

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Keistimewaan DIY dan Undang-Undang Keistimewaan DIY

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan suatu daerah yang bersifat istimewa. Sejarah mencatat bahwa pada akhir abad ke-16 terdapat sebuah kerajaan Islam di Jawa bagian tengah-selatan bernama Mataram. Kerajaan ini berpusat di daerah Kotagede, kemudian pindah ke Kerta, Plered, Kartasura dan Surakarta. Lambat laun, kewibawaan dan kedaulatan Mataram semakin terganggu akibat intervensi Belanda. Akibatnya timbul gerakan anti penjajah di bawah pimpinan Pangeran Mangkubumi yang mengobarkan perlawanan terhadap Belanda beserta beberapa tokoh lokal yang dapat dipengaruhi oleh Belanda seperti Patih Pringgalaya. Untuk mengakhiri perselisihan tersebut maka dibuatlah Perjanjian Giyanti atau Palihan Nagari.

Perjanjian Giyanti yang ditandatangani pada tanggal 13 Februari 1755 menyatakan bahwa Kerajaan Mataram dibagi menjadi dua yaitu Kesunanan Surakarta Hadiningrat dan Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Surakarta dipimpin oleh Susuhunan Paku Buwono III, sementara Yogyakarta dipimpin oleh Pangeran Mangkubumi yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I.

Perjanjian Giyanti ini kemudian diikuti pula dengan pertemuan antara Sultan Yogyakarta dengan Sunan Surakarta di Lebak, Jatisari

pada tanggal 15 Februari 1755. Dalam pertemuan ini dibahas mengenai peletakan dasar kebudayaan bagi masing-masing kerajaan. Kesepakatan yang dikenal dengan nama Perjanjian Jatisari ini membahas tentang perbedaan identitas kedua wilayah yang sudah menjadi dua kerajaan yang berbeda. Bahasan di dalam perjanjian ini meliputi tata cara berpakaian, adat istiadat, bahasa, gamelan, tari-tarian, dan lain-lain. Inti dari perjanjian ini kemudian adalah Sultan Hamengku Buwono I memilih untuk melanjutkan tradisi lama budaya Mataram. Sementara itu, Sunan Pakubuwono III sepakat untuk memberikan modifikasi atau menciptakan bentuk budaya baru. Pertemuan Jatisari menjadi titik awal perkembangan budaya yang berbeda antara Yogyakarta dan Surakarta.

Tanggal 13 Maret 1755 adalah tanggal bersejarah untuk Kesultanan Yogyakarta. Pada tanggal inilah proklamasi atau Hadeging Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat dikumandangkan. Selanjutnya, Sultan Hamengku Buwono I memulai pembangunan Keraton Yogyakarta pada tanggal 9 Oktober 1755.

Proses pembangunan berlangsung hingga hampir satu tahun. Selama proses pembangunan tersebut, Sri Sultan Hamengku Buwono I beserta keluarga tinggal di Pesanggrahan Ambarketawang. Sri Sultan Hamengku Buwono I beserta keluarga dan para pengikutnya memasuki Keraton Yogyakarta pada tanggal 7 Oktober 1756. Peristiwa

ini ditandai dengan *sengkalan memet: Dwi Naga Rasa Tunggal dan Dwi Naga Rasa Wani*.⁴

Seiring berjalannya waktu, wilayah Kesultanan Yogyakarta mengalami pasang surut, utamanya terkait dengan pengaruh pemerintah kolonial baik Belanda maupun Inggris. Pada tanggal 20 Juni 1812, ketika Inggris berhasil menyerang dan memasuki keraton, Sultan Hamengku Buwono II dipaksa turun tahta sebagai penggantinya, Sri Sultan Hamengku Buwono III dipaksa menyerahkan sebagian wilayahnya untuk diberikan kepada Pangeran Notokusumo (putera Hamengku Buwono I) yang diangkat oleh Inggris sebagai Adipati Paku Alam I.

Wilayah kekuasaan Kesultanan yang diberikan kepada Paku Alam I meliputi sebagian kecil di dalam ibukota negara dan sebagian besar di daerah Adikarto (Kulonprogo bagian selatan). Daerah ini bersifat otonom, dan dapat diwariskan kepada keturunan Pangeran Notokusumo. Oleh karena itu, sejak 17 Maret 1813, Adipati Paku Alam I mendeklarasikan berdirinya Kadipaten Pakualaman.

Perubahan besar berikutnya terjadi setelah lahirnya Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Raja Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono IX segera mengucapkan selamat atas berdirinya republik baru tersebut kepada para proklamator kemerdekaan.

⁴ Sengkalan memet adalah sederetan kata atau kalimat yang mengandung makna nilai angka tahun tertentu yang divisualisasikan dalam bentuk gambar atau ukiran, patung dan semacamnya. Dwi Naga Rasa Tunggal dan Dwi Naga Rasa Wani menunjukkan tahun 1682 tahun Jawa atau 1756 Masehi yang divisualisasi dalam bentuk gambar ukiran pada atap pintu keraton (dua naga yang ekornya melilit jadi satu)

Dukungan terhadap republik semakin penuh manakala Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII mengeluarkan amanat pada tanggal 5 September 1945 yang menyatakan bahwa wilayahnya yang bersifat kerajaan adalah bagian dari Negara Republik Indonesia.

Menerima amanat tersebut maka Presiden pertama Republik Indonesia, Ir. Sukarno, menetapkan bahwa Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam merupakan dwi tunggal yang memegang kekuasaan atas Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).⁵

Pengakuan NKRI atas keistimewaan suatu daerah telah tercantum dalam konstitusi negara. Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Hal ini mengandung makna bahwa negara memberikan jaminan pengakuan dan penghormatan kepada satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat istimewa, demikian halnya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam hal ini Pemerintah wajib menentukan langkah bijaksana untuk mengambil kebijakan untuk tetap menjaga dan memelihara jalannya roda pemerintahan dengan stabilitas di segala aspek kehidupan dalam penyelenggaraan ketatanegaraan, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pengaturan Keistimewaan DIY yang diimplementasikan dalam UUK DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik

⁵Keraton Daerah Istimewa Yogyakarta, *Cikal Bakal Keraton Kesultanan Yogyakarta*, <http://keratonjogja.id/cikal-bakal/detail>, Rabu 13/12/2017 pkl. 15.57

dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kesultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-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.

Berkaitan dengan hal tersebut, lahirlah Undang-Undang Keistimewaan DIY sebagai sebuah produk hukum yang disepakati bersama secara demokrasi atas dasar pertimbangan adat, istiadat, budaya yang melibatkan tiga pilar demokrasi antara Kesultanan Yogyakarta, Kadipaten Pakualaman sebagai pilar lembaga adat budaya. Dalam hal ini, masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta yang direpresentasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai pilar lembaga daerah. Sebagaimana Undang-Undang Keistimewaan DIY dibentuk untuk memberikan kedudukan hukum istimewa bagi Provinsi Yogyakarta berdasarkan amanat UUD 1945 dalam Pasal 18B ayat (1). Kedudukan hukum istimewa itu mencakup/meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
- c. Kebudayaan
- d. Pertanahan, dan
- e. Tata ruang⁶

B. Tinjauan Umum Tentang *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi, memiliki peran penting dalam memelihara ketentuan-ketentuan dalam konstitusi agar tidak terjadi “huruf-huruf mati” yang tertulis indah dalam buku-buku, melainkan terjelma dan ditaati dalam praktik kehidupan bernegara.⁷ Konstitusi adalah sejarah perjuangan manusia untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan bagi hak-hak dasarnya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hasil perubahannya adalah salah satu contoh konstitusi modern yang mencantumkan hak-hak dasar warga negara sebagai substansi utama. Apabila terdapat undang-undang yang terbukti melanggar hak-hak dasar warga negara tersebut, maka undang-undang tersebut harus dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.⁸ Oleh karena itu kemudian diatur mekanisme pengujian undang-undang atau *judicial review*. *Judicial review* berasal

⁶R.I., *Putusan Mahkamah Konstitusi*, Nomor 88/PUU-XIV/2016 tentang “ Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm 149.

⁷Rafiuddin, 2012, “*Penalaran Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Yang Diuji Lebih Dari Sekali (Studi Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2003-2010)*” (Tesis Pascasarjana tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia), hlm. 44.

⁸*Ibid*, hlm. 45

dari negara-negara yang menganut prinsip supermasi konstitusi.⁹ Istilah pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) dapat dibagi berdasarkan subjek yang melakukan pengujian, objek peraturan yang diuji, dan waktu pengujian.

Dilihat dari segi subjek yang melakukan pengujian, pengujian dapat dilakukan oleh hakim (*toetsingsrecht van de rechter* atau *judicial review*), pengujian dilakukan oleh lembaga legislatif (*legislative review*), dan pengujian yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif (*executive review*).¹⁰ *Norm control mechanism* adalah tiga macam yang dapat diuji. Ketiga norma ini merupakan bentuk norma hukum dari proses pengambilan keputusan. Ketiga bentuk norma tersebut adalah¹¹:

- a. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*);
- b. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*);
- c. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgment*) atau vonis.

Dalam kepustakaan (*literature*) ataupun dalam praktiknya terdapat dua macam hak menguji (*toetsingsrecht*), yaitu¹²:

⁹Mulyanto Ahmad, "Problematika Pengujian Peraturan Undang-Undang (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi", *Yustisia*,1(Januari-April,2013), hlm. 187, Diakses Sabtu 4/11/2017 pk. 13.34 wib <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/download/11070/9902>

¹⁰H. A. S Natabaya, 2006, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 187.

¹¹Mulyanto Ahmad, *Loc. cit.*

¹²Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, hlm. 87.

- a. Hak menguji formal (*formale toetsingsrecht*), pengujian undang-undang yang berkenaan dengan proses pembentukan undang-undang dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil. Dalam pengujian formil (*formale toetsingsrecht*) undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang menjadi ukuran adalah formalitas pembentukan undang-undang yang meliputi, institusi atau lembaga yang mengusulkan dan membentuk undang-undang, prosedur persiapan sampai dengan pengesahan undang-undang yang meliputi rencana dalam prolegnas, amanat presiden, tahapan-tahapan yang dibentuk dalam tata tertib DPR, serta korum DPR, dan pengambilan keputusan, yaitu menyetujui secara aklamasi atau *voting*, atau tidak disetujui sama sekali.¹³
- b. Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*), pengujian undang-undang yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Jimly Asshiddiqie, pengujian materiil adalah pengujian suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi mengenai adanya pertentangan materinya

¹³*Ibid*, hlm. 93.

atau juga tentang kekhususan yang dimiliki oleh suatu aturan dibandingkan norma yang berlaku umum.¹⁴

Permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dapat diajukan oleh¹⁵ :

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. Badan hukum publik atau privat, atau
- d. Lembaga Negara

Putusan Mahkamah Konstitusi berupa putusan yang mengabulkan permohonan untuk sebagian atau seluruhnya,¹⁶ menyatakan suatu permohonan pengujian undang-undang tidak dapat diterima,¹⁷ dan menolak permohonan untuk sebagian atau seluruhnya dengan menyatakan suatu undang-undang, pasal, ayat atau frasa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat (*legall null and void*).

¹⁴ *Ibid*, hlm. 96.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 99.

¹⁶ Penjelasan : Amar putusan mengabulkan seluruhnya apabila petitum pemohon dikabulkan seluruhnya tanpa terkecuali, sedangkan mengabulkan sebagian apabila petitum pemohon hanya beberapa saja yang dikabulkan.

¹⁷ Penjelasan : putusan ini terjadi apabila pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan, permohonan pemohon tidak jelas, antara posita yang diajukan dan petitum bertentangan, permohonan kehilangan objek

C. Tinjauan Umum Tentang Pugeran Keraton Daerah Istimewa Yogyakarta

Dalam menjalankan roda pemerintahannya, Kesultanan Yogyakarta tidak lepas dari eratnya nilai-nilai keislaman yang hidup sejak zaman Mataram. Aturan-aturan tersebut disebut Pugeran. Pugeran sendiri adalah konstitusi yang hidup dalam hukum keistimewaan Yogyakarta hingga saat ini. Pugeran berasal dari kata uger yang artinya patokan, acuan, rujukan, atau aturan, atau tatanan, alias norma, atau kaidah.¹⁸ Pugeran adat menurut Raden Mas H. Tirun Marwito, S.H., Kanjeng Raden Tumenggung H. Jatiningrat, S.H., putra dari BPH Prabuningrat, putra dari Sultan Hamengku Buwono VIII bahwa Pugeran adat adalah pokok-pokok kaidah yang termasuk dalam kategori konvensi atau hukum adat yang tidak harus tertulis, tapi dijalankan, diyakini kebenarannya, dan dijadikan sumber hukum dasar dalam sistem negara kerajaan masyarakat adat yang tidak boleh diubah begitu saja.¹⁹

Seperti misalnya Pembukaan UUD 1945, Pancasila, Proklamasi Tahun 1945 sebagai amanat penderitaan rakyat, Pugeran tersebut dapat dilacak melalui simbol-simbol peristiwa dan amar amanat seperti misalnya: Nama seorang Sultan Hamengku Buwono secara lengkap adalah Pugeran adat sehingga tidak boleh diganti siapa pun.

¹⁸R.I., *Risalah Sidang Perkara Nomor 88/PUU/XIV/2016*, tentang “ Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 23.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 24

Nama Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat secara lengkap adalah Pugeran adat sehingga tidak boleh diubah siapa pun. Tata letak ibu kota Keraton sebagai ibu kota sesuai planologi²⁰ kota yang diletakkan Sultan Hamengku Buwono I tahun 1755 sebagai *askosmos* (jagad ageng) maupun *askosmis* (jagad alit) yang sarat dengan nilai-nilai filosofis ajaran hidup yang dijadikan sumbu filosofis merupakan Pugeran adat yang tidak dapat diubah. Regalia atau simbol-simbol upacara adat, penobatan seorang sultan, ampilan dalem, busana, ageman dalem, setting tempat duduk, gending-gending yang dibunyikan, pusaka, kereta, dan alat kelengkapan lain yang syarat dengan makna filosofis adalah Pugeran adat yang berlaku tetap dan menjadi Pugeran adat sejak penobatan Sultan Hamengku Bowono I sampai dengan sultan selanjutnya.²¹

Namun lain halnya menurut Sri Sultan Hamengku Buwono X, Pugeran dapat teraktualisasi dalam bentuk yang dinamis sesuai kebutuhan. Namun tentunya adalah tetap menjaga warisan daulat dan jajaran kerajaan, baik itu dari para leluhur Mataram, maupun dari Sang Pencipta. Pugeran sama dengan undang-undang, atau bahkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dimana pembentuknya Presiden, DPR, dan MPR bisa mengubahnya sesuai kebutuhan zaman dan konstitusi itu sendiri. Pugeran itu sesungguhnya konstitusi yang

²⁰ Planologi = perencanaan wilayah.

²¹R.I., *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU/XIV/2016* tentang “ Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 151-152

sedang hidup dalam hukum keistimewaan Yogyakarta, Pugeran bisa saja lahir dari bawah. Namun kemudian kewajiban dan tanggung jawab guna menghidupi tatanan atau tata krama, atau uger berada di tangan raja. Raja yang kuat punya kewajiban dan tanggung jawab guna menghidupkan Pugeran itu agar mampu mengikuti kebutuhan dan kehendak zaman. Raja juga punya kewajiban untuk terus menghidupkan pesan, warisan, atau perintah para leluhur Kerajaan Mataram dan Tuhan Yang Maha Kuasa.

Pugeran adat adalah identik dengan pokok-pokok kaidah hukum, adat yang dijadikan sumber rujukan utama, sebagaimana Kitab Surya Raja yang disakralkan. Sebagaimana masyarakat Minang memaknai hukum adat bersendikan syarak dan syarak bersendikan kitabulah, serta kesatuan masyarakat hukum adat yang dilindungi oleh UUD 1945, Pasal 18B ayat (2), serta keputusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, "Kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya secara *de facto* masih ada dan/atau masih hidup, *actual assistance*, atau paling tidak memiliki perasaan kelompok, ada pranata adat, ada harta, dan/atau benda adat, ada perangkat norma hukum adat."²² Hukum adat dikemukakan pertama kali oleh Prof. Snouck Hurgronje seorang ahli sastra timur dari Belanda. Sebelum istilah hukum adat berkembang, dulu dikenal istilah adat *recht*. Prof. Hurgronje dalam bukunya *de Atjehers* pada

²²*Ibid.*

tahun 1893-1894 menyatakan, “Hukum rakyat Indonesia yang tidak dikodifikasi adalah *de Atjehers*.”

Kemudian istilah ini dipergunakan oleh Prof. Mr. Cornelis van Vollenhoven, seorang sarjana sastra yang juga sarjana hukum yang pula menjabat sebagai Guru Besar pada Universitas Leiden Belanda. Ia memuat istilah *adatrecht* dalam bukunya yang berjudul, *Adatrecht van Nederlandsch-Indië*. Menurut Prof. Cornelis van Vollenhoven, "Hukum adat adalah keseluruhan aturan tingkah laku positif yang di satu pihak mempunyai sanksi hukum dan di pihak lain dalam keadaan tidak dikodifikasi atau adat. Tingkah laku positif memiliki makna hukum yang dinyatakan berlaku di sini dan sekarang. Sedangkan sanksi yang dimaksud adalah reaksi konsekuensi dari pihak lain atas suatu pelanggaran terhadap norma atau hukum.²³Dapat diketahui bahwa Pugeran adat ada yang tidak tertulis maupun tertulis.

²³*Ibid.*