

DINAMIKA DESENTRALISASI ASIMETRIS DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA: KAJIAN KEBIJAKAN DAN IMPLIKASINYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Ramadani Siregar

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
e-mail: ramadanisiregar2319@gmail.com

Siti Fatimah

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
e-mail: siti.fatimah@uin-suka.gmail.ac.id

Diterima: 11 Juni 2023

Disetujui: 15 Desember 2023

Dipublikasikan: 29 Desember 2023

Abstract

Asymmetric decentralization is one answer to the practice of democracy in Indonesia, namely a historical continuity that started from the colonial period until now confirmed in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. As a reality of regional government practice, constitutional juridical legitimacy is referred to in Article 18 A paragraph 1 and Article 18B paragraph 1. This research aims to determine the problem of asymmetric decentralization in Indonesia, especially in DI Yogyakarta. This research is qualitative research with a library research approach (library study) with descriptive methods. The research results show that the laws made are not yet in the best condition in establishing strong and clear rules. Article 7 paragraph 2 letter b and article 30 do not at all describe the essence of the privilege in question, regarding culture, special authority in Yogyakarta or spatial planning clearly not only includes physical space but also culture which is related to the philosophy of cosmological balance in terms of spatial planning.

Keywords: *Asymmetric Decentralization, Satate Administration.*

Abstrak

Desentralisasi asimetris merupakan salah satu jawaban dalam praktik demokrasi di Indonesia yaitu sebuah keberlanjutan sejarah yang dimulai sejak masa kolonial hingga saat ini ditegaskan dalam UUD NKRI Tahun 1945. Sebagai realitas praktik pemerintahan daerah, legitimasi yuridis konstitusional dirujuk dalam Pasal 18 A ayat 1 dan Pasal 18B ayat 1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui problem desentralisasi asimetris di Indonesia khususnya di DI Yogyakarta. Riset ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan *library research* (studi kepustakaan) dengan metode deskriptif. Hasil penelitian menyebutkan bahwa undang-undang yang dibuat belum dalam kondisi terbaiknya dalam menetapkan aturan yang kuat dan jelas. Pasal 7 ayat 2 huruf b maupun pasal 30 sama sekali tidak menggambarkan esensi keistimewaan dimaksud, terkait kebudayaan, kewenangan khusus di Yogyakarta atau penataan ruang ruang jelas tidak hanya mencakup ruang fisik tetapi juga budaya yang terkait dengan filosofi keseimbangan kosmologis dalam hal penataan ruang.

Kata-kata kunci: Desentralisasi Asimetris, DI Yogyakarta, Ketatanegaraan.

A. PENDAHULUAN

Undang-undang Dasar 1945 mengatur tentang desentralisasi dan satuan pemerintahan daerah di Indonesia, selain mengatur model desentralisasi simetris (seragam) juga mengakui desentralisasi asimetris (beragam). Pengaturan tentang desentralisasi asimetris terdapat dalam pasal 18 A ayat 1, pasal 18 B ayat 1 dan 2. Pasal 18 A ayat 1 diamanatkan “hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Sedangkan dalam pasal 18 B ayat 1 “Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, yang diatur dengan undang-undang”.¹

Sebagai siklus politik, masuknya DI Yogyakarta ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) secara resmi diproklamasikan oleh Sultan Hameng Kubuwono IX dan Adipati Pakualam VIII melalui deklarasi tanggal 5 September 1945 dan pengesahan oleh Pemerintah Indonesia. Presiden Soekarno. Baik pengumuman maupun pengukuhan mempunyai kekuatan hukum tertentu dan mengikat kedua belah pihak secara hukum. Namun lima tahun kemudian, Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950, Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk memperkuat instrumen dan melengkapi materi regulasi.²

Dalam konteks keistimewaan, UU No. 3 tahun 1950 yang mendasari pembentukan DI Yogyakarta dan rujukan utama implementasi keistimewaan selama berpuluh-puluh tahun meski rejim politik yang berkuasa di Indonesia silih berganti. Beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah yang bersifat generik mengatur penyelenggaraan pemerintah termasuk daerah istimewa atau khusus.³ Namun, baik peraturan khusus maupun peraturan umum tentang pemerintahan daerah tidak memberikan gambaran yang wajar tentang hakikat unsur-unsur istimewa Yogyakarta. Kehadiran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono diharapkan dapat

¹ www.dpr.go.id.

² Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang *Keistimewaan Daerah. Istimewa Yogyakarta* mengenai 1. batas dan pembagian wilayah 2. asas dan tujuan 3. kewenangan 4. bentuk dan susunan pemerintahan 5. dprd diy 6. pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur 7. gubernur dan/atau wakil gubernur berhalangan 8. kelembagaan 9. kebudayaan 10. pertanahan 11. tata ruang 12. perda, perdais, peraturan gubernur, dan keputusan gubernur 13. pendanaan 14. ketentuan lain-lain 15. ketentuan peralihan 16. ketentuan penutup.

³ Ardika Nurfarqon, “Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris Di Indonesia,” *Khazanah Hukum* 2, no. 2 (2020): 73–81, <https://doi.org/10.15575/kh.v2i2.8504>.

memperkuat status keistimewaan dan memperjelas kerangka bangunan yang ada, sesuai harapan. Namun, baik undang-undang khusus dan umum perihal pemerintah daerah tidak memberikan gambaran yang jelas mengenai esensi keistimewaan Yogyakarta.⁴ Hadirnya undang-undang nomor 13 tahun 2012 kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono diharap dapat memperkuat status keistimewaan dan memperjelas rangka bangunan yang ada.⁵

Desentralisasi adalah perwujudan dalam pelaksanaan otonomi daerah atau pada akhirnya pemerintahan teritorial bermula dari strategi desentralisasi. Kata Latin *de* dan *centrum*, yang berarti "melepaskan diri dari pemerintah pusat" atau "memindahkan kekuasaan dari pemerintah pusat ke daerah", merupakan asal dari desentralisasi.⁶

Tiga undang-undang dasar yang diundangkan di Negara Indonesia UUD 1945, UUD Negara Republik Indonesia Serikat, dan UU Sementara menetapkan desentralisasi asimetris yang ada di Negara Indonesia. Desentralisasi asimetris merupakan kelanjutan dari sejarah yang telah ada sejak zaman kolonial. Sementara, dalam UUD 1945, dimaknai tentang keunikan daerah yang tertuang dalam pasal 18, serta pengaturan daerah istimewa. Keistimewaan yang diberikan kepada daerah tidak dapat dikurangi atau dihilangkan, sebagaimana tercantum dalam pasal 64 dan 65 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang juga mengatur keistimewaan tentang bagaimana daerah diatur. Sementara itu, UUD Sementara yang dibuat pada tahun 1950 hanya mengatur daerah-daerah merdeka pada pasal 131, 312, dan 133.⁷

Hal pokok yang harus juga diberikan perhatian jika dilihat dari tiga konstitusi yang berlaku di Negara Indonesia yaitu walaupun berbentuk Negara, sistem pemerintahan serta struktur parlemennya selalu terjadi perubahan. Tidak memberikan pengurangan pada lingkup pengaturan desentralisasi asimetris. Ruang yang diistimewakan pada suatu daerah tetap ada serta diberikan jaminan oleh konstitusi. Riset ini memiliki tujuan dalam penelitian yakni problem desentralisasi asimetris di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian, pemahaman yang mendalam terhadap irisan politik hukum ini menjadi landasan penting

⁴ Sri Nur Hari Susanto, "Desentralisasi Asimetris Dalam Konteks Negara Kesatuan," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 4 (2019): 631–39, <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.631-639>.

⁵ <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39064>

⁶ Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003)., (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003).

⁷ Bayu Dardais Kurniadi, "Desentralisasi Asietris Di Indonesia," *LAN JATINGANGOR*, 2012. Makalah, IAIN Jatingangor, 2012.

dalam mengeksplorasi solusi yang mungkin dan menjaga keseimbangan antara otonomi daerah dan persatuan nasional.

B. METODE PENELITIAN

Riset ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan *library research* (studi kepustakaan). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif. Menurut Tanzeh, suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang diteliti baik tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.⁸ Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk menyelidiki keadaan, kondisi, situasi, peristiwa, kegiatan dan lain-lain.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Desentralisasi Asimetris

Menurut Sukirno dan Kuncahyo, penerapan prinsip pembagian kekuasaan vertikal (*sharing of power*) menyebabkan terbentuknya pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan. Pemerintah Pusat biasanya membagi kekuasaan di antara beberapa wilayah karena geografi negara yang luas, populasi yang beragam, dan masalah yang semakin kompleks. Akibatnya, pusat tidak dapat mengawasi semua operasi pemerintah.⁹ Akses terhadap sistem regulasi yang mengakomodir keberagaman lingkungan baik yang tercipta dalam berbagai landasan sosial, potensi moneter, maupun kemampuan manajerial bagi mereka yang dikomunikasikan dalam substansi politik tertentu merupakan salah satu kendala utama dalam pembangunan berkelanjutan. proses desentralisasi dan otonomi daerah.¹⁰

Organisasi pemerintah daerah memegang peran penting karena ketergantungan masyarakat daerah pada pemerintah daerah di berbagai tempat masih sangat tinggi, hal itu berbeda dalam pelaksanaan desentralisasi.¹¹ Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, digunakan model efisiensi struktural (*structural efficiency model*). Pada masa itu kepala

⁸ Siti Nurhayati, *Metodologi Penelitian Praktis Edisi Kedua* (Yogyakarta: Teras, 2019). (Yogyakarta: Teras, 2011), hlm. 5.

⁹ Sukirno; Dwi Kuncahyo, "Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan DIY Sebagai Basis Otonomi Bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat," *Jurnal Cakrawala Hukum X*, no. 1 (2015): 120–51., *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 11, No. 1, hlm. 120-151.

¹⁰ Nurfurqon, "Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris Di Indonesia."

¹¹ Surya Mukti Pratama and Hario Danang Pambudhi, "Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah," *Jurnal Analis Hukum (JAH)* 4, no. 1 (2021): 120–30, <https://journal.undiknas.ac.id/index.php/JAH/article/view/2951>.

daerah yang karena jabatannya adalah juga kepala wilayah sehingga memegang peran dominan dibandingkan institusi lainnya.¹² Penerapan prinsip otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat 5 diwujudkan dalam otonomi yang berbeda (asimetris), yaitu otonomi seluas-luasnya bagi Kabupaten/Kota, otonomi terbatas untuk daerah provinsi (UU No. 23 Tahun 2014), otonomi khusus untuk Provinsi Papua (UU No. 21 Tahun 1999), Provinsi Aceh (UU No. 18 Tahun 2001 jo. UU No. 11 Tahun 2006), dan otonomi khusus DKI Jakarta (UU No. 29 Tahun 2007), serta keistimewaan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta (UU No. 12 Tahun 2013).

Perbedaan antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan system politik, dengan sistem pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Hubungan simetris antara tiap unit lokal dengan Pemerintah Pusat didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.¹³ Karena berpotensi memiliki kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah tertentu, maka desentralisasi asimetris berbeda dengan pendelegasian kewenangan pada umumnya.

Pemberian status istimewa kepada Yogyakarta seperti penyerahan status istimewa kepada DKI Jakarta. Status khusus Yogyakarta didasarkan pada sejarah masa lalunya yang kaya. Yogyakarta berdaulat penuh sebagai kerajaan di bawah kepemimpinan Sri Sultan Hamengkubuwono IX (HB IX) dan Sri Paku Alaman XIII (PA XIII) sebelum kemerdekaan Republik Indonesia. Akibatnya, berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dipisahkan dari berdirinya DIY. Sedangkan keistimewaan Aceh diatur dalam UU RI No. 8 Tahun 2001, yang menetapkan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai Daerah Otonomi Khusus Aceh. Tujuan mendasar dari undang-undang ini adalah untuk memperluas kesempatan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, termasuk sumber daya ekonomi, menggali dan memanfaatkan sumber daya alam dan sumber daya manusia, mendorong prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menyelidiki dan melaksanakan

¹² Sadu Wasistiono, "Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan," *Journal Ilmu Politik AIPI*, 2010, 1–25. *Jurnal Ilmu Politik* edisi 21, hlm. 31-53.

¹³ Endi Robert Jaweng, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris Di Indonesia," *Analisis CSIS* 40, no. 2 (2011): 160–76. Vol. 20. No. 2, hlm. 160-176.

pemerintahan sosial sesuai dengan nilai-nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, mengoptimalkan kemampuan DPRD untuk memajukan pemerintahan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan menerapkan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁴

2. Pengaturan Keistimewaan Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012

Setelah Sultan Hamengku Bowono X menyampaikan orasi di Pisonawan Ageng bertajuk “Ruh Yogyakarta untuk Indonesia” yang menegaskan keengganan Sultan menjadi Gubernur seumur hidup tahun 1998, wacana perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dan membuat undang-undang baru yang lebih lengkap mulai mengemuka pada tahun 2007. Wacana tersebut mencerminkan kondisi kaburnya pengisian jabatan gubernur pada tahun 1998 dan 2003, ketika tidak ada pedoman rinci untuk menyiapkan UU No. 3 tahun 1950 yang membutuhkan negosiasi politik yang sulit. Demokrasi versus monarki. Pernyataan sebelumnya menimbulkan ketegangan antara Jakarta dan Yogyakarta dan memunculkan kemungkinan RUU Keistimewaan akan gagal.

Semua ini terkait dengan perubahan utama RUU yang disusun oleh Mekanisme Pemerintah untuk mengisi posisi Gubernur melalui pemilihan, bukan melalui penetapan yang merupakan perubahan utama. Hal ini berbeda dengan pengaturan yang dinyatakan dalam berbagai peraturan di atas yang mengatur sistem penjaminan. Mekanisme pemilu dipandang sebagai bentuk representasi posisi politik, seperti yang lazim terjadi di daerah lain, sedangkan pemerintah tampaknya memandang model ini tidak demokratis (dikaitkan dengan tradisi monarki). Hal ini didukung secara yuridis dengan pengertian konsekuensi keistimewaan dalam beberapa peraturan yang ada, antara lain UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa masa jabatan, syarat dan tata cara pembebanan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di daerah lain dilakukan, tidak berlaku bagi Gubernur dan Wakil Gubernur DI Yogyakarta. Karena perdebatan mengenai mekanisme rekrutmen dan dinamika manuver yang terkait,

¹⁴ Ni'matul Huda, “Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus Dan Daerah Otonomi Khusus/ Dr,” in *Ni'matul Huda, {SH}, {M.Hum}. Bandung ;: Hak Cipta \copyright{}2014 Ni'matul Huda: Nusa Media, 2014, 238–39.* (Bandung: Nusa Media, t.t.t), hlm. 238-239.

hampir semua perjalanan yang melibatkan klausul penting lainnya luput dari perhatian masyarakat umum.

Berbagai dinamika cerita dan kontradiksi politik berujung pada negosiasi dan pengesahan aturan baru tentang keistimewaan UU DI Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2012. *Pertama*, peraturan yang dikeluarkan Presiden SBY pada 31 Agustus 2012, menegaskan kembali definisi keistimewaan DI Yogyakarta sebagai kedudukan hukum yang diistimewakan berdasarkan sejarah dan hak asal-usul untuk mengatur dan mengurus kewenangan khusus. Undang-undang baru ini diundangkan sebagai sarana untuk melembagakan peran dan tanggung jawab Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman dalam menjaga dan mengembangkan kebudayaan Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa, serta memberikan pengakuan terhadap keberadaan Kesultanan dan Kesultanan. Kadipaten Pakualaman.

Kedua, kewenangan istimewa tersebut merupakan kewenangan ekstra atau tambahan yang pasti dimiliki oleh Yogyakarta terlepas dari kewenangan tipikal yang ditentukan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, di mana pedoman dan pelaksanaannya wajib diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais). *Ketiga*, DI Yogyakarta memiliki struktur dan bentuk pemerintahan yang unik. Perdais, misalnya, dapat disusun oleh Gubernur dan DPRD sebagai komponen pemerintah daerah.

Keempat, sebagai esensi sekaligus penanda keistimewaan DI Yogyakarta, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur salah satu syaratnya bertakhta sebagai Sultan Hameng Kubowono dan Adipati Paku Alam.

Melihat perwujudan dari penghargaan di atas, dapat dikatakan bahwa peraturan baru ini telah menjelaskan perkembangan dan mempertegas penghargaan bagi DI Yogyakarta. Klausul yang merupakan identitas mendasar dari keistimewaan itu sendiri, mengakui sejarah dan asal usul Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman, serta tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang lebih bermakna secara khusus sebagaimana dirangkum. Kejelasan dan penguatan ini terutama terlihat pada klausa. Alhasil, skeptisisme terhadap keberadaan monarki jika dibandingkan dengan demokrasi kini hanya dipahami sebagai bentuk perang mental, permainan politik antara Jakarta dan Yogyakarta.

Dimensi substantif, yang terdiri dari inti pemerintahan yang diinginkan rakyat dan kebijakan publik yang disusun oleh Abraham Lincoln sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat, jauh lebih penting daripada mekanisme prosedural yang dipilih atau ditetapkan. Dimensi substantif inilah yang memberi arti pada demokrasi. suatu bentuk pemerintahan yang akuntabel sesuai dengan keinginan dan kepentingan rakyat.¹⁵ Kehendak rakyat jelas berjalan dalam kerangka demokrasi konstitusional, apalagi didukung secara hukum oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam kasus DI Yogyakarta, yang dicermati tentunya bukan hanya soal demokrasi dalam konteks di atas melainkan juga tentang realitas politik dan praktik pemerintah. Nyatanya, esensi demokrasi dan sejumlah prinsip krusial lainnya telah menjadi nyata (*working-democracy*). Bukti sejarah yang kuat menunjukkan bahwa perilaku politik institusi, yang secara sinis dituduh monarki, tidak diragukan lagi berpedoman pada prinsip demokrasi. Prinsip kepemimpinan demokratis yang dijunjung tinggi Sri Sultan Hameng Kubuwono IX hingga saat ini paling baik dicontohkan dalam falsafah "Tahta Rakyat". Demokrasi juga ditegakkan dalam tataran yang lebih praktis antara lain dengan mereduksi jalur formal birokrasi dengan melafalkan peran Patih dan kelembagaan Kepatihan, memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik, penegakan hukum dengan memberikan keistimewaan kepada kaum bangsawan, atau membangun mekanisme *check and balances* yang kuat melalui pembentukan delegasi yang solid dan bermanfaat (DPRD) di Wilayah DI Yogyakarta.¹⁶

Urusan utama tambahan tertentu atau diberi kewenangan istimewa, yang menunjukkan asimetri desentralisasi DIY, merupakan ciri khusus tambahan yang sebenarnya memerlukan pertimbangan tambahan. Jika konteks sebelumnya menetapkan unsur urusan atau wewenang istimewa yang amat penting menjadi titik tolak bagi penyusunan unsur-unsur keistimewaan lain. Faktanya, undang-undang baru ini belum dalam kondisi terbaiknya dalam menetapkan aturan yang kuat dan jelas untuk masalah ini. Sebagai variasi dari desentralisasi politik yang tidak merata, tingkat degradasi dan jumlah hal-hal yang penting untuk sistem kehormatan harus menjadi

¹⁵ Annisa Fitriani et al., "The Perceptions of Nepotism and Political Participation in Students," *KnE Social Sciences* 2023 (2023): 51–56, <https://doi.org/10.18502/kss.v8i16.14030>.

¹⁶ Dkk Cornelis Lay, "Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik Dan RUU Keistimewaan Yogyakarta," *Monograph Politics and Government* 2, no. 1 (2008): 27–28. *Monograph on Politics and Government*, Vol. 2 No. 1, PLOD dan JIP Fisipol UGM, Yogyakarta, 2008, hlm. 27-28.

bidang kekuatan untuk benar-benar, pembangunan dan pendanaan yang luar biasa juga akan dikontrol dengan ketat.

Undang-undang nomor 13 tahun 2012 memang mengatur beberapa urusan yang dijadikan sebagai jenis urusan istimewa DI Yogyakarta. Kritik pertama adalah campur aduknya nomenklatur urusan dengan elemen isu/klausul. Poin a maupun b jelas bukan urusan melainkan elemen isu dalam kerangka keistimewaan. Kritik kedua berkenaan jabaran yang tidak detail. Dalam hal kelembagaan, misalnya apa sesungguhnya yang hendak “diistimewakan” dari kelembagaan? Rumusan pasal 7 ayat 2 huruf b maupun pasal 30 sama sekali tidak menggambarkan esensi keistimewaan dimaksud, kecuali rumusan tujuan kelembagaan yang istimewa tersebut untuk “mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli”.

Rumusan rangkuman juga melihat persoalan budaya yang sangat penting bagi keistimewaan Yogyakarta. Isu-isu ini didasarkan pada hak asal usul, yang merupakan inti dari keistimewaan budaya dan secara historis terbukti telah membantu membentuk keindonesiaan dan mempertahankannya.¹⁷ Dalam hal undang-undang dasar yang sangat strategis, seperti undang-undang yang mengatur kebudayaan, harus mencakup persoalan fundamental terkait kewenangan khusus di Yogyakarta, yang diakui dan dihormati sebagai domain, bukan sekedar mendefinisikan tujuan pemberian label khusus “*untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat*”.¹⁸

Hal yang sama berlaku untuk hak istimewa perencanaan tata ruang. Dalam konteks Yogyakarta, ruang jelas tidak hanya mencakup ruang fisik tetapi juga budaya yang terkait dengan filosofi keseimbangan kosmologis (makro dan mikrokosmik), yang berperan penting dalam membentuk cara pandang dan budaya lokal. Dengan asumsi itulah cara signifikansi pentingnya, seberapa tinggi derajat wewenang istimewa. Meskipun secara keseluruhan tata ruang dalam wilayah hukum jelas memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pembentukan orientasi ruang (baik fisik maupun

¹⁷ Arsyad Sobby and Gesit Yudha, “The Actualization of Democracy Values Based on Local Wisdom,” *KnE Social Sciences* 2023 (2023): 57–69, .59

¹⁸ Pasal 31 ayat 1.

budaya), namun pemerintah daerah DIY mengatur dan mengelola tata ruang hanya berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten, yang mungkin berbeda dari prioritas perencanaan tata ruang ini di DI Yogyakarta.

3. Desentralisasi Asimetris Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Ketatanegaraan Indonesia

Status keistimewaan Yogyakarta dikelola dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta. Negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Hal ini ditegaskan dalam pertimbangan UU Keistimewaan DIY.

Desentralisasi asimetris di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menciptakan sejumlah problematika yang memerlukan kajian mendalam. Salah satu masalah utama terkait dengan desentralisasi ini adalah ketidaksetaraan dalam pemberian otonomi daerah. DIY, sebagai penerima otonomi yang lebih besar, menimbulkan pertanyaan serius tentang keadilan antarwilayah di Indonesia. Ketidaksetaraan ini menjadi puncak permasalahan yang memicu ketegangan dan perdebatan mengenai kebijakan desentralisasi asimetris.¹⁹

Tingginya tingkat otonomi yang dinikmati DIY juga memberikan kekuatan politik dan pengaruh ekonomi yang signifikan. Hal ini menciptakan keterlibatan politik yang rumit dan seringkali tidak transparan di antara struktur pemerintahan daerah dan unsur monarki yang eksis di wilayah tersebut. Perpaduan antara kepentingan politik dan keberlanjutan monarki dapat menciptakan ketidakjelasan dalam tanggung jawab dan mekanisme pengambilan keputusan, menambah kompleksitas problematika desentralisasi.²⁰

Dampak ekonomi juga menjadi fokus perhatian. Meskipun DIY mungkin mendapatkan manfaat ekonomi dari desentralisasi asimetris, tetapi risiko terhadap kesenjangan pembangunan antar daerah di seluruh Indonesia menjadi lebih nyata. Dampak ini memicu kekhawatiran akan keadilan distributif dalam alokasi sumber daya

¹⁹ Gunawan A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Administrative Law and Governance Journal* 1, no. 4 (2018): 413–35, <https://doi.org/10.14710/alj.v1i4.413-435>.

²⁰ Suryo Gilang Romadlon, "Implikasi Pergeseran Sistem Politik Terhadap Hukum Dan Birokrasi Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (2016): 868, <https://doi.org/10.31078/jk1349>.

dan peluang ekonomi di antara berbagai wilayah di negara ini. Tidak hanya itu, ketegangan identitas dan nasionalisme juga muncul sebagai problematika yang signifikan. Pemberian hak istimewa kepada DIY dapat memunculkan sentimen separatisme atau ketidaksetujuan dari daerah-daerah lain yang merasa perlakuan yang diterima DIY tidak adil. Ini menggambarkan konflik identitas dan nasionalisme sebagai dampak dari kebijakan desentralisasi asimetris.

Secara keseluruhan, problematika desentralisasi asimetris di DIY mencakup ketidaksetaraan, keterlibatan politik dan monarki, dampak ekonomi yang tidak merata, serta ketegangan identitas dan nasionalisme. Diperlukan analisis mendalam dan solusi yang berimbang untuk mengatasi ketidakseimbangan ini dan memastikan bahwa desentralisasi memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi pembangunan dan kesatuan nasional Indonesia.²¹

Selain itu disebutkan bahwa Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang memiliki penduduk, pemerintahan, dan wilayah sebelum berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, berperan penting dalam menjaga keutuhan NKRI. Negara Kesatuan Republik Indonesia.²²

Selanjutnya pada pasal 1 ayat 1 “dinyatakan yang dimaksud DIY ialah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pasal itu menunjukkan Negara menerapkan desentralisasi asimetris karena dinyatakan provinsi memiliki keistimewaan. Dimana keistimewaan pada pasal 1 ayat 2 menyatakan “*adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa*”.

Hal menarik selanjutnya adalah bangsa yang mengakui kerajaan. Padahal, Kesultanan dan Pakualaman sudah ada di Yogyakarta jauh sebelum Indonesia merdeka.

²¹ Patar Simatupang and Haedar Akib, “Efektivitas Implementasi Dan Dampak Kebijakan Dalam Konteks Desentralisasi Pemerintahan,” *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik* 2, no. 1 (2015): 1, <https://doi.org/10.26858/jiap.v2i1.871>.

²² Laksmi Kusuma Wardani, “Pengaruh Pandangan Sosio-Kultural Sultan Hamengkubuwana IX Terhadap Eksistensi Keraton Yogyakarta,” *Jurnal Masyarakat Dan Kebudayaan Politik* 25, no. 1 (2012): 56–63, <http://journal.unair.ac.id/pengaruh-pandangan-sosio-kultural-sultan-hamengkubuwana-ix-terhadap-eksistensi-keraton-yogyakarta-article-4275-media-15-category-8.html>.

Hal ini diungkapkan dalam pasal 1 ayat (4): “*Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, selanjutnya disebut Kasultanan, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Bowono*”. Pasal 1 ayat 5 “*Kadipaten Pakualaman selanjutnya disebut kadipaten, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam*”. Dalam hal ini, desentralisasi asimetris terlaksana ketika Kesultanan dan Pakualaman di Yogyakarta diakui dan dihormati oleh negara.

Selain itu, implementasi desentralisasi asimetris UU Keistimewaan DIY berpusat pada lima hal pokok, yaitu: 1. Sistem pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, 2. Organisasi Pemerintah Daerah DIY, 3. Kebudayaan, 4. Pertanahan dan 5. Perencanaan tata ruang.

- 1) Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur. Ketentuan Pasal 18-29 UU No 13 Tahun 2012. Prasyarat keistimewaan dalam undang-undang Keistimewaan DIY untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono sedangkan yang menjadi wakil bertakhta sebagai Adipati Paku Alam. Kemudian, untuk pemilihannya tidak secara langsung oleh rakyat namun melalui penetapan DPRD DIY dan hasilnya disampaikan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapat pengesahan penetapannya. Kemudian, Presiden Republik Indonesia mengesahkan penetapan dan pengangkatan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY dan wakil Gubernur Adipati Paku Alam selama 5 tahun, tetapi tidak terikat dengan 2 kali priodisasi masa jabatan.
- 2) Kelembagaan, diatur dalam pasal 30 ayat 1 menyatakan: “*Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat 2 huruf b diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintah asli*”. Ketentuan tentang

penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais).

- 3) Kebudayaan, diatur dalam pasal 31 ayat 1: "*Kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat 2 huruf c diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY*". Ketentuan mengenai kewenangan kebudayaan juga diatur dalam perdais.
- 4) Pertanahan, di atur dalam Pasal 32, yang menentukan:
 - a. Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat 2 huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.
 - b. Kasultanan sebagai badan hukum adalah subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.
 - c. Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.
 - d. Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dan ayat 3 meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.
 - e. Kesultanan dan Kadipaten menguasai dan memanfaatkan tanah secara penuh. Tujuan Kesultanan dan Kadipaten adalah untuk mempromosikan budaya, mempromosikan kepentingan sosial dan meningkatkan kehidupan masyarakat.
- 5) Tata Ruang, diatur dalam pasal 34, yang menentukan:
 - a. Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang sebagaimana dalam Pasal 7 ayat 2 huruf e terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

- b. Dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana ayat 1 Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY.
- c. Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dalam ayat 2 ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY.

Selain Perda, ada Perdais (Perda khusus), Pergub (Peraturan Gubernur), dan Keputusan Gubernur di wilayah kerja sendiri yang mengakuinya dari penyelenggaraan pemerintahan Provinsi lainnya.²³ Di mana Gubernur DIY berkedudukan di Perdais, ia memanfaatkan nilai-nilai, norma, dan tradisi luhur masyarakat yang sudah tertanam kuat serta mempertimbangkan pendapat warga DIY.

D. KESIMPULAN

Di Indonesia, praktik demokrasi memiliki konsekuensi logis dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris. Sebagai akibat dari penghargaan terhadap nilai sejarah suatu daerah, bentuk desentralisasi daerah yang bersifat khusus memberikan kewenangan kepada daerah.²⁴ Implementasi desentralisasi asimetris UU Keistimewaan DIY berpusat pada lima hal pokok, yaitu: Sistem pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, organisasi Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan dan perencanaan tata ruang.²⁵

Faktanya, undang-undang yang dibuat belum dalam kondisi terbaiknya dalam menetapkan aturan yang kuat dan jelas. Undang-undang nomor 13 tahun 2012 yang mengatur beberapa urusan yang dijadikan sebagai jenis urusan istimewa DI Yogyakarta mendapat kritikan yaitu dalam hal kelembagaan campur aduknya nomenklatur urusan dengan elemen isu/klausul. Rumusan pasal 7 ayat 2 huruf b maupun pasal 30 sama sekali tidak menggambarkan esensi keistimewaan dimaksud, undang-undang yang mengatur

²³ Delfina Gusman, "Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Perwujudan Demokrasi Substantif," *UNES Law Review* 5, no. 3 (2023): 847–62, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3.425>.

²⁴ Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, "Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru," *Masyarakat Indonesia* 38, no. 2 (2012): 269–96.

²⁵ Ratna Dewi and Eko Nuriyatman, "Efektifitas Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)," *Jurnal Hukum Respublica* 16, no. 2 (2018): 333–49, <https://doi.org/10.31849/respublica.v16i2.1444>.

kebudayaan, harus mencakup persoalan fundamental terkait kewenangan khusus di Yogyakarta yang diakui dan dihormati sebagai domain, bukan sekedar mendefinisikan tujuan pemberian label khusus, ruang jelas tidak hanya mencakup ruang fisik tetapi juga budaya yang terkait dengan filosofi keseimbangan kosmologis dalam hal penataan ruang.

DAFTAR PUSTAKA

- Cornelis Lay, Dkk. “Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik Dan RUU Keistimewaan Yogyakarta”,.” *Monograph Politics and Government 2*, no. 1 (2008): 27–28.
- Dewi, Ratna, and Eko Nuriyatman. “Efektifitas Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).” *Jurnal Hukum Respublica* 16, no. 2 (2018): 333–49. <https://doi.org/10.31849/respublica.v16i2.1444>.
- Fitriani, Annisa, Indah Dwi Cahya Izzati, Angga Natalia, and Nadya Putri Cahyani. “The Perceptions of Nepotism and Political Participation in Students.” *KnE Social Sciences* 2023 (2023): 51–56. <https://doi.org/10.18502/kss.v8i16.14030>.
- Gusman, Delfina. “Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Perwujudan Demokrasi Substantif.” *UNES Law Review* 5, no. 3 (2023): 847–62. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3.425>.
- Huda, Ni'matul. “Desentralisasi Asimetris Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus Dan Daerah Otonomi Khusus/ Dr.” In *Ni'matul Huda, {SH}, {M.Hum}. Bandung ;: Hak Cipta \copyright{}2014 Ni'matul Huda: Nusa Media, 238–39, 2014*.
- Jaweng, Endi Robert. “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris Di Indonesia.” *Analisis CSIS* 40, no. 2 (2011): 160–76.
- Karim, Abdul Gaffar. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Kurniadi, Bayu Dardais. “Desentralisasi Asietris Di Indonesia.” *LAN JATINGANGOR*, 2012.
- Nurfurqon, Ardika. “Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris Di Indonesia.” *Khazanah Hukum* 2, no. 2 (2020): 73–81. <https://doi.org/10.15575/kh.v2i2.8504>.

- Nurhayati, Siti. *Metodologi Penelitian Praktis Edisi Kedua*. Yogyakarta: Teras, 2019.
- Pasal 31 ayat 1. No Title (n.d.).
- Pratama, Surya Mukti, and Hario Danang Pambudhi. "Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah." *Jurnal Analis Hukum (JAH)* 4, no. 1 (2021): 120–30. <https://journal.undiknas.ac.id/index.php/JAH/article/view/2951>.
- Romadlon, Suryo Gilang. "Implikasi Pergeseran Sistem Politik Terhadap Hukum Dan Birokrasi Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (2016): 868. <https://doi.org/10.31078/jk1349>.
- Simatupang, Patar, and Haedar Akib. "Efektivitas Implementasi Dan Dampak Kebijakan Dalam Konteks Desentralisasi Pemerintahan." *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik* 2, no. 1 (2015): 1. <https://doi.org/10.26858/jiap.v2i1.871>.
- Sobby, Arsyad, and Gesit Yudha. "The Actualization of Democracy Values Based on Local Wisdom." *KnE Social Sciences* 2023 (2023): 57–69. <https://doi.org/10.18502/kss.v8i16.14032>.
- Sukirno; Dwi Kunchahyo. "Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan DIY Sebagai Basis Otonomi Bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat." *Jurnal Cakrawala Hukum X*, no. 1 (2015): 120–51.
- Susanto, Sri Nur Hari. "Desentralisasi Asimetris Dalam Konteks Negara Kesatuan." *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 4 (2019): 631–39. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.631-639>.
- Tauda, Gunawan A. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 1, no. 4 (2018): 413–35. <https://doi.org/10.14710/alj.v1i4.413-435>.
- Tryatmoko, Mardiyanto Wahyu. "Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pascaorde Baru." *Masyarakat Indonesia* 38, no. 2 (2012): 269–96.
- Wardani, Laksmi Kusuma. "Pengaruh Pandangan Sosio-Kultural Sultan Hamengkubuwana IX Terhadap Eksistensi Keraton Yogyakarta." *Jurnal Masyarakat Dan Kebudayaan Politik* 25, no. 1 (2012): 56–63. <http://journal.unair.ac.id/pengaruh-pandangan-sosio-kultural-sultan-hamengkubuwana-ix-terhadap-eksistensi-keraton-yogyakarta-article-4275-media-15-category-8.html>.
- Wasistiono, Sadu. "Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan." *Journal Ilmu Politik AIPI*, 2010, 1–25.