



The Paradox of Asymmetric Decentralization in Indonesia: Institutional Drift and Bureaucratic Standardization in the Implementation of the Special Status of the Special Region of Yogyakarta

Ariyanti Luhur Tri Setyarini^{1*}, Vicki Dwi Purnomo²

¹Peneliti Hukum Tata Negara dan Desentralisasi Asimetris, Paniradya Kaistimewan DIY

²Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

Corresponding Author: Ariyanti Luhur Tri Setyarini, luhursusetya@gmail.com

ARTICLE INFO

Keywords: Special Status of DIY, Fourteen years after the enactment of Law No. 13 Asymmetric Decentralization, Institutional Drift, Constitutional Recognition, Differentiated Equality

Received : 27, July

Revised : 23, August

Accepted: 25, September

©2026 Setyarini, Purnomo: This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Atribusi 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



ABSTRACT

of 2012, the implementation of the Special Status of DIY reveals a paradox between administrative compliance and constitutional recognition. This qualitative socio-legal study combines Historical Institutionalism and Constitutional-Cultural Hermeneutics through the Constitutional Recognition Interpretive Framework (CRIF). An analysis of regulations, policy documents, and Special Status Fund data reveals the penetration of national administrative standards into finance, permitting, land management, and spatial planning which drives institutional drift and institutional capture. The Sultanates and Regencies risk shifting from decision-making entities to mere administrative objects. The study recommends Asymmetric Constitutional Safeguards, institutional repositioning, substantive performance indicators, and land-use harmonization to uphold “differentiated equality” in accordance with Article 18B of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Paradoks Desentralisasi Asimetris Di Indonesia: Institutional Drift Dan Penyeragaman Birokrasi Dalam Implementasi Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Ariyanti Luhur Tri Setyarini^{1*}, Vicki Dwi Purnomo²

¹Peneliti Hukum Tata Negara dan Desentralisasi Asimetris, Paniradya Kaistimewan DIY

²Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

Corresponding Author: Ariyanti Luhur Tri Setyarini, luhursusetya@gmail.com

ARTICLE INFO

Kata Kunci: Keistimewaan DIY, Desentralisasi Asimetris, Institutional Drift, Rekognisi Konstitusional, Differentiated Equality

Received : 27, July

Revised : 23, August

Accepted: 25, September

©2026 Setyarini, Purnomo: This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Atribusi 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



ABSTRAK

Empat belas tahun setelah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, implementasi Keistimewaan DIY menunjukkan paradoks antara kepatuhan administratif dan rekognisi konstitusional. Penelitian socio-legal kualitatif ini menggabungkan Historical Institutionalism dan Hermeneutika Konstitusional-Kultural melalui *Constitutional Recognition Interpretive Framework (CRIF)*. Analisis terhadap regulasi, dokumen kebijakan, dan data Dana Keistimewaan menunjukkan penetrasi standar administratif nasional pada keuangan, perizinan, pertanahan, dan tata ruang yang mendorong institutional drift serta institutional capture. Kasultanan dan Kadipaten berisiko bergeser dari subjek penentu menjadi objek administratif. Penelitian merekomendasikan *Asymmetric Constitutional Safeguard*, reposisi kelembagaan, indikator kinerja substantif, dan harmonisasi pertanahan untuk menjaga differentiated equality sesuai Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945.

PENDAHULUAN

Keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merepresentasikan wujud paling artikulatif dari desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) dan rekognisi konstitusional (*constitutional recognition*). Tidak seperti daerah otonom biasa yang memperoleh wewenang melalui mekanisme penyerahan kekuasaan bertahap dari pusat (*top-down administrative devolution*), status keistimewaan Yogyakarta berakar pada kepemilikan kedaulatan sejarah (*historical sovereignty*) yang mendahului eksistensi Republik Indonesia. Integrasi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman ke dalam NKRI yang dideklarasikan secara konklusif melalui Amanat 5 September 1945 oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII, serta direspons melalui Piagam Kedudukan 6 September 1945 oleh Presiden Soekarno adalah sebuah consensual integration dan critical juncture dalam sejarah hukum tata negara Indonesia.

Dari perspektif teori konstitusi komparatif, konstruksi hubungan ini mencerminkan penerapan prinsip *differentiated equality* dan *substantive equality*, di mana kesetaraan kedudukan antar-daerah tidak diartikan sebagai keseragaman bentuk (*uniformity*), melainkan pengakuan terhadap pluralisme hukum dan hak asal-usul (*indigenous and historical rights*). Landasan normatif ini terpatut kuat dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menegaskan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Pengakuan ini diformalisasikan secara teknisoperasional melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY). Pasca empat belas tahun berlakunya UUK DIY, portofolio administratif Pemerintah Daerah DIY menunjukkan pencapaian teknokratis yang signifikan.

Hal ini ditandai dengan terbentuknya berbagai Peraturan Daerah Istimewa (Perdais), restrukturisasi nomenklatur kelembagaan lokal (seperti Paniradya Kaistimewan, Kundha Kabudayan, Kapanewon, Kemantren, dan Kalurahan), serta penyerapan Dana Keistimewaan (Danais) yang konsisten meraih predikat audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan. Namun demikian, keberhasilan administratif-birokratis tersebut menyimpang dari esensi ontologis keistimewaan itu sendiri. Di balik keteraturan formal tersebut, muncul sebuah paradoks kelembagaan yang mendasar: Apakah keistimewaan DIY telah berhasil meneguhkan eksistensinya sebagai entitas historis-konstitusional yang berdaulat, atau secara perlahan telah terkooptasi menjadi sekadar unit administrasi provinsi biasa yang terkeseragaman oleh rejim birokrasi nasional? Kajian kepustakaan menunjukkan bahwa riset mengenai DIY mayoritas didominasi oleh pendekatan hukum normatif doktrinal mengenai keabsahan konstitusional UUK DIY, atau kajian politik lokal mengenai suksesi kepemimpinan. Masih sangat terbatas penelitian yang membedah dinamika inter-institusional pasca-implementasi undang-undang tersebut, khususnya mengenai bagaimana tekanan regulasi sektoral nasional (seperti UU

Pemerintahan Daerah, UU Cipta Kerja, dan UU Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah) melakukan penjinakan struktural (*institutional capture*) terhadap kewenangan asimetris DIY.

Oleh karena itu, artikel ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis paradoks institusional dalam implementasi UUK DIY. Artikel ini berargumen bahwa penyeragaman birokratis yang dipaksakan oleh Pemerintah Pusat melalui instrumen standarisasi keuangan, tata ruang, dan pengadaan barang/jasa, bersinergi dengan orientasi teknokratis birokrasi lokal, telah memicu *institutional drift*. Akibatnya, keberadaan Kasultanan dan Kadipaten mengalami



Gambar 1. Krisis Institusional Keistimewaan

PELAKSANAAN DAN METODE

Kerangka Teoretis: Historical Institutionalism dan Differentiated Equality

Penelitian ini menggunakan pisau analisis New Institutionalism, khususnya varian *Historical Institutionalism* dan *Sociological Institutionalism* (Mahoney & Thelen, 2010; March & Olsen, 1984, 2006). *Historical Institutionalism* memandang bahwa pembentukan dan dinamika lembaga dipengaruhi oleh lintasan sejarah (*path dependence*) dan momen krusial (*critical junctures*). Amanat 5 September 1945 dan Pengesahan UUK DIY 2012 merupakan dua *critical junctures* utama yang membentuk *institutional design* asimetris Yogyakarta. Dalam kerangka ini, dianalisis dua logika tindakan yang saling berbenturan:

1. *Logics of Appropriateness* yang dianut oleh birokrasi nasional dan lokal, yang mengukur keberhasilan berdasarkan kepatuhan penuh terhadap kriteria formal-rasional, efisiensi anggaran, dan keseragaman prosedur birokrasi Weberian.
2. *Logics of Consequentiality & Cultural Identity* yang melekat pada institusi Kedatunan (Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman), yang mengukur keberhasilan berdasarkan pemeliharaan tata nilai peradaban, keberlanjutan hak asal-usul, dan kesejahteraan sosiologis rakyat (Tahta untuk Rakyat).

Guna melengkapi analisis hukum tata negara, penelitian ini menerapkan konsep *Differentiated Equality* (McGarry, 2007) dan *Constitutional Identity* (Jacobsen, 2010), yang menegaskan bahwa perlakuan hukum yang berbeda (*asymmetric treatment*) terhadap daerah.

Table 1. Kerangka Teoritis

Konsep / Teori	Fungsi Analitis dalam Penelitian
Historical Institutionalism (Mahoney & Thelen, 2010)	Menganalisis Path Dependence, Critical Junctures, dan Institutional Drift dalam dinamika otonomi asimetris DIY.
Asymmetric Decentralization & Differentiated Equality (McGarry, 2007)	Menguji keselarasan penyeragaman regulasi sektoral terhadap asas lex specialis dan Pengakuan Konstitusional Pasal 18B UUD 1945.
Hermeneutika Konstitusional-Kultural (Setyarini, 2025)	Peralatan epistemologis untuk menafsirkan kebijakan birokrasi melalui kacamata nilai filosofis-historis Kasultanan dan Kadipaten.

Metode Penelitian dan Operasionalisasi Hermeneutika Konstitusional-Kultural

Metode Penelitian dan Operasionalisasi Hermeneutika Konstitusional-Kultural Penelitian ini dirancang menggunakan metode socio-legal studies kualitatif (Banakar & Travers, 2005). Pendekatan ini dipilih untuk menelaah hukum tidak sekadar sebagai norma tertulis (*law in books*), melainkan bagaimana hukum bekerja dan mengalami distorsi dalam arena interaksi kelembagaan (*law in action*). Sebagai pembaruan epistemologis, penelitian ini mengoperasionalkan instrumen interpretatif yang disebut Hermeneutika Konstitusional-Kultural (dikembangkan dari kerangka *Spiritual Sight Seeing*, Setyarini, 2025). Pendekatan ini bertindak sebagai kacamata metodologis untuk membaca kebijakan publik dan dokumen regulasi tidak hanya dari teks teknokratisnya, melainkan dari suasana kebatinan sejarah (*historical mind*) dan nilai filosofiskultural yang hidup di Yogyakarta.

Untuk menghindari analisis yang berhenti pada pembacaan normatif terhadap teks hukum maupun pengukuran administratif atas implementasi kebijakan, penelitian ini mengembangkan suatu kerangka analisis yang disebut *Constitutional Recognition Interpretive Framework (CRIF)*. Kerangka ini disusun sebagai model analisis multidimensional yang mengintegrasikan pendekatan hukum normatif, fenomenologi, hermeneutika konstitusional, dan historical institutionalism guna mengevaluasi apakah implementasi suatu norma yang berlandaskan rekognisi konstitusional tetap setia terhadap tujuan konstitusional (*constitutional fidelity*) atau justru mengalami pergeseran orientasi kelembagaan (*institutional drift*).

CRIF dibangun atas asumsi bahwa keberhasilan implementasi norma konstitusional tidak dapat diukur hanya melalui indikator administratif, efektivitas birokrasi, ataupun tingkat serapan anggaran. Sebaliknya, implementasi harus dinilai berdasarkan kesesuaiannya dengan tujuan konstitusional (*constitutional purpose*) yang menjadi dasar pembentukan norma tersebut. Dalam konteks Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, tujuan tersebut adalah menjaga rekognisi konstitusional terhadap Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan

Kadipaten Pakualaman sebagai institusi yang memiliki hak asal-usul, sekaligus memastikan keberlanjutan nilai-nilai budaya sebagai bagian dari arsitektur ketatanegaraan Indonesia. Kerangka ini terdiri atas empat tahapan analisis yang saling berkaitan, yaitu:

1) Tahap pertama: *Doctrinal Legal Analysis*

Tahap awal dilakukan melalui doctrinal legal analysis, yaitu menganalisis norma hukum, struktur kelembagaan, kebijakan fiskal, serta indikator kinerja birokrasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 beserta seluruh peraturan pelaksanaannya. Analisis ini bertujuan mengidentifikasi bagaimana negara menginstitutionalisasi rekognisi konstitusional ke dalam bentuk organisasi, pembagian kewenangan, mekanisme pendanaan, dan sistem tata kelola pemerintahan daerah. Pada tahap ini, penelitian memotret *law in the books*, yaitu desain normatif penyelenggaraan Keistimewaan DIY sebagaimana dirumuskan dalam berbagai instrumen hukum.

2) Tahap kedua: *Phenomenological Reduction*

Tahap berikutnya menggunakan pendekatan *phenomenological reduction* yang diadaptasi dari konsep *epoché* Edmund Husserl. Pendekatan ini digunakan untuk menanggukkan berbagai klaim keberhasilan implementasi yang semata-mata diukur melalui indikator teknokratis, seperti capaian output program, tingkat serapan anggaran, jumlah regulasi, maupun indikator kinerja birokrasi. Reduksi fenomenologis memungkinkan peneliti membedakan antara *administrative success* dan *constitutional success*, sehingga fokus analisis bergeser dari pencapaian administratif menuju pencapaian tujuan konstitusional yang sesungguhnya.

3) Tahap ketiga: *Constitutional Hermeneutics*

Tahap ketiga merupakan *constitutional hermeneutics*, yaitu penafsiran konstitusional yang memandang norma hukum sebagai bagian dari sistem nilai yang hidup (*living constitutional values*). Dalam penelitian ini, filosofi Hamemayu Hayuning Bawana dan prinsip Tahta untuk Rakyat diposisikan sebagai *constitutional values* yang membentuk identitas konstitusional (*constitutional identity*) Keistimewaan DIY. Oleh karena itu, evaluasi terhadap norma maupun kebijakan tidak hanya dilakukan berdasarkan legalitas formal, tetapi juga berdasarkan kesesuaiannya dengan tujuan rekognisi konstitusional yang diamanatkan oleh Pasal 18B ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4) Tahap keempat: *Historical Institutional Analysis*

Tahap terakhir menggunakan perspektif *historical institutionalism*, khususnya konsep *path dependence* (Paul Pierson) dan *institutional drift* (Kathleen Thelen). Pendekatan ini digunakan untuk menjelaskan bagaimana institusi yang semula dibangun guna melindungi hak asal-usul secara bertahap dapat bergeser orientasinya akibat dominasi logika birokrasi modern, standardisasi administrasi, serta rasionalitas teknokratis. Dengan perspektif ini, implementasi Undang-Undang

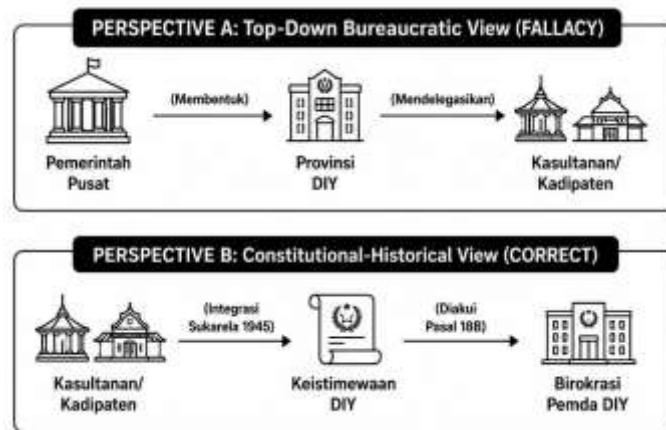
Keistimewaan tidak hanya dipahami sebagai proses pelaksanaan norma, tetapi juga sebagai dinamika kelembagaan yang terus berinteraksi dengan perubahan politik, administrasi, dan kebijakan publik. Melalui keempat tahapan tersebut, CRIF memungkinkan penelitian ini mengevaluasi implementasi Undang-Undang Keistimewaan DIY secara lebih komprehensif, yaitu dengan menghubungkan dimensi normatif, empiris, historis, dan kultural dalam satu kerangka analisis yang utuh. Dengan demikian, penelitian tidak berhenti pada pertanyaan mengenai apakah norma telah dilaksanakan, tetapi bergerak lebih jauh untuk menjawab apakah implementasi tersebut masih menjaga tujuan rekognisi konstitusional atau justru telah mengalami institutional drift, yaitu pergeseran dari "Proyek Peradaban" menuju "Proyek Birokrasi Modern". Data penelitian bersumber dari bahan hukum primer (UUD NRI 1945, UUK DIY, UU).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Konstitusional: Kausalitas Asimetris dan Mandat Pasal 18B UUD NRI 1945

Konstruksi Konstitusional: Kausalitas Asimetris dan Mandat Pasal 18B UUD NRI Untuk mengevaluasi ketepatan arah implementasi keistimewaan, analisis harus dikembalikan pada konstruksi Kausalitas Konstitusional (*Constitutional Causality*) yang mengatur relasi antara Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam diskursus hukum tata negara, sering terjadi kesalahan berpikir (*logical fallacy*) yang menempatkan status keistimewaan sebagai "hadiah" atau "konsesi politik" yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah. Melalui rekonstruksi Historical Institutionalism dan penafsiran sistematis terhadap Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI 1945, relasi kausalitas hukum tersebut harus ditegaskan kembali: Bukan Keistimewaan DIY yang melahirkan Kasultanan dan Kadipaten; melainkan eksistensi sah Kasultanan dan Kadipaten secara historis-politislah yang melahirkan Keistimewaan DIY. Konsiderans Menimbang huruf b UUK DIY menegaskan bahwa Kasultanan dan Kadipaten telah memiliki wilayah, pemerintahan, dan rakyat sebelum berdirinya NKRI. Integrasi kedua entitas ini ke dalam Republik Indonesia pada tahun 1945 merupakan *bottomup constituent legitimacy*. Oleh karena itu, struktur Pemerintah Daerah DIY (birokrasi modern) pada hakikatnya hanyalah *instrumental vehicle* atau instrumen administratif untuk melayani.



Gambar 2. Perspektif Kausalitas Keistimewaan DIY

Manifestasi Institutional Drift dalam Kewenangan Keistimewaan

a. Birokratisasi Keistimewaan: Standardisasi Administratif dalam Tata Kelola Keistimewaan

Implementasi Keistimewaan DIY telah melahirkan diferensiasi kelembagaan yang mencerminkan karakter khusus Yogyakarta. Perdaes DIY Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY menempatkan Paniradya Kaistimewan sebagai bagian dari struktur perangkat daerah. Perkembangan tersebut menunjukkan upaya institusionalisasi keistimewaan melalui pembentukan organisasi dan nomenklatur yang memiliki karakter lokal, termasuk penggunaan istilah Kapanewon, Kemantran, dan Kalurahan. Secara kelembagaan, diferensiasi tersebut merupakan bentuk afirmasi terhadap identitas dan kekhususan tata pemerintahan DIY.

Persoalan muncul ketika institusionalisasi keistimewaan harus beroperasi bersamaan dengan sistem administrasi pemerintahan nasional yang menekankan standardisasi perencanaan, penganggaran, pengendalian, evaluasi, dan akuntabilitas kinerja. Dalam perspektif *New Institutionalism*, kondisi tersebut dapat dibaca sebagai ruang terjadinya *institutional drift*, yakni ketika tujuan awal suatu institusi secara bertahap mengalami pergeseran akibat perubahan lingkungan regulatif dan praktik administratif tanpa harus terjadi perubahan formal terhadap institusi tersebut.

Paniradya Kaistimewan menjadi contoh penting dari dialektika tersebut. Secara normatif, lembaga ini memiliki fungsi strategis dalam penyusunan kebijakan dan perencanaan urusan keistimewaan. Pelaksanaan fungsi tersebut pada saat yang sama berada dalam ekosistem tata kelola pemerintahan yang mensyaratkan perencanaan program, penganggaran, pengendalian, evaluasi, pelaporan kinerja, dan reformasi birokrasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa penguatan keistimewaan tidak hanya menghadapi persoalan desain kelembagaan, tetapi juga tantangan menjaga agar rasionalitas administratif tetap menjadi instrumen bagi pencapaian tujuan keistimewaan, bukan justru menjadi ukuran utama keberhasilannya.

Posisi Parampara Praja memperlihatkan dimensi lain dari persoalan tersebut. Sebagai organisasi nonstruktural yang memberikan pertimbangan,

saran, dan pendapat kepada Gubernur dalam penyelenggaraan urusan keistimewaan, Parampara Praja membawa dimensi keahlian dan pertimbangan substantif ke dalam proses kebijakan. Tantangan kelembagaannya terletak pada bagaimana pertimbangan tersebut memperoleh ruang yang efektif dalam proses pengambilan keputusan yang tetap berjalan melalui struktur dan prosedur pemerintahan formal.

Dialektika tersebut dapat dijelaskan melalui pertemuan antara *logic of appropriateness* dan orientasi substantif keistimewaan. Kepatuhan terhadap prosedur, akuntabilitas, dan regulasi tetap diperlukan sebagai bagian dari tata pemerintahan yang baik. Keistimewaan akan kehilangan sebagian makna substantifnya apabila keberhasilan lebih dominan diukur melalui pemenuhan indikator administratif daripada pencapaian tujuan historis, sosial, dan kultural yang mendasari rekognisi konstitusional DIY. *Institutional drift* dalam konteks ini bukan semata-mata kegagalan birokrasi, melainkan risiko perubahan orientasi ketika instrumen administratif secara bertahap menjadi tujuan kelembagaan itu sendiri.

b. Urusan Kebudayaan: Dari Administrasi Program Menuju Penguatan Ekosistem Peradaban

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menempatkan kebudayaan sebagai salah satu dari lima kewenangan dalam urusan Keistimewaan DIY. Kedudukan tersebut menunjukkan bahwa kebudayaan tidak semata-mata merupakan sektor pembangunan, tetapi menjadi salah satu fondasi normatif dan identitas Keistimewaan Yogyakarta.

Tantangan muncul ketika kebudayaan diterjemahkan terutama melalui struktur program, kegiatan, indikator kinerja, serta mekanisme pertanggungjawaban administratif. Perspektif *institutional drift* menunjukkan adanya risiko *concept reduction*, yaitu penyempitan pemaknaan kebudayaan dari sistem nilai dan sumber orientasi pembangunan menjadi objek program pemerintahan yang keberhasilannya terutama dinilai melalui capaian administratif dan keluaran kegiatan.

Kebudayaan dalam paradigma keistimewaan seharusnya ditempatkan lebih luas sebagai *living values* yang memberikan orientasi terhadap pembangunan sosial, ekonomi, tata ruang, pendidikan, dan kehidupan publik. Penguatan kebudayaan karena itu tidak cukup diukur berdasarkan jumlah kegiatan, tingkat penyerapan anggaran, atau keluaran fisik, tetapi juga berdasarkan keberlanjutan nilai, regenerasi pelaku budaya, penguatan modal sosial, partisipasi masyarakat, dan kemampuan nilai budaya memberikan arah bagi pembangunan DIY.

Reposisi tersebut tidak meniadakan kebutuhan terhadap akuntabilitas administratif. Tantangannya justru terletak pada pembentukan sistem akuntabilitas yang mampu menghubungkan *administrative performance* dengan *substantive cultural outcomes*. Pada titik inilah Keistimewaan DIY perlu bergerak dari sekadar administrasi program kebudayaan menuju penguatan ekosistem peradaban yang hidup, berkelanjutan, dan berdampak terhadap kesejahteraan masyarakat.

Table 2. Paradigma UU Pemda dan UUK DIY

Dimensi Evaluasi	Paradigma Birokratis (UU Pemda)	Paradigma Peradaban (UUK DIY)
Basis Ontologis	Urusan Wajib / Sektoral Birokratis	Poros Nilai & Identity Source
Utama Pelaksana	Organisasi Perangkat Daerah (OPD)	Kasultanan, Kadipaten & Warga
Indikator Kinerja	Serapan Anggaran & Jumlah Event	Ketahanan Sosial & Etika Publik
Posisi Kebudayaan	Objek Program & Komoditas Riset	Subjek & Kompas Pembangunan

c. Pertanahan: Clash of Legal Rationalities antara UUK DIY dan Rezim UUPA

Pertanahan merupakan salah satu arena paling kompleks dalam implementasi desentralisasi asimetris DIY karena mempertemukan dua rasionalitas hukum yang berbeda. Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan konstruksi hukum khusus terhadap Kasultanan dan Kadipaten sebagai subjek hak atas Tanah Kasultanan (*Sultanaat Grond*) dan Tanah Kadipaten (*Pakualamanaan Grond*). Konstruksi tersebut merupakan bagian dari rekognisi negara terhadap hak asal-usul dan karakter historis Keistimewaan DIY.

Kompleksitas muncul ketika pengaturan khusus tersebut berinteraksi dengan sistem hukum pertanahan nasional yang berlandaskan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria beserta rezim pendaftaran tanah nasional. Sistem pertanahan nasional menekankan standardisasi status hak, kepastian subjek dan objek hukum, pendaftaran, serta administrasi pertanahan. UUK DIY membawa dimensi tambahan berupa rekognisi historis-konstitusional terhadap Kasultanan dan Kadipaten. Pertemuan kedua konstruksi tersebut menghasilkan *clash of legal rationalities*: rasionalitas standardisasi dan kepastian administrasi pertanahan pada satu sisi, serta rasionalitas rekognisi hak asal-usul dan kekhususan kelembagaan pada sisi lainnya.

Persoalan utamanya bukan apakah tanah Kasultanan dan Kadipaten perlu didaftarkan, melainkan bagaimana pendaftaran dan administrasi pertanahan dilaksanakan tanpa menghilangkan karakter hukum, historis, sosial, dan kultural yang menjadi dasar pengakuannya. Pendaftaran tanah seharusnya berfungsi sebagai instrumen kepastian dan perlindungan hukum, bukan sebagai mekanisme yang secara substantif menyeragamkan kekhususan pertanahan DIY ke dalam konstruksi administrasi pertanahan daerah biasa.

Kerangka tersebut menjadi semakin relevan ketika pemanfaatan tanah berkaitan dengan praktik seperti *Serat Kekancingan*. Hubungan hukum yang lahir dari praktik tersebut perlu dibaca tidak semata melalui perspektif kontraktual-perdata, tetapi juga dalam konteks sejarah dan sistem pengelolaan pertanahan keistimewaan. Analisis semacam ini memungkinkan kepastian hukum nasional berjalan bersama dengan perlindungan terhadap dimensi sosial-kultural pertanahan DIY.

Penelitian ini karena itu menawarkan harmonisasi pertanahan berbasis *substantive equality*. Kesetaraan tidak selalu mensyaratkan penyeragaman pengaturan. Diferensiasi dapat dipertahankan sepanjang memiliki dasar konstitusional dan pengaturan undang-undang serta tetap menjamin kepastian hukum. Pendekatan tersebut menempatkan administrasi pertanahan nasional dan Keistimewaan DIY bukan sebagai dua rezim yang harus saling meniadakan, melainkan sebagai dua konstruksi hukum yang perlu diintegrasikan melalui mekanisme harmonisasi asimetris.



Gambar 3. Dualisme Paradigma Pengelolaan Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta

d. Penataan Ruang: Marginalisasi Filosofi Catur Gatra Tunggal oleh Sistem Perizinan Nasional

kepada rakyat) direduksi secara sepihak menjadi sekadar "perjanjian sewa-menyewa hukum perdata biasa", terjadi pergeseran mendasar: hubungan kebudayaan yang bersifat naungan (*paternal-protective*) berubah menjadi hubungan transaksional-komersial. Hak asal-usul tanah keistimewaan mengalami administrative assimilation yang mengancam fungsi sosial tanah untuk kesejahteraan rakyat. D. Penataan Ruang: Marginalisasi Filosofi Catur Gatra Tunggal oleh Sistem Perizinan Nasional Secara filosofis, tata ruang di DIY dibangun di atas kosmologi Sangkan Paraning Dumadi, Hamemayu Hayuning Bawana, dan struktur spasial Catur Gatra Tunggal serta Sumbu Filosofis Tugu-Karaton-Panggung Krapyak (yang telah diakui sebagai Warisan Dunia UNESCO). UUK DIY memberikan wewenang kepada Kasultanan dan Kadipaten untuk menetapkan Kerangka Umum Kebijakan Tata Ruang. Namun, Pasal 34 ayat (3) UUK DIY mewajibkan kerangka umum tersebut untuk tunduk.

e. Dana Keistimewaan: Komodifikasi Fiskal dan Bureaucratic Capture

beserta turunannya mengenai Sistem Informasi Pengelolaan Ruang dan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission / OSS*), secara sistematis menggerus kewenangan asimetris ini. Otoritas lokal dan Kasultanan/Kadipaten kehilangan daya kendali (*spatial control*) untuk menolak investasi yang merusak keseimbangan kosmologis-ekologis, karena sistem OSS nasional memberikan izin secara otomatis berdasarkan kriteria efisiensi ekonomi teknokratis. E. Dana Keistimewaan: Komodifikasi Fiskal dan Bureaucratic Capture Sebagai instrumen pendukung kewenangan asimetris (Pasal 42 UUK DIY), Dana Keistimewaan (Danais) dialokasikan melalui APBN berdasarkan

prinsip money follows function. Namun, ketentuan Pasal 41 UUK DIY yang mewajibkan pengelolaan Danais tunduk penuh pada rejim keuangan negara (UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004) menciptakan dilema kelembagaan. Indikator keberhasilan Danais saat ini didominasi oleh pencapaian teknokratis: daya.

Table 3. Komodifikasi Fiskal dan Bureaucratic Capture

Proyek Birokrasi (<i>Current Drift</i>)	Proyek Peradaban (<i>Constitutional Mandate</i>)
Dominasi Akuntabilitas Prosedural	Akuntabilitas <i>Substantif & Cultural Empowerment</i>
Fokus: Serapan Anggaran & WTP	Fokus: <i>Transformation of Social Capital</i>
Kasultanan/Kadipaten = Objek	Kasultanan/Kadipaten = <i>Determinant Subject</i>
Program Jangka Pendek (Proyek)	Strategi Peradaban Jangka Panjang

Reposisi Strategis dan Asymmetric Constitutional Safeguard

Temuan penelitian menunjukkan bahwa penguatan Keistimewaan DIY memerlukan pergeseran orientasi dari dominasi akuntabilitas administratif menuju akuntabilitas substantif dan pemberdayaan sosial-kultural (*cultural empowerment*). Keberhasilan implementasi keistimewaan tidak cukup diukur melalui kepatuhan prosedural, tingkat penyerapan anggaran, atau capaian administratif, tetapi perlu mencerminkan transformasi modal sosial (*transformation of social capital*), keberlanjutan nilai budaya, perlindungan hak asal-usul, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kerangka tersebut menempatkan Kasultanan dan Kadipaten bukan semata sebagai objek kebijakan, melainkan sebagai subjek kelembagaan yang memiliki posisi strategis dalam menjaga arah jangka panjang Keistimewaan DIY.

Pencegahan *institutional drift* memerlukan mekanisme perlindungan yang dalam penelitian ini dikonsepsikan sebagai *Asymmetric Constitutional Safeguard* (ACS). Konsep tersebut merupakan kerangka pengamanan kelembagaan untuk memastikan bahwa implementasi regulasi sektoral nasional tetap mempertimbangkan karakter khusus dan istimewa DIY sebagaimana memperoleh rekognisi konstitusional melalui Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Reposisi strategis tersebut dapat dikembangkan melalui tiga arah utama.

1. Pembentukan *Asymmetric Constitutional Safeguard*. Diperlukan mekanisme harmonisasi yang memastikan regulasi sektoral nasional di bidang keuangan, perizinan, pertanahan, tata ruang, dan administrasi pemerintahan tidak diterapkan secara seragam tanpa terlebih dahulu mempertimbangkan kewenangan khusus yang diberikan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. *Harmonization clause* dapat dikembangkan sebagai instrumen pengujian kompatibilitas antara kebijakan sektoral nasional dan desain desentralisasi asimetris DIY. Mekanisme ini tidak dimaksudkan untuk meniadakan keberlakuan hukum nasional, tetapi untuk menjaga agar standarisasi administratif tidak mengurangi substansi rekognisi konstitusional dan kewenangan keistimewaan.

2. Reposisi Subjek Keistimewaan. Tata kelola keistimewaan perlu diarahkan dari pendekatan yang terlalu *Pemda-centric* menuju model *collaborative asymmetric governance* yang memberikan ruang kelembagaan proporsional kepada Pemerintah Daerah DIY, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, dan Kadipaten Pakualaman sesuai kedudukan dan kewenangan masing-masing. Kasultanan dan Kadipaten ditempatkan sebagai subjek historis-kultural yang berkontribusi dalam perumusan arah strategis keistimewaan, sedangkan Pemerintah Daerah DIY menjalankan fungsi pemerintahan dan implementasi kebijakan berdasarkan kerangka hukum yang berlaku. Model tersebut dapat diterjemahkan melalui penyusunan Masterplan Peradaban Yogyakarta sebagai kerangka jangka panjang yang mengintegrasikan kebudayaan, pertanahan, tata ruang, kelembagaan, dan pembangunan sosial-ekonomi.
3. Redefinisi Indikator Kinerja Keistimewaan: *Beyond WTP and Absorption*. Evaluasi Dana Keistimewaan perlu bergerak melampaui indikator administratif berupa tingkat penyerapan anggaran, kepatuhan pelaporan, dan opini pemeriksaan keuangan. Akuntabilitas prosedural tetap diperlukan, tetapi perlu dilengkapi dengan pengukuran dampak substantif melalui pendekatan *Social-Cultural Return on Investment (SCROI)*. Indikator tersebut dapat mencakup ketahanan budaya masyarakat, keberlanjutan praktik budaya, efektivitas perlindungan tanah yang berkaitan dengan keistimewaan, kualitas tata ruang berbasis nilai filosofis, penguatan modal sosial, manfaat ekonomi masyarakat, serta kontribusi Dana Keistimewaan terhadap pengurangan kemiskinan dan ketimpangan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Empat belas tahun implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan bahwa tantangan utama desentralisasi asimetris tidak lagi semata terletak pada legitimasi politik keistimewaan, tetapi pada kemampuan desain kelembagaan mempertahankan substansi rekognisi konstitusional di tengah standardisasi administrasi nasional. Penelitian ini menemukan kecenderungan *institutional drift*, yaitu pergeseran orientasi keistimewaan dari proyek peradaban berbasis pengakuan hak asal-usul menuju proyek birokrasi yang semakin berorientasi pada kepatuhan administratif. Pergeseran tersebut tercermin dalam dinamika kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, tata ruang, dan pengelolaan Dana Keistimewaan.

Rekognisi Keistimewaan DIY berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 perlu ditempatkan sebagai fondasi konstitusional bagi penyelenggaraan desentralisasi asimetris. Keberhasilan keistimewaan tidak cukup diukur melalui penyerapan anggaran, kepatuhan administratif, dan capaian prosedural, tetapi juga melalui keberlanjutan nilai budaya, perlindungan hak asal-usul, penguatan modal sosial, kualitas ruang hidup, serta kesejahteraan masyarakat. Orientasi tersebut membedakan *administrative success* dari *constitutional success* dan mengembalikan evaluasi keistimewaan pada tujuan konstitusional yang melandasinya.

Penelitian ini merekomendasikan pengembangan *Asymmetric Constitutional Safeguard* (ACS) sebagai mekanisme harmonisasi untuk memastikan penerapan regulasi sektoral nasional tetap mempertimbangkan karakter khusus kewenangan DIY. Tata kelola keistimewaan perlu diperkuat melalui *collaborative asymmetric governance* yang menempatkan Pemerintah Daerah DIY, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, dan Kadipaten Pakualaman sesuai kedudukan, fungsi, dan kewenangan hukumnya masing-masing. Evaluasi Dana Keistimewaan juga perlu bergerak melampaui pendekatan *absorption-oriented* menuju Social-Cultural Return on Investment (SCROI) sehingga capaian kebijakan dapat dinilai berdasarkan dampak sosial, budaya, ekonomi, dan keberlanjutan nilai keistimewaan.

Pada bidang pertanahan, harmonisasi perlu dikembangkan berdasarkan prinsip substantive equality dengan tetap memperhatikan kedudukan Kasultanan dan Kadipaten sebagai subjek hak dalam konstruksi UUK DIY serta fungsi sosial-kultural pemanfaatan tanah. Administrasi dan pendaftaran pertanahan perlu memberikan kepastian hukum tanpa mereduksi hubungan historis-kultural yang hidup melalui instrumen seperti *Serat Kekancingan* menjadi semata-mata hubungan kontraktual-komersial. Pendekatan tersebut penting karena pertanahan merupakan salah satu arena utama perjumpaan antara rezim administrasi pertanahan nasional dan kekhususan pengaturan pertanahan DIY yang dibahas dalam penelitian.

Penguatan Keistimewaan DIY pada akhirnya memerlukan keseimbangan antara kepastian hukum nasional dan diferensiasi kelembagaan daerah istimewa. Standardisasi diperlukan untuk menjamin akuntabilitas, tetapi tidak seharusnya menghilangkan substansi asimetri yang telah memperoleh rekognisi konstitusional. Masa depan Keistimewaan DIY karena itu tidak hanya ditentukan oleh perbedaan nomenklatur atau besarnya Dana Keistimewaan, melainkan oleh kemampuan desain hukumnya menjaga rekognisi konstitusional, keberlanjutan nilai peradaban, dan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Agranoff, R. (2004). Autonomy, asymmetry and fitness in federal systems. *Governance*, 17(1), 25–65. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00236.x>
- Amanat 5 September 1945.
- Banakar, R., & Travers, M. (Eds.). (2005). *Theory and method in socio-legal research*. Hart Publishing.
- Butt, S. (2010). The Constitutional Court and Indonesia's regional autonomy. *Australian Journal of Asian Law*, 12(1), 101–117.
- Chalil, T. M. (2025). The impact of asymmetric decentralization on public health: A synthetic control analysis of special autonomy in Aceh and Papua. *Indonesian Treasury Review*, 10(2). <https://doi.org/10.33105/itrev.v10i2.917>
- Cicellia, C., Widaningrum, A., & Isnadi, Y. (2026). Asymmetric decentralization and the rise of monitorial citizens: Institutional opportunity structures in

- Indonesia's special autonomy regions. *Journal of Governance and Public Policy*, 13(2), 241–257. <https://doi.org/10.18196/jgpp.v13i2.30171>
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Fossati, D. (2017). The policy consequences of decentralization: Subnational politics and state capacity in Indonesia. *Contemporary Southeast Asia*, 39(3), 518–544. <https://doi.org/10.1355/cs39-3d>
- Gagnon, A.-G., & Tully, J. (Eds.). (2001). *Multinational democracies*. Cambridge University Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Huda, N. (2014). Desentralisasi asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap daerah istimewa, daerah khusus dan otonomi khusus. Nusa Media.
- Jacobsohn, G. J. (2006). Constitutional identity. *The Review of Politics*, 68(3), 361–397. <https://doi.org/10.1017/S0034670506000192>
- Jacobsohn, G. J. (2010). *Constitutional identity*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674059399>
- Kumala, S. N., Mulyanto, & Sarjiyanto. (2026). Comparative analysis of special autonomy efficiency in Indonesia. *Efficient: Indonesian Journal of Development Economics*, 9(2), 253–264. <https://doi.org/10.15294/efficient.v9i2.6593>
- Loughlin, M. (2010). *Foundations of public law*. Oxford University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). The logic of appropriateness. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 689–708). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0034>
- McGarry, J. (2007). Asymmetric autonomy in multinational states. In M. Weller & S. Wolff (Eds.), *Autonomy, self-governance and conflict resolution* (pp. 105–141). Routledge.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Piagam Kedudukan 6 September 1945.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 81/PUU-VIII/2010.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 88/PUU-XIV/2016.
- Rahman, S. (2024). Exploring fiscal decentralization in Indonesia: The impact of special autonomy funds on the economies of Aceh, Papua, and West

- Papua. J-3P (Jurnal Pembangunan Pemberdayaan Pemerintahan), 9(1), 118–135. <https://doi.org/10.33701/j-3p.v9i1.4193>
- Reumi, F. (2023). Special autonomy and the principles of federal system: A blurred portrait of the special autonomy for Papua. *Hasanuddin Law Review*, 9(1), 126–138. <https://doi.org/10.20956/halrev.v9i1.4289>
- Roem, M., et al. (1982). Tahta untuk rakyat: Celah-celah kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX. Gramedia.
- Salman, K. F., et al. (2023). Keistimewaan Yogyakarta: Antara Sabda Raja dan kuasa negara. Thafa Media.
- Setyarini, A. L. T. (2025). Esensi Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta: Tafsir historis-konstitusional atas pasal-pasal UU Nomor 13 Tahun 2012. *Graha Ilmu*.
- Simarmata, R. (2019). The enforceability of formalised customary land rights in Indonesia. *Australian Journal of Asian Law*, 19(2), 299–313. Artikel ini relevan untuk bagian SG/PAG, formalisasi dan kepastian hukum tanah adat.
- Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199280452.001.0001>
- Sufajar, R., Sadiyatunnimah, S., Muqaddim, & Cheguevara, C. (2025). A special autonomy: A comparative study of the Papua and Aceh conflict in the perspective of special autonomy. *Journal of Social Political Sciences*, 6(4), 308–326. <https://doi.org/10.52166/jsps.v6i4.334>
- Suharno. (2021). Aceh's special autonomy in the perspective of asymmetric decentralization policies. *Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan*, 18(2), 276–285. <https://doi.org/10.21831/jc.v18i2.43607>
- Tryatmoko, M. W. (2012). Problem demokratisasi dalam desentralisasi asimetris pascaorde baru. *Masyarakat Indonesia*, 38(2). <https://doi.org/10.14203/jmi.v38i2.647>
- Tushnet, M. (2014). *Advanced introduction to comparative constitutional law*. Edward Elgar Publishing.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- Wardhani, L. T. A. L., Noho, M. D. H., & Natalis, A. (2022). The adoption of various legal systems in Indonesia: An effort to initiate the prismatic mixed legal systems. *Cogent Social Sciences*, 8(1), 2104710. <https://doi.org/10.1080/23311886.2022.2104710>