

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

#### **Hak Konstitusional Surakarta Sebagai Daerah Istimewa Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Menyandang predikat sebagai daerah istimewa pada suatu wilayah dalam ketatanegaraan di Indonesia merupakan sebuah rahmat dan anugerah. Menurut KBBI makna istimewa adalah khas, lain daripada yang lain, terutama, dan lebih-lebih.<sup>1</sup> Rasa bangga akan dirasakan oleh masyarakat atau penduduk asli wilayah tersebut. Pemegang predikat sebagai daerah istimewa tidak gampang diberikan secara sembarangan dan cuma-cuma. Harus memiliki sebuah bukti-bukti otentik dan dokumen-dokumen yang menguatkan, baik secara historis maupun yuridis.

Berbicara tentang daerah istimewa dalam ketatanegaraan di Indonesia, semua pasti akan mengarahnya ke Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Padahal, status istimewa juga disandang oleh Surakarta, baik secara historis maupun yuridis. Namun, nasib DIY lebih baik dari Daerah Istimewa Surakarta (DIS). Eksistensi DIY masih ada sampai sekarang, sedangkan Surakarta luput dari pengamatan. Status istimewa Surakarta seakan tidak diakui, karena Surakarta dimasukkan menjadi bagian dari Provinsi Jawa Tengah menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Tengah (UU Jawa Tengah).

---

<sup>1</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), [kbbi.web.id](http://kbbi.web.id), diunduh pada Rabu, 12 Desember 2018 pukul 11.00 WIB.

Keberadaan daerah istimewa, hak konstitusionalnya dijamin dan dihormati oleh Konstitusi UUD NRI 1945. Tepatnya berada dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang*”. Dalam sejarah beberapa konstitusi yang pernah dianut di Indonesia, pengakuan dan penghormatan terhadap daerah istimewa di Indonesia tidak pernah luntur dan selalu ada. Termasuk pengakuan Surakarta sebagai daerah istimewa, baik secara historis maupun yuridis sangat memiliki hak konstitusional yang harus dihormati oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia. Seharusnya status hukum Daerah Istimewa Surakarta diatur dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta. Pembahasan dalam penelitian ini akan dibagi ke dalam beberapa sub bab sebagaimana di bawah ini:

#### **A. Landasan Historis Daerah Istimewa Surakarta**

Pengakuan suatu daerah sebagai daerah istimewa di Indonesia dilihat dari hak asal-usul historis daerah tersebut. Seperti Surakarta, diakui secara historis sebagai daerah istimewa sejak sebelum Indonesia merdeka. Dari aspek historis atau sejarah, keberadaan Daerah Istimewa Surakarta cenderung ditutup-tutupi keberadaannya. Bahkan banyak yang membelokan sejarah Daerah Istimewa Surakarta, bahwa status istimewa Surakarta sudah dihapuskan, karena Keraton Surakarta “pro Belanda”. Anggapan ini adalah suatu anggapan yang keliru.

Daerah Istimewa Surakarta memiliki dua pusat pemerintahan. *Pertama*, Kasunanan Surakarta Hadiningrat, dipimpin oleh seorang Raja

dengan gelar Ingkang Sinuwun Kanjeng Susuhunan Paku Buwono, Senopati Ing Ngalogo, Abdurrahman Sayyidin Panotogomo. *Kedua*, Praja Mangkunegaran yang dipimpin oleh Raja bergelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Mangkunegara.

Antara Daerah Istimewa Surakarta dengan Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki historis yang sama dalam kedudukan ketatanegaraan Indonesia. Baik Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran maupun Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman pada zaman penjajahan Belanda merupakan kerajaan-kerajaan yang memiliki pemerintahan sendiri. Masing-masing pun mampu berdiri sendiri-sendiri.

Pada rapat PPKI tanggal 19 Agustus tahun 1945, menetapkan wilayah provinsi Republik Indonesia berjumlah 10 (sepuluh) provinsi. Terdiri dari 8 (delapan) provinsi biasa, dan 2 (dua) daerah istimewa. Daerah Istimewa Surakarta disebut sebagai provinsi ke-sembilan. Provinsi-provinsi itu sebagai berikut:

1. Jawa Barat;
2. Jawa Tengah;
3. Jawa Timur;
4. Kalimantan;
5. Sulawesi;
6. Maluku;
7. Sunda Kecil;
8. Sumatera;

9. **Daerah Istimewa Surakarta;** dan

10. Daerah Istimewa Yogyakarta.

Di zaman Hindia Belanda kedudukan dan kewenangan kerajaan-kerajaan tersebut tidak diatur dengan undang-undang melainkan ditentukan dengan kontrak politik yang diperbaharui tiap-tiap pergantian rajanya. Dalam kontrak-kontrak itu Belanda mengakui tetap berdirinya kerajaan-kerajaan tersebut dan haknya untuk menjalankan pemerintahan dan urusan rumah tangganya sendiri. Kedudukan daerah istimewa dihadapan pemerintah kolonial Belanda tidaklah sama dengan daerah otonom biasa.

Kontrak-kontrak politik itu dibedakan dalam kontrak panjang (*lang contract*) dan pernyataan pendek (*korte verklaring*). Untuk Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta diikat dengan *lang contract*, sementara Mangkunegaran dan Pakualaman diikat dengan *korte verklaring*.<sup>2</sup>

Kontrak politik memiliki dasar hukum yang kuat, karena dibuat oleh kedua pihak (antara kerajaan dan pemerintah Belanda) dan harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Kerajaan Belanda. Menurut Julianto Ibrahim, sejak masa GJ Van Heutz tahun 1851 sampai 1924 setiap pergantian raja akan diadakan pembaharuan kontrak. Kontrak yang terakhir untuk Kasunanan Surakarta diatur dalam Stbl. 1939 No. 614 dan Mangkunegaran dalam Stbl. 1940 No. 543. Sementara Kasultanan

---

<sup>2</sup>Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 117.

Yogyakarta dalam kontrak Stbl. 1941 No. 47 dan Pakualaman dengan Stbl. 1941 No. 577.<sup>3</sup>

Dalam kontrak terakhir Stbl. 1939 No. 614 dan Stbl. 1940 No. 543 memuat baik Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran berpemerintahan asli. Artinya, menyebutkan bahwa Kasunanan dan Mangkunegaran berlaku tata cara, adat istiadat asli yang sejak dulu berlaku tanpa harus mengadopsi tata cara yang diberlakukan di daerah-daerah lain oleh Belanda. Hal ini merupakan pemantapan kedudukan Surakarta sebagai daerah istimewa dan berpemerintahan sendiri.

Pada zaman kolonial Belanda, Surakarta disebut sebagai *zelfbesturende landschappen* atau *voorstedenlanden* artinya adalah daerah yang berhak dan memiliki wewenang mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Pada masa pendudukan Jepang, Surakarta ditetapkan sebagai Daerah Istimewa dengan sebutan *Kochi*. Sunan Paku Buwono diberi sebutan *Koo* (Surakarta *Koo*), begitu pula dengan Kanjeng Gusti Mangkunegoro diberi sebutan Mangkunegoro *Koo*. Sementara Pemerintahan Surakarta diberi sebutan *Kooti Sumotyookan*. Istilah daerah istimewa dalam bahasa asing tersebut dalam perkembangannya disebut juga dengan swapraja.

Menurut Imam Samroni, Jepang menjadikan Surakarta sebagai *Kooti Sumotyookan* memiliki 2 (dua) alasan, yakni:<sup>4</sup>

1. Jepang tidak ingin mengubah kedudukan daerah-daerah di Indonesia.

---

<sup>3</sup>Julianto Ibrahim, Keberadaan Daerah Istimewa Surakarta: Kajian Histotis, [bppsdis.wordpress.com](http://bppsdis.wordpress.com), diunduh pada Rabu, 12 Desember 2018, pukul 11.14 WIB.

<sup>4</sup>Imam Samroni dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris...Op.Cit.*, hlm. 120.

2. Propaganda Jepang agar Daerah *Kochi* bersedia bekerja sama dengan Jepang dalam memenangkan Perang Asia Timur Raya.

Daerah Istimewa Surakarta pada zaman penjajahan pun telah memiliki wilayah sendiri atau wilayah asli. Daerah Istimewa Surakarta memiliki wilayah asli meliputi Kota Surakarta, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Sukorharjo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Klaten (disingkat *subosukowonosraten*). Tidak ada perjalanan sejarah yang menunjukkan bahwa Surakarta merupakan bagian dari Jawa Tengah. Perlu diketahui bahwa Jawa Tengah wilayahnya baru terbentuk tahun 1905.

Istilah “*subosukowonosraten*” tidak hanya sekedar singkatan dari wilayah/daerah asli Surakarta, tetapi merupakan konsep kerjasama antar daerah tersebut yang pernah dirintis, yang bersifat koordinatif, sehingga wilayah tersebut tidak hanya suatu kesatuan geografis semata, melainkan juga memiliki latar belakang penyatuan kondisi sosial ekonomi, budaya, dan politik.

Memasukkan Surakarta menjadi bagian dari Jawa Tengah adalah langkah yang sesat dan tidak menghormati hak asal-usul Daerah Istimewa Surakarta. Berbicara mengenai wilayah asli Jawa Tengah, atau disebut *gewest* terdiri dari Semarang, Rembang, Kedu, Banyumas, dan Pekalongan.<sup>5</sup> Khusus untuk Surakarta sebetulnya tidak masuk dalam bagian dari *gewest* Jawa Tengah, karena Surakarta merupakan daerah yang telah memiliki

---

<sup>5</sup>Kusno S Utomo dkk, *Surakarta Bukan Jawa Tengah*, Bangun Bangsa, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

wilayah sendiri, berhak dan berwenang memerintah daerahnya sendiri, serta memiliki wilayah sendiri meliputi Kota Surakarta, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Klaten (disingkat *subosukowonosraten*).

Secara historis, pembentukan Provinsi Jawa Tengah baru terjadi pada tahun 1905, berdasarkan penetapan pemerintah Hindia Belanda. Sebelum muncul keputusan desentralisasi. Hingga tahun 1905 Indonesia terbagi dalam beberapa wilayah atau *gewesten* yang sifatnya administratif. Jawa Tengah sendiri terbagi dalam 5 (lima) *gewesten* sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Wilayah Semarang meliputi: Kabupaten Kendal, Semarang, Demak, Kudus, Pati, Grobogan, dan Jepara.
2. Wilayah Rembang meliputi: Kabupaten Rembang, Blora, Tuban, dan Bojonegoro.
3. Wilayah Kedu meliputi: Kabupaten Magelang, Temanggung, Purworejo, Kutoarjo, Wonosobo, Kebumen, dan Karanganyar.
4. Wilayah Banyumas meliputi: Kabupaten Banyumas, Purwokerto, Cilacap, Banjarnegara, dan Purbalingga.
5. Wilayah Pekalongan meliputi: Kabupaten Pekalongan, Brebes, Tegal, Pemalang, dan Batang.

Kelima *gawesten* tersebut ditetapkan menjadi wilayah asli dalam pembentukan Provinsi Jawa Tengah oleh Pemerintah Hindia Belanda. Pada

---

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm. 1-2.

masa ini Surakarta bukan wilayah Provinsi Jawa Tengah. Surakarta tetap pada kedudukannya sebagai *zelfbesturende landschappen*.

Suatu fenomena penting mengulas keberadaan Surakarta dan Jawa Tengah secara historis. Diantara keduanya memiliki sejarah yang tidak sama, yang kemudian membuktikan bahwa Surakarta memang bukan bagian dari Jawa Tengah.

Melihat dengan mata bening dan hati nurani yang tulus, hadirnya Keraton Surakarta Hadiningrat sebagai salah satu tiang penyangga Republik ini, mestinya ditempatkan dalam kerangka kesejarahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kalau selama ini kita banyak mendengar bahkan membaca di buku-buku yang terbit sebelum masa ini, dan itu kita terima sebagai kebenaran, kini sudah saatnya kita mengoreksi pemahaman kita yang kurang *fair* tentang Surakarta. Sudah semestinya rakyat sekalian membuka mata hati dengan penuh kejujuran bahwa Keraton Surakarta Hadiningrat adalah realitas sejarah yang sejak awal berdirinya, bahkan ketika republik ini masih embrio, telah bergulat bersama berjuang untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Sri Juari Santosa, *Suara Nurani Keraton Surakarta: Peran Keraton Surakarta dalam Mendukung dan Mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Yogyakarta, Komunitas Studi Didaktika, 2002, hlm. xiv.

## B. Landasan Yuridis Daerah Istimewa Surakarta

### 1. Landasan Menurut UUD 1945 Asli

Baik pada saat Pemerintahan Kolonial Belanda dan pendudukan Jepang, keberadaan Daerah Istimewa Surakarta tidak diatur dengan peraturan perundang-undangan. Hanya diakui dan dihormati kedudukannya sebagai daerah yang berhak menjalankan pemerintahannya sendiri.

Menjelang kemerdekaan Indonesia, tepatnya saat pengagasan rancangan UUD 1945 dalam sidang BPUPKI, *founding father* Soepomo memperjuangkan agar keberadaan daerah istimewa dirumuskan dalam pasal UUD 1945. Keberadaan daerah istimewa merupakan konsekuensi Indonesia menyepakati bentuk negara kesatuan. Dimana di dalam negara tidak ada negara bagian, melainkan negara tersebut terdiri atas wilayah-wilayah (provinsi, kabupaten atau kota).

Pengaturan tentang daerah istimewa termaktub dalam Pasal 18 UUD 1945 asli yang menyatakan:

“Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistim pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam **daerah yang bersifat istimewa**”.

Pasal 18 UUD 1945 asli tersebut dalam BAB IV Pemerintahan Daerah memiliki penjeleasan yang menyatakan:

- a. Oleh karena negara Indonesia *it 'eenheidstaat'*, maka Indonesia tak mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat 'staat' juga.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat autonom (*streek und locale rechts-gemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang diterapkan dengan undang-undang. Daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena itu di daerahpun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- b. Dalam teritori negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 '*zelfbesturende-landschappen*' dan *volks-gemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan aseli, 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.

Soepomo, Ahmad Soebardjo, dan Maramis menyusun rancangan peraturan tentang Pemerintahan Sementara di Indonesia menggunakan istilah "daerah-daerah yang istimewa memegang kekuasaan sendiri". Disini yang dimaksud yakni *zelfbesturende-landschappen*. Kemudian dalam rancangan UUD 1945 baik Yamin dan

dari Panitia Kecil Soepomo dijumpai istilah “daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Dalam perundingan-perundingan pembentukan UUD 1945, yang dimaksud dengan istilah daerah istimewa menysar kepada kerajaan-kerajaan atau *zelfbesturende-landschappen* (*kooti-kooti/sultanaat-sultanaat*).<sup>8</sup> Setelah rancangan UUD 1945, penjelasan Pasal 18 tersebut ditetapkan oleh PPKI dan diberi penjelasan resmi dalam Berita Republik Indonesia.

The Liang Gie memperluas penjelasan isi Pasal 18 UUD 1945 dengan mengatakan:

“walaupun penjelasannya resmi menyatakan demikian, tetapi kenyataannya sejarah menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dalam negara Republik Indonesia sampai sekarang ternyata bahwa desa dan *volkgemeenschappen* yang kecil-kecil itu tidak pernah dianggap sebagai daerah istimewa. Pengertian daerah istimewa hanya ditinjau terhadap *zelfbesturende-landschappen*”.<sup>9</sup>

Kalau demikian, siapa yang dimaksud dengan “daerah-daerah istimewa” menurut Pasal 18 UUD 1945? Lanjut The Liang Gie mengatakan “...yang nyata-nyata dianggap sebagai daerah istimewa dengan hak asal-usul ialah *zelfbesturende-landschappen* yaitu kerajaan-kerajaan”.<sup>10</sup>

Soepomo menegaskan bahwa daerah-daerah istimewa harus dihormati keberadaannya. *Kooti-kooti* atau sultanat-sultanat sebagai

---

<sup>8</sup>Rio Ramabaskara, *Pengaturan Hukum Daerah Istimewa Surakarta Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Tesis Pasca Sarjana tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia), 2017, hlm. 59.

<sup>9</sup>The Liang Gie dalam *Ibid*, hlm. 60.

<sup>10</sup>*Ibid*, hlm. 60.

daerah *zelfbesturende-landschappen* tetap ada dan dihormati susunan aslinya. Keberadaannya dianggap sebagai daerah bukan negara. Soepomo mengatakan “jangan ada salah paham dalam menghormati adanya daerah *zelfbesturende-landschappen*, itu bukan negara”.<sup>11</sup> Jadi memaknai *zelfbesturende-landschappen* adalah sebagai daerah biasa, namun memiliki status istimewa karena hak asal-usulnya.

Pada rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo memberikan penjelasan agar dalam UUD 1945 mengatur:

- a. Jaminan kedudukan *kooti*.
- b. Penghormatan pada daerah istimewa dalam susunan yang asli.
- c. Daerah *zelfbesturende-landschappen* dinyatakan sebagai daerah bukan negara.
- d. Penguasa *kooti* setingkat gubernur.<sup>12</sup>

## 2. Landasan Menurut Konstitusi RIS Tahun 1949

Pada saat Indonesia mengalami beberapa kali perubahan konstitusi, jaminan hak hidup keberadaan daerah istimewa tidak pernah terabaikan. Baik saat menganut UUD 1945 asli, beralih ke Konstitusi RIS Tahun 1949, kemudian ke UUD Sementara Tahun 1950, kembali lagi ke UUD 1945, dan UUD 1945 amandemen.

Penyebutan daerah istimewa kemudian beralih penyebutannya menjadi daerah swapraja. Menurut Sujamto ini karena konsepsi daerah istimewa menurut UUD 1945 dan menurut Konstitusi RIS 1949

---

<sup>11</sup>Soepomo dalam *Ibid.*

<sup>12</sup>Kusno S Utomo dkk, *Op. Cit.*, hlm. 15.

berbeda. Apa yang dalam UUD 1945 dinamakan *zelfbesturende-landschappen*, sedangkan dalam Konstitusi RIS 1949 diberi nama Daerah Swapraja.<sup>13</sup> Walaupun kemudian melalui Konstitusi RIS 1949 merubah yang di UUD 1945 tidak ada negara bagian, di Konstitusi RIS 1949 daerah-daerah itu menjadi daerah bagian.

Dalam Konstitusi RIS 1949, daerah swapraja diatur dalam Pasal 64 yang menyatakan “Daerah-daerah Swapraja yang sudah ada, diakui”. Serta Pasal 65 yang bertuliskan:

“mengatur kedudukan daerah-daerah Swapraja masuk dalam tugas dan kekuasaan daerah-daerah bagian yang bersangkutan dengan pengertian, bahwa mengatur itu dilakukan dengan kontrak yang diadakan antara daerah-daerah bagian dan daerah-daerah Swapraja bersangkutan dan bahwa dalam kontrak itu kedudukan istimewa”.

Kemudian Pasal 65 Konstitusi RIS 1949 memberikan penjelasan:

“Swapraja akan diperhatikan dan bahwa tiada satupun dari daerah-daerah Swapraja yang sudah ada dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang federasi yang dinyatakan, bahwa, kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah daerah bagian bersangkutan”.

Demikianlah 2 (dua) pasal yang mengatur tentang daerah Swapraja. Harus digarisbawahi dengan tegas bahwa Konstitusi RIS 1949 menyatakan **Daerah Swapraja yang sudah ada itu tidak satupun yang dapat dihapus** atau diperkecil kalau tidak atas kehendaknya sendiri. Perbedaan antara UUD 1945 dengan Konstitusi

---

<sup>13</sup>Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 16.

RIS 1949 terkait jaminan kedudukan daerah istimewa hanya soal pemberian istilah saja.

### 3. Landasan Menurut UUD Sementara Tahun 1950

Harus diakui bahwa berlakunya Konstitusi RIS 1949 berumur tidak awet hanya satu tahun saja. Dalam UUD Sementara 1950 yang berlaku dari tanggal 17 Agustus tahun 1950 sampai dengan tanggal 5 Juli 1959 atas dasar Dekrit Presiden mengatur daerah istimewa hampir sama dengan Konstitusi RIS 1949. Jaminan pengakuan dalam UUD Sementara 1950 tidak memberi nama daerah istimewa melainkan daerah Swapraja.

Ketentuan mengenai daerah Swapraja diatur dalam BAB IV tentang Pemerintah Daerah dan Daerah-Daerah Swapra yang terdiri dari 3 (tiga) Pasal, yakni: Pasal 131, dan Pasal 132. Dalam Pasal 131 mengatur tentang “daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom)”. Sementara Pasal 132 terdiri dari 3 (tiga) ayat, pada ayat (1) menyatakan:

“kedudukan daerah-daerah Swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam Pasal 131 dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan Negara”.

Selanjutnya bunyi Pasal 132 ayat (2) berisi:

“daerah-daerah Swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghayatan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah”.

Kemudian Pasal 132 ayat (3) menyatakan:

“Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) dan tentang menjalankannya diadili oleh badan pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 108”.

Dari kedua pasal tersebut dapatlah disimpulkan bahwa posisi daerah Swapraja dalam UUD Sementara 1950 dan Konstitusi RIS 1949 pada dasarnya tidak berbeda. Dan oleh karena daerah Swapraja dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUD Sementara 1950 itu adalah sama dengan *zelfbesturende-landschappen* yang dimaksud oleh UUD 1945, hanya memang pemberian istilahnya saja yang diganti dengan swapraja.

Namun dalam UUD Sementara 1950 dan Konstitusi RIS 1949 lebih tegas dari UUD 1945, ketegasan itu terlihat bahwa Negara dilarang membubarkan, menghapuskan, atau memperkecil suatu daerah Swapraja yang sudah ada.

#### 4. Landasan Menurut UUD 1945 amandemen

Perjalanan UUD 1945 asli harus rela mengalami amandemen yang dilakukan pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Konsepsi pengaturan pemerintahan daerah mengalami perubahan. Pengaturan perihal pemerintahan daerah lebih komprehensif, termuat dalam Pasal 18 dan tentang daerah istimewa maupun daerah khusus diakomodir dalam Pasal 18B ayat (1) yang mengalami perubahan sangat signifikan dibanding dengan Pasal 18 sebelum amandemen.

Dalam Pasal 18B UUD 1945 amandemen memiliki 2 (dua ayat). Pasal 18B ayat (1) menyatakan: “Negara mengakui dan menghormati

satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Sementara ayat (2) menyatakan: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang”.

Pasal 18B ayat (1) dan (2) ini menjadi payung hukum bagi pemerintahan daerah yang telah dibuatkan undang-undang tentang pembentukan daerah, baik yang bersifat istimewa maupun bersifat khusus. Sampai saat ini, daerah yang bersifat istimewa ada Daerah Istimewa Yogyakarta, dan bersifat khusus meliputi Papua, Aceh, dan Jakarta.

Untuk daerah istimewa seperti Surakarta dan Yogyakarta berbeda dengan Aceh yang dulu juga disebut daerah istimewa, namun sekarang sebagai daerah otonomi khusus. Perbedaannya mengapa Aceh tidak lagi daerah istimewa dan beralih menjadi khusus, karena anugerah sebagai daerah istimewa itu harus disebut sebagai *zelfbesturende-landschappen*. Daerah yang diakui memiliki hak asal-usul berpemerintahan asli sebelum Republik Indonesia berdiri. Aceh tidak ada historisnya sebagai daerah *zelfbesturende-landschappen*.

Antara Aceh dan Papua memiliki kesamaan dalam hal memperoleh gelar sebagai daerah otonomi khusus. Karena Aceh dan Papua pernah mengalami masa ingin memisahkan diri dari Negara

Kesatuan Republik Indonesia, dan kita tahu bahwa Papua memiliki sumber daya alam yang melimpah ruah. Suatu kerugian apabila Indonesia kehilangan Papua. Opsi ini juga pernah ditawarkan kepada Timor Timur, namun Timor Timur menolak. Tindak lanjut pemerintah Indonesia harus menjaga baik-baik Papua agar tidak melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara untuk Aceh yang ingin juga memisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, akhirnya luluh karena diberikan kekhususan di Aceh diperbolehkan memberlakukan hukum Islam (Qanun). Untuk Jakarta karena letak Ibu Kota Negara di Jakarta, maka kemudian Jakarta ditetapkan sebagai Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999.<sup>14</sup>

Kembali kepada fokus pembahasan penelitian ini tentang hak konstitusional Surakarta sebagai daerah istimewa, maka secara historis dan yuridis memiliki kesamaan dengan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hak konstitusional Surakarta sebagai daerah istimewa pun dipayungi oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Hak asal-usul Surakarta sebagai daerah istimewa sepemahaman dengan maksud penjelasan UUD 1945, bahwa yang disebut sebagai daerah istimewa adalah daerah *zelfbesturende-landschappen* yang memiliki pemerintahan asli. Apa itu yang dimaksud hak asal-usul? Meminjam penjelasan Sujamto, bahwa hak asal-usul dihayati atas

---

<sup>14</sup>Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris...Op.Cit.*, hlm. 177.

makna susunan asli yang sudah berlaku sejak semula dan yang dimaksud dalam Penjelasan pembentukan Pasal 18 UUD 1945.<sup>15</sup>

Keberadaan daerah istimewa semestinya mempunyai landasan yuridis yang cukup memadai. Setelah Indonesia merdeka, hak konstitusional daerah istimewa/swapraja ini dijamin dalam Pasal 18 UUD 1945 *juncto* Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen. Di sana jelas diakui adanya daerah-daerah yang bersifat istimewa dalam penjelasan UUD 1945, yang dimaksudkan dengan daerah-daerah yang bersifat istimewa adalah *zelfbesturende-landschappen*. Daerah-daerah itu memiliki susunan asli yang harus dihormati.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut berdasar Pasal 18 UUD 1945 *juncto* Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen. Mengingat atas dasar hak asal-usul dan bertolak dari penjelasan Pasal 18 UUD 1945, seharusnya tugas Pemerintah Indonesia adalah mengatur kedudukan daerah istimewa dalam ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bukan mengganti dengan bentuk pemerintahan baru yang tidak mengakar dengan hak asal-usul dan seakan malah melenyapkannya.

Apabila memahami konteks penjelasan dalam merancang Pasal 18 UUD 1945 Negara Republik Indonesia hingga UUD 1945 pasca amandemen, hak konstitusional Surakarta keberadaannya selalu terjamin. Hanya memang hingga saat ini Surakarta pada kedudukannya

---

<sup>15</sup>Sujamto, *Daerah Istimewa...Op. Cit.*, hlm. 14.

sebagai daerah istimewa belum dibuatkan Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta, dan mirisnya malah dijadikan bagian dari Jawa Tengah.

#### 5. Landasan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah ini dapat dikatakan sebagai UU yang pertama kali mengatur tentang pemerintahan di daerah. Wajar jika UU ini dianggap sumir, tidak sempurna, dan hanya berisi 6 (enam pasal) saja, karena pembuatannya dalam keadaan Indonesia sedang dalam menata fondasi ketatanegaraan pasca merdeka. UU ini ditetapkan pada 23 November 1945.

Meskipun sifatnya sangat sumir, akan tetapi UU ini pun ternyata tidak mengabaikan keberadaan Daerah Swapraja/Daerah Istimewa.<sup>16</sup> Karena kita tahu bahwa daerah istimewa mempunyai aspek historis yang tidak bisa dilupakan begitu saja. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 “Komite Nasional Daerah diadakan kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta – di Karesidenan, di Kota berautonomi, Kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri”.

Mengapa ada frasa pengecualian terhadap Surakarta dan Yogyakarta? Menurut Sujamto, karena Surakarta dan Yogyakarta pada zaman kolonial Belanda masing-masing adalah Daerah Swapraja yang besar pengaruhnya bagi Republik Indonesia. Pada awal revolusi 1945,

---

<sup>16</sup>Sujamto, *Ibid*, hlm. 23.

kedua daerah Swapraja tersebut menunjukkan perkembangan yang sangat berbeda, sehingga sikap pemerintah terhadap keduanya pada mulanya belum tegas benar.<sup>17</sup>

Maka harus dipahami bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 ini tidak dapat diragukan dan tidak memandang Surakarta dan Yogyakarta seperti Karesidenan biasa, tetapi lebih dari itu karena memiliki pengakuan sebagai daerah istimewa.

Walaupun keistimewaan dalam UU tersebut terlihat samar-samar, namun dapat kita lihat dari penjelasan Pasal 1 bahwa secara tegas dan jelas, bagaimana suasana kejiwaan dan arah pemikiran para pemimpin-pemimpin kala itu tentang Swapraja Surakarta dan Yogyakarta sebagai penerus Kerajaan Mataram di masa lalu. Pada pokoknya suasana kejiwaan dan arah pemikiran itu dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>18</sup>

*Pertama*, bahwa Surakarta dan Yogyakarta dianggap suatu Daerah Istimewa. *Kedua*, berbeda dengan di Karesidenan lain, di Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta itu tidak dibentuk Komite Nasional Daerah (KND).

*Ketiga*, tidak dibentuknya KND di Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta itu bukan karena Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) memang tidak menyetujui diberikannya otonomi kepala Daerah Istimewa itu, melainkan kerana BP Pusat itu

---

<sup>17</sup>*Ibid*, hlm. 24.

<sup>18</sup>*Ibid*, hlm. 25.

tidak mempunyai gambaran yang jelas (dan oleh karenanya tentu belum dapat menentukan sikap yang tegas) mengenai Daerah itu.

*Keempat*, sekiranya Pemerintah menganggap perlu adanya Undang-Undang yang khusus mengatur Daerah Istimewa ini (Surakarta dan Yogyakarta), maka BP Pusat bersedia membicarakannya.

Dapat disimpulkan pula bahwa dari kedua jenis “daerah yang bersifat istimewa” dimaksud dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, ternyata hanya Daerah Swapraja sebagai *zelfbesturende-landschappen* yang dibicarakan oleh UU ini, sedangkan perihal mengenai desa atau *Volksgemeenschappen* ternyata tidak disinggung sama sekali.

#### 6. Landasan Menurut Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946

Apabila mencermati penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, mengamanatkan agar daerah istimewa dibentuk dengan undang-undang. Daerah istimewa yang dimaksud adalah daerah *zelfbesturende-landschappen*. Tidak mudah kala itu menyusun sebuah undang-undang, karena Indonesia masih menghadapi revolusi kemerdekaan. Perintah bahwa daerah istimewa dibentuk dengan undang-undang sebagaimana amanat Pasal 18 UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 belum bisa dilaksanakan oleh Pemerintah Republik Indonesia.

Baru pada tahun 1946, Pemerintah Pusat mengeluarkan produk hukum untuk setidaknya menjadi payung hukum bagi Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta. Produk hukum itu adalah Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 tentang Pemerintahan Di Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta yang ditetapkan Presiden Soekarno pada tanggal 15 Juli 1946.

Dalam Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD 1946 dinyatakan pada Diktum angka Kedua yang isinya:

“Sebeloem bentoek soesoenan pemerintahan daerah Kasoenanan dan Mangkoenegaran ditetapkan dengan Oendang-Oendang, maka daerah terseboet oentoek sementara waktoe dipandang meroepakan Karesidenan, dikepalai oleh seorang Residen jang memimpin segenap pegawai pamong praja dan polisi serta memegang segala kekoesaan sebagai seorang Residen di Djawa dan Madoera loear daerah Soerakarta dan Jogjakarta”.

Menurut Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 ini juga, menjalankan piagam kedudukan Presiden Soekarno kepada Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta, bahwa untuk pemerintahan dikedua daerah istimewa tersebut memiliki hubungan dan tanggung jawab langsung dengan Pemerintah Pusat. Hal ini dinyatakan dalam Diktum Kelima yang bertuliskan “Pemerintahan di daerah-daerah Soerakarta dan Jogjakarta **berada langsoeng di bawah pimpinan Pemerintah Poesat**”.

Memaknai Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 ini sangat tegas bahwa adanya “janji” dari Pemerintah Pusat untuk

menindaklanjutinya dengan membentuk Undang-Undang untuk Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta.

Namun hingga sekarang “janji” itu tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat kepada Surakarta. Kepada Yogyakarta dapat dikatakan janji itu terlaksana, karena kemudian Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Sementara untuk Surakarta, anehnya malah dimasukkan menjadi bagian dari Jawa Tengah melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950, yang jelas-jelas bahwa Surakarta tidak memiliki asal-usul menjadi bagian dari Jawa Tengah.

#### 7. Landasan Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Pengaturan perihal daerah istimewa kembali ada pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) dan (6). Pasal 1 ayat (2) menyatakan:

“Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-Undang, pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.

Dalam kaitan kedudukan Surakarta sebagaimana Pasal 1 ayat (2) tersebut berada setingkat dengan Provinsi. Pasal 18 ayat (5) mengatur mengenai:

“Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa didaerah itu dizaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-

syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu”.

Apabila kita perhatikan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (5) bahwa eksistensi Surakarta sebagai daerah istimewa terjamin juga oleh UU ini. Karena Surakarta adalah daerah istimewa yang memiliki hak asal-usul dan telah ada saat zaman sebelum Republik Indonesia ada, serta daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri. Konsepsi pengaturan tentang daerah istimewa menjadi berubah pasca Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 mengalami perubahan-perubahan.

Mulai dari penjelasan Pasal 18 UUD 1945, lalu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, kemudian Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946, hingga Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang memaknai bahwa daerah istimewa adalah daerah yang sudah ada sejak zaman Republik Indonesia belum ada dan memiliki hak asal-usul serta pemerintahan sendiri, dan daerah istimewa itu perlu dibentuk dengan undang-undang, konsepsi itu bergeser dengan dirubahnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.

Perubahan konsepsi tersebut membuat Daerah Istimewa Surakarta tidak memiliki kepastian hukum. Sri Juari Santosa berpendapat bahwa dengan keluarnya Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Nomor 1 Tahun 1957 menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menimbulkan kejanggalan

dihati Keraton Surakarta Hadiningrat. Meskipun pada waktu itu status istimewa dari Daerah Surakarta masih ada, namun dalam keadaan terbeku dan wilayahnya sudah dimasukkan dalam wilayah Provinsi Jawa Tengah.<sup>19</sup>

Yang dianggap dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 sebagai daerah istimewa adalah daerah yang sudah dibentuk dengan Undang-Undang. Padahal kita tahu, pada tahun 1950 Surakarta secara mengagetkan dimasukkan menjadi bagian dari Provinsi Jawa Tengah. Dalam Undang-Undang 1 Tahun 1957 yang dianggap sebagai daerah istimewa adalah Yogyakarta dan Aceh.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tidak memaknai status istimewa itu diperoleh dari aspek historis, hak asal-usulnya sebagai daerah *zelfbesturende-landschappen* atau memiliki pemerintahan asli. Pemberian keistimewaan kepada Aceh sebetulnya tidak tepat dan bertolak belakang dengan perumusan Pasal 18 UUD 1945. Karena Aceh tidak memiliki hak asal-usul sebagai daerah *zelfbesturende-landschappen* maupun *volks-gemeenen-schappen*.

Sri Sunan Paku Buwono XII mengirimkan surat keberatan karena ketentuan-ketentuan di Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dipandang tidak sesuai dengan sejarah asal-usul mengenai daerah istimewa. Surat itu ditujukan kepada Yang Mulia Menteri Dalam

---

<sup>19</sup>Sri Juari Santosa, *Suara Nurani Keraton Surakarta .... Op. Cit.*, hlm. 146.

Negeri, tertanggal 20 November 1957.<sup>20</sup> Selanjutnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dirubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 perihal daerah istimewa sepemahaman dengan penjelasan UUD 1945, karena yang dianggap daerah istimewa adalah daerah yang memiliki asal-usul sebagai *zelfbesturende-landschappen*. Namun sama saja, nyatanya Daerah Istimewa Surakarta tetap menggantung dan terbeku karena dimasukkan dalam wilayah Jawa Tengah. Padahal semestinya secara *de jure* Surakarta seharusnya dibuatkan Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta oleh Pemerintah Pusat.

Hingga pada akhirnya, kita lihat perkembangan perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dari tahun ke tahun sejak 1957, 1974, 1988, 1999, 2004, hingga Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 sebetulnya merubah konsepsi tentang daerah istimewa. Perubahan konsepsi itu tidak sejalan dengan amanat UUD 1945 asli dan penjelasannya *juncto* Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen.

Hal ini semakin membuat Surakarta sebagai daerah istimewa semakin menggantung nasibnya. Walaupun harus dipahami, dari perubahan-perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah dari tahun ke tahun, tidak ada satupun dasar hukum yang mencabut,

---

<sup>20</sup>*Ibid*, hlm. 147.

menghapuskan, dan menghilangkan pengakuan keberadaan Daerah Istimewa Surakarta.

### **C. Pembentukan Panitia Tata Negara Daerah Istimewa Surakarta**

Dibentuknya Panitia Tata Negara Daerah Istimewa sebagai wujud mengamalkan amanat Pasal 18 UUD 1945 dan mempertahankan Surakarta sebagai Daerah Istimewa. Laporan Panitia Tata Negara yang dilantik oleh Komisaris Tinggi pada tanggal 24 Desember 1945. Kewajiban Panitia ialah merencanakan Tata Negara Daerah Istimewa Surakarta berdasarkan UUD 1945.

Panitia Tata Negara ini terbentuk atas surat dari PT Komisaris Tinggi Pemerintah Republik Indonesia Nomor 215/7/KT/0 untuk Surakarta dan Yogyakarta, tertanggal 22 Desember 1945.<sup>21</sup>

Dalam pendahuluan Panitia Tata Negara ini dimaksudkan untuk memenuhi putusan rapat KNI dengan wakil-wakil pemerintah Kasunanan dan Mangkunegaran pada tanggal 27 November 1945, yang juga telah disetujui oleh pemerintah pusat di Jakarta, dengan ini kami permaklumkan, bahwa tuan-tuan yang namanya tersebut di bawah ini, dengan persetujuan instansi-instansi yang berkepentingan, ditetapkan menjadi anggota Panitia Tata Negara Daerah Istimewa Surakarta.<sup>22</sup> Adapaun nama-nama tersebut yakni:

---

<sup>21</sup>Kusno S Utomo dkk, *Surakarta Bukan Jawa Tengah....Op. Cit.*, hlm. 33.

<sup>22</sup>Himpunan Dokumen-Dokumen Usaha Mendirikan Daerah Istimewa Surakarta, *Pelaporan Panitia Tata Negara Daerah Istimewa Surakarta*, tidak ketahu penerbitnya, 1945.

1. GPH Hadiwidjaja.
2. Mr. RMTP Atmadiningrat.
3. Tuan IJ. Kasima.
4. Mr. RMT Gondowinato.
5. RT Amin Singgih Tjitrasona.
6. RM Ng. Sarsadi Arijahoedajo.
7. M. Soeprapta, Kepala Kehakiman Surakarta.
8. RT Martasoewignja.
9. RM Sindoesawarna.

Terlebih dahulu Panitia Tata Negara memperdebatkan makna “daerah istimewa”. Bahwa pada konsepnya, makna daerah istimewa hanya diperuntukkan bagi Surakarta dan Yogyakarta. Bukan termasuk daerah-daerah di luar Jawa. Karena Surakarta dan Yogyakarta dijadikan daerah istimewa di Jawa terjadi dari kerajaan.

Ada 2 (dua) poin penting pelaporan yang dibuat oleh Panitia Tata Negara Daerah Istimewa Surakarta yakni:

*Pertama*, adanya seorang Komisaris Tinggi menurut penjelasan Soeroso tidak diperkenankan memegang kekuasaan, tetapi keberadaannya hanya sebagai duta sebagai instansi perantara. Komisaris dapat memberi nasihat apabila diminta saja oleh kerajaan dan Komisaris tidak boleh mencampuri pemerintahan Daerah Istimewa Surakarta.

*Kedua*, dalam rapat pleno KNI Pusat Daerah Surakarta di Gedung Pusat Pemerintah Republik Indonesia, Perdana Menteri Sutan Sjahrir

memberi uraian tentang KNI tidak menganjurkan KNI berdiri di Surakarta, mengingat Surakarta sebagai daerah istimewa. Dari uraian Sutan Sjahrir tersebut dimaksudkan agar Pemerintah Republik Indonesia menghormati betul kedudukan kerajaan dan tidak diperbolehkan mencampuri urusan daerah kerajaan.<sup>23</sup>

Kesimpulan dari gagasan Pembentukan Panitia Tata Negara Daerah Istimewa Surakarta menguraikan sebagai berikut:

1. Yang dinamai daerah istimewa Republik Indonesia di pulau Jawa berdasarkan asal-usulnya yang berbentuk kerajaan.
2. Daerah Istimewa Surakarta terjadi dari Kerajaan Surakarta Hadiningrat dan Kerajaan Mangkunegaran.
3. Kerajaan pada zaman Belanda dan Jepang dihargai dan dilindungi oleh Pemerintah Republik Indonesia.
4. Hubungan antara Kerajaan Surakarta atau Kerajaan Mangkunegaran dengan Pemerintah Republik Indonesia bersifat langsung.
5. Di dalam Daerah Istimewa Surakarta hanya ada 2 (dua) pemerintahan, yaitu pemerintahan Kerajaan Surakarta dan Kerajaan Mangkunegaran.
6. Pegawai tertinggi Pemerintah Republik Indonesia yang ditempatkan di Surakarta diberi kedudukan sebagai duta saja, tidak berhak mencampuri urusan Pemerintahan Daerah Istimewa Surakarta.

Panitia Tata Negara Daerah Istimewa Surakarta juga menghasilkan Peraturan Daerah Istimewa Surakarta, peraturan ini dibicarakan bersama

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

dengan pihak Kasunanan, Mangkunegaran, dan 27 (duapuluh tujuh) organisasi di Surakarta. Peraturan Daerah Istimewa Surakarta itu berisi:<sup>24</sup>

1. Mempertahankan kedudukan Surakarta sebagai Daerah Istimewa.
2. Kekuasaan Daerah Istimewa Surakarta harus lebih luas dari masa penjajahan yaitu dengan meniadakan Gubernur pada masa Kolonial Belanda dan Tyokan pada masa Jepang, serta Komisaris Tinggi pada masa Republik Indonesia.
3. Urusan pemerintahan diserahkan kerajaa di bawah langsung dari Pemerintah Pusat.
4. Memperhatikan kedaulatan rakyat dengan arti mengakomodasi aliran-aliran dalam masyarakat dan Daerah Istimewa Surakarta memberi manfaat pada rakyat Surakarta.
5. Adanya persatuan antara pihak Kasunanan dengan Mangkunegaran dalam menjalankan Daerah Istimewa Surakarta.

Namun pada kenyataannya, hasil kerja Panitia Tata Negara dan Peraturan Daerah Istimewa Surakarta dikhianati oleh Komisaris Tinggi untuk Surakarta dan Yogyakarta yakni Soeroso. Ia mengacaukan dan membuat gaduh Surakarta perihal tidak dibolehkannya seorang Komisaris Tinggi mencampuri urusan Daerah Istimewa Surakarta. Pada kenyataannya Soeroso mengacaukan keadaan Surakarta dengan tindakan mencampuri

---

<sup>24</sup>Kusno S Utomo dkk, *Surakarta Bukan Jawa Tengah....Op. Cit.*, hlm. 37-38

urusan Pemerintah Daerah Istimewa Surakarta. Dampaknya keadaan sosial dan politik Surakarta menjadi tidak stabil.<sup>25</sup>

#### **D. Perbandingan Antara Daerah Istimewa Surakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Bicara perbandingan, tidak selalu mengulas tentang perbedaan antara keduanya, supaya *fair* persamaan keduanya perlu juga dibahas.

##### **1. Persamaan Daerah Istimewa Surakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Secara historis baik Keraton Kasunanan Surakarta, Mangkunegaran, Kasultanan Yogyakarta, dan Pakualaman adalah penerus tahta dari Kerajaan Mataram. Raja-rajanya yang memimpin semuanya diberi gelar Khalifatullah, dimaksudkan sebagai pemimpin agar menjadi tauladan bagi rakyatnya masing-masing.

Pada zaman pendudukan Kolonial Belanda, baik Surakarta maupun Yogyakarta diikat dengan kontrak politik. Keduanya dihormati sebagai daerah *zelfbesturende-landschappen*, memiliki hak asal-usul sebelum Republik Indonesia lahir dan memiliki pemerintahan asli. Keduanya sama-sama memiliki sumbangsih dalam membantu kemerdekaan Indonesia.

---

<sup>25</sup>Wuryaningrat, *Sekedar Uraian tentang Swapradja Surakarta setelah Proklamasi Kemerdekaan*, tidak diketahui penerbit dan tahun terbitnya, hlm. 34.

Secara yuridis antara Surakarta dan Yogyakarta dipertahankan Soepomo agar kedudukannya sebagai daerah istimewa dihormati dan dijamin di dalam Konstitusi UUD 1945, yang kemudian termaktub dalam Pasal 18 UUD 1945 asli beserta penjelasannya.

Hal ini sebagai sebuah konsekuensi Indonesia menyepakati bentuk sebagai Negara Kesatuan. Di dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara, melainkan negara terbagi atas wilayah dan daerah, termasuk keberadaan Daerah Istimewa Surakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah kesatuan wilayah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Masih pada persamaan, baik Surakarta dan Yogyakarta mendapat piagam kedudukan dari Presiden Soekarno. Piagam tersebut diberikan karena keduanya melalui Rajanya masing-masing bersedia mengawal Pemerintah Republik Indonesia. Piagam Kedudukan untuk Sri Sunan Paku Buwono XII dan Mangkunegoro VIII sebagai berikut:

**REPOEBLIK INDONESIA**

Kami, PRESIDEN REPOEBLIK INDONESIA, menetapkan:  
 Ingkang Sinoehoen Kandjeng Soesoehoenan PakoeBoewono, Senopati  
 Ing Ngalogo, Abdoerrahman Sajidin Panotogomo, Ingkang kaping XII  
 ing Soerakarta Hadiningrat.

Pada Kedoedoekannja:

Dengan kepertjajaan, bahwa Seri Padoeka Kandjeng Soesoehoenan  
 akan mentjoerahkan segala pikiran, tenaga, djiwa dan raga oentoek  
 keselamatan daerah Soerakarta sebagai bagian dari pada Repoeblik  
 Indonesia.

Djakarta, 19 Agoestoes 1945  
 Presiden Repoeblik Indonesia:

Ttd.  
(Ir. Soekarno)

**PRESIDEN REPOEBLIK INDONESIA**

Kami, Presiden Repoeblik Indonesia, menetapkan:

Kandjeng Goesti Pangeran Adipati Arjo Mangkoenegaran Ingkang kaping VIII. Pada kedoedoekannja Dengan kepertjajaan, bahwa Seri Padoeka Kandjeng Goesti akan mentjoerahkan segala pikiran, tenaga, djiwa dan raga oentoek keselamatan daerah Soerakarta sebagai bagian dari pada Repoeblik Indonesia.

Djakarta, 19 Agoestoes 1945  
Presiden Repoeblik Indonesia:  
Ttd.

**(Ir. Soekarno)**

Sementara untuk Piagam Kedudukan dari Presiden Soekarno untuk Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman sebagai berikut:

**Kami Presiden Repoeblik Indonesia**, menetapkan:

Ingkang Sinoewoen Kandjeng Soeltan Hamengkoe Boewono, Senopati Ing Ngalogo Abdoerachman Sajidin Panotogomo, Khalifatullah Ingkang kaping IX Ing Ngajogjakarto Hadiningrat, pada kedoedoekannja, dengan kepertjajaan, bahwa Sri Padoeka Kandjeng Soeltan akan mentjoerahkan segala fikiran, tenaga, djiwa, dan raga oentoek keselamatan daerah Jogjakarta sebagai bagian daripada Repoeblik Indonesia.

Djakarta, 19 Agoestoes 1945  
Ttd.

**(Ir. Soekarno)**

**Kami Presiden Repoeblik Indonesia**, menetapkan:

Kandjeng Goesti Pangeran Adipati Ario Pakoe Alam Ingkang kaping VIII, pada kedoedoekannja, dengan kepertjajaan, bahwa Sri Padoeka Kandjeng Goesti akan mentjoerahkan segala fikiran, tenaga, djiwa, dan raga oentoek keselamatan daerah Jogjakarta sebagai bagian daripada Repoeblik Indonesia.

Djakarta, 19 Agoestoes 1945

Ttd.

**(Ir. Soekarno)**

Persamaan selanjutnya, setelah diberikan piagam kedudukan oleh Presiden Soekarno, baik Surakarta (Kasunanan dan Mangkunegaran) serta Yogyakarta (Kasultanan dan Pakualaman,

menyambutnya dengan hangat, bahwa keduanya daerah istimewa ini menyatakan diri bersedia bergabung menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berikut adalah maklumat Sri Sunan Paku Buwono XII dan Mangkunegara VIII kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia:

#### **MAKLOEMAT**

**Sri Padoeka Ingkang Sinoehoen Kandjeng Soesoehoenan, kepada seloeroeh Pendoedoek Negeri Soerakarta Hadiningrat:**

1. Kami Pakoe Boewono XII, Soesoehoenan Negeri Soerakarta Hadiningrat menjatakan Negeri Soerakarta Hadiningrat jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Repoeblik Indonesia dan berdiri di belakang Pemerintahan Poesat Negara Repoeblik Indonesia.
2. Kami menjatakan bahwa pada dasarnja segala kekoesaan dalam daerah negeri Soerakarta Hadiningrat terletak di tangan Soesoehoenan Soerakarta Hadiningrat dan oleh karena itoe, berhoeboeng dengan keadaan pada dewasa ini, maka kekoesaan-kekoesaan jang sampai kini tidak di tangan kami dengan sendirinja kembali ke tangan kami.
3. Kami menjatakan bahwa perhoeboengan antara Negeri Soerakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Poesat Negara Repoeblik Indonesia bersifat LANGSOENG.
4. Kami memerintahkan dan perjaja kepada seloeroeh Pendoedoek Negeri Soerakarta Hadiningrat, mereka akan bersikap sesoai dengan Sabda Kami terseboet diatas.

**Soerakarta Hadiningrat, 1 September 1945**  
**PAKU BUWONO XII**

#### **MAKLOEMAT**

**Sri Padoeka MANGKOENAGORO VIII**  
**Atas nama rakyat dan keloearga Mangkoenegoro**  
**Kami, MANGKOENEGORO VII, Kepala Keradjaan**  
**Mangkoenegaran, menjatakan:**

1. Bahwa Keradjaan Mangkoenegaran soeatoe daerah istimewa dari pada Negara Repoeblik Indonesia.
2. Bahwa semoea oeroesan pemerintahan dalam Keradjaa Mangkoenegaran kini ditetapkan dan dipimpin oleh Pemerintah Mangkoenegaran sendiri dengan mengingat peratoeran Pemerintah Repoeblik Indonesia.

3. Bahwa perhoeboengan Pemerintah Kerdjaan Mangkoenegaran dengan Pemerintah Republik Indonesia BERSIFAT LANGSOENG.
4. Kami perintahkan kepada semoea pendoeoek seloeroeh Kerdjaan Mangkoenegaran soepaja memperhatikan dan mengindahkan semoea atoeran jang Kami tetapkan.

**Mangkoenegaran, 1 September 1945**  
**MANGKOENAGORO VIII**

Empat hari kemudian tanggal 5 September 1945 barulah Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman menyatakan amanatnya sebagai berikut:

**AMANAT SRI PADOEKA INKGENG SINOEWON**  
**KANDJENG SOELTAN**

Kami Hamengkoe Boewono IX, Soeltan Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menjatakan:

1. Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat yang bersifat Keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Repoeblik Indonesia.
  2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekoesaan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala oeroesan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini berada di tangan kami dan kekoesaan-kekoesaan lainnja kami pegang seloeroehnja.
  3. Bahwa perhoeboengan antara Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Poesat Negara Repoebik Indonesia, bersifat langsoeng dan Kami bertanggungjawab atas Negeri Kami langsoeng kepada Presiden Repoeblik Indonesia.
- Kami memerintahkan soepaya segenap pendoeoek dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat kami ini

Ngajogjakarta Hadinigrat, 28 Puasa Ehe 1876  
atau 5-9-1945

**HAMENGGKOE BOEWONO IX**

**AMANAT SRI PADOEKA KANDJENG GOESTI PANGERAN**  
**ADIPATI ARIO PAKOE ALAM**

Kami Pakoe Alam VIII Kepala Negeri Pakoe Alam, Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menjatakan:

1. Bahwa Negeri Pakoe Alaman yang bersifat Keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.

2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekeuasaan dalam Negeri Pakoe Alaman, dan oleh karena itoe berhoeboeng dengan keadaan pada dewasa ini segala oeroesan pemerintahan dalam Negeri Pakoe Alaman moelai saat ini berada di tangan kami dan kekeuasaan-kekeuasaan lainnja kami pegang seluruhnja.
3. Bahwa perhoeboengan antara Negeri Pakoe Alaman dengan Pemerintah Poesat Negara Repoeblik Indonesia, bersifat langsoeng dan Kami bertanggungjawab atas Negeri kami langsoeng kepada Presiden Repoeblik Indonesia.

Kami memerintahkan soepaya segenap pendoedoek dalam Negeri Paku Alaman mengindahkan Amanat Kami ini.

Pakoe Alaman, 28 Puasa Ehe 1876  
atau 5-9-1945

**PAKOE ALAM VIII**

## 2. Perbedaan Daerah Istimewa Surakarta dan Daerah Istimewa

### Yogyakarta

Letak perbedaan yang mendasar antara Surakarta dan Yogyakarta adalah perihal nasib keduanya. Secara historis dan yuridis memiliki kesamaan. Bahkan dalam hal menyatakan diri memihak dan menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia lebih duluan Surakarta (1 September 1945), sedangkan Yogyakarta empat hari kemudian (5 September 1945). Keduanya juga loyal dalam membantu kemerdekaan Republik Indonesia.

*Pertama*, perihal nasib, status Surakarta sebagai Daerah Istimewa diambangkan oleh Pemerintah Pusat sampai detik ini, dan malah dimasukkan menjadi bagian dari Provinsi Jawa Tengah. Padahal tidak ada satupun pengakuan historis dan yuridis Surakarta memiliki asal-usul sebagai bagian dari Jawa Tengah. Tidak ada satupun

ditemukan dasar hukum yang menghapus, mencabut, maupun menghilangkan status Surakarta sebagai Daerah Istimewa.

Hak konstitusional antara Surakarta dan Yogyakarta sebagai daerah istimewa dijamin dan dihormati oleh Pasal 18 UUD 1945 asli *juncto* Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen. Dimana dalam amanat konstitusi tersebut, memerintahkan agar daerah istimewa diatur dengan undang-undang.

Nasib baik dialami Yogyakarta karena kemudian dibuatkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Apabila Pemerintah Pusat *fair*, Surakarta seharusnya pula dibuatkan Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta.

*Kedua*, ketika *jumenengan*/pengangkatan Sunan Paku Buwono XII tidak pernah dilantik oleh Belanda. Dalam *jumenengan* Paku Buwono XII pada tahun 1945 berdiri Bendera Keraton Surakarta Hadiningrat, tidak ada bendera penjajah.

Sementara *jumenengan* Hamengku Buwono IX dilantik oleh Belanda. Di belakangnya berdiri Bendera Kasultanan Yogyakarta berdampingan dengan Bendera Belanda. *Jumenengan* Hamengku Buwono IX pada tahun 1940.

*Ketiga*, Daerah Istimewa Surakarta mendelagasikan kerabatnya Kasunanan menjadi anggota aktif dalam di Konferensi Meja Bundar di Belanda tanggal 12 September 1949. Sedangkan Yogyakarta tidak satu

pun diundang. Paku Buwono XII dan Mangkenegara VIII diundang oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta sebagai delegasi dari *zelfbesturende landschappen* menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.<sup>26</sup>

Demi dukungan kepada Republik Indonesia, Sunan Paku Buwono XII dan Mangkunegara VIII rela hadir menuju Den Haag dengan biaya sendiri dengan menjual nampan mas. Dengan adanya Konferensi Meja Bundar 1949 ini, menghasilkan berhentinya agresi militer I dan agresi militer II dari Belanda dan Inggris dan awal terbentuknya Republik Indonesia Serikat. Saat Sunan Paku Buwono mengulang seruan dukungan pengakuan terhadap Republik Indonesia, ada 28 (duapuluh delapan) Negara yang kemudian ikut menyerukan dukungan terhadap Republik Indonesia.<sup>27</sup>

Menurut Kusno Setiyo Utomo,<sup>28</sup> Surakarta harus mengalami bertaruh nyawa karena diserang oleh kelompok oposisi penentang pemerintahan pada tahun 1946. Dimana pada tahun 1946 Ibu Kota Sementara berada di Yogyakarta. Secara otomatis Surakarta yang letaknya berdekatan dengan Yogyakarta menjadi pusat oposisi. Keputusan Perdana Menteri Syahrir memutuskan Ibu Kota Negara di Yogyakarta dalam rapat kabinet karena dianggap Yogyakarta lebih pedalaman dari Surakarta. Maksud pedalaman adalah dibanding

---

<sup>26</sup>Kusno S Utomo dkk, *Surakarta Bukan Jawa Tengah*, Op. Cit., hlm. 49-51.

<sup>27</sup>*Ibid.*

<sup>28</sup> Hasil Wawancara dilakukan di Kantor Pusat Bantuan Hukum Jogjakarta, Jalan Godean KM. 4 Dusun Banyumeneng, Banyuraden, Gamping Sleman, pada Jumat, 14 Desember 2018, pukul 22.30 WIB.

Surakarta, Yogyakarta lebih jauh dari Surabaya dan Semarang, demi menghindari agresi militer Belanda pada akhir tahun 1945 menuju tahun 1946, Ibu Kota Negara dipindah ke Yogyakarta.

Sri Sunan Pakoebowo XII, Perdana Menteri Syahrir, dan Soekarno mengantisipasi kawanan oposisi yang dimotori oleh Tan Malaka dan Barisan Banteng pimpinan Muwardi. Mereka (oposisi) menolak sikap perdana Menteri Sahrir dan Soekarno yang melakukan upaya diplomasi dengan Pemerintah Belanda karena ingin menjajah kembali. Kawanan oposisi menginginkan seratus persen kemerdekaan.

Atas keadaan tersebut, Surakarta tahun 1946 terjadi konflik sosial politik, Surakarta dikuasai kelompok oposisi yang kemudian membuat Surakarta lumpuh. Sri Sunan Paku Buwono XII diculik bersama Ibu Suri dan Pangeran Hamijoyo. Begitu juga yang dialami Syahrir, Sasradiningrat, dan KRMT Yudanegara diculik oleh kawanan oposisi. Bahkan para pejabat Daerah Istimewa Surakarta diminta mundur dari jabatannya. Hal inilah yang kemudian terbit Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya.

Dalam keadaan ini Sri Sunan Paku Buwono XII kewalahan mengatasi, kemudian Sri Sunan meminta agar Pemerintahan Daerah Istimewa Surakarta diambil alih oleh Pemerintah Pusat “untuk sementara waktu”, apabila keadaankembali pulih maka kekuasaan dikembalikan kepada Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran.

Namun sampai sekarang, pengembalian itu diingkari oleh Pemerintah Republik Indonesia.

#### **E. Upaya Pemulihan Hak Konstitusional Daerah Istimewa Surakarta**

Setelah berpuluh-puluh tahun “janji” Pemerintah Republik Indonesia tidak kunjung ditepati untuk membentuk Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta. Pada tahun 2013 pihak Keraton Surakarta dalam hal ini diwakili oleh GRAY Koes Isbandiyah dan KP Eddy Wirabhumi mengajukan *judicial review* UU Jawa Tengah ke Mahkamah Konstitusi.

Uji materi terhadap UU Jateng ini tidak asal diajukan, melainkan sebelumnya telah didiskusikan dengan matang. Dukungan dari masyarakat Surakarta juga mengalir deras. Keraton Surakarta juga mendatangkan ahli Hukum Tata Negara Yusril Ihza Mahendra, untuk didengar keahliannya dalam ilmu Hukum Tata Negara.

Dalam *judicial review* UU Jawa Tengah Keraton Surakarta memberi Kuasa kepada Kuasa Hukum dari Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (LKBH FH UII). Adapun yang ditunjuk sebagai Kuasa Hukum ialah Zairin Harahap, Abdul Jamil, M. Arief Setiawan, dan Ahmad Khairun.

Yang menjadi objek dalam *judicial review* yakni Pasal 1 ayat (1) UU Jawa Tengah “*Daerah yang meliputi Daerah Karesidenan Semarang, Pati,*

*Pekalongan, Banjumas, Kedu, dan Surakarta* ditetapkan menjadi *Propinsi Jawa Tengah*". Frasa yang diuji adalah "...*dan Surakarta*...".

Bahwa objek dalam *judicial review* tersebut menurut Para Pemohon inkonstitusional karena bertentangan dengan:

1. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945: "Negara Indonesia adalah negara hukum".
2. Pasal 18B ayat (1) UUD 1945: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang".
3. Pasal 28D ayat (1): "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum".

Adapun ringkasan dalil-dalil pokok permohonan dalam *judicial review* terhadap Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Tengah diuraikan sebagai berikut:

1. Bahwa sejarah bangsa Indonesia tidak dapat dilepaskan dari peran kerajaan-kerajaan yang terdapat di Nusantara yang pernah ada dan telah berdaulat sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia lahir. Bahkan seperti Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran rela bergabung ke NKRI pada tanggal 1 September 1946 dengan status hukum sebagai Daerah Istimewa Surakarta.
2. Bahwa Kasunanan Surakarta Hadiningrat memiliki peran penting dalam membangun kultur bangsa dan turut dalam perjuangan pergerakan dengan membesarkan organisasi pergerakan Boedi Oetomo, Serikat

Dagang Islam dan lain sebagainya. Pangeran Hangabehi, Wuryaningrat, dan Kusumuyudho pernah memimpin Boedi Oetomo dan Serikat Dagang Islam.

3. Bahwa oleh Presiden Soekarno Kasunanan Surakarta Hadiningrat dan Mangkunegaran diberikan piagam kedudukan tertanggal 19 Desember 1945. Piagam tersebut sebagai bentuk pengakuan dan penetapan Pemerintah Republik Indonesia atas Negeri Surakarta Hadiningrat sebagai daerah *zelfbesturende landschappend* dan berpemerintahan asli.
4. Bahwa dukungan Keraton Surakarta diwakili oleh Sri Sunan Paku Buwono XII dan Mangkunagara VIII kepada Republik Indonesia diberikan secara cuma-cuma, salah satunya menjadi delegasi Konferensi Meja Bundar di Den Haag Belanda demi mendukung pengakuan terhadap Republik Indonesia. Kehadiran Keraton Surakarta ke Den Haag karena mempunyai kedudukan daerah istimewa menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.
5. Bahwa telah dibentuknya Panitia Tata Negara Daerah Istimewa Surakarta ditugaskan untuk merancang Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta dan menyepakati mempertahankan Surakarta sebagai daerah istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.
6. Bahwa karena Indonesia masih menata diri pasca revolusi kemerdekaan, maka diterbitkan Penerapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 tentang Pemerintahan di Daerah Istimewa Surakarta dan

Jogjakarta untuk melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 bahwa daerah istimewa harus dibentuk dengan undang-undang.

7. Bahwa pada 4 Juli 1950 Surakarta dimasukkan menjadi bagian dari Jawa Tengah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah yang notabeneanya bertentangan dengan amanat Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya beserta peraturan perundang-undangan lainnya.
8. Bahwa selain bertentangan dengan UUD 1945, materi muatan/isi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah ini juga bertentangan dengan peraturan-peraturan hukum sebelumnya, serta melalui prosedur yang tidak benar secara hukum.
9. Bahwa selain tidak melibatkan Keraton Surakarta selaku daerah istimewa, pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 dibuat oleh Mr. Assaat yang saat itu hanya pejabat pemangku sementara Republik Indonesia saat berlakunya Konstitusi RIS 1949 dan sebetulnya tidak berhak membentuk undang-undang, tapi malah mengambil kebijakan strategis dan membuat begitu banyak Undang-undang, maka produk hukum yang telah dibuat pantas untuk dikaji ulang.
10. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tidak ada satupun pasal yang memerintahkan Daerah Istimewa Surakarta dimasukkan ke dalam wilayah Jawa Tengah.

11. Bahwa eksistensi Daerah Istimewa Surakarta sudah ada sejak sebelum Republik Indonesia merdeka, dan kedudukannya sebagai daerah istimewa dijamin dalam Pasal 18 UUD 1945 asli *juncto* Pasal 18B UUD 1945, memerintah supaya Negara menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.
12. Bahwa apa yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 telah menimbulkan ketidakpastian Surakarta sebagai Daerah Istimewa dan jelas-jelas inkonstitusional tidak sesuai dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18B ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
13. Bahwa meskipun dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tidak secara implisit menghilangkan status istimewa Surakarta. Namun, secara *de facto* status keistimewaan Surakarta menjadi mengambang alias menimbulkan ketidakpastian hukum.
14. Bahwa dengan demikian Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah sepanjang kata-kata “dan Surakarta” bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR sudah seyogyanya untuk secepatnya membuat Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun terhitung sejak Majelis Hakim Konstitusi mengabulkan permohonan uji materi ini.

## **F. Problem *Judicial Review* Keistimewaan Surakarta**

Pengujian materi Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Tengah di Mahkamah Konstitusi tahun 2013 silam diberi register perkara Nomor 63/PUU-XI/2013.

Dalam *judicial review* tersebut, putusan diucapkan dihadapan 9 (sembilan) Hakim Mahkamah Konstitusi pada Kamis, 27 Maret 2014, selesai diucapkan pukul 16.00 WIB. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyatakan tidak menerima uji materinorma undang-undang yang diajukan Para Pemohon, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950.

Dari sisi pertimbangan hukum Hakim Konstitusi, alasan tidak menerima *judicial review* ini karena menganggap *legal standing* Pemohon I dan Pemohon II kurang terpenuhi. Namun yang disayangkan, Hakim Konstitusi sama sekali tidak membahas pokok perkara, apakah norma yang diujikan inkonstitusional atau tidak.

Mahkamah menilai bahwa Para Pemohon dianggap tidak tepat untuk mewakili dan mengatasnamakan Kasunanan Surakarta, meskipun Pemohon I putri kandung Sunan Paku Buwono XII. Seharusnya alangkah lebih baiknya jika pihak yang menjadi Pemohon adalah keseluruhan ahli waris Sri Sunan Paku Buwono XII.

Sementara untuk Pemohon II, Mahkamah menilai alasan Pemohon II tidak memiliki *legal standing*, karena Pemohon II *concern* untuk mengembangkan budaya Jawa. Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tidak serta merta menghambat pengembangan dan pelestarian

budaya Jawa yang bersumber dari Keraton Surakarta. Maka oleh karena itu, Mahkamah menganggap Pemohon II tidak mengalami kerugian konstitusional.

Sedangkan dalam keterangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang disampaikan oleh Aziz Samsudin dalam keterangannya menyampaikan sebetulnya tidak menyatakan tidak sependapat dengan permohonan pengujian yang diajukan pemohon. Pihak DPR pada intinya mengatakan pasrah dan menyerahkan kepada Mahkamah Konstitusi dan setiap daerah khusus maupun daerah istimewa menurut konstitusi harus dibentuk dengan undang-undang.

DPR pun menjelaskan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 adalah produk undang-undang lama dan secara prosedural cacat hukum karena dibentuk saat Indonesia berbentuk Republik Indonesia Serikat. Pemerintah dalam tanggapannya tidak menjelaskan secara tegas mengapa Surakarta dimasukkan menjadi bagian Jawa Tengah dan tidak dibuatkan undang-undang pembentukan seperti DIY. Pemerintah berdalil itu merupakan suatu pilihan kebijakan.

Mengomentari putusan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950, kita ketahui bahwa dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi, terkait *legal standing* seharusnya sudah diperiksa diawal (sidang panel/pemeriksaan pendahuluan), dalam agenda tersebut belum menyangkut pemeriksaan tentang pokok perkara.

Dalam *judicial review* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 ini, sidangnya sudah sampai pada sidang pleno. Sudah mendengarkan keterangan ahli, mengajukan saksi, mendengarkan keterangan DPR. Maka, sebetulnya Para Pemohon tidak ada masalah dengan *legal standing*-nya. Namun anehnya, kenapa putusan tiba-tiba mempermasalahkan soal *legal standing* yang harusnya diperiksa sejak awal sebelum menyentuh pokok perkara.

Kekecewaan dirasakan Zairin Harahap<sup>29</sup> selaku salah satu Kuasa Hukum dalam permohonan tersebut. Zairin mengatakan, alasan mengajukan *judicial review* ada 2 (dua), yakni:

*Pertama*, mewujudkan cerminan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang besar, dimana bangsa yang besar adalah bangsa yang menghargai sejarah. Surakarta sebagai daerah istimewa adalah janji sejarah yang harus ditagih. Soekarno selaku Presiden melalui Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 pada Diktum kelima menyatakan apabila keadaan Daerah Istimewa Surakarta sudah pulih akan dibentuk dengan undang-undang.

*Kedua*, akibat dimasukkan Surakarta menjadi bagian dari Jawa Tengah telah melemahkan eksistensi Daerah Istimewa Surakarta. Bahkan dalam Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah, Keraton Surakarta tidak pernah diikutsertakan, Dalam dalil permohonan, Para Pemohon hanya

---

<sup>29</sup>Hasil Wawancara dilakukan di Rumah Zairin Harahap, Alamat Wirokerten, Banguntapan, Bantul pada Minggu, 16 Desember 2018 pukul 20.08 WIB.

menginginkan status istimewa Surakarta diakui secara yuridis dengan undang-undang. Tidak ada pembeda antara Surakarta dan Yogyakarta.

Baik Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta memiliki jejak historis maupun yuridis yang sama. Pembentukan Pasal 18 UUD 1945 asli yang digagas oleh Soepomo, pada prinsipnya memperjuangkan daerah istimewa yang dimiliki kedua kerajaan tersebut, karena yang dijadikan daerah istimewa adalah daerah yang diakui sebagai *zelfbesturende landschappen*.

Menurut Zairin, permohonan tersebut tergolong permohonan yang modern. Menurutnya apabila Surakarta dipulihkan kedudukannya sebagai daerah istimewa, praktek *feodalisme*, dan penetapan Kepala Daerah harus dari Raja yang bertahta tidak akan diterapkan.

Kepala Daerahnya silahkan dipilih melalui pemilihan umum yang berlandaskan pada asas “luber jurdil” (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil). Namun nantinya hanya menempatkan Sinuhun Sunan Paku Buwono yang bertahta sebagai para *Pararadya*, bahwa setiap Kepala Daerah yang terpilih harus memohon dan mendapat restu dari Sinuhun.

Masih pernyataan Zairin, tidak menutup kemungkinan ada faktor di luar hukum mempengaruhi tidak diterimanya *judicial review* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950. Walaupun diakui Zairin, perihal *judicial review* telah digagas lama, diskusinya pun tidak sebentar. Bahkan ketika itu, sebetulnya ingin mengajukan *judicial review* pada tahun 2011 menuju 2012, namun karena berbarengan dengan DIY sedang dalam masa pembentukan

Undang-Undang Keistimewaan DIY (UUK DIY), maka Surakarta tidak ingin mengacaukan situasi pengesahan UUK DIY. Dikiranya nanti Surakarta iri minta juga keistimewaan ke MK. Para Pemohon mempertimbangkan agar pengundangan keistimewaan DIY tidak terganggu.

Faktor di luar hukum disinyalir oleh Zairin adalah faktor politik. Walaupun sumbernya memang samar-samar, namun melihat putusan Mahkamah Konstitusi yang di luar dugaan seperti itu pasti ada faktor “X”nya yakni politik. Tersiar kabar bahwa ada intervensi dari Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Karena apabila permohonan *judicial review* dikabulkan, banyak daerah-daerah yang ada kerajaannya akan berbondong-bondong ke Mahkamah Konstitusi untuk dijadikan daerah istimewa. Hal ini akan membawa kekacauan pelaksanaan pemerintahan di daerah-daerah.

Menanggapi dugaan tersebut, Zairin mengatakan sebetulnya bentuk daerah istimewa tidak ada yang perlu ditakutkan oleh Pemerintah. Untuk Surakarta sebenarnya sudah melekat status istimewanya. Surakarta bukan meminta keistimewaan, karena status istimewa Surakarta sudah melekat sejak Republik Indonesia belum berdiri. Surakarta juga memiliki dasar historis maupun yuridis. Apabila kerajaan-kerajaan lain memiliki dasar baik historis maupun yuridis seperti Surakarta, itu hak konstitusional mereka untuk mengajukan juga ke Mahkamah Konstitusi.

Lanjut Zairin, bahwa dalam *judicial review* ini, Kuasa Hukum Para Pemohon sempat pesimis sejak awal perihal *legal standing*. Namun pada saat sidang panel, Hakim Konstitusi tidak berkomentar soal *legal standing*,

Para Pemohon sudah optimis, senang, dan bersyukur karena sidang lanjut ke sidang pleno. DPR pun pasrah menyerahkan kepada Mahkamah, ahli yang dihadirkan pun sangat menguatkan permohonan, namun di luar perkiraan, ternyata putusannya malah soal *legal standing*, tidak ada disinggung soal pokok permohonannya.

**G. Pendapat Ahli dalam *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 Tentang Provinsi Jawa Tengah**

Peran ahli dalam sidang pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi memiliki peran penting. Ahli yang diajukan akan sangat membantu Pemohon untuk meyakinkan hakim apakah undang-undang yang diujikan bertentangan atau tidak dengan UUD 1945.

Dalam sidang *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950, yang dihadirkan sebagai ahli oleh pemohon adalah Yusril Ihza Mahendra sebagai Pakar Hukum Tata Negara, Purnawan Basundoro sebagai Ahli Sejarah Universitas Airlangga Surabaya, dan Purwo Santosa dengan kompetensi dalam bidang Otonomi Daerah Universitas Gajah Mada Yogyakarta.

Berikut ringkasan keterangan Yusril Ihza Mehendra selaku Pakar Hukum Tata Negara terhadap kedudukan Daerah Istimewa Surakarta:

1. Norma yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 sejauh kata “dan Surakarta” adalah bertentangan dengan asas negara hukum sesuai Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bertentangan

dengan norma Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang memerintahkan negara agar mengakui daerah bersifat khusus atau istimewa, dan tidak sesuai dengan norma Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tentang asas keadilan dan kepastian hukum.

2. Keberadaan Daerah Istimewa Surakarta telah diputuskan oleh sidang PPKI tanggal 19 Agustus 1945 yang dipimpin oleh Soekarno, yang sehari sebelumnya diangkat sebagai Presiden Republik Indonesia, dan kekuasaannya absolut, karena belum terbentuknya lembaga MPR, DPR maupun DPA. Oleh karena memegang kekuasaan abosolut itulah Soekarno mengeluarkan piagam kedudukan untuk Raja Surakarta dan Yogyakarta.
3. Kedudukan daerah istimewa atau *zelfbesturende landshappen* bersifat langsung dibawah pemerintah pusat dan kedudukannya setara dengan sebuah provinsi.
4. Selain diakui dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Daerah Istimewa Surakarta diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Dewan Pertahanan Daerah dalam Daerah Istimewa. Dalam Pasal 4a menyatakan “Yang dimaksud dengan Dewan Pertahanan Daerah dalam daerah istimewa di Jawa adalah A. Satu Dewan Pertahan Daerah untuk Daerah Kasunanan dan Mangkunegaran dan B. Satu Dewan Pertahanan Daerah untuk Daerah Kasultanan dan Pakualaman”.

5. Penyebutan Surakarta sebagai “Karesidenan” dalam Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 tidak menghilangkan kedudukan Surakarta sebagai daerah istimewa, karena Karesidenan itu bersifat istimewa dan memiliki hubungan langsung di bawah Pemerintah Pusat.
6. Daerah Istimewa Surakarta adalah sah dan konstitusional berdasar sidang PPKI dan Penetapan Presiden, UUD 1945, dan Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946. Dengan demikian, demi memulihkan status istimewa yang dimiliki Surakarta, membebaskan tugas kepada Presiden dan DPR untuk membentuk Undang-Undang tentang Keistimewaan Surakarta sebagai Daerah Istimewa yang berkedudukan setara dengan provinsi.

Ringkasan keterangan Purnawan Basundoro yang dihadirkan sebagai Ahli selaku ahli sejarah dan pewaris mataram:

1. Keraton Surakarta merupakan trah dari Kerajaan Mataram yang didirikan oleh Ki Gedhe Pamanahan tahun 1570-an. Akibat konflik internal di keraton muncul Perjanjian Giyanti 1755 terbelah menjadi dua Kerajaan Mataram. Satu bagian milik Pangeran Mangkubumi/Hamengku Buwono I dengan nama Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat, dan satu bagian milik Paku Buwono III dengan nama Kerajaan Surakarta Hadiningrat.
2. Pada pendudukan Jepang, daerah istimewa disebut *Kooti*, Rajanya diberi istilah *Koo*. Sri Susuhunan Paku Buwono XI adalah raja pertama

yang bertemu pembesar Jepang di Jakarta tanggal 29 Juli 1942. Jepang mengakui jika Surakarta berhak memerintah daerahnya sendiri.

3. Setelah Paku Buwono XI meninggal dunia, Surakarta mengangkat Suryo Guritno sebagai Paku Buwono XII, dan sebagai raja yang meneruskan perjuangan hingga Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya tanggal 17 Agustus 1945. Sesuai dengan rapat PPKI 19 Agustus 1945, *kooti* memiliki hubungan langsung dengan Pemerintah Pusat.
4. Kedudukan daerah istimewa pada masa pemerintahan Jepang, pasca merdeka tetap memiliki status istimewa, karena berpemerintahan asli (*zelfbesturende landshappen*) dan kedudukannya hanyalah daerah saja (bukan negara). Ini yang kemudian muncul dalam gagasan Soepomo merumuskan Pasal 18 UUD 1945.
5. Dimasukkannya Surakarta menjadi bagian dari Jawa Tengah oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 dikatakan sebagai kecelakaan sejarah, karena mengingkari Maklumat Presiden Nomor 1 Tahun 1946 tanggal 28 Juni 1946 dan Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 tentang Pemerintah di Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta tanggal 15 Juli 1946, bahwa pembentukan Karesidenan Surakarta hanya bersifat sementara sampai terbit undang-undang tentang pemerintahan di Kasunanan dan Mangkunegaran.

Selanjutnya keterangan dari Puwo Santosa yang memiliki kompetensi sebagai ahli otonomi daerah:

1. Daerah Istimewa diakui keberadaannya oleh konstitusi. Keistimewaan suatu daerah tidak ada kaitannya dengan mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Keistimewaan merupakan kekayaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perlu diakui secara jujur, yang menjadi pemilik Indonesia adalah warga negara, bukan pemerintah pusat. Dengan adanya MK, warga negara berhak untuk mengajukan gugatan.
3. Bila rakyat menghendaki bersatu dalam daerah istimewa, tidak perlu takut pada anggapan daerah istimewa akan meruntuhkan demokrasi. Selagi yang ditonjolkan adalah dimensi dari dan untuk rakyat, maka tahta pula didedikasikan untuk rakyat. Kalau DIY bisa kenapa Surakarta tidak.

Para Pemohon juga menghadirkan saksi-saksi. Seperti Sri Juari Santosa, saksi yang menyampaikan bahwa negara perlu menghormati dan mengakui daerah istimewa yang memiliki asal-usul sebelum Republik Indonesia lahir. Pemerintah Indonesia harus menghormati maklumat Paku Buwono XII yang rela berdiri di belakang Pemerintah Republik Indonesia.

Saksi Kanjeng Pengeran Winarno Kusumo mengatakan, tidak terawatnya Keraton Surakarta yang begitu luas sebenarnya melanggar Undang-Undang Cagar Budaya. Namun apa daya, memang begitu tidak mempunyai biaya bagi Keraton Surakarta memeliharanya. Termasuk gaji abdi dalem dan putra-putri Paku Buwono XII yang terlantar. Ini akibat dari Pemerintah Indonesia yang ingkar dalam memberi kepastian hukum untuk

terhadap keberadaan Daerah Istimewa Surakarta. Kondisi ironis tersebut seharusnya tidak akan terjadi.

#### **H. Prospek Pemulihan Daerah Istimewa Surakarta**

Menurut GKR Koes Moertiyah,<sup>30</sup> secara yuridis sebetulnya status istimewa Surakarta tidak pernah dihapuskan atau dicabut. Baik GKR Koes Moertiyah, KPH Edy Wirabuhimi, dan Zairin Harahap dari hasil wawancara menuturkan status istimewa Surakarta saat ini “dicaplok” oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950. Statusnya menjadi dilemahkan dan tidak ada kepastian hukum.

Menurut Gusti Mung (sapaan akrab GKR Koes Moertiyah), Surakarta tidak menuntut dijadikan daerah istimewa, karena Surakarta secara historis dan yuridis sudah diakui sebagai daerah istimewa. Hanya eksistensinya yang belum diakui dengan dibuatkan undang-undang pembentukan Daerah Istimewa Surakarta sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 asli *juncto* Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Prospek atau upaya yang dapat ditempuh kembali untuk memulihkan Daerah Istimewa Surakarta adalah dengan melakukan *judicial review* lagi ke Mahkamah Konstitusi untuk menghapus Surakarta dari Jawa Tengah, karena sejatinya Surakarta memang bukan bagian dari Jawa Tengah. Walaupun pada tahun 2013 *judicial review* tidak diterima karena alasan *legal standing*.

---

<sup>30</sup>Hasil Wawancara dilakukan di Keraton Kasunanan Surakarta pada Senin, 17 Desember 2018 pukul 14.00 WIB.

Serta Pemerintah Republik Indonesia harus membuatkan undang-undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta yang merupakan “janji sejarah”. Gusti Mung mengatakan, memasukkan Surakarta menjadi wilayah dari Jawa Tengah adalah pengingkaran sejarah bangsa Indonesia terhadap Daerah Istimewa Surakarta.

Pernyataan Soekarno melalui Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 tentang Pemerintahan di Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta adalah dokumen sejarah yang belum dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat kepada Surakarta. Kepada Yogyakarta sudah, karena Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.

Walaupun Surakarta telah menyerahkan Pemerintahan kepada Pemerintah Pusat ketika terjadi kerusuhan tahun 1946, namun sifat penyerahan tersebut sifatnya sementara. Apabila kondisi Surakarta sudah aman, maka kekuasaan diserahkan kembali kepada Surakarta dan dibentuk undang-undang tentang Pembentukan Daerah Istimewa Surakarta. Penyerahan ini tidak serta merta dimaknai bahwa status istimewa Surakarta dihapuskan.

Menurut KPH Edy Wirabhumi,<sup>31</sup> sebetulnya tidak ada masalah Surakarta tetap dijadikan wilayah Jawa Tengah, asalkan status keistimewaan Surakarta melekat dan dilegitimasi keberadaannya secara yuridis. Ada pembentukan Undang-Undang tentang Keistimewaan Surakarta. Bahkan

---

<sup>31</sup>Hasil Wawancara dilakukan di Keraton Kasunanan Surakarta pada Senin, 17 Desember 2018 pukul 14.30 WIB.

status Daerah Istimewa Surakarta tidak harus setara dengan Provinsi, hanya sebatas Kabupaten/Kota saja masyarakat Surakarta rela menerima. Yang terpenting supaya keberadaan Keraton Surakarta dilibatkan dalam pengembangan kebudayaan Jawa dan dilibatkan dalam pengambilan keputusan pemerintahan di daerah.

Menurut Gusti Mung, memperjuangkan dan menagih janji sejarah tidak ada kapoknya dan harus selalu optimis. Saat ini Kasunanan Surakarta sedang mempersiapkan kekuatan untuk *judicial review* lagi ke Mahkamah Konstitusi, jika semua menyetujui dan siap kemungkinan *judicial review* diajukan setelah Pemilu Presiden 2019.

Kekuatan yang dimaksud yakni, *pertama*, mengenai *legal standing* agar lebih diperkuat dengan mengajak seluruh ahli waris Paku Buwono XII dan mengajak Sinuhun Paku Buwono XIII. *Kedua*, kekuatan mengenai doa dan restu dari masyarakat Surakarta dan Mangkunegaran agar Daerah Istimewa Surakarta kembali pulih.

Surakarta diambil alih oleh Pemerintah Pusat karena faktor keamanan yang semakin tidak kondusif bagi berlangsungnya sebuah pemerintahan. Apakah dengan demikian Keraton Surakarta tidak berwibawa lagi sehingga tidak mampu mengatasi kekacauan? Bukan! Kewibawaan Keraton masih kuat, tetapi pemberontakan itu dilakukan oleh orang-orang yang memang sejak awal sudah tidak ingin Keraton Surakarta mempunyai

otonomi khusus. Pemberontakan yang mereka lakukan memiliki agenda tersendiri, yakni kekuasaan.<sup>32</sup>

Zairin Harahap berpendapat secara prosedur pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 dapat dikatakan cacat hukum. Karena dibentuk dan ditetapkan oleh Assaat yang kedudukannya kala itu hanya sebagai pemangku jabatan sementara. Ketika itu bentuk Negara Indonesia masih Republik Indonesia Serikat atau ada negara bagian. Assaat selaku pemangku jabatan sementara Presiden negara bagian yang ada di Yogyakarta. Artinya Assaat hanya memiliki wilayah seluas Yogyakarta, produk hukum yang dikeluarkan hanya untuk wilayah negara bagian Yogyakarta, serta tidak bisa mengakui dengan menetapkan Undang-Undang selain untuk wilayah Yogyakarta.<sup>33</sup>

Pemerintah seyogyanya harus segera memulihkan status Surakarta sebagai daerah istimewa, karena itu merupakan janji ketatanegaraan. Bila berbicara perihal pengaturan HAM, hemat penulis tidak melulu pada Pasal 28A-J UUD 1945 saja, namun ada hak asasi bagi daerah istimewa yang terkandung dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Mengupayakan pemulihan status istimewa Surakarta adalah upaya menagih janji konstitusi, dari hal ini bahwa konstitusi harus ditegakkan dan agar tidak hanya tertulis diatas kertas semata.

---

<sup>32</sup>Eusta Supono dalam Sri Juari Santosa, *Suara Nurani Keraton Surakarta: Peran Keraton Surakarta dalam Mendukung dan Mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Yogyakarta, Komunitas Studi Didaktika, 2002, hlm. xvi.

<sup>33</sup>Hasil Wawancara dilakukan di Rumah Zairin Harahap, Alamat Wirokerten, Banguntapan, Bantul pada Minggu, 16 Desember 2018 pukul 20.30 WIB.

## I. Sumbangsih Surakarta Untuk Kemerdekaan Republik Indonesia

Penilaian tentang dicabutnya status istimewa Surakarta dikarenakan Surakarta “pro-Belanda”. Surakarta dianggap tidak pernah menyumbang dan membantu merebut kemerdekaan Indonesia. Yang dibangga-banggakan terus-menerus selalu Keraton Yogyakarta, maka itu Yogyakarta diberikan status daerah istimewa. Anggapan tersebut sebetulnya keliru dan tidak ada sumber yang jelas, namun anggapan tersebut sudah melekat di masyarakat.

Menurut Gusti Mung,<sup>34</sup> penilaian tersebut berdampak melemahkan eksistensi Daerah Istimewa Surakarta dalam ketatanegaraan di Indonesia. Tidak baik juga apabila membanding-bandingkan besaran sumbangsih dengan Yogyakarta. Lebih tepatnya antara Daerah Istimewa Surakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki peran dalam membantu kemerdekaan Republik Indonesia.

Gusti Mung menuturkan, dari mana Surakarta pro Belanda? Saat *jumenengan* Sunan Paku Buwono XII dilaksanakan pada tahun 1945, perlu diketahui bahwa tahun 1945 Belanda sudah angkat kaki dari Indonesia. Sedangkan *jumenengan* Sultan Hamengku Buwono IX dilakukan pada tahun 1940 saat masih dalam penguasaan Belanda.

Pada 12 September 1949 Sunan Paku Buwono XII dan Mangkunagara VIII dengan biaya sendiri rela terbang ke Belanda karena diundang Wakil Presiden Mohammad Hatta untuk menjadi delegasi Konferensi Meja Bundar (KMB). Sinuhun dan Mangkunagara menegaskan

---

<sup>34</sup>Hasil Wawancara dilakukan di Keraton Kasunanan Surakarta pada Senin, 17 Desember 2018 pukul 15.30 WIB.

tentang kedudukan daerah istimewa atau *zelfbesturende landschappen* dan pengakuan terhadap kemerdekaan Republik Indonesia. Walaupun hasil dari KMB mengganti bentuk Negara Indonesia dari Kesatuan menjadi Republik Indonesia Serikat.

Menurut Kusno Setiyo Utomo,<sup>35</sup> apabila Sunan Paku Buwono XII pro Belanda, pada tanggal 1 November 1945 tidak mungkin mendapat penghargaan sebagai anggota agung Tentara Nasional Indonesia dengan pangkat Letnan Jenderal Titular bintang tiga, sama seperti Sultan Hamengku Buwono IX. Sedangkan Mangkunegara VII mendapat penghargaan pangkat Mayor Jenderal Titular bintang dua.

Saat Sinuhun Paku Buwono XII naik tahta dapat dikatakan raja yang beda dari raja-raja Surakarta Hadiningrat sebelumnya. Pembedanya bukan soal sikap, melainkan mengenai keadaan yang dihadapi dikemudian hari. Raja-raja terdahulu tidak berfikir menyongsong kemerdekaan. Sementara Sunan Paku Buwono, beberapa bulan pasca *jumeneng* sebagai Raja, ia harus berfikir dan berembug bersama kader bangsa untuk meraih kemerdekaan Indonesia. Walaupun sebetulnya Surakarta telah memiliki pemerintahan sendiri.

Karena Sunan Paku Buwono XII diangkat sebagai Raja saat era kemerdekaan, maka dijuluki sebagai Sinuhun Hamardika, yang artinya raja di zaman kemerdekaan. Sunan Paku Buwono *jumeneng* sebagai Raja Surakarta dengan usia yang sanga muda, yakni 20 (dua puluh) tahun. Dalam

---

<sup>35</sup>Hasil Wawancara dilakukan di Kantor Pusat Bantuan Hukum Jogjakarta, Jalan Godean KM. 4 Dusun Banyumeneng, Banyuraden, Gamping Sleman, pada Jumat, 14 Desember 2018, pukul 22.30 WIB.

menjalankan pemerintahan sehari-sehari Sunan Paku Buwono XII selalu didampingi Ibunya GKR Paku Buwono.

Beberapa penghargaan yang pernah diterima Sunan Paku Buwono XII sebagai berikut:<sup>36</sup>

1. Pangkat Letnan Jenderal Tituler bintang 3 pada 1 November 1945.
2. Satyalencana Perang Kemerdekaan I pada 17 Agustus 1958.
3. Satyalencana Perang Kemerdekaan II pada 17 Agustus 1959.
4. Penghargaan atas Dharma Bahkti dalam Pembinaan Angkatan Peran Republik Indonesia pada 5 Oktober 1958.
5. Tanda Jasa Pahlawan dalam perjuangan gerilya membela kemerdekaan pada 10 November 1958.
6. Kartu Anggota Veteran Pejuang Kemerdekaan Republik Indonesia pada 8 Juni 1968.
7. Surat Keputusan No. 70/SKEP/IX/1955 tentang Pemberian Penghargaan dan Medali Perjuangan Angkatan 45 pada 26 September 1995.
8. Piagam tokoh perdamaian dunia dari Pusat Perdamaian Internasional Sri Chinmoy pada tahun 2003.

Menurut Sri Juari, sebelum Indonesia merdeka, bendera Merah Putih sudah digunakan oleh Keraton Surakarta, hanya memang bendera milik

---

<sup>36</sup>Kusno S Utomo dkk, *Surakarta Bukan Jawa Tengah*, Op. Cit., hlm. 88-89.

Surakarta ada lambang padi dan kapas. Jadi sebelum Indonesia menggunakan bendera Merah Putih, Surakarta telah menggunakannya.<sup>37</sup>

Keberadaan Surakarta tidak dapat dipisahkan dari sejarah bangsa Indonesia termasuk dalam memberikan dukungan terhadap Proklamasi 17 Agustus 1945. Sebelum Indonesia merdeka, Kasunanan Surakarta adalah suatu kerajaan yang mempunyai pemerintahan sendiri. Beberapa saat setelah Proklamasi Kemerdekaan, Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran menyatakan bergabung dengan Negara Republik Indonesia.<sup>38</sup>

Keraton Surakarta mengirimkan Bangsawan untuk menjadi anggota BPUPKI. Ada 7 (tujuh) kader republik yakni: Radjiman Wediodiningrat, Wongsonagoro, Wuryaningrat, Sosrodiningrat, Soepomo, Panji Singgih, dan Suryohamijoyo. Ketua BPUPKI dipercayakan kepada Radjiman Wediodiningrat yang juga dokter medis Keraton Surakarta.<sup>39</sup> BPUPKI memiliki peran penting, yakni sebagai perancang dan perumus dasar negara atau Konstitusi UUD 1945 yang kita gunakan hingga saat ini untuk kehidupan berbangsa dan bernegara.

Saat rapat BPUPKI berlangsung, kemudian tersiar berita duka Paku Buwono XI mangkat/*seda* (meninggal) pada 1 Juni 1945, rapat langsung

---

<sup>37</sup>Sri Juari Santosa, *Suara Nurani Keraton Surakarta: Peran Keraton Surakarta dalam Mendukung dan Mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Yogyakarta, Komunitas Studi Didaktika, 2002, hlm. 1.

<sup>38</sup>Sutiyono dkk, *Daerah Istimewa Surakarta*, Putra Bangsa, Yogyakarta, 2009, hlm. 4

<sup>39</sup>Kusno S Utomo dkk, *Surakarta Bukan Jawa Tengah*, Op. Cit., hlm. 87.

dihentikan oleh Soekarno dan semua anggota BPUPKI berangkat ke Kasunanan Surakarta untuk melayat.<sup>40</sup>

Pada saat usia Indonesia berumur 6 (enam) bulan, para kader pendiri bangsa menyambutnya dengan sambutan yang dimuat disurat kabar Merdeka edisi 17 Februari 1946. Kader bangsa yang menulis sambutan ada Mohammad Hatta, Soetan Sahrir, dan Sinuhun Paku Buwono XII. Berikut adalah sambutan Sinuhun Paku Buwono XII atas 6 (enam) bulan berdirinya Republik Indonesia:<sup>41</sup>

**“Samboetan 6 boelan berdirinja Repoeblik Indonesia**

Alangkah banjaknja kesoekaran-kesoekaran masalah-masalah jang dihadapi oleh Repoeblik Indonesia jang semoeanja itoe dapat dibagi atas doea bagian, oleh karena kita haroes berjoeang dalam doea lapangan jaitoe: keloear dan kedalam.

Perjoeangan keloear dari sebab kita menghadapi bahaja dari loear dan jang hendak mendjadjah kita kembali, perdjoeangan kedalam dengan djalan memperkoeatkan kedoedoekan Pemerintah Poesat dengan bagian-bagiannja.

Dalam 6 boelan itoe kemadjoean kita amat pesat djalannja, boektinja soal Indonesia telah mendjadi soal Internasional dan kedalam bahwa sekarang kedoedoekan Pemerintah kita telah meresap dalam segala lapisan rakjat.

ENAM boelang perdjoeangan...kedoedoekan Repoeblik tak dapat digontjangkan lagi.

**Solo, 17-2-1946  
Pakoe Boewono”**

Berikut adalah barang dan jasa milik Keraton Surakarta yang diberikan kepada pemerintah Republik Indonesia pada masa revolusi kemerdekaan, sebagaimana dicatat oleh sekretaris Keraton Surakarta:<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup>Purwadi dan Fitri Pusponagoro, *Paku Buwono XI Pejuang Kemerdekaan Indonesia*, World Tradition and History Council (WTCH), Singapura, 2016, hlm. 4.

<sup>41</sup>Catatan Sasana Pustaka Keraton Surakarta, “Sambutan Enam Bulan Kemerdekaan Indonesia”, Surat Kabar *Merdeka edisi 17 Februari 1946*.

<sup>42</sup>*Ibid*, hlm.75-79, lihat juga Sri Juari Santosa, *Suara Nurani Keraton Surakarta...Op. Cit.*, hlm.15-19.

## 1. Catatan Tahun 1945

No	Nama barang yang diberikan	Jumlah	Penerima	Tgl Penyerahan
1.	Mobil Plymouth	1 buah	Reg. II Div. IV	30/10/1945
2.	Mobil Chevrolet kelabu	1 buah	TKR Surakarta	4/11/1945
3.	Makanan dan bahan makanan	-	Medan pertempuran Surabaya	17/11/1945
4.	Instrumen Musik	-	Jawatan TRI Div.Surakarta	20/11/45
5.	Mobil Plymouth	1 buah	Polisi tentara	30/11/45
6.	Mobil Chevrolet	1 buah	Abdidalem Pangreh Praja	30/11/45
7.	Sejumlah senjata	-	Markas TKR	24/12/45
8.	Uang	Rp 8.750,-	Badan-Badan	19/11/45

## 2. Catatan Tahun 1946

No.	Nama barang yang diberikan	Jumlah	Penerima	Tgl Penyerahan
1.	Mobil	1 buah	TRI Div.Organisasi	4/2/46
2.	Kursi antik, kursi bludru & kecohan	-	Panitia Muktamar Masyumi	9/2/46
3.	Bangsas Witama Balai Agung	-	Pengadilan Luhur Islam	18/2/46
4.	Perahu	1 buah	PKBS Serengan	22/2/46
5.	Instrumen music	-	Panitia	26/2/46

			Penyambutan Tentara	
6.	Jam Genta	6 buah	Markas Resimen II	19/4/46
7.	Tambur	1 buah	Asrama RI	14/4/46
8.	Instrumen music	23 pucuk	Div.VI	29/4/46
9.	Tambur	4 buah	Div.X	13/4/46
10.	Slompret	4 buah	Div.X	-
11.	Bende	5 buah	Markas Resimen II Div.X	-
12.	Senapan Beamont model 71 dengan bayonet	50 buah	TRI Bat. 16	-
13.	Tempat Peluru	50 buah	TRI Bat. 16	-
14.	Klewang pendek	100 buah	TRI Bat. 16	-
15.	Gordel	100 buah	TRI Bat. 16	-
16.	Anggar	100 buah	TRI Bat. 16	-
17.	<i>Draagrim</i>	100 buah	TRI Bat. 16	-
18.	<i>Wachpatoon</i>	105 buah	TRI Bat. 16	-
19.	Sadel caveleri	100 buah	TRI Bat. 16	-
20.	Instrumen music	27 pucuk	Panitia 1 tahun RI	27/7/46
21.	Telepon di	1 buah	Gabungan laskar	23/9/46

	Wiryodiningratan		pertahanan	
22.	Montor ford	1 buah	Anggota PMC	25/11/45
23.	Kuda	1 ekor	Pasukan Berkuda Div.IV	17/12/46
24.	Kuda	1 ekor	Kep. Div. IV AD RI	17/12/46
25.	Piala	1 buah	Kongres Laskar Buruh Indonesia	30/12/46

### 3. Catatan Tahun 1947-1951

No.	Barang yang diberikan	Jumlah	Penerima	Tgl Penyerahan
1.	Kuda Besar	2 ekor	Staf. Div. IV AD TRI	30/11/47
2.	Mobil Crysler	1 buah	Walikota	18/1/47
3.	Kuda Layarmega & Nirwati	2 ekor	Kementrian Pertahanan	10/3/47
4.	Kuda Tungangan	2 ekor	Dewan Pertahanan Surakarta	9/4/47
5.	Rusa	2 ekor	Dewan Pertahanan Daerah Surakarta	24/7/47
6.	Mobil Dodge	1 buah	Divisi IV	24/7/47
7.	Kuda Lungke & Kresno	2 ekor	Dewan Pertahanan Surakarta	24/7/47
8.	Beri emas	1 buah	Pemerintah RI	9/9/47
9.	Pedang	20 buah	Laskar Merah	17/10/47

			Markas Surakarta	
10.	Uang	Rp 17.500,-	Badan-badan	10/1/47
11.	Plaquette	1 buah	TNI bag. Masyarakat	16/1/48
12.	Nessel Merah Putih	6 buah	Kepala Rumah Tangga Presiden	24/3/48
13.	Uang	Rp 900,-	Badan-badan	31/3/47
14.	Plaquette	1 buah	Panitia Pasar Malam Sri Wedari	17/7/49
15.	Uang	Rp 450,-	Badan-badan	20/12/49
16.	Tanah Perumahan Kartasura	1 hektar	Militer Kartasura	16/1/50
17.	Wayang Kulit	-	RRI Surakarta	12/12/50
18.	Uang	Rp 1.330,-	Badan-badan	21/8/50
19.	Pasanggrahan Langenharjo		Perwira Pengawas Teritorial	5/9/51
20.	Tambur & Slompret	2 buah	Com. Brigade Mobil Rayon Surakarta	20/11/51
21.	Uang	Rp 350,-	Badan-badan	21/12/51

Surakarta juga berkontribusi memberikan tempat untuk penyelenggaraan Pekan Olahraga Nasional (PON) pertama kali di Indonesia 9 September tahun 1948, tanggal tersebut sekarang diperingati sebagai Hari Olahraga Nasional. PON tahun 1948 dibuka oleh Presiden Soekarno Stadion Sriwedadi. Surakarta menjadi saksi bisu dalam sejarah dimulainya perjalanan olahraga di Republik ini.

Dengan demikian pembahasan ini telah meluruskan anggapan-anggapan yang melekat dikhalayak masyarakat yang tidak jelas sumbernya dari mana, tentang Surakarta pro Belanda dan tidak ada sumbangsih untuk Republik Indonesia. Bahwa kenyataanya Surakarta sangat loyal kepada Republik Indonesia. Sebagai Kerajaan, Surakarta memiliki andil dalam mengantarkan Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, tidak hanya Yogyakarta saja.