

Jurnal Ilmu Pemerintahan

Pencerahan Untuk Memajukan Pemerintahan

DESENTRALISASI ASIMETRIS SOLUSI ATAU PROBLEM

KENISCAYAAN TATANAN ASIMETRIS:
REFLEKSI METODOLOGIS
PENATAAN PEMERINTAHAN INDONESIA
Purwo Santoso

DIMENSI POLITIK DESENTRALISASI ASIMETRIS:
SOLUSI ATAU PROBLEM?
Syamsuddin Haris

DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA
KAJIAN DARI ASPEK KONSTITUSI
Saldi Isra

DESENTRALISASI ASIMETRIS DAN OTONOMI KHUSUS
DI INDONESIA
Irfan Ridwan Maksum

OTONOMI KHUSUS PAPUA DAN MASALAHNYA
Andy Ramses

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	i-ii
Daftar Isi	iii
Keniscayaan Tatahan Asimetris: Refleksi Metodologis Penataan Pemerintahan Indonesia Oleh: Purwo Santoso	1-23
Dimensi Politik Desentralisasi Asimetris, Solusi atau Problem? Oleh: Syamsuddin Haris	25-43
Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Kajian Dari Aspek Konstitusi Oleh: Saldi Isra	45-66
Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus Dalam Bingkai Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia Oleh: Irfan Ridwan Maksum	67-82
Otonomi Khusus Papua dan Masalahnya Oleh: Andy Ramses	83-103
Keistimewaan Yogyakarta: Babak Baru Yang Menyisakan Sejumlah Catatan Oleh: Robert Endi Jaweng	105-119
Desentralisasi Asimetris Aceh dan Permasalahannya Oleh: Djohermansyah Djohan	121-136
Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Desentralisasi Asimetrik dan Masalahnya Oleh: Simao de Assuncao dan Andy Ramses	137-151

Keistimewaan Yogyakarta: Babak Baru Yang Menyisakan Sejumlah Catatan

Oleh: Robert Endi Jaweng¹

Abstract, after a long debate and tinged by relationship tension between Jakarta-Jogyakarta, a new legal basis settings of Special Region (DI) Yogyakarta Government finally approved by the House and then passed by the President on August 31, 2012: Law No. 13 of 2012. The birth of that law not only of significant importance from the legal framework but also contain some substances (political content) which are more advanced compared to the number of previous regulations. If examined from the perspective of asymmetric decentralization, it seems to me, such an advanced move can be said to meet relatively the expectations of content of privilege / specificity of an asymmetric autonomous region. This paper is intended to review a part of the content of privilege/specificity, and at the end could indicate the rest of the problems that still need improvement in the future or at least can more complete it at the level of policy instrumentation as an interpretation of the law mentioned.

Keywords: Special Region of Jogjakarta, Legal Framework, Asymmetric Decentralization.

1. Direktur Eksekutif KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah), Jakarta

Pendahuluan

Sebagai suatu proses politik, integrasi DI Yogyakarta menjadi bagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) secara resmi dinyatakan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Pakualam VIII melalui Maklumat 5 September 1945 dan pengukuhan oleh Presiden RI Soekarno melalui Piagam Kedudukan Presiden RI sehari kemudian, yakni 5 September 1945. Maklumat dan pengukuhan tersebut secara bersama-sama tentu saja memiliki kekuatan hukum dan membawa implikasi mengikat kedua belah pihak secara hukum, namun agar fondasinya lebih kuat dan penjabaran isi/materi pengaturan bisa lebih lengkap maka lima tahun kemudian Pemerintah membuat Undang-Undang (UU) No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam konteks keistimewaan, praktis UU No. 3 Tahun 1950 menjadi satu-satunya basis legal khusus yang mendasari pembentukan DI Yogyakarta dan menjadi aturan rujukan utama implementasi keistimewaan selama berpuluh-puluh tahun meski rejim politik yang berkuasa di Indonesia silih berganti dalam lintasan sejarah negeri ini. Di luar itu memang terdapat sejumlah Undang-undang lain - sebagaimana diulas singkat dalam bagian berikut - namun semua itu merupakan UU tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) yang bersifat generik mengatur penyelenggaraan pemerintahan di semua daerah di Indonesia, termasuk daerah-daerah istimewa/khusus yang ada. Sayangnya, baik UU khusus prihal keistimewaan tersebut maupun apalagi UU umum prihal Pemda tidak memberikan gambaran yang jelas mengenai esensi keistimewaan Yogyakarta, dan nyaris gagal menunjukkan perbedaan (diferensiasi) dengan daerah-daerah otonom biasa lainnya.

Hadirnya UU No.13 Tahun 2012 pada periode kedua kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat ini diharapkan memperkuat status keistimewaan dan memperjelas rangka-bangunan yang ada. Harapan itu memang memberi afirmasi kepada kita, setidaknya jika dibandingkan dengan sederet regulasi sebelumnya. Pasal 7 ayat (2) mengatur kewenangan dalam konteks urusan keistimewaan DI Yogyakarta, yakni meliputi: (a) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (b). Kelembagaan Pemerintah Daerah; (c). Kebudayaan; (d). Pertanahan; (e). Tata ruang. Undang-undang ini jelas tidak semata mengatur soal mekanisme pengisian jabatan secara khusus dalam jabatan Gubernur dan Wagub yang *inheren* dengan jabatan Sri Sultan dan Adipati Pakualam dalama tata monarki Yogyakarta tetapi mengatur pula sejumlah klausul terkait lainnya sebagai muatan kewenangan dari status keistimewaan tersebut.

Namun demikian, relatif memadainya pengaturan esensi keistimewaan di atas tidak lalu berarti nihilnya permasalahan ke depan, baik pada tataran kebijakan (policy problem) maupun pelaksanaan di lapangan (implementation problem).

Penulis hendak mengulas esensi yang ada sekaligus menunjukkan aneka catatan penting bagi perbaikan lebih lanjut. Titik tolak yang dipakai adalah bahasan atas masalah kewenangan istimewa/khusus sebagai elemen pokok dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus menentukan elemen-elemen berikutnya seperti desain kelembagaan khusus, arsitektur keuangan khusus, kerangka regulasi khusus, hubungan khusus dengan Pemerintah Pusat maupun dengan entitas pemerintahan daerah di level Kabupaten/Kota dalam yurisdiksi Propinsi Di Yogyakarta.

Desentralisasi Asimetris: Kewenangan Khusus sebagai Elemen Inti

Konseptualisasi desentralisasi mengalami perkembangan yang bervariasi dewasa ini. Salah satu konsep yang mulai mengemuka dan bahkan dipraktikkan cukup luas dalam tata kelola organisasi negara-bangsa adalah desentralisasi asimetris, devolusi asimetris, atau secara umum dinamai sebagai *assymetrical intergovernmental arrangements*. Pada aras konsep desentralisasi secara umum, kehadiran desentralisasi asimetris didasari pertimbangan bahwa suatu negara semestinya memiliki kerangka administrasi yang mampu mengelola segala keragaman lokalnya, baik yang tercermin pada variasi latar sosial-budaya, potensi ekonomi, kebutuhan administrasi hingga yang terekspresikan dalam tuntutan politik tertentu. Meskipun sebagian ilmuwan berpendapat bahwa otonomi itu sendiri sudah mengandung makna kekhususan, tetapi tingginya tingkat keragaman kondisi lokal jelas tetap memerlukan format pengaturan desentralisasi yang tidak berlandaskan desain kebijakan tunggal (*one size fits all*)².

Dalam pandangan Charles Tarlton³, ahli politik yang pertama kali memulai diskursus seputar desentralisasi asimetris, pembeda utama kedua model tersebut terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem pemerintahan secara umum, pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh "*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*". Adanya hubungan simetris antar setiap negara bagian/daerah dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit pemerintahan lokal "*possessed of varying degrees of autonomy and power*".

2. Pratikno, et.al., "*Menata Ulang Desain Desentralisasi Indonesia*", Policy Brief, Program Pascasarjana Politik dan Pemerintahan Fisipol-UGM, Yogyakarta, 2010, hlm. 3.

3. Charles D. Tarlton, "*Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*", *Journal of Politics*, Vol. 27, No.4 (Nov., 1965), pp. 861-874.

Berbedanya derajat otonomi dan kekuasaan yang ditandai tak seragamnya pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik/pemerintahan lainnya baik secara horisontal (negara bagian/daerah simetris) maupun vertikal (nasional).

Cara pendefinisian Tarlton tadi diadopsi sekaligus diperbarui John McGarry dari Queen's University, Canada. Titik tekannya tak hanya terkait substansi asimetri tetapi juga kerangka legal pengaturannya. Menurut McGarry, model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional (negara bagian/daerah) dijamin Konstitusi dan di dalamnya terdapat sekurangnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi lebih luas)⁴. Di negara federal, ciri ini sekaligus merupakan kebalikan dari negara unitaris, keberadaan model asimetri dijamin pengaturannya dalam Konstitusi dan otoritas federal tidak bisa secara sepihak menarik kembali atau membatalkan status asimetri tersebut. Dalam perspektif politik, asimetri sebagai wujud *institutional arrangement* yang diatur dalam Konstitusi adalah bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasionalitas satu atau lebih wilayah, keluar dari asumsi "*all nations will want the same degree and type of autonomy*".

Dalam hal bentuk negara, walau pada awalnya Tarlton menulis tema asimetri dalam kerangka negara federal, perkembangan di kemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diadopsi di negara-negara kesatuan, berupa *special autonomy*, *special territory*, atau yang di Indonesia dikenal sebagai otonomi khusus, daerah khusus, daerah istimewa. Untuk mempertegas hal itu, Ferrazzi⁵ mengakui "*asymmetric decentralization is common throughout the world, in both unitary and federal countries*". Sejalan pula, seperti ditegaskan Wats dari Queen's University, dasar pertimbangan mengadopsi model asimetris memang tidak lagi dipengaruhi bentuk-susunan negara, tetapi sejauh mana desentralisasi tersebut bisa efektif berfungsi atau sebaliknya malah disfungsi bagi upaya pengelolaan keragaman dan kekhususan lokal yang ada⁶.

Kalau realitas obyektif di masyarakat⁷ (*preconditions of asymmetry*) memang menuntut kerangka pengelolaan khusus dan diperkirakan mampu mendatangkan manfaat yang lebih efektif ketimbang dilakukan dengan cara-cara umum/biasa/jamak, maka desentralisasi asimetris patut dipertimbangkan dalam tata kelola

4. John McGarry, "Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State", *Journal of Ethnopolitics*, Vol.6, No.1, March 2007, pp 105-116.

5. Gabriele Ferrazzi, "Special Autonomy: A Common Form of Asymmetric Decentralization", Paper for Aceh Workshop, November 19, 2008.

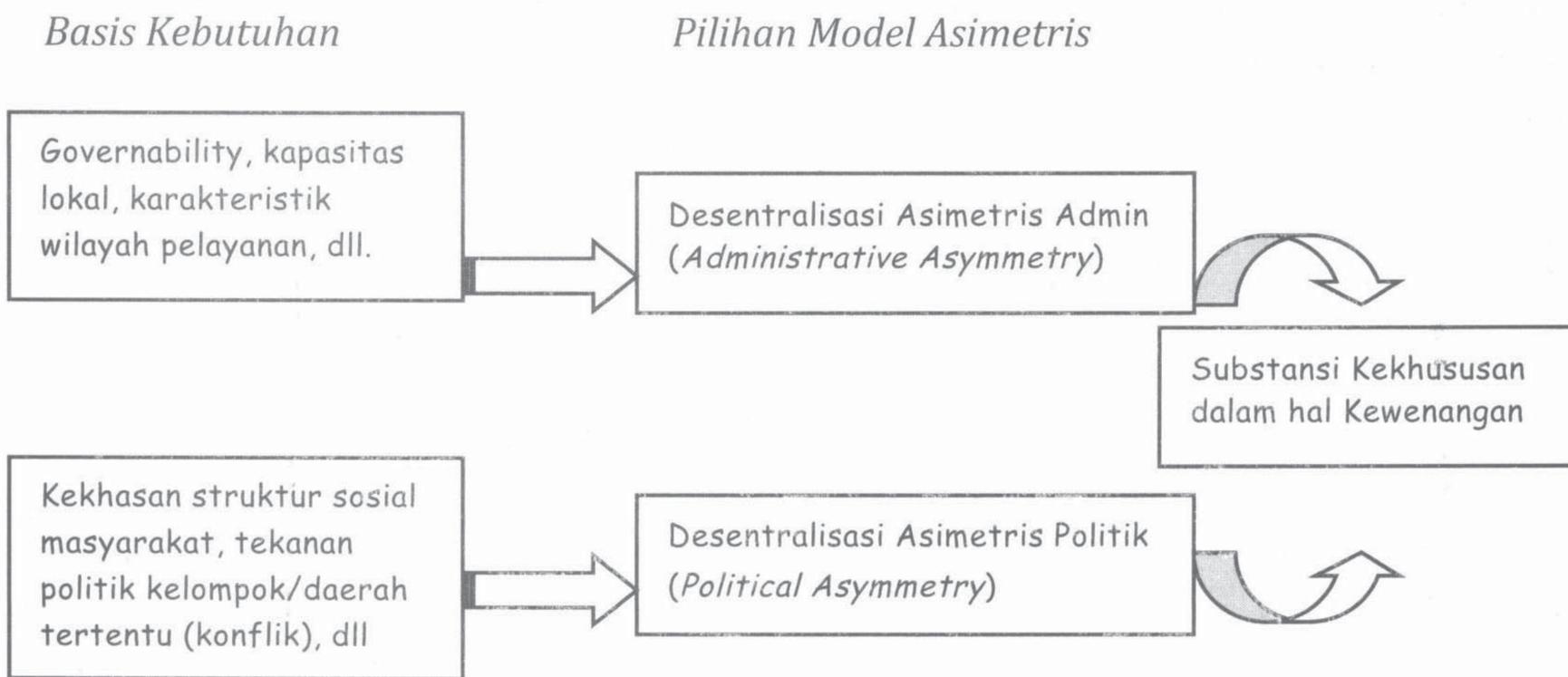
6. Ronald L.Wats, "Asymmetrical Decentralization: Functional or Disfunctional", Makalah Kongres IPSA, Canada, 2000, yang kemudian diterbitkan *Indian Journal of Federal Studies*, Vol.1, 2004.

7. Richard M. Bird, "Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent", Working Paper 03-09, April 2003, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

negara-bangsa. Secara umum, realitas obyektif yang menjadi alasan pemilihan desentralisasi asimetris terbagi dalam dua kelompok: Pertama, pertimbangan politis, sebagai respons atas keberagaman atau tingkat perbedaan yang tinggi dan bahkan ketegangan etnis, karakter regional, agama (*political asymmetry*). Kedua, pertimbangan efisiensi, atau manajerial dengan tujuan untuk penguatan kapasitas penda guna mengelola ekonomi dan administrasi pemerintahan secara efektif (*administrative asymmetry*). Dalam sisi prosesnya, kalau jenis asimetri-politik biasanya berawal dari tuntutan lokal (*bottom-up approach*), dalam kasus asimetri-administratif justru lebih banyak didorong pemerintah nasional (*top-down approach*).

Jika merujuk berbagai alur pikiran di atas, secara umum dapat dikelompokkan alasan-alasan pilihan model penerapan desentralisasi asimetris, yakni asimetrisme yang berbasis pertimbangan politik dan kebutuhan administrasi. Sementara jika dilihat dari muatannya, substansi asimetrinya terpancar pada kekhususan/keistimewaan kewenangan yang dimiliki daerah asimetris tersebut, yang pada gilirannya berpengaruh atas konstruksi kelembagaan, pendanaan, dan berbagai elemen khusus pemerintahan. Dengan demikian, alur logisnya dapat diringkas dalam skema berikut.

Gambar 1: Tipologi Desentralisasi Asimetris



Keistimewaan Yogyakarta: Tinjauan Legal-Historis

Eksistensi Yogyakarta berjejak panjang dalam lintasan sejarah jauh sebelum RI merdeka, bahkan sebelum Belanda datang berdagang hingga akhirnya menjajah Negeri ini, yakni sejak Kerajaan Mataram Islam di bawah Sultan

Agung Hanyokrokusumo (1613-1646) berkuasa atas Jawa (kecuali Banten dan Batavia)⁸. Namun dalam kerangka NKRI, eksistensi dan pengenaan status keistimewaan jelas terkait erat dengan rangkaian peristiwa seputar hari-hari bersejarah menjelang dan sesudah proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Kawat ucapan selamat atas proklamasi yang ditujukan kepada Presiden Soekarno dan Wapres Mohamad Hatta, pemberian dukungan kepada RI yang baru lahir yang menggumpal dalam Maklumat⁹ Sri Sultan HB IX, Piagam Penetapan mengenai Kedudukan DI Yogyakarta¹⁰, dan seterusnya adalah titik-titik kisar yang menentukan eksistensi Yogyakarta dan pola relasinya dengan RI.

Penting dicatat, relasi kedua belah pihak yang dihasilkan dari dinamika politik tersebut membawa keuntungan bersama. Sebagaimana ditulis sejarawan Anthony Reid bahwa hubungan antara Yogyakarta yang sebelum merdeka memang berpemerintahan sendiri (*zelfbestuurende landschappen*) dengan Indonesia sebagai entitas negara-bangsa yang baru adalah suatu simbiosis mutualisme. Kerelaan bergabungnya Yogyakarta dengan Indonesia menguntungkan Yogyakarta lantaran kelangsungan Kasultanan tersebut mendapat perlindungan dari Pemerintah RI, termasuk perlindungan dari ancaman revolusi sosial anti feodalisme yang marak di masa revolusi. Pada sisi lain, Indonesia yang belum mempunyai wilayah jelas pada 17 Agustus 1945 diuntungkan oleh bergabungnya Yogyakarta yang telah mempunyai wilayah, rakyat, dan pemerintahan lokal yang masih hidup dan efektif bekerja¹¹.

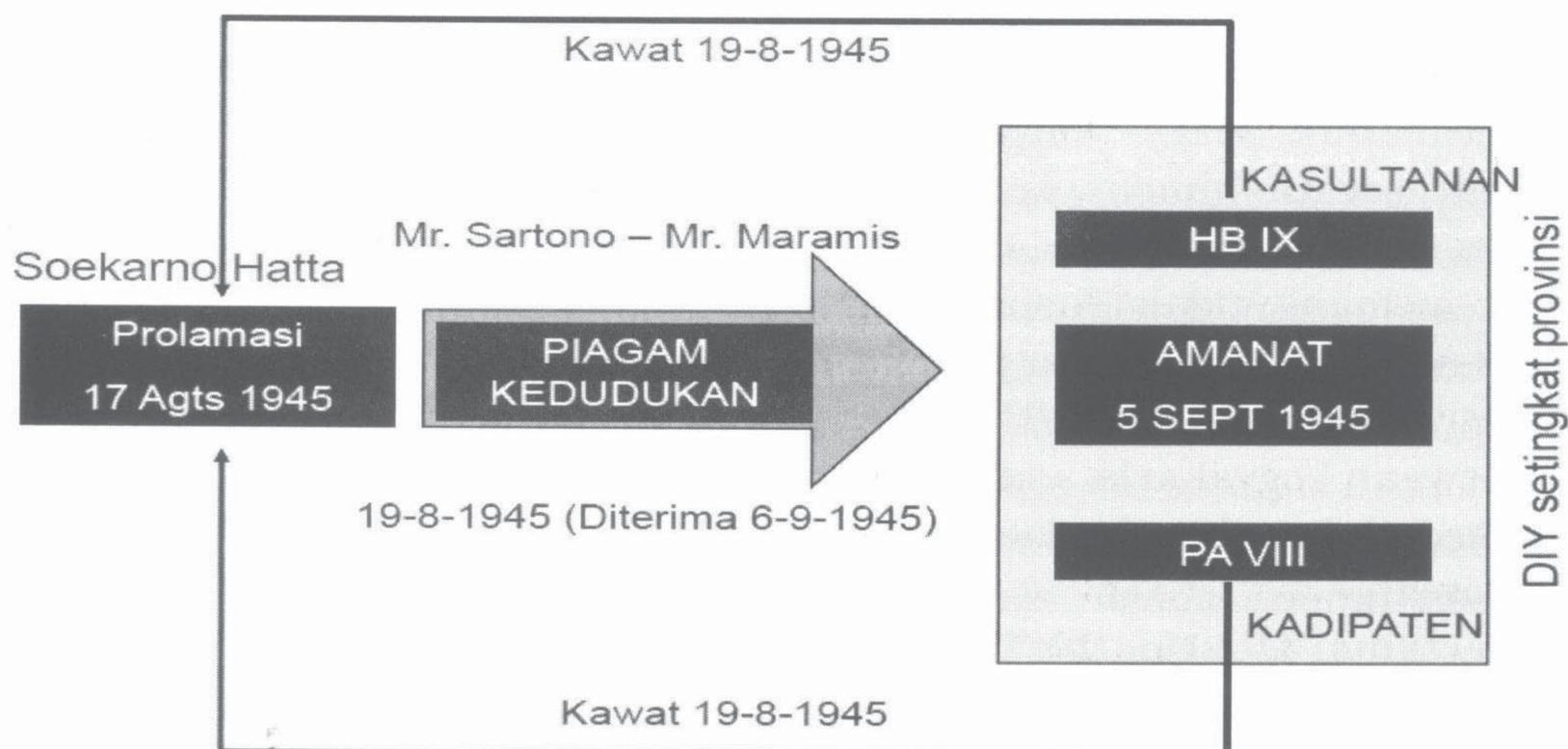
8. Sebagaimana dicatat secara ringkas oleh Tavip Agus Rayanto, menjelang Mataram Islam bertekuk lutut kepada Belanda pada masa pemerintahan Paku Buwono II (1727-1749), Pangeran Mangkubumi bersama para pangeran lainnya memberontak sampai akhirnya terjadi Perjanjian Giyanti (1755) yang membagi dua Kerajaan Mataram (palihan negari). Pangeran Mangkubumi memperoleh daerah palihan yang selanjutnya dibangun menjadi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan menjadi raja dengan gelar Hamengku Buwono I. Sejak saat itu hingga akhir masa penjajahannya di Indonesia, Belanda mengakui kedaulatan Kasultanan Yogyakarta. Pada jaman pendudukan Jepang, keberadaan Kasultanan dan kepemimpinan HB IX diakui oleh Jepang. Dalam Perintah Bala Tentara Dai Nippon, Panglima Besar (Dai Nippon Gun Sireikan) mengangkat HB IX sebagai Sultan (Ko), Kepala Pemerintahan Kasultanan Yogyakarta. Tavip Agus Rayanto, "*Keistimewaan DIY dalam Bingkai Yuridis dan Demokrasi Budaya*", Makalah Seminar di BPHN-Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 28 Juli 2010.

9. Melalui Maklumat tersebut, Sri Sultan menyatakan amanat kepada rakyat Yogyakarta sebagai berikut: (1) pernyataan penggabungan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan kepada Negara RI, (2) pernyataan hubungan yang bersifat langsung kepada Presiden RI, dan (3) pengakuan kedaulatan RI. Ketiga point tersebut adalah pernyataan tegas prohal Kasultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Pakualaman sebagai Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia.

10. Melalui utusannya Mr.Sartono dan Mr. Maramis, Presiden Soekarno menyampikan suatu Piagam Kedudukan yang ditujukan kepada Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII, berbunyi sebagai berikut: "*Kami Presiden Republik Indonesia, menetapkan Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo, Abdulrachman Sayidin Panotogomo, Kalifatullah Ingkang Kaping IX Ing Ngayogyakarta Hadiningrat, pada kedudukannya, dengan kepercayaan bahwa Sri paduka Kanjeng Sultan akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan Daerah Yogyakarta sebagai bagian dari pada Republik Indonesia.*"

11. Anthony J.S. Reid, *Revolusi Nasional Indonesia*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1996, hal.111-112.

Gambar 2: Titik Kisar dalam Rangkaian Peristiwa seputar Proklamasi Kemerdekaan RI



Rangkaian dinamika politik di atas mewarnai substansi kebijakan Negara secara formal. Sebagai jabaran rekognisi (pengakuan-penghormatan) Negara sebagaimana tertera pada UUD 1945 atas satuan-satuan pemerintahan khusus/ istimewa di tingkat subnasional¹², dalam hal status keistimewaan Yogyakarta lalu disahkan UU No.3 tahun 1950. Konsiderans UU ini dibuka dengan pertimbangan perihal pembentukan DI Yogyakarta: “Bahwa perlu lekas dibentuk Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri” dan dipertegas dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: “Daerah yang meliputi Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta” dan Pasal 1 ayat (2): Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat dengan Provinsi.

Sementara menyangkut materi penting urusan atau kewenangan pemerintahan, UU ini tidak mengatur secara eksplisit perihal urusan khusus atau urusan tambahan tertentu yang berbeda dari daerah lainnya. Dalam 4 Pasal disebutkan beberapa urusan rumah tangga DIY, yaitu: urusan umum; urusan pemerintahan umum; *urusan agraria*; urusan pengairan, jalan dan gedung-gedung; urusan pertanian dan perikanan; urusan kehewanian; urusan kerajinan,

12. Baik UUD 1945 maupun perubahannya dalam UUD 1945 Amademen sama-sama memberikan pengakuan dan penghormatan yang cukup kuat atas eksistensi daerah istimewa/khusus. Pasal 18 UUD 1945 yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945 mengatur bahwa: “Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Demikian pula, UUD 1945 Amademen yang ditetapkan 1999-2002 melanjutkan rekognisi atas eksistensi daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa masih diakui eksistensinya sebagaimana bunyi pasal 18b ayat (1) bahwa: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

perdagangan dalam negeri, perindustrian dan koperasi; urusan perburuhan dan sosial; urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya; urusan penerangan; urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; urusan kesehatan; dan urusan perusahaan.

Penelusuran secara lengkap atas berbagai peraturan-perundangan yang mengatur secara khusus keistimewaan Yogyakarta (UU No. 3 Tahun 1950) maupun yang terselip dalam pengaturan umum mengenai pemerintahan daerah memang tidak eksplisit mengatur materi kewenangan atau urusan khusus-sesuatu yang sangat penting dalam konstruksi desentralisasi asimetris. Sebaliknya, hampir semua UU yang ada menekankan klausul pokok bahwa esensi keistimewaan Yogyakarta adalah terletak pada pihak kepemimpinan daerah di mana kedudukan kepala daerah melekat dan berasal dari Kesultananan dan Pakualaman.

Pertama: UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri; menyatakan bahwa *Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari Keturunan yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu* (pasal 18 ayat (5). Selanjutnya, Pasal 18 ayat (6): *untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5)*. Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Kedua: UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; dalam pasal 25 ayat (1) mengatakan bahwa *Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan masih mengingat adat istiadat di daerah itu dan diangkat diberhentikan oleh:*

- a. *Presiden bagi daerah Istimewa Tingkat I*
- b. *Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa Tingkat II dan III.*

Selanjutnya pasal 25 ayat (2) menegaskan bahwa *untuk Daerah Istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh Penguasa yang mengangkat/memperhentikan Kepala Daerah Istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut.*

Ketiga: UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan

Daerah; pada Bab VI pasal 88 ayat (2) menegaskan:

- a. *Sifat istimewa sesuatu Daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak asal-usul dalam pasal 18 UUD yang masih diakui dan berlaku sehingga sekarang, atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.*
- b. *Daerah-daerah swapraja yang de facto/dan atau de jure sampai pada saat berlakunya UU ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif dari sesuatu Daerah, dinyatakan hapus. Akibat-akibat dan kesulitan yang timbul diatur oleh Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuk olehnya dan apabila dipandang perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Sementara Pasal 88 huruf C mengaturbahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud pada Pasal 17 ayat (1) dan pasal 21 ayat (5).

Keempat: UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah pada Bab VII Aturan Peralihan pasal 91 huruf b mengatakan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.

Kelima: UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 122 menyatakan bahwa “Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini”.

Keenam: UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 226 ayat (3) menyatakan bahwa “Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU No. 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini”.

Pada tataran pelaksanaan, melekatnya status keistimewaan Yogyakarta dengan elemen kepemimpinan dari Keraton ini juga mewarnai proses suksesi dan pengisian jabatan yang pernah dilakukan, baik untuk level jabatan Gubernur maupun Wakil Gubernur Propinsi DI Yogyakarta. Dalam kerangka Indonesia merdeka, Sri Sultan Hamengku Buwono IX berkuasa sebagai Kepala Daerah

(Gubernur) Propinsi DI Yogyakarta yang pertama. Setelah Gubernur paling lama dalam sejarah Republik itu wafat tanggal 3 Oktober 1988, tugas sehari-hari Gubernur dilaksanakan oleh Wagub Sri Paduka Paku Alam VIII¹³. Pergantian kepada pelaksana tugas tersebut didasari Keppres No. 340/M/1988 (5 Desember 1988) yang berisi pemberhentian Hamengku Buwono IX sebagai Gubernur, serta pada saat sama mengangkat Paku Alam IX sebagai penjabat Gubernur.

Ketika Sri Paku Alam VIII wafat tanggal 11 September 1998, dan pada saat itu KGPH Mangkubumi sudah dinobatkan sebagai Sri Sultan Hamengku Buwono X, Presiden BJ Habibie mengeluarkan Keppres No. 268/M/1998 (24 September 1988) yang berisi pemberhentian Paku Alam VIII sebagai Penjabat Gubernur, dan saat yang sama mengangkat Hamengku Buwono X sebagai Gubernur DIY untuk masa jabatan 1998-2003. Sekitar empat kemudian, menyusul penobatan Ambar Kusumo sebagai Sri Paku Alam IX, Presiden Megawati menerbitkan Keppres No. 4/M/T2002 (11 Januari 2002) yang berisi pengangkatan Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur masa jabatan tahun 2001-2003. Meski periode jabatan dibuat dalam batasan tertentu (kurun 5 tahun), fakta menunjukkan bahwa kedua pimpinan tersebut berkuasa hingga hari, dengan pengulangan pengangkatan maupun perpanjangan jabatan sesuai veris mekanisme yang berlaku.

Keistimewaan Yogyakarta Hari Ini:

Pengaturan Menurut Kerangka UU No.13 Tahun 2012

Wacana perubahan UU No.3 Tahun 1950 dan membuat suatu Undang-undang baru yang lebih lengkap mulai mengemuka sejak 2007, khususnya setelah Sultan Hamengku Buwono X menyampaikan orasi dalam Pisonawan Ageng bertajuk "*Ruh Yogyakarta untuk Indonesia*", yang embrionya bahkan sudah mulai ditaburkan Tahun 1998 lewat penegasan ketidaksediaan Sultan menjadi Gubernur seumur hidup. Wacana tersebut juga merefleksikan kondisi kaburnya proses pengisian jabatan Gubernur pada tahun 1998 maupun 2003 yang melibatkan suatu negosiasi politik yang keras di tengah tak jelasnya panduan yang disiapkan UU No.3 Tahun 1950. Wacana ini memasuki fase panas yang dipantik pernyataan Presiden Yudohoyono bulan November 2011 yang mempersoalkan monarki *versus* demokrasi--pernyataan yang lalu menempatkan hubungan Jakarta dan Yogyakarta pada titik didih dan membuat RUU Keistimewaan terancam kandas.

Semua itu berkelindan dengan klausul yang menjadi muatan perubahan utama dalam RUU yang disusun Pemerintah: mekanisme pengisian jabatan Gubernur melalui pemilihan, alias bukan lagi penetapan. Berbeda dari ketentuan yang digariskan berbagai Undang-undang di atas yang mengatur mekanisme penetapan, Pemerintah rupanya memandang model tersebut sebagai tidak

13. Pemangkuan jabatan Gubernur oleh Sri Pakualam VIII tersebut disebabkan situasi masa itu di mana keturunan Hamengku Buwono IX belum bisa menjadi Gubernur karena belum jumeneng.

demokratis (yang diasosiasikan dengan tradisi monarki), sementara mekanisme pemilihan dipandang sebagai wujud demokratisasi jabatan politik seperti lazimnya yang berlaku di daerah-daerah lain. Hal ini secara hukum jelas berpungguan dengan konsekuensi makna keistimewaan yang diusung berbagai regulasi yang ada, termasuk UU No.32 Tahun 2004 yang menegaskan perihal pengisian jabatan Gubernur dan Wagub DI Yogyakarta yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di daerah-daerah lainnya. Hampir semua perdebatan mengenai klausul-klausul penting lain luput dari perhatian publik dan nyaris tenggelam dibalik polemik sengit soal mekanisme rekrutmen, dengan segala dinamika dan manuver yang menyertainya.

Meringkas kisah, berbagai dinamika wacana dan pertentangan politik tersebut mengalir ke satu titik, yakni dibahas dan disepakatinya suatu aturan baru perihal keistimewaan DI Yogyakarta: UU No.13 Tahun 2012. Adapun sebagian esensi pokok *beleid* yang disahkan Presiden SBY pada tanggal 31 Agustus 2012 tersebut adalah: **pertama**, penegasan kembali definisi keistimewaan DI Yogyakarta sebagai keistimewaan kedudukan hukum berdasar sejarah dan hak asal-usul menurut UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Rekognisi demikian membawa implikasi pengakuan-penghormatan akan eksistensi Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman, yang dimulai dari kelahiran UU baru ini sebagai bentuk pelebagaan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Kedua, kewenangan istimewa dimaksud merupakan wewenang tambahan tertentu yang dimiliki Yogyakarta--selain wewenang biasa yang ditentukan dalam UU Pemerintahan Daerah-- di mana jabaran pengaturan dan penyelenggaraannya diwadahi dalam Perda Istimewa (Perdais). Ada pun urusan keistimewaan yang diatur adalah: (a) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (b). Kelembagaan Pemerintah Daerah; (c). Kebudayaan; (d). Pertanahan; (e). Tata ruang, di mana penyelenggaraan berbagai urusan tersebut didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. **Ketiga**, bentuk dan susunan pemerintahan di DI Yogyakarta bersifat istimewa. Di sini, misalnya, Gubernur dan DPRD sebagai unsur pembentuk pemerintahan daerah dapat menyusun Perdais.

Keempat, sebagai esensi sekaligus penanda keistimewaan DI Yogyakarta, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur secara istimewa: (i) salah satu syarat khusus pencalonan adalah "bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur" yang dibuktikan dengan surat pengukuhan dari internal masing-masing institusi. (ii) pengajuan calon dilakukan oleh Kasultanan dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur

dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur. (iii) sistem pengisian jabatan melalui penetapan yang dimulai menurut mekanisme internal DPRD (Pansus Penetapan, Pimpinan DPRD, dan rapat paripurna DPRD DI Yogyakarta) untuk menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur yang selanjutnya diusulkan melalui Mendagri untuk mendapatkan pengesahan penetapan dari Presiden. Dan (iv) masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur berlangsung selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan, namun keduanya tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Melihat esensi keistimewaan di atas (makna keistimewaan, kewenangan khusus, bentuk dan susunan pemerintahan khusus, serta pengisian jabatan Gubernur dan Wagub yang istimewa) dapat dikatakan bahwa Undang-undang yang baru ini sudah lebih memperjelas konstruksi dan memperkuat bobot keistimewaan bagi DI Yogyakarta. Kejelasan dan penguatan itu terutama bisa dilihat pada klausul yang menjadi identitas esensial keistimewaan itu sendiri: rekognisi atas sejarah dan asal-usul terkait keberadaan Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman, serta lebih bermakna lagi pada tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur secara istimewa sebagaimana telah diringkaskan di atas. Dengan demikian, sinisme terhadap eksistensi monarki yang diperhadapkan *vis a vis* dengan demokrasi menjadi tidak lagi bermakna dan justru dibaca hanya sebagai bentuk perang urat-saraf yang kental permainan politik antara Jakarta dan Yogyakarta.

Toh, makna demokrasi bukan semata pada mekanisme prosedural dipilih atau ditetapkan, tetapi jauh-jauh lebih penting adalah dimensi substansial yang berintikan pemerintahan yang dikehendaki rakyat dan kebijakan publik yang memihak rakyat. Itulah makna fundamental dari *demos* dan *craten*, atau yang oleh Abraham Lincoln dirumuskan sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat (*of the people, by the people, and for the people*)--suatu bentuk tata kelola kekuasaan yang akuntabel menurut kehendak dan kepentingan rakyatnya. Apalagi jika secara hukum kemudian didukung pengaturannya oleh peraturan perundang-undangan, kehendak rakyat tersebut jelas berjalan dalam kerangka demokrasi konstitusional.

Dalam kasus DI Yogyakarta, radar pencermatan tentu tidak saja soal demokrasi secara konseptual di atas namun pada tingkat realitas politik dan praktik pemerintahan memang esensi demokrasi dan berbagai prinsip penting lain telah menjadi nyata adanya (*working-democracy*). Bukti-bukti sejarah sangat kuat menunjukkan bahwa demokrasi adalah prinsip yang tak diragukan melekat dalam laku politik institusi yang dituding secara sinis sebagai monarki

tersebut. Falsafah “Tahta untuk Rakyat” adalah ekspresi pamungkas dari prinsip kepemimpinan demokratik dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang diwariskan hingga hari ini. Pada tingkatan lebih praktis, demokrasi juga ditegakan, antara lain, pemangkasan jalur birokrasi formal lewat penghapusan peran Patih dan institusi Kepatihan, pembukaan akses masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik, penegakan kesetaraan lewat penghapusan privilese kaum bangsawan¹⁴, atau kuatnya mekanisme *check and balances* lewat institusi perwakilan (DPRD) yang kuat dan fungsional di Propinsi DI Yogyakarta.

Penulis sendiri tidak melihat masalah apa pun yang serius dari identitas keistimewaan yang lekat dengan sistem pengisian jabatan di atas. Satu elemen keistimewaan lain yang justru patut mendapat perhatian lebih lanjut adalah perihal urusan tambahan tertentu atau wewenang istimewa yang menandai asimetrika desentralisasi bagi DI Yogyakarta. Jika ragangan konseptual di atas menempatkan elemen urusan atau wewenang istimewa sebagai yang amata penting dan menjadi titik tolak bagi penyusunan elemen-elemen keistimewaan lain, Undang-undang baru ini sejatinya belum optimal merumuskan pengaturan yang jelas dan kuat atas elemen tersebut. Sebagai varian desentralisasi asimetri-politik (*political asymmetry*) semestinya derajat wewenang dan jumlah urusan yang menjadi bagian dari kerangka keistimewaan itu benar-benar kuat, dan pada gilirannya konstruksi kelembagaan dan pendanaan khusus juga akan diatur secara kuat pula.

Undang-undang baru (UU No.13 Tahun 2012) memang mengatur beberapa urusan yang dijadikan sebagai jenis urusan istimewa DI Yogyakarta, yakni (a) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (b). Kelembagaan Pemerintah Daerah; (c). Kebudayaan; (d). Pertanahan; (e). Tata ruang. Kritikan pertama adalah terkait campur aduknya nomenklatur urusan dengan elemen isu/klausul. Point a maupun b jelas bukan urusan melainkan elemen isu dalam kerangka keistimewaan. Kritikan kedua berkenaan jabaran yang tidak detil. Dalam hal kelembagaan, misalnya, apa sesungguhnya yang hendak “diistimewakan” dari kelembagaan? Rumusan Pasal 7 ayat (2) huruf b maupun Pasal 30 sama sekali tidak menggambarkan esensi keistimewaan dimaksud, kecuali rumusan tujuan kelembagaan yang istimewa tersebut untuk “*mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli*”.

Rumusan sumir juga terlihat pada urusan kebudayaan-sesuatu yang amat krusial dalam konteks keistimewaan Yogyakarta yang bersandar pada hak asal-usul yang sejatinya berintikan kekhasan/keistimewaan kebudayaan itu

14. Cornelis Lay, dkk. “Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan RUU Keistimewaan Yogyakarta”, Monograph on Politics and Government, Vol.2 No.1, PLOD dan JIP Fisipol-UGM, Yogyakarta, 2008, hlm.27-28.

sendiri serta secara historis telah terbukti berkontribusi bagi pembentukan dan keberlanjutan Keindonesiaan. Dalam hal dasar hukum yang amat strategis seperti UU, pengaturan perihal kebudayaan mesti menjangkau hal mendasar terkait kewenangan khusus yang diakui dan dihormati sebagai domain DI Yogyakarta, bukan sekedar rumusan tujuan pemberian label istimewa: “*untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat*” (Pasal 31 ayat (1)).

Demikian pula perihal keistimewaan dalam urusan tata ruang. Dalam konteks Yogyakarta, ruang jelas bukan semata soal ruang fisik tetapi juga kebudayaan terkait filosofi keseimbangan kosmologi (makro dan mikro kosmis) yang amat penting dalam membentuk cara pandang dan kebudayaan setempat. Kalau demikian penting maknanya, seberapa tinggi derajat wewenang istimewa Pemda DI Yogyakarta mengatur dan mengurus tata ruang yang ada-sesuai yang boleh jadi akan berbeda dari prioritas tata ruang yang amat fisik dalam UU No.26 Tahun 2007. Mengapa perihal tata ruang ini hanya menyangkut pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten padahal keseluruhan tata ruang dalam yurisdiksi tersebut jelas berkontribusi signifikan bagi pembentukan orientasi keruangan (fisikal dan kebudayaan) di DI Yogyakarta?

Penutup

Jika dibandingkan dengan sederet regulasi sebelumnya, keistimewaan DI Yogyakarta kini memasuki babak baru yang lebih jelas dari sisi konstruksi dan lebih kuat dari sisi substansi. Paling tidak, salah satu sumbu persoalan yang pernah sekian lama menguras energi sosial kita untuk berdebat secara tidak masuk akal--yakni rekognisi atas eksistensi Kasultanan dan Pakualaman serta implikasinya bagi tatacara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur--kini menemui titik sepakat (konsensus) secara formal. Melihat perjalanan panjang sejarah eksistensi dan atribut keistimewaan Yogyakarta, isu krusial tersebut memang suatu taruhan penting untuk diselesaikan secara baik pengaturan dan penataannya.

Sisa persoalan, sebagaimana ditunjuk dalam bagian-bagian akhir tulisan ini, adalah perihal tidak jelas dan lemahnya pengaturan keistimewaan dalam urusan-urusan lain seperti kebudayaan atau tata ruang. Dalam konteks desentralisasi asimetris, tidak istimewanya kedua urusan tersebut tentu akan berdampak pada tidak istimewanya pula desain kelembagaan dan arsitektur keuangan bagi pengelolaan urusan-urusan yang oleh UU No.13 Tahun 2012 justru “dilabel” sebagai urusan tambahan tertentu atau wewenang khusus DI Yogyakarta. Pekerjaan rumah berikunta adalah menjabarkan sisa persoalan tersebut pada tingkat instrumentasi kebijakan, atau bahkan “kelemahan”

demikian justru menjadi peluang (*blessing in disguise*) bagi Pemda DI Yogyakarta guna mengaturnya lebih leluasan dalam Perda Istimewa. Menarik untuk kita tunggu.

Daftar Pustaka

- Anthony J.S. Reid, "*Revolusi Nasional Indonesia*", Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1996.
- Bayu Dardias Kurniadi, "*Yogyakarta in Decentralized Indonesia: Integrating Traditional Institutions into a Democratic Republic*", Paper, Presented at Indonesian Council Open Conference at The University of Sydney Australia July 16, 2009.
- Charles D. Tarlton, "*Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*", *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4 (November, 1965).
- Cornelis Lay, dkk. "*Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan RUU Keistimewaan Yogyakarta*", Monograph on Politics and Government, Vol.2 No.1, PLOD dan JIP Fisipol-UGM, Yogyakarta, 2008.
- Gabriele Ferrazzi, "*Special Autonomy: A Common Form of Asymmetric Decentralization*", Paper for Aceh Workshop, November 19, 2008.
- John McGarry, "*Asymmetry in Federations, Federacies, and Unitary State*", *Journal of Ethnopolitics*, Vol.6, No.1, March 2007.
- Pratikno, et.al., "*Menata Ulang Desain Desentralisasi Indonesia*", Policy Brief, Program Pascasarjana Politik dan Pemerintahan Fisipol-UGM, Yogyakarta, 2010.
- Richard M. Bird, "*Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent*", Working Paper 03-09, April 2003, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Ronald L.Wats, "*Asymmetrical Decentralization: Functional or Disfunctional*", Makalah Kongres IPSA, Canada, 2000, yang kemudian diterbitkan *Indian Journal of Federal Studies*, Vol.1, 2004.
- Tavip Agus Rayanto, "*Keistimewaan DIY dalam Bingkai Yuridis dan Demokrasi Budaya*", Makalah Seminar di BPHN-Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 28 Juli 2010.
- Berbagai Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah.