

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Mencuatnya polemik tentang rekrutmen pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah semakin berkembang dalam masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), dan mengundang perdebatan panjang yang berpijak pada dua argumentasi demokratisasi dan keistimewaan.

Menguatnya diskursus demokratisasi di tingkat lokal ini, diawali setelah dikeluarkannya UU Otda (Undang-Undang Otonomi Daerah) No. 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004, Bab XIV. Ketentuan lain-lain pasal 226 ayat (2) berbunyi<sup>1</sup>:

*" keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagaimana dimaksud dalam UU no. 22 Tahun 1999 adalah tetap, dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada UU ini".*

Dari bunyi pasal UU diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk mewujudkan masyarakat adil makmur dan sejahtera seperti cita-cita dan tujuan Negara Republik Indonesia pemerintah memberlakukan desentralisasi dan otonomi daerah yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab, yang memiliki jiwa demokratisasi terutama dalam rekrutmen pengisian jabatan kepala pemerintahan di daerah. Dengan cara melahirkan kepala daerah hasil dari pemilihan langsung, sehingga dapat di pastikan kepala pemerintahan daerah yang

<sup>1</sup> Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999, Pasal 226

terpilih lebih akuntabilitas publik dan berprestasi di bidangnya. Hal ini pun hendak diberlakukan juga bagi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang sebelumnya secara turun temurun kepala daerahnya dipimpin oleh seorang raja yang berkuasa di daerah tersebut.

Sebagai kota budaya dengan Kraton Ngayogyakarta dan Pura Pakualaman sebagai komandan kebudayaan, penyelenggaraan pemerintahan DIY berbasis pada budaya politik feodalisme, dimana kepala pemerintahannya dipegang oleh seorang raja yang diangkat dan ditetapkan oleh presiden dari keturunan keluarga kerajaan yang berkuasa di daerah tersebut, yang selanjutnya diatur oleh UU.No 3 Tahun 1950 tentang pembentukan daerah istimewa Yogyakarta, dan UU No.22 Tahun 1948 yang secara eksplisit penyelenggaraan pemerintahannya diatur dalam pasal 18 ayat (5) berbunyi<sup>2</sup>:

*"Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia yang masih menguasai daerahnya dengan syarat-syarat kecakapan dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu". dan ayat (6) menyatakan : "untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil kepala daerah oleh presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5)".*

Jika kita teliti dan cermati lebih lanjut, akan terlihat jelas pengaturan hukum perundang-undangan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ini sangat ambigu, karena adanya peraturan perundang-undangan yang saling berbenturan dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu antara UU Otda No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dengan UU.No.3 Th 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Melihat status hukum keistimewaan Yogyakarta yang tidak jelas dan ambigu, maka kalangan intelektual baik dari akademisi, dan praktisi dari berbagai disiplin ilmu serta elit politik merumuskan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) Yogyakarta, yang didalamnya memuat politisasi antara perpaduan keistimewaan dan demokratisasi, dimana esensi keistimewaan yang terkandung di dalam RUUK tersebut, diharapkan mampu menjadi instrumen penentuan posisi strategis dalam menerjemahkan cita-cita otonomi bagi kepentingan publik.

Bercermin dari pembahasan Draft RUU Keistimewaan rumuskan DPRD Provinsi DIY Tahun 2003, dimana pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan dan kedudukan Kasultanan dan Puro Pakualaman sebagai salah satu simbol keistimewaan Yogyakarta, telah menjadi pembahasan yang sangat krusial, dan mengundang perdebatan panjang antar Fraksi di DPRD Provinsi DIY. Hal ini disebabkan karena adanya paradigma yang berbeda mengenai kedudukan dan status Keistimewaan yang disandang Yogyakarta berkaitan dengan posisi jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dijabat oleh keturunan Kasultanan Hamengku Buwono dan Adipati Pakualaman.

Maka ketika melihat wacana status dan kedudukan keistimewaan Yogyakarta kembali menghangatkan perpolitikan di DPRD DIY, menjelang habisnya masa jabatan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX yang akan berakhir pada Bulan Oktober 2008. Penulis tertarik untuk meneliti "Pandangan Fraksi Partai GOLKAR, PAN dan PDI-P DPRD DIY Terhadap Keistimewaan Yogyakarta". Sebab ketika Fraksi tersebut sedang berdebat mengenai

dari partai besar didalam masyarakat Yogyakarta. Hal ini di tunjukkan dengan jumlah perolehan suara dan kursi dari perbandingan lima partai yang masuk sebagai anggota DPRD pada Pemilu Legislatif masa jabatan 2004- 2008. Lihat tabel berikut ini :

Tabel 1.1  
Lima Besar Hasil Pemilu Legislatif  
Tahun 2004

No	Nama Partai	Jumlah Suara	Perolehan Kursi	Peringkat
1.	PDI-P	451.719	18	1
2.	PAN	317.590	11	2
3.	GOLKAR	241.768	8	3
4.	PKB	178.311	6	4
5.	PKS	134.427	6	5

Sumber : KPU Propinsi DIY

Dari data hasil perolehan suara dan jumlah kursi diatas, dapat di pahami bahwa selain sebagai partai besar ketiga Fraksi ini pun memiliki pengaruh yang kuat dalam pengambilan keputusan di internal DPRD Propinsi DIY.

#### **B. Perumusan Masalah**

Dari deskripsi latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan perumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pandangan Fraksi Partai GOLKAR, PAN dan PDI-P

DPRD DIY Terhadap Keistimewaan Yogyakarta?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui Bagaimana Pandangan Fraksi Partai Golkar, PAN dan PDIP Terhadap Keistimewaan Yogyakarta.

Sedangkan manfaat dari penelitian ini adalah:

2. Untuk memperkaya kajian-kajian tentang Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia khususnya Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **D. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori yang dimaksud adalah teori- teori yang di gunakan dalam melaksanakan penelitian, agar relevan dengan penelitian dan sebagai titik tolak atau landasan berpikir dalam memecahkan masalah agar penelitian menjadi jelas, sistematis dan ilmiah.

Menurut Koetnjaraningrat teori adalah<sup>3</sup> serangkaian asumsi konstruk,definisi proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep

Dari definisi teori diatas,maka untuk menjelaskan Pandangan Fraksi GOLKAR, PAN dan PDI-P DPRD DIY Terhadap Keistimewaan Yogyakarta, Penulis menggunakan teori –teori sebagai berikut:

---

<sup>3</sup> Masri Singaribun & Sofyan Efendi. Metodologi Penelitian. Yogyakarta: LPPS, 2014.

## **1. Sejarah Singkat Perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi DIY**

Sebelum menguraikan lebih jauh pengertian sejarah singkat perkembangan DPRD Provinsi DIY, ada baiknya terlebih dahulu Penulis menguraikan pengertian dari Partai politik yang dianggap sebagai manifestasi awal munculnya sistem politik.

Menurut Carl J. Friedrich partai politik<sup>4</sup> adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaannya terhadap pemerintah. Bagi pimpinan partai penguasaan ini nantinya memberikan manfaat yang bersifat adil maupun materil kepada anggota partainya.

Oleh karena itu sebagai sarana komunikasi dan sosialisasi kebijakan-kebijakan umum yang diambil oleh pemerintah, partai politik mengikut sertakan beberapa orang anggotanya yang dianggap representatif untuk duduk disuatu lembaga perwakilan rakyat, yang berguna untuk menindak lanjuti kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, sehingga tidak mengherankan bila dalam pengambilan kebijakan perwakilan partai yang ada di lembaga legislatif cenderung mewakili kepentingan partainya.

Untuk menentukan berapa jumlah anggota dari setiap partai yang duduk di lembaga legislatif, diperlukan strategi-strategi politik dari masing-masing partai untuk menjaring dan menarik simpati masyarakat, agar mereka bisa mempercayakan kepentingannya pada partai tersebut, strategi-strategi politik

<sup>4</sup> Prof. Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gunung Pustaka, 1980

tersebut bisa melalui lobi-lobi politik, kampanye dan mengusung isu atau wacana yang sedang berkembang. Walaupun demikian sebagai sarana penghubung antara rakyat dengan pemerintah, partai politik tetaplah harus bermain dalam koridor yang telah diatur dalam Undang-undang. tujuannya adalah agar partai politik dan keterwakilannya bisa proporsional dalam menjaga amanat rakyat yang dibebankan kepadanya.

Sehingga sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD Provinsi DIY menguraikan pengertian keterwakilan tersebut sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila<sup>5</sup>, yang kedudukan sejajar dengan pemerintah daerah dan sebagai mitra pemerintah daerah, tetapi bukan bagian dari pemerintah daerah

Adapun sejarah dari adanya Lembaga Perwakilan Rakyat Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berawal dari adanya amanat bersama Sri Sultan HB IX dan Paku Alam VIII pada tanggal 30 Oktober 1945, kedua raja tersebut menyatakan bahwa:

*"supaya jalannya roda pemerintahan kami berdua selaras dengan UUD 1945, maka kami sepakat dengan Badan Pekerja Komite Nasional DIY sebagai Badan pembuat Undang-Undang (legislatif) yang dianggap sebagai wakil rakyat daerah kami, dimana Undang-Undang yang dibuat menentukan haluan jalannya pemerintahan dalam daerah kami berdua, yang sesuai dengan kehendak rakyat"*.

Namun pada tanggal 18 Mei 1946 Komite Nasional Daerah Yogyakarta dibubarkan. Dan dibentuk DPRD Yogyakarta hasil Pemilu Bertingkat pada tanggal 24 Desember 1951. Setelah berjalan selama 5(lima) tahun DPRD hasil

<sup>5</sup> Dikutip dari *Refleksi DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Sekretariat DPRD Provinsi Yogyakarta

Pemilu Bertingkat berakhir tepat saat dilantiknya DPRD Peralihan tanggal 24 Desember 1956, kemudian pada tanggal 17 Maret 1958, DPRD Peralihan berakhir.

Pada pertengahan tahun 1997 terjadi krisis ekonomi, yang kemudian muncul tuntutan reformasi total di segala bidang, khususnya dalam bidang sosial & politik<sup>6</sup>. Selanjutnya diadakan Pemilu 1999 dengan dasar hukumnya Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Adapun Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak DPRD dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu adalah sebagai berikut

a. Tugas dan wewenang DPRD adalah:

- 1) Menetapkan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- 2) Mengusulkan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- 3) Bersama Kepala Daerah menetapkan APBD.
- 4) Bersama kepala daerah membuat peraturan daerah.
- 5) Melakukan pengawasan terhadap: pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain, pelaksanaan keputusan Kepala Daerah, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, kebijakan pemerintah daerah dan pelaksanaan kerjasama internasional dan regional di daerah.
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah

daerah dan rencana dalam membuat kebijakan-kebijakan yang menyangkut kepentingan publik secara langsung.

- 7) Memberikan pendapat, pertimbangan dan persetujuan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga.
- 8) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

b. Kewajiban-kewajiban DPRD:

- 1) Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI.
- 2) Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta menaati segala peraturan perundang-undangan.
- 3) Membina demokrasi dalam penyelenggaraan dan pemerintahan daerah.
- 4) Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi.
- 5) Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.
- 6) Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi.

c. Hak-hak DPRD:

- 1) Meminta Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah.
- 2) Meminta keterangan kepada pemerintah daerah.
- 3) Mengadakan penyelidikan.
- 4) Mengadakan perubahan rancangan peraturan daerah.
- 5) Mengajukan pernyataan pendapat.
- 6) Mengajukan rancangan peraturan daerah.

- 7) Menentukan anggaran belanja DPRD.
- 8) Menetapkan peraturan tata tertib DPRD.

Berdasarkan uraian, tugas, wewenang, hak, dan kewajiban DPRD di atas, sebagai lembaga yang representatif rakyat, DPRD dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan keistimewaan Propinsi DIY dengan terlebih dahulu menyerap, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat daerah dengan mengeluarkan rancangan peraturan daerah, dimana peraturan ini merupakan instrumen bagi penyelenggaraan pemerintahan DIY kedepannya, yang di dasarkan pada prinsip penghormatan terhadap tradisi, nilai dan budaya yang sudah lama di pertahankan dan berkembang di Propinsi DIY.

## **2. Pembentukan dan Kedudukan Fraksi di DPRD Provinsi DIY**

Menurut keputusan Dewan DPRD Provinsi DIY tentang peraturan tata tertib Dewan DPRD menyatakan<sup>7</sup>, setiap anggota DPRD wajib membentuk fraksi, pembentukan fraksi dapat dilakukan oleh partai politik yang memperoleh kursi di DPRD sekurang-kurangnya lima (5) orang, jika ada partai politik yang tidak cukup untuk membentuk fraksi, maka ia wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan dengan jumlah anggota lima(5) orang. Dan untuk jumlah fraksi yang duduk di lembaga perwakilan rakyat biasanya di tentukan dari hasil perolehan suara di pemilu legislatif.

Adapun susunan struktur pimpinan fraksi terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris fraksi dipilih dari dan oleh anggota fraksi, setelah

<sup>7</sup> Dikutip dari *Uraian dan Ketentuan DPRD Provinsi DIY* oleh DPRD Provinsi DIY

pembentukan dilaksanakan maka hasilnya akan disampaikan pada kepada pimpinan DPRD, yang selanjutnya dimumkan kepada seluruh anggota DPRD dalam Rapat Paripurna.

Berkaitan dengan kedudukannya di lembaga perwakilan sangat perlu ditegaskan disini bahwa fraksi bukan merupakan alat kelengkapan DPRD, tetapi merupakan pengelompokan (konstelasi) anggota DPRD berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan. Sehingga sebagian besar tugas dan fungsi fraksi sama dengan tugas dan fungsi DPRD. Namun dalam hal ini penulis hanya menyoroti tugas dan fungsi fraksi dalam menindaklanjuti hasil penyerapan dan penampungan aspirasi rakyat, serta segala kebijakan-kebijakan dan pertimbangan yang dikeluarkannya sebagai wakil dari partai yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

### **3. Landasan Hukum Keistimewaan Yogyakarta.**

Landasan hukum keistimewaan Yogyakarta terdapat dalam UUD 1945

Pasal 18 dan pasal 18 B yang menyatakan bahwa <sup>8</sup>:

- a. 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.
- b. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- c. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai

<sup>8</sup> UUD'45 Dan Amandemennya Rustaka Mendiri, Surakarta, 2004, hal. 60

dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

#### **4. Spesifikasi Teori-Teori Keistimewaan Yogyakarta<sup>9</sup>:**

##### **a. Keistimewaan menurut RUU Keistimewaan.**

Menurut Tim Penyusun dan Pengarah Rancangan Undang-undang Keistimewaan yang terdiri dari: Prof. Affan Gaffar, Prof Ryaas Rasyid, Dr. Andi Malarangeng, Drs. Riswandha Imawan Ph.D menyatakan bahwa Keistimewaan Yogyakarta terletak pada eksistensi Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat.

##### **b. Keistimewaan Berdasarkan Penjaringan Aspirasi DPRD.**

Tanggapan terhadap RUU Keistimewaan DIY di peroleh dari beberapa seminar baik yang diselenggarakan secara formal maupun non formal yang diselenggarakan di hotel Santika 13 Juli 2002 Hotel Garuda 24 Juli 2002 dan hotel Phonik 26 Juli 2002. dan hasil penjaringan tersebut menghasilkan pengertian keistimewaan yang berbeda-beda, menurut:

###### **1) Dr. Jawahir (UII).**

Keistimewaan Yogyakarta terletak pada aspek historisnya.

###### **2) Achmad Muhsin (IAIN).**

Substansi Keistimewaan Yogyakarta terdiri 4(empat) aspek yaitu, Pertanahan, dan ketiganya ditinjau dari aspek sejarah mengapa DIY bersifat "istimewa":

a) Pada awal kemerdekaan NKRI, Yogyakarta sebagai pelopor integrasi.

b) Ketika Negara Indonesia dalam keadaan bahaya, Yogyakarta memiliki peran utama.

<sup>9</sup> Nama Wabup Yogyakarta Keistimewaan Yogyakarta, L. M. S. P. dan L. M. S. P.

c) Dimasa reformasi, Yogyakarta mempunyai peran strategis dan terbukti  
DIY tidak rusuh.

3) Emha Ainun Najib

Keistimewaan Yogyakarta terletak pada budaya Yogyakarta yang  
pluralistik, yang melebihi daerah lain.

4) Witono (warga Yogya)

Keistimewaan Yogyakarta terletak pada Kraton Kasultanan dan  
Pakualaman.

**c. Keistimewaan: Ungkapan Dalam Media Massa**

1. San Afri Sawang

Keistimewaan Yogyakarta terletak pada upaya semua pihak untuk  
tidak melibatkan pimpinan kultural dalam pemerintah, karena  
pimpinan kultural diposisikan sebagai milik semua orang. Oleh karena  
itu jika melihat keistimewaan Yogyakarta hanya dari aspek  
kepemimpinan saja, adalah hal yang sangat keliru. Karena  
Keistimewaan Yogyakarta perlu terletak pada beberapa pijakan:

a) DPRD harus memosisikan kedua pimpinan kultural itu diatas  
pimpinan politik, tetapi mencerminkan kepentingan rakyat diatas  
kepentingan pribadi seperti di contohkan oleh Sultan HB IX.

b) Tunjukan pada dunia, bahwa multi etnik, multi agama dan multi

- c) Keistimewaan patut disandang Yogyakarta, jika semua komponen di daerah ini mampu menghilangkan kemiskinan masyarakatnya dalam arti luas, taraf hidup meningkat, tidak ada pengemis, tidak ada petani yang tidak memiliki lahan dan sebagainya.
- d) Dengan tetap dalam rangka NKRI, Yogyakarta memiliki hak ekonomi, hukum dan politik yang berbeda dengan daerah lainnya.

## 2. Lambang Trijono

- Dalam artikelnya yang berjudul "Keistimewaan Yogyakarta, Keistimewaan Rakyat" menyatakan bahwa:

*"Keistimewaan Yogyakarta tidak hanya terletak pada Sultan dan Kratonya sebagai simbol politik dan budaya, tapi juga terletak pada keistimewaan rakyatnya. Tanpa ditopang budaya rakyat yang toleran, sopan, ramah, bersahaja, altruistik, mau berkorban demi kepentingan orang lain dan patuh pada penguasa seperti yang dimiliki oleh mayoritas masyarakat Yogyakarta, mustahil ada keistimewaan di DIY".*

Untuk lebih memperjelas substansi keistimewaan yang dimiliki oleh DIY, maka disini Penulis menyajikan perbandingan daerah-daerah yang juga memiliki sifat "istimewa" dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## 5. Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Menurut Logeman negara adalah organisasi, yang pada hakikatnya sebagai alat untuk mencapai tujuan, yang dalam hal ini tujuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah membangun masyarakat adil makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu Negara Indonesia

istimewa yang diatur dalam Undang-Undang, menurut UUD 1945, Bab Penjelasan pasal 18 daerah yang bersifat istimewa adalah daerah-daerah yang memiliki susunan asli baik yang berbentuk *zelfbesturende landschappen* (daerah yang berbentuk kerajaan atau swapraja) dan *volksgemeenschappen* seperti Desa di Jawa dan Bali atau Dusun dan Marga di Palembang serta Nagari di Minangkabau dan sebagainya.

a) **Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)**

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), memang tidak mempunyai kedudukan yang khusus seperti DKI Jakarta dan Otonomi Khusus (Otsus) Provinsi Papua, akan tetapi kedua daerah ini memiliki kondisi spesifik yang cukup menonjol perbedaannya dengan daerah lain. Oleh karena itu kedua daerah tersebut diberi kedudukan, sifat atau sebutan sebagai daerah istimewa, bagi Yogyakarta secara legitimasi yuridis kedudukannya sebagai Daerah Istimewa selain tercantum pada piagam penetapan dan amanat kedua Raja Kasultanan dan Pakualaman Ngayogyakarta Hadinigrat, tanggal 5 September dan 30 Oktober 1945, dan di kukuhkan juga dalam UU No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta jo. UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Sedangkan untuk Daerah Istimewa NAD secara legitimasi yuridis sebutan Daerah Istimewanya diatur dalam, UU No.24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonomi Propinsi Atjeh dan perubahan Peraturan

Provinsi Sumatra Utara, dan selanjutnya diatur dengan UU No.18 Tahun 2001 tentang Daerah Istimewa Aceh.

Persamaan kedua Daerah Istimewa tersebut selain sama-sama dikenal sebagai daerah yang gigih memperjuangkan kemerdekaan Indonesia, juga terus mempertahankan keistimewaannya selama faktor-faktor historis, sejarah, sosial, politik dan budaya masih memerlukannya. Dan persamaan yang paling menonjol dari kedua Daerah Istimewa tersebut yakni Kepala Daerah dan Wakilnya, sama-sama disebut Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa.

Akan tetapi bagi DIY Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerahnya dijabat oleh kedua Raja dari Kasultanan dan Pakualaman Ngayogyakarta Hadiningrat, yang diangkat dan ditetapkan oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah tersebut.

Plato menyatakan bahwa negara yang ideal terdiri dari orang-orang yang arif bijaksana, jadi kalau tidak ada orang yang arif bijaksana berarti tidak ada negara yang ideal, karena di dunia ini dipenuhi oleh manusia yang tidak sempurna yang berarti juga tidak ada negara yang sempurna.

Oleh karena itu ditengah keanekaragaman kebudayaan, dalam menjaga kesatuan dan stabilitas nasional, Negara Indonesia dalam pasal 18B ayat (2) menyatakan:

*"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 di atur dalam undang-undang"*.



## **b) Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)**

Karena adanya perbedaan sejarah, sosial, dan budaya, Keistimewaan Daerah Istimewa NAD berbeda dengan DIY. Daerah istimewa aceh bukanlah penerus langsung dari kerajaan-kerajaan yang pernah ada di Aceh, melainkan terbentuk dari anggapan sejarawan Amerika pada awal abad XVI Kerajaan Aceh Darussalam merupakan salah satu dari lima besar kerajaan islam didunia, yang terdiri dari Kerajaan Maroko di Afrika Utara, Turki Usmaniyah di Asia Kecil, Isfahan di Timur tengah, Acre di Anak Benua India, dan Aceh Darussalam di Asia Tenggara. Adapun Keistimewaan dari Daerah Istimewa NAD ini adalah<sup>11</sup>:

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama.  
Penyelenggaraan kehidupan beragama di daerah di wujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat. Daerah mengembangkan dan mengatur penyelenggaraan kehidupan beragama, dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama, disamping itu daerah dapat membentuk lembaga agama dan mengakui lembaga agama yang sudah ada dengan sebutan sesuai dengan kedudukannya masing-masing dan lembaga tersebut bukan bagian dari perangkat daerah.
- b. Penyelenggaraan Kehidupan Adat.  
Daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan dalam upaya pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan adat serta lembaga adat di wilayahnya yang dijiwai dan sesuai dengan syariat Islam. disamping itu, daerah juga dapat membentuk lembaga adat dan mengakui lembaga adat yang sudah ada sesuai dengan kedudukan masing-masing di Propinsi, Kabupaten/Kota. Kecamatan, Kemukiman, dan Kelurahan/Desa atau Gampong.
- c. Penyelenggaraan Pendidikan.  
Penyelenggaraan pendidikan di daerah di selenggarakan sesuai dengan sistem nasional dengan mengembangkan dan mengatur berbagai jenis jalur dan jenjang pendidikan serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan

<sup>11</sup> Dikutip dari <http://theceli.com/dokumen/produk/2001/ku-34-1000-diklat-2001-15-5-1-2005>

syariat islam, disamping itu daerah juga mengembangkan dan mengatur Lembaga Pendidikan Agama Islam bagi pemeluknya di berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan.

d. Peran Ulama dalam Penetapan Kebijakan Daerah.

Daerah membentuk badan yang anggotanya terdiri atas para ulama, badan tersebut bersifat independen yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang islami.

Selain daerah istimewa, Indonesia juga memiliki daerah khusus yang memiliki hak-hak istimewa seperti DKI Jakarta dan Otsus Propinsi Papua. Sejarah pembentukan DKI Jakarta diatur dalam UU No.34 Tahun 1999, karena Jakarta dijadikan ibukota Negara Republik Indonesia, dan Jakarta memiliki peranan yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan NKRI, serta membangun masyarakat Jakarta yang sejahtera demi menjaga citra bangsa Indonesia.

Sedangkan bagi Otsus Provinsi Papua, pembentukannya diawali dari adanya kesenjangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, kesejahteraan rakyat, dan belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan penampakan penghormatan terhadap hak asasi manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat asli Papua, serta adanya pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua yang belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli Papua, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan pembangunan di Papua.

Oleh karena itu dibentuklah Otonomi Khusus Propinsi Papua, yang bertujuan agar terciptanya masyarakat adil makmur dan sejahtera, dan adanya penghormatan terhadap hak-hak dasar yang selama ini dirasakan sangat kurang bagi masyarakat asli Papua, yang terakomodir dalam UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Berdasarkan uraian sejarah terbentuknya daerah khusus diatas, maka dapat di uraikan hak-hak istimewa yang dimiliki oleh daerah tersebut antara lain :

**c) Keistimewaan Daerah Khusus Istimewa Jakarta terdiri dari<sup>12</sup>:**

Kewenangan Pemerintah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintaha, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta bidang lain sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. adapun kewenangan yang dimiliki oleh DKI Jakarta dalam bidang pemerintahan adalah menetapkan seluruh kebijaksanaan pemerintah daerah, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan anggaran pendapatan dan belanja daerah serta pelimpahan wewenang yang luas kepada Kotamadya dan Kabupaten Administrasi dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

---

<sup>12</sup> Dikutip dari <http://aman.or.id/ina/peraturan/uu.htm> diakses tanggal 12 Feb 2008

**d) Keistimewaan Daerah Otonomi Khusus Papua terdiri atas<sup>13</sup>:**

- 1) Propinsi Papua dapat memiliki Lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan.
- 2) Disamping itu Papua memiliki kewenangan penuh dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dan sebagai daerah otonomi khusus Papua juga diberi keistimewaan untuk mengadakan perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua, dan lianya dapat dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan perundang-undangan. Disamping itu Provinsi Papua juga dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Papua diberi kewenangan untuk mendirikan partai lokal.

Dari uraian tentang Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dapat di simpulkan bahwa pemerintah indonesia memberikan keistimewaan pada tiap- tiap daerah selalu menyesuaikan dari latar belakang, historis, sosial, dan budaya setiap daerah. Propinsi DIY misalnya ia disebut daerah istimewa karena terbentuk dari daerah kerajaan yang mengikrarkan diri dalam NKRI, dengan keistimewaan yang tidak dimiliki oleh daerah-daerah istimewa lainnya yaitu Kepala Daerah dan Wakilnya dijabat oleh Raja yang berkuasa di daerah tersebut, yang diangkat dan ditetapkan oleh presiden dari keturunan raja yang berkuasa di daerah tersebut. Sedangkan untuk Daerah Istimewa NAD terbentuk karena adanya

<sup>13</sup> Ditinjau dari latar belakang, historis, sosial, dan budaya setiap daerah.

keinginan dari masyarakat Aceh untuk mempertahankan dan menerapkan hukum syri'at islam didaerahnya, dimana islam di jadikan sebagai pedoman hidup. Dan karena adanya kesenjangan yang berdasarkan pada identitas budaya(ras, suku bangsa, maupun agama) dan HAM, maka masyarakat Propinsi Papua menuntut di berlakukannya Otsus di Papua dengan hak istimewa baik dalam bidang ekonomi, politik maupun stuktural pemerintahannya, sedangkan untuk DKI Jakarta ia diberi hak istimewa karena sebagai ibukota Negara.

Di tinjau dari pengertian Daerah yang bersifat Istimewa menurut UUD 1945, yaitu:

*daerah-daerah yang memiliki susunan asli baik yang berbentuk zelfbesturende landschappen(daerah yang berbentuk kerajaan atau swapraja) dan volksgemeenschappen seperti Desa di Jawa dan Bali atau Dusun dan Marga di Palembang serta, Nagari di Minangkabau dan sebagainya.*

Dari uraian diatas, dapatlah kita tarik kesimpulan bahwa diantara keempat daerah yang memiliki keistimewaan, hanya Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki hak *autochtoon*( hak-hak asal- usul asli yang dimiliki sejak semula) seperti yang di amanatkan dalam Undang- undang yang mengatur tentang keistimewaan dalam NKRI.

## **6. Perubahan Sosial Dalam Konteks Keistimewaan**

Untuk memahami latarbelakang, susunan dan pola kehidupan sosial dari golongan dan kelompok dalam masyarakat, sarjana ilmu politik menggunakan teori-teori sosiologi untuk mempengaruhi atau pun dipengaruhi oleh sebuah

keputusan kebijaksanaan (policy decisions), corak dan sifat keabsahan politik (political legitimacy) sumber-sumber kewenangan politik (sources of political authority), pengendalian sosial (social control) dan perubahan sosial (social change)<sup>14</sup>. Berknaan dengan hal tersebut dalam kasus keistimewaan Yogyakarta kita akan berbicara mengenai perubahan sosial masyarakat Yogyakarta yang akan mempengaruhi segala perubahan pada lembaga-lembaga kemasyarakatan, yang terdiri dari sistem sosialnya, termasuk di dalamnya nilai-nilai, sikap-sikap dan pola-pola perilaku diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Bila pengertian perubahan sosial ini dikaitkan dalam proses perpolitikan yang terjadi dalam bingkai wacana keistimewaan Yogyakarta maka akan kita temukan demokrasi sebagai prosedur atau sebagai proses politik sering dikacaukan dengan hakekat dan makna demokrasi secara substantif. Demokrasi dalam arti sebuah proses atau prosedur merupakan instrumen dalam rangka mencapai tegaknya nilai-nilai yang humaniter atau humanistik. Pilar demokrasi yang dapat disepakati adalah adanya sebuah parlemen sebagai fungsi kontrol yang harus dipilih melalui proses pemilu dan melalui sebuah organisasi politik atau partai yang akan berkaitan dengan unsur-unsur bagaimana menjalin hubungan antara partai dengan masyarakat pendukung partai dan bagaimana menempatkan peranan ideologi didalam kehidupan partai untuk memperoleh sarana materiil yang penting pula peranannya bagi kelancaran perputaran mesin politik. Dari proses tersebut strategi-strategi

---

<sup>14</sup> Prof. Miriam Budiandjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gunung Mulia, Bandung, 1980, hal. 111-112.

politik yang dilakukan oleh partai politik mempengaruhi pola pikir masyarakat setempat. Dalam kasus keistimewaan Yogyakarta pola pikir masyarakat Yogyakarta dapat kita kelompokkan menjadi tiga aliran yaitu:

- a. Aliran Konservatif yaitu suatu paham yang tetap mempertahankan adat atau tradisi yang diwarisi oleh generasi-generasi sebelumnya (nenek moyang), pada zaman teknologi dan globalisasi sekarang ini, dan disamping itu aliran konservatif sering dianggap sama dengan orang yang berpendirian kolot, ketinggalan zaman, dan biasanya penganut paham ini masih meyakini kebatinan bahwa seorang raja adalah perantara antara konsepsi makrokosmos dan mikrokosmos yang dalam unsur kepemimpinannya seorang raja tidak hanya memiliki kecakapan dalam memimpin, namun juga memiliki kekuatan "power" yang didalamnya terdapat unsur "wahyu" sebagai sumber legitimasinya.
- b. Aliran Neo- Konservatif adalah aliran yang mulai mencoba beradaptasi dengan ide demokratisasi atau globalisasi, walaupun disisi lain mereka masih tetap mempertahankan adat istiadat atau budaya yang mereka yakini kebenarannya.
- c. Aliran Transformatif (perubahan) adalah aliran yang disandarkan pada asas keterbukaan dan senantiasa mengalami proses pembaharuan dan pembaharuan sesuai dengan perkembangan rasionalitas masyarakat dan tuntutan zamannya, disamping itu ciri khas penganut paham ini, sangat menjunjung tinggi paham demokratisasi.

## 7. Pengertian Demokrasi dan Demokratisasi

Demokratisasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat kebijaksanaan umum di tentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat yang di dasarkan pada prinsip kesamaan politik dan di selenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik<sup>15</sup>. Sedangkan demokratisasi adalah suatu penerapan prinsip demokrasi di dalam suatu pemerintahan.

### E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual dimaksud untuk memberikan gambaran secara jelas mengenai konsep- konsep yang digunakan dalam penelitian untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan istilah yang ada dalam pokok masalah peneliti.

1. Adapun konseptual Keistimewaan Yogyakarta yang dipakai oleh Penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:
  - a. Keistimewaan menurut RUU Keistimewaan yang disusun oleh Prof. Affan Gaffar, dkk.
  - b. Keistimewaan berdasarkan aspirasi penjaringan DPRD Provinsi DIY.
  - c. Keistimewaan: Ungkapan Dalam Media Massa.
2. Fraksi merupakan pengelompokan anggota DPRD berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan.

---

<sup>15</sup> Henry B Mayo dalam Prof. Miriam Budiarto, Dasar- dasar ilmu politik, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2003, hal 61

3. Demokratisasi adalah suatu penerapan prinsip demokrasi di dalam suatu pemerintahan.
4. Perubahan sosial dalam konteks keistimewaan mengelompokkan pola pikir masyarakat Yogyakarta dalam tiga aliran yaitu:
  - a. Aliran Konservatif.
  - b. Aliran Neo- Konservatif
  - c. Aliran Transformatif (perubahan) .

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini berlokasi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Yang terletak di Jl.Malioboro No. 54 Yogyakarta.

### **2. Unit Analisa**

Unit analisa adalah satuan yang menjadi objek atau subjek penelitian. Dalam penelitian ini subjek yang ingin diteliti oleh Penulis adalah pandangan dari masing-masing perwakilan fraksi partai Golkar, PAN, dan PDI-P terhadap Keistimewaan yang disandang oleh DIY.

### **3. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini jenis yang penyusun gunakan adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan analisa kualitatif penelitian deskriptif

adalah pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/menguraikan keadaan subjek/objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain)<sup>16</sup>, pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.

#### 4. Jenis Data

##### a. Data Primer

Data primer adalah semua data dan informasi konsep penelitiannya (ataupun yang terkait dengannya) diperoleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian.

##### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari berbagai catatan, buku-buku, artikel-artikel ilmiah, koran dan dokumen lainnya yang berhubungan dengan tema penelitian.

#### 5. Teknik pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan langkah yang penting dalam metode ilmiah, untuk mendapatkan data yang memadai dari masalah yang diteliti, ada tiga teknik pengumpulan data yang penulis gunakan yaitu:

##### a. Interview

Interview adalah teknik mengumpulkan data dengan cara melakukan wawancara dan bertanya langsung kepada pengurus Fraksi Partai Golkar, PAN dan PDI-P.

---

<sup>16</sup> Nawawi, Hadari, Metode Penelitian Bidang Sosial, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 1990. hal 63

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah cara pengumpulan data melalui tulisan dan literatur, buku-buku, arsip-arsip, koran/majalah, peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya.

6. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data adalah cara pengolahan dan penginterpretasian (penafsiran) data setelah data yang diperlukan terkumpul.

Setelah berhasil mengumpulkan data melalui teknik pengumpulan data, maka penulis akan membagi-bagi dan mengelompokkan data tersebut sesuai dengan jenis data dan kemudian diolah dengan menggunakan metode deskriptif-analistis yaitu, suatu analisa yang memaparkan data yang ada berdasarkan kenyataan di lapangan yang disajikan dalam bentuk kualitatif.

Untuk itu langkah-langkah atau prosedur pengolahan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Mereduksi data adalah menyederhanakan dan menyesuaikan data atau informasi yang diperoleh di lapangan agar focus pada topik pembahasan penelitian.
- b. Mendeskripsikan serta menganalisis dan menginterpretasikan data yang terkumpul.
- c. Pengambilan keputusan atau verifikasi dengan cara mencari pola, model hubungan dan sebagainya.