

BAB II

GAMBARAN UMUM DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Sejarah Berdirinya Daerah Istimewa Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta atau biasa disingkat dengan DIY adalah salah satu daerah otonom setingkat provinsi yang ada di Indonesia. Propinsi ini beribukota di Yogyakarta. Dari nama daerah ini yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta sekaligus statusnya sebagai Daerah Istimewa. Status sebagai Daerah Istimewa berkenaan dengan runutan sejarah berdirinya propinsi ini, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Menurut Babad Gianti, Yogyakarta atau Ngayogyakarta (bahasa Jawa) adalah nama yang diberikan Paku Buwono II (raja Mataram tahun 1719-1727) sebagai pengganti nama pesangrahan Gartitawati. Yogyakarta berarti Yogya yang kerta, Yogya yang makmur, sedangkan Ngayogyakarta Hadiningrat berarti Yogya yang makmur dan yang paling utama. Sumber lain mengatakan, nama Yogyakarta diambil dari nama (ibu) kota Sanskrit Ayodhya dalam epos Ramayana. Dalam penggunaannya sehari-hari, Yogyakarta lazim diucapkan Jogja(karta) atau Ngayogyakarta (bahasa Jawa). Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta sudah mempunyai tradisi pemerintahan karena Yogyakarta adalah Kasultanan, termasuk di dalamnya terdapat juga Kadipaten Pakualaman. Daerah yang mempunyai asal-usul dengan pemerintahannya sendiri, di jaman penjajahan Hindia Belanda disebut Zelfbesturende Landschappen. Di jaman kemerdekaan disebut dengan

1755 didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Kadipaten Pakualaman, berdiri sejak 1813, didirikan oleh Pangeran Notokusumo, (saudara Sultan Hamengku Buwono II) kemudian bergelar Adipati Paku Alam I. Baik Kasultanan maupun Pakualaman, diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangga sendiri. Semua itu dinyatakan di dalam kontrak politik. Terakhir kontrak politik Kasultanan tercantum dalam *Staatsblad* 1941 No. 47 dan kontrak politik Pakualaman dalam *Staatsblad* 1941 No. 577. Pada saat Proklamasi Kemerdekaan RI, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII mengetok kawat kepada Presiden RI, menyatakan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi bagian wilayah Negara Republik Indonesia, serta bergabung menjadi satu mewujudkan satu kesatuan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia (http://pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/index.php?view=baca_isi_lengkap&id_p=1) diakses pada tanggal 2 Oktober 2014 pukul 10.50 WIB).

Hal yang kontradiktif dilakukan oleh kerajaan di wilayah Yogyakarta. Setelah Indonesia dinyatakan merdeka melalui Proklamasi yang diumumkan oleh Soekarno-Hatta, Kedua kerajaan merespon dengan membuat Amanat 5 September 1945 yang salah satu butirnya mengatakan bahwa kedua wilayah

Berikut pernyataan bergabungnya Ngayogyakarta Hadiningrat bergabung dengan Republik Indonesia dinyatakan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX melalui Amanat 5 September 1945, sebagai berikut :

Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat menyatakan :

1. Bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung pada keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada dalam kekuasaan kami dan kekuasaanlainnya kami pegang seluruhnya.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung jawab atas negeri kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Dekrit yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX ini berimplikasi pada posisi Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang sebelumnya merupakan monarkhi dengan wilayah yang merdeka menjadi daerah yang berada

dalam kekuasaan Republik Indonesia. Dekrit yang sama, dengan redaksional yang serupa juga dikeluarkan oleh Sri Paku Alam VIII pada hari yang sama, sehingga semakin mengukuhkan integrasi Yogyakarta ke dalam Republik Indonesia.

Hal yang menjadi "istimewa" dalam Amanat 5 September 1945 ini adalah bahwa selain Ngayogyakarta Hadiningrat tetap menjadi kerajaan yang merdeka, dalam artian bahwa mereka berhak mengurus nasibnya sendiri. Hubungan antara Yogyakarta dan Pemerintah Republik Indonesia bersifat horizontal atau sejajar, yang berarti hubungan antara Pemerintah dan kerajaan bersifat langsung dan pertanggungjawaban langsung kepada Presiden (Luthfi dkk, 2009:39).

Gabungnya Paku Alaman dan Kasultanan Yogyakarta, juga menjadi awal baru penggabungan dua kekuasaan kerajaan di Yogyakarta sejak 1755. Walaupun dalam Amanat 5 September 1945 masih atas nama dua kerajaan di wilayah Yogyakarta, namun bergabungnya dua dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia diperkuat pada Amanat 30 Oktober 1945. Berikut Amanat 30 Oktober 1945 ;

AMANAT

**SRI PADUKA INKENG SINUWUN KANGDJENG SULTAN
HAMENGGU BUWONO IX DAN SRI PADUKA KANGDJENG
GUSTI PANGERAN ADIPATI ARIO PAKU ALAM VIII, KEPALA
DAERAH ISTIMEWA NEGARA REPUBLIK INDONESIA**

Mengingat:

1. Dasar-dasar yang diletakkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia ialah kedaulatan rakyat dan keadilan sosial.

3. Bahwa kekuasaan-kekuasaan jang dahulu dipegang oleh Pemerintah djadjahan (dalam djaman Belanda didjalankan oleh Gubernur dengan kantornja, dalam djaman Djepang oleh Kōti Zimu Kyoku Tyōkan dengan kantornja) telah direbut oleh rakjat dan diserahkan kembali kepada Kami berdua.
4. Bahwa Paduka Tuan Komissaris Tinggi pada tanggal 22-10-1945 di Kepatihan Jogjakarta dihadapan Kami berdua dengan disaksikan oleh para Pembesar dan para Pemimpin telah menjatakan tidak perlunja akan adanja Sub-comissariat dalam Daerah Kami berdua.
5. Bahwa pada tanggal 19-10-1945 oleh Komite National Daerah Jogjakarta telah dibentuk suatu Badan Pekerdja jang dipilih dari antara anggauta-anggautanja, atas kehendak rakyat dan panggilan masa, jang disertai untuk mendjadi Badan Legeslatif (Badan Pembikin Undang-undang) serta turut menentukan haluan djalannja Pemerintah Daerah dan bertanggung djawab kepada Komite National Daerah Jogjakarta,
maka Kami Sri Paduka Inkgang Sinuwun Kangdjeng Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Kangdjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam VIII, Kepala Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia, semufakat dengan Badan Pekerdja Komite Nasional Daerah Jogjakarta, **dengan ini mejatakan:**

Supaja djalannja Pemerintahan dalam Daerah Kami berdua dapat selaras dengan dasar-dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia,
bahwa *Badan Pekerdja* tersebut adalah *suatu Badan Legeslatif* (Badan Pembikin Undang-undang) jang dapat *dianggap* sebagai *wakil rakjat* dalam Daerah Kami berdua untuk *membikin undang-undang dan menentukan haluan djalannja Pemerintahan* dalam Daerah Kami berdua jang sesuai dengan kehendak rakjat.

Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dari segala bangsa dalam Daerah Kami berdua mengindahkan Amanat kami ini.

Jogjakarta, 24 Dulkaidah, Ehe 1876 atau 30 Oktober 1945

HAMENGKU BUWONO IX

PAKU ALAM VIII

Terbitnya Amanat 30 Oktober 1945 juga menjadi sebuah penegasan baru, bahwa Bergabungnya Yogyakarta yang merupakan kesepakatan dua kerajaan yakni Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat yang diwakili oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Kadipaten Paku Alaman yang di wakili oleh Paku Alam VIII, harus diposisikan sebagai wilayah khusus yang berbeda dengan wilayah lain di Indonesia. Yogyakarta juga membuat Badan Pekerdja Kominte Nasional Daerah Jogjakarta yang mengajukan kepada pemerintah pusat agar dibentuk sebuah badan pekerja pembuat undang-undang yang berasal dari wakil rakyat Yogyakarta (Lutfi dkk, 2009:40).

Pada waktu Republik Indonesia berdiri berdasarkan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, maka jumlah daerah swapraja (yang di jaman Hindia Belanda disebut "*Zelfbesturende landschappen*") di seluruh Indonesia ada kurang lebih 250 buah. Undang-Undang Dasar 1945, pasal 18, menegaskan bahwa : "Pembagian daerah atas Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat Istimewa". (Hermanu, 2012: 106).

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut” (Hermanu, 2012: 107).

Dari pasal dan penjelasan UUD 1945 itu, para pendiri Republik memang ingin menjaga keseimbangan politik dan sadar mengenai pengaruh sejarah atas wilayah yang dahulunya bernama Hindia Belanda. Namun akan ternyata, bahwa Proklamasi Kemerdekaan Indonesia segera diikuti oleh arus revolusi. Semua swapraja tergilas oleh roda revolusi, kecuali swapraja Kesultanan Yogyakarta dan swapraja Pakualaman yang segera setelah Proklamasi Kemerdekaan bersatu menyambut dan menyatakan diri merupakan bagian Negara Republik Indonesia (Hermanu, 2012: 107).

Kota Yogyakarta pun kemudian menjadi Ibukota Revolusi dan sanggup bertahan terhadap gelombang revolusi, yang pasang surut. Bahkan sejak kabinet Sjahrir III (2 Oktober 1946), Sri Sultan untuk pertama kali duduk sebagai Menteri Negara. Demikian juga dalam kabinet-kabinet berikutnya. Dalam Kabinet Hatta (29 Januari 1948) menjelang aksi militer Belanda II Sri Sultan menjadi Menteri Negara Koordinator Keamanan. Ketika lapangan terbang Maguwo diduduki tentara payung Belanda dan Yogyakarta terancam, Sri Sultan lah yang menjemput Bung Hatta dan Mr. Moh. Roem di Kaliurang dengan resiko kendaraan yang ditumpangi dapat menjadi sasaran peluru senapan mesin, yang dimuntahkan dari pesawat-pesawat terbang Belanda. Usaha Belanda untuk membujuk Sri Sultan untuk berpihak kepada tentara pendudukan tidak berhasil. Sultan malah tetap

Kratonnya pernah diserbu oleh tentara pendudukan Belanda, namun ketika tentara Belanda akan masuk ke Keputrian, maka dengan tegas ditolaknya dengan mengatakan: "hanya sesudah melangkahi mayat kami" (Niet dan over mijn lijk heen!). peristiwa itu terjadi setelah Serangan Umum 1 Maret 1949 atas Kota Yogyakarta, yang selama enam jam dapat diduduki oleh Tentara Nasional Indonesia di bawah pimpinan Letkol Soeharto (kini Presiden RI) (Hermanu, 2012: 107).

Sebagai Menteri Negara Koordinator Keamanan, Sri Sultan menerima kembali Presiden Soekarno dan Moh. Hatta beserta para pemimpin Republik Indonesia dari pembuangan (Hermanu, 2012: 107).

Selama revolusi fisik beberapa kali memang ada usaha percobaan untuk menghapus swapraja Kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman, namun tidak berhasil. Ini antara lain disebabkan karena kedua pemegang kekuasaan swapraja itu sangat tanggap atas adanya perubahan politik dan pemerintahan yang ditimbulkan oleh Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Dan dalam suasana perubahan itu dapat menentukan posisinya di dalam pergolakan sebagai ahli waris kerajaan tertua di Jawa, yang di masa Hindia Belanda juga tidak sepi dari perlawanan mengusir kekuasaan Belanda dari daerah kesultanan (Hermanu, 2012: 107).

B. Isu Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta

Dengan dikeluarkannya maklumat pada tanggal 5 September 1945 tersebut maka Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman resmi menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman berintegrasi menjadi satu kesatuan pemerintahan bersama dengan dikeluarkannya Dekrit Kerajaan Bersama yang

dikenal dengan Amanat 30 Oktober 1950 yang isinya menyerahkan kekuasaan Legislatif pada BP KNI Daerah Yogyakarta. Mulai saat itu pula kedua penguasa kerajaan di Jawa bagian selatan memulai persatuan kembali kedua kerajaan yang telah terpisah selama lebih dari 100 tahun. Kemudian Yogyakarta menjadi sebuah daerah Provinsi Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dan berlaku pada tanggal 15 Agustus 1950 (Rusdianto S.: 1-2).

Berdasarkan sejarah kenegaraan tersebut maka memang sudah tepat jika Yogyakarta menyanggah status sebagai sebuah daerah istimewa. Keistimewaan Yogyakarta sebenarnya dapat dilihat secara sepintas pada proses pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Jika kita melihat Amanat Kasultanan Yogyakarta 5 September 1945 dan Amanat Kadipaten Paku Alaman Dictum 2 maka jabatan Kepala Daerah tetap beradadi tangan Sultan atau Adipati. Itulah yang kemudian menjadi polemik ketika Sri Paduka Paku Alam VIII pada tahun 1998 (Rusdianto S.: 2).

Polemik mengenai status keistimewaan Yogyakarta tersebut kembali terjadi ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan statemen dalam rapat terbatas kabinet untuk membahas Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta pada hari Jum'at tanggal 26 November 2010 yang menyatakan bahwa tidak boleh ada suatu sistem monarki yang bisa bertabrakan dengan demokrasi. Kontan setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan statemen tentang Yogyakarta tersebut beragam reaksi muncul

maupun yang mendukung statemen Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (Rusdianto S.: 2).

Kelompok yang mendukung statemen Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tersebut beralasan bahwa Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Gubernur dipilih secara demokratis, bukan dengan cara pengangkatan seperti yang selama ini terjadi di Yogyakarta. Kelompok yang menentang statemen Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga memiliki argumentasi yang berbeda dan tidak kalah kuatnya, yaitu memegang ketentuan Pasal 18B ayat (1)) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yaitu bahwa negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang

1011 ... (Rusdianto S.: 2)