

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

“Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik” kalimat tersebut merupakan bunyi Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dr Soepomo yang merupakan salah satu perumus naskah Undang-Undang Dasar mengatakan bahwa konsep negara kesatuan adalah konsep paling ideal untuk Bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan Bangsa Indonesia memiliki banyak perbedaan latar belakang suku, etnis, budaya maupun bahasa. Namun segala perbedaan tersebut dapat dipersatukan dengan adanya aturan-aturan ketatanegaraan yang jelas. Meskipun berkonsep negara kesatuan yang berarti negara diatur oleh pemerintah pusat, namun Indonesia juga memiliki otonomi daerah. Otonomi daerah atau yang sering disebut juga sebagai desentralisasi memiliki makna pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Kewenangan dalam hal ini mencakup seperti pembuatan regulasi (produk hukum) maupun kebijakan, tata kelola pemerintahan dan juga keuangan daerah. Dalam konteks pengelolaan organisasi, desentralisasi merupakan sebuah teknik manajemen untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi suatu organisasi dalam bentuk pendelegasian kewenangan dari level struktur organisasi yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah.¹ Penulis melihat bahwa jika dilihat dari konsep desentralisasi yang ada di Indonesia, Pemerintah Pusat dan Pemerintah

¹ Mohamad Guntoro, 2021, “Desentralisasi Dan Otonomi Daerah”, *Cendekia Jaya*, Vol 3 No 2 (2021), Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon, hlm. 2.

Daerah bukanlah dua organisasi pemerintahan yang berbeda. Justru Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah satu kesatuan dalam suatu tatanan hirarki ketatanegaraan Republik Indonesia.

Konsep desentralisasi mulai optimal diberlakukan di Indonesia setelah adanya Reformasi tahun 1998. Desentralisasi diberlakukan agar dapat memenuhi kebutuhan pembangunan daerah yang cukup tertinggal di masa itu, terutama Daerah Tertinggal, Terdepan dan Terluar atau yang sering disebut sebagai Daerah 3T. Pada masa sebelum Reformasi, segala sesuatu yang berkaitan dengan birokrasi lebih terfokus pada pemerintah pusat, juga pembangunan Sumber Daya Manusia maupun infrastruktur sangat terfokus di pulau Jawa yang merupakan pusat pemerintahan. Dalam memenuhi kebutuhan desentralisasi tersebut, dibutuhkan payung hukum demi menjamin terlaksananya konsep desentralisasi. Maka pemerintah mengeluarkan dua buah produk hukum yang berupa undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sudah diubah sebanyak empat kali dan yang terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Lalu ada pula Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKPD).

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia mengenal adanya dua macam bentuk desentralisasi, yaitu desentralisasi simetris dan asimetris. Dengan adanya desentralisasi asimetris, wilayah-wilayah tertentu di dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang berbeda dengan wilayah-wilayah lainnya. Warsito Utomo berpendapat bahwa desentralisasi asimetris tidak hanya

dipandang sebagai *transfer of power* oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah namun juga sebagai bentuk akomodasi terhadap *cultural diversity* yang memberikan ruang gerak secara kultural kepada Pemerintah Daerah.² Pada Bab VI Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang konsep desentralisasi asimetris ini. Pada intinya Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah otonomi berupa provinsi dan kabupaten atau kota, yang memiliki hak mengatur daerahnya secara mandiri. Menurut Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada tingkat provinsi, pemerintahan daerah dikepalai dan dijalankan oleh Gubernur beserta Wakil Gubernur yang dipilih secara demokratis melalui pemungutan suara. Namun dalam hal pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam konteks Daerah Istimewa, terdapat pengecualian yakni pada Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang”

Dalam menjalankan otonomi daerah dibutuhkan orang yang mengepalai dan bertanggung jawab untuk menjalankan roda pemerintahan daerah. Menurut Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah tersebut memiliki hak untuk membuat produk hukum berupa peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain yang mendukung jalannya pemerintahan daerah. Namun sesuai dengan posisi kedudukan kepala daerah menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua

² Ni'Matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, hlm. 61.

Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur yang sebagai Kepala Daerah merupakan wakil dari Pemerintah Pusat di daerah kekuasaan Kepada Daerah tersebut. Sehingga setiap aturan regulasi maupun aturan kebijakan yang dibuat oleh perangkat Pemerintah Daerah tidak boleh bertentangan dengan Pemerintah Pusat, justru Pemerintah Daerah merupakan eksekutor program-program yang diadakan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini tentunya sejalan dengan konsep hirarki pemerintahan.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan sebuah provinsi yang memiliki kebudayaan yang kental. Jika dilihat dari aspek sosiologi, masyarakat Yogyakarta adalah masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai budaya dan leluhur. Meskipun perkembangan zaman yang begitu cepat dan masif, masyarakat Yogyakarta sangat paham tentang bagaimana menjaga marwah budaya dan adat istiadat yang sudah ada di tanah mereka selama ratusan tahun. Masyarakat Yogyakarta juga merupakan kelompok masyarakat yang sangat peduli antara satu dengan yang lainnya. Hal ini karena masyarakat Yogyakarta tersebut masih menerapkan pepatah jawa yang berbunyi “*Sepi ing pamrih, rame ing gawe*” yang masih terus melekat pada masyarakat Jawa terkhusus Yogyakarta.

Masyarakat Yogyakarta juga identik dengan masyarakat kerajaan yang dipimpin oleh seorang raja. Bagi masyarakat Yogyakarta, raja tidak hanya sebagai pemimpin pemerintahan yang memiliki rakyat dan wilayah kedaulatan saja, namun raja merupakan gambaran dari budaya itu sendiri yang melekat pada kehidupan masyarakat sehari-hari. Maka jika ada seseorang yang menentang keberadaan raja maka sebetulnya orang tersebut juga dianggap menentang budaya leluhur dan adat

istiadat yang ada di masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintahan raja dan masyarakat sejatinya tidak dapat dipisahkan. Dalam membangun daerah yang istimewa sebagai ruh Yogyakarta sesungguhnya tidak lepas dari kekuatan budaya yang dikatakan sebagai kekuatan untuk keistimewaan Yogyakarta. Nilai kebersamaan, gotong royong, saling menghormati, penuh kepedulian, pemufakatan, dan musyawarah adalah roh yang mendasari terbentuknya sebuah kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat.³

Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat pada zaman penjajahan kolonialisme Hindia Belanda merupakan *zelfbesturende landschappen* yakni pemerintahan swapraja yang berhak mengatur urusan wilayahnya sendiri. Dalam hal ini, Pemerintah Hindia Belanda mengakui dan menghormati wilayah dan kedaulatan Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat. *zelfbesturende landschappen* bukan merupakan sebuah susunan pemerintahan bentukan atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pembentukan oleh Pemerintahan Hindia Belanda, melainkan pemerintahan yang diciptakan dan dijalankan oleh kaum pribumi atau “bumi putera”.⁴ Status istimewa yang disandang oleh Daerah Istimewa Yogyakarta tidak didapatkan dengan cara yang instan. Dalam penetapan status keistimewaan tersebut memiliki proses dan sejarah yang panjang untuk menjadikan Yogyakarta sebagai daerah istimewa. Peran serta pemimpin pemerintahan kerajaan dan juga masyarakat menjadi hal yang paling penting dalam penetapan status keistimewaan

³ Rahmat Robuwan, Junaidi Abdillah, 2022, “Kajian Sosio-Yuridis Keistimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Status Daerah Khusus dan Istimewa Dalam Teori Negara Kesatuan di Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal Fakta Hukum*, Vol. 1 No. 1 (2022) : 86-100, Universitas Bangka Belitung dan STIH PERTIBA Pangkalpinang, hlm. 91

⁴ Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2013, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 42.

daerah tersebut. Kita dapat melihat bagaimana sikap nasionalis dari pemerintahan kerajaan dan masyarakat Yogyakarta yang mengantarkan Yogyakarta sebagai daerah istimewa. Maka sebetulnya yang menjadikan Yogyakarta tersebut istimewa tidak hanya dari latar belakang budayanya, namun juga masyarakat dan rajanya.

Penetapan status istimewa itu sendiri tidak bisa lepas dari Amanat 5 September 1945 yaitu Keputusan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII yang bersepakat untuk bergabung ke pangkuan Republik Indonesia⁵. Sebagai negara baru, Republik Indonesia membutuhkan wilayah dan rakyat sebagai syarat de facto berdirinya sebuah negara maka penulis menilai dengan bergabungnya Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat kepada Republik Indonesia, memperkuat eksistensi Republik Indonesia di Nusantara maupun dunia internasional. Karena tindakan nasionalis Sri Sultan dan Pakualam tersebut, Republik Indonesia menganugerahkan status Daerah Istimewa tersebut kepada Yogyakarta. Keputusan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII tersebut bersifat konstitusional, sebab di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu Undang-Undang Dasar pertama sebelum amandemen didapati bahwa Republik Indonesia memberikan peluang untuk terbentuknya daerah-daerah istimewa. Pada bagian penjelasan Pasal 18 tersebut berbunyi demikian “Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

⁵ Haryadi Baskoro, dkk, 2022, *Tanya-Jawab Keistimewaan Yogya*, Paniradya Kaistimewan DIY, Yogyakarta, hlm. 6.

Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa”⁶

Dalam rangka menjaga eksistensi Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat beserta Puro Pakualaman yang notabene ada di dalam wilayah Republik Indonesia, maka diciptakannya produk hukum berupa undang-undang yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam peraturan tersebut ditetapkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan daerah setingkat provinsi mempunyai kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri. Hal ini juga merupakan suatu pengamalan konsep desentralisasi yang tertuang pada Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Namun dalam pelaksanaan daerah yang bersifat istimewa tersebut diperlukan adanya instrumen hukum istimewa bagi pemerintah daerah yang menjalankan kewenangan istimewa. Peraturan keistimewaan tersebut dibutuhkan untuk mengatur beberapa fungsi yang ada di dalam Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, seperti tata cara pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur, fungsi kelembagaan, fungsi kebudayaan, fungsi pertanahan dan tata ruang yang tentu berbeda penerapan dan pelaksanaannya dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia.

⁶ *Ibid.*, hlm. 16.

Sebagai contoh pada tahun 2010 terdapat polemik yang berkejolak di tengah masyarakat Yogyakarta. Dilansir dari Tempo.co pada Selasa 30 November 2010 yang berjudul “*Rakyat Yogya Desak Referendum untuk DIY*”⁷ Pemerintah Pusat kala itu menganggap bahwa di dalam sistem negara demokrasi, kepala daerah harus diangkat secara demokratis melalui pemungutan suara. Namun masyarakat Yogyakarta sendiri justru menentang hal tersebut. Masyarakat Yogyakarta ingin suksesi atau pengangkatan kepala daerah diberlakukan sesuai dengan bentuk konsep kerajaan. Masyarakat Yogyakarta pada waktu itu juga menganggap bahwa Pemerintah Pusat tidak serius dalam mengakui keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, bahkan Daerah Istimewa Yogyakarta pada waktu itu seperti sudah tidak lagi percaya dengan pemerintah pusat dengan ingin melepaskan diri (referendum) dari NKRI. Maka dengan adanya aksi dari kalangan masyarakat dan aktivis keistimewaan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diundangkan.

B. RUMUSAN MASALAH

Bagaimana proses pembentukan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta jika ditinjau berdasarkan aspek sosio-historis?

C. TUJUAN PENELITIAN

Untuk mengetahui bagaimana proses pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang ditinjau berdasarkan aspek sosio-historis yang tentunya memiliki kekhasan tersendiri.

⁷ Bernada Rurit, 2010, “Rakyat Yogya Desak Referendum untuk DIY”, Tempo.co, 30 November 2010, Jakarta. <https://nasional.tempo.co/read/295724/rakyat-yogya-desak-referendum-untuk-diy> Diakses 11 Oktober 2023

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Dapat mengerti dan memahami proses pembentukan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yakni sebuah produk hukum yang sangat memperhatikan unsur sosiologis dan historis pemerintahan kerajaan yang tentunya terdapat perbedaan dengan provinsi-provinsi lainnya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Akademisi

Dapat menjadi tinjauan pustaka bagi akademisi yang ingin mengetahui proses pembentukan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang sangat memperhatikan unsur budaya masyarakat dan sejarah,

b. Bagi Masyarakat

Dapat menjadi sarana edukasi kepada masyarakat tentang perjalanan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

E. KEASLIAN PENELITIAN

Bahwa penelitian hukum ini benar-benar dikerjakan oleh penulis dan merupakan hasil pemikiran dari penulis. Tentu penelitian hukum ini bukan merupakan plagiasi dari hasil penelitian sebelumnya. Penulis juga telah mencari dan menemukan beberapa hasil karya tulis yang memiliki kemiripan. Berikut ini adalah beberapa penelitian terdahulu.

1. Penulisan hukum oleh Jawahir Thontowi yang berasal dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul “Pengaruh Undang-Undang Keistimewaan Jogjakarta Terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Daerah Istimewa Yogyakarta”. Jawahir Thontowi melakukan penelitian tersebut pada tahun 2019. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui dan memahami apakah Undang-Undang Keistimewaan DIY sudah mampu memenuhi pendapat atau aspirasi dari masyarakat Yogyakarta serta bagaimana Undang-Undang Keistimewaan tersebut dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat secara sosial maupun ekonomi secara efektif. Hasil penelitian yang didapatkan oleh saudara Jawahir Thontowi tersebut dapat disimpulkan bahwa sebagian besar responden yang saudara Jawahir Thontowi dapatkan 86,9% (133 orang) menganggap bahwa Undang-Undang Keistimewaan DIY dan Perdais-perdais telah dirasakan manfaatnya. Jika dibandingkan dengan penelitian ini, penulis akan memaparkan penelitian bagaimana proses pembentukan Undang-Undang Keistimewaan DIY yang ditinjau dari aspek sosio-historis, yaitu bagaimana masyarakat Yogyakarta yang tetap menjaga budaya leluhur dan budaya tersebut dapat menjadi acuan dalam pembuatan undang-undang.

2. Penulisan hukum oleh Anom Wahyu Asmorojati pada tahun 2017 yang berjudul “Dinamika Pengaturan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Tinjauan Negara Kesatuan” yang berasal dari Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan. Penelitian tersebut memiliki tujuan untuk mengetahui dan memahami bagaimana proses Undang-Undang Keistimewaan DIY dapat terbentuk yang ditinjau berdasarkan konsep Negara Kesatuan. Hasil dari penelitian tersebut menyimpulkan bahwa dengan terbentuknya Undang-Undang Keistimewaan tersebut,

kewenangan istimewa yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut dapat memiliki kepastian hukum yang jelas. Meskipun kewenangan istimewa tersebut memang nyata (*defacto*), namun harus ada kepastian hukum (*dejure*). Perbedaan penelitian ini dari penelitian tersebut adalah penelitian ini membahas terkait bagaimana proses pembentukan Undang-Undang Keistimewaan DIY tersebut yang ditinjau dari sosio-historis masyarakat Yogyakarta.

3. Kajian hukum yang ditulis oleh Rahmat Robuwan dan Junaidi Abdillah pada tahun 2022 lalu yang berjudul “Kajian Sosio-Yuridis Keistimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Status Daerah Khusus dan Istimewa Dalam Teori Negara Kesatuan di Negara Kesatuan Republik Indonesia” di Universitas Bangka Belitung dan STIH PERTIBA membahas terkait bagaimana Keistimewaan Yogyakarta tersebut ditinjau berdasarkan yang berkembang di masyarakat Yogyakarta. Penelitian tersebut memiliki tujuan untuk mengetahui dan mengkaji landasan filosofi masyarakat Yogyakarta dengan tentang Keistimewaan Yogyakarta yang menjadikan Yogyakarta sebagai pelopor demokrasi budaya serta bagaimana pandangan sosiologis mengenai Keistimewaan Yogyakarta. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah bahwa status keistimewaan bagi Daerah Istimwa Yogyakarta mengacu pada aspek sosio-historis, sosio-politik, sosiokultural dan sosio-spiritual yang melekat pada daerah tersebut. Status daerah istimewa yang diakui oleh pendiri-pendiri negara disebabkan oleh momentum sejarah yang tidak akan terulang. Letak perbedaan dengan

penelitian yang akan dilakukan ini adalah penelitian ini akan membahas bagaimana sosio-historis pada Keistimewaan DIY dapat mempengaruhi proses pembuatan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

F. TINJAUAN PUSTAKA

1. Aspek Sosiologi Historis

Pengertian daripada sosio-historis adalah merupakan ilmu Sosiologi yang mempelajari suatu masyarakat berdasarkan aspek sejarah, seperti bagaimana masyarakat sosial dapat terbentuk lalu bagaimana budaya dari masa lampau dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Dilihat dari sumber yang ada⁸, secara harfiah, istilah sejarah berasal dari bahasa Arab yaitu *syajaratun* yang berarti pohon kehidupan. Maksud pohon kehidupan ini digambarkan sebagai suatu silsilah yang mengacu pada asal usul sesuatu. Ditinjau dari sumber yang ada, sejarah dalam bahasa Inggris yaitu *history* berasal dari bahasa Yunani yaitu *istoria* yang berarti orang pandai. Arti *istoria* ini mengalami perkembangan sebagai pengkajian dan pembelajaran yang menyangkut manusia secara kronologi atau berdasarkan urutan waktu. Sedangkan dalam bahasa Belanda, sejarah adalah *geschiedenis* atau *historie*, artinya adalah kejadian yang dibuat oleh manusia.

2. Pembentukan Undang-Undang

⁸ Tim Penyusun, 2023, "Pengertian Sejarah Menurut Para Ahli, Herodotus hingga Moh Yamin", CNN Indonesia, 16 Januari 2023, Jakarta. [Pengertian Sejarah Menurut Para Ahli, Herodotus hingga Moh Yamin \(cnnindonesia.com\)](https://www.cnnindonesia.com) Diakses 12 Oktober 2023

Undang-undang merupakan sebuah produk hukum yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama persetujuan Presiden untuk menciptakan ketertiban pada masyarakat dan mencegah adanya kekosongan aturan hukum. Seperti pemikiran teori tujuan hukum oleh Roscoe Pound yakni "*law is a tools of social engineering*" yang berarti bahwa hukum memiliki kekuatan untuk menggerakkan masyarakat kepada kualitas hidup bernegara yang lebih baik. Hukum dalam hal ini undang-undang diharapkan mampu mengatur masyarakat supaya tercapainya tujuan-tujuan negara sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea IV yakni "Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial." Dalam kenyataannya, undang-undang juga merupakan sebuah produk politik. Hal ini disebabkan karena undang-undang dibuat oleh pemerintah yakni DPR dan Presiden yang tentunya dipilih melalui mekanisme politik dan terkadang memiliki kepentingan-kepentingan politik. Undang-undang memiliki persyaratan untuk dapat berlaku atau untuk mempunyai kekuatan berlaku. Terdapat tiga macam kekuatan berlakunya sebuah undang-undang, yaitu :

- a. Kekuatan berlaku Yuridis yaitu undang-undang mempunyai kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formal terbentuknya undang-

undang telah terpenuhi, menurut Hans Kelsen kaidah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Teori ini seringkali disebut sebagai teori hierarki hukum atau *stufenbau des rechts*. Dapat disimpulkan bahwa dalam pembuatan rancangan undang-undang tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau yang lebih tinggi derajatnya.⁹

Kekuatan berlaku sosiologis yaitu undang-undang yang dibuat haruslah memiliki nilai efektivitas atau hasil guna dalam masyarakat.¹⁰ Eugen Ehrlich berpendapat bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat (*living law*), maka hukum positif dapat memiliki dampak yang besar jika memperhatikan hukum yang hidup di masyarakat.¹¹ Hukum yang efektif adalah hukum yang lahir dari masyarakat. Sehingga dalam pembuatan produk hukum itu harus memperhatikan kehidupan masyarakat dapat efektif diterima oleh masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu undang-undang terdapat salah satu landasan kekuatan yaitu landasan sosiologis. Landasan Sosiologis ini menjadikan setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan gejala sosial masyarakat yang berkembang¹². Hal ini

⁹ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 123-124.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Benediktus Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legislatif Dan Akademik Drafting*, PT Kanisius, Yogyakarta, hlm. 58

¹² Benediktus Hestu Cipto Handoyo, *Loc. Cit.*

bertujuan untuk meningkatkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat. Eugen Ehrlich berpendapat bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat (*living law*), maka hukum positif dapat memiliki dampak yang besar jika memperhatikan hukum yang hidup di masyarakat.¹³ Dalam menciptakan produk hukum diperlukan pertimbangan aspek sosio-historis supaya produk hukum yang diciptakan lebih mudah diterima dalam masyarakat dan tidak bertentangan dengan budaya dan gejala sosial yang ada dalam masyarakat. Buku yang ditulis oleh Sudikno Mertokusumo menjelaskan setidaknya ada dua kekuatan berlakunya hukum, yaitu :¹⁴

- 1) Menurut teori kekuatan (*machtstheorie*), hukum memiliki kekuatan berlaku sosiologis apabila terdapat kekuatan atau paksaan dari penguasa yang berdaulat terlepas dari diterima atau tidaknya hukum tersebut.
 - 2) Menurut teori pengakuan (*Anerkennungstheorie*), hukum memiliki kekuatan berlaku sosiologis jika diterima dan diakui oleh masyarakat.
- b. Kekuatan berlaku filosofis yaitu undang-undang yang dibuat sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi¹⁵. Filosofis sendiri berasal dari kata filsafat yang berarti ilmu

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Loc. Cit.*

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 125.

kebijaksanaan. Karena menitikberatkan pada kebijaksanaan, maka penyusunan undang-undang harus memperhatikan nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik yaitu seperti nilai religiositas, kemanusiaan, keadilan, kebenaran, kesucilaan, dan berbagai nilai lainnya. ¹⁶Dalam negara yang menganut Ideologi Pancasila, maka undang-undang yang dirancang tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Di dalam pembentukan undang-undang juga terdapat *rule of law* dan *rule of ethics*. *Rule of Law* memberikan penekanan bahwa hukum haruslah ditegakkan setegak-tegaknyanya atau dapat dikatakan sebagai supremasi hukum. *Rule of law* itu sendiri memiliki aliran positivisme. Namun pada tahun 1920-an terjadilah sebuah “pendobrakan”, hadirilah aliran baru yaitu aliran realisme yang dinilai tidak kaku dan dapat mengikuti dinamika perilaku manusia, dari situlah *rule of ethics* mulai bermunculan dan diterapkan. ¹⁷

3. Daerah Istimewa

a. Ditinjau Pada Masa Kolonialisme

Sebelum proklamasi kemerdekaan yang menandai berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam teritori Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Istilah *zelfbesturende landschappen* adalah kata lain untuk daerah-

¹⁶ Benediktus Hestu Cipto Handoyo, *Op. Cit.*, hlm. 59

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 78.

daerah swapraja atau daerah kerajaan, yaitu daerah yang sejak semula memiliki sistem pemerintahan sendiri seperti kesultanan Yogyakarta. Sedangkan istilah *volksgemeenschappen* digunakan untuk menyebut dan menjelaskan desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau.

¹⁸Daerah Istimewa merupakan sebuah daerah yang awalnya merupakan daerah pemerintahan swapraja atau yang disebut sebagai *zelfbesturende landschappen* yang berhak mengatur urusan wilayahnya sendiri. Dalam hal ini, Pemerintah Hindia Belanda mengakui dan menghormati wilayah dan kedaulatan tersebut, berbeda dari daerah-daerah lainnya. Di zaman Hindia Belanda kedudukan dan wewenang kerajaan-kerajaan tersebut tidak diatur dengan undang-undang melainkan ditentukan dengan kontrak politik yang diperbarui pada tiap-tiap pergantian rajanya. Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta diikat dengan *lang contract*, sedangkan Pakualaman dan Mangkunegaran dengan *korte verklaring*. Dengan demikian, ternyata *landschap* yang mengadakan *lang contract* mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada *landschap* dengan *korte verklaring*.¹⁹

b. Menurut Undang-Undang Dasar

¹⁸ Irfan Nur Rahman, dkk, 2011, "Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Proses Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi", Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 4.

¹⁹ Dahlan Thaib, 2005, "Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perspektif Filosofis, Historis Dan Yuridis", *Jurnal Hukum*, NO. 30. VOL. 12 SEPTEMBER 2005, Universitas Islam Indonesia, hlm. 244-245.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yakni ketika sebelum amandemen berbunyi demikian “Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala aturan negara mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut” itu berarti negara mengakui dan tidak mengabaikan hak asal-usul dari daerah tersebut.²⁰ Pemahaman makna “hak asal-usul” tersebut ditinjau berdasarkan aspek historis demikian juga terkait “susunan asli” juga dapat diartikan sebagai susunan yang sudah ada dan berlaku di daerah tersebut.²¹ Dalam konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), Pengaturan daerah tetap memperoleh jaminan. Hanya saja penyebutan tentang daerah istimewa dalam konstitusi RIS sedikit berbeda dengan UUD 1945. Jika di dalam UUD 1945 daerah istimewa dinamakan sebagai *zelfbesturende landschappen* dalam Konstitusi RIS disebut Daerah Swapraja, yang diatur dalam Pasal 64 sampai dengan Pasal 67. Namun tetapi daerah swapraja itu tidak dinyatakan sebagai daerah istimewa. Yang secara eksplisit disebut sebagai daerah istimewa hanyalah Kalimantan Barat.²² Setelah amandemen, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18B ayat (1) berbunyi demikian “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”

²⁰ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Loc. Cit*

²¹ *Ibid.*, hlm. 44.

²² Dahlan Thaib, *Op Cit.*, hlm. 239.

4. Demokrasi

Demokrasi berasal dari Bahasa Yunani yaitu “*demos*” dan “*kratos*” Kata “Demokrasi” berasal dari kata “*demos*” yang berarti rakyat dan “*kratos*” yang berarti pemerintahan. Maka demokrasi memiliki arti pemerintahan yang berorientasi pada kehendak rakyat dan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Demokrasi menurut H. Harris Soche adalah sebuah bentuk pemerintahan rakyat. H. Harris Soche berpendapat bahwa kekuasaan pemerintahan yang melekat pada rakyat juga merupakan bentuk Hak Asasi Manusia bagi rakyat yang bertujuan untuk mempertahankan, mengatur dan melindungi diri dari setiap paksaan dalam suatu badan yang diserahkan untuk memerintah.²³

G. BATASAN KONSEP

Di dalam upaya penelitian ini Penulis akan memberikan pemaparan mengenai “Aspek Sosio Historis dalam Pembentukan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”:

1. Sosio-Historis

Dalam penelitian ini, hal yang akan dibahas oleh penulis terkait aspek sosio historis adalah kajian sosio-historis yang bersumber dari masyarakat Yogyakarta. Penulis akan membahas bagaimana perkembangan masyarakat Yogyakarta dari masa kemasa hingga dapat mengantarkan Yogyakarta menjadi daerah istimewa.

²³ I Putu Ari Astawa, 2017, Materi Kuliah Kewarganegaraan Demokrasi Indonesia, Universitas Udayana, Bali, hlm. 5.

Pendekatan Sosiologi juga akan penulis bawakan sebagai referensi tentang bagaimana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat terbentuk dan Penulis akan membaginya ke dalam tiga segmen periodik yaitu pada masa kolonialisme, masa pendudukan Jepang dan masa kemerdekaan. Penulis akan menggunakan Teori Fungsionalisme Struktural yang merupakan hasil pemikiran dari Emile Durkheim yang menganggap bahwa masyarakat sebagai suatu kelompok yang tersusun dari beberapa komponen dan saling mempengaruhi satu dengan lainnya. Berdasarkan sistem ini, penulis mengetahui bahwa masyarakat yang ada di Yogyakarta mereka memiliki peranan masing-masing dalam mewujudkan keistimewaan Yogyakarta. Penulis juga akan menggunakan tinjauan teori yang dikemukakan oleh Aguste Comte yaitu *social statics* dan *social dynamic*.

2. Daerah Istimewa Yogyakarta

Dalam penelitian ini, penulis akan menjelaskan bagaimana konsep Daerah Istimewa Yogyakarta menurut peraturan perundang-undangan yang ada, terkhususnya yang berkaitan dengan Daerah Istimewa Yogyakarta. Penulis akan menarik kesimpulan akan kedudukan hukum Daerah Istimewa Yogyakarta yang tetap menjalankan tujuan keistimewaan meskipun berada dalam naungan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Pembentukan Undang-Undang

Dalam penelitian ini, penulis akan terlebih dahulu menjelaskan bagaimana terbentuknya sebuah undang-undang di Indonesia. Penulis akan menjelaskan bagaimana landasan-landasan kekuatan pembentukan Undang-Undang

Keistimewaan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Serta bagaimana *Rule of Law* dan *Rule of Ethics* dalam pembuatan Undang-Undang Keistimewaan.

H. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yang bersifat normatif yuridis, penelitian hukum yang bersifat normatif yuridis tersebut dapat diartikan sebagai penelitian hukum positif yang merupakan peraturan perundang-undangan dengan melakukan pengkajian norma-norma hukum yang berlaku. Dalam penelitian ini, penulis akan mengkaji proses pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan menghubungkan aspek sejarah dan budaya dalam masyarakat.

2. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer meliputi :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3);
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);

- 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5168);
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
- 6) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339);
- 7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- 8) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6055);
- 9) Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;

- 10) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 15/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 11) Peraturan Daerah (Perda) Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 12) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta
- 13) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan;

b. Bahan Hukum Sekunder meliputi :

- 1) Beberapa buku yang memiliki kaitannya dengan permasalahan sebagai penunjang maupun pelengkap untuk menulis
- 2) Makalah karya ilmiah hukum, media massa terkait Keistimewaan DIY, Kamus Besar Bahasa Indonesia, website, pendapat ahli.
- 3) Pendapat hukum narasumber yang berkaitan dengan keistimewaan

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis dalam mengerjakan penelitian ini terdapat berbagai cara yaitu :

a. Studi Kasus Kepustakaan

Dalam usaha penulis mendapatkan data sekunder tersebut maka dengan ini penulis dapat mempelajari buku-buku, literatur-literatur dan perundang-undangan yang tentunya berhubungan dan saling berkaitan dengan materi penelitian

b. Wawancara

Pengumpulan data dilakukan secara langsung baik daring maupun luring dengan cara menanyakan beberapa pertanyaan kepada narasumber Bapak Dr. D Krismantoro S.H., M.Hum yang merupakan dosen Hukum Pertanahan Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, berkaitan dengan kewenangan istimewa bidang pertanahan yang merupakan dampak adanya Undang-Undang Keistimewaan DIY. Wawancara dilakukan dengan terlebih dahulu menyusun pokok-pokok inti pertanyaan, sehingga pertanyaan-pertanyaan yang diberikan kepada narasumber tersebut dapat terarah yang tentunya sangat bermanfaat untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan cara tanya jawab kepada narasumber. Narasumber dalam penelitian ini merupakan subjek yang tentunya memenuhi kriteria sebagai ahli, profesional, maupun pejabat yang mampu memberikan keterangan-keterangan atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan penulis berdasarkan pedoman wawancara yang berpendapat hukum terkait dengan rumusan-rumusan permasalahan yang tercantum maupun tujuan dari penelitian penulis.

4. Metode Analisis Data

Metode menganalisis data yang akan penulis gunakan di dalam melakukan penulisan penelitian tersebut merupakan metode analisis data kualitatif yaitu sebuah

analisis penulis yang memfokuskan pada analisis data dengan cara memahami, mengkaji atau merangkai data yang terkumpul secara sistematis dan terstruktur, Maka berdasarkan data yang didapatkan tersebut penulis diharapkan memperoleh sebuah perspektif atau gambaran yang utuh terkait permasalahan yang diteliti. Dan di dalam menentukan metode berpikir, penulis menggunakan metode berpikir yang deduktif yaitu penulis menyimpulkan pernyataan-pernyataan fakta umum kepada pernyataan-pernyataan yang lebih terkhusus dengan cara menggunakan penalaran atau rasio.

5. Proses Berpikir

Proses berpikir atau prosedur bernalar yang digunakan oleh penulis menggunakan proses berpikir secara deduktif, yaitu proses berpikir yang bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada kesimpulan yang bersifat khusus.

I. SISTEMATIKA PENULISAN HUKUM

Sistematika penulisan hukum/skripsi ini dilakukan dengan membagi menjadi tiga bab dengan sistematika seagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, tinjauan pustaka, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum/skripsi.

BAB II: PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang pembahasan yang berisi:

- A. Tinjauan Sosiologis Mengenai Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- B. Tinjauan Historis Mengenai Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- C. Dampak Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Bagi Kewenangan Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB III : PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

