk Papua. Oleh karena itu, argumentasi dasar desentralisasi asimetris adalah sebagai berikut²⁰ :

Pertama, desentralisasi asimetris merupakan proses panjang yang sudah dimulai sejak masa penjajahan Belanda.

Kedua, ruang desentralisasi asimetris selalu terjamin dalam empat konsitusi yang pernah berlaku di Indonesia.

Ketiga, desentralisasi asimetris harus menjadi pola pikir pengambilan kebijakan terkait hubungan pusat dan daerah dan bukan bersifat reaktif karena tuntutan daerah.

Seperti penulis sampaikan di atas, pada negara yang menganut sistem otonomi terdapat pembagian wewenang kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang lazimnya diimplementasikan berdasarkan tiga asas, yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Di samping asas desentralisasi yang telah penulis jelaskan di atas, terdapat asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan

Asas dekonsentrasi, sebagaimana dijelaskan Rondinelli adalah merupakan pelimpahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah. Harold F. Aldelfer menjelaskan, pelimpahan wewenang dalam bentuk dekonsentrasi semata-mata menyusun unit administrasi atau *field admnistration*, baik tunggal ataupun ada dalam hirarki, baik itu terpisah atau tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya.²¹

Jadi, dekonsentrasi dapat dipahami sebagai penyebaran atau pemencaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-perturan dan keputusan-keputusan pusat

²⁰ Bayu Dardias Kurniadi, *op.cit.*

²¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan otonomi Daerah*, Grasindo, 2007, hlm 19.

lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula.

Adapun asas tugas pembantuan (*medebewind*) dapat sebagai menyelenggarakan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Sedang Koesoemahatmadja, mengartikan *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas.²²

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat membantu dan tidak dalam konteks hubungan atasan-bawahan, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang di perintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Asas tugas pembantuan di Indonesia telah dipraktekkan sejak masa pemerintahan Hindia Belanda. Dalam wilayah Hindia Belanda tersebut ada wilayah yang disebut daerah swapraja, yaitu daerah kesultanan atau kerajaan yang diperintah langsung oleh sultan-sultan atau raja-raja pribumi dengan aturan hukum adat masing-masing. Raja atau sultan yang melakukan tindakan atau melaksanakan urusan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya dengan biaya yang telah ditentukan pusat disebut melaksanakan *medebewind*.²³

Untuk menyelenggarakan urusan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai tugas pembantuan, dalam prakteknya memerlukan dana (pembiayaan pembangunan daerah dan belanja daerah). Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Sumber pembiayaan berasal dari APBN dan atau APBD pemerintah daerah yang lebih tinggi.

²²*Ibid*, hal. 21.

²³*Ibid*, hal. 22-23.

Dalam hukum administrasi, wewenang daerah otonom atau pemerintah daerah, dapat diperoleh melalui tiga cara; *Pertama*, secara atribusi, yaitu, penyerahan wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Dengan kata lain, wewenang ini diperoleh langsung dari undang-undang atau Perda. *Kedua*, secara delegasi yaitu, pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya. Wewenang delegasi ini terjadi ketika daerah melaksanakan urusan yang berasal dari tugas pembantuan. *Ketiga*, wewenang yang muncul dari prakarsa dan inisiatif sendiri dari masing-masing daerah, seiring kebebasan dan kemandirian yang dimilikinya serta kekhasan daerah atau disebut urusan yang bersifat pihhan.²⁴

Pembagian kewenangan ini secara lebih nyata juga dapat kita lihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di wilayah Provinsi, utamanya dalam aspek pengelolaan keuangan daerah disebutkan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah dilaksanakan melalui asas dekonsentrasi.

Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengikuti norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditentukan oleh Pemerintah. Penyerahan urusan pemerintahan yang sebagian besar diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota menuntut Pemerintah untuk memastikan bahwa kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan tersebut sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menempatkan posisi gubernur selaku Kepala Daerah provinsi sekaligus berkedudukan sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi. Dalam konteks penelitian ini, misalnya saja keberadaan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dengan berpedoman Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tersebut juga mengatur mengenai urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

²⁴Ridwan, Juniarso, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. (Bandung. Nuansa Cendekia, 2009) hlm.67

Untuk melaksanakan urusan wajib dan urusan pilihan tersebut di atas Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan ditindaklanjuti dengan membentuk organisasi perangkat daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 5, 6, dan 7 Tahun 2008 dan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010.

Dengan disahkannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan tambahan kewenangan istimewa meliputi:

- a. Tatacara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan; dan
- e. Tata Ruang.

Pelaksanaan kewenangan urusan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 harus dapat :

- a. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
- b. Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat;
- c. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-Bhinneka Tunggal Ikaan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Menciptakan pemerintahan yang baik;
- e. Melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Berlakunya kedua Undang-Undang tersebut berimplikasi pada pembentukan struktur organisasi perangkat daerah untuk mengakomodasi kewenangan-kewenangan yang diatur dalam kedua undang-undang tersebut, dengan membentuk lembaga yang menangani keistimewaan dan mengubah kelembagaan-kelembagaan yang sudah ada.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Obyek penelitian terhadap penyusunan Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta akibat ditetapkannya Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, meliputi antara lain:

- a. Tim Perumus Naskah Akademis dan Draft Perdas.
- b. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta;
- c. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta;
- d. Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- e. KepalaBiro Hukum Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta;
- f. Kepala Biro Organisasi Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
- g. Para akademisi serta Pemerhati Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum *normatif* yaitu dengan wawancara dialog serta observasi terhadap orang atau jajaran yang terlibat dalam perancangan, penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015, dilengkapi dengan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai pelengkap data primer.

3. Data Penelitian

- a. Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung berdasarkan wawancara terhadap orang atau jajaran yang terlibat dalam perancangan, penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015.
- b. Data Sekunder, yaitu:
 - 1) Bahan Hukum Primer yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya , Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa

Yogyakarta, Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Nomor 1 Tahun 2013, Perdais 3 Tahun 2015 serta Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu buku-buku hukum, dokumen dan risalah hukum, Naskah Akademis penyusunan Raperdais Daerah Istimewa Yogyakarta, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara yaitu dengan mengadakan wawancara dan berdialog langsung langsung dengan pihak-pihak terkait penyusunan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Studi Kepustakaan. Penulis mengumpulkan buku-buku yang ada di perpustakaan, terutama yang berkaitan dengan obyek yang penulis teliti.

5. Analisis Data

Data yang berhasil dikumpulkan kemudian akan dikelompokkan menurut jenisnya dan kemudian akan dipelajari dengan cara membandingkan dengan teori dan pendekatan para ahli serta dikaitkan dengan masalah yang dibahas dengan menggunakan metode analisa kualitatif dan selanjutnya akan ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode induktif.

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut²⁵:

- a. Reduksi data yaitu data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian. Dalam proses ini bertujuan untuk menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan sehingga memudahkan untuk dipelajari.

²⁵Mile, M.B. and Huberman, A.M., *Qualitative Data Analysis*, Terjemah Tjetjep Rohendi, Analisis Data Kualitatif (Jakarta: UI Press, 1992), cet. 3, hal. 32

- b. Penyajian data akan dilakukan dengan cara menyusun data-data yang telah dihasilkan selama penelitian dilakukan, kemudian hasil data disistematisasikan untuk disajikan dalam bentuk sebuah laporan.
- c. Penarikan kesimpulan adalah suatu kegiatan dimana penulis mencoba menyimpulkan sebuah penelitian yang telah dilakukan yaitu dengan cara data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan, sehingga peneliti dan para pembaca dapat mengetahui bagaimana hasil penelitian tersebut.

F. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan dalam memahami isi dan dapat menunjukkan adanya kesatuan, keterkaitan dan keteraturan dari penelitian ini, berikut disajikan sistematika penulisan yang terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah:

Bab Pertama, memuat pendahuluan untuk mengantarkan pembahasan secara keseluruhan dari penelitian ini. Bab ini terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Teori: Teori Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa, Teori Desentralisasi Asimetris, Metode Penelitian dan Sistematika Pembahasan.

Bab Kedua, berisikan tentang suatu kajian tentang Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa, yang terdiri dari beberapa sub bab yaitu Konsep dan Tujuan Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa, Prinsip dan Landasan Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa, Hubungan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa, dan Pelaksanaan Konsep Daerah Istimewa di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bab Ketiga, berisikan tentang Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015, yang terdiri dari proses pembentukan Perdais hingga penetapan Perdais tersebut.

Bab Keempat, akan mengkaji tentang penyusunan Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan tinjauan dari sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Bab Kelima, merupakan Penutup. Pada bab ini disajikan Kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini dan sekaligus disajikan saran yang merupakan sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB II

KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Konsep dan Tujuan Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus

Di dalam perkembangan kehidupan bernegara yang semakin kompleks, serta warga negaranya menjadi semakin banyak dan heterogen, maka beberapa negara (negara kesatuan) telah dilaksanakan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang kemudian melahirkan daerah-daerah otonom.²⁶ Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yaitu berdasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan. Dari konsep itu maka lahirlah daerah otonom dan daerah otonom itu memiliki otonomi daerah. Menurut Soehino, bahwa otonomi daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁷ Bagir Manan mendefinisikan otonomi sebagai suatu kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.²⁸

Selain itu, Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, juga memberikan suatu *prevelegeterhadap* suatu daerah yang bersifat khusus atau dikenal dengan daerah otonomi khusus yang sifat otonominya berbeda dengan daerah lainnya. Pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 juga mengakui dan menghormati daerah yang bersifat istimewa dengan tentunya juga memiliki keistimewaan dibandingkan daerah-daerah lainnya.

Sebelum dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan “istimewa” tercantum dalam batang tubuh Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan juga

²⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, Ed.3, Cet.3 (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 225

²⁷ *Ibid.*, hlm. 225-226

²⁸ Bagir Manan (2), *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, (Jakarta: UNSIKA, 1993), hlm. 2

dijelaskan dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sebagaimana diketahui, bahwa Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan tidak dijabarkan ke dalam ayat-ayat sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 setelah perubahan.

Berikut ini bunyi ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan:

“Pembagian daerah di 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 yang bersifat istimewa.”

Bagir Manan menjelaskan mengenai penjelasan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, bahwa “hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli, yaitu *zelfbesturende landschappen* dan *volks-gemenschappen*.²⁹ Supomo tidak secara tegas menyatakan *zelfbesturende landschappen* sebagai daerah besar tetapi menurut Bagir Manan, secara *contrario* dapat dikatakan bahwa *zelfbesturende landschappen* itu adalah daerah besar karena tidak dimasukkan dalam arti daerah kecil. Dengan demikian, susunan pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari dua, yaitu *zelfbesturede* atau daerah kecil berupa desa atau satuan lain semacam desa.

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut menyebutkan “hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”. Bagir Manan menjelaskan istilah “istimewa” yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut sebagai berikut:

“Dalam IS atau RR tidak pernah diketemukan istilah ‘istimewa’ atau ‘khusus’ untuk menunjuk sifat suatu satuan daerah pemerintahan tertentu. Demikian pula beberapa buku mengenai susunan kenegaraan Hindia Belanda tidak menggunakan istilah ‘istimewa’ atau semacam itu. Klentjes, ketika menguraikan aneka ragam suatu pemerintahan tingkat daerah (*legere territorial rechtsgemenschappen*) hanya menyebutkan: *province, autnomie*

²⁹ *Ibid*

regentschappen, standsgemeenten, plaatselijke resorten, inlandsche gemeenten, rechtspersoonlijkheid bezittend, waterschappen dan landschappen.”³⁰

Istilah “istimewa” yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18 tersebut juga dijelaskan panjang lebar oleh Supomo dalam sidang BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945 selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar, yakni sebagai berikut:

“Tentang daerah kita telah menyetujui bentuk persatuan, unie³¹ oleh karena itu di bawah pemerintah pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada onderstaat, akan tetapi hanya daerah-daerah. Bentuknya daerah itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah ditetapkan dengan undang-undang. Beginilah bunyinya Pasal 16³²: “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 yang bersifat istimewa.” Jadi rancangan Undang-Undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar, dan di dalam daerah besar itu ada lagi daerah-daerah kecil.

B. Prinsip dan Landasan Konstitusional Daerah Istimewa

Daerah Istimewa Yogyakarta dalam landasan undang-undang otonomi khusus dan daerah istimewa dimulai sejak adanya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah ini pada pelaksanaannya dapat juga dianggap sebagai undang-undang pertama yang mengatur tentang pemerintahan di daerah. Sebagai sebuah peraturan perundangan yang dibuat pada masa revolusi, sudah barang tentu sangat wajar apabila ketentuan-ketentuan yang terkandung didalamnya dirasakan masih sangat sumir dan kurang sempurna. Undang-undang ini hanya berisi 6 (enam) pasal dan pada mulanya tanpa disertai dengan penjelasan. Menurut Sujanto, dikemudian hari oleh Kementerian Dalam Negeri dibuatkan penjelasan

³⁰ *Ibid.*, hlm. 158

³¹ Bagir Manan memaknai istilah “unie” yang dikatakan Soepomo tersebut sebagai merujuk kepada bentuk negara kesatuan. Lihat Bagir Manan (2), *Ibid.*, hlm. 14

³² M. Yamin dalam Bagir Manan (2), *Ibid.*, menjelaskan rancangan yang disusun panitia kecil Pemerintah Daerah terdapat dalam Pasal 16 bukan Pasal 18, perubahan mungkin terjadi setelah rancangan tersebut diubah oleh Panitia Penghalus Bahasa (Djajaningrat, Salim dan Soepomo).

atau *memorie van toelichting* yang diumumkan secara resmi ke kementerian-kementerian lain, dan hal tersebut dianggap sebagai penjelasan resmi dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.

Undang-undang ini melalui ketentuan-ketentuan atau klasul yang terkandung di dalamnya memperhatikan kedudukan dan eksistensi Daerah Swapraja sebagai Daerah Istimewa, hal tersebut disebabkan karena daerah-daerah tersebut mempunyai peranan kesejarahan yang tak dapat diabaikan begitu saja. Perhatian para penyusun undang-undang ini terhadap kedudukan dan eksistensi Daerah Swapraja/Daerah Istimewa secara implisit tertuang di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tersebut yang berbunyi sebagai berikut:³³ Komite Nasional Daerah diadakan kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta di Karesidenan, di Kota Berautonomi, kabupaten, dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri.

Berkenaan dengan dikecualikannya pembentukan Komite Nasional Daerah di Surakarta dan Yogyakarta, terdapat beberapa alasan yang sangat fundamental yaitu bahwa Daerah Surakarta dan Yogyakarta pada zaman Hindia Belanda merupakan Daerah Swapraja yang diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai sebuah “negara” yang mempunyai kedaulatan sendiri meskipun dengan adanya kontrak politik yang ditandatangani dengan Pemerintah Hindia Belanda ke dua kerajaan tersebut termasuk di bawah Kerajaan Belanda dan mempunyai pengaruh besar. Sehubungan dengan hal tersebut, seperti telah disebutkan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tidak memandang ke dua Daerah Swapraja tersebut sebagai daerah karesidenan biasa, atau dengan Keistimewaan yang hanya terlihat secara samar dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tersebut, kemudian dituangkan secara lebih tegas dan jelas dalam Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal pertama. Komite Nasional Daerah diadakan di Jawa dan Madura (kecuali di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta) di Karesidenan di kota berautonomi, Kabupaten dan lain-lain daerah yang dipandang perlu oleh Menteri Dalam Negeri.³⁴

- a. Ini berarti bahwa Komite Nasional Daerah di Provinsi, Kawedanan, Asistenan (kecamatan) dan Siku dan Ku dalam kota, tak perlu dilanjutkan lagi.

³³ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 62

³⁴ *Ibid.*

- b. Tentang Yogyakarta dan Surakarta, dalam surat pengantar rancangan undang-undang tersebut diterangkan bahwa ketika merundingkan rancangan itu, Badan Pekerja Pemerintah Pusat tidak mempunyai gambaran jelas.

Berdasar ketentuan yang tertuang dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 beserta penjelasannya dapat diketahui bagaimana suasana kejiwaan dan arah pemikiran para penyusun undang-undang tersebut, terutama terkait dengan Daerah Swapraja Surakarta (Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran) maupun Daerah Swapraja Yogyakarta (Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman). Berkenaan dengan pemikiran tersebut, dapat disimpulkan beberapa pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut:³⁵

- (1) Bahwa Yogyakarta dan Surakarta dianggap sebagai Daerah Istimewa
- (2) Berbeda dengan Karesidenan lain, di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta tidak dibentuk Komite Nasional Daerah (KND)
- (3) Tidak dibentuknya KND di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta tersebut bukan karena BP-KNIP tidak menyetujui diberikannya otonomi kepada Daerah Istimewa tersebut, akan tetapi karena BP Pusat tersebut tidak mempunyai gambaran yang jelas mengenai daerah tersebut.
- (4) Sekiranya Pemerintah menganggap perlu adanya Undang-Undang yang khusus mengatur tentang Daerah Istimewa.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah ini ditetapkan di Yogyakarta tanggal 10 Juli 1948 dan diumumkan serta dinyatakan mulai berlaku pada hari itu juga. Meskipun diktum undang-undang ini tidak secara eksplisit mencabut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, demikian pula konsideransnya tidak menyinggung Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sama sekali, akan tetapi dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dapat kita jumpai penjelasan yang menyatakan bahwa undang-undang ini sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.

Seperti halnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini permasalahan tentang Daerah Istimewa mendapat perhatian yang cukup besar. Hanya saja berbeda berbeda dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang hanya memperhatikan Daerah Swapraja (khususnya Surakarta dan Yogyakarta) sebagai Daerah Istimewa, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini perkembangan pemikirannya ternyata lebih disesuaikan kembali kepada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya yang juga memberikan kemungkinan Desa sebagai Daerah Istimewa, di samping Provinsi dan Kabupaten.

³⁵ *Ibid.*

Pandangan undang-undang ini tentang Daerah Istimewa dapat kita ikuti dari ketentuan beberapa pasal beserta penjelasannya dan juga dari Penjelasan Umum.

Pertama-tama hal ini dapat kita ikuti dari ketentuan Pasal 1 yang terdiri dari 3 ayat sebagai berikut:³⁶

- 1) Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah: provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- 2) Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal usul dan di njaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan UU pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Provinsi, Kabupaten atau/Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- 3) Nama, batas-batas, tingkatan, hak dan kewajiban daerah-daerah tersebut dalam ayat (1) dan (2) ditetapkan dalam UU pembentukan.

Khusus yang mengenai Daerah Istimewa, hal ini terlihat lebih jelas lagi dari penjelasan pasal tersebut, yang antara lain adalah sebagai berikut:³⁷

Pertama, yang dimaksudkan dalam Pasal 1 ayat (2) dengan “daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa” ialah yang pada jaman pemerintahan Hindia Belanda dinamakan “*zelbesturende landschappen*”. Karena daerah-daerah itu menjadi bagian pula dari daerah Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah mengatur Pemerintah Daerah, maka daerah-daerah istimewa itu diatur pula di dalam Undang-Undang Pokok tersebut, dan cara pemerintahannya pun dalam daerah-daerah istimewa itu diatur sama dengan lain-lain daerah, berdasarkan kedaulatan rakyat.

Kedua, Keistimewaan peraturan untuk daerah istimewa dalam UU ini hanya mengenai Kepala Daerah (lihat Pasal 18 ayat (5) dan (6) di mana ditentukan bahwa kepala (wakil kepala) daerah istimewa diangkat oleh pemerintah dari keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu.

Ketiga, daerah-daerah tersebut dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa otonom. Sesudah berlakunya Undang-Undang Pokok ini maka daerah-daerah istimewa yang dulu dapat dibentuk menjadi daerah biasa otonom atau menjadi daerah istimewa otonom; lain kemungkinan tidak ada.

Keempat, mengingat penting atau kurang pentingnya kedudukan daerah-daerah istimewa itu maka daerah-daerah itu dapat dibentuk dengan tingkatan provinsi, kabupaten, atau desa.

Menarik untuk diperhatikan, bahwa dalam penjelasan Pasal 1 tersebut terdapat penegasan bahwa yang dianggap sebagai daerah istimewa oleh undang-undang ini adalah

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 64

apa yang dalam jaman pemerintahan Hindia Belanda dinamakan *Zelfbesturende landschappen*, tanpa menyebut *Volksgemeenschappen* sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Hal ini agaknya memang disengaja kalau kita kaitkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1), yang memasukkan desa, negeri, marga dan sebagainya itu sebagai daerah otonom biasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri; bahkan dari Penjelasan Umum angka IV (butir 18) dapat kita ketahui bahwa undang-undang ini bermaksud untuk meletakkan titik berat otonomi pada pemerintah desa, negeri, marga, dan sebagainya itulah yang oleh penjelasan Pasal 18 UUD 1945 disebut *Volksgemeenschappen* dan digolongkan ke dalam daerah yang mempunyai hak-hak asal usul dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah-daerah yang bersifat istimewa. Akan tetapi, sebagaimana terlihat dalam alinea terakhir, kutipan penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tersebut, undang-undang ini memberi kemungkinan adanya Daerah Istimewa yang setingkat desa atau adanya desa yang berstatus sebagai Daerah Istimewa.³⁸

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa undang-undang ini menetapkan kriteria pokok untuk status sebagai Daerah Istimewa adalah berdasarkan pada apa yang dalam jaman pemerintah Belanda termasuk *Zelfbesturende landschappen*, yang dapat dikonversi menjadi Daerah Otonom biasa atau menjadi Daerah Otonom Istimewa (istilah dalam penjelasan pasal 1 tersebut adalah “daerah biasa otonom” dan “daerah istimewa otonom”). Hal ini menunjukkan adanya sedikit perbedaan dengan jiwa penjelasan pasal 18 UUD 1945.

Lain daripada itu, dalam pasal 1 beserta penjelasannya seperti tersebut di atas, keterangan dan ketentuan yang menyangkut Daerah Istimewa masih dapat kita jumpai pula di beberapa bagian lain dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Khusus yang menyangkut Kepala Daerah Istimewa dapat disebutkan di sini pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) sebagai berikut:³⁹

- (5) Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dan dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan syarat-syarat kecakapan dan kesetiaan dan dengan mengungat adat istiadat di daerah itu.

³⁸Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 65

³⁹*Ibid*

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

Untuk melengkapi gambaran tentang pendirian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 terhadap Daerah Istimewa, berikut ini akan saya kutipkan lagi bagian-bagian dari Penjelasan Umum Undang-Undang tersebut, yakni sebagai berikut: ⁴⁰

X Daerah Istimewa

29; Daerah-daerah Istimewa yang sebagai termasuk dalam UUD 1945, 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 pengangkatan Kepala Daerahnya, lihatlah pasal 18 ayat (5). Selain Pasal 18 ayat (5), juga terdapat perbedaan sebagai tersebut dalam Pasal 18 ayat (6), yang mengenai angkatan Wakil Kepala Daerah. Adapun yang dimaksudkan menurut ayat (6) ini ialah jikalau ada dua Daerah Istimewa dibentuk menjadi satu daerah menurut UU Pokok ini, maka perlulah diadakan Wakil Kepala Daerah dari keturunan salah satu daerah yang digabungkan tadi.

XI Tingkatan Daerah Istimewa

30; Tingkatan Daerah Istimewa sama dengan tingkatan daerah biasa. Untuk menentukan tingkatan Daerah Istimewa, diselidiki lebih dahulu keadaan daerah tersebut. Hasil penyelidikan itu akan menentukan apakah Daerah Istimewa itu masuk tingkatan Provinsi, Kabupaten ataukah Desa. Jikalau masuk tingkatan Kabupaten, maka daerah istimewa itu masuk ke dalam lingkungan provinsi biasa.

Dari kutipan-kutipan yang cukup panjang lebar tersebut, hal-hal yang berkaitan dengan kedudukan dan posisi Daerah Istimewa dapat disimpulkan beberapa sebagai berikut: ⁴¹

- (1) Daerah Istimewa di Negara Republik Indonesia yang tersusun dalam tiga tingkatan, ialah: provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, mempunyai hak untuk mengatur dan

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 66

mengurus rumah tangganya sendiri, seperti Provinsi atau Kabupaten atau Desa (otonom).

- (2) Daerah Istimewa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu Daerah Istimewa setingkat Provinsi, Kabupaten atau Desa.
- (3) Daerah yang mempunyai hak asal usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa atau daerah swapraja dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa.
- (4) Penetapan sebagai daerah istimewa tersebut dilakukan melalui undang-undang pembentukan daerah, di mana di dalam undang-undang pembentukan tersebut juga diatur mengenai nama, batas, tingkatan, hak dan kewajiban daerah istimewa yang bersangkutan.
- (5) Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dengan syarat-syarat sebagai berikut:
 - a. Harus dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah tersebut, pada jaman sebelum berdirinya Republik Indonesia.
 - b. Harus menguasai daerahnya pada saat diterbitkannya undang-undang pembentukan daerah.
 - c. Harus cakap, jujur dan setia pada Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - d. Harus mengingat adat istiadat yang berlaku di daerah yang bersangkutan.
- (6) Untuk suatu Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi tidak jauh berbeda dengan syarat-syarat untuk Kepala Daerah.
- (7) Pangangkatan Wakil Kepala Daerah Istimewa tersebut dapat dilakukan apabila Daerah Istimewa tersebut merupakan gabungan dari 2 (dua) Daerah Swapraja, di mana ketentuan yang mengaturnya berpedoman pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

Berdasarkan beberapa kesimpulan yang diuraikan di atas, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, bekas Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dapat dilegalisasikan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta, di mana dalam Daerah Istimewa tersebut Sultan Hamengku Buwono IX berkedudukan sebagai Kepala Daerah Istimewa (Gubernur) dan KGPAA Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta (Wakil Gubernur).

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, paling banyak dimuat ketentuan tentang Daerah Istimewa, di mana terdapat 8 (delapan) pasal yang berkaitan dengan Daerah Istimewa, yakni Pasal 1 ayat (1), (2), dan (4); Pasal 2 ayat (2); Pasal 3; Pasal 25 ayat (1), (2), (3); Pasal 27 ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 29; Pasal 30 ayat (2) dan (4); serta Pasal 73 ayat (1).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang disusun dan ditetapkan dengan berdasarkan pada UUDS 1950, di mana sebenarnya dalam UUDS 1950 tidak terdapat ketentuan tentang Daerah Istimewa, akan tetapi dalam UUDS 1950 secara jelas tertuang ketentuan-ketentuan mengenai Daerah Swapraja. Berkaitan dengan hal tersebut, apabila dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang merupakan pelaksanaan dari UUDS 1950 banyak dijumpai ketentuan-ketentuan mengenai Daerah Istimewa maka hal ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa apa yang dimaksud dengan Daerah Swapraja dalam UUDS 1950 adalah sama dengan Daerah Istimewa. Lain daripada itu, menurut Sujamto hal ini juga menunjukkan bahwa meskipun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 merupakan amanat atau pelaksanaan dari UUDS 1950 akan tetapi suasana riil pada saat penyusunan undang-undang tersebut lebih banyak dipengaruhi oleh UUD 1945.⁴²

Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang Daerah Istimewa dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, maka dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan pasal-pasal berikut ini:⁴³

Pasal 1

- (1) Yang dimaksud dengan Daerah dalam Undang-Undang ini ialah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang disebut juga “Daerah Swatantra” dan “Daerah Istimewa”.
- (2) Jika dalam Undang-Undang ini disebut “setingkat lebih atas”, maka yang dimaksud adalah:
 - a. Daerah Tingkat ke-I (termasuk Daerah Istimewa tingkat I) bagi Daerah tingkat ke-II (termasuk Daerah Istimewa tingkat II) yang terletak dalam wilayah Daerah Tingkat ke-I itu.
 - b. Daerah Tingkat ke-II (termasuk Daerah Istimewa tingkat II) bagi Daerah tingkat ke-III (termasuk Daerah Istimewa tingkat III), yang terletak dalam wilayah Daerah tingkat ke-II itu.
- (3)dst

⁴²Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 67

⁴³*Ibid*

- (4) Jika dalam undang-undang ini di belakang perkataan “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” dan “Dewan Pemerintah Daerah” tidak disebut sesuatu penjelasan, maka yang dimaksud ilaha Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dewan Pemerintah Daerah dari Daerah Swatantra dan Daerah Istimewa.

Ketentuan selanjutnya tentang Daerah Istimewa terdapat dalam Pasal 2 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:

Daerah Swapraja menurut pentingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini, dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa tingkat ke-I, II atau III atau Daerah Swatantra tingkat ke-I, II atau III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Selanjutnya ketentuan Pasal 3 berbunyi sebagai berikut: ⁴⁴

Pembentukan Daerah Swatantra, demikian pula Daerah Istimewa termaksud dalam Pasal 2 ayat (2), termasuk perubahan wilayahnya kemudian, diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan Pasal 1, Pasal 2, dan Pasal 3 tersebut di atas tampak bahwa sebenarnya pandangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 terhadap kedudukan dan eksistensi Daerah Istimewa tidak jauh berbeda dengan ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, meskipun kedua undang-undang tersebut berdasar pada Undang-Undang Dasar yang berbeda. Perbandingan tersebut dapat dilihat dalam tabel.

Perbandingan Kedudukan Daerah Istimewa menurut UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957

| Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 | | Undang-Undang No.1 Tahun 1957 | |
|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Daerah Biasa | Daerah Istimewa | Daerah Biasa | Daerah Istimewa |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Provinsi | Daerah Istimewa setingkat Provinsi | Daerah Swatantra tingkat ke-I | Daerah Istimewa Tingkat ke-I |
| Kabupaten (Kota Besar) | Daerah Istimewa setingkat Kabupaten | Daerah Swatantra tingkat ke-II | Daerah Istimewa Tingkat ke-II |
| Desa (Kota Kecil) | Daerah Istimewa setingkat Desa | Daerah Swatantra tingkat ke-III | Daerah Istimewa Tingkat ke-III |

Sumber: UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957

⁴⁴ *Ibid*

Lain daripada itu, ketentuan-ketentuan lain dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang mengatur tentang Daerah Istimewa tertuang dalam Pasal 25 dan Pasal 27 yang mengatur tentang Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, Pasal 29 yang mengatur tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah istimewa, Pasal 30 tentang sumpah/janji Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, serta Pasal 73 ayat (1) Peraturan Peralihan.

Secara rinci ketentuan-ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut:⁴⁵

Pasal 25

- (1) Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh:
 - a. Presiden bagi Daerah Istimewa Tingkat I
 - b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa Tingkat II dan III
- (2) Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat dari Calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh penguasa yang mengangkat/memperhentikan Kepala Daerah Istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1).
- (3) Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi Ketua serta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah.

Pasal 27

- (1) Apabila Kepala Daerah Istimewa berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh Wakil Kepala Daerah Istimewa.
- (2) Apabila Wakil Kepala Daerah Istimewa termaksud dalam ayat (1) itu berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh seorang anggota Dewan Pemerintah daerah yang dipilih oleh dan dari anggota Dewan Pemerintah Daerah.
- (3) Apabila dalam daerahIstimewa tidak diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa termaksud dalam Pasal 25 ayat (2), maka Kepala Daerah Istimewa, apabila ia berhalangan atau berhenti dari jabatannya diwakili oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah yang dipilih oleh dan dari anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah.
- (4) Apabila Dewan Pemerintah Daerah itu berhenti, karena suatu Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1), maka untuk sementara waktu tugas Dewan Pemerintah Daerah dijalankan oleh Kepala Daerah Istimewa.

⁴⁵*Ibid*

Pasal 29

Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa menerima gaji, uang jalan, dan uang penginapan serta segala penghasilanlainnya yang sah yang bersangkutan dengan jabatannya, menurut peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam peraturan tersebut dapat diatur hal-hal lain mengenai kedudukan hukum dari Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa.

Pasal 30

- (1) Sebelum memangku jabatannya Kepala Daerah mengangkat sumpah/janji di hadapan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam suatu sidang menurut cara agamanya dan disaksikan oleh Wakil Pemerintah Pusat.
- (2) Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, sebelum memangku jabatannya mengangkat sumpah (janji) dalam suatu sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di hadapan pejabat yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.
- (3)(tidak dikutip)
- (4)(tidak dikutip)

Di dalam Pasal 73 ayat (1), tertera Provinsi/Daerah Istimewa setingkat provinsi dan Kabupaten/Daerah Istimewa setingkat Kabupaten yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948, tidak perlu dibentuk lagi sebagai daerah Swatantra menurut ketentuan dalam Pasal 3 “Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah 1956” akan tetapi daerah-daerah tersebut sejak mula berlakunya undang-undang ini berturut-turut menjadi Daerah Tingkat ke-I/Daerah Istimewa tingkat ke-I dan Daerah tingkat ke-II/daerah Istimewa tingkat ke-II termaksud dalam Pasal 2 Undang-undang ini.⁴⁶

Berkenaan dengan hal tersebut, agar memperjelas bagaiman pandangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 terhadap kedudukan dan eksistensi daerah istimewa, di bawah ini juga diuraikan ketentuan mengenai Daerah Istimewa yang tertuang dalam Penjelasan undang-undang tersebut, sebagai berikut:

Berhubung dengan pokok-pokok pikiran seperti diuraikan di atas, maka perlu kiranya dijelaskan secara pokok-pokok akibatnya dari pikiran itu yang berhubungan dengan:

- a. Tugas Kepala Daerah
- b. Wakil Kepala Daerah

⁴⁶Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 69

- c. Gaji dan emolumenten dari Kepala Daerah
- d. Kepala Daerah Istimewa

Berlainan dengan Kepala Daerah biasa, maka Kepala Daerah Istimewa itu tidak dipilih oleh dari anggota-anggota DPRD melainkan diangkat oleh Pemerintah Pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat dalam daerah itu. Ketentuan ini pada pokoknya sama bunyinya dengan apa yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Jadi keistimewaannya suatu Daerah istimewa masih tetap terletak dalam kedudukan Kepala Daerahnya.

Berhubungan dengan itu, maka mengenai perwakilan Kepala Daerah, serta penghasilan dan segala *emolument* yang melekat kepada jabatan Kepala Daerah itu agak berbeda pula dari apa yang telah diuraikan mengenai hal tersebut bagi Kepala Daerah Biasa.

Seperti telah tercantum dalam rancangan undang-undang tersebut maka dalam suatu Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah. Hal ini misalnya dapat terjadi, apabila Daerah Istimewa itu terbentuk sebagai gabungan dari beberapa bekas Swapraja-Swapraja seperti misalnya Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sesuai dengan sistem yang telah diuraikan di atas, maka Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah Ketua dan Wakil Ketua serta anggota dari DPD. Berhubung dengan itu, maka apabila diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa tersebut, maka dengan sendirinya ialah yang mewakili Kepala Daerah Istimewa. Sedangkan apabila Wakil Kepala Daerah Istimewa ini juga berhalangan, maka Kepala Daerah Istimewa diwakili oleh seorang anggota DPD yang dipilih oleh dan dari anggota DPD.

Apabila dalam Daerah Istimewa itu tidak diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa, maka perwakilan Kepala Daerah Istimewa diatur seperti perwakilan Kepala Daerah Biasa.

Selain daripada itu, karena Kepala Daerah Istimewa ini diangkat oleh Penguasa Pemerintah Pusat yang berwajib, maka:⁴⁷

- a. Ia tidak ditumbangkan oleh DPRD, sedangkan

⁴⁷Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 70

- b. Mengenai gaji dan segala emolumenten yang melekat kepada jabatan Kepala Daerah ini, tidak ditetapkan oleh Daerah itu sendiri, melainkan Pemerintah Pusat.

Penjelasan Pasal 2 ayat (3)

Ketentuan dalam ayat (2) pasal ini, menentukan bahwa daerah Swapraja itu dengan undang-undang pembentukan dapat dijadikan Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra biasa. Hal ini berarti, bahwa daerah Swapraja menjadi daerah yang diberi otonomi menurut undang-undang dan pada dasarnya telah memenuhi kehendak Pasal 132 Undang-Undang Dasar Sementara.

Mengenal Daerah Istimewa, setiap kali suatu daerah Swapraja itu dibentuk menjadi Daerah Istimewa, maka pada dasarnya kita telah memberikan status baru kepada Daerah Swapraja tersebut, yang bentuk dan susunan pemerintahannya menurut Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara harus disesuaikan dengan dasar-dasar yang dimaksud dalam Pasal 131 Undang-Undang Dasar Sementara.

Kepada daerah Swapraja itu mestilah diberikan pemerintahan berotonomi menurut undang-undang, sehingga tidak diperbolehkan suatu daerah swaprajapun terbebas dari pemerintahan otonomi yang bersifat demokratis menurut undang-undang itu, di mana kepada rakyat diserahkan hampir semua kekuasaan swapraja itu, sehingga tinggal lagi urusan-urusan adat yang dapat dipertahankan dalam tangan Kepala Swapraja dan orang-orang besarnya selama rakyatnya bertakluk kepada hukum adat.

Tiap-tiap daerah Swapraja dibentuk menjadi Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra biasa, maka hal itu berarti hapusnya daerah Swapraja yang bersangkutan, sehingga akibat-akibat dari penghapusan itu haruslah pula diatur tersendiri, yaitu di antaranya mengenai kepala-kepala/pembesar-pembesar dan pegawai-pegawai lainnya dari swapraja-swapraja, yang sedapat-dapatnya dimasukkan pula dalam formasi pegawai Daerah Istimewa/Swatantra itu sesuai dengan syarat-syarat kecakapannya dan lain-lain.

Demikianlah Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal 2 ayat (2) yang memberikan kejelasan pandangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 terhadap kedudukan dan eksistensi Daerah Istimewa dalam sistem pemerintahan daerah.

Berdasarkan uraian dan ketentuan-ketentuan mengenai Daerah Istimewa yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:⁴⁸

- (1) Berkas daerah Swapraja dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa setingkat dengan Provinsi (tingkat I), Kabupaten (tingkat II) maupun setingkat dengan tingkat III.
- (2) Sama seperti halnya daerah biasa, maka Daerah Istimewa pun mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- (3) Daerah Istimewa dapat dibentuk dari satu bekas Daerah Swapraja ataupun gabungan dari beberapa bekas Daerah Swapraja. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu contoh Daerah Istimewa yang terbentuk karena gabungan bekas Daerah Swapraja, yaitu Swapraja Kasultanan dan Swapraja Pakualaman.
- (4) Berkenaan dengan hal tersebut, maka salah satu bekas Kepala Swapraja dapat diangkat sebagai Kepala Daerah, sedangkan bekas Kepala Swapraja yang lain sebagai Wakil Kepala Daerah, di mana pengangkatan dilakukan oleh Presiden. Hal tersebut nampak dalam Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta pada masa pasca kemerdekaan, di mana Sultan Hamengku Buwono dari Kasultanan Yogyakarta diangkat sebagai Kepala Daerah, sedangkan KGPAA Paku Alam diangkat sebagai wakil Kepala Daerah.
- (5) Pembentukan bekas Swapraja menjadi daerah Istimewa dilakukan dan ditetapkan melalui undang-undang pembentukan daerah.
- (6) Keistimewaan dari Daerah bekas Swapraja terletak pada kedudukan Kepala Daerah yang tidak dipilih oleh DPRD seperti halnya daerah lain, melainkan diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD dengan persyaratan sebagai berikut:

Calon berasal dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah tersebut, pada zaman sebelum lahirnya Republik Indonesia.

Calon tersebut masih menguasai daerahnya pada saat bekas Swapraja itu dibentuk sebagai Daerah Swapraja.

Cakap, jujur dan setia kepada Republik Indonesia.

⁴⁸Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 71

Harus memperhatikan adat istiadat dari bekas Swapraja tersebut.

- (7) Bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah Istimewa disesuaikan dengan bentuk dan susunan Pemerintah Daerah biasa, di mana struktur pemerintahan daerah terdapat DPRD sebagai lembaga legislatif dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) sebagai lembaga eksekutif.
- (8) Bekas Swapraja atau beberapa bekas Swapraja yang telah dibentuk sebagai Daerah Istimewa dengan undang-undang pembentukan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, tidak perlu dibentuk lagi dengan undang-undang pembentukan baru.
- (9) Berkenaan dengan hal tersebut, maka bekas Swapraja Kasultanan Yogyakarta dan bekas Swapraja Pakualaman yang telah dibentuk sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, yang penyusunannya berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, tidak perlu dibentuk lagi dengan undang-undang pembentukan baru. Hal ini berarti bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tetap terus berlaku.

Kemudian, sebagaimana kita ketahui pada tanggal 5 Juli 1959 telah diumumkan Dekrit Presiden tentang berlakunya kembali UUD 1945. Hal ini dengan sendirinya membawa konsekuensi perlunya diadakan perubahan terhadap peraturan perundangan yang ada, termasuk di dalamnya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Akan tetapi karena membuat suatu undang-undang baru merupakan pekerjaan yang tidak mudah dan memerlukan waktu, maka sebagai konsekuensi dari perubahan konstitusi (kembali ke UUD 1945) tersebut di bidang peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah tidak serta merta dapat diikuti dengan perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka untuk mengisi kekosongan hukum pada tanggal 7 September 1959 diterbitkan Penetapan Presiden (PenPres) Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah yang memuat ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan perubahan-perubahan prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai akibat adanya perubahan konstitusi, seperti pembubaran/penghapusan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD), pembentukan Badan Pemerintahan Harian (BPH) dan lain sebagainya.

Dalam Penpres nomor 6 Tahun 1959 terdapat 4 pasal yang secara khusus mengatur tentang Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu sebagai berikut: ⁴⁹

Pasal 3

Dengan Kepala Daerah dimaksud juga Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, kecuali apabila ditentukan lain.

Pasal 6

- (1). Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu dizaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan di daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan pada Pemerintah Republik Indonesia serta adat istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (2). Untuk Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diadakan seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1) pasal 1.

Pasal 7

Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta menerima gaji, uang jalan dan uang penginapan serta segala penghasilan lainnya yang sah yang bersangkutan dengan jabatannya yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Pasal 8

- (1). Sebelum memangku jabatannya, Kepala Daerah, Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta mengangkat sumpah atau mengucapkan janji dalam suatu sidang DPRD di hadapan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atau pejabat yang ditunjuk olehnya.
- (2). Susunan kata-kata sumpah atau janji yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

Terkait dengan lahirnya Penetapan Presiden (PenPres) Nomor 6 Tahun 1959 tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya kedudukan dan eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta diakui secara hukum sebagai bagian dari struktur ketatanegaraan Indonesia dan dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 sebagai Pelaksana dari UUD 1945, yang merubah sebagian dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, ternyata tidak merubah ketentuan mengenai kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, yang berubah hanyalah bentuk dan susunan

⁴⁹Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 72

pemerintahan daerah, di mana perubahan ini juga berlaku bagi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kemudian pada tanggal 1 September 1965 Pemerintah kembali menerbitkan Undang-undang yang mengatur tentang pemerintah daerah, melalui Undang-undang nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang ini, permasalahan Daerah Istimewa tidak diatur secara khusus dan rinci, akan tetapi hanya diatur dalam Pasal 88 yang termasuk dalam Bab VIII tentang Peraturan Peralihan. Dalam Bab tersebut pula Daerah Istimewa Aceh yang dalam Undang-undang terdahulu belum pernah disinggung sama sekali. Lain daripada itu dalam Pasal 88 ini terdapat 1 (satu) ayat yang berisi tentang penghapusan Daerah-daerah Swapraja (selain Swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Swapraja Pakualaman).

Ketentuan yang menyangkut Daerah Istimewa dan Daerah Swapraja yang tertuang dalam Pasal 88 Undang-undang nomor 18 Tahun 1965 tersebut berbunyi sebagai berikut:

50

Pasal 88

- (1) Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini maka;
 - a. Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan Undang-undang nomor 1 Tahun 1957 serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia nomor 1/Missi/1959 adalah "Provinsi" termasuk pada Pasal 2 ayat (1) sub a Undang-undang ini.
 - b.tidak dikutip.
 - (2). a. Sifat Istimewa suatu Daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengungat kedudukan dan 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.
 - b. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, adalah Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5).
- (3). Daerah-daerah Swapraja yang *de facto* dan/atau *de jure* sampai pada saat berlakunya undang-undang ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administrative dari suatu daerah dinyatakan dihapus. Akibat-akibat dan kesulitan yang timbul diatur oleh Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuk olehnya dan apabila dipandang perlu diatur dengan peraturan Pemerintah.

⁵⁰Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 74

Berkenaan dengan ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, maka dalam kaitan dengan kedudukan dan eksistensi Daerah Istimewa dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:⁵¹

- (1) Ketentuan tentang Daerah Istimewa tidak diatur dalam Pasal atau Bab tersendiri seperti dalam Undnag_undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, akan tetapi hanya daitur dalam peraturan peralihan.
- (2) Berdasarkan ketentuan dalam Undang_undang Nomor 18 Tahun 1965, maka semua daerah yang berstatus swapraja dinyatakan dihapus (kecuali Swapraja Kasultanan dan Swapraja Pakualaman yang telah bergabung menjadi Provinsi Daerah Istimewa Yoayakarta).
- (3) Undang-Undang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, yang dikeluarkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dinyatakan tetap berlaku terus, berdasarkan Pasal 88 ayat (1) butir a.

Perubahan konstelasi politik dalam negeri yang ditandai dengan jatuhnya Presiden Sukarno dan digantikan oleh Presiden Soeharto membawa dampak pula bagi perubahan konstelasi politik dalam negeri dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dan pemerintahan daerah. Hal tersebut kemudian ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah yang merupakan produk hukum pertama dan terakhir yang mengatur tentang pemerintahan di daerah dalam masa kepemimpinan Presiden Soeharto (orde baru).

Dalam undang-undang ini telah terjadi pergeseran pemikiran yang menyangkut status dan kedudukan daerah istimewa, di mana hak asal-usul maupun keistimewaan dan kekhususan yang terdapat atau melekat pada Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai gabungan dari bekas Swapraja Kasultanan dan Pakualam terasa mulai diabaikan. Hal tersebut tidak hanya berlaku pada Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai bekas Swapraja (*Zelfbesturende Landschappen*) akan tetapi juga bagi hak otonomi yang dimiliki desa (*Volksgemeenschappen*), di mana terjadi penyeragaman dalam penyebutan istilah maupun penyusunan struktur kelembagaan pemerintahan. Penyeragaman bentuk pemerintahan dengantampa mempertimbangkan hak asal-usul maupun otonomi bagi tingkat desa, secara

⁵¹ *Ibid*

eksplisit tertuang dalam konsiderans “menimbang” huruf c yang menyatakan sebagai berikut: “Bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintahan Daerah sejauh mungkin diseragamkan.”

Dari cita penyeragaman inilah timbul pemikiran yang mempertanyakan eksistensi Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berdampak pada prinsip penyeragaman tersebut juga dikenakan terhadap Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, meskipun baru akan diterapkan mulai saat terjadinya penggantian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan datang.

Ketentuan tersebut secara eksplisit tertuang dalam Bab VIII tentang Aturan Peralihan pada Pasal 91 butir b yang berbunyi sebagai berikut: ⁵²

Pasal 91

- (b)tidak dikutip
- (c) 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.
- (d)tidak dikutip.

Khusus mengenai ketentuan Pasal 91 butir b di atas dapat dikatakan merupakan sebuah ketentuan yang sangat istimewa, berbeda dengan konsiderans “menimbang” dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Ketentuan ini tidak terjawab oleh Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengutamakan prinsip “*equity before law*” dan “*equality before the government*”. Selain itu juga tidak terjawab oleh prinsip umum kedaulatan rakyat, asas demokrasi yang dianut Indonesia sebagai negara hukum dan prinsip pemerintahan yang demokratis.

Terkait dengan hal tersebut, untuk mazhab sejarah dan kebudayaan yang apabila mazhab ini digunakan, dapat disepakati bahwa secara moral maupun kultural bahwa sejarah Yogyakarta, apabila dilihat dalam perspekti sejarah dan kebudayaan, maka sistem pemerintahan Kasultanan sangat terkait, bahkan bersumber dari kebudayaan dan konsep kekuasaan Jawa. Hal tersebut tidak dapat dipungkiri, artinya, dapat dipahami juga bahwa ini merupakan baian dari demokrasi, seperti menghargai sistem-sistem nilai yang masih hidup dalam masyarakat.

⁵²Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 75

Lain daripada itu, berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 hal-hal yang berkaitan dengan Daerah Istimewa dapat disimpulkan sebagai berikut:⁵³

- (1) Adanya penyeragaman terhadap bentuk dan susunan pemerintahan daerah dengan tanpa mempertimbangkan hak asli dan hak asal-usul (bagi bekas swapraja) maupun hak asli dan otonomi (bagi desa atau *Volksgemeinschaften*).
- (2) Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta diakui secara hukum oleh Pemerintahan Pusat, akan tetapi dengan adanya klausul atau kalimat seperti yang tertuang dalam Pasal 91 butir b, maka hal tersebut mengakibatkan adanya pengertian yang sumir, di mana keistimewaan dalam hal pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hanya berlaku sampai pada masa kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII, sedangkan setelah itu dilakukan dengan mekanisme yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yaitu melalui DPRD. Meskipun menurut Sujamto, Pemerintah Pusat tetap mengakui eksistensi keistimewaan dan kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan menyatakan bahwa kata-kata “yang sekarang” dalam Pasal 91 butir b tersebut semata-mata adalah merupakan rumusan teknis peraturan peralihan dalam rangka penerapan ketentuan undang-undang baru terhadap keadaan nyata yang ada berdasarkan undang-undang lama, pada saat mulai berlakunya undang-undang baru tersebut, jadi tidak mengacu pada keadaan masa datang.

Sejalan dengan tuntutan untuk mewujudkan desentralisasi dan hbuungan yang adil antara pusat dan daerah, membawa dampak bagi perubahan paradigma otonomi daerah yang kemudian ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di mana dalam undang-undang ini daerah diberikan kewenangan atau otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan ciri khas dan karakteristik masing-masing daerah.

Dalam undang-undang ini, sama seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tidak terdapat pasal khusus yang mengatur tentang Daerah Istimewa, di mana ketentuan yang mengatur tentang Daerah Istimewa Yogyakarta hanya tertuang dalam 1 (satu) pasal yaitu Pasal 122 dalam Bab XIV tentang Ketentuan Lain-Lain yang berbunyi sebagai berikut:

⁵³Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 76

Pasal 22

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

Berdasarkan undang-undang ini, maka dapat disimpulkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta secara yuridis diakui kedudukannya sebagai daerah yang memiliki keistimewaan, akan tetapi karena belum ada undang-undang yang khusus mengatur tentang isi dan substansi dari keistimewaan Yogyakarta, maka sebagai konsekuensinya penyelenggaraan pemerintahan dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak terdapat pengaturan khusus mengenai Daerah Istimewa. Pengaturan mengenai Daerah Istimewa dalam undang-undang ini tertuang dalam Bab XIV Ketentuan Lain-Lain pada Pasal 225, Pasal 226 ayat (1), dan Pasal 226 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:⁵⁴

Pasal 225

Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan yang diatur dalam undang-undang lain.

Pasal 226

- (1) Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri.
- (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.
- (3)tidak dikutip (karena hanya khusus membahas masalah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam)

⁵⁴Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 77

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:⁵⁵

- (1) Daerah Istimewa Yogyakarta diakui kedudukannya sebagai daerah yang memiliki keistimewaan, sampai akhirnya terbit Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, belum terdapat satu undang-undang pun yang mengatur tentang apa dan bagaimana status dan substansi keistimewaan yang dimiliki oleh Yogyakarta, sehingga sebagai konsekuensinya penyelenggaraan pemerintahan dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini. Hal tersebut tidak seperti Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Provinsi Papua yang telah memiliki undang-undang yang mengatur tentang substansi dan isi dari keistimewaan dan kekhususan masing-masing.
- (2) Berdasarkan pada Pasal 25 undang-undang ini, Pemerintah memberikan kesempatan bagi Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk memformulasikan mengenai apa dan bagaimana substansi dari keistimewaan yang melekat di Yogyakarta dalam suatu bentuk undang-undang.

Secara *de jure* pengakuan terhadap keistimewaan Yogyakarta sudah dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 *juncto* Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang ditetapkan pada tanggal 3 Maret 1950. Namun dalam undang-undang tersebut belum secara eksplisit mengatur tentang substansi atau hal-hal yang menjadi dasar bagi keistimewaan Yogyakarta. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tertanggal 3 Maret 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, ditetapkan 13 (tiga belas) urusan yang menjadi kewenangan provinsi Yogyakarta. Artinya sama dengan urusan yang diserahkan kepada provinsi lain. Bedanya, urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain yang telah dikerjakan oleh pemerintah Yogyakarta sebelum pembentukan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 tetap dilanjutkan sampai kelak ditentukan lain oleh undang-undang yang baru. Selain itu ditentukan pula pemerintah Yogyakarta harus memikul semua hutang-piutang yang terjadi sebelum pembentukan provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁵⁵ *Ibid*

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tergolong sangat ringkas, hanya ada 7 pasal. Karena itu mudah dipahami bahwa undang-undang ini belum secara komprehensif mengatur Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa. Apalagi undang-undang ini mengatur “urusan” dan bukan “kewenangan”, sehingga Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 memasung kemungkinan bagi pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengeksplor pelbagai alternatif yang bisa mereka gunakan untuk meningkatkan penghasilan daerah. Urusan yang wajib dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) yang meliputi: ⁵⁶

- (1) Urusan umum,
- (2) Urusan Pemerintahan Umum
- (3) Urusan Agraria
- (4) Urusan Pengairan, Jalan-jalan dan Gedung-gedung
- (5) Urusan Pertanian dan Perikanan
- (6) Urusan Kehewan
- (7) Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri, Perindustrian dan Koperasi
- (8) Urusan Perburuhan dan Sosial
- (9) Urusan Pengumpulan Bahan Makanan dan Pembagiannya
- (10) Urusan Penerangan
- (11) Urusan Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan
- (12) Urusan Kesehatan
- (13) Urusan Perusahaan

Lima bulan kemudian, tepatnya tanggal 14 Agustus 1950, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 yang mengubah Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam undang-undang yang baru ini terdapat perubahan pada Pasal 4 ayat (1) mengenai urusan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebelumnya terdapat 13 (tiga belas) urusan namun dengan undang-undang yang baru ini bertambah menjadi 15 (lima belas) urusan, urusan-urusan tersebut adalah berikut: ⁵⁷

⁵⁶Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 78

⁵⁷Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 79

- (1) Urusan umum
- (2) Urusan Pemerintahan Umum
- (3) Urusan Agraria
- (4) Urusan Pengairan, Jalan-jalan dan Gedung-gedung
- (5) Urusan Pertanian dan Perikanan
- (6) Urusan Kehewan
- (7) Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri, Perindustrian dan Koperasi
- (8) Urusan Perburuhan
- (9) Urusan Sosial
- (10) Urusan Pembagian (distribusi)
- (11) Urusan Penerangan
- (12) Urusan Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan
- (13) Urusan Kesehatan
- (14) Urusan Lalu Lintas dan Angkutan Bermotor
- (15) Urusan Perusahaan

Di samping memasing inisiatif daerah (karena mengatur urusan bukan memberikan kewenangan) Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 juga tidak mencakup dimensi keistimewaan Yogyakarta. Ketidaklengkapan aturan yang ada inilah yang menjadi titik awal terjadinya multi-interpretasi terhadap makna “istimewa” yang disandang Yogyakarta. Karena itu kehadiran satu undang-undang baru yang secara eksplisit dan komprehensif mengakui dan mengatur substansi keistimewaan Yogyakarta merupakan satu kebutuhan yang mendesak.

Sebagaimana tertuang dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dinyatakan bahwa status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan ke-bhinneka-an dalam ke-tunggal-ika-

an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama maupun adat istiadat. Pilihan itu membawa masyarakat Yogyakarta menjadi bagian kecil dari masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, Keistimewaan DIY harus mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial yang berperikeadilan.

Sentralitas posisi masyarakat DIY dalam sejarah DIY sebagai satu kesatuan masyarakat yang memiliki kehendak yang luhur dalam berbangsa dan bernegara dan keberadaan Kasultanan dan Kadipaten sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia. Kedua tokoh itu masing-masing secara terpisah, tetapi dengan format dan isi yang sama, mengeluarkan Maklumat pada tanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 September 1945 menyatakan integrasi Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan status daerah istimewa.

Keputusan kedua tokoh tersebut memiliki arti penting bagi Indonesia karena telah memberikan wilayah dan penduduk yang nyata bagi Indonesia yang baru memproklamasikan kemerdekaannya. Peran Yogyakarta terus berlanjut di era revolusi kemerdekaan yang diwujudkan melalui upaya Kasultanan dan Kadipaten serta rakyat Yogyakarta dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia.

DIY pada saat ini dan masa yang akan datang akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dinamis. Masyarakat Yogyakarta dewasa ini memasuki fase baru yang ditandai oleh masyarakat hierarkis tetap mengikuti pola hubungan patron-klien pada masa lalu dan di sisi lain masyarakat memiliki hubungan horizontal yang kuat. Perkembangan di atas, sekalipun telah membawa perubahan mendasar, tidak menghilangkan posisi Kasultanan dan Kadipaten sebagai sumber rujukan budaya bagi mayoritas masyarakat DIY.

Kasultanan dan Kadipaten tetap diposisikan sebagai simbol pengayom kehidupan masyarakat dan tetap sebagai ciri keistimewaan DIY.⁵⁸

Masih dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dinyatakan pula bahwa pengaturan Keistimewaan DIY dalam peraturan perundang-undangan sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Bahkan, Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengakuan terhadap eksistensi suatu daerah yang bersifat istimewa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, konsistensi pengakuan atas status keistimewaan suatu daerah belum diikuti pengaturan yang komprehensif dan jelas mengenai keistimewaannya.

Kewenangan yang diberikan kepada DIY melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 semata-mata mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang memperlakukan sama semua daerah di Indonesia. Hal yang sama juga terjadi pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal di atas telah memunculkan interpretasi bahwa Keistimewaan DIY hanya pada kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Oleh karena itu, diperlukan perubahan, penyesuaian dan penegasan terhadap substansi keistimewaan yang diberikan kepada Daerah Istimewa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Untuk itu, dalam rangka perubahan dan penyesuaian serta penegasan Keistimewaan DIY, telah dibentuk Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang proses penyusunan dan pembahasannya memerlukan waktu yang lama dan menguras energi berbagai elite dan elemen masyarakat yang ada.

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketentraman dan kesejahteraan masyarakat, menjadi kebhineka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan

⁵⁸ *Ibid*

warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan hak asal usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhineka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi.

Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintahan Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan kewenangan berdasarkan oleh undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mendukung efektivitas penyelenggaraan Keistimewaan DIY, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 ini juga mengatur pendanaan Keistimewaan yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah. Secara garis besar Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dibagi dalam beberapa pokok pikiran, yaitu:

Asas dan tujuan

Pengaturan Keistimewaan DIY dilaksanakan berdasarkan asas: ⁵⁹

- a. Pengakuan atas hak asal usul;
- b. Kerakyatan;
- c. Demokrasi
- d. Ke-bhineka-tunggal-ika-an;
- e. Efektivitas pemerintahan;
- f. Kepentingan nasional; dan
- g. Pendayagunaan kearifan lokal.

Sedangkan tujuan yang hendak dicapai dengan adanya undang-undang keistimewaan adalah sebagai berikut: ⁶⁰

⁵⁹Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1 (Yogyakarta : Graha Ilmu 2013), hlm. 81

⁶⁰ *Ibid*

- a. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis, yang diwujudkan melalui pengisian Gubernur dan wakil Gubernur, pengisian keanggotaan DPRD Provinsi DIY melalui pemilihan umum, pembagian kekuasaan antara Gubernur dan Wakil Gubernur dengan DPRD DIY, mekanisme penyeimbang antara Pemerintah Provinsi DIY dan DPRD Provinsi DIY, dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat yang diwujudkan melalui kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan pengembangan kemampuan masyarakat;
- c. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diwujudkan melalui pengayoman dan pembimbingan masyarakat oleh Pemerintah Daerah Provinsi DIY dan pemeliharaan dan pendayagunaan nilai-nilai musyawarah, gotong royong, solidaritas, tenggangrasa, dan toleransi oleh Pemerintah Daerah Provinsi DIY dan masyarakat DIY;
- d. Menciptakan pemerintahan yang baik dengan berprinsip pada efektivitas, transparansi, akuntabilitas, partisipasi, kesetaraan, dan penegakan hukum;
- e. Melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa yang diwujudkan melalui pemeliharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB III

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2015**

A. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa

1. Karakteristik Keistimewaan Provinsi DIY dalam Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Provinsi DIY

Di dalam RUUK disebutkan alasan pemberian status keistimewaan kepada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu bahwa Kesultanan Yogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Soehino berpendapat⁶¹ bahwa alasan tersebut sebenarnya sama dengan alasan pemberian status keistimewaan yang terdapat pada undang-undang pemerintahan daerah. Akan tetapi jika diteliti secara cermat, kalimat yang menyatakan bahwa “*Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945*: merupakan bentuk penegasan Pemerintah (negara) bahwa memang benar adanya Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman tersebut merupakan sebuah negara yang berdaulat sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penulis katakan sebagai sebuah negara yang berdaulat adalah karena dalam rumusan tersebut diakui bahwa Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman telah mempunyai *wilayah, pemerintahan dan penduduk*.

Soehino menyatakan bahwa unsur-unsur (syarat-syarat adanya) negara itu yaitu (i) ada daerahnya yang tertentu, (ii) ada rakyatnya, (iii) ada pemerintahnya yang berdaulat. Rusdianto berpendapat bahwa sebenarnya rumusan konsideran menimbang huruf b RUUK tersebut berbunyi :⁶²

bahwa Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman merupakan sebuah negara yang berdaulat sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, berperan dan memberikan

⁶¹ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah*, PT.Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm.109

⁶² *Ibid*, hlm.109

sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Akan tetapi, rasanya tidak mungkin untuk memasukkan rumusan “negara” dalam konsideran menimbang tersebut, mengingat bahwa negara Indonesia adalah berbentuk kesatuan. Dalam sistem negara kesatuan, tidak mungkin adanya negara dalam negara. Walaupun sebenarnya rumusan tersebut sudah dapat dipahami sebagai unsur-unsur negara. Akan tetapi, diperhalus bahasanya agar tidak terkesan bahwa ada negara dalam negara. Dengan penggunaan istilah “negara” maka hal itu juga akan bertentangan dengan teori terbentuknya negara kesatuan. Akan tetapi fakta sejarah tersebut diakui, bahwa pengintegrasian Yogyakarta kedalam NKRI itu sesuai dengan teori terbentuknya negara federal.

Ada beberapa keistimewaan yang dimiliki oleh Provinsi DIY dalam RUUK tersebut, kemudian dibandingkan dengan kekhususan yang dimiliki oleh daerah otonomi khusus.

Paling tidak ada 6 (enam) bentuk keistimewaan yang akan dimiliki oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta apabila RUUK tersebut diberlakukan. Keenam jenis keistimewaan tersebut yaitu⁶³ : (1). Letak Keistimewaan Provinsi DIY tingkat Provinsi; (2) Memiliki kewenangan istimewa; (3) Memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa; (4) Tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang istimewa; (5) Produk hukum daerah yang bersifat istimewa, dan (6) Mendapatkan dana istimewa.

Berikut ini akan dipaparkan keistimewaan yang akan dimiliki oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana yang terdapat dalam RUUK tersebut.

a. Letak Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Berada di Tingkat Provinsi.

Sejak awal, keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta berada di tingkat Provinsi. Pasal 6 RUUK menyebutkan bahwa, keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berada di provinsi. Ketentuan tersebut bermakna bahwa hanya tingkat provinsi sajalah yang memiliki kewenangan istimewa atau dengan kata lain, bahwa hanya tingkat provinsi sajalah yang diistimewakan.

⁶³ *Ibid*, hlm 110

Di Provinsi DIY terdapat 5 (lima) Kabupaten/Kota sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan pasal 3 RUUK. Karena keistimewaan hanya diberikan pada tingkat Provinsi DIY saja, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah di 5 kabupaten/kota tersebut tetap mengacu pada Undang Undang pemerintahan daerah. Termasuk tata cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerahnya.

Ketentuan tersebut berbeda dengan kekhususan yang dimiliki oleh Provinsi Nanggero Aceh Darusallam. Kekhususan Provinsi NAD tersebut bukan hanya diletakkan di tingkat provinsi, melainkan juga di tingkat kabupaten. Sebagai contoh misalnya, dewan perwakilan rakyat daerahnya disebut “DPRK”, kemudian kabupaten/kota dapat membentuk Qanun, memiliki Mahkamah Syar’iyah kabupaten/kota dan sebagainya. Akan tetapi, kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua juga tidak memiliki kekhususan sebagaimana yang dimiliki oleh kabupaten /kota yang terdapat di Provinsi Nanggero Aceh Darusallam. Misalnya kabupaten/kota di Papua tidak memiliki kewenangan untuk membentuk Perdasus, tidak ada penyebutan khusus terhadap nama lembaga yang terdapat didaerah kabupaten/kota sebagaimana yang terdapat pada kabupaten/kota di Provinsi NAD.⁶⁴

b. Memiliki Kewenangan Istimewa

Sebagai sebuah daerah yang bersifat istimewa, selain memiliki kewenangan sebagaimana terdapat dalam undang-undang pemerintahan daerah, maka sudah semestinya memiliki kewenangan yang istimewa pula. Dalam RUU, kewenangan istimewa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam ketentuan Pasal 7. Kewenangan dalam urusan istimewa tersebut antara lain: (i) penetapan fungsi, tugas dan wewenang Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama, (ii) penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi; (iii) kebudayaan; dan (iv) pertanahan dan (v) penataan ruang.

Dalam RUUK tersebut, terdapat sebuah lembaga/jabatan yang sangat unik. Lembaga/jabatan tersebut dinamakan Gubernur Utama dan Wakil

⁶⁴ *Ibid*, hlm.111

Gubernur Utama. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 8, bahwa yang dimaksud dengan Gubernur dan Wakil Gubernur Utama adalah : ⁶⁵

Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama adalah lembaga yang terdiri dari Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam sebagai satu kesatuan yang mempunyai fungsi sebagai simbol, pelindung dan penjaga budaya, serta pengayom dan pemersatu Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama memiliki fungsi sebagai symbol, pelindung dan penjaga budaya, serta pengayom dan pemersatu masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketentuan tersebut menyerupai bentuk pemerintahan monarki, dimana raja merupakan simbol negara (*The Symbol of Nation*) yang tidak dapat diganggu gugat.

Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama memiliki beberapa kewenangan dan hak. Kewenangan tersebut antara lain adalah : ⁶⁶

1. Memberikan arah umum kebijakan dalam penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi, kebudayaan, pertanahan, penataan ruang, dan penganggaran.
2. Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perdas yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap rencana perjanjian kerja sama yang dibuat oleh Pemerintah daerah Provinsi dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat.

Kewenangan lain yang dimiliki oleh Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama adalah; Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama memberikan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur jika Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama tidak mencalonkan diri sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Gubernur Utama dan Wakil Gubernur berhak mencalonkan diri sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Sedangkan hak lainnya yang dimiliki oleh Gubernur dan Wakil Gubernur Utama adalah : ⁶⁷

1. Menyampaikan usul dan/atau pendapat kepada Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan Kewenangan Istimewa;

⁶⁵ *Ibid*, hlm.112

⁶⁶ *Ibid*, hlm.112

⁶⁷ *Ibid*, hlm.112

2. Mendapatkan informasi mengenai kebijakan dan/atau informasi yang diperlukan untuk perumusan kebijakan menyangkut keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Mengusulkan perubahan dan/atau penggantian Perdais
4. Memiliki hak protokoler
5. Kedudukan keuangan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama ini sebenarnya sebuah lembaga istimewa yang juga terdapat daerah otonomi khusus. Jika kita bandingkan dengan Majelis Rakyat Papua (MRP), maka ada beberapa kesamaan wewenang maupun hak yang dimiliki oleh kedua lembaga tersebut. Misalnya MRP memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Perdaus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur. MRP juga berwenang memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua. MRP juga berwenang memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

c. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Provinsi DIY yang Bersifat Istimewa.

Keistimewaan lain yang dimiliki oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Rancangan Undang-Undang Keistimewaan tersebut adalah bentuk dan struktur pemerintahannya yang bersifat “unik”. Struktur Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri atas Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama. Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri atas Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama, Pemerintah Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Struktur pemerintahan daerah seperti itu sangatlah unik. Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama bukan hanya berkedudukan sebagai lembaga istimewa saja, melainkan ikut

berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.⁶⁸

Selain kewenangan dan hak-hak yang dimiliki oleh Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama sebagaimana disebutkan dalam pembahasan sebelumnya, Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama juga ikut dalam penyelenggaraan pemerintahan provinsi DIY. Pasal 14 RUUK merumuskan ketentuan mengenai keikutsertaan Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi DIY. Apabila Gubernur tidak dijabat oleh Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama, maka Gubernur berkewajiban untuk :⁶⁹

- a. Mengikuti arah umum kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama
- b. Melakukan konsultasi dengan Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama untuk urusan-urusan pemerintahan yang diatur dalam undang-undang tentang Pemerintah Daerah
- c. Melakukan konsultasi kepada Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama dalam penyusunan anggaran
- d. Memberikan laporan penyelenggaraan kewenangan istimewa kepada Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama setiap tahun; dan
- e. Memberikan tembusan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan laporan keuangan pemerintah daerah sesuai peraturan perundang-undangan kepada Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama.

Bukan hanya Gubernur yang memiliki kewajiban seperti itu, akan tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki beberapa kewajiban yang hampir sama dengan kewajiban yang dimiliki oleh Gubernur tersebut. Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Gubernur dan Wakil Gubernur Utama sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 16 RUUK adalah sebagai berikut :⁷⁰

- a. Mengikuti arah umum kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama
- b. Melakukan konsultasi dengan Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama untuk urusan-urusan istimewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2)

⁶⁸ *Ibid*, hlm.113

⁶⁹ *Ibid*,, hlm.113

⁷⁰ *Ibid*, hlm.114

- c. Melakukan konsultasi kepada Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama dalam penyusunan anggaran

Pembahasan lebih lanjut mengenai struktur pemerintahan Provinsi DIY tersebut akan dibahas lebih lanjut dalam pembahasan berikutnya.

d. Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang Istimewa

Tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY ini merupakan isu sentral dari perdebatan mengenai keistimewaan Provinsi DIY. Terdapat beberapa “keunikan” (keistimewaan) dalam mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 23 RUUK. Beberapa keunikan dalam mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY ini misalnya :⁷¹

- a. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan oleh DPRD Provinsi DIY, bukan dipilih secara langsung oleh rakyat sebagaimana pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di daerah lainnya.
- b. Penyelenggara Pemilihan Gubernur diwajibkan untuk bertanya kepada Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama mengenai kesediaannya untuk ikut dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Utama dan Wakil Gubernur DIY.
- c. Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama dapat mencalonkan diri sebagai Calon Gubernur dan Wakil Gubernur melalui prosedur calon perseorangan khusus. Yaitu tidak melalui pengusulan oleh partai politik atau calon perseorangan biasa. Dengan kata lain bahwa jika Gubernur Utama dan Wakil Gubernur mencalonkan diri sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur, maka penyelenggara pemilihan langsung menetapkannya sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur tanpa melalui persyaratan yang berlaku seperti calon Gubernur dari Parpol dan/atau calon perseorangan lainnya.
- d. Bahwa jika Sultan Hamengku Buwono tidak mencalonkan diri sebagai Gubernur. Maka Paku Alam tidak dapat mencalonkan diri sebagai Gubernur. Dengan kata lain bahwa Paku Alam harus berpasangan dengan Sultan Hamengku Buwono.
- e. Bahwa jika Hamengku Buwono dan Paku Alam tidak mencalonkan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur maka pemilihan hanya dilakukan Gubernur. Dengan demikian hanya

⁷¹ *Ibid*, hlm.114

akan jabatan Gubernur saja tanpa adanya jabatan Wakil Gubernur.

- f. Jika hanya Hamengku Buwono dan Paku Alam yang mencalonkan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur maka DPRD melakukan musyawarah untuk mufakat dalam menetapkan dan mengusulkan keduanya kepada Presiden untuk disahkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.
- g. Kerabat Kesultanan dan kerabat Pakualaman dapat mencalonkan diri sebagai calon Gubernur jika Hamengku Buwono dan Paku Alam tidak mencalonkan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.
- h. Pembatasan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur selama 2 periode (satu periode selama 5 tahun) tidak berlaku bagi Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam apabila menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.

Itulah beberapa keistimewaan dalam tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY yang terdapat dalam RUUK.

e. Produk Hukum Daerah di Provinsi DIY yang Bersifat Istimewa

Keistimewaan lain yang akan dimiliki oleh Provinsi DIY adalah masalah jenis produk hukum yang bisa dibuat dan ditetapkan di Provinsi DIY. Dalam RUUK, pengaturan mengenai jenis dan bentuk produk hukum di Provinsi DIY diatur dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 31 RUUK.

Adapun jenis produk hukum yang dapat dibuat atau dibentuk di Provinsi DIY nantinya adalah : (i) Peraturan Gubernur Utama; (ii) Keputusan Gubernur Utama; (iii) Peraturan Daerah Istimewa atau Perda; (iv) Peraturan Daerah Provinsi; dan (v) Peraturan dan/atau Keputusan Gubernur. Jenis produk hukum yang ada di Provinsi DIY tersebut bukan lebih banyak daripada jenis produk hukum yang terdapat di Provinsi NAD dan Provinsi Papua.

Peraturan Gubernur Utama dan Keputusan Gubernur Utama dibentuk dan ditetapkan oleh Gubernur Utama dengan mendapatkan pengesahan dari MenDagri. Rancangan Perda dapat diajukan oleh DPRD Provinsi DIY atau Gubernur berdasarkan arah umum kebijakan yang ditetapkan Gubernur Utama. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi DIY dan Gubernur diajukan kepada

GubernurUtama untuk mendapatkan persetujuan. Dengan demikian, maka dalam pembentukan Perdais, Gubernur Utama juga terlibat.⁷²

Perda Provinsi dibentuk dan ditetapkan bersama Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pembentukan Perda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut mengikuti ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Dengan demikian, maka Perda Provinsi ini merupakan jenis produk hukum yang sejajar dengan Peraturan Daerah yang berlaku didaerah lainnya. Sedangkan untuk melaksanakan ketentuan Perdais dan/atau Perda Provinsi, Gubernur berwenang dan menetapkan Peraturan dan/atau Keputusan Gubernur.

f. Mendapat Dana Keistimewaan

Sebagai sebuah daerah istimewa, maka sudah sepantasnyalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan anggaran atau dana keistimewaan sebagaimana dana otonomi khusus yang diberikan oleh Pemerintah kepada daerah yang berstatus otonomi khusus. Mengenai pendanaan (dana istimewa) diatur dalam Pasal 32 dan Pasal 33 RUUK. Dalam draft RUUK Pasal 32 disebutkan bahwa” semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah berlaku bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. Dengan demikian maka semua ketentuan tentang keuangan yang berlaku di daerah lain juga berlaku di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, termasuk ketentuan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan mengenai keuangan daerah otonomi khusus. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 mengatur secara khusus tentang keuangan dan perekonomian kedua daerah otonomi khusus tersebut. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta akan mendapatkan dana keistimewaan dari APBN dalam rangka pelaksanaan keistimewaan daerah Provinsi DIY yang akan ditetapkan oleh Pemerintah bersama dengan

⁷² *Ibid*, hlm.116

Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.⁷³

2. Karakteristik Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan Perdais Nomor 1 Tahun 2013

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 disebutkan bahwa keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan sejarah dan hak asal usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Sedangkan yang dimaksud dengan kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Kemudian di dalam Pasal 1 Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013, dijelaskan pula bahwa:⁷⁴

Dalam Peraturan Daerah Istimewa ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah Istimewa Yogyakarta, yang selanjutnya disingkat DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.
3. Urusan Keistimewaan adalah urusan yang dimiliki DIY selain urusan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 ditegaskan bahwa kewenangan Istimewa DIY berada di tingkat Provinsi. Dengan demikian, maka kabupaten/kota yang ada dalam Provinsi DIY tetap menjalankan pemerintahan daerah sesuai dengan undang-undang pemerintahan daerah, karena keistimewaan hanya diberikan pada tingkat Provinsi. Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana

⁷³ *Ibid*, hlm.117

⁷⁴ *Ibid*, hlm.117

diatur dalam undang-undang pemerintah daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam UU No. 13 Tahun 2012 tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 pengaturan mengenai kewenangan istimewa dalam bidang kelembagaan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, kebudayaan pertanahan dan tata ruang tidaklah sedetail atau serigid pengaturan mengenai tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, norma yang mengatur kelembagaan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang sangat terbatas dan hanya terdiri 1 atau 2 Pasal saja. Berbeda halnya dengan pengaturan mengenai tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang diatur sangat rigid dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa kewenangan istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta dibagi dalam dua bagian, yaitu kewenangan istimewa utama dan kewenangan istimewa tambahan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Hal ini juga disebabkan karena perdebatan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah menyangkut tentang mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.⁷⁵

Selain kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), Daerah Istimewa Yogyakarta juga memiliki hak untuk menetapkan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perda). Ketentuan mengenai Perda dan Perdais di Daerah Istimewa Yogyakarta juga diatur dalam Pasal 36 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Berdasarkan Pasal 36 dan 37 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 maka di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat 2 (dua) jenis produk hukum daerah, yaitu Perda dan Perdais. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tidak disebutkan mengenai hirarki Perda dan Perdais. Namun berdasarkan urutan pengaturan Perda dan Perdais dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012, Perda diatur atau diletakkan lebih awal dibandingkan dengan Perdais. Pengaturan demikian bukan berarti serta merta kedudukan Perda lebih tinggi dibandingkan dengan Perdais, atau sebaliknya, bahwa kedudukan Perdais lebih tinggi dibandingkan dengan Perda. Hal ini berbeda dengan Perdasus yang dianggap kedudukannya lebih tinggi dibandingkan dengan Perdais.

⁷⁵ *Ibid*, hlm.118

Akan tetapi, jika mengacu pada Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Perdas merupakan Perda. Namun, materi muatan antara Perda dan Perdas itu berbeda. Perdas dibentuk untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa, sedangkan Perda dibentuk untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Perbedaan karakter antara Perda dan Perdas yang disebutkan oleh Perda DIY tetapi hanya menyebutkan perbedaan materi muatan antara Perda dan Perdas. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerahnya untuk menjalankan tugas keistimewaan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 maupun oleh Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan kata lain bahwa Perdas merupakan bentuk produk hukum yang dapat dikeluarkan oleh pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menjalankan tugas keistimewaan tersebut.⁷⁶

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD RI Tahun 1945 disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka negara seharusnya mengakui dan menghormati pelaksanaan otonomi khusus di daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa, termasuk produk hukum yang dikeluarkan oleh daerah yang bersifat khusus dan istimewa tersebut. Namun dalam mengakui dan menghormati pelaksanaan otonomi khusus dan keistimewaan yang dimiliki oleh daerah-daerah tersebut tetap harus berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁷

Produk hukum daerah otonomi khusus dan istimewa tersebut harus tetap sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, bahwa sinkronisasi dan harmonisasi produk hukum daerah otonomi khusus dan istimewa harus tetap terjaga sehingga tidak bertentangan dengan hakekat otonomi daerah dalam negara kesatuan itu sendiri. **Sukardi** menyatakan bahwa Peraturan Daerah diadakan semata-mata untuk melaksanakan

⁷⁶ *Ibid*, hlm.119.

⁷⁷ *Ibid*, hlm.120.

fungsi demokrasi dalam negara hukum yang berbentuk negara kesatuan. **Soewoto** sebagaimana dikutip oleh Sukardi menyatakan :⁷⁸

‘hakekat otonomi daerah ditinjau secara yuridis adalah pemberian kebebasan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah untuk mengambil putusan yang sesuai dengan kehendak masyarakat daerah. Pemberian kebebasan mengambil kebijakan daerah ini sangat terbatas, karena harus dalam ‘*corridor*’ kebijakan pusat. Dalam mengembangkan keanekaragaman daerah, daerah diberikan kebebasan menyusun produk hukum daerah berdasarkan kearifan lokal. Pemberian otonomi daerah dalam negara kesatuan, sudah tentu harus berpedoman pada garis kebijakan pusat. Kearifan lokal dapat dirumuskan sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. “

Ramlan Surbakti menyatakan bahwa pada dasarnya dalam negara kesatuan hanya ada satu negara dengan suatu pemerintahan pusat yang memiliki seluruh tugas dan kewenangan negara. Ramlan Surbakti menambahkan bahwa dalam negara kesatuan, pemerintah lokal harus tunduk dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan negara federasi yang memiliki kewenangan asli dan menyerahkan sejumlah tugas dan kewenangan tertentu untuk diselenggarakan oleh suatu pemerintah federal, sedangkan urusan-urusan lain tetap menjadi kewenangan negara bagian. Pendapat Ramlan Surbakti tersebut juga sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh *Soehino* tentang konsep negara kesatuan, yaitu⁷⁹

“Negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara didalam negara. Dengan demikian, dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik dipusat maupun didaerah-daerah.

3. Pembentukan Perdas Nomor 3 Tahun 2015 Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

Dengan ditetapkannya DIY sebagai daerah istimewa, maka Pemda DIY tidak hanya diberi kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, melainkan juga harus melaksanakan urusan keistimewaan sebagai ditetapkan dalam UU Nomor 13 Tahun 2012. Konsekuensin dari tambahan kelima

⁷⁸ *Ibid*, hlm.120

⁷⁹ *Ibid*, hlm.121

urusan keistimewaan tersebut harus mempunyai keunikan atau unsur pembeda dengan urusan pemerintahan sebagaimana telah ditentukan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. keunikan atau unsur pembeda tersebut dalam pelaksanaannya harus dapat mewujudkan ⁸⁰:

- a. Pemerintahan yang demokratis;
- b. Kesejahteraan dan ketentraman masyarakat;
- c. Tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-Bhinneka Tunggal Ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Pemerintahan yang baik;
- e. Melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Pelaksanaan kewenangan keistimewaan dapat diwujudkan agar keistimewaan dapat langsung dirasakan oleh masyarakat melalui bentuk kelembagaan daerah dan tata kelola pemerintah yang sesuai dengan mandat yang diberikan oleh UU Nomor 13 Tahun 2012 dan juga sebagai perwujudan, pendayagunaan, pengembangan, serta penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY, sebagaimana tercermin dalam Perda DIY Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta. Bentuk kelembagaan dan tata kelola pemerintah tersebut tetap berpedoman pada kerangka hukum nasional yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 56 Tahun 2010.

Proses pembentukan dan tata kelola kelembagaan berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2012 juga harus memperhatikan bentuk kelembagaan dan tata kelola yang berlaku pada saat sebelum adanya Undang-undang tersebut. Kelembagaan dan tata kelola tersebut sebagaimana telah diatur dalam Perda DIY Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat

⁸⁰ Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; Perda DIY Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; Perda DIY Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Organisasi Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; dan Perda DIY Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta⁸¹.

Implementasi UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY memberikan dasar yang kuat untuk pengaturan kelembagaan daerah yang bersifat istimewa. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut diperlukan upaya penataan dan penetapan kelembagaan dan tata kelola pemerintahan daerah ke arah tata pemerintahan yang didasarkan prinsip efektivitas, transparansi, akuntabilitas, partisipatif, kesetaraan, penegakan hukum menjamin ke-bhinekaa-tunggal-ikaan, Selain itu, pembaharuan kelembagaan daerah dan tata kelola pemerintahan juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pewujudan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Hal tersebut tercermin dalam fungsi-fungsi keistimewaan seperti kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Berdasarkan latar belakang di atas dan mengingat arti pentingnya peran dan kontribusi kelembagaan daerah bagi terselenggaranya fungsi-fungsi pelayanan masyarakat secara optimal, maka proses pembentukan organisasi kelembagaan daerah di DIY harus dilakukan dengan memperhatikan beberapa hal mendasar sebagai berikut⁸²:

1. Substansi keistimewaan seperti apakah dalam kelembagaan bersifat istimewa di DIY yang membedakan dengan struktur, kultur dan nomenklatur kelembagaan daerah di provinsi lain?
2. Bagaimanakah bentuk kelembagaan yang bersifat istimewa yang mencerminkan visi misi DIY, mencerminkan kebutuhan masyarakat, dan didukung oleh sumber daya yang ada di daerah?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan?

⁸¹ Wawancara dengan Deden Rokhanawati, Kasubag Analisis dan Pengembangan, Biro Organisasi Pemda DIY, 20 Januari 2015.

⁸² Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

Keempat pertanyaan di atas dimaksudkan untuk memberikan kejelasan tentang proses penyusunan organisasi perangkat daerah dilakukan. Hal ini sekaligus juga untuk mengimbangi dinamika tata kelola pemerintahan di era otonomi daerah yang saat ini telah membawa perubahan drastis pada tata kelola pemerintahan di daerah. Kebijakan otonomi daerah telah memberikan kekuasaan yang besar bagi daerah untuk mengelola segenap potensi dan sumberdaya daerah. Khusus bagi Pemda DIY, kerangka landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya mendasarkan diri pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah namun secara lebih khusus mengacu kepada Nomor UU 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

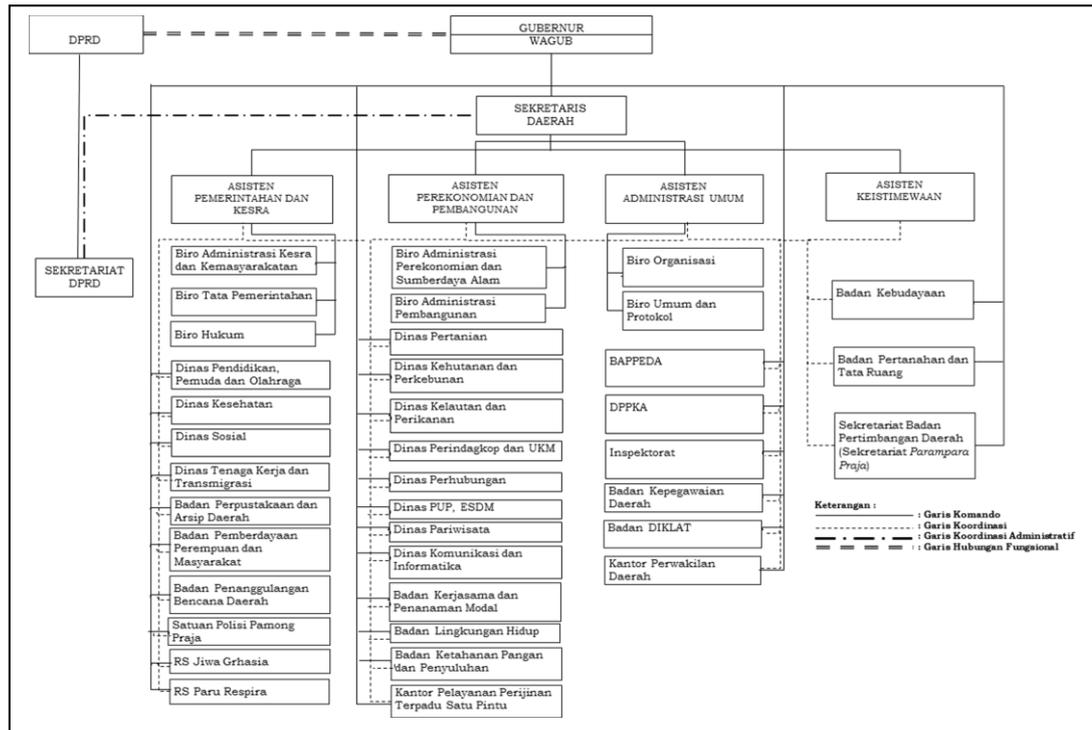
Setelah beberapa kali dilakukan pembahasan di internal Pemda DIY dibantu oleh Tim Ahli, maka pada tanggal 30 Juni 2014 Rancangan Perdais tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta secara resmi dikirim ke DPRD DIY untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut, dalam Raperdais tersebut beberapa hal yang perlu diperhatikan, antara lain :

1. Asas pembentukan kelembagaan Pemerintah Daerah yang dianut, sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 2 :
 - a. efektivitas pemerintahan;
 - b. efisiensi;
 - c. akuntabilitas;
 - d. keterbukaan;
 - e. partisipasi; dan
 - f. pendayagunaan kearifan lokal.

2. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang akan dibentuk sebagaimana tercantum dalam Pasal 4, meliputi :
 - a. Sekretariat Daerah;
 - b. Sekretariat DPRD;
 - c. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
 - d. Inspektorat;
 - e. Satuan Polisi Pamong Praja, Kesatuan Bangsa, dan Politik;
 - f. Dinas, meliputi :
 - 1) Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga;

- 2) Dinas Kesehatan;
 - 3) Dinas Sosial;
 - 4) Dinas Perhubungan;
 - 5) Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral;
 - 6) Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset;
 - 7) Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
 - 8) Dinas Pariwisata;
 - 9) Dinas Pertanian;
 - 10) Dinas Kehutanan dan Perkebunan;
 - 11) Dinas Kelautan dan Perikanan;
 - 12) Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah;
 - 13) Dinas Komunikasi dan Informatika.
- g. Lembaga Teknis Daerah, meliputi :
- 1) Badan Kepegawaian Daerah;
 - 2) Badan Pendidikan dan Pelatihan;
 - 3) Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah;
 - 4) Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat;
 - 5) Badan Kerjasama dan Penanaman Modal;
 - 6) Badan Lingkungan Hidup;
 - 7) Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan;
 - 8) Rumah Sakit Jiwa Grhasia;
 - 9) Rumah Sakit Paru Respirasi.
- h. Lembaga Lain, meliputi :
- 1) Badan Penanggulangan Bencana Daerah;
 - 2) Kantor Perwakilan Daerah; dan
 - 3) Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu Satu Pintu.
- i. Perangkat Daerah Keistimewaan, meliputi :
- 1) Badan Kebudayaan;
 - 2) Badan Pertanahan dan Tata Ruang;
 - 3) Sekretariat Komisi Pertimbangan Daerah.

3. Konsep pola koordinasi kelembagaan yang akan dibentuk, sebagai berikut :



Sumber : Raperdais Kelembagaan Pemda DIY

Raperdais Kelembagaan Pemda DIY setelah secara resmi dikirim kepada DPRD DIY pada tanggal 30 Juni 2014 karena, dalam masa sidang Tahun 2014 DPRD DIY dan Pemda DIY belum berhasil menyelesaikan pembahasan Raperdais tersebut sehingga dilanjutkan pembahasannya pada masa sidang Tahun 2015 dan berakhir dengan Rapat Paripurna pada tanggal 3 Maret 2015 dan dikirim ke Kementerian Dalam Negeri untuk difasilitasi pada tanggal 6 Maret 2015⁸³.

B. Penetapan Peraturan Daerah Istimewa

Sampai dengan ditulisnya Tugas Akhir ini, sudah ada 4 (empat) Perdais yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa sebagai tindak lanjut ditetapkannya Undang-Undang 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, keempat Perdais tersebut adalah⁸⁴ :

⁸³ Wawancara dengan Anyoko Priyatno, Kepala Bagian Persidangan, Sekretariat DPRD DIY, 18 Desember 2015.

⁸⁴ Sumber Data : Website Biro Hukum Setda DIY, <http://birohukum.jogjaprovo.go.id>, Akses 22 Januari 2016.

1. Perdas 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan;
2. Perdas 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
3. Perdas 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; dan
4. Perdas 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perdas 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan pada tanggal 17 Juni 2015.

Dalam pembentukan kelembagaan yang dituangkan dalam Perdas 3 tahun 2015 memperhatikan kebutuhan sebagaimana dimuat dalam RPJPD 2005-2025. RPJPD 2005-2025 menyebutkan bahwa pembangunan DIY dilandasi oleh filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana*, yang mengandung makna *kewajiban melindungi, memelihara, dan membina keselamatan dunia*. Dengan dasar filosofi itu visi pembangunan DIY 2025 adalah mewujudkan DIY menjadi : pusat pendidikan, budaya, dan daerah tujuan wisata terkemuka di Asia Tenggara dalam lingkungan masyarakat yang maju, mandiri, sejahtera⁸⁵.

Adapun misi RPJPD 2005-2025 adalah sebagai berikut⁸⁶:

1. Mewujudkan pendidikan berkualitas, berdaya saing dan akuntabel yang didukung oleh sumberdaya pendidikan yang handal.
2. Mewujudkan budaya adiluhung yang didukung dengan konsep, pengetahuan budaya, pelestarian, dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya secara berkesinambungan.
3. Mewujudkan kepariwisataan yang kreatif dan inovatif.
4. Mewujudkan sosio kultural dan sosio ekonomi yang inovatif berbasis kearifan budaya lokal, ilmu pengetahuan dan teknologi bagi kemajuan, kemandirian dan kesejahteraan rakyat.

Beberapa hal pokok yang diatur dalam Perdas 3 Tahun 2015 antara lain :

1. Asas pembentukan kelembagaan Pemerintah Daerah yang dijadikan dasar pembentuka Perdas ini, sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 2 sebagai berikut :

⁸⁵ Wawancara dengan Deden Rokhanawati, Kasubag Analisis dan Pengembangan, Biro Organisasi Pemda DIY, 6 Agustus 2015.

⁸⁶ Sumber data : Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 2005-2025

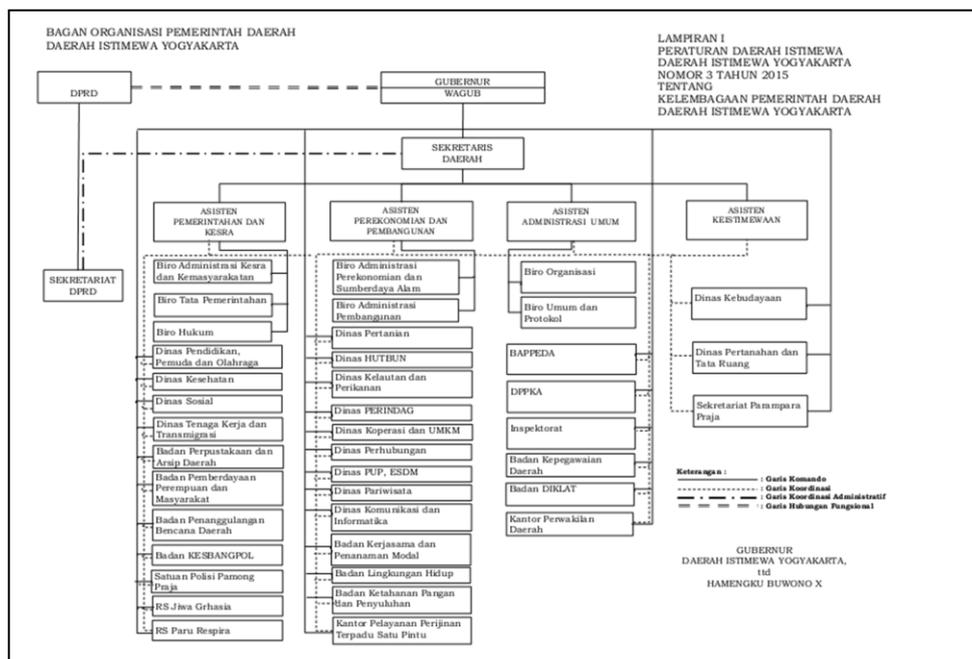
- a. efektivitas pemerintahan;
 - b. efisiensi;
 - c. manfaat;
 - d. akuntabilitas;
 - e. keterbukaan;
 - f. partisipasi; dan
 - g. pendayagunaan kearifan lokal
2. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang akan dibentuk sebagaimana tercantum dalam Pasal 4, meliputi :
- a. Sekretariat Daerah;
 - b. Sekretariat DPRD;
 - c. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
 - d. Inspektorat;
 - e. Satuan Polisi Pamong Praja;
 - f. Dinas Daerah, meliputi :
 - 1) Dinas Kebudayaan;
 - 2) Dinas Pertanahan dan Tata Ruang;
 - 3) Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga;
 - 4) Dinas Kesehatan;
 - 5) Dinas Sosial;
 - 6) Dinas Perhubungan;
 - 7) Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral;
 - 8) Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset;
 - 9) Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
 - 10) Dinas Pariwisata;
 - 11) Dinas Pertanian;
 - 12) Dinas Kehutanan dan Perkebunan;
 - 13) Dinas Kelautan dan Perikanan;
 - 14) Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
 - 15) Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah; dan
 - 16) Dinas Komunikasi dan Informatika.
 - g. Lembaga Teknis Daerah, meliputi :
 - 1) Badan Kepegawaian Daerah;

- 2) Badan Pendidikan dan Pelatihan;
- 3) Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah;
- 4) Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat;
- 5) Badan Kerjasama dan Penanaman Modal;
- 6) Badan Lingkungan Hidup;
- 7) Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan;
- 8) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik;
- 9) Rumah Sakit Jiwa Grhasia; dan
- 10) Rumah Sakit Paru Respira.

h. Lembaga Lain, meliputi :

- 1) Badan Penanggulangan Bencana Daerah;
- 2) Sekretariat Parampara Praja;
- 3) Kantor Perwakilan Daerah; dan
- 4) Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu

3. Pola koordinasi yang antar Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan sebagai berikut :



Sumber : Lampiran I Perdas 3 Tahun 2015

Perbedaan OPD yang dibentuk dengan konsep yang ada di Raperdais merupakan kesepakatan bersama hasil pembahasan antara Pemda DIY dengan DPRD DIY selama masa sidang berlangsung.

BAB IV
PENYUSUNAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH, DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA DENGAN DITETAPKANNYA
PERDAIS NOMOR 3 TAHUN 2015

A. Kelembagaan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah DIY pada saat dibentuknya Undang-Undang 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta masih berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kelembagaan pemerintahan daerah provinsi yang ditetapkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 meliputi sekretaris daerah, sekretaris DPRD, dinas dan lembaga teknis daerah. Namun kelembagaan ini diperluas lagi dalam Pasal 3 sampai Pasal 9 PP Nomor 41 Tahun 2007, yang meliputi sekretaris daerah, sekretaris DPRD, inspektorat, badan perencanaan pembangunan daerah, dinas, lembaga teknis daerah, dan rumah sakit daerah. Kelembagaan yang sama juga ditetapkan dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2008. Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008, dan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 sebagai perangkat Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai pelaksanaan dari Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2008 sebagai perangkat Pemerintahan Daerah DIY sebagai pelaksanaan dari Perda DIY Nomor 7 Tahun 2007. Pada tahun 2010 sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dengan membentuk Badan Penanggulangan Bencana Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan Perda-Perda Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut, kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri atas Sekretaris Daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Inspektorat, Bappeda, 13 Dinas, 8 lembaga Teknis Daerah, 1 Rumah sakit Daerah, satuan Polisi Pamong Praja dan Badan Penanggulangan Bencana daerah sebagai lembaga lain.

Di dalam Undang-Undang tersebut diatur mengenai urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah DIY. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah DIY meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan pilihan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah DIY yaitu urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah.

Selanjutnya berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2007 urusan wajib dan urusan pilihan tersebut di atas diatur lebih lanjut sebagai berikut :

Urusan wajib sebanyak 26 (dua puluh enam) urusan terdiri dari :

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Lingkungan Hidup;
4. Pekerjaan Umum;
5. Penataan Ruang;
6. Perencanaan Pembangunan;
7. Perumahan;

8. Kepemudaan Dan Olahraga;
9. Penanaman Modal;
10. Koperasi Dan Usaha Kecil Dan Menengah;
11. Kependudukan Dan Catatan Sipil;
12. Ketenagakerjaan;
13. Ketahanan Pangan;
14. Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak;
15. Keluarga Berencana Dan Keluarga Sejahtera;
16. Perhubungan;
17. Komunikasi Dan Informatika;
18. Pertanahan;
19. Kesatuan Bangsa Dan Politik Dalam Negeri;
20. Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Perangkat Daerah, Kepegawaian, Dan Persandian;
21. Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa;
22. Sosial;
23. Kebudayaan;
24. Statistik;
25. Kearsipan; Dan
26. Perpustakaan.

Sedangkan urusan pilihan sebanyak 8 (delapan) urusan terdiri dari :

1. Pariwisata;
2. Kelautan Dan Perikanan;
3. Pertanian;
4. Kehutanan;
5. Energi Dan Sumber Daya Mineral;
6. Industri;
7. Perdagangan; Dan
8. Ketrasmigrasian.

Untuk melaksanakan urusan wajib dan urusan pilihan tersebut di atas Pemerintah telah menerbitkan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan ditindaklanjuti oleh Pemda DIY dengan membentuk organisasi perangkat daerah

sebagaimana diatur dalam Perda DIY Nomor 5, 6, dan 7 Tahun 2008 dan Perda DIY Nomor 10 Tahun 2010.

B. Kelembagaan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada saat pembentukan Perdas 3 tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah telah diundangkan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Undang-Undang 23 Tahun 2014 telah beberap kali mengalami perubahan, perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini antara lain mengatur pembagian urusan pemerintahan dan penataan perangkat daerah.

1. Pembagian Urusan Pemerintahan

Usuran Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum⁸⁷, dengan ketentuan :

- a. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- c. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Usuran Pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah dibagi menjadi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan⁸⁸, Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

⁸⁷ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁸⁸ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Selanjutnya dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut mengatur Urusan Pemerintahan Wajib dan Pilihan sebagai berikut :

- a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:
 - 1) pendidikan;
 - 2) kesehatan;
 - 3) pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - 4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - 5) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - 6) sosial.
- b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:
 - 1) tenaga kerja;
 - 2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - 3) pangan;
 - 4) pertanahan;
 - 5) lingkungan hidup;
 - 6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - 7) pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - 8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - 9) perhubungan;
 - 10) komunikasi dan informatika;
 - 11) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - 12) penanaman modal;
 - 13) kepemudaan dan olah raga;
 - 14) statistik;
 - 15) persandian;
 - 16) kebudayaan;
 - 17) perpustakaan; dan
 - 18) kearsipan.
- c. Urusan Pemerintahan Pilihan, meliputi:
 - 1) kelautan dan perikanan;
 - 2) pariwisata;
 - 3) pertanian;
 - 4) kehutanan;
 - 5) energi dan sumber daya mineral;
 - 6) perdagangan;
 - 7) perindustrian; dan
 - 8) transmigrasi.

2. Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah

Pasal 211 Undang-Undang 23 tahun 2014 mengamanatkan Pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk Daerah provinsi dan Nomenklatur Perangkat Daerah dan unit kerja pada Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan dibuat dengan

memperhatikan pedoman dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang membidangi Urusan Pemerintahan tersebut.

Dalam Pasal 212 Undang-Undang 23 Tahun 2014 mengamanatkan Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda. Perda Pembentukan Perangkat Daerah berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi, persetujuan Menteri diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Selanjutnya kedudukan, susunan organisasi, perincian tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Gubernur.

Pasal 209 Undang-Undang 23 Tahun 2014 mengamanatkan Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas; dan
- e. Badan.

Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif. Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana Sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah⁸⁹.

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas:

- a. menyelenggarakan administrasi kesekretariatan;
- b. menyelenggarakan administrasi keuangan;
- c. mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
- d. menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

⁸⁹ Pasal 213 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah⁹⁰.

Inspektorat Daerah dipimpin oleh Inspektur. Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu Kepala Daerah membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah. Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah⁹¹.

Dinas dipimpin oleh seorang kepala, Kepala Dinas mempunyai tugas membantu Kepala Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kepala Dinas dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah⁹².

Dinas diklasifikasikan atas⁹³:

- a. Dinas tipe A yang dibentuk untuk mewadahi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dengan beban kerja yang besar;
- b. Dinas tipe B yang dibentuk untuk mewadahi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dengan beban kerja yang sedang; dan
- c. Dinas tipe C yang dibentuk untuk mewadahi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dengan beban kerja yang kecil.

Penentuan beban kerja sebagaimana didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, besaran masing-masing Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan kemampuan keuangan Daerah untuk Urusan Pemerintahan Wajib dan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan untuk Urusan Pemerintahan Pilihan.

Badan sebagaimana dimaksud dipimpin oleh seorang kepala. Kepala Badan mempunyai tugas membantu Kepala Daerah melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kepala Badan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah⁹⁴.

⁹⁰ Pasal 215 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹¹ Pasal 216 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹² Pasal 218 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹³ Pasal 217 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹⁴ Pasal 220 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Badan dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah meliputi⁹⁵:

- a. perencanaan;
- b. keuangan;
- c. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
- d. penelitian dan pengembangan; dan
- e. fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Badan diklasifikasikan atas⁹⁶:

- a. badan tipe A yang dibentuk untuk memwadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang besar;
- b. badan tipe B yang dibentuk untuk memwadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang sedang; dan
- c. badan tipe C yang dibentuk untuk memwadahi pelaksanaan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan dengan beban kerja yang kecil.

Penentuan beban kerja badan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, kemampuan keuangan Daerah, dan cakupan tugas.

Sampai saat ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum ada aturan pelaksanaan terutama terkait dengan pedoman pembentukan lembaga pemerintah daerah.

C. Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Pembentukan Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

Kehadiran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 sesungguhnya melengkapi kekurangan dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara jelas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 ataupun secara implicit dalam Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan sejarah dan hak asal usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Adapun kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu

⁹⁵ Pasal 219 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹⁶ Pasal 219 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pengaturan Keistimewaan DIY sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 bertujuan untuk :

1. Mewujudkan pemerintahan yang lebih demokratis
2. Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat Yogyakarta
3. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin kebhineka tunggal ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
4. Menciptakan pemerintahan yang baik
5. Melembagakan peran dan tanggung jawab Kesultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Pelembagaan peran dan tanggung jawab Kesultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa diwujudkan melalui pemeliharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY.

Yogyakarta memiliki budaya gotong royong, tepo saliro, dan banyak karya sastra tinggi, yang menjadikannya daerah yang memiliki budaya tinggi. Budaya tinggi tersebut hendaknya di wiradatkan dan di *up grade* menjadi “budaya masa depan” yang memiliki keunggulan daya saing di arena persaingan budaya global.

Jika bangsa ini mampu membangun “budaya maju” proses menjadikan Keistimewaan sebagai *the excellent culture* akan semakin cepat, karena Yogyakarta sudah memiliki modal “budaya tinggi” tersebut. Yang diperlukan adalah budaya yang merupakan sebuah *grand strategy* untuk meningkatkan *Human Capital Index* (HCI), agar bisa mencapai tingkat manusia Yogyakarta yang utama.

Oleh sebab itu hendaknya Renaisans Kebudayaan dapat memanfaatkan perkembangan yang mengarah ke budaya Timur itu, dengan menjadikan Yogyakarta laboratorium pengembangan budaya-budaya etnik Nusantara sebagai kontribusi untuk penguatan semangat ke Indonesiaan kita, karena disini anasir-anasir kebudayaan sebagian belum terbekukan dan tersisihkan dalam diri manusia dan masyarakat Yogyakarta.

Didalam Pasal 6 ditegaskan bahwa kewenangan Keistimewaan DIY berada di Provinsi. Kemudian dalam Pasal 7 ditegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah Provinsi DIY

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Kewenangan dalam urusan dalam Keistimewaan diatur dalam Perdais. Dengan demikian di DIY ada dua macam produk hukum daerah, yaitu :

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

Dalam proses penataan bentuk kelembagaan dan tata kelola kelembagaan Pemerintah DIY sebagai konsekuensi yuridis diberlakukannya UU Nomor 13 Tahun 2012 perlu memperhatikan, setidaknya, 4 (empat) aspek, yaitu⁹⁷:

- a. Aspek bentuk dan tata kelola kelembagaan pemerintahan asli;
- b. Aspek bentuk dan tata kelola pemerintahan berdasarkan regulasi nasional;
- c. Aspek bentuk dan tata kelola pemerintahan yang ideal; dan
- d. Aspek perbandingan dengan bentuk dan tata kelola pemerintahan daerah lainnya yang bersifat khusus atau istimewa.

1. Kelembagaan Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta

Sebagai daerah otonom, Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta telah merumuskan bentuk kelembagaannya sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah yang berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008. Dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah ditetapkan berbagai peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dan implementasinya. Begitu juga peraturan ditingkat DIY.

Dalam Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa perangkat Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat

⁹⁷ Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

DPRD, Dinas, dan Lembaga Teknis Daerah. Untuk mengimplementasikan ketentuan tersebut, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 sebagai pedoman utama kelembagaan pemerintahan daerah. Pedoman utama besaran perangkat daerah yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah ini berupa 3 variabel, yaitu variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Dengan variabel-variabel itulah besaran kelembagaan pemerintahan daerah itu ditentukan.

Dalam perjalanan pelaksanaan urusan keistimewaan Pemerintah Daerah DIY menyusun pedoman secara menyeluruh sebelum menyusun pedoman secara terperinci pelaksanaan kelima urusan keistimewaan dalam Perdas tersendiri. Untuk itu telah ditetapkan Perdas 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Perdas ini dikenal sebagai Perdas Induk karena Perdas 1 Tahun 2013 ini mengatur secara umum pelaksanaan kewenangan urusan keistimewaan DIY sebagaimana diamanatkan dalam pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012⁹⁸

Pedoman pembentukan kelembagaan Pemda DIY dalam Perdas 1 Tahun 2013 diatur dalam Bab III. Pada bagian Kesatu dari Bab III tersebut diletakkan dasar kewenangan pembentukan kelembagaan Pemda DIY sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 Perdas tersebut.

Pasal 23

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan keistimewaan dibentuk kelembagaan Pemerintah Daerah.
- (2) Kelembagaan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli.
- (3) Susunan kelembagaan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai peraturan perundang-undangan.

dengan dasar kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 23 tersebut di atas, maka penataan kelembagaan diatur dalam bagian kedua yang terdiri dari Pasal 24 sampai dengan Pasal 33

Pasal 24

⁹⁸ Wawancara dengan Haris Suhartono, Kasubag Peraturan Daerah, Biro Hukum Pemda DIY, 20 Maret 2015

- (1) Dalam melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dilakukan penataan kelembagaan Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan sebagai berikut:
 - a. penyusunan kelembagaan Pemerintah Daerah dilakukan berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah;
 - b. kewenangan sebagaimana dimaksud pada huruf a meliputi urusan wajib, urusan pilihan dan urusan keistimewaan; dan
 - c. penyusunan kelembagaan Pemerintah Daerah dilakukan sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan.
- (2) Perumpunan urusan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwadahi dalam kelembagaan:
 - a. Sekretariat Daerah;
 - b. Sekretariat DPRD;
 - c. Inspektorat;
 - d. Badan Perencana Pembangunan Daerah;
 - e. Dinas Daerah;
 - f. Lembaga Teknis Daerah; dan
 - g. Lembaga Lain.

Pasal 25

- (1) Sekretariat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf a merupakan unsur staf.
- (2) Sekretariat Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah.
- (3) Sekretariat Daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
 - a. penyusunan kebijakan pemerintahan daerah;
 - b. pengoordinasian pelaksanaan tugas Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah;
 - c. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah;
 - d. pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah; dan
 - e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya;
- (4) Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah.
- (5) Sekretaris Daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur.

Pasal 26

- (1) Sekretariat DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf b, merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD.
- (2) Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.
- (3) Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
 - a. penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD;

- b. penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD;
 - c. penyelenggaraan rapat-rapat DPRD; dan
 - d. penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD.
- (4) Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD.
- (5) Sekretaris DPRD secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

Pasal 27

- (1) Inspektorat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf c merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (2) Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota.
- (3) Inspektorat dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:
- a. perencanaan program pengawasan;
 - b. perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
 - c. pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan.
- (4) Inspektorat dipimpin oleh Inspektur.
- (5) Inspektur dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah.

Pasal 28

- (1) Badan perencanaan pembangunan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf d, merupakan unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (2) Badan perencanaan pembangunan daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah.
- (3) Badan perencanaan pembangunan daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
- a. perumusan kebijakan teknis perencanaan;
 - b. pengoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan;
 - c. pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah; dan
 - d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.
- (4) Badan perencanaan pembangunan daerah dipimpin oleh Kepala Badan.
- (5) Kepala Badan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

Pasal 29

- (1) Dinas Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf e merupakan unsur pelaksana urusan wajib, urusan pilihan dan urusan keistimewaan.

- (2) Dinas Daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- (3) Dinas Daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
 - a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - b. penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - c. pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
 - d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya;
- (4) Dinas Daerah dipimpin oleh Kepala Dinas;
- (5) Kepala Dinas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.
- (6) Pada Dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 30

- (1) Lembaga Teknis Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf f merupakan unsur pendukung tugas Gubernur dalam melaksanakan urusan wajib, urusan pilihan dan urusan keistimewaan.
- (2) Lembaga Teknis Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik.
- (3) Lembaga Teknis Daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
 - a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - b. pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - c. pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.
- (4) Lembaga Teknis Daerah dapat berbentuk Badan, Kantor, dan Rumah Sakit.
- (5) Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan dipimpin oleh Kepala Badan, yang berbentuk Kantor dipimpin oleh Kepala Kantor, dan yang berbentuk Rumah Sakit dipimpin oleh Direktur.
- (6) Kepala dan Direktur berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Wakil Gubernur melalui Sekretaris Daerah.
- (7) Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan dapat dibentuk unit pelaksana teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 31

Lembaga lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf g merupakan lembaga yang dibentuk dalam rangka melaksanakan tugas dan

fungsi sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tugas pemerintahan umum lainnya serta urusan keistimewaan.

Pasal 32

- (1) Dalam rangka melaksanakan urusan wajib, urusan pilihan dan urusan keistimewaan Pemerintah Daerah membentuk lembaga yang berfungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Gubernur.
- (2) Pembentukan lembaga yang berfungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 33

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan kelembagaan Pemerintah Daerah diatur dengan Perdas tersendiri.

Memperhatikan pedoman pembentukan lembaga Pemda DIY sebagaimana diatur dalam Perdas 1 tahun 2013 tersebut dapat disimpulkan bahwa kelembagaan yang akan dibentuk adalah perwujudan dari penyelenggaraan tiga urusan yang dimiliki DIY yaitu : urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan keistimewaan. Susunan kelembagaan Pemda DIY yang terdiri dari : Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Badan Perencana Pembangunan Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Lain disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan, dengan kata lain kelembagaan Pemda DIY dibentuk dengan berdasarkan pada Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah beserta turunannya dan Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta⁹⁹.

2. Kelembagaan Urusan Keistimewaan DIY

Menindaklanjuti ketentuan dalam Pasal 33 Perdas 1 Tahun 2013, maka Pemda DIY membentuk Perdas 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang ditetapkan pada tanggal 17 Juni 2015. Mengingat pembentukan kelembagaan Pemda DIY ini berdasarkan pada Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah beserta turunannya dan Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka bisa dilihat adanya perbedaan dengan kelembagaan pemerintah daerah pada umumnya karena selain mengatur lembaga yang serupa dengan lembaga pada pemerintah daerah lainnya, Perdas ini juga

⁹⁹ Wawancara dengan Haris Suhartono, Kasubag Peraturan Daerah, Biro Hukum Pemda DIY, 20 Maret 2015

mengatur adanya lembaga yang khusus menangani urusan keistimewaan yang dimiliki DIY.

Lembaga-lembaga pemerintahan daerah di DIY yang secara khusus mempunyai tugas dan fungsi untuk melaksanakan urusan keistimewaan DIY terdiri dari:

- a. Asisten Keistimewaan;
- b. Dinas Kebudayaan;
- c. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang; dan
- d. Sekretariat Parampara Praja.

- a. Asisten Keistimewaan

Sekretariat Daerah mempunyai tugas membantu Gubernur dalam menyusun kebijakan pemerintahan daerah, mengoordinasikan pelaksanaan tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Lain, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah, serta melaksanakan pembinaan administrasi dan aparatur pemerintah daerah¹⁰⁰.

Unsur Organisasi dalam Sekretariat Daerah terdiri dari Pimpinan (Sekretaris Daerah), Pembantu Pimpinan (Asisten Sekretaris Daerah), Pelaksana (Biro-Biro yang terdiri dari Bagian-bagian dan Bagian-bagian terdiri dari Subbagian-subbagian), dan kelompok jabatan fungsional.

Sebagai unsur pembantu pimpinan dalam lingkup sekretariat daerah dibentuk 4 asisten sekretariat daerah yaitu :

- 1) Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat;
- 2) Asisten Perekonomian dan Pembangunan;
- 3) Asisten Administrasi Umum; dan
- 4) Asisten Keistimewaan

Masing-masing asisten sekretariat daerah mempunyai tugas dan fungsi membantu Sekretaris Daerah sesuai dengan bidangnya, Asisten Keistimewaan mempunyai tugas membantu Sekretaris Daerah dalam merumuskan kebijakan, mengoordinasikan, membina, memantau, dan

¹⁰⁰ Pasal 5 Perdas Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelambagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

mengevaluasi urusan keistimewaan. Untuk melaksanakan tugas tersebut Asisten Keistimewaan mempunyai fungsi :

- a) penyusunan program kerja;
- b) perumusan kebijakan strategis bidang kebudayaan, pertanahan dan tata ruang;
- c) pengoordinasian perumusan kebijakan dan pedoman penyelenggaraan urusan keistimewaan;
- d) pengoordinasian pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan urusan keistimewaan;
- e) pembinaan, monitoring, evaluasi dan pengendalian penyelenggaraan urusan keistimewaan;
- f) pemantauan dan pengevaluasian kebijakan penyelenggaraan urusan keistimewaan; dan
- g) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Berbeda dengan Asisten Sekretariat Daerah lainnya yang membawahi Biro untuk melaksanakan tugasnya, Asisten Keistimewaan untuk melaksanakan tugasnya langsung membawahi Bagian dengan susunan sebagai berikut :

- a) Bagian Kebudayaan, terdiri dari :
 - (1) Subbagian Kebudayaan Benda; dan
 - (2) Subbagian Kebudayaan Tak benda.
- b) Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang, terdiri dari :
 - (1) Subbagian Kelembagaan;
 - (2) Subbagian Pertanahan; dan
 - (3) Subbagian Tata Ruang.
- c) Kelompok Jabatan Fungsional.

b. Dinas Kebudayaan

Kebudayaan merupakan salah satu dari 5 urusan kesitimewaan DIY, Perdais 1 tahun 2013 menegaskan bahwa Pemda DIY mempunyai kewenangan dalam urusan Kebudayaan. Kewenangan dalam urusan Kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan

hasil cipta, rasa, karsa dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Dalam menyelenggarakan kewenangan dalam urusan kebudayaan diwujudkan melalui kebijakan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan. Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Kebudayaan, Pemda DIY dapat berkoordinasi dengan Kasultanan dan Kadipaten, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa/Kelurahan, dan masyarakat.

Dalam pasal 26 Perda 3 tahun 2015, tugas dan fungsi Dinas Kebudayaan diatur sebagai berikut :

Pasal 26

- (1) Dinas Kebudayaan mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang kebudayaan, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah dalam melindungi, memelihara, mengembangkan, dan memanfaatkan kebudayaan Yogyakarta untuk memperkuat karakter dan identitas sebagai jatidiri masyarakat DIY.
- (2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Dinas Kebudayaan mempunyai fungsi:
 - a. penyusunan program kerja;
 - b. perumusan kebijakan teknis urusan kebudayaan;
 - c. perlindungan, pemeliharaan, pengembangan dan pemanfaatan cagar budaya penanda keistimewaan Yogyakarta;
 - d. perlindungan, pemeliharaan, pengembangan dan pemanfaatan sistem budaya sesuai filsafat Kasultanan dan Kadipaten maupun di luar Kasultanan dan Kadipaten;
 - e. perlindungan, pemeliharaan, pengembangan dan pemanfaatan sistem sosial yang hidup di masyarakat DIY;
 - f. pengembangan, pengelolaan adat dan tradisi, bahasa dan sastra, perfilman, kesenian, permuseuman, sejarah, dan kepurbakalaan, dan rekayasa budaya;
 - g. pemberian fasilitasi penyelenggaraan urusan kebudayaan Kabupaten/Kota;
 - h. pemberdayaan sumberdaya dan mitra kerja urusan kebudayaan;
 - i. pelaksanaan kegiatan ketatausahaan;
 - j. penyusunan laporan pelaksanaan tugas Dinas; dan
 - k. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dari rumusan pasal 26 di atas, dapat disimpulkan bahwa disamping melaksanakan urusan keistimewaan, Dinas Kebudayaan DIY juga melaksanakan urusan dibidang kebudayaan berdasarkan Undang-

Undang tentang Pemerintahan Daerah termasuk dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.

Dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014, Kebudayaan merupakan salah satu urusan wajib yang dibagi menjadi urusan Pemerintah, Pemda Provinsi dan Pemda Kabupaten/Kota.

Untuk mendukung tugas dan fungsi urusan keistimewaan dan urusan wajib di bidang kebudayaan, maka organisasi Dinas Kebudayaan dikembangkan sehingga mempunyai bidang yang lebih banyak dibandingkan dengan organisasi Dinas Kebudayaan sebelumnya, jika dalam Perda 48 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi UPTD pada Dinas Kebudayaan, Dinas Kebudayaan hanya terdiri dari 3 bidang, maka dalam Perdas 3 Tahun 2015 Dinas Kebudayaan memiliki 6 bidang dan terjadi perubahan unsur organisasi hal ini dapat dilihat dalam Pasal 27 Perdas 3 Tahun 2015.

Pasal 27

- (1) Unsur Organisasi Dinas Kebudayaan, terdiri dari :
 - a. Pimpinan :
 - Kepala; dan
 - Wakil Kepala.
 - b. Pembantu Pimpinan : Sekretariat yang terdiri dari Subbagian-subbagian;
 - c. Pelaksana :
 - Bidang-bidang yang terdiri dari Seksi-Seksi;
 - UPT; dan
 - Kelompok Jabatan Fungsional.
- (2) Organisasi Dinas Kebudayaan, terdiri dari :
 - a. Kepala;
 - b. Wakil Kepala;
 - c. Sekretariat, terdiri dari :
 1. Subbagian Program, Data dan Teknologi Informasi;
 2. Subbagian Keuangan; dan
 3. Subbagian Umum dan Kepegawaian.
 - d. Bidang Perencanaan, terdiri dari :
 1. Seksi Perencanaan Sektoral; dan
 2. Seksi Perencanaan Kewilayahan.
 - e. Bidang Pelestarian Warisan dan nilai Budaya, terdiri dari :
 1. Seksi Warisan Budaya;
 2. Seksi Tata Nilai Sosial Budaya; dan
 3. Seksi Tata Nilai Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.
 - f. Bidang Sejarah Bahasa dan Sastra, terdiri dari :
 1. Seksi Sejarah;
 2. Seksi Bahasa Jawa; dan
 3. Seksi Sastra Jawa.
 - g. Bidang Adat dan Seni Tradisi, terdiri dari :

1. Seksi Seni Tradisi Kerakyatan;
 2. Seksi Seni Tradisi Klasik; dan
 3. Seksi Adat dan Tradisi.
- h. Bidang Seni dan Film, terdiri dari :
1. Seksi Seni Rupa;
 2. Seksi Seni Kontemporer; dan
 3. Seksi Perfilman.
- i. Bidang Permuseuman, terdiri dari :
1. Seksi Pembinaan dan Edukasi;
 2. Seksi Fasilitasi dan Pengembangan; dan
 3. Seksi Promosi dan Inovasi.
- j. UPT; dan
- k. Kelompok Jabatan Fungsional.
- c. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang

Pengaturan pertanahan khususnya tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten di DIY merupakan salah satu konsekwensi dari implementasi kewenangan istimewa DIY sebagaimana diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2012. Dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tersebut mengamanatkan pengaturan tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Pemanfaatannya ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Disamping itu penyelenggaraan urusan tata ruang istimewa di DIY diarahkan pada upaya untuk membantu perumusan kebijakan umum tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten serta satuan ruang lainnya yang memiliki nilai keistimewaan. Pengaturan dan pelaksanaan urusan tata ruang tidak dapat dipisahkan antara tata ruang secara umum dan tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten. Oleh karena itu, untuk tujuan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan urusan tata ruang istimewa di DIY ini, maka penyelenggaraan urusan pertanahan tata ruang diwadahi dalam lembaga yang sama¹⁰¹.

Tugas dan fungsi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang diatur dalam Pasal 28 Perdais 3 Tahun 2015 sebagai berikut :

Pasal 28

(1) Dinas Pertanahan dan Tata Ruang mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang pertanahan,

¹⁰¹ Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

tata ruang, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.

- (2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Dinas Pertanahan dan Tata Ruang mempunyai fungsi :
 - a. penyusunan program kerja;
 - b. perumusan kebijakan teknis urusan pertanahan dan tata ruang daerah;
 - c. fasilitasi penataan, pengelolaan dan pengendalian tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
 - d. fasilitasi pengawasan dan penertiban pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
 - e. fasilitasi administrasi, pengendalian dan penanganan permasalahan pertanahan;
 - f. fasilitasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
 - g. pengendalian pengelolaan tanah desa;
 - h. penyelenggaraan penataan ruang DIY, dan kawasan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
 - i. penyusunan Rencana Rinci Kawasan Strategis DIY, serta kawasan strategis tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten; pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan urusan pertanahan dan tata ruang daerah;
 - j. pelaksanaan kegiatan ketatausahaan;
 - k. penyusunan laporan pelaksanaan tugas Dinas; dan
 - l. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Menurut Perda 5 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta urusan pertanahan di DIY merupakan salah satu tugas dan fungsi Biro Tata Pemerintahan sedangkan urusan tata ruang di DIY menurut Perda 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Dinas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi salah satu tugas dan fungsi Dinas Perkerjaan Umum, Perumahan dan ESDM. Dengan digabungkannya urusan pertanahan dan tata ruang menjadi tugas dan fungsi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang maka susunan organisasi lembaga baru tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 Perda 3 tahun 2015 terdiri dari :

Pasal 29

- (1) Unsur Organisasi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, terdiri dari :
 - a. Pimpinan : Kepala;
 - b. Pembantu Pimpinan : Sekretariat yang terdiri dari Subbagian-subbagian;
 - c. Pelaksana : - Bidang-bidang yang terdiri dari Seksi-seksi;

- UPT; dan
- Kelompok Jabatan Fungsional.

(2) Susunan Organisasi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, terdiri dari:

- a. Kepala;
- b. Sekretariat, terdiri dari:
 1. Subbagian Program, Data dan Teknologi Informasi;
 2. Subbagian Keuangan; dan
 3. Subbagian Umum dan Kepegawaian.
- c. Bidang Penatausahaan Pertanahan, terdiri dari:
 1. Seksi Inventarisasi dan Identifikasi Pertanahan; dan
 2. Seksi Pemanfaatan Pertanahan.
- d. Bidang Penyelesaian Permasalahan Pertanahan, terdiri dari:
 1. Seksi Administrasi dan Pengendalian Pertanahan; dan
 2. Seksi Sengketa Tanah.
- e. Bidang Pengaturan dan Pembinaan Tata Ruang, terdiri dari:
 1. Seksi Pengaturan Tata Ruang; dan
 2. Seksi Pembinaan Tata Ruang.
- f. Bidang Pelaksanaan dan Pengawasan Tata Ruang, terdiri dari:
 1. Seksi Pelaksanaan Tata Ruang; dan
 2. Seksi Pengawasan dan Pengendalian Tata Ruang.
- g. UPT; dan
- h. Kelompok Jabatan Fungsional.

d. Sekretariat Parampara Praja

Parampara Praja merupakan lembaga pertimbangan bersifat *ad-hoc* yang keanggotaannya terdiri atas para pakar, akademisi, tokoh masyarakat dan tokoh agama. Peran para pakar, akademisi, tokoh masyarakat dan tokoh agama ini sangat dibutuhkan untuk mendukung pencapaian kinerja Pemda DIY agar sesuai dengan visi, misi Gubernur RPJPD tahun 2005-2025 dan RPJMD tahun 2012-2017. Badan ini bertugas memberikan hasil kajian, telaah, pertimbangan, usulan perumusan kebijakan kepada Gubernur melalui Wakil Gubernur.

Pembentukan Parampara Praja sebagai badan pertimbangan daerah menjadi kebutuhan yang sangat mendesak, terutama terkait dengan status keistimewaan Yogyakarta. Badan ini akan memiliki kontribusi sangat penting bagi terselenggaranya pemerintahan daerah istimewa yang efektif. Efektifitas penyelenggaraan pemerintahan juga akan berpengaruh besar terhadap berlangsungnya fungsi-fungsi pelayanan publik yang akan membawa manfaat langsung bagi masyarakat. Dengan demikian, pembentukan kelembagaan daerah yang berorientasi pada kebutuhan

masyarakat akan berdampak sangat penting bagi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Dimensi konteks yakni karakter daerah dan dinamika masyarakat yang menjadi ciri khas provinsi DIY, menghasilkan tuntutan masyarakat yang khas, yang membedakan kondisi masyarakat DIY dengan daerah provinsi lain. Aspek ini sesungguhnya merupakan bentuk riil tentang apa yang dibutuhkan oleh masyarakat yang tinggal di wilayah DIY dengan segala karakter khasnya. Pemerintah daerah tidak bisa lagi menutup mata terhadap dinamika di luar dirinya, dan harus sensitif dan responsif terhadap apa yang berlangsung di sekitarnya. Adanya perubahan paradigma dari yang berorientasi negara menjadi pemerintahan yang berorientasi publik atau pemerintah yang melayani masyarakat, merupakan pijakan penting untuk mewadahi kepentingan yang beragam dalam kultur budaya Yogyakarta¹⁰².

Pada sisi teknis, administratif dan pertanggungjawaban kegiatan, Parampara Praja memerlukan dukungan fasilitasi dalam proses pelaksanaan tugasnya. Oleh sebab itu, perlu dibentuk lembaga Sekretariat Parampara Praja. Sebagai lembaga yang bersifat non-struktural, Parampara Praja secara legal formal tidak bisa membuat perencanaan dan pengelolaan keuangan sendiri sesuai yang diperlukan. Oleh karena itu, tugas dan fungsi Sekretariat Parampara Praja adalah memberikan fasilitasi terhadap lembaga Parampara Praja dan anggotanya secara teknis-administratif sekaligus sebagai unit koordinasi penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pertimbangan. Secara rinci tugas dan fungsi Sekretariat Parampara Praja diuraikan dalam Pasal 85 Perda 3 tahun 2015

Pasal 85

- (1) Sekretariat Parampara Praja mempunyai tugas memfasilitasi Parampara Praja dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.
- (2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Sekretariat Parampara Praja mempunyai fungsi:
 - a. penyusunan program kerja;
 - b. fasilitasi penyusunan program kerja Parampara Praja;
 - c. penyelenggaraan administrasi kesekretariatan;
 - d. penyelenggaraan administrasi keuangan;
 - e. fasilitasi penyelenggaraan rapat-rapat Parampara Praja;
 - f. fasilitasi penyusunan laporan kegiatan Parampara Praja; dan

¹⁰² *ibid*

- g. penyusunan laporan pelaksanaan tugas Sekretariat Parampara Praja.

Untuk menunjang tugas dan fungsi tersebut di atas, maka dibentuk susunan organisasi Sekretariat Parampara Praja sebagaimana tercantum dalam Pasal 86 Perdas 3 Tahun 2015.

Pasal 86

- (1) Unsur Organisasi Sekretariat Parampara Praja terdiri dari :
 - a. Pimpinan : Sekretaris;
 - b. Pembantu Pimpinan : Subbagian Tata Usaha;
 - c. Pelaksana : - Subbagian- Subbagian; dan
- Kelompok Jabatan Fungsional.
- (2) Struktur Organisasi Sekretariat Parampara Praja, terdiri dari :
 - a. Sekretaris;
 - b. Subbagian Tata Usaha;
 - c. Subbagian Fasilitasi Pembangunan;
 - d. Subbagian Fasilitasi Kebudayaan;
 - e. Subbagian Fasilitasi Pertanahan dan Tata Ruang; dan
 - f. Kelompok Jabatan Fungsional.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dalam proses penataan bentuk kelembagaan dan tata kelola kelembagaan Pemerintah DIY yang diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai konsekuensi yuridis diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta perlu memperhatikan setidaknya-tidaknya 4 aspek, yaitu;

- a. Aspek bentuk dan tata kelola kelembagaan pemerintahan asli,
- b. Aspek bentuk dan tata kelola pemerintahan berdasarkan regulasi nasional,
- c. Aspek bentuk dan tata kelola pemerintahan yang ideal, dan
- d. Aspek perbandingan dengan bentuk dan tata kelola pemerintah daerah lainnya yang bersifat khusus atau istimewa.

Selain itu, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam membentuk kelembagaan memiliki 3 kewenangan sekaligus:

- a. Kewenangan dasar, yang diberikan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950,
- b. Kewenangan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan
- c. Kewenangan Istimewa sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012.

Lembaga-lembaga pemerintahan daerah di DIY yang secara khusus mempunyai tugas dan fungsi untuk melaksanakan urusan keistimewaan DIY terdiri dari:

- a. Asisten Keistimewaan;
- b. Dinas Kebudayaan;
- c. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang; dan
- d. Sekretariat Parampara Praja.

B. Saran

Meskipun secara yuridis tidak mensyaratkan adanya pemisahan aturan pembentukan kelembagaan di DIY, namun ada baiknya dipertimbangkan di masa yang akan datang perlu dipisahkan antara penyusunan Perdais yang mengatur pembentukan kelembagaan daerah pelaksana tugas dan fungsi urusan keistimewaan sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, dengan penyusunan Perda yang mengatur pembentukan kelembagaan daerah pelaksana tugas dan fungsi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pemisahan penyusunan perda dan perdais sebagaimana dimaksud di atas, mengingatkan bahwa sampai saat tugas akhir ini selesai ditulis, belum ada Peraturan Pemerintah atau peraturan lainnya yang mengatur pembentukan kelembagaan daerah sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sehingga sewaktu-waktu Peraturan Pemerintah dimaksud ditetapkan maka Pemda DIY tinggal menyusun Perda yang mengatur pembentukan kelembagaan pemerintah daerah yang mempunyai tugas dan fungsi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Sedangkan Perdais yang mengatur pembentukan kelembagaan daerah yang mempunyai tugas dan fungsi urusan keistimewaan tidak perlu ikut dirubah lagi untuk menyesuaikan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Arfawie Kurde, Nuktoh, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum; Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*. Cetakan Pertama. Yogyakarta. Pustaka Pelajar, 2005
- Fauzan, Muhammad, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta. UII Press, 2006
- Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Cetakan Kedua. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009
- Pius A Partanto & M. Dahlan Al-Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Penerbit Arkola, Surabaya, 1994.
- Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah; Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*, Cetakan Kesatu, Bandung: PT Refika Aditama, 2013.
- Solly Lubis, M., *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.
- Mustamin, DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001
- Mile, M.B. and Huberman, A.M, *Qualitative Data Analysis*, Terjemah Tjetjep Rohendi, Analisis Data Kualitatif (Jakarta: UI Press, 1992), cet. 3, hal. 32
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (I)*, Gunung Agung, Jakarta, 1967
- Rasyid, Ryaas, *Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar, 2009
- Ridwan, Juniarso, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung. Nuansa Cendekia, 2009
- Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan otonomi Daerah*, Grasindo, 2007

B. ARTIKEL

H. M. Laica Marzuki, “*Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*”, Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999

Cornelis Lay dan tim penulis, “*KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta*”, MONOGRAPH on Politics and Government Vol. 2, No.1. 2008

Robert Endi Jaweng, “*Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia*”, Analisis CSIS, Edisi No.2 Vol.40, 2011.

Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris, disampaikan dalam seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012.*

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang 12 Tahun 2008.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

D. DOKUMEN

Kementrian Dalam Negeri, “*Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*”, 2010

Sekretariat DPR RI, “*Risalah Rapat Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*”, 2011-2012

Pemda DIY dengan Tenaga Ahli UGM, “*Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*”, 2014