

**Perwujudan politik hukum desentralisasi asimetris melalui perda dan perdais di daerah istimewa yogyakarta****Y. Hartono, C. Kastowo**

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

*Abstract*

**Abstract:** *Local government in Indonesia has diversity where the potential and circumstances of each region are not always the same. Therefore, the implemented decentralization cannot be generalized for all regions, but sees the potential, circumstances, specificities and specialties of the regions (asymmetric decentralization). This research analyzes how asymmetric decentralized legal politics according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and its realization in the Special Region of Yogyakarta through Perda and Perdais since the enactment of the Privileges Law. Based on the analysis, the legal politics of asymmetric decentralization in the Special Region of Yogyakarta contains two dimensions, namely as an Autonomous Region whose governmental affairs are stipulated by a Perda and as a Special Region whose governmental affairs are stipulated by Perdais. This research is a juridical normative research that seeks and analyzes problems related to the asymmetrical politics of decentralization and its manifestation in governance in the Special Region of Yogyakarta. This analysis is described through descriptions that are arranged systematically on the basis of theoretical and statutory bases related to a deductive frame of mind. From the analysis, it can be concluded that the legal politics of asymmetrical decentralization in the 1945 Constitution is in the form of recognition and respect for regional government units that are special or special in nature as well as indigenous peoples and their traditional rights. The regional regulations issued by the Yogyakarta Special Region Government do not fully reflect asymmetric decentralization. Asymmetric decentralization is reflected in the Perdais which regulates special functions which fall under the authority of the Special Region of Yogyakarta.*

**Keywords:** *legal politics, asymmetric decentralization, Regional Regulations, Special Regional Regulations.*

---

**PENDAHULUAN**

Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 adalah Negara Kesatuan. Dalam Negara kesatuan dapat dibedakan dalam negara kesatuan dengan mempergunakan asas desentralisasi, di mana pemerintah local dapat membuat peraturan perundangan di tingkat lokal untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri atas dasar delegasi kewenangan atau atribusi kewenangan dan negara kesatuan dengan mempergunakan asas

---

sentralisasi di mana pemerintah lokal tidak dapat membuat peraturan perundangan di tingkat lokal karena seluruh kebijakan Negara sifatnya terpusat, dan pemerintah local hanya sekedar sebagai alat pemerintah pusat.<sup>1</sup>

Dari kedua bentuk tersebut, Indonesia adalah negara kesatuan dengan mempergunakan asas desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UUD 1945 hasil amandemen telah menentukan tingkatan penyelenggaraannya dalam pemerintah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota yang pelaksanaannya diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Mendasarkan pada asas desentralisasi, daerah disertai otonomi untuk menyelenggarakan rumah tangganya melalui penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban daerah. Undang-Undang Dasar 1945 telah menentukan bahwa otonomi yang dijalankan oleh daerah adalah otonomi seluas-luasnya. Oleh sebab itu daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kemampuan dan keadaan daerah, kecuali urusan-urusan pemerintahan yang secara absolut menjadi kewenangan pemerintah pusat. Konsekuensi otonomi seluas-luasnya adalah, setiap daerah memiliki wewenang mengatur urusan pemerintahannya sendiri sesuai dengan kemampuan dan keadaan daerah. Urusan-urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh daerah otonom telah ditetapkan oleh UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana tercantum dalam Lampiran UU tersebut.

Di samping sebagai daerah otonom, Daerah Istimewa Yogyakarta juga merupakan daerah yang memiliki keistimewaan, sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2). Kedudukan Yogyakarta sebagai daerah istimewa selanjutnya diatur dengan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam kedudukan sebagai daerah istimewa, maka dalam hal urusan pemerintahan memiliki keistimewaan yang tidak dimiliki daerah/provinsi lain.

Ketika Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 berlaku, dalam perjalanannya diundangkan Undang-undang No. 23 Tahun 2014. Sejak berlakunya kedua undang-undang ini hingga akhir tahun 2019, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah menetapkan 86 (lima puluh enam) Peraturan Daerah dan 5 (lima) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais). Peraturan daerah ditetapkan dalam rangka melaksanakan Urusan Pemerintahan Wajib maupun Urusan Pemerintahan Pilihan sebagai pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014. Sedangkan Perdais ditetapkan untuk melaksanakan urusan-urusan Istimewa sebagai pelaksanaan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012.

Penyerahan urusan pemerintahan yang sesuai dengan kemampuan dan keadaan daerah akan menunjukkan bahwa desentralisasi yang dilaksanakan adalah desentralisasi asimetris. Dalam konteks konstitusi, perlu dilakukan penelitian dan kajian tentang politik hukum desentralisasi asimetris menurut UUD 1945 dan perwujudan desentralisasi asimetris di Daerah Istimewa Yogyakarta. Di samping itu juga perlu diteliti dan dikaji peraturan-peraturan daerah istimewa dan peraturan-peraturan daerah yang mengejawantahkan desentralisasi asimetris,

---

<sup>1</sup> B. Hestu CiptoHandoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 2015, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 124

Hoessien menyatakan desentralisasi sebagai otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi dengan jalan menjelmakannya sebagai daerah otonom. Sebagai pancaran kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah<sup>2</sup> Dalam wacana administrates, termasuk yang dirumuskan dalam naskah perundang-undangan, desentralisasi adalah pelimpahan wewenang.<sup>3</sup>

Mawhood mendefinisikan desentralisasi adalah *devolution of power from central to local governments* (devolusi kekuasaan dari pemerintah kepada pemerintah daerah)<sup>4</sup>. Dengan kata lain devolusi adalah pembentukan dan pemberdayaan unit-unit pemerintahan di tingkat lokal oleh pemerintah pusat dengan kontrol pusat seminimal mungkin dan terbatas pada bidang-bidang tertentu saja.<sup>5</sup>

Sesuai dengan tujuannya, otonomi dilaksanakan guna mencapai efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Oleh sebab itu, urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah adalah urusan-urusan pemerintahan yang oleh pemerintah dipandang lebih baik apabila dilaksanakan oleh daerah sesuai dengan kemampuan dan keadaan daerah.

Secara praksis, di Negara kesatuan yang berdasarkan pada prinsip demokrasi dan kesejahteraan (*welfare state*), desentralisasi menjadi suatu pilihan terbaik. Di Negara yang heteroginitasnya tinggi, baik dari aspek kemampuan daerah, keadaan sumberdaya alam, sosial budaya serta geografis, maka untuk menjaga efektifitas pemerintahan dan demokratisasi, asas desentralisasi akan dilaksanakan. Kondisi ini yang kemudian melahirkan sistem rumah tangga nyata (*riil*), di mana urusan-urusan pemerintahan (urusan pangkal maupun urusan tambahan) akan didasarkan pada kemampuan dan keadaan nyata yang terdapat di daerah. Dengan demikian, jumlah dan jenis urusan yang akan menjadi wewenang daerah tidak selalu harus sama antar daerah yang satu dengan daerah yang lain. Inilah yang kemudian biasa disebut dengan desentralisasi asimetris. Sistem rumah tangga daerah merupakan tatanan yang bersangkutan dengan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.<sup>6</sup>

Istilah Sistem Rumah tangga Nyata (*Riil*) pertama kali dijumpai dalam Penjelasan UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang antarab lain menyatakan bahwa perlu kiranya kita mendasarkan pada keadaan yang riil, pada kebutuhan dan

<sup>2</sup><http://nurjatiwidodo.lecture.ub.ac.id/category/artikel/>

<sup>3</sup>Purwo Santoso, 2010, *Satu Dekade, Separuh Jalan Proses Desentralisasi*, Jurnal Desentralisasi, Lembaga Administrasi Negara, Vol 8, No 5, 2010.

<sup>4</sup>Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, hlm. 33.

<sup>5</sup> Niken Nurmiyati, *et all*, *Desentralisasi Politik Dalam Ranah Otonomi Daerah (Studi Pada Pemberdayaan Petani Bawang Merah Di Desa Sekuan Makmur Kecamatan Muara Komam Kabupaten Paser Provinsi Kalimantan Timur)*, Jurnal Moderat, Vol 6, No. 2, 2020.

<sup>6</sup> Bagir Manan, 1990, Hubungan antara pusat dan Daerah berdasarkan asas Desentralisasi menurut Undang-Undang Dasar 1945, (Desertasi). Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm 24

kemampuan yang nyata.<sup>7</sup> Dalam praktiknya di Indonesia, system rumah tangga riil (nyata) dikombinasikan dengan “batasan” bertanggungjawab.<sup>8</sup> Pelaksanaan system rumah tangga riil dengan batasan bertanggungjawab tergantung pada system dan sifat pemerintahan yang berada di pusat. Menurut H.A.S Natabaya dkk, pada sidang umum MPR tahun 1973 lahir GBHN baru sebagai hasil dari pemilihan umum tahun 1971 dengan Tap MPR No 11 tahun 1973 yang didalamnya termasuk kebijakan politis mengenai otonomi daerah yang menganut otonomi nyata dan bertanggung jawab.<sup>9</sup> yang selanjutnya lahirlah UU No 5 tahun 1974 yang melanjutkan nafas otonomi nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan amanat GBHN 1973 dan menitik beratkan otonomi itu pada daerah tingkat II (Kabupaten).<sup>10</sup>

Konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum harus memenuhi legalitas pemerintahan dimana dalam menyelenggarakan pemerintahannya harus legal, pemerintah baik pusat dan daerah harus mendasarkan pada peraturan perundang-undangan. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, perundang-undangan yang menjadi wadah dan dasar kebijakan daerah sebagai daerah otonom adalah Peraturan daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan daerah memiliki materi muatan<sup>11</sup>:

1. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan;
2. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
3. memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara lebih rinci Soehino menyebutkan materi yang harus diatur dalam peraturan daerah adalah<sup>12</sup>

- a. materi materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak dan retribusi daerah.
- b. materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangana-larangan dan keajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana;
- c. materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penertiban garis sepadan;
- d. materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam pearuran perundang-undangan yang sederajad dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengtan peraturan daerah.

Adapun permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

---

<sup>7</sup> B. Hestu Cipto Hsndoyo, 2020, *Demokrasi Desentralistik dalam Belunggu Bukameral Semu*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta. 317.

<sup>8</sup> Lihat misalnya di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

<sup>9</sup> Achmad Namlis, *Dinamika Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Kajian Pemerintahan, Vol IV, No 1, Maret, 2018

<sup>10</sup> *ibid*

<sup>11</sup> Lihat Pasal 236.

<sup>12</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, 2014, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 135-137.

1. Bagaimanakah politik hukum desentralisasi asimetris menurut UUD 1945 dan konsep desentralisasi asimetris dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apakah Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Istimewa yang ditetapkan telah mewujudkan desentralisasi asimetris di Daerah Istimewa Yogyakarta?

## METODE

Penelitian ini merupakan penelitian juridis normatif yang mencari dan menganalisis permasalahan-permasalahan yang terkait dengan politik desentralisasi asimetris dan perwujudannya dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya UU No. 13 Tahun 2012. Penelitian juridis normatif membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum. Asas-asas ini tergambar dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>13</sup> Atau menurut Peter Mahmud Marzuki merupakan metode pendekatan perundang-undangan.<sup>14</sup> Analisis ini dijabarkan melalui uraian-uraian yang disusun secara sistematis dengan mendasarkan pada dasar teori dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

Sumber data berasal dari data sekunder yang meliputi Bahan Hukum Primer yang berupa peraturan perundang-undangan dan Bahan Hukum Sekunder yang berupa literatur, hasil-hasil penelitian para sarjana atau artikel-artikel ilmiah yang berkaitan dengan objek penelitian serta pendapat hukum.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Perkembangan Negara-negara modern karena faktor ekonomi global, ketidakpuasan warganegara dan krisis fiskal menuntut negara-negara untuk melakukan perubahan tidak hanya disektor birokrasi dan administrasi public, tetapi juga perubahan terhadap format kelembagaan Negara.<sup>15</sup> Dari beberapa respon perubahan oleh Negara-negara yang relative sama, menurut Alice Rivlin ketika menjabat sebagai *Director of the U.S Office of management and Budget* adalah unit-unit pemerintahan harus mendesentralisasikan kewenangan dan devolusi pertanggungjawaban ke lapisan pemerintahan yang lebih rendah.<sup>16</sup> Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui asas desentralisasi merupakan upaya melakukan perubahan terhadap format kelembagaan Negara, khususnya yang menyangkut hubungan pusat dan daerah dan kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia yang kemudian diatur di dalam undang-undang Pemerintahan Daerah tidak dapat dilepaskan dari arah dan tujuan yang hendak dicapai. Dengan perkataan lain, hal ini akan terkait dengan politik hukum yang melatarbelakangi pembentukan undang-undang sebagai aturan hukumnya. Dikatakan politik hukum jika hukum ditugaskan

<sup>13</sup> lihat Zainuddin Ali, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 24.

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 96.

<sup>15</sup> Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, 2015, *Penguatan System Pemerintahan Dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 85.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 86.

mengemban *misi* suatu masyarakat, suatu bangsa, suatu Negara untuk mewujudkan *visi* yang dituju oleh masyarakat, bangsa dan negara tersebut.<sup>17</sup> Pandangan ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Padmo Wahjono dalam bukunya Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum yang merumuskan politik hukum sebagai *kebijakan dasar* yang menentukan *arah, bentuk, maupun isi* dari hukum yang akan dibentuk.<sup>18</sup> Dalam konteks pembentukan undang-undang, Politik hukum merupakan garis kebijakan tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan membuat hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum di dalam UUD 1945.<sup>19</sup>

Sejarah keberadaan dan kelahiran pemerintahan lokal serta keberagaman akan kemampuan dan keadaan daerah menimbulkan konsekuensi pelimpahan atau penyerahan wewenang/urusan pemerintahan tidak bisa disamaratakan (simetris desentralisasi). Perbedaan-perbedaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (desentralisasi) dengan kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri justru dimaksudkan untuk mewujudkan efektifitas pemerintahan. Maka sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Gunawan A. Tauda, bahwa politik hukum (*legal policy*) tentang desentralisasi yang digariskan UUDNRI Tahun 1945 mengisyaratkan keniscayaan penerapan “desentralisasi asimetris” yang menekankan kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.<sup>20</sup>

Keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan juga daerah-daerah tingkat bawah lainnya dapat dipandang sebagai implementasi desentralisasi dan devolusi dalam menghadapi perubahan tersebut. Sejarah terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dapat dilepaskan dari sejarah dimasa revolusi. Beberapa saat setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, Sultan HB IX dan Paku Alam VIII pada tanggal 5 September 1945 mengeluarkan Maklumat sebagai pernyataan Kasultanan Jogyakarta dan Kadipaten Pakualaman adalah bagian dari NKRI yang kemudian diikuti dengan pemberian Piagam Kedudukan oleh Pemerintah Pusat. Piagam Kedudukan juga dapat dikatakan sebagai muasalnya keistimewaan Jogyakarta karena di dalamnya menyangkut keberadaan Sultan sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, yang kemudian dikuatkan dengan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan landasan dan jaminan konstitusionalnya di dalam UUD 1945, khususnya dalam Pasal 18B dimana negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada dasarnya juga merupakan perwujudan asas desentralisasi yang terbentuk dalam kesatuan pemerintahan daerah yang

<sup>17</sup> Bernard L. Tanya, 2011, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 4,

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm.3.

<sup>19</sup> Dian Putri Pratama, Retno Saraswati, Suparno, *Kajian tentang politik Hukum UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta*, Jurnal Diponegoro Law Review, Vol 1, Nomor 2, tahun 2013, hlm. 5.

<sup>20</sup> Kadek Cahya Susila Wibawa, *Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 3, August 2019, hlm. 402-403

memiliki otonomi (daerah otonom). Dengan perkataan lain, Daerah istimewa Yogyakarta disamping sebagai daerah istimewa juga sebagai daerah otonom.

Sebagai daerah otonom memiliki wewenang membentuk peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Dengan demikian keberadaan peraturan daerah sebagai jenis peraturan perundang-undangan ditingkat daerah pada hakikatnya merupakan konsekuensi diterapkannya otonomi daerah baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.<sup>21</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hal ini peraturan daerah harus mendasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut. Menurut A. Hamid S. Attamimi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut khususnya dalam ranah keindonesiaan meliputi: cita hukum Indonesia, asas Negara Berdasar atas Hukum, dan asas Pemerintahan berdasar system Konstitusi.<sup>22</sup> Adapun berdasarkan pada pasal Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Peraturan daerah sebagai produk hukum daerah merupakan produk pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) sebagai representasi rakyat daerah. Peraturan daerah harus mencerminkan keinginan, kebutuhan masyarakat daerah dan memberikan kepastian hukum serta keadilan. Peraturan perundang-undangan, merupakan penjelmaan dari preferensi masyarakat yang menghendaki terwujudnya kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan.<sup>23</sup> Hal ini berlaku juga pada peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai *daerah otonom* diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan sebagai *daerah istimewa* diatur dalam UU No. 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kedua UU ini memberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai daerah otonom yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan daerah (Perda) dan sebagai daerah istimewa yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais).

Berlakunya Undang-undang Keistimewaan memberikan kewenangan dalam urusan istimewa yang meliputi:

<sup>21</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit*, hlm. 127.

<sup>22</sup> Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PR Rajagrafindo persada, Jakarta, hlm 24.

<sup>23</sup> W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislatif Drafting (Teori dan Praktik Pembuatan Peraturan daerah)*, 2009, Universitas Atma jaya Yogyakarta, hlm. 71.

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. kebudayaan;
- d. pertanahan; dan
- e. tata ruang.

Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) yang ditetapkan untuk melaksanakan urusan-urusan istimewa sejak berlakunya UU Nomor. 13 Tahun 2012, adalah:

1. Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Perdais Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
3. Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, Dan Wewenang Gubernur Dan Wakil Gubernur;
4. Perdais Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa;
5. Perdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten;
6. Perdais Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten;
7. Perdais Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan Dan Pengembangan Kebudayaan; dan
8. Perdais Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perdais Nomor 1 Tahun 2018 tersebut sekaligus mencabut Perdais Nomor 3 tahun 2015

Dikaitkan dengan politik hukum, keberadaan UU No. 13 Tahun 2012 adalah sebagai jawaban atas pertanyaan yang selama ini ditunggu oleh masyarakat Jogjakarta tentang keistimewaan di mana dalam undang-undang tersebut mengatur (lima) keistimewaan, yaitu tata cara penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, kelembagaan pemerintah DIY, kebudayaan, pertanahan serta tata ruang.<sup>24</sup> Pandangan hasil kajian di atas pada dasarnya juga sejalan dengan keputusan para perumus UUD 1945 pada rapat PAH I BP MPR yang mendasarkan pada politik hukum negara kesatuan dan politik hukum otonomi daerah, yang salah satunya adalah bahwa dalam pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat.<sup>25</sup> Satu-satunya pasal dalam UUD 1945 yang mengatur tentang keberadaan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa (juga yang bersifat khusus) adalah Pasal 18 B. Oleh sebab itu, keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada dasarnya merupakan perwujudan garis kebijakan (politik hukum) Pasal 18 B di mana Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa

<sup>24</sup> Dian Putri Pratama, Retno saraswati, Suparno, *Op.cit*, hlm 10

<sup>25</sup> Dianora Alivia, *Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia*, Jurnal RechtIdee, Vol. 14, No. 2, Desember 2019, hlm 163.



serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Urusan keistimewaan dalam bidang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, Dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, Dan Wewenang Gubernur Dan Wakil Gubernur. Berdasarkan Perdais ini ditentukan bahwa Pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh Presiden. Ketentuan ini mendasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Merintah Nomor. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah. Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor. 16 Tahun 2016, pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan oleh Presiden dan dilaksanakan di ibukota negara. Dengan demikian, pelantikan Gubernur/Wakil Gubernur DIY dilakukan bersama-sama dengan pelantikan Gubernur/Wakil Gubernur Provinsi lainnya, sehingga dalam konteks pelantikan ini, bisa dikatakan tidak memiliki keistimewaan.

Keistimewaan dalam hal jabatan Gubernur yang dijabat oleh Sultan dan Wakil Gubernur yang dijabat oleh Paku Alam, bisa dikatakan sebagai keistimewaan yang utama. Hal ini karena penentuan jabatan tersebut dilakukan secara istimewa, yaitu melalui *penetapan*, bukan dengan pemilihan seperti Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi lainnya. Catatan penting yang dapat diberikan terhadap syarat calon Gubernur secara umum tidak berbeda dengan apa yang ditentukan dalam UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perpu 1 tahun 2014 tentang Pilgub, Pilbup dan Pilwalkot menjadi UU. Demikian juga dalam hal pelantikan Gubernur yang dilakukan oleh Presiden di Ibukota Negara. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 88/PUU-XIV/2016 sebagai putusan atas permohonan Judicial Review Pasal 18 ayat (1) huruf m UU Kesitimewaan hanya memutuskan bahwa syarat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidak lagi membedakan antara laki-laki dan perempuan, sama seperti syarat Gubernur dan Wakil Gubernur di provinsi lainnya.

Penetapan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur seharusnya merupakan satu kesatuan dengan proses pelantikan. Berbeda dengan Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi lainnya, Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dipegang oleh Raja dan Adipati yang dalam masyarakat Jogja tidak hanya sekedar pemimpin politik-administratif, tetapi juga merupakan pemimpin yang memiliki aspek spiritual, agama (panatagama), dan budaya. Dalam kedudukan seperti itu, maka hubungan antara pemimpin (Gubernur/Sultan) dengan rakyat (Yogyakarta) memiliki hubungan yang tidak hanya mengandung aspek politik-administratif, tetapi juga hubungan yang mengandung aspek spiritual-kultural.

Mendasarkan pada kedudukan seperti itu pula maka dalam pelantikannya perlu dilakukan secara “istimewa” agar tidak mengurangi makna istimewa dalam penetapannya. Pelantikan perlu dilakukan dengan memperhatikan aspek spiritual dan kultural melalui seremoni yang selama ini dijalankan sehingga tetap terjalin hubungan emosional dan bathin antara pemimpin dengan rakyat dalam aspek-aspek tersebut. Kalaupun perundang-undangan menentukan bahwa pelantikan dilakukan di ibukota negara sebagai simbol negara (pemerintah pusat) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor. 16 tahun 2016, hal itu bisa

dilakukan di Istana Negara (Gedung Agung) di Yogyakarta yang dapat dikatakan sebagai simbol Negara.

Dalam aspek kelembagaan dan kewenangan, perlu diperhatikan Perdas Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, yang mencabut Perdas Nomor 3 tahun 2015. Hal ini penting karena menyangkut kelembagaan dan kewenangan. Perdas No. 1 Tahun 2018 adalah satu-satunya pengaturan tentang Kelembagaan Pemerintahan Daerah. Konsekuensi adanya urusan otonomi dan urusan keistimewaan yang menjadi wewenang Pemerintah Daerah DIY, beberapa lembaga daerah memiliki tanggung jawab mengurus kedua jenis urusan pemerintahan tersebut. Dengan demikian dalam melaksanakan urusan keistimewaan dan urusan otonom guna menjaga efektifitas dan efisiensi reorganisasi dan restrukturisasi lembaga menjadi penting artinya. Hal ini dapat dilakukan dengan pemisahan ke dalam sub unit/sub bagian dalam satu unit/bagian, untuk menyelenggarakan urusan kesitimewaan dan urusan otonom. Hal ini penting, karena disamping menyangkut penegelolaan anggaran juga untuk menjaga agar tidak terjadi tumpang tindih antara urusan keistimewaan dan urusan otonom yang memiliki aspek/jenis urusan yang sama.

Urusan kebudayaan merupakan wewenang Pemerintah DIY sesuai dengan sebutan Kota Yogyakarta dan daerah-daerah lain di wilayah DIY sebagai kota budaya serta banyaknya warisan-warisan budaya. Sesuai dengan perintah UU No. 13 Tahun 2012, urusan keistimewaan Kebudayaan diatur dengan Perdas. Kalaupun Pemerintah Daerah DIY telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya, tetapi Perda ini bukan dalam rangka melaksanakan urusan keistimewaan tetapi ditetapkan dalam rangka melaksanakan urusan otonomi berdasarkan UU No. 23 tahun 2014.

Perdas tentang Kebudayaan, membawa konsekuensi akan terdapat dua produk hukum daerah yang memiliki aspek/jenis urusan yang sama. Dari sisi materi muatan dapat terjadi tumpang tindih, terutama terkait dengan pembiayaan. Dalam Peraturan Daerah tata nilai Budaya, sumber pembiayaan salah satunya berasal dari pemerintah daerah Provinsi, yang berarti dari APBD. Di satu sisi, pembiayaan urusan keistimewaan didanai dari Dana Istimewa (Danais). Untuk itu perlu dilakukan kajian untuk menentukan kebijakan, materi muatan dalam Perda Tata Nilai yang diintegrasikan dalam Perdas Kebudayaan, sehingga pembiayaan urusan kebudayaan hanya melalui satu sumber. Dari sisi pengawasan hal ini juga akan lebih mudah. Satu hal yang juga perlu mendapatkan perhatian adalah menentukan kriteria atau ukuran terkait tata nilai budaya Yogyakarta.

Urusan di bidang pertanahan memiliki kesitimewaan dalam aspek ruang lingkup (*scope*) kewenangan dan jenis hak miliknya. Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman merupakan subyek hukum yang dapat menjadi subyek hak milik atas tanah. Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini berarti bahwa pengelolaan hanya terbatas pada tanah-tanah Sultan Grond dan Paku Alaman Grond

Mendasarkan pada Perdas No. 1 Tahun 2013 sebagaimana diubah dengan Perdas No. 1 Tahun 2015, dalam urusan Pertanahan Kasultanan memiliki wewenang pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah kadipaten. Namun demikian, “ketidakjelasan” wilayah tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dapat menimbulkan persoalan dalam hal

pengelolaan dan pemanfaatan tanah. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, verifikasi tanah-tanah Kasultanan dan tanah kadipaten menjadi penting artinya. Urusan pertanahan sebagai urusan keistimewaan merupakan kebijakan yang tepat. Dilihat dari aspek kesejarahan dan fakta yang ada, dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta masih terdapat tanah yang menjadi milik Kasultanan dan Kadipaten, serta diakui keberadaannya yang tidak terdapat di daerah-daerah lain.

Urusan Tata Ruang di satu sisi merupakan urusan keistimewaan, di sisi lain juga merupakan urusan otonomi yang diserahkan oleh pemerintah menurut UU No. 23 Tahun 2014. Di DIY urusan pemerintahan yang menyangkut persoalan tata ruang telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY Tahun 2019-2039. Terkait dengan penataan ruang sebagai urusan istimewa, Kasultanan dan Kadipaten memiliki kewenangan meski terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Untuk menunjukkan desentralisasi asimetris secara riil, maka pengelolaan dan pemanfaatan ruang didasarkan pada filosofi yang masih menjadi nilai-nilai dan melekat pada masyarakat Yogyakarta yaitu<sup>26</sup>:

- a. harmoni, kelestarian lingkungan, sosial ekonomi (hamemayu hayuning bawana);
- b. spiritual-transenden (sangkan paraning dumadi);
- c. humanisme, asas kepemimpinan demokratis (manunggaling kawula lan Gusti);
- d. kebersamaan (tahta untuk rakyat);
- e. harmonisasi lingkungan (sumbu imajiner Laut Selatan-Kraton-Gunung Merapi);
- f. ketaatan historis (sumbu filosofis Tugu-Kraton-Panggung Krapyak);
- g. filosofi inti kota (catur gatra tunggal); dan
- h. delineasi spasial Perkotaan Yogyakarta ditandai dengan keberadaan masjid pathok negara.

Mendasarkan pada Perdais yang telah ditetapkan, dapat dikatakan bahwa urusan-urusan istimewa DIY telah mendapatkan dasar hukumnya sebagai wujud delegasi wewenang dari UU Keistimewaan. Perdais sebagai peraturan yang secara spesifik mengatur urusan-urusan istimewa DIY pada dasarnya merupakan perwujudan dari desentralisasi asimetris di DIY.

Apabila dianalisis, urusan istimewa dalam hal kedudukan dan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur merupakan desentralisasi asimetris yang sebenarnya karena persoalan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berbeda dengan daerah-daerah provinsi lainnya. Berbeda dengan urusan-urusan istimewa DIY lainnya yang pada dasarnya juga dimiliki oleh daerah/provinsi lainnya sebagai urusan otonomi, meskipun tetap ada perbedaan seperti, urusan Pertanahan yang terbatas hanya mengatur tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten, serta urusan tata ruang yang hanya mengatur Tata Ruang Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten saja.

Keistimewaan DIY juga tampak dalam pembiayaan urusan istimewa. Pendanaan urusan istimewa telah ditentukan oleh Pemerintah melalui Peraturan Menteri Keuangan No.173/Pmk.07/2017 Tentang Tata Cara Pengalokasian Dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menetapkan bahwa Dana Keistimewaan Daerah Istimewa

<sup>26</sup> Lihat Pasal 53 Perdais Nomor 1 Tahun 2015

Yogyakarta yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa. Pengertian tentang Dana Keistimewaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 3 Permenkeu secara limitatif telah menentukan penggunaan dana keistimewaan (Danais), yaitu hanya untuk membiaya Kewenangan Istimewa Hal ini mengandung konsekuensi bahwa Pemerintah DIY perlu menentukan aktivitas-aktivitas yang termasuk dalam (aspek) kewenangan istimewa. Sebagai upaya menyerap Danais dan melaksanakan urusan-urusan istimewa, aktivitas-aktivitas yang mendukung penyelenggaraan urusan istimewa dapat dipertimbangkan dengan melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota, khususnya urusan istimewa bidang tata ruang, pertanahan dan kebudayaan. Urusan-urusan istimewa yang diatur dalam Perdas apabila dilihat dari histori dan keadaan daerah pada dasarnya merupakan implementasi sistem rumah tangga nyata (riil) karena urusan-urusan istimewa tersebut sesuai dengan keadaan nyata di daerah.

Pada waktu berlakunya UU Keistimewaan, pada tanggal 30 September 2014 diundangkan UU Nomor. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mendasarkan pada Undang-undang pemerintahan daerah ini, urusan yang menjadi kewenangan daerah adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Terdapat persoalan konsep dan yuridis ketika UU Nomor. 23 Tahun 2014 ini diterapkan. Persoalan konsep dan yuridisnya adalah, UU ini memaknai desentralisasi sebagai *penyerahan urusan pemerintahan*, yang pada dasarnya merupakan ciri dari sistem rumah tangga/otonomi materiil, di mana pemerintah telah menentukan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah daerah. Dalam UU ini disebut dengan Urusan Pemerintahan Wajib. Namun, di satu sisi UUD 1945 (yang menjadi landasan konstitusional UU Nomor. 23 tahun 2014) menganut prinsip otonomi seluas-luasnya yang lebih sesuai dengan sistem rumah tangga/otonomi riil.

Tahun 2014 sebagai konsekuensi desentralisasi menurut konsep undang-undang ini yaitu *penyerahan urusan pemerintahan* di mana pemerintah telah menentukan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah daerah. Konsep desentralisasi sebagai *penyerahan urusan pemerintahan* secara konsep tidak sejalan dengan desentralisasi asimetris karena urusan-urusan pemerintahan telah ditentukan secara limitatif baik jumlah, jenis maupun wewenang pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana tercantum dalam Lampiran undang-undang ini.<sup>27</sup>

Melihat perda-perda di atas, dapat diketahui bahwa perda-perda tersebut pada dasarnya hanya melaksanakan urusan-urusan pemerintahan sebagai urusan urusan otonomi baik urusan wajib maupun urusan pilihan yang bersifat umum, yang mengandung aspek ekonomi, keuangan, lingkungan, sosial, dan aspek lainnya sebagaimana telah ditentukan oleh undang-undang. Urusan-urusan otonomi ini yang juga diberikaan kepada daerah-daerah lain meski kemampuan dan keadaan daerah belum tentu sama. Namun demikian, jika melihat materi muatan perda-perda di atas, terdapat pula Perda yang merupakan perwujudan desentralisasi asimetris, seperti Perda tentang Transportasi Tradisional Becak Dan Andong, Perda tentang Arsitektur Bangunan Berciri Khas Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Perda tentang

<sup>27</sup> Dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 terdapat 32 urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Pemeliharaan Dan Pengembangan Batik Jogja, di mana perda-perda ini mengatur materi muatan sesuai dengan potensi, keadaan dan kekhasan DIY.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tentu tekah menetapkan rencana-rencana pembangunan, baik reencanaan jangka menengah maupun rencana jangka panjang. Pemerintah DIY juga telah menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) sebagai penjabaran Rencana Pembangunan Nasional. Dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (2015-2019) dan Lima Tahun Keempat (2020-2025) DIY<sup>28</sup>, telah ditetapkan misi daerah, yaitu mewujudkan budaya adiluhung yang didukung dengan konsep, pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya secara berkesinambungan, mewujudkan kepariwisataan yang kreatif dan inovatif dan mewujudkan sosiokultural dan sosioekonomi yang inovatif, berbasis pada kearifan budaya lokal. Mendasarkan pada misi Lima Tahun Keempat itulah pemerintah DIY memiliki dasar dan pedoman dalam menyusun kebijakan yang ditetapkan dalam produk hukum daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan otonom dalam mewujudkan desentralisasi asimetris di daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan potensi, keadaan dan kekhasan daerah.

## Kesimpulan

Politik hukum desentralisasi asimetris dalam UUD 1945 tergambar dalam Pasal 18 B di mana Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Adapun konsep desentralisasi asimetris diwujudkan dalam kewenangan dalam urusan-urusan pemerintahan yang *bersifat istimewa* dan kewenangan yang diberikan dan dimiliki oleh daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sesuai dengan *potensi, keadaan dan kekhasan daerah*. Perda yang ditetapkan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta belum mencerminkan desentralisasi asimetris. Perda-perda yang ditetapkan tidak lebih dari pelaksanaan urusan pemerintahan (otonomi) yang telah ditentukan oleh undang-undang. Desentralisasi asimetris tercermin dalam Perdais dengan materi muatan menyangkut urusan-urusan istimewa yang menjadi wewenang Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Perdais tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Perdais tentang kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; Perdais tentang Pertanahan; Perdais tentang Tata Ruang dan Perdais tentang Kebudayaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, 1990, *Hubungan antara pusat dan Daerah berdasarkan asas Desentralisasi menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Desertasi). Universitas Padjadjaran, Bandung.
- B. Hestu Ciptohandoyo, 2014, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.

<sup>28</sup> Lihat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) DIY Tahun 2005–2025.

- ....., 2015, *Hukum Tata Negara Indoensia*, 2015, Cahjaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- ....., 2020, *Demokrasi Desentralistik dalam Belenggu Bukameral Semu*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Bernard L. Tanya, 2011, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2015, *Penguatan System Pemerintahan Dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung.
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.
- Sujamto, 1983, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertang jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislatif Drafting (Teori dan Praktik Pembuatan Peraturan Daerah)*, 2009, Universitas Atma jaya Yogyakarta.
- Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peratutan Perundang-Undangan Yang Baik*, PR Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Zainuddin Ali, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) DIY Tahun 2005–2025  
Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.  
Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).  
Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).  
Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistiewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5).  
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 33).  
Peraturan-peraturan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang diundangkan sejak

- diberlakukannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 sampai akhir tahun 2016
- Achmad Namlis, Dinamika Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Kajian Pemerintahan*, Vol IV, No 1, Maret, 2018.
- Dianora Alivia, Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia, *Jurnal Recht Idee*, Vol. 14, No. 2, Desember 2019
- Dian Putri Pratama, Retno Saraswati, Suparno, Kajian tentang politik Hukum UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta, *Jurnal Diponegoro Law Review*, Vol 1, Nomor 2, tahun 2013.
- Kadek Cahya Susila Wibawa, Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Indonesia, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 3, August 2019.
- Niken Nurmiyati, et all, Desentralisasi Politik Dalam Ranah Otonomi Daerah (Studi Pada Pemberdayaan Petani Bawang Merah Di Desa Sekuan Makmur Kecamatan Muara Komam Kabupaten Paser Provinsi Kalimantan Timur), *Jurnal Moderat*, Vol 6, No. 2, 2020.
- Purwo Santoso, 2010, Satu Dekade, Separuh Jalan Proses Desentralisasi, *Jurnal Desentralisasi*, Lembaga Administrasi Negara, Vol 8, No 5, 2010.