

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Konstitusi**

##### **1. Kedudukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia**

Sebelum UUD 1945 diamandemen, sistem kelembagaan di Indonesia awalnya dibentuk secara tingkat vertikal, dimana MPR berada di puncak struktur tertinggi dan dianggap sebagai pusat tumpuan rakyat. Dan yang berada dibawah struktur dari MPR itu sendiri terdiri dari Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA merupakan lembaga tinggi negara dengan kedudukan yang setara. Namun, setelah UUD 1945 mengalami amandemen, struktur kelembagaan itu tidak dikualifikasikan lagi menjadi lembaga tertinggi negara maupun lembaga tinggi negara, namun lembaga-lembaga itu memperoleh segala kekuasaan dan juga batasannya oleh Undang-Undang Dasar 1945. Kedaulatan rakyat juga sudah tidak dipusatkan dalam satu lembaga saja, namun dilaksanakan berdasar UUD 1945. Yang berarti MPR bukan lagi menjadi pusat tumpuan kedaulatan, namun kedaulatan tersebut disebar kepada lembaga-lembaga negara yang

ada. Dengan demikian, kedudukan semua lembaga negara adalah setara dan sejajar.<sup>13</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, membedakan peran serta fungsi lembaga-lembaga yang ada di Indonesia. Dengan kata lain, tiap-tiap lembaga sudah diberikan peran serta fungsi masing-masing dan tentunya berbeda. Perubahan atas UUD 1945 juga melahirkan lembaga baru, yakni Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang kedudukannya setara dan sejajar dengan lembaga negara yang lain. Karena sudah tidak ada lagi kualifikasi mengenai lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.

Di Indonesia, dinyatakan dalam Pasal 24 Ayat (1) UUD 1945 bahwa:

“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya, dalam lingkungan peradilan agama, peradilan umum, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Dengan ketentuan ini berarti Mahkamah Konstitusi merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung, guna menegakkan hukum serta keadilan yang dimaksud dalam Pasal

---

<sup>13</sup> Janedjri M. Gaffar, 2009, *Op. Cit*, hlm 10

tersebut.<sup>14</sup> Lebih lanjut, pengaturan tentang kedudukan kelembagaan serta independensi MK diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah setara dengan kedudukan Mahkamah Agung, keduanya sama-sama penyelenggara kekuasaan kehakiman. Namun, Mahkamah Konstitusi bukan bagian dari Mahkamah Agung dalam kaitan struktur, seperti dalam sistem hukum Anglo Saxon, Mahkamah Konstitusi terpisah dari Mahkamah Agung dan berdiri sendiri.<sup>15</sup> Dengan demikian, dapat dikatakan bahwasanya dengan dilaksanakannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi secara fungsional merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, tidak hanya Mahkamah Agung. Kedua lembaga ini tidak memiliki hubungan struktural, namun memiliki fungsi yang sama sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, yang dibedakan yuridiksi dan kompetensinya.<sup>16</sup>

Jika digambarkan, Mahkamah Agung merupakan puncak dari peradilan dibawahnya yang bersangkutan dengan keadilan bagi perorangan maupun subjek hukum lain, sedangkan Mahkamah Konstitusi

---

<sup>14</sup> Abdul Latief, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara hukum Demokrasi)*, Jakarta: Kreasi Total Media, hlm 50

<sup>15</sup> Marzuki, H.M, 2004, *Pengaduan Konstitusional*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 83

<sup>16</sup> Harjono, 2002, *Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, penyampaian dalam Seminar Loka Karya RUU MK, hlm 3

merupakan lembaga peradilan yang berkaitan dengan kepentingan umum secara luas, dan tidak ada sangkut pautnya dengan keadilan per-orang.

## 2. Fungsi dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki Mahkamah Konstitusi adalah fungsi peradilan yakni sebagai penegak hukum dan keadilan, yang dapat dilihat dari latar belakang pembentukannya sebagai penegak supremasi konstitusi.<sup>17</sup>Selain itu, di dalam penjelasan umum UU MK disebutkan tugas dan fungsi MK adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu dalam rangka untuk menjaga konstitusi agar terlaksana sesuai dengan cita-cita demokrasi dan kehendak rakyat. Keberadaan MK juga sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang timbul karena tafsir ganda atas konstitusi.<sup>18</sup>

Mahkamah Konstitusi juga disebut memiliki fungsi sebagai *Guardian Of The Constitution* (pengawal konstitusi), yang merupakan penjamin konstitusi agar dapat ditegakkan, fungsi sebagai *The Sole Interpreter of The Constitution* (Penafsir konstitusi), fungsi *The Protector Of Democracy* (pelindung demokrasi), serta fungsi *The Protector of The*

---

<sup>17</sup> Maruarar Siahaan, 2011, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 10

<sup>18</sup> A. Mukhtie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, hlm 119

*Citizen Constitutional Rights* (Pelindung hak konstitusi warga negara), fungsi tersebut dilaksanakan bersamaan dengan pelaksanaan wewenangnya.<sup>19</sup>

Dalam UUD 1945 diberikan dan diatur mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi yang memiliki diferensial antara Mahkamah Konstitusi dengan lembaga yang lainnya. Kewenangan Mahkamah Konstitusi secara khusus diatur dalam Pasal 24 C Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”

Mahkamah Konstitusi juga diberikan kewenangan tambahan sesuai dalam Pasal 24 C Ayat (2) UUD 1945 yang sekaligus menjadi kewajiban Mahkamah Konstitusi yang berisi bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Dan kewenangan ini diatur dalam Pasal 80 sampai dengan Pasal 85 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pada dasarnya, sebelum masa jabatannya habis Presiden tidak dapat

---

<sup>19</sup> Asosiasi Pengajar Hukum Acara MK, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm 10

diberhentikan, dikarenakan pemilihan Presiden sepenuhnya dipilih oleh rakyat. Namun, Presiden dapat diberhentikan apabila jelas terbukti melakukan perbuatan yang melanggar hukum, hal ini sesuai dengan prinsip *Equality Before Law* dan *Supremacy Of Law*.<sup>20</sup>

### 3. Jenis Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan adalah produk hukum yang dibuat oleh hakim sebagai pejabat negara yang memiliki kewenangan untuk mengucapkannya dalam persidangan dan dibuat secara tertulis guna mengakhiri sebuah sengketa yang terjadi diantara para pihak.<sup>21</sup> Dalam suatu putusan, harus mengandung suatu cita hukum, meliputi unsur Keadilan, Kepastian hukum, serta kemanfaatan. Hakim wajib menilai secara objektif suatu perkara untuk memberi putusan serta *recht vinding* (penemuan hukum baru).

Di Indonesia, dalam sistem peradilanannya memiliki perbedaan putusan untuk mengakhiri sengketanya, yakni putusan akhir yang mengakhiri suatu perkara dan putusan yang belum mengakhiri sengketa tersebut atau disebut putusan sela.<sup>22</sup> Adapun dikenal dengan yang namanya putusan Provisi yang sama halnya dengan putusan sela, yang berarti permintaan pihak yang bersengketa untuk meniadakan maupun

---

<sup>20</sup> Janedjri M. Gaffar, 2009, *Op.Cit*, hlm 16-17

<sup>21</sup> Soedikno Mertokusumo, 1999, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm 175

<sup>22</sup> Maruarar Siahaan, *Op.Cit*, hlm 201

tidak meniadakan tindakan pendahuluan guna kepentingan salah satu pihak sebelum dijatuhkannya putusan akhir.

Dalam hukum acara MK, tidak mengenal yang dinamakan Putusan sela, sebab putusan sela terdapat dalam perkara perdata. Di hukum acara MK terdapat putusan provisi, itupun menyangkut sengketa antar lembaga negara yang memiliki dasar kewenangan dari UUD 1945, dan yang tentunya berbeda dengan perkara pengujian terhadap undang-undang. Yang dijelaskan lebih lanjut di Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi:

“Undang-Undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum adanya putusan yang menyatakan bahwa undang-undang itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Yang berarti tidak adanya putusan sela untuk menunda pemberlakuan suatu undang-undang yang tengah diuji saat itu. Dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi juga dikenal dengan *beschikking* yang merupakan sebuah ketetapan, apabila diperadilan umum lainnya hal ini dikenal dengan penetapan. *Beschikking* ini merupakan sebuah penyelesaian sengketa dengan dicabutnya sebuah permohonan yang mengakibatkan gugurnya permohonan itu karena tidak hadirnya pemohon setelah dilakukan panggilan.

Pada penjelasan mengenai kewenangannya, dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat *final and binding* (final dan mengikat). Dengan demikian, putusan Mahkamah Konstitusi berbeda dengan putusan peradilan yang lainnya dimana di peradilan lainnya, orang yang bersengketa dapat mengajukan upaya hukum dengan banding, kasasi maupun Peninjauan Kembali atas ketidakadilan yang dirasakan oleh salah satu pihak. Sedangkan putusan Mahkamah Konstitusi tidak ada upaya hukum lain selain menerima putusan yang sudah bersifat final tersebut.

Sebagai lembaga peradilan konstitusi, Mahkamah Konstitusi memproduksi produk hukum utama yakni penjatuhan putusan.<sup>23</sup> Pengaturan mengenai putusan yang dapat dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi yang kaitannya dengan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi meliputi:<sup>24</sup>

a. Permohonan Ditolak

Pasal 56 Ayat (5) Undang-Undang 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur tentang amar putusan yang menyatakan permohonan ditolak yaitu:

---

<sup>23</sup> Jimly Assiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 194

<sup>24</sup> *Ibid.*

“Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan amar putusan menyatakan ditolak”.

Putusan ‘ditolak’ apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa undang-undang yang diajukan pemohon untuk diuji tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan.

b. Permohonan Tidak Dapat Diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard*)

Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi mengatur tentang amar putusan yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima yaitu:

“Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dan Pasal 51, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima”.

Mengenai tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud di atas, dapat ditinjau dari dua hal, yakni:

1. Mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan,
2. Berkaitan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon.

c. Permohonan Dikabulkan

Pasal 56 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur amar putusan yang menyatakan permohonan dikabulkan:

“Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan”.

Pemohon harus menguraikan alasan yang cukup bahwa suatu materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 baik secara hukum materiil, yakni materi dalam undang-undang tersebut, maupun secara hukum formil, yakni terkait proses pembentukan undang-undang tersebut.

## **B. Proses Pembentukan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**

### **1. Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sudah sejak dahulu mempunyai susunan kelembagaan pemerintahan sendiri. Dimana Kelembagaan ini pada saat penjajahan Belanda-Jepang juga sudah ada sendiri dengan dibawah naungan Kerajaan pada saat itu.

Kerajaan Mataram sebagai asal muasal DIY pada awalnya merupakan sebuah kerajaan yang beribukota di Kartasura. Penjajah Belanda yang kemudian memecah belah Kerajaan Mataram menjadi empat kerajaan. Hal ini dikarenakan Belanda berkeinginan untuk mengurangi kekuatan kerajaan Mataram guna melanggengkan kekuasaan penjajahan di Jawa.

Pada zaman penjajahan Belanda, status Kasultanan Yogyakarta tidak diatur dengan *Ordonnantie* (undang-undang), melainkan diatur dalam sebuah perjanjian antara Gubernur Jendral Belanda dan Sri Sultan. Perjanjian ini banyak mengurangi kewenangan pemerintahan, namun pemerintah Kolonial Belanda tidak dapat menyingkirkan arti penting dan eksistensi kepemimpinan Kasultanan Yogyakarta. Perjanjian ini dinamakan *Politic-Contract*, yang dilakukan pada tanggal 18 Maret 1940 yang kemudian disahkan pada 29 April 1940 oleh Gubernur Jendral Belanda A.W.L Tjarda Van Starkenborgh.<sup>25</sup> Dengan perjanjian ini, bisa diartikan status Kasultanan tidak diatur secara sepihak oleh Gubernur Belanda, tetapi ditentukan oleh kedua belah pihak, Gubernur Belanda dan Sri Sultan.

Di dalam *Politic Contract* terdapat beberapa pasal yang pada intinya merupakan pengakuan dari Kerajaan Belanda terhadap pemerintahan

---

<sup>25</sup> G. Moedjanto, 1994, *Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman*, Yogyakarta: Kanisius, hlm 13

Kasultanan Yogyakarta yang pada masa itu dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Antara lain:<sup>26</sup>

1. Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa daerah Kasultanan Yogyakarta merupakan bagian dari Hindia Belanda, yang menurut Pasal 1 *Grondwet* Belanda merupakan bagian daripada Kerajaan Belanda. Oleh karena itu, Sri Sultan mengakui berada di bawah kekuasaan ratu Belanda yang diwakili oleh Gubernur Jendral Belanda. Pada ayat (2) dinyatakan bahwa pengangkatan Sultan dilakukan oleh Gubernur Jendral;
2. Pasal 13 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa dalam menjalankan kekuasaannya, Sri Sultan dibantu oleh Papatih Dalem yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur Jenderal. Papatih Dalem bertanggung jawab kepada Sultan dan Gubernur Jenderal dan mendapat gaji dari keduanya;
3. Pasal 24 menyatakan bahwa Sultan mempunyai kewenangan membuat peraturan-peraturan untuk kepentingan daerah Kasultanan Yogyakarta. Peraturan-peraturan tersebut harus mendapat persetujuan Gubernur Jenderal agar bisa berlaku dan dicantumkan dalam *Rijksblad* (lembar kerajaan).

---

<sup>26</sup>*Ibid*, hlm 163

Dari pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah Kasultanan Yogyakarta yang dipimpin oleh Sultan mendapatkan pengakuan dari Kerajaan Belanda, namun di sisi lain dengan adanya perjanjian ini sebenarnya pihak Belanda ingin mengurangi peran dari Sri Sultan dalam pemerintahan sehari-hari dengan menghadirkan jabatan Papatih Dalem.

Papatih Dalem sebagai pelaksana pemerintah di Kasultanan sehari-harinya. Namun, segala yang dikerjakan oleh Papatih Dalem, harus disetujui oleh Gubernur Belanda. Dengan demikian, yang memerintah urusan Kasultanan adalah Papatih Dalem dengan persetujuan Gubernur Belanda.<sup>27</sup> Menjadi Pengawal Kasultanan dan menjadi pegawai *Gubernemen* adalah fungsi dobel yang dimiliki Papatih Dalem, secara otomatis Papatih Dalem mendapat gaji baik dari kedua pihak tersebut. Mengangkat sumpah setia kepada Sri Sultan maupun *Gubernemen* juga harus dilakukan oleh Papatih Dalem. Dalam sumpahnya, apabila suatu saat nanti terdapat perdebatan mengenai perbedaan kepentingan antara kedua belah pihak, yakni antara Sri Sultan dengan *Gubernemen*, maka Papatih Dalem harus berpihak kepada *Gubernemen*.<sup>28</sup>

Kemudian pada masa Penjajahan Jepang pada 8 Maret 1942, kedudukan Daerah Kasultanan Yogyakarta diatur juga oleh Jepang. Ada dua

---

<sup>27</sup> KPH MR. Soedarisman Poerwokoesomoe, 1984, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm 4

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 8

ketentuan penting dalam masa penjajahan Jepang, yaitu perintah Balatentara *Dai Nippon* dan petundjuk *Gun Sireikan*. Adapun pengaturan tersebut sebagai berikut:<sup>29</sup>

#### 1) PERINTAH BALATENTARA DAI NIPPON

Ketentuan dalam peraturan ini adalah sebagai berikut:

1. *Dai Nippon Gun Sireikan* (Panglima Besar Baletantra Dai Nippon) mengangkat Hamengku Buwono IX menjadi *Ko* (Sultan) Djokdjakarta.
2. *Ko* turut di bawah *Dai Nippon Gun Sireikan* serta harus mengurus pemerintahan *Koti* (Kaultan) menurut perintah *Dai Nippon Gun Sireikan*.
3. Daerah *Koti* adalah Kasultanan Djokdjakarta dahulu.
4. Segala hak-hak istimewa yang dahulu dipegang oleh *Ko* pada asasnya diperkenankan seperti sediakala.
5. Terhadap *Dai Nippon Gun Sireikan*, *Ko* berwadajib mengurus segala pemerintahan *Koti*, agar supaya memajukan kemakmuran penduduk *Koti* umumja.
6. Badan-badan pemerintahan *Koti* yang dahulu, buat sementara waktu harus meneruskan pekerdjaanja seperti sediakala, ketjuali kalau menerima perintah yang ditetapkan teristimewa.

---

<sup>29</sup>*Ibid*, hlm 5

7. Untuk mengawasi dan memimpin pemerintahan *Koti* diadakan *Kotizimukyoku* (kantor urusan kasultanan) di *Koti* oleh *Dai Nippon Gun Sireikan*. *Kotizimukyoku-Tyokan* (Pembesar Kantor Urusan Kesultanan) diangkat oleh *Dai Nippon Gun Sireikan*.
8. Selain daripada itu, aturan-aturan untuk mengurus pemerintahan *Koti* ditundjukan oleh *Gunseikan* (Pembesar Pemerintahan Baletantra *Dai Nippon*) atas nama *Dai Nippon Gun Sireikan*.

Betawi, tanggal 1, bulan 8, tahun Syowa 17 (Koki 2602)

*DAI NIPPON GUN SIREIKAN*

*HITOSI IMAMURA*

Selain perintah dari Panglima Besar tentara penjajah Jepang yang dikeluarkan pada tanggal 1 Agustus 1942 itu, maka juga dikeluarkan Petundjuk dari *Gunseikan* seperti berikut:<sup>30</sup>

## 2) PETUNDJUK GUNSEIKAN

*Gunseikan* (Pembesar Pemerintah Baletantra *Dai Nippon*) jang berdasar atas perintah Baletentara *Dai Nippon* kepada *Ko* (Sultan)

1. Kedudukan *Ko* diangkat atau dipetjat oleh *Dai Nippon Gun Sireikan*.

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm 6

2. Perhubungan antara Baletentara *Dai Nippon* dan *Ko* serta *Koti* (Kasultanan) ditetapkan dengan perintah *Gun Sireikan* atau dengan petunjuk *Gunseikan*.
3. *Somutyokan* (Pembesar Urusan Umum) diadakan untuk membantu pendjabatan *Ko*, dan *Somutyokan* itu diangkat oleh *Gun Sireikan* dari antara pegawai penduduk asli *Koti* jang diurus oleh *Ko*.  
*Somutyokan* hendaklah selalu merapatkan perhubungan dengan *Kotizimukyokutyokan* (Pembesar Kantor Urusan Kasultanan) tentang rentjana dan urusan segala hal pemerintahan, sedangkan tentang perkara jang penting harus lebih dahulu mendapat persetujuan dari *Kotizimukyokutyokan*, sebelum ditetapkan.
4. Balatentara Kasultanan jang ada dahulu harus dibubarkan.
5. *Ko* diperkenankan mengadakan pegawai selaku pradjurit untuk mendjaga *Ko* dan Keraton. (akan tetapi tentang susunan, perlengkapan dan pelatihan pegawai pendjaga itu ditetapkan oleh *Gun Sireikan*).
6. Kekuasaan kepolisian di *Koti* dijalankan oleh *Kotizimukyokutyokan*.
7. Undang-undang jang diumumkan oleh Balatentara *Dai Nippon* semuanya berlaku djuga pada *Koti*, ketjuali kalau ada perintah istimewa.
8. *Ko* diperkenankan mengeluarkan angger-angger *Koti* Jang perlu untuk mengurus pemerintahan *Koti*, asal sadja tidak bertentangan dngan undang-undang jang diumumkan oleh Balatentara *Dai Nippon*. Akan

tetapi waktu *Ko* mengeluarkan angger-angger *Koti*, lebih dahulu harus mendapat izin dari *Kotizimukyokutyokan* supaya angger-angger itu dapat diumumkan.

Betawi, tanggal 1, bulan 8, tahun Syowa 17 (Koki 2602)

*GUNSEIKAN*

*SEIZABURO OKAZAKI*

Dari petunjuk *Gunseikan* tersebut, dijelaskan bahwa Papatih Dalem diangkat oleh *Gun Sireikan* atas usul Sri Sultan. Dan hal-hal penting dalam Kasultanan pun harus mendapat persetujuan lebih dahulu dari Gubernur Jepang. Dari petunjuk ini pun dikatakan bahwa semua undang-undang dari penjajah Jepang berlaku bagi daerah Kasultanan atau *Koti*, kecuali jika ditentukan lain. Disamping itu, Sri Sultan berhak mengeluarkan peraturan-peraturan untuk mengatur daerah Kasultanan, asal tidak bertentangan dengan undang-undang dari tentara penjajah Jepang dan asal peraturan itu lebih dulu mendapatkan persetujuan dari Gubernur Jepang.<sup>31</sup>

## **2. Pengaturan DIY Pada Masa Hindia Belanda**

Daerah Istimewa Yogyakarta sejak sebelum masa kemerdekaan telah melewati sejarah yang sangat panjang. Dimana Kerajaan Mataram yang dibagi menjadi dua berdasar Perjanjian Giyanti 1755 adalah sebagai awal dari Keistimewaan Yogyakarta itu sendiri. Pada saat ini pun keistimewaan yang

---

<sup>31</sup>*Ibid*, hlm 7

melekat pada DIY masih sangat diakui dengan adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>32</sup>

Yogyakarta adalah daerah yang sudah sejak dahulu memiliki pemerintahan sendiri, bahkan sebelum Indonesia merdeka. Pemerintahan ini biasa disebut dengan Daerah Swapraja, yang terdiri dari Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. *Zelfbesturende Landschappen* adalah sebutan di zaman penjajahan Hindia Belanda bagi daerah yang memiliki asal-usul pemerintahannya sendiri. Dan Yogyakarta mendapat sebutan tersebut pada saat itu.

Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai kerajaan yang memiliki hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini dinyatakan dalam *Politic Contract*.

### **3. Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta Pada Masa Kemerdekaan RI**

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden Republik Indonesia, bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi bagian wilayah Negara RI. Kemudian keduanya menjadi satu kesatuan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan kedudukan

---

<sup>32</sup> Badan Pemeriksa Keuangan DIY, 2013, "Kajian Hukum tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", diakses dari <http://yogyakarta.bpk.go.id> pada tanggal 14 Februari 2018, pukul 13.00

Kepala Daerah yang diisi oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Wakil Kepala Daerah yang diisi oleh Sri Paku Alam VIII, yang keduanya bertanggung jawab langsung terhadap Presiden Republik Indonesia.

Kedudukan Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Kepala Daerah diatur oleh Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang menyatakan bahwa:

“Kami Presiden RI menetapkan Ingkang Sinuwun Kangjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati ing Alogo Abdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Ingkang Kaping Songo ing Ngayogyakarta Hadiningrat pada kedudukannya dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kangjeng Sultan akan menyerahkan pikiran, tenaga, jiwa dan raga demi keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian RI.”<sup>33</sup>

Kedudukan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah diatur oleh Piagam Kedudukan Sri Paku Alam VIII yang menyatakan bahwa:

“Kami Presiden RI menetapkan Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam Ingkang Kaping VIII pada kedudukannya dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kanjeng Gusti akan menyerahkan

---

<sup>33</sup> Fajar Laksono, dkk, 2011, “Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”, *Jurnal Konstitusi*, Vol.8/No.6/ Desember 2011, Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm 1069

pikiran, tenaga, jiwa dan raga demi keselamatan daerah Paku Alaman sebagai bagian dari Republik Indonesia.”<sup>34</sup>

Akan tetapi Pada 5 September 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alaman VIII mengeluarkan amanat yang dibuat secara terpisah.<sup>35</sup>

a. Isi Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX, yakni:

*Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat menetapkan:*<sup>36</sup>

1. *Bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia*
2. *Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Yogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.*
3. *Bahwa perhubungan antara Negeri Yogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan kami bertanggungjawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia.*

b. Dan Amanat Sri Paku Alaman VIII berisi sebagai berikut:<sup>37</sup>

1. *Bahwa Negeri Paku Alaman, yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia*
2. *Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Paku Alaman, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Paku Alaman mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.*
3. *Bahwa perhubungan antara negeri Paku Alaman dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat*

---

<sup>34</sup>*Ibid.*

<sup>35</sup> Badan Pemeriksa Keuangan, *Op.Cit*, hlm 3

<sup>36</sup> Fajar Laksono, dkk, *Op.Cit*, hlm 1069

<sup>37</sup>*Ibid*, hlm 1070

*langsung dan kamu bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia.*

Pada saat itu DIY belum bisa dikatakan terbentuk dengan amanat-amanat tersebut, karena Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII mengeluarkan amanat masing-masing. Yang berarti diantara keduanya masih terpisah karena keduanya merupakan daerah istimewa.

Kemudian, pada 30 Oktober 1945 akhirnya kedua pihak tersebut mengeluarkan satu Amanat yang ditandatangani oleh kedua belah pihak. Amanat tersebut dibuat berdasarkan:<sup>38</sup>

- c. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII yang menyatakan”
  1. Kedaulatan rakyat dan keadilan sosial yang terdapat dalam UUD;
  2. Amanat 5 September 1945;
  3. Perebutan kekuasaan Belanda dan Jepang oleh rakyat kepada Sultan dan Paku Alam;
  4. Pernyataan Komisaris Tinggi bahwa tidak perlu adanya subkomisariat dalam DIY;
  5. Pembentukan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Daerah (BPKNID) Yogyakarta.

---

<sup>38</sup>*Ibid.*

Dalam amanat ini Sultan dan Paku Alam semufakat dengan BPKNID dengan menyatakan:

*“Supaya jalannya Pemerintahan dalam Daerah Kami berdua dapat selaras dengan dasar-dasar Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, bahwa Badan Pekerja tersebut adalah suatu badan Legislatif (Badan pembikin Undang-undang) yang dapat dianggap sebagai wakil rakyat dalam Daerah kami berdua untuk membikin Undang-undang dan menentukan haluan jalannya pemerintahan dalam daerah Kami berdua yang sesuai dengan kehendak rakyat.*

Amanat tanggal 30 Oktober 1945, secara umum mengatur tentang pembentukan badan-badan pemerintahan DIY pasca bergabung dengan Republik Indonesia. Amanat ini juga merupakan pernyataan bahwasanya pemerintahan yang dijalankan penjajah Belanda dan kemudian Jepang sudah direbut oleh rakyat dan diserahkan kembali kepada Kasultanan untuk dijalankan kembali. Di awal tahun 1946, Yogyakarta menjadi ibukota sementara dikarenakan kondisi Jakarta sedang tidak aman. Dipilihnya Yogyakarta sebagai ibukota karena maklumat yang dikeluarkan pada tanggal 5 September 1945 yang menyatakan bahwasanya rakyat Yogyakarta setia kepada negara. Berdasar Maklumat tersebut, para pemimpin beserta rakyat Yogyakarta merupakan Republikan.

Sejak zaman kemerdekaan, keistimewaan suatu daerah sudah diakui oleh Negara Republik Indonesia. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“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 daerah yang bersifat istimewa”.

Berdasarkan Pasal tersebut, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan sendiri yang saat ini telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan sendiri tersebut dinyatakan:

“Daerah-daerah yang mempunyai hak, asal-usul dan di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan Undang-Undang Pembentukandapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat Provinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.

Ketentuan yang khusus mengatur tentang Daerah yang bersifat istimewa juga diatur dalam undang-undang tersebut. Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden berdasar keturunan yang berkuasa di daerah itu sendiri pada zaman sebelum Indonesia, dengan syarat-syarat kecapakan, kejujuran, serta adat istiadat daerah itu diatur dalam Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan sendiri.

### a. Masa Orde Lama

Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk secara resmi dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang diberlakukan sejak 15 Agustus 1950, yang dimana Undang-Undang ini sebagai acuan DIY untuk menjalankan peraturan pada saat itu. Namun, sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta sejatinya sudah digunakan sejak lama beberapa tahun sebelum Undang-undang itu ada. Karena pengakuan untuk daerah-daerah swapraja seperti Yogyakarta, Pakualaman dan daerah lainnya sebagai daerah-daerah istimewa sudah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.<sup>39</sup> Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah singkat yang hanya berisi 7 Pasal yakni hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewarganegaraan, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. Dengan isi pasal yang dianggap belum memiliki pengaturan yang lebih luas, maka Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 sebagai perubahan dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dengan penambahan kewenangan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Ir. Sujamto, 1988, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: PT Bina Aksara, hlm 204

<sup>40</sup>“Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta”, diakses dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah\\_Daerah\\_Istimewa\\_Yogyakarta](https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta) pada tanggal 14 Februari 2018 pada pukul 16.00

Namun, dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta pada dasarnya hanya merupakan undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan Provinsi DIY saja dan belum mengatur pemerintahan DIY secara komplit, terutama perihal pengisian jabatan Gubernur dan wakil Gubernur.

Adapun penambahan ayat yang mengatur peletakan jabatan anggota DPRD DIY yang disebabkan oleh perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Selain itu ada perubahan lain yang mengatur urusan rumah tangga DIY. Dengan adanya perkembangan yang terjadi dalam ketatanegaraan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 diperbaharui dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini diberlakukan untuk seluruh Indonesia. Dari undang-undang tersebut, dapat diketahui bahwasanya keistimewaan yang dimiliki suatu Daerah terletak pada kedudukan Kepala Daerahnya. Dimana Kepala Daerah itu diangkat oleh Pemerintah Pusat yang berasal dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu sendiri pada zaman dahulu sebelum Republik Indonesia.<sup>41</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dijelaskan jika Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat, maka Kepala Daerah tersebut tidak

---

<sup>41</sup> Badan Pemeriksa Keuangan DIY, *Op.Cit*, hlm 5

dapat ditumbangkan kedudukannya oleh DPRD, serta yang menyangkut honorarium ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, bukan oleh daerah itu sendiri.

Kemudian, dengan kembalinya ketatanegaraan kepada Undang-Undang Dasar 1945 sejak Dekrit Presiden RI pada 5 Juli 1959, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Namun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tersebut tidak berlaku lagi setelah pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 diperbaharui karena dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan keadaan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dibentuk agar dapat menyamakan kedudukan Pemerintahan Daerah serta untuk menertibkan penyelenggaraan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah diberlakukan untuk seluruh Indonesia, termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta.

Meski Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk menyeragamkan kedudukan Pemerintah Daerah, namun keistimewaan DIY tetap diakui, seperti yang disebutkan dalam Pasal 91 (Aturan Peralihan) huruf b:

“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 terkait pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya,”

#### **b. Orde Baru**

Pengakuan keberadaan Daerah Istimewa untuk DIY masih tetap diberlakukan hingga Masa Orde Baru berakhir. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 122 dinyatakan bahwa Keistimewaan yang diberikan untuk Provinsi DIY seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dinyatakan tetap berlaku. Dari penjelasan tersebut, pengakuan atas DIY berdasarkan asal-usul yang sudah berlaku sejak dulu, serta peranannya dalam sejarah nasional. Juga keistimewaan yang dimiliki karena pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernurnya didasari keturunan dari pendahulunya yang tentunya memenuhi syarat-syarat tertentu yang sudah diatur dalam undang-undang.

Lalu sebelum adanya UU KDIY, peraturan yang dijalankan DIY mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang terakhir pada saat itu). Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah, mengatur pemerintahan daerah secara umum, namun didalamnya mengatur beberapa hal pokok mengenai pengaturan yang berkaitan dengan DIY, yakni:

1. Pasal 2 Ayat (8): “Negara mengakui dan menghormati satu-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang di atur oleh undang-undang”, yang berarti DIY diakui keberadaannya sebagai daerah istimewa,
2. Pasal 2 Ayat (9): “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”, yang berarti Keraton Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat diakui keberadaan hukum adatnya karena DIY merupakan sebuah wilayah yang berdiri dengan warga yang menjunjung tinggi ketradisionalannya, serta pemerintahan yang berdiri dengan kesatuan masyarakat hukum adatnya.

Untuk lebih memudahkan memahami perbedaan Undang-Undang yang mengatur Keistimewaan DIY, di bawah ini merupakan tabel pengaturan yang mengatur Keistimewaan Yogyakarta dalam Undang-Undang.

**Tabel perbedaan Undang-Undang yang mengatur Keistimewaan Yogyakarta:**

No	Undang-Undang	Pengaturan yang diatur
1	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan sendiri	Dalam Undang-Undang ini, diatur susunan dan kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang hanya diatur di dalam Pasal 1 ayat (2): “Daerah-daerah yang mempunyai hak, asal-usul dan di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan Undang-Undang Pembentukan dapat ditetapkan

		<p>sebagai Daerah Istimewa yang setingkat Provinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.</p> <p>Dan Pasal 18 Ayat (5) yang menyatakan:</p> <p>“Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden berdasar keturunan yang berkuasa di daerah itu sendiri pada zaman sebelum Indonesia, dengan syarat-syarat kecapakan, kejujuran, serta adat istiadat daerah itu”</p>
2	<p>Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta</p>	<p>Undang-undang ini hanya berisi 7 Pasal, yakni mengenai Wilayah dan Ibu Kota, jumlah anggota DPRD, macam kewarganegaraan, serta aturan-aturan yang bersifat peralihan.</p>
3	<p>Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta</p>	<p>Dalam perubahan atas UU No. 3 Th 1950 tidak diatur lagi mengenai keistimewaan Yogyakarta, karena pengaturan mengenai keistimewaan sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan sendiri</p>
4	<p>Undang-Undang Nomor 1</p>	<p>Di dalam Undang-Undang ini,</p>

	Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	pengaturan Keistimewaan Yogyakarta tidak jauh berbeda dengan pengaturan Keistimewaan yang diatur dalam UU No.22 Th. 1948.
5	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	Undang-Undang ini mengatur DIY secara khusus di aturan peralihan. Setelah status Istimewa Yogyakarta hampir dihapuskan di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, susunan dan tata pemerintahan DIY disamakan dengan daerah-daerah lain, kecuali pengaturan Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa.
6	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Dalam Undang-Undang ini, status keistimewaan DIY masih tetap diakui. Namun, diisyaratkan untuk diatur secara khusus. Sebelum adanya

		Undang-Undang Keistimewaan, seluruh pelaksanaan pemerintahan mengacu pada Undang-Undang ini.
7	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	Setelah melalui proses yang panjang untuk menyusun Undang-Undang Keistimewaan, DIY telah memiliki Undang-Undang yang telah mengatur Keistimewaannya sendiri yang di dalamnya terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal. Yang di dalamnya mengatur lima aspek keistimewaan, yakni tata cara pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan Pemerintah DIY, bidang pertanahan, kebudayaan, dan tata ruang.

**c. Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta (RUUK Yogyakarta) pada tanggal 31 Agustus 2012 disahkan oleh DPR yang dipimpin

oleh Pramono Anung. RUUK Yogyakarta ini dilakukan setelah sekian lama terjadi banyaknya polemik yang terjadi pada DIY.<sup>42</sup>

Ada beberapa pertimbangan yang untuk mendesak perumusan regulasi mengenai Keistimewaan DIY, diantaranya:<sup>43</sup>

- a. Dibutuhkannya instrumen hukum yang baru dan jelas untuk aturan mengenai Pengisian Jabatan Gubernur, yang saat itu banyak terjadi kontroversi mengenai ketidakjelasan aturan yang berlaku.
- b. Tidak jelasnya perumusan pengaturan mengenai substansi keistimewaan.
- c. Tersendatnya proses reformasi perkembangan politik Indonesia pada tingkat nasional.

Banyaknya pertanyaan mengenai rasionalitas Keistimewaan yang diberikan pada DIY, untuk menjawabnya tidak hanya dengan pertimbangan-pertimbangan yang sudah disebutkan di atas, namun ada beberapa alasan lain, yakni:<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Dian Putri Pratama, dkk, "Kajian Tentang Politik Hukum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", Vol.1/No.2/2013, *Diponegoro Law Review*, Universitas Diponegoro Semarang, hlm 3

<sup>43</sup> *Naskah Akademik dan RUUK Yogyakarta*, Vol.2/No.1/2008, Fakultas Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm 8

<sup>44</sup> Fakultas Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, *Op.Cit.* hlm 10

a. Alasan filosofis

Pilihan sadar untuk menjadi bagian Indonesia merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Pakualaman, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan. Yang mengangungkan kebhinekaan dalam keikaan sehingga Keistimewaan Yogyakarta bisa menjadi solusi Negara pada saat dihadapkan oleh masalah. Sebagaimana sudah dituangkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian, pengokohan terhadap masyarakat multikultural agar harmonis dapat menjadikan Rumusan Keistimewaan DIY sebagai dasarnya.

b. Alasan Politik-Sejarah

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki sejarah yang khas dalam dirinya sendiri, yang sekaligus merupakan bagian dari sejarah Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Dimana daerah lainnya tidak memiliki kekhasan seperti halnya DIY. Status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil oleh penguasa Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, bukan karena pemberian dari identitas politik nasional.

c. Alasan Yuridis

Amanat Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kanjeng Sultan dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam dapat dideskripsikan sebagai novum hukum yang menyatakan bahwa status Yogyakarta telah mengalami perubahan dari sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa didalam teritorial NRI.

d. Alasan Sosial

Dalam beberapa dekade terakhir ini, DIY dipastikan akan terus mengalami perubahan sosial. Perkembangan-perkembangan tersebut tidak secara otomatis meminggirkan sentralitas Kasultanan maupun Pakualaman sebagai kepentingan masyarakat Yogyakarta. Pengakuan terhadap Kasultanan dan Pakualaman serta menjadikannya sebagai pengayom dan pusat budaya dilakukan oleh sebagaian besar masyarakat Yogyakarta.

e. Alasan Akademis

Penyelenggaraan pemerintahan dengan pemberian otonomi daerah yang berbeda-beda antara suatu daerah dengan daerah yang lain adalah sesuatu yang sangat umum terjadi dibeberapa negara.

Dengan berbagai pertimbangan-pertimbangan tersebut, dan setelah melalui proses yang panjang, UU KDIY Nomor 13 Tahun 2012 disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sidang Paripurna yang diselenggarakan pada 30 Agustus 2012 dan kemudian ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 6 September 2012. Ada perbedaan Undang-Undang ini jika dibandingkan dengan peraturan yang ada sebelum-sebelumnya. Dalam Undang-Undang ini ada 16 bab disertai 51 Pasal yang pengaturannya lebih menyeluruh.

Undang-Undang ini juga sebagai jawaban ketidakpastian mengenai kedudukan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai sebuah daerah otonom yang bersifat “istimewa” yang terkatung-katung pembahasannya ditangan Pemerintah Pusat selama sekitar satu dekade ke belakang, mengingat Provinsi DIY yang paling terlambat mendapatkan payung hukum kedudukan istimewanya apabila dibandingkan dengan daerah khusus/istimewa lainnya yang sudah ada dan diakui oleh NRI, yakni DKI Jakarta, Nangroe Aceh Darussalam, dan Papua.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Provinsi yang diberikan keistimewaan dalam menyelenggarakan pemerintahannya dalam kerangka Negara Republik Indonesia, hal ini dinyatakan dalam Pasal 1 UU KDIY. Yang kemudian pengertian mengenai “Keistimewaan” dinyatakan dalam Pasal 2, yang artinya berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Keistimewaan

kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan asal-usul juga sejarahnya, untuk mengatur serta mengurus kewenangannya sendiri.

UU KDIY ini mengatur lima aspek keistimewaan, diantaranya:

- a. Tentang Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas serta kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernurnya
- b. Tentang kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta
- c. Tentang Kebudayaan dari Daerah Istimewa Yogyakarta
- d. Tentang Pertanahan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta, dan
- e. Tentang Tata Ruang.

Pengaturan penyelenggaraan kewenangan urusan keistimewaan ini tentunya selalu didasari oleh nilai-nilai lokal yang memihak masyarakat Yogyakarta serta keadaan masyarakatnya.

### **C. Kedudukan Peraturan Daerah Istimewa Berkaitan dengan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Di Indonesia, masing-masing Daerah atau Provinsi memiliki peraturannya masing-masing, yakni sebuah Peraturan Daerah (Perda). Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa:

“Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur”

Peraturan Daerah juga terdiri atas Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Masing-masing Daerah memiliki Perda masing-masing, termasuk daerah-daerah khusus seperti Aceh yang memiliki Perda yang dikenal dengan *Qanun*, lalu di Papua memiliki Perda Khusus dan di Yogyakarta memiliki Perda yang dikenal dengan Perdais.

Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) merupakan peraturan daerah istimewa yang dibentuk oleh DPRD DIY dan Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. Ketentuan-ketentuan lebih lanjut terkait Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan diatur dengan Peraturan Daerah DIY, atau biasa disebut dengan PERDAIS. Yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 37 dan Pasal 38. Perdais merupakan Peraturan Daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY bersama dengan Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa. Perdais ini diperlukan sebagai turunan dari UU KDIY, agar Undang-Undang tersebut dapat diimplementasikan dengan baik. Dapat dikatakan kedudukan perdais ini setingkat dengan Perda Provinsi DIY.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus mengacu kepada asas-asas pembentukan perundang-undangan. Sebuah Peraturan

Daerah memiliki fungsi sebagai sebuah instrumen kebijakan guna melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan fungsi sebagai instrumen penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi rakyat di daerah.<sup>45</sup> Meskipun sebuah peraturan yang bersifat kedaerahan tersebut memiliki kekhususan dibanding dengan daerah yang lain, namun tujuan pengaturannya harus tetap berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan juga Undang-Undang Peraturan Daerah.

Perdais sebagai produk hukum tingkat daerah (Provinsi DIY) memiliki perbedaan sendiri dibandingkan dengan produk hukum lain yang disebut dengan perda. Dibentuknya perdais ini tidak bisa dipisahkan dari kedudukan istimewa DIY serta amanat dari UU KDIY. Dalam Pasal 7 yang mengatur mengenai Kewenangan Istimewa DIY merupakan latar belakang pembentukan perdais. Dalam Ayat (4) yang berbunyi:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Perdais”.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Perdais merupakan dasar hukum untuk menjalankan kewenangan istimewa. Dalam hukum pembentukan Perdais, diatur dalam Pasal 7 Ayat (4) *jo.* Pasal 37 Ayat (1) dengan mekanisme rancangan Perdais dapat diusulkan oleh DPRD DIY atau

---

<sup>45</sup> Ni'matul Huda, 1999, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, hlm 232

Gubernur. Yang kemudian dalam rancangan tersebut mendayagunakan nilai-nilai kearifan lokal, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang sudah tertanam dalam masyarakat serta menampung semua masukan dari masyarakat DIY.

Perdais yang telah ditetapkan oleh Pemerintahan DIY antara lain:

1. Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (sebagai Perdais Induk).
2. Perdais DIY Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.
3. Perdais DIY Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
4. Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.
5. Perdais DIY Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.