S K R I P S I

IMPLEMENTASI KEDUDUKAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBAGAI DAERAH ISTIMEWA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

Disusun Oleh :

Nugroho Wuri Sayekti
97 410 287

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2009

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Berdasarkan ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah yang dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Asas desentralisasi bermakna membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan adanya model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraan kewenangan.

> Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah pada asasnya 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, tentu berhubungan dengan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenag rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya.[1]

Kewenangan otonomi daerah di dalam suatu negara kesatuan tidak boleh diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah.

Sebenarnya pemberian otonomi daerah dalam negara kesatuan essensinya telah terakomodir dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang intinya membagi daerah Indonesia atas daerah yang lebih kecil. Daerah itu bersifat otonom (*streek en locale recht gemeenschapen*) dengan dibentuk Badan Perwakilan Rakyat atau hanya berupa daerah administrasi saja. Daerah besar dan kecil yang diberikan kewenangan otonomi bukan merupakan negara bagian, melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari dan dibentuk dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, tetapi juga mendorong aktivitas bagi lingkungannya sendiri. Dengan

---

[1] Ryaas Rasyid, 2000, *Perspektif Otonomi Luas dalam Buku Otonomi Atau Federalisme*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.78

berkembangnya pelaksanaan demokrasi dari bawah, maka rakyat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat, melainkan yang utama adalah berupaya untuk memperbaiki nasibnya sendiri. Hal itu dapat diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya, sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya.

> Dalam otonomi, daerah leluasan untuk menggunakan dana, baik yang berasal dari daerahnya tanpa campur tangan pemerintah pusat, ada keleluasaan untuk berprakarsa, memilih alternatif, menentukan prioritas dan mengambil keputusan untuk daerahnya, keleluasaan untuk memperoleh dana perimbangan pusat dan daerah yang memadai, yang didasarkan atas kriteria obyektif dan adil.[2]

Berdasarkan pokok-pokok pikiran di atas, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang didalamnya antara lain mengatur mengenai wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang ketiganya berstatus daerah otonom. Pada dasarnya daerah otonomi tidak bertingkat yang satu dengan yang lain tidak mempunyai hubungan sub-ordinasi. Daerah Provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari daerah Kabupaten dan Kota. Dengan demikian, daerah Kabupaten/Kota adalah bukan sub-ordinasi dari Provinsi atau dengan kata lain Gubernur adalah

[2] *Ibid*, hlm.80

bukan atasan dari Bupati/Walikota dan Gubernur sebagai kepada wilayah adalah wakil dari pemerintah pusat.

Dalam pembagian daerah otonom, yaitu menjadikan daerah Kabupaten dan daerah Kota sebagai daerah otonom murni, dan tidak merangkap sebagai wilayah administrasi. Di daerah Kabupaten dan daerah Kota dianut asas desentralisasi murnis, asas dekonsentrasi tidak dipergunakan lagi di daerah Kabupaten dan daerah Kota, kecuali di daerah Provinsi. Asas tugas pembantuan dari pemerintah pusat, baik kepada daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota dan Desa masih dimungkinkan dengan konsekuensi pembiayaan sarana dan prasarana dan SDM dari pemerintan yang menugaskannya.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berasal dari *Zelfbesturende landschappen* yang wilayahnya berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 meliputi bekas daerah swapraja Kasultanan dan Pakualaman. Kemudian berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1958 mendapat tambahan wilayah dengan dimasukkannya daerah *enclave* Kasunan di Kabupaten Bantul, yakni Imogiri dan Kotagede Surakarta serta daerah *enclave* Mangkunegaran di Kabupaten Gunungkidul, yaitu Ngawen ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Menurut ketentuan Pasal 226 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa

penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di dasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Pengakuan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta beserta seluruh masyarakat Yogyakarta berkeinginan untuk mempertahankan keistimewaan dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi kedudukan Provinsi DIY sebagai Daerah Istimewa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004?
2. Upaya-upaya apakah yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DIY dalam mempertahankan status sebagai Daerah Istimewa?
3. Faktor-faktor apakah yang menghambat implementasi kedudukan Provinsi DIY sebagai Daerah Istimewa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi kedudukan Provinsi DIY sebagai Daerah Istimewa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
2. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DIY dalam mempertahankan status sebagai Daerah Istimewa
3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat implementasi kedudukan Provinsi DIY sebagai Daerah Istimewa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

D. Tinjauan Pustaka

Pemerintah daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945 hanya diatur dalam satu Pasal yakni pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan semenjak tanggal 15 Februari 1946 dilengkapi dengan penjelasan resmi. Pada bagian penjelasan khususnya butir II dijelaskan bahwa: "Dalam teritoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landscappen dan volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minagkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut".

Dari bunyi penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut Soedarisman berkesimpulan bahwa yang dimaksud dengan "sifat istimewa"

adalah “susunan asli” dan “hak-hak asal-usul daerah tersebut”. Apa yang dimaksud dengan susunan asli dan hak-hak asal-usul ini tidak dijelaskan lebih lanjut, hanya pada bagian selanjutnya Soedarisman berpendapat bahwa yang mempunyai keistimewaan adalah “pemerintahannya”, pendapat ini didasarkan pada bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 bahwa Daerah Istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-usul dan yang mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa di jaman sebelum Republik Indonesia. Dari ketentuan tersebut di atas selanjutnya Soedarisman berkesimpulan bahwa yang dimaksud dengan sifat istimewa adalah:[3]

1. Daerahnya harus mempunyai hak asal-usul, artinya yang menguasai daerah itu harus turun temurun atau dengan lain perkataan daerah itu harus berbentuk kerajaan.
2. Mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa, artinya daerah itu dalam jaman penjajahan Belanda dahulu tidak diperintah seperti daerah-daerah biasa, ialah tidak diperintah secara langsung oleh Gubernur atau Residen Belanda. Melainkan diperintah sendiri oleh Raja atau Pepatih Dalem, sekalipun diawasi oleh Gubernur Belanda.

Sedangkan Soejanto berdasar butir II penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 membedakan “daerah yang bersifat istimewa” dalam dua kelompok, yaitu apa yang disebut *zelfbesturende landschappen* atau daerah-

[3] Soedarisman P., 1984, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 266-267

daerah swapraja dan *volksgemeeenschappen* atau desa dan setingkat dengan itu.[4]

Berbeda dengan Soejanto, The Liang Gie berpendapat bahwa desa, negeri dan sebagainya adalah daerah-daerah yang bersifat istimewa itu tidak tepat. Dalam pembicaraan-pembicaraan tidak pernah tergesa-gesa dinyatakan bahwa *volksgemeenschappen* itu tergolong dalam daerah istimewa. Yang nyata-nyata dianggap daerah istimewa dengan hak-hak asal usul ialah *zelfbesturende landschappen*, yaitu daerah-daerah kerajaan atau kasultanan yang masih ada di seluruh Indonesia pada waktu itu.[5]

Pada kenyataannya hanya *zelfbesturende landschappen* yang dikonversi menjadi daerah istimewa yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, yang meliputi daerah Kasultanan dan Daerah Pakualaman dengan diberi kedudukan setingkat Provinsi, seperti yang tertuang di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Sedang Daerah Istimewa yang berasal dari *volksgemeenschappen* tidak ada.

Seperti halnya Undang-Undang Dasar 1945 di dalam Kasultanan RIS maupun Undang-Undang Dasar Sementara juga mengenal adanya daerah istimewa hanya saja penggunaan istilah dan rumusannya berbeda, di samping itu juga tidak secara tegas menyebut daerah istimewa. Konstitusi RIS dan Undang-Undang Dasar Sementara menggunakan istilah Daerah Swapraja, sedang Undang-Undang Dasar 1945 menggunakan istilah *zelfbesturende*

---

[4] Soejanto, 1988, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, hlm.10-11

[5] The Liang Gie, 1981, *Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Super Sukses, Yogyakarta, hlm.11

landschappen. Zelfbesturende landschappen ini merupakan salah satu bagian dari "daerah-daerah yang bersifat istimewa" menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Jika Daerah Istimewa Yogyakarta berasal dari *zelfbesturende landschappen* tidak demikian dengan Daerah Istimewa Aceh yang dibentuk dengan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Missi/1959 tanggal 16 Mei 1959, juga mempunyai sejarah perjuangan yang panjang dan rumit menuju pembentukannya. Daerah Istimewa Aceh dahulu merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Utara (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1948) sebelum menjadi bagian Provinsi sendiri. Pada waktu Syarifudin Prawiranegara menjadi Wakil Perdana Menteri, masyarakat Aceh menuntut dibentuk Provinsi Aceh, kemudian atas nama Presiden, Wakil Perdana Menteri mengeluarkan Peraturan Wakil Perdana Menteri Pengganti Pemerintah nomor 8/Des/WRPM/1949 tentang Pembentukan Provinsi Aceh. Kemudian pada tahun 1950 Provinsi Aceh dihapuskan dengan kelaurnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Aceh, walaupun banyak bermunculan tuntutan rakyat Aceh agar menjadi Provinsi dengan alasan-alasan keagamaan, adat istiadat, kebudayaan, perjuangan dan pengorbanan. Ketidakpuasan rakyat Aceh mencapai puncaknya dengan terjadinya pemberontajan Darul Islam. Untuk mengatasi pemberontakan DI/TII dan adanya mosi di DPR (agar pemerintah menunjuk Daerah Aceh sebagai daerah otonomi sendiri), maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan

Provinsi Sumatera Utara. Walaupun demikian kemelut politik di Aceh masih berlanjut, kemudia pada tahun 1959 Pemerintah Republik Indonesia mengutus Wakil Perdana Menteri I Mr. Hardi ke Aceh untuk mengadakan musyawarah dengan Dewan Revolusi dan menghasilkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia tanggal 20 Mei 1959 Nomor 1/Missi/1959, pada pokoknya menetapkan Daerah Swatantra Tingkat I Aceh dapat disebut "Daerah Istimewa Aceh" dengan catatan, bahwa daerah itu tetap berlaku ketentuan-ketentuan mengenai Daerah Swatantra Tingkat I seperti yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, begitu pula lain-lain Peraturan Perundang-undangan yang berlaku untuk Daerah Swatantra Tingkat I mengenai otonomi seluas-luasnya terutama dalam lapangan keagamaan, peradataan dan pendidikan. Pemberian nama tersebut tidak dengan artian, bahwa untuk Daerah Swatantra Tingkat I Aceh (Daerah Istimewa Aceh) berlaku Pasal 25 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yakni Kepala Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu sebelum Republik Indonesia (penjelasan Nomor 5 Keputusan Perdana Menteri Nomor 1/Missi/1959). Memang peraturan yang mengatur Pemerintahan di daerah sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 secara jelas menentukan bahwa keistimewaan dari Daerah Istimewa terletak pada pengangkatan Kepala Daerahnya yang berasal dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya.[6]

[6] Soejanto, 1988, *Op. Cit*, hlm. 12

Persoalan Daerah Istimewa mendapat penyelesaian dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang menentukan bahwa 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 berdasar Keputusan Perdana RI Nomor I/Missi/1959 adalah "provinsi", pada bagian lain ditentukan bahwa sifat istimewa sesuatu daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal usul dalam Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan, dan dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 meskipun mencabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 akan tetapi sebutan "Daerah Istimewa Aceh" masih tetap berlaku dengan ketentuan bahwa Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Tingkat I lainnya dengan wewenang mengurus rumah tangganya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1965, sedangkan Daerah Istimewa Yogyakarta keistimewaannya terletak pada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerahnya.

Dari uraian tersebut di atas, penulis sependapat Soejanto yang menyatakan bahwa Daerah Istimewa Aceh tidak berasal dari *zelfbesturende landschappen* maupun *volksgemeenschappen,* jadi sebenarnya tidak termasuk ke dalam kategori "daerah yang bersifat istimewa" menurut Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Dengan demikian dari dua Daerah Istimewa yang ada sekarang hanya Daerah Istimewa Yogyakarta yang memang merupakan Daerah Istimewa yang dimaksud oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Penyebutan “Daerah Istimewa” untuk Yogyakarta pertama kali dipergunakan Sri Sultan Hamengku Buwono IX di dalam amanatnya tanggal 5 September 1945 yang menyatakan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta adalah Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia, dan pada hari yang sama diikuti oleh Sri Paku Alam VIII yang menyatakan bahwa Daerah Kadipaten Paku Alaman mulai bersatu sejak terbentuknya sebuat Komite Nasional Daerah Yogyakarta yang meliputi Daerah Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman. Dengan dibentuknya satu Komite Daerah di Yogyakarta berarti ada keinginan dari beliau berdua (Hamengku Buwono IX dari Sri Paku Alam VIII) untuk bersatu membentuk Daerah Istimewa Yogyakarta. Maksud dan keinginan dari Sri Sultan maupun Sri Paku Alam dapat dibuktikan dengan dikeluarkannya amanat tertanggal 30 Oktober 1945 yang ditandatangani kedua beliau. Pada amanat tersebut jelas disebutkan Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah Istimewa Negara Kesatuan Indonesia. ini terus berlangsung dalam artian setiap aturan yang dikeluarkan untuk mengatur Kasultanan dan Sri Paku Alam dengan titel masing-masing sebagai “Kepala Daerah” disamping ditandatangani juga oleh Komite Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta, baru nanti setelah tahun 1948 maklumat yang dikeluarkan ditandatangani oleh salah seorang beliau dengan titel “Kepala Daerah” untuk Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan bila yang menandatangani Sri Paku Alam dengan titel “Wakil Kepada Daerah”. Dan nantinya setelah Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan dasar hukumnya yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Kepala Daerah tetap dipegang Sri

Sultan dan Wakil Kepala Daerah dipegang oleh Sri Paku Alam VIII.[7] Hal ini mungkin berkaitan dengan bunyi peraturan-peraturan yang mengatur Pemerintahan di Daerah sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yakni:

1. Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menentukan bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan masih menguasai daerahnya.
2. Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 menentukan bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu. Dan kemudian dilanjutkan dalam ayat (2) untuk Daerah Istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD 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. Penetapan Presiden nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan) pada Pasal 6 ayat (1) menentukan Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu di jalan sebelum Republik Indonesia dan masih berkuasa. Sedang dalam ayat (2)

[7] Soedarisman P., 1984, *Op. Cit*, hlm. 269

menentukan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diadakan seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa.

4. Pasal 88 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 menentukan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang pada saat berlakunya Undang-Undang ini adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud pada Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5)

Selain itu didukung dengan sejarah keberadaan kedua Daerah Swapraja di Yogyakarta yang dulunya merupakan satu kerjaan di bawah pimpinan Sultan Hamengku Buwono I. Pada tahun 1893 Pangeran Notokusumo yang tidak lain adalah adik dari Sri Sultan Hamengku Buwono II dari lain ibu mendirikan Kadipaten Paku Alaman dan bergelar Sri Paku Alam I sehingga di sini keduanya masih ada hubungan kerabat dan yang berasal dari garis keturunan, Hamengku Buwono II lebih tua. Bila dihubungkan dengan luas wilayahnya, Wilayah Kasultanan meliputi lima Kadipaten yakni Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Kota Yogyakarta, sedang wilayah Paku Alaman hanya meliputi Daerah Paku Alaman dan Kabupaten Adikarto sehingga wilayah Kasultanan jauh lebih luas dan yang tidak kalah pentingnya sikap Sri Paku Alam sebagai Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta bukanlah atas penunjukan dari Pemerintah Republik Indonesia ataupun dipilih oleh DPRD (DPRD Provinsi DIY belum pernah melaksanakan tugas tersebut), hal ini

didukung dengan tidak diketemukannya dokumen yang menyebutkan kapan pelantikan terjadi atau mungkin juga tanpa ada Pengambilan Sumpah.[8]

Pelantikan Sri Paku Alam VIII menjadi "Pejabat Gubernur" berdasar Surat Keputusan Presiden Nomor 340/m Tahun 1988 erat kaitannya dengan keistimewaan DIY, oleh karena bila Sri Paku Alam VIII diangkat menjadi Kepala Daerah berarti menyimpang dari ketentuan Pasal 91 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, perlu diingat bahwa yang tidak terikat ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan adalah Hamengku Buwono IX sebagai Kepala Daerah dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, disamping itu juga berkaitan erat dengan masa jabatan Kepala Daerah Istimewa yang belum berakhir dengan meninggalnya Sri Sultan dengan alasan di dalam Surat Keputusan Presiden Nomor 340/M Tahun 1988 pada bagian menimbang antara lain disebutkan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok pemerintahan di Daerah. Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk melaksanakan tugas dan kewenangan sehari-hari Gubernur Kepala Daerah dan diberikan kedudukan sebagai Pejabat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.[9]

Meskipun pada Pasal 21 hanya menyebutkan tentang Kepala Daerah tetapi untuk DIY berhubung yang ada sekarang ini adalah "Pejabat Gubernur" yang mempunyai wewenang, tugas dan tanggung jawab seorang Gubernur Kepala Daerah yang devinitif maka Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun

[8] *Ibid*, hlm. 270
[9] *Ibid*

1974 juga berlaku baginya hanya saja ada bagian-bagian yang tidak berlaku bagi Pejabat Gubernur oleh karena sifat istimewa itu. Hal ini bisa dijelaskan sebagai berikut ketentuan mana yang berlaku dan mana yang tidak berlaku dari Pasal 21.

Dengan demikian dari ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang tidak berlaku bagi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta adalah ketentuan berakhirnya masa jabatan dan telah dilantik Kepala Daerah yang baru (huruf c) dan tidak lagi memenuhi sesuatu syarat yang dimaksud dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 (huruf e).

Keinginan masyarakat Yogyakarta untuk tetap mempertahankan kedudukan istimewa bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sudah jelas melalui wakil-wakilnya yang ada DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengharapkan berlakunya terus kedudukan istimewa sampai masa-masa mendatang, hal ini dituangkan di dalam Keputusan DPRD-DIY Nomor 4/K/DPRD/1980 tentang sebutan dan kedudukan DIY, antara lain pada kedua dinyatakan bahwa: Menghendaki agar Pemerintah Daerah dan DIY dipertahankan sebagai suatu Pemerintahan Daerah Istimewa yang monumental berdasarkan kenyataan sejarah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengingat nilai-nilai perjuangannya di masa lalu baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 dan pada bagian ketiga menyatakan harapannya kepada pihak-pihak yang mempunyai tanggung jawab terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta, terutama yang mempunyai kewenangan di bidang perundang-undangan diharapkan

untuk tetap memantapkan bergemanya aspirasi rakyat DIY dalam Undang-Undang yang menjamin kelestarian kedudukan istimewa tersebut bagi daerah Istimewa Yogyakarta. Dari bunyi Keputusan DPRD-DIY tersebut tercermin sikap keinginan dan harapan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap kelestarian kedudukan istimewa sampai masa-masa mendatang.

Sedang sikap Pemerintah terhadap keberadaan/kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta bisa dilihat dari sambutan Menteri Dalam Negeri pada upacara pelantikan Pejabat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 19 Desember 1988, antara lain Mendagri menyatakan: "Amanat Undang-Undang ini kita patuhi dan kita laksanakan seperti apa yang kita saksikan dan rasakan sampai saat ini. Untuk itulah, sepanjang tidak menyangkut Kepala Daerah sampai dengan mendiang Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Wakil Kepala Daerah yang dijabat oleh Sri Paku Alam VIII, pengaturan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Pemerintah Daerah lainnya, tidak ada perbedaan. Dalam hal ini tentunya pengaturan selanjutnya layak dimengerti bahwa pengaturan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dianalogkan dengan Kasultanan dan Paku Alaman. Hal ini tidak menutup kemungkinan apabila dari keturunan atau kerabat beliau itu sebagai warga negara, nantinya apabila memenuhi segala persyaratan dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan yang berlaku, dapat saja diusulkan dan dipilih sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah seperti layaknya daerah-daerah yang lain. Namun sekali lagi sebutan Daerah Istimewa itu kiranya masih tetap, karena itu sudah terukir dalam

sejarah yang tak mudah terhapuskan. Nampaknya berhubung dengan meninggalnya Sri Sultan Hamengku Buwono IX Pemerintah bertindak bijaksana dengan menetapkan Sri Paku Alam VIII sebagai Pejabat Gubernur. Dan yang tidak kalah pentingnya terhadap kelangsungan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah peran DPR sebagai salah satu Badan Pembentuk Undang-Undang, oleh karena bagaimanapun tekad pemerintah untuk meneruskan atau sebaliknya, tidak akan terwujud bila DPR tidak menyetujuinya, sedangkan menurut Tata Urutan Perundang-undangan suatu Undang-Undang hanya dapat dicabut atau ditambah oleh peraturan yang sejenis/sederajat, sehingga dengan demikian Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 hanya dapat dicabut atau ditambah dengan Undang-Undang. Untuk menetapkan Undang-Undang tersebut peranan DPR sangat menentukan dan hendaknya DPR RI mendengarkan suara dari masyarakat Yogyakarta khususnya termasuk juga mempertimbangkan nilai-nilai kenyataan sejarah perjuangan Yogyakarta sejak sebelum maupun setelah Proklamasi 17 Agustus 1945 sebagai pusat kedudukan perjuangan bangsa, mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dimana ketika sebagian besar wilayah Republik Indonesia Serikat, Daerah Istimewa Yogyakarta tetap utuh sebagai modal wilayah Negara Republik Indonesia yang beribu kota di Yogyakarta, setelah melalui beberapa proses perjuangan dengan segala pengorbanan berhasil dikembalikan kedaulatan seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia.[10]

[10] *Ibid*, hlm. 271

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

   Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang mendasarkan pada data primer dari penelitian lapangan.

2. Sumber Data

   a. Data Primer

      Data primer yang dibutuhkan dalam penelitian ini merupakan hasil penelitian lapangan yang peneliti peroleh dari para responden.

   b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitain kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum. Adapun bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari:[11]

      1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, yang berupa :

         a) Undang-Undang Dasar 1945

         b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950

         c) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1958

         d) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

         e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

         f) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

---

[11] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :

   a) Kamus Umum Bahasa Indonesia

   b) Kamus Istilah Hukum

   c) Ensiklopedia

3. Lokasi Penelitian

   Penelitian ini dilakukan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang meliputi:

   a. Kantor Biro Hukum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

   b. Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

   c. Perpustakaan UII

4. Responden Penelitian

   a. Kepala Biro Hukum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

   b. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

   c. Perpustakaan UII

5. Teknik Pengumpulan Data

   a. Penelitian Lapangan

      Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan mengajukan daftar pertanyaan kepada para responden.

   b. Penelitian Kepustakaan

      Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mengolah bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

6. Analisis Data

   Data yang diperoleh dari hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian akan dianalisis secara sistematis berdasarkan teori-teori atau fakta-fakta yang didapatkan dan akan disimpulkan berdasarkan permasalahan yang diteliti.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Guna memudahkan dalam memahami isi dari skripsi ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari skripsi ini yang terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan tinjauan pustaka yang merupakan bekal dasar bagi penulis dalam menyusun skripsi ini. Selanjutnya pada bab ini

juga diuraikan tentang metode penelitian yang meliputi jenis penelitian, sumber data, lokasi penelitian, subyek penelitian, teknik pengumpulan data dan analisis data. Pada akhir dari bab ini disajikan sistematika penulisan skripsi.

BAB II TINJAUAN TENTANG OTONOMI DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

Pada bab ini diuraikan dan dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Adapun uraian pada bab ini meliputi: pembagian daerah, bentuk dan susunan pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kepala daerah dan wakil kepala daerah serta perangkat daerah dan keuangan daerah.

BAB III TINJAUAN TENTANG KEISTIMEWAAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Pada bab ini diuraikan dan dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan keistimewaan provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun uraian dan pembahasan pada bab ini meliputi: sejarah pemerintahan provinsi DIY, pengaturan terhadap provinsi DIY, visi dan misi pemerintah provinsi DIY, serta keistimewaan provinsi DIY.

BAB IV PELAKSANAAN PEMERINTAHAN ISTIMEWA DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Pada bab ini diuraikan dan dianalisis hasil penelitian lapangan terhadap implementasi kedudukan provinsi DIY sebagai daerah istimewa berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004. Adapun uraian dan analisis pada bab ini meliputi:

Implementasi Pemerintahan Istimewa di Provinsi DIY, Upaya Pemerintah Provinsi DIY untuk Mempertahankan Status Keistimewannya, serta Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Pemerintahan Istimewa di Provinsi DIY.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam skripsi ini dan sekaligus disajikan saran yang merupakan sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis tentang implementasi kedudukan Provinsi DIY sebagai daerah istimewa berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN