

---

# Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perspektif Filosofis, Historis Dan Yuridis

Dahlan Thaib

## Abstrak

*Constitution 1945 has changed for times, however, there is no respect to the continuity of the district government which possess specific and special nature. Even the State recognizes and respects the Unity of indigenous people including the living traditional rights and it is compatible with the development of the society and NKRI principle.*

## Pendahuluan

Di dalam UUD 1945 hanya ada satu pasal yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan itupun sangat singkat, yakni Pasal 18 yang berbunyi: "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." Untuk memberikan penjelasan lebih lanjut akan makna isi Pasal 18, Penjelasan UUD 1945 mengidentifikasi "hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa" sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Kedua susunan pemerintahan ini meskipun tunduk pada tingkat berbagai pemerintahan Hindia Belanda memang merupakan pemerintahan asli Indonesia. *Landschap* dan

*volksgemeenschap* bukan suatu susunan pemerintahan bentuk atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pemerintahan Hindia Belanda, melainkan pemerintahan yang diciptakan dan dijalankan oleh "bumi putera".<sup>1</sup>

Dalam rancangan "Peraturan tentang Pemerintahan Sementara dari Indonesia" yang dibuat oleh Soepomo-Soebardjo-Maramis pertama kali mempergunakan istilah "daerah-daerah yang istimewa memegang kekuasaan sendiri di Indonesia". Di sini dimaksudkan ialah *zelfbesturende landschappen*. Kemudian dalam rancangan UUD dari Yamin dan dari Panitia Kecil Soepomo dijumpai istilah "daerah-daerah yang bersifat istimewa". Dalam perundingan-perundingan yang dimaksud dengan istilah tersebut adalah juga kerajaan-kerajaan/*kooti-kooti/sultanat-sultanat/zelfbesturende landschappen*. Tetapi setelah rancangan UUD yang bersangkutan ditetapkan oleh PPKI dan diberi penjelasan resmi dalam Berita Republik

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, Hlm. 158.

Indonesia, ternyata angka II penjelasan itu (Penjelasan Pasal 18) menyatakan bahwa *volksgemeenschappen* seperti desa, negeri, dusun, atau marga dapat dianggap sebagai daerah bersifat istimewa. Menurut The Liang Gie, penjelasan tersebut memperluas isi Pasal 18 UUD 1945.<sup>2</sup> Lebih lanjut, The Liang Gie mengatakan walaupun penjelasannya resmi menyatakan demikian, tetapi kenyataan sejarah menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dalam negara Republik Indonesia sampai sekarang ternyata bahwa desa dan *volsgemeenschappen* yang kecil-kecil itu tidak pernah dianggap sebagai daerah istimewa. Pengertian daerah istimewa hanya ditinjau terhadap *zelfbesturende landschappen*.<sup>3</sup>

Selanjutnya dalam alinea terakhir Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi: "Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala aturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut". Sebenarnya sudah terdapat petunjuk bahwa "memandang dan mengingat" itu berarti "menghormati", atau dengan kata lain "tidak mengabaikan". Jadi konsekuensi dari jaminan yang diberikan oleh UUD 1945 tersebut adalah bahwa setiap aturan negara atau peraturan perundang-undangan mengenai

"daerah yang bersifat istimewa" itu haruslah tidak mengabaikan hak asal-usul daerah tersebut.

UUD 1945 mengakui kenyataan historis, bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang telah dimilikinya sejak semula (hak yang bersifat *autochtoon*), atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Perwujudan dan hak asal-usul atau yang bersifat *autochtoon* itu bisa bermacam-macam.<sup>4</sup>

Pengaturan daerah istimewa dalam Konstitusi RIS ternyata juga tetap memperoleh jaminan. Hanya saja konsepsi tentang daerah istimewa dalam konstitusi RIS agak berbeda dengan UUD 1945. Apa yang dalam UUD 1945 dinamakan *zelfbesturende landschappen* dalam Konstitusi RIS disebut Daerah Swapraja, yang diatur dalam Pasal 64 sampai dengan Pasal 67. Akan tetapi daerah swapraja itu tidak dinyatakan sebagai daerah istimewa. Yang secara eksplisit disebut sebagai daerah istimewa hanyalah Kalimantan Barat. Juga tidak disebutkan dalam Konstitusi RIS, bahwa *volksgemeenschappen* yang ada pada waktu

---

<sup>2</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 39.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 15. Secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok yakni:

1. Hak asal-usul yang menyangkut struktur kelembagaan. Ini adalah yang tersirat dari kata-kata "susunan asli".
2. Hak asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin.
3. Hak asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

---

itu termasuk dalam pengertian daerah istimewa.

Pengakuan terhadap keberadaan daerah-daerah swapraja yang sudah ada diatur dalam Pasal 64. Sedangkan kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dalam Pasal 65, yang menentukan: "Mengatur kedudukan daerah-daerah swapraja masuk dalam tugas dan kekuasaan daerah-daerah bagian yang bersangkutan dengan pengertian, bahwa mengatur itu dilakukan dengan kontrak yang diadakan antara daerah-daerah bagian dan daerah-daerah swapraja bersangkutan dan bahwa dalam kontrak itu kedudukan istimewa swapraja akan diperhatikan dan bahwa tiada suatu pun dari daerah-daerah swapraja yang sudah ada dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang federasi yang dinyatakan, bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah daerah bagian bersangkutan".

Meskipun di dalam Konstitusi RIS Pasal 65, terdapat ketentuan bahwa kedudukan daerah swapraja harus dilakukan dengan kontrak antara daerah bagian dengan swapraja, namun dalam praktek kenegaraan selama RIS berdiri tidak ada suatu daerah bagian yang mengadakan kontrak dalam arti perjanjian tertulis dengan suatu swapraja.<sup>5</sup>

Dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, timbul kemungkinan untuk menjadikan daerah swapraja sebagai daerah istimewa. Daerah swapraja yang tidak dijadikan daerah istimewa tetapi mempunyai kedudukan

sebagai swapraja. Kalau sudah dijadikan daerah istimewa menurut Pasal 1 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1948, maka dengan sendirinya status yang lama menjadi hilang. Mengenai urusan-urusan yang tidak diatur dalam undang-undang pembentukan yang memberikan kekuasaan limitatif masih memerlukan pengaturan lebih lanjut, atau dapat diartikan dengan sendirinya jatuh ke tangan Pemerintah Pusat.

Istilah "daerah yang mempunyai hak asal-usul" seperti terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1948, menurut Usep Ranawidjaja hanya mengenai daerah swapraja, tidak seperti dalam UUD 1945 Pasal 18 yang juga meliputi persekutuan hukum adat.<sup>6</sup> Hal ini terbukti dari Pasal 18 UU No. 22 Tahun 1948 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keluarga yang berkuasa. Kekuasaan turunan dalam arti sebenarnya hanya terdapat di daerah-daerah swapraja, tidak terdapat di dalam persekutuan hukum adat.

Swapraja yang tidak dijadikan daerah istimewa tidak dengan sendirinya hapus. Ini terbukti dari Pasal 1 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1948 yang mempergunakan perkataan "dapat", artinya ada swapraja yang tidak dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa. Swapraja yang tidak dapat dijadikan sebagai daerah istimewa karena misalnya tidak memenuhi syarat yang diminta oleh Pasal 18 UU No. 22 Tahun 1948 tetap mempunyai status swapraja selama belum ada pengaturan lebih lanjut. Ini terbukti dari kenyataan dalam daerah-daerah yang dikuasai oleh UU No. 22 Tahun 1948 seperti Kalimantan, dimana dengan UU No. 3

---

<sup>5</sup> Usep Ranawidjaja, *Swapraja, Sekarang dan Di Hari Kemudian*, Djambatan, Jakarta, 1955, Hlm. 13.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

Tahun 1953 dibentuk daerah istimewa tetapi di samping itu swapraja tetap mempunyai kedudukan sebagai swapraja. Berhubung dengan itu, maka sejak tanggal 17 Agustus 1945 sampai Republik Indonesia menjadi negara bagian pada tanggal 17 Agustus 1949 tidak ada daerah swapraja yang terhapus karena suatu peraturan dari Republik Indonesia.

Dengan terbentuknya Negara Kesatuan RI, pembuat UUDS 1950 mempunyai pendapat lain tentang pengaturan kedudukan swapraja. Di dalam UUDS 1950 kedudukan swapraja diatur di dalam Pasal 32, ayat (1) menyatakan: "Kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam pasal 131 dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan Negara.

Pembuat UUD pada waktu itu sudah tidak terpengaruh oleh Belanda, sehingga dapat dengan bebas menentukan isi UUD nya. Menurut UUDS 1950 bahwa tidak selayaknya untuk mengatur kedudukan swapraja dengan suatu kontrak. Daerah swapraja adalah sama derajatnya dengan daerah-daerah lain. Keistimewaannya hanya karena mempunyai *hak asal-usul* yang perlu mendapat perhatian tersendiri. Hal tersebut tidak berarti bahwa pembuat UUDS hendak mempertahankan swapraja sebagai bangunan yang tidak boleh diganggu gugat atau yang harus terus menerus mendapat pemeliharaan. Tetapi sebaliknya dalam Pasal 132 ayat (2) UUDS 1950 ditentukan bahwa daerah swapraja dapat dihapuskan atas dasar kepentingan umum. Adapun pangkal tolaknya tindakan pemerintah untuk meng-

hapuskan swapraja atas dasar kepentingan umum adalah semata-mata demi tegaknya asas kerakyatan (demokrasi).

Menurut Usep Ranawidjaja,<sup>7</sup> Swapraja dalam bentuk dan corak yang asli tidak berasaskan kerakyatan (demokrasi), namun tidak berarti swapraja itu tidak dapat disesuaikan dengan asas kerakyatan atau didirikan atas dasar demokrasi. Oleh karena itu menurut Usep Ranawidjaja ada tiga kemungkinan mengenai keberadaan daerah swapraja, yaitu: *pertama*, mempertahankan swapraja dengan merubah bentuk dan susunan pemerintahan sehingga sesuai dengan dasar demokrasi. *Kedua*, menjadikan swapraja menjadi daerah istimewa. *Ketiga*, penghapusan swapraja dimana mungkin.

Setelah pemerintah Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada tanggal 20 Mei 1998 melalui suatu gerakan reformasi, kemudian disusul dengan percepatan Pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan Orde Baru *disakralkan* dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada tanggal 19 Oktober 1999 untuk pertama kalinya UUD 1945 dilakukan perubahan oleh MPR. Melalui Sidang Umum MPR 18 Agustus 2000, MPR menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan merubah dan atau menambah antara lain pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B. Ketentuan di dalam Pasal 18 yang berkaitan dengan daerah istimewa diubah dan ditambah menjadi Pasal 18B berbunyi sebagai berikut:

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

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

---

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula.

Secara umum dipahami masyarakat bahwa keistimewaan DIY setidaknya berkaitan dengan 3 (tiga) hal yaitu masalah; (1) kepemimpinan politik (jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur; (2) pertanahan; dan (3) kebudayaan. Dalam tulisan ini hanya akan dikaji masalah jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dari perspektif historis dan yuridis.

Polemik yang selalu muncul acapkali ada pergantian kepala daerah di DIY adalah persoalan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Sebagian masyarakat ada yang menghendaki jabatan tersebut lebih terbuka sifatnya, sehingga masyarakat luas dapat ikut mencalonkan diri melalui pemilihan Gubernur ataupun Wakil Gubernur. Sebagian masyarakat yang lain menghendaki tidak perlu ada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur karena jabatan itu sudah melekat secara historis dan yuridis pada keturunan Kasultanan dan Pakualaman, sehingga cukup dengan dikukuhkan saja.<sup>8</sup>

Sejak UUD 1945 diamandemen, Pasal

18 ayat (4) telah menegaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Perubahan ini membawa implikasi yuridis maupun politis terhadap proses demokrasi di Indonesia dimana jabatan publik seperti Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dilakukan pemilihan secara demokratis. Penegasan tersebut telah membuka jalan bagi masyarakat untuk melakukan tuntutan perubahan ke arah yang lebih demokratis dalam pengisian jabatan kepala daerahnya, tidak luput juga untuk jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY. Hal itu dapat dinilai wajar karena zaman memang sudah berubah.<sup>9</sup> Akan tetapi, *political will* pemerintah pusat dalam pengaturan pemerintahan daerah baik dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 khusus untuk Daerah Istimewa Yogyakarta adalah tetap sebagaimana diatur dalam Undang-Undang sebelumnya. Artinya, Pemerintah Pusat masih menghormati hak asal usul Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak melalui pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi melalui penetapan oleh DPRD.

Sementara itu, untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Papua amanat Pasal 18 ayat (4) sudah tercermin dalam UU NAD maupun UU Otonomi Khusus Papua, karena letak kekhususan kedua daerah tersebut tidak pada jabatan kepala daerahnya

---

<sup>8</sup> Lihat kasus "Maklumat Rakyat Yogya" 26 Agustus 1998 yang mendaulat Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur DIY.

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

tetapi pada tegaknya syariat Islam di serambi Mekkah (NAD) dan demokratisasi di masyarakat Papua melalui pembentukan Majelis Rakyat Papua.

Mengenai bagaimana masa depan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kasultanan Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono IX (almarhum) pernah menyatakan bahwa keadaan akan berjalan terus seperti ratusan tahun sebelumnya. Artinya, kasultanan akan tetap ada sebagaimana misalnya Kasultanan Cirebon dan lain-lain dengan seorang Sultan yang bertahta dan berfungsi sebagai kepala keluarga Keraton. Tetapi apakah Sultan itu sekaligus menjadi Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana tercantum dalam undang-undang tentang daerah istimewa, itu terserah nanti. Hal ini biasanya dibicarakan bersama pemerintah pusat, sementara selalu harus dilihat pula apakah rakyat setempat juga menyetujuinya.<sup>10</sup>

### **Keraton Yogyakarta dalam Tinjauan Filosofis**

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai suatu pemerintahan yang berasal dari pemerintahan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Praja Paku Alaman sebagai suatu entitas filosofis yang dibentuk dan didirikan oleh *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Ingkang Jumeneng Kaping I ing Ngayogyakarta Hadiningrat, Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat yang Pertama, Al Awwal*.

Setiap raja yang bertahta selalu bergelar SULTAN, diambil dari bahasa Arab yang dahulu dikenal sebagai Negara Ngerum, SULTHON. Gelar Sultan memberi makna bahwa raja Ngayogyakarta Hadiningrat bukan hanya menekankan aspek Ke-Tuhanan saja tetapi menekankan pula aspek keduniaan. Dengan kata lain, Sultan adalah seorang Khalifah yang harus mampu menyeimbangkan hubungan antara *Habluminallah* dengan *Habluminannas*, dan tercermin dalam gelar yang disandangnya yakni: Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan *Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Ingkang Jumeneng ing Ngayogyakarta Hadiningrat*.<sup>11</sup>

Dalam gelar itu terkandung substansi batiniah dan lahiriah yang diinginkan pada sifat, fungsi, kedudukan dan tugas serta tanggungjawab Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai pemimpin yang mau dan mampu memimpin, memberi tauladan, pengayoman, pencerahan, dan pemersatu bagi rakyatnya.

Dalam melaksanakan fungsi, kedudukan, tugas dan tanggungjawab tersebut, seorang Sultan senantiasa bernaung di bawah kebesaran Asma Allah yang disimbolisasikan dalam bentuk dan wujud *Songsong Gilap* yang memiliki 99 bilah jari-jari bertuliskan Asma'ul Husna terangkai dalam satu ikatan sebagai pegangannya, Allahhu Akbar. Di samping itu dalam nama Hamengku Buwono, senantiasa terkandung pengertian tiga substansi *Hamengku, Hamangku dan Hamengkoni. Hamengku* identik dengan *Hambeg Adil*

---

<sup>10</sup> Atmakusumah (penyunting), *Tahta Untuk Rakyat*, Gramedia, Yogyakarta, 1982, Hlm. 123.

<sup>11</sup> GBPH H. Joyokusumo dkk., *Draft Akademik RUU Tentang DIY*, Yogyakarta, 18 Maret 2004, Hlm. 5

---

*Paramarta*, yakni mengandung makna hangrengkuh "*hangemong*", melindungi, dan mengayomi secara adil tanpa membedakan golongan, keyakinan, dan agama. *Hamangku* identik dengan Berbudi Bawa Leksana, yakni mampu membesarkan hati dengan lebih banyak memberi daripada menerima. *Hamengkoni* identik dengan Suri Tauladan dan berdiri paling depan untuk mengambil tanggungjawab dengan segala resikonya, inilah makna yang terkandung dalam watak *Gung Binathara*.

Pada saat mendirikan pusat kerajaan sekaligus pemerintahan, *Negara Gung* Ngayogyakarta Hadiningrat, yang berintikan Kraton sebagai tempat kediamannya, pendiri tidak saja melihat aspek fisik dan estetika semata, namun juga dapat dilihat dari aspek kosmologi dan *religi-spiritual*, sehingga tata bangunan dan wilayah tata ruangnya berdasarkan wawasan integral Makro dan Mikro Kosmos, Jagad Ageng dan Jagad Alit. Aspek ini menyangkut dimensi spasial lahir batin serta dimensi temporal awal-akhir. Oleh karena itu, semua bangunan yang berkaitan dengan Kraton, baik lokasi, bentuk, ragam hias, maupun warnanya mempunyai arti dan makna serta simbolisasi masing-masing sesuai dengan fungsinya.

Konsep budaya Ngayogyakarta Hadiningrat tidak bisa dipisahkan dari aspek religi-spiritualitas dan fisik-lahiriah dalam menumbuhkan kehidupan sosial – kemasyarakatan yang dapat diidentikkan dengan konsep madani atau *civil society*. Konsep budaya Ngayogyakarta Hadiningrat senantiasa menekankan kehidupan yang

guyub, rukun dan harmonis serta menghormati hak-hak, perbedaan dan keyakinan orang lain (pluralisme) sebagaimana kehidupan masyarakat Jawa pada umumnya.

Pemahaman budaya inilah yang dapat direkonstruksi kembali dan diimplementasikan dalam tata kehidupan sosial masyarakat, baik dalam kehidupan tata pemerintahan, kehidupan religi-spiritual maupun kultural di tengah-tengah arus perubahan peradaban global, karena secara langsung atau tidak langsung kondisi filosofis dan kultural ini berkaitan dengan tata kehidupan, sikap, mental, perilaku serta norma-norma yang berlaku dalam masyarakat Ngayogyakarta Hadiningrat masa lalu hingga masa kini.<sup>12</sup>

#### Kedudukan DIY dalam Perspektif Yuridis

Baik Kasultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Paku Alaman demikian pula Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran, di zaman penjajahan Belanda merupakan kerajaan-kerajaan yang berpemerintahan sendiri dan masing-masing berdiri sendiri-sendiri. Wilayah keempat kerajaan tersebut yaitu wilayah Surakarta dan Yogyakarta, di zaman Belanda dikenal pula dengan sebutan *De Vorstenlanden*, artinya daerah-daerah kerajaan, atau menurut Soedarisman disebut pula sebagai *Praja Kajawen*.<sup>13</sup>

Di zaman Hindia Belanda kedudukan dan wewenang kerajaan-kerajaan tersebut tidak diatur dengan undang-undang melainkan ditentukan dengan kontrak politik yang

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1984, Hlm. 25.

diperbarui pada tiap-tiap pergantian rajanya. Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta diikat dengan *lang contract*, sedangkan Pakualaman dan Mangkunegaran dengan *korte verklaring*.<sup>14</sup> Dengan demikian, ternyata *landschap* yang mengadakan *lang contract* mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada *landschap* dengan *korte verklaring*.<sup>15</sup>

Untuk Kasultanan Yogyakarta, kontrak politik yang terakhir dibuat antara Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Yogyakarta, L.A. Adam, 18 Maret 1940 dan disahkan 29 April 1940 oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda, A.W.L. Tjarda Van Starckenborg.<sup>16</sup> Isi kontrak politik yang terpenting ialah penegasan tentang kedudukan hukum daerah kasultanan dan penegasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah Hindia Belanda dengan alat-alat kekuasaannya dan kekuasaan Sri Sultan. Perjanjian itu isinya sebenarnya tidak seluruhnya disetujui oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX, sebab dwikesetiaan Papatih Dalem yang ditolak oleh Sultan tetap dicantumkan dalam Pasal 13 Surat Perjanjian, yang berbunyi: "Dalam menjalankan kekuasaannya atas Kasultanan, maka Sri Sultan dibantu oleh seorang Papatih Dalem yang setelah mendengar pertimbangan-pertimbangan Sri Sultan, diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur Jenderal. Pejabat Tinggi ini dalam melaksanakan tugas-tugasnya bertanggungjawab baik kepada

pemerintah Hindia Belanda maupun kepada Kasultanan."<sup>17</sup>

Maka seolah-olah terdapat dua birokrasi pemerintahan: birokrasi pemerintahan Keraton yang berpusat di Keraton dan birokrasi pemerintahan Nagari yang dikontrol oleh Gubernur Belanda dan berpusat di Kepatihan.<sup>18</sup> Dengan demikian urusan pemerintahan sehari-hari Kasultanan Yogyakarta jatuh ke tangan Gubernur Belanda lewat Papatih Dalem beserta staf dan pangrehpraja yang dibawahkan.

Ketika Jepang menguasai Indonesia pada umumnya keadaan itu tidak diubah, malah sesuatu usul untuk penghapusan swapraja ditolak. Pada 7 Maret 1942 balatentara Jepang mengeluarkan UU No. 1 tahun 1942 yang menyatakan bahwa segala ketentuan ketatanegaraan yang tidak bertentangan dengan pemerintah militer tetap berlaku. Berdasarkan ketentuan undang-undang di atas, maka keempat swapraja di Jawa tetap berdiri dan menjalankan pemerintahan seperti biasa.

Pada saat Soekarno dan Moh. Hatta memproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII menyambutnya dengan gembira dan mengucapkan selamat kepada Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Dua hari kemudian Sultan dan Paku Alam mengirim telegram ke Jakarta bahwa dirinya siap berdiri di belakang

---

<sup>14</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan ...*, *Op.Cit.*, Hlm. 75.

<sup>15</sup> Usep Ranawidjaja, *Swapraja: Sekarang ...*, *Op.Cit.*, Hlm. 6.

<sup>16</sup> Atmakusumah (Penyunting), *Tahta ...*, *Op.Cit.*, Hlm. 302.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Hlm. 302-374.

<sup>18</sup> P.J. Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*, Kanisius, Yogyakarta, 1994, Hlm. 68.

---

Soekarno Hatta.<sup>19</sup>

Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia menyambut hangat tindakan Sultan dan Paku Alam itu, bahkan satu hari sesudah Sultan dan Paku Alam mengirim ucapan selamat, Presiden sudah mengeluarkan Piagam Kedudukan yang menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada kedudukannya sebagai Kepala Kasultanan Yogyakarta dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah Kadipaten Paku Alaman. Dengan piagam termaksud kepada kedua beliau itu ditaruhkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerahnya sebagai bagian dari Republik Indonesia.<sup>20</sup>

Sehari setelah kita memproklamasikan kemerdekaan Negara Republik Indonesia terbentuklah UUD 1945 yang di dalam Aturan Peralihan Pasal II memuat ketentuan, bahwa badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru. Berkaitan dengan ini semua, maka pada zaman Republik Indonesia segala peraturan tentang swapraja tetap berlaku.

Berhubung dengan kesibukannya yang luar biasa, Pemerintah Republik Indonesia belum sempat mengatur kedudukan Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman sebagai daerah istimewa yang dimaksud dalam UUD 1945. Hal-hal yang seharusnya diatur Pusat itu bahkan kemudian diatur sendiri oleh Sri Sultan dan Sri Paku Alam bersama Komite Nasional Daerah Yogyakarta.<sup>21</sup> Mula-mula kedua Kepala Daerah itu masing-masing menyatakan daerahnya

sebagai daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia dan beliau bertanggungjawab langsung kepada Presiden, melalui Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Pada hari yang sama Sri Paku Alam VIII juga mengeluarkan amanat bagi penduduk dalam daerahnya yang isinya sama seperti amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Kemudian kedua beliau itu bersama-sama mengeluarkan sebuah amanat pada 30 Oktober 1945, yang menyatakan Badan Pekerja Komite Nasional Daerah Yogyakarta sebagai Badan Legislatif untuk seluruh daerah Yogyakarta dan disertai wewenang membuat Peraturan Daerah dan menentukan haluan jalannya pemerintahan daerah.<sup>22</sup> Untuk lebih menegaskan apa yang sedang berlangsung, diumumkanlah Maklumat Nomor 18 Tahun 1946 tentang Dewan-dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Istimewa Yogyakarta (Kasultanan dan Pakualaman) pada 18 Mei 1946.<sup>23</sup> Maklumat ini merupakan realisasi keputusan rapat pleno Komite Nasional Daerah Yogyakarta tanggal 24 April 1946 dan merupakan pengaturan masa transisi menuju keadaan yang akan diatur oleh undang-undang Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang akan dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan Pasal 18 UUD 1945.

Dengan Maklumat No. 18 Tahun 1946 ini birokrasi pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta diatur sebagai berikut: Untuk seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk

---

<sup>19</sup> Kustiniyah Mochtar, "Pak Sultan dari Masa ke Masa", dalam *Tahta...*, *Op.Cit.*, Hlm. 64-65.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Hlm. 65.

<sup>21</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan...*, *Op.Cit.*, Hlm. 75.

<sup>22</sup> Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa...*, *Op.Cit.*, Hlm. 19-20

<sup>23</sup> *Ibid.*, Hlm. 35.

Dewan Perwakilan Daerah Yogyakarta (Dewan Daerah) berkedudukan di ibukota Yogyakarta. Untuk Kota Yogyakarta dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Yogyakarta Kota (Dewan Kota) berkedudukan di ibukota Yogyakarta. Di setiap Kabupaten dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (Dewan Kabupaten) berkedudukan di ibukota Kabupaten. Untuk Kalurahan seperti diatur oleh Maklumat No. 7 Tahun 1945, Maklumat No. 14 tahun 1945, dan Maklumat No. 17 tahun 1946.<sup>24</sup>

Pada tanggal 10 Juli 1948 Pemerintah mengundang UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1948, timbul kemungkinan untuk menjadikan sesuatu swapraja sebagai daerah istimewa. Yang dijadikan daerah istimewa atas dasar UU No. 22 tahun 1948 antara lain Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibentuk dengan UU No. 3 Tahun 1950.

Setelah Belanda meninggalkan Yogyakarta dan menyerahkan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat (RIS), Yogyakarta merasa kedudukannya merosot dari Ibukota Negara Republik Indonesia Proklamasi (sejak 4 Januari 1946)<sup>25</sup> menjadi Ibukota Negara Bagian Republik Indonesia yang merupakan salah satu dari enam negara bagian RIS. Negara Bagian Republik Indonesia mengatur birokrasi pemerintahan dalam negerinya berdasarkan UUD 1945 dan mengatur pemerintahan daerahnya berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948.

Program Negara Bagian Republik Indonesia untuk mengubah Negara RIS menjadi

Negara Kesatuan Republik Indonesia berhasil setelah Negara Bagian Sumatera Timur dan Negara Bagian Indonesia Timur setuju bergabung dengan RIS. Maka RIS mengadakan persetujuan dengan Negara Bagian Republik Indonesia untuk mewujudkan Negara Kesatuan dengan mengubah Konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS), kemudian disusul dengan proklamasi pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Soekarno di hadapan Sidang Senat dan DPRS di Jakarta pada tanggal 15 Agustus 1950.

Untuk pertama kalinya pengaturan tentang Daerah Istimewa muncul dalam UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, yang dalam penjelasan Pasal 1-nya menyatakan "Komite Nasional Daerah diadakan di Jawa dan Madura (kecuali di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta) di Karesidenan di kota berautonomi, Kabupaten dan lain-lain daerah yang dipandang perlu oleh Menteri Dalam Negeri...". Sehingga secara *de facto*, Daerah Istimewa Yogyakarta sebenarnya sudah lahir sejak dalam kancah revolusi melalui proses antara tanggal 5 September 1945 sampai 18 Mei 1946. Tetapi secara *de jure*, Daerah Istimewa Yogyakarta itu baru terjadi pada saat dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 3 Maret 1950.

Di Yogyakarta sejak tahun 1949 berlaku Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 1949 tentang Pemerintah Militer di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sementara Perpu itu berlaku, keluarlah UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, Hlm. 36.

<sup>25</sup> Atmakusumah (Penyunting), *Tahta..., Op.Cit.*, Hlm. 68.

---

pada tanggal 3 Maret 1950. Kelahiran UU No. 3 Tahun 1950 didasarkan pada UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 3 Tahun 1950 sebenarnya merupakan pengukuhan dari hasil perjuangan Sri Sultan dan Paku Alam untuk menjadikan Kasultanan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, sebab secara eksplisit dan legal UU No. 3 Tahun 1950 ini menetapkan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta dan setingkat propinsi (Pasal 1 ayat (1) dan (2)). Kecuali mengukuhkan nama dan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, UU No. 3 Tahun 1950 juga menetapkan organ-organ daerah dan urusan yang diserahkan kepada Pemerintah DIY sesuai dengan isi Pasal 23 dan 24 UU No. 22 Tahun 1948. Melalui UU No. 3 Tahun 1950 yang kemudian diubah dan ditambah dengan UU No. 19 Tahun 1950, telah ditetapkan urusan rumah tangga daerah yang meliputi: (1) urusan umum; (2) urusan pemerintahan umum; (3) urusan agraria; (4) urusan pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung; (5) urusan pertanian dan peternakan; (6) urusan kehewanian; (7) urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian dan koperasi; (8) urusan perburuhan; (9) urusan sosial; (10) urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya; (11) urusan penerangan; (12) urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; (13) urusan kesehatan; (14) urusan lalu lintas dan angkutan bermotor; (15) urusan perusahaan.

Meskipun DIY berintegrasi dengan Pemerintah Republik Indonesia tetapi birokrasi pemerintahan Keraton tidak dihapuskan, namun sedikit demi sedikit dipisahkan dari birokrasi pemerintahan daerah yang merupakan pengembangan Bagian Kanayakan yang dulu dikepalai oleh Papatih Dalem. Pada dasarnya kedua pemerintahan itu dikepalai oleh Sultan, tetapi sebagai menteri Sultan tidak selalu tinggal di Yogyakarta, maka dalam pemerintahan sehari-hari pemerintahan daerah yang berpusat di Kepatihan dipimpin oleh Sri Paku Alam VIII dan pemerintahan Keraton yang disebut Parentah Hageng Keraton (PHK) dipimpin oleh G.P. Hangabehi. Kecuali itu masih ada peristiwa yang terjadi pada tahun 1951 yang menunjukkan adanya permasalahan yang berkaitan dengan upaya pengintegrasian Yogyakarta dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk menjadikan DIY sungguh-sungguh daerah istimewa dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, lewat Sekretariat Daerah Sultan mengirim surat kepada Pangageng Parentah Hageng Keraton pada tanggal 18 April 1951 yang antara lain berisi pernyataan bahwa pada waktu sekarang Pemerintah DIY sudah tidak mempunyai tanggungjawab kepada Keraton (sultan sudah ditanggung oleh Kementerian Dalam Negeri). Dengan demikian Keraton sudah pisah dengan Nagari.<sup>26</sup>

Pada tanggal 17 Januari 1957 Presiden mengundang UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Penjelasan Umum UU No. 1 Tahun 1957 menegaskan, kepala daerah istimewa tidak dipilih oleh dan dari anggota-anggota DPRD, tetapi diangkat oleh Pemerintah Pusat dari

---

<sup>26</sup> Surat Sekretariat KDIY/Sp/No: S/K/D – 4/R, tanggal 18 April 1951 (Arsip Keraton Ngajogjakarta), seperti dikutip oleh P.J. Suwarno dalam, *Hamengku Buwono IX...*, *Op.Cit.*, Hlm. 291.

keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu. Jadi keistimewaan masih terletak pada kedudukan kepala daerahnya. Dalam suatu daerah istimewa dapat pula diangkat seorang wakil kepala daerah apabila daerah istimewa itu terbentuk sebagai gabungan dari beberapa bekas swapraja seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (Pasal 25).

Ketika berlaku UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5) menegaskan, kepala daerah dan wakil kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini, adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan. Demikian pula ketika UU No. 5 Tahun 1974 lahir menggantikan UU No. 18 Tahun 1965, masalah Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam Pasal 91 b, yang dirumuskan sebagai berikut: "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya."

Setelah Pemerintahan Orde Baru lengser, UU No. 5 Tahun 1974 diganti dengan UU No.

22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan Daerah Istimewa dalam Pasal 122 menegaskan bahwa: "Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini". Kemudian di dalam Penjelasan Pasal 122 ditegaskan bahwa: "...Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini".

Begitupun ketika UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 225 menegaskan, daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-undang diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam Undang-undang lain. Ketentuan dalam UU ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-undang tersendiri.<sup>27</sup>

Pengaturan tentang Daerah Istimewa

---

<sup>27</sup> Yang dimaksud dengan Undang-undang tersendiri adalah UU No. 34 Tahun 1999 tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta, UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, jo UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

---

Yogyakarta sebagaimana disebutkan dalam Pasal 226 ayat (2), menegaskan: "Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-undang ini." Dari penegasan undang-undang baik yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun penggantinya, UU No. 32 Tahun 2004, pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mengalami perubahan. Artinya apa yang telah ditetapkan dalam UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 adalah tetap.

Sebagaimana diakui oleh UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004, bahwa letak keistimewaan DIY ada pada pengangkatan Gubernur *dengan mempertimbangkan* calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur *dengan mempertimbangkan* calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini. Artinya, sepanjang calon dari keturunan Kasultanan maupun Pakualaman masih ada yang memenuhi persyaratan kecakapan dalam memimpin, jujur, amanah, dan didukung oleh rakyatnya, patut untuk dipertimbangkan. Tetapi apabila tidak ada lagi yang memenuhi persyaratan tersebut, maka masyarakat dapat mengusulkan calon lain dari luar keluarga (keturunan) Kasultanan ataupun Pakualaman.

Meskipun UUD 1945 telah mengalami perubahan, utamanya Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis, tetapi ternyata Pemerintah Pusat masih sangat menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa sebagaimana

diatur dalam Pasal 18B yang berbunyi sebagai berikut: *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.* Dengan demikian, dapat diartikan bahwa pengisian jabatan kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur) di DIY melalui pengangkatan sebagaimana yang sekarang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dari pendekatan historis, filosofis, maupun yuridis, tidak bertentangan dengan konstitusi, bahkan mendapatkan jaminan dari konstitusi.

### Penutup

Berkembangnya arus demokratisasi pasca Orde Baru yang mewarnai penyelenggaraan otonomi daerah, memberikan spirit bagi masyarakat di daerah untuk ikut andil (partisipasi) dalam mewarnai berbagai aktivitas dan tuntutan akan demokrasi, keadilan dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Berdasarkan hak asal usul daerah yang bersifat istimewa, sebagaimana disinyalir oleh Pasal 18B UUD 1945, maka melalui pendekatan historis, filosofis maupun yuridis letak keistimewaan DIY ada pada jabatan kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur) yang jauh sebelum Indonesia lahir Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII masing-masing sudah menjadi kepala pemerintahan (Sultan/Paku-alam) di daerah kekuasaannya.

### Daftar Pustaka

- Atmakusumah (penyunting), *Tahta Untuk Rakyat*, Gramedia, Yogyakarta, 1982.  
Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993.

- GBPH H. Joyokusumo dkk., *Draft Akademik RUU Tentang DIY*, Yogyakarta, 18 Maret 2004.
- Ni'matul Huda, *Penyelesaian Status Hukum Tanah Keraton Yogyakarta Setelah Diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY*, Laporan Penelitian, Lembaga Penelitian UII, Yogyakarta, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- P.J. Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*, Kanisius, Yogyakarta, 1994.
- Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984.
- Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Usep Ranuwidjaja, *Swapraja, Sekarang dan Di Hari Kemudian*, Djambatan, Jakarta, 1955.
- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah