BAB II

GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN

A. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Sejarah DIY dari Swapraja Menjadi Daerah Istimewa

Sebelum Indonesia berdiri, kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat pada dasarnya adalah negeri swapraja (pemerintahan sendiri) yang merdeka. Kemerdekaan Yogyakarta sangat diakui oleh negara-negara di Eropa, terutama oleh Kerajaan Belanda dan Inggris. Hal ini dapat terlihat ProklamasiKemerdekaan Indonesia yang dinyatakan oleh bangsa Indonesia pada 17 Agustus 1945, ternyata tuntutan kemerdekaan politik Republik Indonesia hanya diakui secara de jure meliputi wilayah bekas kekuasaan Belanda. Disebutkan bahwa diluar bekas kekuasaan Belanda, tidak berhak diakui masuk dalam wilayah Republik Indonesia. Wilayah-wilayah yang dimaksud seperti keempat kerajaan yang ada di Solo dan Yogya yang disebut Voorstenlanden, atau daerah yang dipertuan oleh Sunan Solo, Mangkunegoro, Sultan Yogya serta Paku Alam.

Selain merupakan negeri yang merdeka, keberadaan Ngayogyakarta Hadiningrat juga sangat dihormati oleh pihak Belanda, hal ini dapat dilihat saat RI dijajah oleh Belanda, Gubernur Jenderal Belanda yang ditempatkan di RI kedudukannya dibawah Sri Sultan Hamengkubuwono. Sampai saat ini, penghomatan negeri Belanda, bahkan negara Eropa yang lainnya kepada Kasultanan Yogyakarta masih dapat dirasakan ketika ada duta besar baru yang diutus oleh pemerintah negara di Eropa, begitu datang ke Indonesia maka mereka

mengutamakan datang ke DIY untuk bertemu Sri Sultan Hamengkubuwono sebelum bertemu yang lainnya.

Ngayogyakarta Hadiningrat bergabung ke dalam Republik Indonesia melalui proses integrasi. Hanya karena kearifan Sri Sultan Hamengkubuwono IX lah Ngayogyakarta Hadiningrat kemudian memilih menyatukan dirinya dengan NKRI. Sebab dari sisi politis, Ngayogyakarta Hadiningrat sebenarnya merupakan daerah yang merdeka dan bisa saja mendirikan Negara sendiri saat Republik Indonesia baru diproklamasikan kemerdekaannya oleh Soekarno-Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945, hanya saja ini tidak dilakukan oleh Sultan HB IX dan Pakualam VIII. Jika tidak dilandasai rasa yang kuat untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, Sri Sultan HB IX dan Pakualam VIII bisa saja mengambil jalan lain untuk menjadikan Yogyakarta merdeka.

Berbeda dengan Sunan Solo dan Mangkunegoro yang bimbang, bahkan hampir menolak untuk bergabung dengan Republik Indonesia, akan tetapi Sultan HB IX dan Paku Alam VIII justru mendukung berdirinya Republik Indonesia dan bergabung dengan Republik Indonesia. Pilihan politik Sultan HB IX memiliki akar panjang yang melekat pada sejarah perjuangan rakyat Yogyakarta. Saat era pergolakan fisik menghadapi Belanda, penggabungan wilayah Ngayogyakarta Hadiningrat kedalam NKRI ini menjadi simbol bahwa Raja Jawa telah berdiri dibelakang Sukarno-Hatta.

Hal inilah yang membedakan posisi Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman, berbeda dengan Kasunanan Solo dan Mangkunegaran. Dengan tegas mendukung berdirinya NKRI, Ngayogyakarta Hadiningrat yang

meliputi dua wilayah kerajaan yang awalnya "Gegulangmas" seperti Mancanegara Wetan dan Mancanegara Kulon kemudian ditetapkan sebagai daerah istimewa setingkat propinsi yang bersifat kerajaan, sedangkan Kasunanan Solo dan Mangkunegaran tidak. Sri Sultan HB IX dan Paku Alam VIII yang bertahta sebagai raja juga kemudian ditetapkan sebagai gubernur dan wakil gubernur yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, sementara Sunan Solo dan Mangkunegara tidak. Sifat kepemimpinan Sultan HB IX sangat aspiratif, setelah diketahui sikap rakyat Yogyakarta banyak yang mendukung keberadaan Proklamasi RI, selanjutnya Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII langsung mengeluarkan dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 Septeber 1945.128 Isi dekrit ini yaitu ditegaskannya integrasi monarki Yogyakarta ke dalam Republik Indonesia.

Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menjatakan:

1. Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja kami pegang seluruhnya.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung djawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Dengan dekrit ini, secara politik negeri Ngayogyakarta Hadiningrat telah dibawa Sultan kearah perubahan dari negeri kerajaan yang merdeka, menjadi sebuah Daerah yang berada dibawah kekuasaan pemerintah Republik Indonesia

Dekrit dengan isi yang sama juga dikeluarkan oleh Sri Paduka PA VIII pada hari yang sama.

Kami Paku Alam VIII Kepala Negeri Paku Alaman, Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menjatakan:

1. Bahwa Negeri Paku Alaman jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Paku Alaman, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Paku Alaman mulai saat ini berada ditangan Kami dan kekuasaankekuasaan lainnja Kami pegang seluruhnja.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Paku Alaman dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung djawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Karena keputusan integrasi ke dalam NKRI sejalan dengan aspirasi rakyat, maka proses pembuatan amanat tersebut tidak sampai memunculkan pro dan kontra, sebab, kebetulan antara Sultan Hamengku Buwono (HB) IX dan Paku Alam VIII telah mempunyai visi yang sama untuk menjadikan wilayah Ngayogyakarta Hadiningrat bukan lagi daerah swapraja, tetapi menjadi daerah istimewa.

Perubahan struktur pemerintahan DIY sendiri tidak terlihat melalui proses yang rumit dalam memfungsikan dirinya sebagai daerah istimewa, sebab kewenangan sebagai daerah istimewa yang dimiliki DIY, telah ditunjang pula oleh struktur kelembagaannya yang juga khas, yang merupakan hasil perubahan struksur sosial pemerintahan yang dilakukan oleh Sultan HB IX. Sejak bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), DIY telah memiliki struktur pemerintahan yang paling kompak. DIY telah memiliki mekanisme pengelolaan politik yang jelas, mulai dari struktur dusun, kelurahan, rembuk desa,

hingga struktur yang menjalankan fungsi khusus seperti jaga baya dan ulu-ulu. Seperti misalnya ketika didirikan DPRD sebagai lembaga legislatif di DIY, saat masih menjadi swapraja-pun telah ada lembaga seperti itu yang didirikan oleh Sultan HB IX yang berfungsi untuk melakukan penyerapan aspirasi masyarakat. Kedua amanat yang disampaikan oleh Sultan HB IX dan Pakualam VIII tersebut dapat dipreskripsikan sebagai *novum* hukum yang menyatakan bahwa status Ngayogyakarta Hadiningrat telah berubah, bukan lagi menjadi sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah Swapraja, tetapi telah menjadi daerah istimewa di dalam wilayah teritorial NKRI.131 Melalui amanat tersebut, telah dinyatakan juga bahwa daerah Kesultanan dan daerah Pakualaman merupakan Daerah Istimewa yang menjadi bagian dari Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, disebutkan bahwa daerah swapraja memperoleh jaminan kuat karena dapat menjelma menjadi Daerah Istimewa sebagai bagian dari NKRI. Hal ini sesuai dengan pasal 18 UUD 1945.

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.

Berikutnya, pada tanggal 30 Oktober 1945, Sri Sultan HB IX mengeluarkan amanat kedua yang menyatakan bahwa pelaksanaan Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta akan dilakukan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII bersama sama dengan

Tiga tahun berikutnya, pada tahun 1948, pemerintah RI membuat UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. UU ini berikutnya menjadi UU pokok yang menjadi dasar dibuatnya UU yang secara khusus mengatur tentang DIY. Landasan yuridis konstitusional Pemerintah DIY secara legal formal baru mulai terbentuk dengan dibuatnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.135

UU Nomor 3 Tahun 1950 ini berisi tentang pembentukan DIY yang merupakan landasan Yuridis Konstitusional Pemerintah DIY, hanya terdiri dari 7 (tujuh) pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi. UU ini hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan Pemerintah Daerah Istimewa, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. Penegasan tentang Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa disebutkan dalam Pasal 1 ayat 1 dan 2 UU Nomor 3 Tahun 1950.

(1) Daerah jang meliputi daerah Kesultanan Jogjakarta dan daerah Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Jogjakarta.

(2) Daerah Istimewa Jogjakarta adalah setingkat dengan Propinsi.

Dari isinya yang sangat singkat yang berjumlah hanya 7 (tujuh) pasal, sementara perihal otonomi khusus sesungguhnya sangatlah kompleks, telah memperlihatkan bahwa UU no 3 tahun 1950 tersebut hanya dibuat untuk sementara. UU ini belum dibuat secara rinci untuk mengatur tentang keistimewaan DIY.

Sekalipun telah disahkan, akan tetapi UU Nomor 3 tahun 1950 ini tidak

berturut-turut membuat UU baru seperti UU Nomor 15 dan UU Nomor 16 tahun 1950. Melalui UU Nomor 15 dan UU Nomor 16 Tahun 1950, wilayah DIY kemudian dibagi kedalam Kabupaten-Kabupaten dan Kota yang berotonomi.

UU Nomor 3 Tahun 1950 yang menjadi landasan yuridis formal pemerintahan DIY pertama kali kemudian direvisi melalui UU Nomor 19 Tahun 1950, dengan adanya penambahan kewenangan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah direvisi menjadi UU Nomor 19 Tahun 1950, UU Nomor 3 Tahun 1950 baru mulai diberlakukan pada tanggal 15 Agustus 1950 dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 secara.138 Dibuatnya UU Nomor 3, Nomor 15, dan Nomor 16 Tahun 1950 secara berturut-turut yang tidak langsung diberlakukan, tetapi baru diberlakukan setelah adanya revisi melalui UU No 19 Tahun 1950 memperlihatkan adanya prinsip kehati-hatian yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam pembuatan UU itu.

Kebijakan tentang status Yogyakarta diteruskan oleh Pemerintah Pusat dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah.139 Dalam UU ini, Provinsi DIY diatur secara khusus di aturan peralihan. Dengan UU ini, susunan dan tata pemerintahan DIY praktis menjadi sama dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Satu-satunya perbedaan adalah Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, beberapa urusan Agraria dan beberapa pegawai Pemda

2. Bentuk Pemerintahan DIY

Bentuk pemerintahan DIY sekarang ini tergolong unik, pasalnya, dalam beberapa sisi bentuk pemerintahan DIY dapat disebut non demokratis, dan dalam beberapa sisi juga bisa dilihat berbentuk demokratis, tergantung dari sisi mana melihatnya.

Setelah mengintegrasikan dirinya kedalam NKRI, keistimewaan Yogyakarta salah satunya terlihat dari ditetapkannya Sultan HB IX menjadi Gubernur DIY setiap lima tahun sekali hingga seumur hidup. Sekalipun tidak ada produk hukum yang pasti sebagai dasar pengangkatan Sultan HB IX sebagai Gubernur DIY seumur hidup, akan tetapi atas jasa-jasa beliau terhadap berdirinya NKRI, pemerintah pusat dibawah kekuasaan Ir.Soekarno, Soeharto, hingga Habibie bersama-sama dengan DPRD dan rakyat DIY telah menetapkan Sultan HB IX sebagai Gubernur DIY selama lima tahun sekali, hingga seumur hidup. Mungkin hal ini pula lah yang menjadikan Soeharto menginginkan dirinya ditetapkan sebagai Presiden RI setiap lima tahun sekali hingga seumur hidup, sebab dirinya telah dianggap berjasa besar terhadap berdirinya NKRI.

Setelah menjadi bagian NKRI dengan predikat daerah istimewa, dengan dipimpin oleh Sultan HB IX dan Pakualam VIII dari tahun 1945 hingga tahun 1998, bentuk pemerintahan DIY adalah non demokratis. Demikian juga paa tahun 1998 hingga tahun 2003 ketika kursi gubernur telah beralih ketangan Sultan HB X, pemerintahan DIY masih berbentuk non demokratis. Sebab, sekalipun di DIY telah ada lembaga Legislative dan Yudikatif, akan tetapi selain sebagai seorang raja, Sultan HB IX dan Pakualam VIII juga ditetapkan pula sebagai Gubernur dan

Wakil Guberur DIY selama lima tahun sekali selama seumur hidup. Sultan HB IX dan Pakualam VIII ditetapkan menjadi gubernur dan wakil gubernur atas dasar keinginan pemerintah pusat, DPRD DIY, serta rakyat DIY – bukan keinginan pribadi beliau- disamping memang UU yang berlaku saat itu memungkinkan untuk melakukan hal itu.Proses pengangkatan Sultan HB IX dan Pakualam VIII sebagai gubernur dan wakil gubernur seperti itu berlaku pula pada tahun 1998, dimana saat itu Sultan HB X ditetapkan pula sebagai gubernur DIY periode 1998 hingga tahun 2003.

Seiring dengan keberadaan UU No 22 tahun 1999 tentang Sistem Pemerintahan Daerah, tahun 2003 adalah fase awal perubahan keistimewaan DIY dibawah Sultan HB X. Pasalnya, saat itulah pertama kali posisi gubernur DIY ditentukan lewat mekanisme pemilihan di DPRD DIY. Pada tahun ini, Sultan HB X terpilih secara aklamasi menjadi gubernur DIY, setelah Alfian Darmawan yang diusung menjadi calon gubernur dari PPP mengurungkan niatnya karena banyaknya desakan publik DIY yang menginginkan Sultan HB X tetap menjadi gubernur DIY. Dalam pemilihan wakil gubernur juga demikian, Pakualam IX terpilih menjadi wakil gubernur setelah melalui prosedur pemilihan sesuai dengan UU No 22 tahun 1999 dengan mengalahkan Angling kusumo, adiknya sendiri.

Memasuki tahun 2003 inilah, bentuk pemerintahan DIY baru dapat dikatakan telah berbentuk demokratis, sebab disamping telah adanya lembaga kekuasan legislatif dan yudikatif disana yang memungkinkan untuk menjalankan fungsinya dengan baik dan benar, kehidupan demokratis di DIY juga tergolong

baik. Komunikasi politik yang berlangsung antara pihak legeslatif dengan Sri Sultan HB X sebagai eksekutif secara umum telah terlihat berjalan lancar.

Hubungan kerja yang terjalin antara lembaga eksekutif dan legislatif juga terlihat telah berjalan dengan semestinya secara proporsional. Sebagai penguasa eksekutif, Sultan HB X selalu berhubungan baik dengan pihak legislative sekalipun seringkali legislative bersikap kritis terhadap dirinya.

Secara subtantif, dalam proses dibuatnya UU yang mengatur tentang Keistimewaan DIY sebagai turunan dari UU No 32 tahun 2004, praktik demokrasi di DIY juga telah bersifat deliberatif, sebab UU keistimewaan yang belum jadi ini dalam proses yang panjang telah diuji terlebih dahulu dalam diskursus publik dalam ruang publik. Lamanya proses pembuatan UU keistimewaan DIY ini pada satu sisi merupakan suatu proses perolehan legitimitas melalui diskursivitas. Pasalnya, rakyat DIY dapat terlibat secara langsung dalam proses pembuatan UU tersebut. Masyarakat sipil DIY dapat berpartisipasi secara langsung dalam proses pembuatan UU keistimewaan ini melalui proses komunikasi dalam ruang publik. Selain itu, keberadaan *Jumenengan* sebagai simbol demokrasi budaya Jawa hingga kini juga masih ada di DIY. Disamping itu, dari sisi toleransi antar umat beragama, Sultan juga membebaskan rakyatnya dalam hal memeluk agama dan berkeyakinan. Sultan HB X adalah seorang pemimpin yang dikenal telah berhasil menanamkan nilai-nilai kebersamaan. Semua kelompok yang bertentangan secara ideologi, kepentingan, dan sebagainya, dapat hidup berdampingan dengan damai dalam satu daerah. Kebebasan untuk berserikat, berkumpul, atau berdiskursus

Sultan HB X terlihat sebagai figur yang menganut faham inklusif-transformatif, sebab seni tari, seni pedalangan, dan tradisi Jawa dikembangkannya. Sebagai seorang Muslim, Sultan HB X juga sangat bersikap toleran terhadap agama lain di luar Islam. Dari Yogyakarta-lah muncul forum toleransi antarumat beragama, Forum Persaudaraan antar-Umat Beriman (FPUB), yang ditopang oleh kalangan intelektual sejumlah perguruan tinggi di Yogyakarta. Forum itu kemudian diadopsi dan dijadikan model oleh masyarakat di sejumlah kota di Indonesia.

Keberadaan forum itu sangat bermanfaat untuk menjadi jembatan nyata toleransi dan penghargaan atas keberagaman antaragama, ras, dan golongan. Masyarakat DIY juga meyakini bahwa Sultan adalah sosok seorang yang berkepribadian *andhap ashor* atau rendah hati, grapyak (ramah) dan jujur. Selain itu Sultan juga diyakini sebagai sosok seorang yang sabar, disiplin, berhati-hati, serta suka bekerja keras dan rela berkorban, dll. Sebagai seorang Raja, posisi Sultan kuat sekali sebagai seorang Gubernur yang memiliki wewenang eksekutor.

Walaupun demikian Sultan tidak bersikap sewenang-wenang untuk memaksakan kebijakan yang beliau terapkan jika kebijakan tersebut ternyata berbeda dengan kesepakatan yang telah dicapai oleh anggota Dewan, hal ini terlihat dari sikapnya yang sabar dalam menunggu keputusan pemerintah pusat tentang UU keistimewaan DIY. Sultan HB X juga dikenal sebagai orang yang tidak terlihat berlaku semena-mena menjatuhkan sangsi kepada individu yang telah bersikap kritis dalam ruang publik politis di DIY. Hal ini terlihat saat banyak berbagai kelompok masyarakat dan mahasiswa yang secara bergelombang mengkritik kebijakan Sultan HB X, tetapi Sultan HB X tidak menghadapinya

dengan sikap represif. Kondisi ini menunjukan bahwa kehidupan demokrasi di DIY secara substansi memang telah ada sekalipun dengan berbagai keterbatasannya. Berbeda jika menggunakan pendekatan demokrasi prosedural Huntington, dimana dalam demokrasi mensyaratkan keberadaan kontes (pemilu) dan partisipasi, maka pemerintahan DIY dibawah Sultan HB X sejak 2003 sekalipun dapat dikatakan telah berbentuk demokratis, tetapi sangat minimalis.147 Pada tahun 2003, sesuai UU No 22 tahun 1999, keberadaan Sultan HB X sekalipun sebagai seorang raja, tetap mau mengikuti pemilihan gubernur yang diselenggarakan oleh DPRD DIY, padahal rakyatnya menolak keberadaan UU dan menghendaki beliau ditetapkan sebagai gubernur seumur hidup seperti ayahnya. Hal ini telah memperlihatkan bahwa bentuk pemerintahan DIY telah demokratis.

Partisipasi politik masyarakat dalam proses pemilihan itu juga tinggi, bahkan banyak aksi yang dilakukan oleh masyarakat agar Sultan HB X tetap menjadi gubernur DIY, dan aksi itu berjalan lancar tanpa ada yang menghalangi. Sekalipun secara prosedur telah berbentuk demokratis, akan tetapi jika menggunakan pendekatan demokrasi menurut Dahl, dimana demokrasi dimaknai sebagai sebuah sistem politik yang dalam seluruh masyarakatnya memandang diri dan orang lain dalam posisi dan status yang sama secara politik, maka bentuk pemerintahan DIY hingga tahun 2003 belum dapat disebut dengan demokratis (non demokratis). Pasalnya, keberadaan Sultan dan symbol-simbol kebangsawanan kraton telah menimbulkan stratifikasi sosial dalam masyarakat. Ada beberapa prinsip-prinsip dasar dari demokrasi yang tidak ada di DIY seperti

tidak adanya pemilihan yang bebas dan fair, serta adanya pandangan bahwa seolah-olah selain Sultan dan Pakualam, orang lain tidak berhak untuk dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Keberadaan Pemilihan Umum (Pemilu) yang bebas, berkala, dan memungkinkan mayoritas penduduk untuk dapat ikut dipilih menjadi Gubernur juga tidak dibenarkan ada di DIY oleh sebagian masyarakat DIY itu sendiri. Masyarakat DIY masih melihat bahwa kecuali Sultan HB dan Pakualam, semua orang tidak berhak menjadi gubernur dan wakil gubernur DIY, hal inilah yang mengurungkan langkah Alfian Darmawan untuk mencalonkan diri sebagai gubernur DIY dari PPP pada tahun 2003 yang dirasakannya dapat memunculkan resistensi.

Persoalan lain yang muncul dalam kaitannya dengan bentuk pemerintahan DIY tergolong non demokrastis adalah sejak masa pemerintahan Gubernur HB IX, muncul peraturan dari Pemprov DIY yang tidak mengizinkan penguasaan hak atas tanah oleh warga keturunan Tionghoa. Masalah ini, masuk kategori yang tidak begitu jelas, hingga sekarang timbul-tengelam, samar atau abu-abu. Soal pengurusan surat keterangan kewarganegaraan bagi Tionghoa di Yogyakarta, hingga saat ini juga terlihat masih ada kendala. Kebijakan ini berakar pada berbagai hal yang terkait dengan sejarahnya yang panjang.

3. Faktor-Faktor Yang Menjadikan Yogyakarta Sebagai Daerah Istimewa

Daerah Istimewa adalah status pengakuan terhadap hak hak dan asal usul dalam pemerintahan yang bersumber dari hukum asli Indonesia. Selain itu

Daerah Istimewa disebut juga sebagai persekutuan masyarakat hukum otonom yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

Terkait dengan status keistimewaan DIY, tentunya tidak diberikan begitu saja oleh pemerintah pusat kepada Yogyakarta, akan tetapi mempunyai sejumlah faktor-faktor tertentu yang menjadikan kenapa Yogyakarta disebut sebagai Daerah Istimewa. Secara umum, Yogyakarta diberikan hak sebagai daerah istimewa oleh pemerintah pusat terkait dua hal. *Pertama*, sejarah atau asal usul dan eksistensinya. Hal ini terkait dengan perkembangan pemerintahan dan wewenang yang dimiliki, serta kontribusinya terhadap kesejahteraan masyarakat. *Kedua,* Peranan dalam sejarah perjuangan nasional, hal ini terkait dengan keteguhan, konsistensi dalam mempertahankan NKRI, kemampuan organisasi pemerintahan dalam menyesuaikan diri terhadap situasi politik, serta komitmen pengorbanan terhadap NKRI. Kedua faktor ini terkait dengan perubahan sistem pemerintahan Yogyakarta yang dilakukan oleh Sultan HB IX.

Menurut hasil riset yang dilakukan oleh Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada (JIP UGM), terdapat (empat) alasan kenapa Yogyakarta disebut sebagai Daerah Istimewa. 4 (empat) faktor seperti faktor kesejarahanpolitis, faktor yuridis filosofis, faktor sosio-psikologis, serta faktor akademis komparatif.

Dari sudut pandang politis, status istimewa yang melekat dalam Provinsi DIY adalah bagian integral dalam sejarah pendirian Republik Indonesia, terutama di saat-saat kritis ketika Indonesia baru saja memutuskan kemerdekaannya

sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. (Perubahan Sistem Pemerintahan dari swapraja menjadi daerah istimewa)

Secara sosio historis, terlihat bahwa status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil penguasa Yogyakarta, yakni Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, bukan pemberian dari entitas politik nasional.

Yogyakarta sejak dulu memang sudah menjadi salah satu wilayah "Pusat Sejarah" (Historical Center), sebagai pusat pemerintahan negara / kerajaan dan pusat peradaban di Jawa / Nusantara. Secara *geo-ecohistory*, DIY menjadi tonggak sejarah yang penting dalam sejarah Jawa / Nusantara, yakni menjadi wilayah pusat pemerintahan dan pusat kebudayaan dari abad VII sampai dengan abad XX. Beberapa tonggak sejarah penting ketika DIY menjadi wilayah pusat sejarah terkemuka yaitu :

a. Menjadi pusat kerajaan Mataram Hindu dan pusat kebudayaan Jawa-Hindu atau Hindu-Jawa, pada abad VII-X.
b. Menjadi pusat kerajaan Mataram Islam dan pusat kebudayaan Jawa-Islam, pada abad XVII.
c. Menjadi pusat kesultanan Yogyakarta Hadiningrat dan pusat kebudayaan Jawa-Islam , pada abad XVII-XX. Menjadi pusat pemerintahan "Praja-Kejawen" atau "Daerah Swapraja Kejawen" (Volstenlanden) atau "Daerah Istimewa" pada masa pemerintahan kolonial pada tahun 1831-1945.
d. Setelah bergabung menjadi bagian wilayah Republik Indonesia (5 September), menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta dlam Pemerintahan Republik Indonesia.
e. Menjadi ibu kota Republik Indonesia (1946-1949) dan wilayah Pusat pemerintahan Republik Indonesia.
f. Menjadi pusat Revolusi Kemerdekaan Indonesia; Pusat perjuangan untuk mempertahankan kemerdekaan R.I dan perjuangan diplomasi untuk memperoleh pengakuan kedaulatan R.I dari Belanda dan dunia internasional.
g. Menjadi pusat Pendidikan dan Kebudayaan Nasional serta menjadi wadah integrasi anak bangsa Indonesia sejak masa kemerdekaan, antara lain ditandai dengan berdirinya Perguruan Tinggi Nasional Universitas Gadjah Mada (1949), dan diikuti dengan berdirinya berbagai perguruan tinggi

Dari sisi yuridis, faktor Yogyakarta disebut sebagai daerah yang istimewa mengacu pada Amanat Sultan HB IX dan Amanat Sri Paduka PA VIII sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya. Sedangkan secara sosiopsikologis, alasan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa terkait posisi Sri Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII yang sangat sentral dalam masyarakat. Pada tingkat masyarakat, Yogyakarta kini mengalami perkembangan, yakni memasuki sebuah fase yang bisa disebutkan sebagai masyarakat berwajah ganda (*dual faces society*). Di sebut berwajah ganda karena pada satu sisi, terdapat masyarakat yang tersusun secara hierarkhis mengikuti pola hubungan *patron-client* di masa lalu, di sisi yang lain telah hadir dalam kepadatan yang semakin tinggi masyarakat yang memiliki corak horizontal yang kuat.

Perkembangan tersebut, sekalipun telah membawa perubahan-perubahan yang sangat mendasar, tidak secara otomatis meminggirkan sentralitas Kesultanan dan Pakualaman sebagai sumber rujukan penting bagi mayoritas warga Yogyakarta. Sebagian besar masyarakat tetap memandang dan mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai pusat budaya Jawa dan simbol *pengayom*.

Sementara itu, faktor secara akademis komparatif Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa terkait dengan pemberian otonomi di Republik Indonesia yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah, dan ini merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang telah umum ditemui di negara lain

4. Substansi Keistimewaan Yogyakarta

Hampir semua masyarakat DIY telah mengetahui bahwa Yogyakarta adalah Daerah Istimewa. Sayangnya, ketika ditanya lebih jauh tentang bagaimana sebenarnya substansi dari Keistimewaan di Yogyakarata selama ini, banyak sekali masyarakat DIY sendiri yang tidak mengetahuinya. Masyarakat DIY yang tidak tahu tentang substansi keistimewaan memang tidak bisa disalahkan, sebab persoalan kerangka regulasi untuk mendefinisikan keistimewaan ini memang tidak jelas. Artinya, status keistimewaan itu ada, tetapi subtansi keistimewaan itu tidak pernah jelas.

Dalam pandangannya tentang substansi keistimewaan, penafsiran masyarakat DIY tentang substansi keistimewaan DIY terbagi menjadi tiga kategori, pertama, substansi keistimewaan hanya ditafsirkan cuma terlekat pada posisi Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Kedua, substansi keistimewaan yang hanya terlekat pada kesaktian yang dimiliki Sri Sultan Hamengkubuwono. Ketiga, substansi keistimewaan yang lebih pada halhal tersebut, yakni terlekat 4 (empat) hal, seperti politik dan pemerintahan, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang.

Bagi kategori pertama, substansi Keistimewaan DIY ditafsirkan hanya terletak pada posisi Sri Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paduka Paku Alam yang ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Jika Sri Sultan dan Paku Alam tidak menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur lagi, maka dianggap Keistimewaan DIY telah hilang. Hal ini terjadi karena tidak adanya UU yang secara pasti mengatur Keistimewaan itu sendiri.

Kategori kedua, bagi masyarakat DIY yang sangat mempercayai otoritas kharismatis yang dimiliki *Ngarso Dalem*. Sosok Sri Sultan Hamengkubuwono sebagai seorang *Ngarso Dalem,* dianggap mempunyai sederet kesaktian luar biasa yang mampu mengayomi kehidupan masyarakat DIY. Keistimewaan Yogyakarta sebagai daerah istimewa di Indonesia, terkait dengan keberadaan *Ngarso Dalem* yang mempunyai kekuatan gaib untuk memberikan keberkahan dalam hidup.

Keistimewaan DIY ditafsirkan oleh masyarakat DIY lebih dari yang terlihat secara kasat mata, tapi menjangkau pula kekuatan metafisik, sehingga tidak kasat mata. Diperlukan alat indera khusus, yakni mata batin jika ingin mengetahui bagaimana Keistimewaan DIY sebenarnya.

Hal inilah yang seringkali menjadi alasan sebagian masyarakat DIY bahwa tidak sembarangan orang berhak berbicara tentang Keistimewaan DIY. Hanya orang-orang asli DIY atau yang telah turun temurun tinggal di DIY saja yang dapat mengetahui bagaimana Keistimewaan DIY sebenarnya. Masyarakat asli DIY juga bukan sembarang masyarakat yang dapat mengetahui bentuk Keistimewaan DIY sebenarnya, hanya orang yang seringkali menyertai hidupnya dengan laku batinlah yang dapat mengetahui dengan sebenarnya bentuk Keistimewaan DIY.

Ketiga, Substansi dari Keistimewaan DIY terlekat secara kumulatif pada empat bidang penting, yakni bidang politik, pemerintahan, kebudayaan dan pertanahan, termasuk penataan ruang.

Dalam bidang politik dan pemerintahan, letak Keistimewaan Yogyakarta ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Selain sebagaimana diatur

dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DIY memang memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Pengintegrasian Kasultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Provinsi DIY dilakukan melalui pemberian wewenang, berikut implikasi-implikasi yang melekat di dalamnya kepada Sultan dan Pakualam sebagai satu kesatuan politik. Dalam ranah politik, kekhususan Yogyakarta terletak pada sumber dan proses rekruitmen Gubernur.

Dalam bidang kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang, keistimewaan DIY terlihat dari adanya kewenangan penuh dalam menetapkan kebijakankebijakan dan dalam merumuskan Peraturan Daerah Istimewa tentang ketiga urusan pemerintahan itu. Adanya pengakuan secara legal posisi Kesultanan dan Pura Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa (*national heritage*) berimplikasi pada adanya fungsi Kesultanan dan Pakualaman sebagai pengawal, pelestari, dan pembaharu aset dan nilai-nilai budaya asli Indonesia sebagai warisan budaya dunia. Kasultanan dan Pakualaman juga mempunyai hak sebagai konsekuensi dari pengakuan atas keduanya sebagai warisan budaya bangsa yang memiliki fungsi, tugas, dan kewajiban tertentu.163 Kasultanan dan Pakulaman juga mempunyai tugas dan kewajiban untuk melakukan konsolidasi (inventarisasi, klasifikasi, dokumentasi) aset dan nilai-nilai warisan budaya serta memelihara semua aset dan nilai-nilai warisan budaya sehingga tetap relevan dengan

Kewenangan yang dimiliki Kasultanan dan Pakualaman meliputi kewenangan penuh dalam mengatur dan mengurus pelestarian, serta pembaharuan aset dan nilai-nilai budaya Jawa pada umumnya, dan Yogyakarta khususnya.164

Kebudayaan yang dimanisfestasikan dalam wujud nilai-nilai, norma, adat-istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur memiliki akar sejarah yang panjang dalam masyarakat DIY yang telah dibentuk melalui proses dialog yang sangat panjang. Lebih lagi, budaya Yogyakarta, terutama dalam wujudnya sebagai nilai telah memainkan peranan penting dalam proses masyarakat Indonesia menjadi sebuah bangsa.

Dalam bidang pertanahan, kewenangan istimewa meliputi kewenangan mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan *Sultanaat Grond* serta *Pakualamanaat Grond.* Dan dalam bidang penataan ruang, DIY mempunyai hak istimewa juga sebab pengaturan ruang tidak semata-mata menyangkut dimensi fisikal, tapi sekaligus menggambarkan filosofosi keseimbangan (harmoni) antara makro kosmos – mikro kosmos (*jagad gedhe – jagad cilik*) yang menjadi fondasi dari kebudayaan Yogyakarta.

Pentingnya pengaturan keistimewaan DIY yang lebih jelas, terkait dengan pengaturan pertanahan yang selama ini telah memunculkan masalah tersendiri, terutama kaitannya dengan kraton sebagai sebuah institusi yang ada di Kasultanan. Sebagai pusat kerajaan, keberadaan kraton berperan besar dalam fungsinya sebagai pusat politik, pemerintahan, dan tempat pengambilan kebijakan publik. Tidak tuntasnya aturan main sebagai daerah istimewa menjadikan kraton

hingga kini masih menyisakan pertanyaan terkait legalitasnya sebagai institusi yang memiliki banyak aset peninggalan kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat.

Masalah ini bermula pada tanggal 17 Agustus 1945, saat NKRI resmi berdiri, telah dinyatakan bahwa Ngayogyakarta Hadiningrat telah mengintegrasikan dirinya kedalam NKRI, maka sejak tanggal itu, keberadaan Ngayogyakarta Hadiningrat bukanlah sebagai sebuah negara yang merdeka lagi, tetapi sebagai daerah istimewa. Oleh karena itu, posisi kraton dalam DIY memerlukan payung hukum yang menjadi landasan bagi keberadaannya. Hal ini penting mengingat kedudukan kraton dari dulu belum pernah diatur apakah kraton merupakan sebuah badan hukum atau bukan, sehingga kelembagaan kraton ini tidak jelas dasar hukumnya setelah menjadi daerah istimewa. Karena kelembagaan kraton tidak diatur secara jelas dalam struktur Undang-Undang RI, maka banyak pihak yang memandang kraton ini hanya sebatas pusat budaya, padahal keberadaannya sebagai pusat kerajaan, kraton dulunya memiliki arti penting sebagai tempat untuk melayani masyarakat, ruang perwakilan publik.

Seiring dengan tengah dibuatnya UU Keistimewaan DIY, kraton juga tengah dalam proses pembuatan regulasi untuk menentukan payung hukum atas keberadaannya. Sebab sebagai sebuah institusi, kraton juga punya asset, punya harta, punya tanah kraton, dan sebagainya. Semua harta kekayaan yang dimiliki kraton, misalnya tanah kraton, memang statusnya tanah kraton yang menjadi miliknya kraton, tetapi sampai sekarang status kepemilikan tersebut hanya dibuktikan oleh surat yang dikeluarkan kraton. Mengingat status tanah hanya dibuktikan dengan surat kraton, semantara Yogyakarta telah menjadi daerah

istimewa yang tunduk pada hukum yang berlaku di dalam NKRI, maka surat tersebut tidak dapat lagi menjadi landasan hukum yang kuat, bahkan tidak berlaku. Karena landasan kraton sebagai badan hukum tidak ada, maka hal ini menjadikan status tanah kraton ini tidak memiliki payung hukum yang jelas. Selama ini, tanah dalam Sultan Ground dan Pakualaman Ground, diakui Sri Sultan HB X sebagai tanah ulayat (Tanah Adat) yang tidak dijamin oleh Undang-Undang Pokok Agraria Nomor. 5 Tahun 1960, padahal jika mengikuti hukum yang berlaku di dalam NKRI, hak kepemilikan tanah harus ditentukan dengan sertifikat. Jika tanah kraton akan dibuat sertifikat, maka dasar keberadaan kraton itu harus diperjelas menjadi institusi yang berbadan hukum terlebih dahulu.

Karena kraton bukan sebuah badan hukum, maka izin yang diberikan oleh kraton melalui surat magersari kepada masyarakat untuk memanfaatkan tanah tersebut, tidak memiliki kekuatan hukum, dan hal ini telah membingungkan masyarakat. Dalam Undang-undang nomor. 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok agraria, tanah milik kraton dan pakualaman belum diatur, walaupun secara nyata memang telah di akui oleh pemerintah. Bagi Maria Soemardjono, status tanah kraton dan pakualaman sebaiknya diatur secara jelas dalam hukum pertanahan nasional, sebab hal ini belum diatur secara pasti dan tegas, dan pemerintah pusat masih bersifat mendua tentang hal ini.

Ketidak jelasan posisi kraton menjadikan banyak masalah-masalah tentang pertanahan di DIY yang telah lama tidak kunjung selesai. Misalnya, kerelaan Kraton Yogyakarta untuk menyerahkan masalah pertanahan dalam hukum nasional Undang-Undang (UU) Agraria, sebenarnya hal ini tidaklah sepenuhnya

dapat tuntas, sebab Kraton dan Pura Pakualaman juga dilindungi hukum adat (tanah ulayat) atas tanah-tanah warisan kekuasaan bekas kraton yang dulunya adalah mandiri secara politik. Banyak juga pemberian tanah untuk pendirian Kampus seperti Universitas Gadjah Mada (UGM) oleh Kraton Yogyakarta dan pendirian Taman Siswa oleh Kraton Pura Pakualaman. Demikian pula pemberian lahan pada sejumlah perkantoran serta permukiman penduduk di atas tanah magersari (tanah kraton yang dipinjamkan kepada penduduk tanpa bayar).

Keberadaan payung hukum untuk kraton sangatlah penting, sebab sebagai Daerah Istimewa, kraton sebagai sebuah institusi yang satu kesatuan dalam daerah istimewa, berfungsi sebagai pusat budaya, pemilik asset dan sebagainya. Jika tidak ada payung hukum yang jelas, keberadaan aset kraton bisa saja dipecahpecah, sebab, kraton tidak bisa lagi tetap menjadi satu kesatuan. Banyak aset kraton, yang oleh pihak tertentu nanti dikhawatirkan dapat saja kemudian dipecah, diwaris, dibagikan, dan sebagainya secara pribadi dengan tidak begitu jelas. Atas berbagai masalah inilah maka kraton dalam perkembangannya, diusulkan untuk menjadi sebuah badan hukum.

Keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta dalam mengatur petanahan sangat penting, sebab hal ini terkait dengan keistimewaannya yang lain yang terkait dengan tata ruang. Pengaturan tanah ruang juga penting terkait dengan proses perencanaan tata-ruang, serta pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 26 Tahun 2007 yang akan berdampak besar pada perubahan budaya

5. Pro Kontra Pemilihan dan Penetapan

Kisruh di seputar keistimewaan Yogyakarta mengenai mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta masih terus berlangsung. Kini memasuki ranah yang lebih serius mengenai keinginan masyarakat Yogyakarta untuk referendum terhadap permasalahan tersebut. Jika dibiarkan berlarut-larut ke depannya akan mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perdebatan ini berawal dari pernyataan Presiden Yudhoyono di depan sidang kabinet. Soal monarki yang bertabrakan dengan konstitusi dan nilai-nilai demokrasi pada 26 November lalu. Dalam perkembangan kasus ini Pemerintah tetap bersikeras. Agar kepala daerah dipilih melalui pemilihan yang demokratis. Dengan alasan menghargai dan menghormati UUD 1945, berdasarkan Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi, "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis", sehingga draf Rancangan Undang-Undang Keistimewaan, tetap dipertahankan. Mekanisme pemilihan merupakan sikap resmi yang disampaikan pemerintah, yang kini dipimpin oleh Susilo Bambang Yudhoyono, yang juga menjabat Ketua Dewan Pembina Partai Demokrat.

Sikap ini juga ditunjukkan oleh Fraksi Partai Demokrat di DPR. Sedangkan, fraksi-fraksi lain, seperti Partai Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, dan PDI Perjuangan, setuju dengan penetapan. Perdebatan ini masih akan terus bergulir. Karena, pemerintah mengulur waktu menyampaikan draf rancangan undang-undang ini sehingga tugas parlemen untuk mulai memperdebatkannya,

terhambat oleh sikap pemerintah yang menunda tersebut. Terhadap sikap pemerintah ini yang merujuk kepada Pasal 18 ayat (4) tersebut, masih dapat diperdebatkan. Memang tak bisa dipungkiri pemilihan kepala daerah telah diselenggarakan atas adanya klausul pasal 18 ayat (4) tersebut melalui amandemen UUD 1945 pada tahun 2000 lalu.

Namun, untuk Pemilihan Gubernur di Yogyakarta, semestinya pemerintah membaca kembali rujukan UU No 32 Tahun 2004 yang telah mengatur secara limitatif dalam Pasal 226 ayat (2) yang berbunyi, "Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU No 22 Tahun 1999, adalah, tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada UU ini". Jadi penyelenggaraan pemerintahan tetap merujuk UU ini. Rujukan UU No 32 Tahun 2004 itu tepat dengan semangat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 18B ayat (1) yang menyatakan, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dengan undang-undang". Jika pemerintah tetap memaksakan untuk menggunakan Pasal 18 ayat (4) tersebut, dengan argumentasi bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, sepertinya Pemerintah melupakan.

Bahwa, rujukan tersebut sekarang ini masih tetap diperdebatkan oleh banyak kalangan. Terutama yang menolak untuk Pemilihan Gubernur di seluruh Indonesia dipilih langsung. Bagi mereka rujukan Pasal 18 ayat (4) itu hanya mencantumkan kata-kata dipilih secara demokratis, yang menimbulkan asumsi bahwa DPRD tempo lalu dalam memilih Gubernur juga demokratis. Misal, bagi

Mantan Anggota KPU Mulyana W Kusumah, bahwa "tidak ada perintah konstitusi bahwa pilkada harus dipilih oleh rakyat secara langsung. Aturan itu beda dengan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat". Bahkan, Mulyana menegaskan, Pasal 18 ayat (4) juga menyatakan, kepala daerah dan wakilnya tidak dipilih dalam satu paket (pasangan). "Dengan kata lain konstitusi memang tidak mengamanatkan dilakukannya pilkada langsung". Asumsi mereka memang dapat dibenarkan karena rujukan Pemilu dalam konstitusi kita tidak seragam. Misal, Dalam Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 dirumuskan: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Kemudian Pasal 18 ayat (4) dikatakan: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Selanjutnya dalam Pasal 19 ayat (1) disebutkan: "Anggota DPR dipilih melalui pemilu". Lalu Pasal 22C ayat (1) disebutkan bahwa "Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu". Dengan demikian tampak jelas tidak adanya keseragaman dalam merujuk kepada hal yang sama, yaitu pemilu. Seharusnya kata-kata tersebut diseragamkan dengan menggunakan istilah yang baku: "dipilih melalui pemilu". Dari perdebatan ini mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta semestinya tetap dipertahankan. Selain untuk penghormatan pemerintah terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus juga pelestarian kebudayaan kita. Semestinya dilakukan oleh Pemerintah dan DPR bukan memperdebatkan sesuatu yang telah disepakati tetapi membuat aturan yang terperinci tentang UU Keistimewaan

Yogyakarta. Misal tentang prosedur mangkat, atau mekanisme jika terjadi perebutan kekuasaan antara Kesultanan dan Paku Alam dikemudian hari. Banyak lagi persoalan ini yang semestinya harus dijawab dan dimasukkan dalam UU Keistimewaan Yogyakarta ke depan.

6. Penetapan UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

Berdasarkan Amandemen Kedua UUD 1945, eksistensi DIY juga diakui dan dihormati sebagaimana tercantum dalam Pasal 18B ayat 1 dan (2). Dalam sejarah perkembangan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, keberadaan DIY juga tetap diakui. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur hal ini sebagamana tersebut dalam Pasal 2 ayat (8) dan (9). Pengaturan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut secara redaksi sama dengan Pasal 18B Amandemen Kedua UUD 1945.

Pasal 18B

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(2) 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 dalam undang-undang.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2002 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi dasar hukum status Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa. Pada saat ini Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Kadipaten Pakualaman dipimpin oleh Sri Paduka Paku Alam IX, yang sekaligus menjabat sebagai Gubernur dan

memelihara nilai-nilai budaya dan adat istiadat Jawa dan merupakan pemersatu masyarakat Yogyakarta. Dengan demikian pula, keduanya merupakan dwi tunggal yang menjunjung kepemimpinan *hamemayu hayuning bawono*.

Pasal 7 Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa kewenangan dalam urusan Keistimewaan meliputi:

1. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. kebudayaan;
4. pertanahan; dan
5. tata ruang.

C. Gambaran Umum Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UMY

1. Sejarah

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (FISIPOL) UMY berdiri pada tahun 1981, dan menaungi tiga jurusan, yakni Ilmu Hubungan Internasional, Ilmu Pemerintahan, dan Ilmu Komunikasi. FISIPOL UMY berkomitmen untuk menjadi fakultas yang unggul dalam pendidikan yang bertaraf internasional dengan pengembangan ilmu pengetahuan sosial dan politik yang berlandaskan moral dan etika Islami. Dalam rangka mewujudkan komitmen tersebut, FISIPOL dalam proses pembelajarannya selalu berupaya meningkatkan kualitas keilmuan dan ketrampilan yang berstandar internasional.

Komitmen ini kami wujudkan dengan keberhasilan meraih dana hibah dari Dirjen DIKTI Depdiknas untuk semua jurusan yang ada di FISIPOL, yaitu

dari Program Hibah Kompetisi (PHK) A3 untuk jurusan ilmu Pemerintahan (2005) dan Hubungan Internasional (2006) serta PHK A2 untuk Jurusan Ilmu Komunikasi (2005). Keberhasilan ini memacu kami untuk dapat melakukan akselerasi dalam peningkatan kualitas pembelajaran dalam upaya menciptakan iklim akademik yang berlandaskan nilai-nilai Islami.

Jurusan Ilmu Pemerintahan (IP) UMY adalah satu-satunya jurusan IP yang terakreditasi A dan mendapat dana hibah kompetisi dari Dirjen DIKTI. Jurusan IP senantiasa berusaha mengikuti perkembangan ilmu dan kebutuhan masyarakat serta perkembangan fenomena penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu jurusan IP selalu mengevaluasi kurikulumnya secara berskala. Reformasi yang bergulir sejak 1999 telah merubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan dan melahirkan tuntutan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik dan bebas koluasi, korupsi dan nepotisme. Sebagai upaya untuk menyesuaikan dengan perkembangan tersebut, saat ini di Jurusan Ilmu Pemerintahan terdapat 2 kelas yaitu **"Regular Class"** dan **"International Class"** serta dua konsentrasi yaitu Ilmu Poitik dan Manajemen Publik. Dari kedua konsentrasi tersebut, orientasi kerja alumni Jurusan Ilmu Pemerintahan bukan hanya kepada jajaran birokrasi pemerintahan, namun juga dalam aktifitas politik (sebagai politisi), jurnalisme, pendidikan, dan organisasi-organisasi publik lainnya. Apalagi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih dibutuhkan monitoring dan advokasi kebijakan yang bisa dilakukan oleh organisasi-organisasi publik di luar jajaran pemerintahan.

2. Visi, Misi dan Tujuan Jurusan Ilmu Pemerintahan

a. Visi

Menjadi Program Studi Ilmu Pemerintahan yang Unggul dalam pengembangan Ilmu Pemerintahan yang berfokus pada tata kelola pemerintahan (*governance*) yang berlandaskan nilai – nilai Islam untuk kemaslahatan umat.

b. Misi

1. Menyelenggarakan pendidikan Ilmu Pemerintahan di tingkat sarjana yang unggul, inovatif bertaraf internasional.
2. Menyelenggarakan penelitian dan kajian Ilmu Pemerintahan yang mengkombinasikan antara Ilmu Pemerintahan kontemporer dengan nilai – nilai Islam.
3. Melaksanakan pengabdian masyarakat yang relevan dengan persoalan dan kebutuhan masyarakat dengan pendekatan Ilmu Pemerintahan kontemporer yang dilandasi nilai – nilai Islam.

c. Tujuan:

Dengan mengacu kepada Visi dan Misi UMY, tujuan Program Studi Ilmu Pemerintahan UMY adalah menghasilkan para sarjana yang memiliki :

1) Terwujudnya alumni yang memiliki kompetensi teoritik dan teknis di bidang pemerintahan yang berstandar nasional dan

2) Terwujudnya karya-karya ilmiah civitas akademika dalam publikasi nasional dan internasional yang berguna bagi pengembangan Ilmu Pemerintahan.

3) Terwujudnya pengabdian yang memiliki kemanfaatan bagi *stakeholders* pemerintahan dan masyarakat.

3. Profil Mahasiswa Ilmu Pemerintahan

Profil mahasiswa jurusan ilmu pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta tahun 2009 berjumlah 116 orang, tahun 2010 berjumlah 156 dan pada tahun 2011 berjumlah 184 mahasiswa yang berasal dari