

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada zaman kolonial Belanda, Surakarta merupakan daerah *zelfbesturende landcappen*, yaitu daerah yang berhak memerintah daerahnya sendiri.¹ *Zelfbesturende landcappen* di hadapan pemerintahan pusat, dalam hal ini pemerintah kolonial Belanda tidaklah sama dengan daerah jajahan atau daerah otonom biasa.² Kemudian pada masa pendudukan Jepang, Surakarta ditetapkan sebagai Daerah Istimewa dengan sebutan *Kochi*. Rajanya diberi sebutan *Koo*, yaitu Surakarta *Koo* dan Mangkunegoro *Koo*. Pemerintahan Surakarta disebut *Kooti Sumotyookan*.³

Mengingat Jepang banyak mengalami kekalahan melawan Sekutu, maka pemerintahan Jepang mendorong pembentukan badan-badan yang merancang kemerdekaan Indonesia, ada Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

¹ Julianto Ibrahim, *Propinsi Daerah Istimewa Surakarta*, Yogyakarta, Darmakarta, 2011, hlm. 1.

² Sri Juari Santosa, *Suara Nurani Keraton Surakarta: Peran Keraton Surakarta dalam Mendukung dan Mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Yogyakarta, Komunitas Studi Didaktika, 2002, hlm. xv.

³ *Ibid*, hlm. 2.

Surakarta sebagai daerah *Kochi* diikutkan dalam keanggotaan BPUPKI dalam merancang naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Anggota BPUPKI dari Keraton Surakarta adalah Radjiman Widiodiningrat, Wongsonegoro, Wuryaningrat, Sosrodiningrat, Soerjahamidjaja, dan Soepomo.⁴ Radjiman Widiodiningrat kemudian menjabat sebagai ketua BPUPKI.

Dalam menggagas Konstitusi UUD 1945, Soepomo mengusulkan agar rancangan Konstitusi UUD 1945 harus memasukkan pasal yang pada intinya memberikan penghormatan dan jaminan kepada daerah istimewa (*kochi* atau daerah *zelfbesturende landschappen*). Keberadaan daerah istimewa harus dinyatakan sebagai daerah bukan negara yang menjadi bagian dari wilayah Negara Indonesia. Hal ini kemudian termaktub dalam Pasal 18 UUD 1945.⁵ Hal ini senafas dengan konsekuensi bangsa Indonesia menyatakan diri sebagai Negara Kesatuan, yang di dalam negara tidak ada negara bagian.

Gagasan Soepomo agar rancangan UUD 1945 menjamin pengaturan tentang daerah istimewa dijelaskan dalam rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945 yang isinya:⁶ *pertama*, memberikan jaminan kedudukan *kooti* dalam Konstitusi UUD 1945; *kedua*, memberikan penghormatan pada daerah istimewa atau *kooti* dalam susunannya yang asli; *ketiga*, daerah

⁴Kusno S Utomo dkk, *Surakarta Bukan Jawa Tengah*, Bangun Bangsa, Yogyakarta, 2013, hlm. 15.

⁵*Ibid*, hlm. 12.

⁶*Ibid*, hlm. 15.

zelfbesturende landcappend dinyatakan sebagai daerah bukan negara; dan *keempat*, penguasa *kooti*(Raja) setingkat dengan gubernur.

Pada rapat PPKI tanggal 19 Agustus 1945, ditetapkan wilayah-wilayah (provinsi) Republik Indonesia berjumlah 10, yakni: Jabar, Jateng, Jatim, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Sunda Kecil, Sumatera, serta dua daerah istimewa yaitu **Daerah Istimewa Surakarta** dan Daerah Istimewa Jogjakarta.⁷

Pada tanggal yang sama, Presiden Republik Indonesia Soekarno menetapkan piagam kedudukan kepada Raja Surakarta Hadiningrat Sinuhun Paku Buwono XII yang bertuliskan, “Kami Presiden Republik Indonesia, menetapkan: Ingkang Sinuhun Kanjeng Susuhunan Paku Buwono Ingkang Kaping XII, Ing Surakarta Hadiningrat pada kedudukannya. Dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kanjeng Susuhunan akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa, dan raga untuk keselamatan daerah Surakarta sebagai bagian dari pada Republik Indonesia”.

Membalas piagam kedudukan yang diberikan oleh Presiden Soekarno, pada 01 September 1945, Sri Sunan Paku Buwono XII dan Mangkunegara VIII memaklumkan diri, dengan menyatakan sebagai berikut:

1. Kami Pakubuwono XII, Susuhunan Negeri Surakarta-Hadiningrat menyatakan Negeri Surakarta-Hadiningrat, yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia, dan berdiri di belakang Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia;

⁷*Ibid*, hlm. 14.

2. Kami menyatakan bahwa pada dasarnya segala kekuasaan dalam daerah Negeri Surakarta-Hadiningrat terletak di tangan Susuhunan Surakarta-Hadiningrat, dan oleh karena itu, berhubung dengan keadaan pada dewasa ini, maka kekuasaan-kekuasaan yang sampai kini tidak di tangan kami dengan sendirinya kembali ke tangan kami;
3. Kami menyatakan bahwa perhubungan antara Negeri Surakarta-Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung;
4. Kami memerintahkan dan percaya kepada seluruh penduduk Negeri Surakarta-Hadiningrat, mereka akan bersikap sesuai dengan sabda kami tersebut.

Berbarengan dengan maklumat Paku Buwono XII, Mangkunegara VIII juga mengeluarkan maklumat yang bertuliskan dibawah ini:

Atas nama rakyat dan keluarga Mangkunegaran, Kami Mangkunegara VIII, Kepala Kerajaan Mangkunegaran menyatakan:

1. Bahwa Kerajaan Mangkunegaran suatu daerah istimewa dari pada Negara Republik Indonesia;
2. Bahwa semua urusan pemerintahan dalem Kerajaan Mangkunegaran kini ditetapkan dan dipimpin oleh pemerintah Mangkunegaran sendiri dengan mengingat peraturan pemerintah Republik Indonesia;
3. Bahwa perhubungan pemerintah Kerajaan Mangkunegaran dengan Pemerintah Republik Indonesia bersifat LANGSUNG;

4. Kami perintahkan kepada semua penduduk seluruh Kerajaan Mangkunegaran supaya memperhatikan dan mengindahkan semua aturan yang kami tetapkan.

Bergabungnya Surakarta menjadi bagian dari Republik Indonesia melalui maklumat Sri Sunan Paku Buwono XII dan Mangkunegaran VIII tersebut, merupakan sebuah kerelaan dan kecintaan Keraton Surakarta Hadiningrat kepada Negara Indonesia ini. Daerah Istimewa Surakarta Hadiningrat dinyatakan sebagai daerah atau wilayah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan sebagai negara bagian. Sebagaimana pemahaman bahwa Negara Indonesia merupakan suatu *eenheidstaat* atau satu negara. Di dalamnya tidak terdapat daerah yang bersifat *staat* atau serupa negara.⁸

Pada tanggal 15 Juli 1946, Presiden Soekarno menetapkan Surakarta Hadiningrat dan Ngayogyakarta sebagai daerah istimewa dengan dasar Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 tentang Pemerintah Di Daerah Istimewa Soerakarta Dan Jogjakarta (selanjutnya ditulis PP 16/SD Tahun 1946).⁹ Kehadiran PP 16/SD Tahun 1946 ini sehubungan dengan Pemerintah Pusat Republik Indonesia yang masih menghadapi persoalan revolusi kemerdekaan, maka perintah Pasal 18 UUD 1945 yang mengharuskan bahwa daerah istimewa diatur oleh undang-undang belum bisa dilaksanakan.

⁸Wasisto Raharjo Jati, Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, 2012, hlm. 752.

⁹ *Op., Cit*, hlm. 41.

Pada saat Surakarta dilanda konflik sosial sekitar tahun 1946 sampai 1949, demi menjaga keamanan, Sri Sunan Paku Buwono XII menyerahkan Pemerintahan Surakarta kepada Pemerintah Pusat. Penyerahan itu tidak dimaknai serta merta agar Pemerintah Pusat dapat berbuat sewenang-wenang terhadap Surakarta. Konsekuensi logisnya, apabila keadaan sudah normal kembali, maka Pemerintah Pusat harus mengembalikan kekuasaan itu kepada Keraton Surakarta Hadiningrat.¹⁰ Penyerahan ini dimaknai hanya sementara, hingga konflik reda, hak otonomi Surakarta sebagai daerah istimewa harus dikembalikan. Hal inilah yang harus kita tagih kepada Pemerintah Pusat sampai hari ini.

Namun pada kenyataannya, tanggal 04 Juli 1950, Surakarta malah dimasukkan menjadi bagian dari Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Tengah (selanjutnya ditulis UU Jawa Tengah) yang ditetapkan oleh Mr. Asaat. Secara landasan historis, yuridis maupun sosiologis, rumusan UU Jawa Tengah tersebut tidak sesuai atau melanggar semangat Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen *juncto* Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen dan PP 16/SD Tahun 1946.

Secara historis pembentukan Provinsi Jawa Tengah terjadi pada tahun 1905, berdasarkan penetapan pemerintah Hindia Belanda, jauh sebelum Indonesia merdeka. Sebelum dikeluarkannya keputusan desentralisasi,

¹⁰Sri Juari Santosa, *Suara Nurani Keraton Surakarta: Peran Keraton Surakarta dalam Mendukung dan Mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Yogyakarta, Komunitas Studi Didaktika, 2002, hlm. xvi.

hingga tahun 1905 Indonesia terbagi dalam beberapa wilayah atau *gewesten* yang sifatnya administratif. Sementara untuk Jawa Tengah sendiri terbagi dalam 5 (lima) *gewesten*, atau disebut sebagai wilayah asli Jawa Tengah yang sebenarnya, yaitu: Semarang, Rembang, Kedu, Banyumas, dan Pekalongan.¹¹

Apabila kita melihat sejarah asal-usul Surakarta sebagai daerah istimewa dalam ketatanegaraan di Indonesia. Maka sebetulnya pertanyaan muncul, dari mana dasar landasan pembentukan UU Jawa Tengah memasukan Surakarta sebagai bagian dari Jawa Tengah? Sebagaimana yang tertulis pada Pasal 1 ayat (1) UU Jawa Tengah yang berbunyi, “*Daerah jang meliputi Daerah Karesidenan Semarang, Pati, Pekalongan, Banyumas, Kedu, dan Surakarta ditetapkan menjadi Propinsi Djawa Tengah*”.

Padahal menurut penetapan Presiden Soekarno pada tanggal 15 Juli 1956, Daerah Istimewa Surakarta sebagai Provinsi kesembilan memiliki wilayah asli yang terdiri dari Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, dan Klaten, atau disingkat SUBOSUKA WONOSRATEN.¹²

Perihal masuknya Surakarta di UU Jawa Tengah sebagai bagian dari Provinsi Jawa Tengah, apabila dilihat historis dan yuridisnya, tentu UU Jawa Tengah tidak memaknai Surakarta yang sejak Indonesia masih embrio

¹¹Kusno S Utomo dkk, *Surakarta Bukan Jawa Tengah*, Bangun Bangsa, Yogyakarta, 2013, hlm. 29.

¹²*Ibid*, hlm. 13

sudah ditetapkan sebagai daerah istimewa (*zelfbesturende landcappen* menurut Belanda, dan *kochi* menurut Jepang). Sebagai daerah istimewa/swapraja yang berwenang untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri.

Bahwa dimasukkannya Surakarta sebagai wilayah Jawa Tengah telah merenggut hak konstitusional Surakarta sebagai daerah istimewa yang telah diperjuangkan oleh Soepomo. Beliau menginginkan di dalam konstitusi harus termuat pasal yang menghormati dan menjamin keberadaan sebuah daerah istimewa, termaktub dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen *juncto* Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Apabila ditinjau dari landasan yuridis, UU Jawa Tengah jelas-jelas tidak menghormati UUD 1945 Pasal 18B ayat (1). Ada juga keberadaan piagam kedudukan Presiden Soekarno kepada Kasunanan Surakarta Hadiningrat dan Mangkunegaran tertanggal 19 Agustus 1945. Yang kemudian dibalas oleh kerelaan Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran menjadi bagian dari Republik Indonesia melalui maklumat Paku Buwono XII dan Mangkunegara VIII.

Sebagai sebuah konsekuensi Indonesia sebagai Negara Hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), menempatkan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia yang di dalamnya termuat jaminan hak-hak konstitusional. Maka seharusnya, hak konstitusional Surakarta sebagai daerah istimewa diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Hak konstitusional Surakarta sebagai daerah istimewa dalam kedudukannya sebagai Provinsi secara jelas dan tegas dijamin oleh UUD 1945 dalam Pasal 18B ayat (1). Suatu keprihatinan karena keberadaan Surakarta sebagai daerah istimewa hak konstitusionalnya sampai detik ini dilanggar oleh UU Jawa Tengah.

Demi memulihkan hak konstitusional Surakarta yang dimasukan menjadi bagian dari Provinsi Jawa Tengah. Penulis berkiblat dari pendapat Yusril Ihza Mahendra, dalam keterangannya sebagai ahli pada sidang pengujian (*judicial review*) UU Jawa Tengah di Mahkamah Konstitusi pada tahun 2013 silam. Maka seharusnya Surakarta harus dipisahkan dari Provinsi Jawa Tengah, dan dibuatkan Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta dan Undang-Undang tentang Keistimewaan Surakarta. Karena hal ini adalah wujud taat dan patuh Negara Republik Indonesia dalam mengamalkan konstitusi UUD 1945. Sebagaimana yang dialami saudara mudanya yaitu, Daerah Istimewa Jogjakarta dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.

Mengembalikan Surakarta sebagai daerah istimewa merupakan ikhtiar jihad konstitusi, maka penelitian ini hadir untuk meyakinkan khalayak masyarakat bahwa kedudukan Daerah Istimewa Surakarta sebagai sebuah Provinsi dalam ketatanegaraan di Republik Indonesia ini adalah sah dan konstitusional.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan tersebut, rumusan masalah yang muncul dalam penelitian ini yakni: “Apakah Surakarta Memiliki Hak Konstitusional sebagai Daerah Istimewa Menurut Pasal 18B ayat (1) UUD 1945?”.

C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji sejarah kedudukan Surakarta sebagai Daerah Istimewa dalam ketatanegaraan di Indonesia.
2. Untuk mengkaji hak konstitusional yang dimiliki Surakarta sebagai Daerah Istimewa menurut Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.
3. Untuk merumuskan saran atau rekomendasi kepada Pemerintah Indonesia, dalam hal ini Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat agar segera membentuk Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini mempunyai manfaat sumbangsih untuk ilmu pengetahuan dan pembangunan, dijelaskan sebagai berikut:

1. Manfaat Untuk Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu Hukum Tata Negara mengenai Hak Konstitusional Surakarta Sebagai Daerah Istimewa

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Serta bermaksud untuk meluruskan sejarah yang telah bengkok, karena menganggap Surakarta Hadiningrat tidak nasionalis.

2. Manfaat Untuk Pembangunan

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan rujukan bagi Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini Presiden dan DPR RI, agar segera mengembalikan dan secepatnya membentuk Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta. Bahwa tindakan memasukkan Surakarta ke dalam UU Jawa Tengah adalah tindakan yang sesat dan inkonstitusional.