

BAB II PEMBENTUKAN DIY DALAM NKRI

A. Dasar Pembentukan DIY dalam NKRI

Peran Yogyakarta dalam pergulatan politik bangsa Indonesia memang tidak dapat dipungkiri. Sejak kebangkitan nasional 20 Mei 1908 para elite-elite politik dan warga Yogyakarta memainkan peran penting bagi bangsa dan negara Indonesia. Menyadari akan pentingnya sebuah persatuan dan kesatuan dalam sebuah entitas dan identitas yang lebih luas lagi, pada proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai pemimpin keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Adipati Paku Alam VIII mengirimkan surat kawat kepada Ir. Soekarno yang menyatakan dengan tegas untuk berdiri mendukung sepenuhnya kemerdekaan Republik Indonesia. Dimana kemudian pada tanggal 19 Agustus 1945 Presiden Soekarno menerbitkan Piagam Kedudukan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII yang intinya merupakan penegasan tentang status dan kedudukan keduanya sekaligus memberikan penegasan kepercayaan dari pemerintah pusat atas kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII di wilayah masing-masing.

B. Tinjauan Historis Yuridis Pembentukan DIY.

Dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain disebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan

Selain itu, wilayah ini juga mempunyai sejarah yang cukup panjang, bahkan sejak sebelum kemerdekaan negara Republik Indonesia (RI). Pada tahun 2012 yang lalu, tepatnya pada tanggal 30 Agustus 2012, DIY kembali memasuki babak baru dalam perjalanan sejarahnya. Pada hari itu Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (RUUK DIY) resmi disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang tersebut merupakan bentuk pengakuan sekaligus penghormatan negara atas satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa⁴² Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta disebutkan bahwa : Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan adanya kebhinnekaan dalam ketunggal-ikaan sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama maupun adat istiadat. Pilihan itu membawa masyarakat Yogyakarta menjadi

⁴² Jurnal hukum : Kajian Yuridis Pembentukan Pemerintah Daerah Propensi DIY berdasarkan No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Disini konstitusi mengakui adanya daerah khusus dan daerah istimewa, disamping daerah otonom lainnya setelah memberikan amanat kepada DPR RI dan pemerintah untuk membentuk UU yang mengatur daerah khusus dan daerah istimewa. Selanjutnya Dahlan Thaib menyebutkan bahwa daerah khusus dan daerah istimewa adalah anak kembar negara yang telah ditegaskan dalam konstitusi, karenanya harus diperlakukan secara adil

Pandangan tersebut juga ditegaskan dalam suatu diskusi informal dengan penulis bahwa Keistimewaan di Yogyakarta bukan saja mendapatkan pengakuan dan perlindungan dalam UUD 1945, melainkan wajib melestarikan keanekaragaman ciri- ciri lokal dari suatu pemerintahan. Sehingga menjadi tidak beralasan jika bentuk negara NKRI tidak memberikan ruang atastegaknya keanekaragaman.

Kedudukan Sultan HB dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur dipandang sebagai nilai-nilai lokal yang perlu dilestarikan. Berdasarkan pembahasan di atas, maka makna keistimewaan sebagaimana diamanahkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 baik dari pendekatan bahasa dan pandangan ahli-ahli HTN menunjukkan adanya konsistensi dan konsekuensi bahwa keistimewaan merupakan hak konstitusional bagi pemerintahan daerah yang penyelenggaraannya dikecualikan dari ketentuan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsekuensinya pemerintah daerah bersifat

otonom, sifat khusus dan bersifat istimewa merupakan hak konstitusional yang menyebutkan negara untuk melindungi dan melestarikannya.⁵⁴ Dengan demikian, hak-hak keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk dilestarikan melalui instrumen hukum ini mendapatkan dasar-dasar argumentatif, baik secara filosofis, historis, sosiologis, dan juga juridis Sejalan dengan ketentuan Pasal 18B UUD 1945, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dalam Ketentuan Lain-Lain Pasal 225 menyebutkan bahwa Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Lebih lanjut Pasal 226 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini. Ketentuan Pasal 225 dan Pasal 226 tersebut mengamanatkan kepada organ pembentuk undang-undang untuk membentuk peraturan perundang-undangan tentang keistimewaan Yogyakarta dengan tetap melandaskan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Pengakuan atas keistimewaan DIY yang berkaitan dengan kepemimpinan di Yogyakarta sesungguhnya telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hingga pasca reformasi melalui Undang-Undang

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie. 2006. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.. 276

Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu.”

Jadi keistimewaan masih terletak pada kedudukan kepala daerahnya yang prosesnya dilakukan dengan pengangkatan. Ketiga, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah secara konsisten tidak berubah. Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5) menegaskan, “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan.” Selain itu, Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam Pasal 19 b, yang dirumuskan sebagai berikut, “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.”

Keempat, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, masalah Daerah Istimewa diatur dalam Pasal 122 yang menegaskan bahwa : “Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang- undang ini.” Kemudian di keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal usul keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan

Dalam hal Sri Paku Alam belum memenuhi syarat umum seorang Wakil Kepala Daerah, maka jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi sampai dikukuhkannya Sri Paku Alam. Dalam hal Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam belum memenuhi syarat, atau berhalangan tetap secara bersama-sama maka Presiden selaku Kepala Negara dengan persetujuan Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman menunjuk Pelaksana Tugas Kepala Daerah, sampai dikukuhkannya Gubernur dan Waki Gubernur.

Dalam hal Sri Sultan Hamengku Buwono memangku jabatan sebagai Pejabat Negara, maka jabatan Gubernur tetap melekat, sedang yang menjalankan tugas Kepala Daerah adalah Wakil Gubernur. Dalam hal Sri Paku Alam memangku jabatan sebagai Pejabat Negara, maka jabatan Wakil Gubernur tetap melekat, sedang tugas Wakil Gubernur dijalankan sepenuhnya oleh Kepala Daerah. Kasultanan dan Kadipaten sebagai Lembaga Kebudayaan Daerah berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan DIY dan pemerintahan kabupaten/kota di bidang kebudayaan, pertanahan, keamanan, ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat.

Pembinaan kehidupan kebudayaan dan adat istiadat DIY dilakukan Kabupaten/Kota sebagai badan eksekutif. Pemerintah Kabupaten/Kota terdiri atas Bupati/Walikota beserta perangkat pemerintah Kabupaten/Kota lainnya. Pada Desa dibentuk Badan Musyawarah Desa dan Pemerintah Desa atau dapat disebut dengan nama lain. Pemerintah DIY dipimpin oleh seorang Gubernur sebagai Kepala Pemerintah DIY dan dibantu oleh seorang Wakil Gubernur. Gubernur dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat daerah DIY. Gubernur

kewenangan kepada daerah untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat. Sebagaimana termaktup dalam pasal 21(b), yang menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak untuk memilih pemimpin daerah.⁷²

Maklumat 5 September 1945 dibuat oleh Presiden RI pertama, Soekarno, oleh sebab itu, Maklumat ini dipandang sebagai suatu kesepakatan resmi “*formal agreement*”, yang terus akan berlangsung efektifitasnya, kecuali ada suatu tindakan pencabutan atau pembatalan demia hukum karena ada beberapa persyaratan yang dilanggar oleh salah satu pihak. Kelangsungan Maklumat Presiden, yang dipandang sebagai Ijab Qobul, atau juga *Political Contract*, yang mengandung *i’tikat* dan maksud yang baik (*good faith or good intention*), setelah semua syarat telah terpenuhi. Kedua belah pihak (Negeri Yogyakarta dengan NKRI) sejak dulu sepakat untuk mengikat janji. Tidak pernah ada suatu tindakan sepihak atau atas dasar kesepakatan yang dapat menimbulkan berakhirnya kesepakatan tersebut, sehingga kebiasaan yang telah menjadi praktek ketatanegaraan DIY akan terus berlangsung

Konsekuensinya, kedua belah pihak secara hukum dan moral terikat untuk menghormati dan mematuhi kesepakatan tersebut. Asas hukum yang diberlakukan antara lain disebut sebagai *Pacta Sunt Servanda*.⁷³ Suatu asas universal tentang

⁷² Titik Triwulan Tutik, Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Perspektif Islam , (PARAMEDIA, Vol.6.No.4 Oktober 2005), 353

⁷³ 31 Suatu asas yang dikemukakan oleh Anzilotti, utamanya dalam kaitan dengan daya ikat hukum internasional bagi negara-negara yang ikut menandatangani atau turut serta menjadi pihak dalam kesepakatan internasional. Asas ini diberlakukan saat ini, tidak saja dalam kaitannya dengan pemberlakuan perjanjian hukum internasional yang mengikat negara-negara, melainkan juga mengikat subyek hukum non-negara. Sebagaimana halnya, serah terima kedudukan DIY dengan NKRI Enam Puluh Lima (65) Tahun lalu. Khususnya dalam lihat J.G. Starke, Hukum Internasional sub bab nol (edisi terjemahan), Jakarta, 2002 , Asas Hukum Universal tentang Perjanjian Internasional. 32 Suatu peristiwa yang terjadi di sekitar tahun 2002, dimana salah satu

perjanjian yang memberikan pedoman kepada dua belah pihak bahwa mereka terikat dengan kesepakatan-kesepakatan umum sehingga selain timbul kewajiban juga hak-hak dan kewenangan.

Tidak pernah ditemukan dokumen yang berupaya, baik secara implisit maupun eksplisit membatalkan atau batal demi hukum (karena salah satu pihak mengingkari) dari praktek penetapan atas kedudukan Sri Sultan HB dengan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY. Bahkan dalam perjalanan sejarah perkembangan hukum pengakuan atas keistimewaan DIY, dari sejak pemerintahan Orde Lama hingga Orde Baru cenderung saling mengukuhkan. Bahkan pada tahun 2002, telah terjadi suatu keadaan yang dipandang menyimpang dari adat-istiadat, karena telah dicoba melakukan pengusulan calon gubernur dari luar kalangan kraton.

Namun, terbukti hal itu menimbulkan guncangan sosial dan menusi konflik yang cukup signifikan sehingga mengganggu harmoni sosial. Penolakan dari berbagai lapisan masyarakat muncul, melalui forum Pisowanan Agung. Suatu forum yang sarat dengan muatan nilai-nilai politik lokal, sebagai bentuk perlawanan terhadap nilai-nilai baru yang belum dapat diterima. Dengan demikian, bahwa Maklumat 5 September 1950 sama kuatnya dengan, Perjanjian Ganti antara pemerintahan Belanda dengan Kesultanan DIY, antara pemerintahan Jepang dengan Kesultanan DIY, termasuk instrumen hukum berbentuk UU lainnya yang merupakan bentuk kesepakatan sosial yang secara

anggota DPRD DIY dari salah satu fraksi mencoba mengajukan diri sebagai calon gubernur. Namun, usulan tersebut menimbulkan kegaduhan politik lokal tersendiri.

bangsa Indonesia bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Kesatuan yang berbentuk Republik, dengan kata lain hanya ada satu pemerintahan dalam satu Negara. PPKI dalam sidangnya juga menghasilkan Hukum dasar yang melandasi perilaku bagi semua warga Negara Indonesia konstitusi atau hokum dasar yang dimaksud penulis adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mana telah mengalami perubahan (*amandemen*) selama empat kali yang dimulai dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 setelah jatuhnya rezim presiden Suharto. Konsekuensi yang dimaksud penulis di sini adalah :

1. Bentuk Negara.

Sudah menjadi konsensus dari seluruh bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke bahwa seluruh bangsa Indonesia melalui organisasi bentukan Jepang yaitu PPKI dalam sidangnya pada tanggal 18 Agustus 1945 yang diketuai oleh : Ir. Sukarno dan wakilnya Moh. Hatta menghasilkan kostitusi yang mana di dalam salah satu Pasalnya ada yang mengatur masalah bentuk Negara dalam pasal 1 UUD Negara Republik Indonesia Hasil dari sidang PPKI, bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik artinya di dalam negara hanya ada satu pemerintah tanpa ada bentuk pemerintahan lainnya. Walaupun Negara Indoneia terdiri dari beberapa wilayah propensi tetapi tiap-tiap propensi tidak memiliki kewenangan untuk membentuk pemerintahan sendiri hanya sebagai pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan pusat. Jadi provinsi hanya sebagai penyambung kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang dialihkan kepada pemerintahan di daerah termasuk di dalamnya Kesultana Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (*Konstitusi*)

Budaya lokal adalah bagian dari sebuah skema dari tingkatan budaya (hierakis, bukan berdasarkan baik dan buruk). Budaya lokal juga merupakan budaya milik penduduk asli yang merupakan warisan budaya. Jadi budaya lokal adalah kebudayaan yang berlaku dan dimiliki tiap daerah atau suku bangsa.

Dari segi *konstitusi* atau Undang-undang Dasar Negara Republik 1945 dalam batang tubuh UUD NRI 1945 terama pasal 1 dan pasal 18 juga sudah dijelaskan atau telah diatur mengenai bentuk negara dan negara harus menghormati keistimewaan dan kekhususan yang dimiliki oleh provinsi negara Indonesia.

Kasultanan dan Kadipaten tetap diposisikan sebagai simbol pengayom kehidupan masyarakat dan tetap sebagai ciri keistimewaan DIY. Pengaturan keistimewaan DIY dalam peraturan perundang-undangan NKRI tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 memberikan pengakuan terhadap eksistensi suatu daerah bersifat istimewa dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang diberikan pada DIY melalui UU No. 3 Tahun 1950 semata-mata mengacu pada UU No. 22 Th 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang memperlakukan sama pada semua daerah di Indonesia.

Pengintegrasian Kasultanan Yogyakarta dan Puro Pakualaman ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi Daerah istimewa Yogyakarta membawa konsekuensi betapapun menyandang status sebagai daerah istimewa, namun kedudukannya tetap merupakan sub-ordinat atau bagian dari Negara Republik Indonesia. Secara teoretik, dalam konsep negara kesatuan (*unitary state*) pemberian status istimewa atau khusus kepada suatu wilayah

negara tidak sampai pada menempatkan wilayah (daerah) itu menjadi bagian wilayah negara yang bersifat negara, seperti negara bagian pada konsep negara federal (*federal state*).⁷⁷ Dibentuknya daerah-daerah khusus atau istimewa dalam bingkai konsep negara kesatuan secara praksis memunculkan keanekaragaman pola penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta lahir daerah-daerah dengan kewenangan pemerintahan yang sangat luas (apalagi jika berlaku pula prinsip otonomi seluas-luasnya) seperti Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar NRI 1945, sehingga mengesankan terjadinya praktek bernegara dalam negara. Oleh karena itu, mengangkat masalah eksistensi dan pembentukan daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa, terutama pemebentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hubungannya dengan penerapan konsepsi negara kesatuan menurut Undang-Undang Dasar 1945 menjadi materi yang menarik untuk dikaji dan didalami.

Menurut Lay, dkk⁷⁸ pada tataran yuridis formal, geneologis predikat keistimewaan Yogyakarta dapat dirujuk pada Amanat Sri Paduka Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono IX dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam VIII. Kedua amanat tersebut dapat dipreskripsikan sebagai *novum* hukum yang menyatakan bahwa status Yogyakarta, dalam ranah yuridis formal, telah mengalami perubahan dari sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* atau Daerah Swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara lebih generik, keistimewaan Yogyakarta memiliki akar yang

⁷⁷ Hadiwijoyo, 2013, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Sebuah Pendekatan Sejarah Hukum dan Teori Kekuasaan, Cetakan I, Graha Ilmu, Yogyakarta

⁷⁸ Lay, Cornelius, dkk, *Keistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik Rancangan Undang Unadng Keistimewaan Yoyakarta*, Monograph on Politic and Government, Vo. 2 No. 1, JIP FISIPOL UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Yogyakarta,(2008), 24.

Sehari setelah Indonesia menyatakan Sultan Hamengku Buwono IX (HB IX) dan Sri Paduka Paku Alam VIII (PA VIII) mengirimkan ucapan selamat kepada Soekarno – Hatta atas kemerdekaan Indonesia dan atas terpilihnya mereka sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia.

Sementara di Jakarta pada tanggal 19 Agustus 1945 terjadi pembicaraan serius dalam sidang PPKI membahas kedudukan *Koot*. Sebenarnya kedudukan *Kooti* (Komisariat Tinggi) Hookookai sendiri sudah dijamin dalam UUD, namun belum diatur dengan rinci. Tapi akhirnya *Kooti* (Komisariat Tinggi) Hookookai ditolak oleh Pemerintahan Indonesia yang pada saat itu di pimpin oleh Soekarno karena bertentangan dengan bentuk negara yang sudah disepakati, namun perwakilan *Kooti* dari pemerintah Yogyakarta mengatakan bahwa Jepang telah menyerahkan kekuasaan pada Komisariat Tinggi di pemerintahan Yogyakarta. Ketua Panitia Kecil PPKI untuk Perancang Susunan Daerah dan Kementerian Negara.

Oto Iskandardinata dalam sidang itu menanggapi bahwa soal *Kooti* memang sangat sulit dipecahkan sehingga Panitia Kecil PPKI tersebut tidak membahasnya lebih lanjut dan menyerahkannya kepada *beleid* Presiden. Akhirnya dengan dukungan Mohammad Hatta Suroso, Suryohamijoyo, dan Soepomo, kedudukan *Kooti* ditetapkan *status quo* sampai dengan terbentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pada hari itu juga Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan bagi kedua penguasa tahta Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Piagam tersebut baru diserahkan pada 6 September 1945 setelah sikap resmi dari para penguasa monarki dikeluarkan.

dengan pemerintah federal yang menganut prinsip *federalisme*, yang sifatnya independent dan koordinatif.

5. Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi Lembaga Negara Tertinggi dan/atau Lembaga Tinggi Negara lainnya.

Dengan telah terjadinya reformasi di Indonesia, maka dipandang perlu untuk menyusun suatu konsepsi dasar yang merupakan *grand design* dari Otonomi Daerah yang sesuai dengan aspirasi yang tumbuh sebagai respons terhadap reformasi yang telah merubah segi-segi kehidupan berbangsa dan bernegara secara multi-dimensi.

Nuansa unit pemerintahan lokal yang bersifat *sentralistik* selama tiga dekade masa Orde Baru dengan lebih mengedepannya pendekatan *dekonsentratif* telah beralih kepada pemerintahan lokal yang demokratis dan lebih otonom dalam pengelolaan elemen-elemen dasar Pemerintahan Daerah. Untuk itu maka perlu dirintis adanya pemikiran untuk menciptakan suatu konsepsi otonomi Daerah yang responsif terhadap nilai-nilai reformasi. Mengedepannya nilai-nilai demokrasi dan otonomi dalam pengelolaan pemerintahan Daerah seyogyanya jangan sampai mengorbankan nilai-nilai efisiensi dan ekonomis. Untuk dapat memberikan kontribusi yang optimal terhadap reformasi, maka diperlukan berbagai pemikiran secara sistematis untuk dituangkan dalam suatu konsepsi otoda (otonomi daerah).

Republik adalah Bentuk Pemerintahan dimana negara dipimpin atau dikepalai oleh seorang presiden. Sama dengan Monarki Bentuk Pemerintahan Republik terbagi menjadi :

- Republik Absolut, artinya bentuk pemerintahan yang dipimpin oleh seorang presiden yang memiliki kekuasaan yang tidak terbatas (Mutlak).
- Republik Parleментар, artinya bentuk pemerintahan dimana dalam negara tersebut ada dua pimpinan satu sebagai kepala negara dan satunya sebagai kepala pemerintahan.
- Republik konstitusional , artinya bentuk pemerintahan kepala negaranya kekuasaan dibatasi dengan undang-undang.

I. Dasar Hukum Keberadaan DIY dalam Bingkai NKRI

Eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta oleh bangsa Indonesia, khususnya masyarakat Yogyakarta, telah diterima sebagai suatu realita dalam tata kehidupan pemerintahan Indonesia dengan kedudukan yang sangat kokoh, karena ditopang dengan landasan yang sangat kuat baik landasan historis, kultural, politis maupun yuridis. Dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah istimewa yang setingkat dengan daerah provinsi. Secara historis, berdirinya Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan wujud integrasi antara dua kerajaan di Yogyakarta yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman dengan Negara Kesatuan RI berdasarkan kesepakatan antara Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII disatu pihak dan Presiden Soekarno dipihak lain. Daerah Istimewa Yogyakarta yang terbentuk dari gabungan 2 (dua) kerajaan di Yogyakarta itu

menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang tersebut merupakan bentuk pengakuan sekaligus penghormatan negara atas satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.⁹³

Pengakuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) atas keistimewaan suatu daerah telah ada sejak jaman kemerdekaan. Hal ini terlihat dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) yang menyatakan, “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 yang bersifat istimewa.”

Dalam Pasal 18 ayat (5) undang-undang tersebut diatur bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu. Lebih lanjut dalam ayat (6) diatur bahwa untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5).

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka Yogyakarta memenuhi syarat sebagai sebuah daerah yang bersifat istimewa. Pemerintahan yang ada di Yogyakarta telah ada sejak jauh sebelum RI. Kasultanan

⁹³ Disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Gedung Agung, Yogyakarta pada hari Rabu, 10 Oktober 2012 se usai melantik Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

