



Constitutional Problem Parameters in Determining the Special Status of Surakarta

Problem Parameter Konstitusional dalam Penetapan Keistimewaan Surakarta

Zulfa Zainuddin ¹, Nana Charles Nguindip ²

¹ Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Mahakarya Aceh, Aceh, Indonesia

² Faculty of Law and Political Science, Université de Dschang, Dschang, Cameroon

Article Info

Corresponding Author:

Zulfa Zainuddin

✉ zulfazainuddin13@gmail.com

Article History

Received: 03-06-2025

Revised: 17-06-2025

Accepted: 19-06-2025

Published: 20-06-2025

Keywords: constitutional justice; decentralization; historical identity; legal equality; legal politics;

Kata kunci: desentralisasi; identitas historis; keadilan konstitusional; kesetaraan hukum; politik hukum.

Abstract

The proposal to designate Surakarta as a Special Region has reignited debates within the realm of Indonesian constitutional law. This study aims to examine the legal policy direction of the proposal by assessing its compatibility with the principles of constitutional justice and decentralization. The research employs a normative juridical approach and comparative analysis with other special regions, such as Yogyakarta and Aceh. The findings indicate that the absence of explicit legal parameters in Article 18B paragraph (1) of the 1945 Constitution opens space for the politicization of history and the influence of local elite interests. This study proposes two key recommendations: first, the urgency of enacting a specific law that outlines formal legal criteria for special status; second, the importance of developing a regional distinctiveness index as a data-based evaluative instrument. The study concludes that recognition of special status must be grounded in objective standards to ensure equitable decentralization and avoid symbolic, short-term political interests.

Abstrak

Usulan penetapan Surakarta sebagai Daerah Istimewa kembali memunculkan perdebatan dalam hukum tata negara Indonesia. Penelitian ini bertujuan mengkaji arah politik hukum dari usulan tersebut dengan menilai kesesuaiannya terhadap prinsip keadilan konstitusional dan kebijakan desentralisasi. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dan studi perbandingan dengan Yogyakarta dan Aceh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketiadaan parameter hukum yang eksplisit dalam Pasal 18B Ayat(1) UUD NRI 1945 membuka ruang politisasi sejarah dan kepentingan elit lokal. Penelitian ini menghasilkan dua rekomendasi utama: pertama, urgensi pembentukan undang-undang khusus yang menetapkan kriteria keistimewaan secara legal-formal; kedua, pentingnya pengembangan *regional distinctiveness index* sebagai instrumen evaluatif berbasis data. Simpulan menegaskan bahwa pengakuan keistimewaan harus didasarkan pada standar objektif guna menjamin desentralisasi yang adil dan terhindar dari kepentingan simbolik jangka pendek.

 <https://doi.org/10.62193/0k66cx03>



A. PENDAHULUAN

Permintaan pengakuan Surakarta sebagai Daerah Istimewa menunjukkan adanya ketegangan antara identitas sejarah lokal dan struktur hukum nasional. Aspirasi ini dilatarbelakangi oleh peran historis Kasunanan dan Mangkunegaran dalam proses pembentukan Indonesia, yang oleh sebagian kalangan dianggap layak mendapat pengakuan khusus dari negara. Pasal 18B Ayat(1) UUD NRI 1945 sering dijadikan dasar konstitusional untuk mengakomodasi daerah dengan kekhususan tertentu. Namun, ketentuan tersebut tidak menetapkan kriteria substantif mengenai bentuk dan batas kekhususan, sehingga membuka ruang tafsir yang dipengaruhi oleh pertimbangan politik. Dalam perspektif keadilan sosial, pengakuan terhadap identitas historis suatu wilayah dapat dipahami sebagai bagian dari prinsip rekognisi, yakni pengakuan atas kontribusi komunitas dalam konstruksi negara.¹ Di sisi lain, tuntutan keistimewaan juga dapat dibaca sebagai reaksi terhadap kecenderungan sentralisme kebijakan yang mengabaikan ekspresi kultural lokal.²

Kajian mengenai keistimewaan daerah dalam sistem desentralisasi Indonesia menunjukkan bahwa pengakuan terhadap kekhususan wilayah belum didasarkan pada parameter konstitusional yang seragam. Status istimewa yang diberikan kepada Yogyakarta dan Aceh, misalnya, lebih banyak dipahami sebagai hasil kompromi politik pascakolonial dan resolusi konflik, ketimbang produk dari asas yuridis yang konsisten.³ Di sisi lain, kerangka hukum nasional hingga kini belum menetapkan standar substantif yang mengatur pemberian status kekhususan secara eksplisit, sehingga membuka ruang tafsir yang fleksibel dan rawan politisasi. Literatur juga mencatat bahwa rekognisi berbasis sejarah dan identitas lokal dapat memunculkan eksklusivisme politik yang berpotensi bertentangan dengan prinsip kesetaraan dalam demokrasi konstitusional.⁴ Namun, belum ada studi yang secara khusus membahas isu keistimewaan Surakarta dengan menekankan relasi antara tuntutan pengakuan identitas, keadilan konstitusional, dan dinamika politik hukum nasional. Tulisan ini menawarkan kontribusi baru dengan

¹ Nancy Fraser, "Recognition or redistribution? A critical reading of Iris Young's Justice and the Politics of Difference," *Journal of political philosophy* 3, no. 2 (1995): 166.

² Jürgen Habermas, *The lure of technocracy* (John Wiley & Sons, 2015), 67.

³ Marcus Mietzner, "Authoritarian innovations in Indonesia: electoral narrowing, identity politics and executive illiberalism," *Democratization* 27, no. 6 (17 Agustus 2020): 1021, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1704266>.

⁴ Mark Turner dkk., *Decentralisation in Indonesia: redesigning the state* (Canberra, Australia: Asia Pacific Press, 2003), 236, https://trove.nla.gov.au/work/9620158?q&sort=holdings+desc&_=1585276044071&versionId=46347830.

mengisi kekosongan tersebut melalui pendekatan normatif yang menelaah ketegangan antara argumentasi sejarah dan prinsip negara hukum modern dalam kerangka usulan keistimewaan Surakarta.

Penelitian ini menjadi penting karena pemberian status keistimewaan kepada Surakarta, jika dilakukan tanpa standar hukum yang objektif, berisiko memperbesar ketimpangan kebijakan antar daerah dan memicu ketidakadilan dalam tata kelola desentralisasi. Dalam konteks negara kesatuan, pengakuan berbasis historis yang tidak diiringi mekanisme normatif yang jelas dapat membuka ruang diskriminasi administratif dan mendorong fragmentasi identitas lokal secara politik.

Praktik semacam ini tidak hanya mengancam prinsip keadilan konstitusional, tetapi juga dapat menimbulkan instabilitas sosial akibat meningkatnya rasa eksklusif di daerah lain yang memiliki tuntutan serupa namun tidak direspons negara.⁵ Selain itu, absennya parameter hukum yang seragam berpotensi melahirkan penggunaan kekuasaan diskresioner secara berlebihan oleh aktor pusat dan lokal, tanpa kontrol hukum yang memadai. Dalam kerangka *ius constituendum*, situasi ini menegaskan perlunya rumusan norma hukum baru yang menjamin kejelasan, akuntabilitas, dan kesetaraan dalam pengaturan status keistimewaan.⁶ Jika dibiarkan tanpa penataan hukum yang inklusif, maka arah pembangunan institusional akan terfragmentasi dan rawan ditarik oleh kepentingan simbolik semata. Dengan demikian, kajian ini sangat relevan bagi pembuat kebijakan, akademisi, dan masyarakat sipil yang mendorong sistem hukum daerah yang lebih adil dan berkelanjutan.

Permasalahan hukum dalam penelitian ini berpusat pada keabsahan normatif dan implikasi politik dari usulan penetapan Surakarta sebagai Daerah Istimewa. Dalam konteks prinsip keadilan konstitusional, perlu ditelaah apakah usulan tersebut selaras dengan struktur desentralisasi yang adil dan proporsional. Pengakuan kekhususan daerah memiliki konsekuensi terhadap legitimasi hukum dan distribusi kewenangan antardaerah.⁷ Selain itu, penting dianalisis sejauh mana identitas historis digunakan secara politis dalam proses pengajuan, serta apakah landasan tersebut konsisten dengan norma objektif konstitusi. Terdapat pula potensi bahwa narasi sejarah dimanfaatkan

⁵ Donald F. Kettl, *Politics of the Administrative Process* (CQ Press, 2016), 87.

⁶ Mark Tushnet, *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy* (Cambridge University Press, 2021), 83.

⁷ Nada Azmy ElBerry dan Stijn Goeminne, "Fiscal Transparency, Fiscal Forecasting and Budget Credibility in Developing Countries," *Journal of Forecasting* 40, no. 1 (2021): 147, <https://doi.org/10.1002/for.2695>.

sebagai instrumen legitimasi oleh elite lokal, yang dapat mengganggu konsistensi kebijakan nasional.⁸ Dalam hal ini, pengaruh kebijakan semacam itu terhadap stabilitas tata kelola dan kesetaraan hukum di tingkat nasional menjadi isu yang mendesak untuk ditelusuri.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif untuk menelaah arah politik hukum dalam penetapan status keistimewaan Surakarta melalui perspektif konstitusi dan prinsip keadilan hukum. Bahan hukum primer meliputi UUD 1945, undang-undang, dan regulasi terkait, yang dianalisis secara interpretatif guna mengidentifikasi kekosongan norma dan ambiguitas dalam kebijakan kekhususan daerah. Analisis ini diperkuat oleh bahan hukum sekunder, seperti literatur hukum tata negara dan teori politik hukum.⁹ Sebagai pelengkap, digunakan pendekatan komparatif dengan mengkaji pengaturan keistimewaan Yogyakarta dan Aceh sebagai bentuk desentralisasi asimetris yang telah diakui secara legal. Untuk menangkap aspek praksis dari dinamika identitas dan kebijakan, penelitian ini juga menerapkan pendekatan sosio-legal, khususnya dalam melihat bagaimana narasi historis dibingkai sebagai dasar pembenaran hukum oleh negara.¹⁰ Pendekatan ini memungkinkan integrasi antara kerangka normatif dan kondisi sosial-politik dalam merumuskan kebijakan hukum yang inklusif dan kontekstual di tengah pluralitas Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis arah politik hukum dalam usulan keistimewaan Surakarta dan menilai konsistensinya dengan prinsip negara hukum, khususnya keadilan konstitusional, desentralisasi asimetris, dan kesetaraan antarwilayah. Penelaahan difokuskan pada cara narasi identitas historis dikonstruksi dalam kebijakan publik, serta pengaruh simbolisme politik terhadap proses legislasi kekhususan daerah.¹¹ Kajian ini juga mengevaluasi ambiguitas dalam Pasal 18B Ayat(1) UUD NRI 1945 yang belum menyediakan parameter normatif yang objektif, sehingga menciptakan ruang interpretasi yang rentan terhadap bias kekuasaan. Selain itu, penelitian ini meninjau relevansi prinsip keadilan distributif dalam pemberian status istimewa sebagai upaya menjaga keseimbangan antara pengakuan lokal dan integrasi nasional. Secara keseluruhan, penelitian ini diarahkan untuk memberikan kontribusi

⁸ Mietzner, "Authoritarian innovations in Indonesia," 1024.

⁹ H Kelsen, "The Pure Theory of Law, 2nd edn. trans. M. Knight," 1967.

¹⁰ Reza Banakar dan Max Travers, *Law and Social Theory* (Bloomsbury Publishing, 2014), 167.

¹¹ John Ferejohn dan Pasquale Pasquino, "Constitutional adjudication: lessons from Europe," *Tex. L. Rev.* 82 (2003): 84.

normatif dalam kerangka *ius constituendum*, dengan tujuan merumuskan standar kebijakan hukum yang proporsional, inklusif, dan berlandaskan pada supremasi konstitusi.

B. Hasil Dan Pembahasan

1. Dasar Konstitusional Dan Rasionalitas Hukum Usulan Status Keistimewaan Surakarta

Permintaan agar Surakarta diakui sebagai Daerah Istimewa mengangkat persoalan krusial mengenai kekuatan dasar konstitusional dalam praktik rekognisi kekhususan wilayah. Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945 memang membuka ruang bagi pengakuan terhadap daerah yang memiliki kekhususan atau keistimewaan, namun tidak menetapkan parameter substantif yang dapat dijadikan acuan normatif secara konsisten.¹² Dalam preseden ketatanegaraan, status istimewa Yogyakarta diberikan atas dasar kontribusi aktif keraton dalam perjuangan kemerdekaan, sementara Aceh memperoleh otonomi khusus melalui perjanjian damai yang bersifat politis dan transformatif. Berbeda dengan itu, Surakarta meskipun memiliki konfigurasi historis dan budaya monarki yang sebanding belum memperoleh pengakuan formal dalam bentuk regulasi khusus. Ketimpangan ini mengindikasikan bahwa pemberian keistimewaan tidak sepenuhnya ditentukan oleh rasionalitas hukum, tetapi juga dipengaruhi oleh dinamika kekuasaan dan pertimbangan politis yang situasional.¹³

Ketidakhadiran kerangka hukum yang eksplisit bagi Surakarta dalam memperoleh status keistimewaan menimbulkan persoalan normatif ketika dikaitkan dengan prinsip keadilan konstitusional. Prinsip ini mengharuskan setiap perlakuan khusus yang diberikan oleh negara memiliki dasar hukum yang dapat diuji secara objektif, untuk menghindari perlakuan diskriminatif terhadap daerah lain dalam sistem otonomi. Dalam konteks desentralisasi asimetris, perbedaan perlakuan antarwilayah memang diakui, namun harus dibangun atas dasar urgensi politik, historis, atau sosial yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.¹⁴ Pemberian status istimewa kepada Yogyakarta dan Aceh didukung oleh latar belakang historis yang direspon negara melalui produk

¹² Jane McAdam, "Self-Determination and Self-Governance for Communities Relocated across International Borders: The Quest for Banaban Independence," 3 November 2017, 453, <https://doi.org/10.1163/15718115-02404001>.

¹³ M. Zaenul Muttaqin, *State Administrative Law in Indonesia* (Taylor & Francis, 2024), 173.

¹⁴ George Anderson dan Sujit Choudhry, *Territory and Power in Constitutional Transitions* (Oxford University Press, 2019), 375.

hukum formal, sedangkan usulan bagi Surakarta belum ditopang oleh rasionalisasi konstitusional yang setara. Situasi ini memperlihatkan ketidakkonsistenan dalam penerapan Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945, yang secara tekstual memberikan ruang pengakuan kekhususan, namun dalam pelaksanaannya cenderung dipolitisasi tanpa adanya standar evaluatif yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.¹⁵ Akibatnya, prinsip kesetaraan hukum terancam terdegradasi jika status istimewa diberikan tanpa tolok ukur yang dapat diuji melalui mekanisme konstitusional. Di samping itu, struktur hukum publik Indonesia tidak menyediakan mekanisme sistematis untuk mengintegrasikan klaim keistimewaan berbasis identitas sejarah ke dalam kebijakan hukum secara berkeadilan. Hal ini menimbulkan risiko ketidakpastian hukum dan memperbesar peluang dominasi narasi politik dalam pembuatan kebijakan daerah.¹⁶

Temuan mengenai tidak adanya standar normatif dalam pemberian status istimewa bagi Surakarta memperlihatkan pola ketidakkonsistenan yang juga ditemukan dalam konteks negara lain yang menerapkan desentralisasi asimetris. Dalam beberapa kasus, penetapan kekhususan wilayah lebih ditentukan oleh dinamika politik jangka pendek daripada evaluasi hukum yang objektif dan berkelanjutan.¹⁷ Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia tidak sendirian menghadapi tantangan inkonsistensi dalam pemberian otonomi khusus, tetapi cenderung mengulang kecenderungan global dalam hal bias politis terhadap wilayah tertentu. Di sisi lain, praktik hukum di negara seperti Spanyol dan Italia memperlihatkan bahwa pengakuan otonomi daerah dilakukan berdasarkan kriteria legal yang lebih preskriptif dan melalui mekanisme evaluatif yang lebih transparan.¹⁸ Dibandingkan dengan pendekatan tersebut, kebijakan di Indonesia masih memperlihatkan dominasi pendekatan simbolik dan kultural, yang meskipun penting, rentan digunakan sebagai alat politik tanpa mempertimbangkan prinsip keadilan struktural. Perbandingan ini menggarisbawahi perlunya Indonesia mengembangkan kerangka hukum yang lebih sistematis untuk menghindari bias dalam kebijakan rekognisi daerah.

Ketiadaan parameter normatif yang konsisten dalam pemberian status istimewa tidak hanya mencerminkan kekosongan hukum, tetapi juga menimbulkan implikasi

¹⁵ Ferejohn dan Pasquino, "Constitutional adjudication: lessons from Europe.", 92

¹⁶ Tushnet, *The New Fourth Branch*, 34.

¹⁷ Anderson dan Choudhry, *Territory and Power in Constitutional Transitions*, 389.

¹⁸ Francesco Palermo dan Karl Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law* (Bloomsbury Publishing, 2017), 53.

konseptual terhadap legitimasi politik dan struktur pemerintahan daerah. Ketika dasar hukum dibangun atas pertimbangan simbolik tanpa tolok ukur evaluatif, kebijakan yang dihasilkan berisiko menciptakan perlakuan tidak setara di antara daerah. Permasalahan ini menjadi lebih kompleks ketika rekognisi historis dimanfaatkan sebagai narasi politik, bukan sebagai instrumen untuk memperkuat sistem hukum yang adil dan akuntabel.¹⁹ Perluasan kekhususan suatu wilayah seharusnya tidak berdiri sendiri sebagai respons terhadap tuntutan sejarah, tetapi dikaitkan dengan pertimbangan rasional dalam kerangka keadilan hukum dan efektivitas tata kelola.²⁰ Aspek ini membuka jalan untuk mengkaji lebih lanjut bagaimana konstruksi identitas historis digunakan dalam wacana keistimewaan, yang menjadi isu utama berikutnya dalam diskusi ini.

2. Pemberian Daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh: Kontras dengan Usulan Keistimewaan Surakarta

Pemberian status keistimewaan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta dan otonomi khusus bagi Provinsi Aceh merupakan preseden penting dalam desain desentralisasi asimetris di Indonesia. Status Yogyakarta didasarkan pada kontribusi historis Kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman dalam mendukung Proklamasi Kemerdekaan, yang kemudian dikodifikasi melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang ini mengakui keberlanjutan sistem monarki konstitusional di Yogyakarta dalam lingkup negara kesatuan, serta memberikan kewenangan khusus dalam urusan kebudayaan, kelembagaan, dan pengangkatan kepala daerah.

Sementara itu, Provinsi Aceh diberikan otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sebagai tindak lanjut dari perjanjian damai antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Otonomi ini mencakup kewenangan legislatif dan yudisial tertentu, termasuk pelaksanaan hukum Islam dalam batas yang ditentukan konstitusi. Kedua wilayah ini memperoleh status khusus berdasarkan pertimbangan politik dan historis yang diakomodasi dalam norma hukum positif yang preskriptif dan memiliki legitimasi konstitusional yang kuat.²¹

¹⁹ Tushnet, *The New Fourth Branch*, 43.

²⁰ Anderson dan Choudhry, *Territory and Power in Constitutional Transitions*, 396.

²¹ Ikhsan Ikhsan dkk., "The Abundance of Special Autonomy Funds: An Ironic Portrait of Aceh's Poverty Alleviation," *Journal of Government and Civil Society* 7, no. 1 (1 Mei 2023): 104, <https://doi.org/10.31000/jgcs.v7i1.6441>.

Berbeda dengan Yogyakarta dan Aceh yang memperoleh status istimewa melalui regulasi khusus berbasis konsensus nasional, Surakarta mengajukan klaim serupa tanpa dukungan kerangka hukum yang preskriptif. Penggunaan identitas historis sebagai dasar argumentasi politik dalam kasus Surakarta lebih bersifat simbolik daripada normatif. Narasi mengenai warisan Keraton Kasunanan dan kontribusinya dalam sejarah nasional dimobilisasi bukan sebagai landasan hukum formal, melainkan sebagai instrumen legitimasi untuk memperoleh keistimewaan administratif. Ketidadaan parameter evaluatif yang objektif menjadikan klaim ini sulit diukur dalam kerangka negara hukum modern.

Tidak adanya regulasi setingkat undang-undang yang mengatur status Surakarta menandakan bahwa klaim tersebut lebih bertumpu pada memori kolektif daripada konstruksi normatif.²² Dalam konteks ini, identitas sejarah tidak lagi berfungsi sebagai pengakuan budaya yang memperkaya keragaman nasional, melainkan dikapitalisasi untuk mendesak agenda politik lokal ke dalam ruang kebijakan nasional. Ketika substansi hukum digantikan oleh tekanan simbolik, maka logika konstitusional bergeser dari prinsip kesetaraan ke arah negosiasi kekuasaan.

Instrumentalisasi identitas historis dalam kebijakan publik menimbulkan persoalan serius dalam desain negara hukum konstitusional. Ketika sejarah dikonstruksi secara selektif untuk mendukung klaim politik tertentu, batas antara fakta dan narasi menjadi kabur. Praktik ini berisiko melahirkan legitimasi semu yang tidak bersandar pada norma hukum yang rasional dan dapat diuji. Dalam berbagai konteks global, seperti Eropa Timur dan Asia Selatan, politisasi memori kolektif terbukti dapat merusak konsistensi hukum dan menciptakan eksklusivisme identitas dalam kebijakan negara.²³ Dalam kasus Surakarta, pemanfaatan memori kerajaan sebagai pijakan legitimasi politik menunjukkan gejala serupa, di mana simbol budaya lokal dijadikan dasar justifikasi administratif tanpa evaluasi normatif yang transparan. Padahal, dalam kerangka negara hukum modern, rekognisi identitas harus dibatasi oleh prinsip kesetaraan, akuntabilitas, dan supremasi konstitusi. Ketika narasi sejarah difungsikan sebagai alat negosiasi kekuasaan, ia tidak hanya mengaburkan substansi hukum, tetapi juga mengancam integritas kebijakan publik yang inklusif dan berbasis hak.

²² Joe P. L. Davidson, "From the Future to the Past (and Back Again?): A Review of Aleida Assmann's *Is Time Out of Joint? On the Rise and Fall of the Modern Time Regime* (Ithaca: Cornell University Press and Cornell University Library, 2020)," *International Journal of Politics, Culture, and Society* 35, no. 4 (1 Desember 2022): 593, <https://doi.org/10.1007/s10767-021-09412-9>.

²³ Gérard Bouchard, *National Myths: Constructed Pasts, Contested Presents* (Routledge, 2013), 113.

Konsekuensi dari politisasi identitas historis tanpa dasar hukum preskriptif terlihat nyata ketika simbol dijadikan substitusi norma. Saat legitimasi administratif dibangun di atas fondasi simbolik yang tidak terstandarisasi secara yuridis, maka kohesi sistem pemerintahan menjadi rentan terhadap inkonsistensi dan ketimpangan antarwilayah. Hal ini kontras dengan praktik di negara-negara dengan sistem desentralisasi asimetris yang mapan, seperti Spanyol dan India. Di Spanyol, pengakuan terhadap identitas historis *Catalonia* dan *Basque Country* diformalkan melalui *Statutes of Autonomy* yang dilegalkan melalui referendum dan diintegrasikan ke dalam sistem hukum nasional.²⁴

Sementara di India, otonomi khusus wilayah seperti *Jammu* dan *Kashmir* sempat diatur dalam Pasal 370 Konstitusi, yang meskipun akhirnya dicabut, tetap menunjukkan bahwa pengakuan berbasis sejarah harus tunduk pada prosedur konstitusional yang eksplisit.²⁵ Perbandingan ini menunjukkan bahwa dalam negara hukum yang demokratis, sejarah hanya dapat menjadi dasar kebijakan jika diolah melalui mekanisme hukum yang terukur. Dalam konteks Indonesia, kekosongan norma yang mengatur kriteria keistimewaan secara objektif membuka ruang politisasi selektif, dan ini mengindikasikan urgensi *ius constituendum*, yakni perlunya formulasi norma baru yang menjamin bahwa pengakuan daerah istimewa berpijak pada kejelasan hukum, bukan pada tarik-menarik memori sejarah.

3. Menegakkan Parameter Keistimewaan: Urgensi Standar Konstitusional dalam Desain Otonomi Asimetris

Absennya parameter hukum yang tegas dalam sistem pengakuan daerah istimewa menjadi titik lemah serius dalam desain otonomi asimetris di Indonesia. Meskipun Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945 memberikan ruang untuk mengakui kekhususan daerah, norma tersebut tidak menetapkan kriteria apa yang harus dipenuhi agar pengakuan itu sah secara konstitusional. Akibatnya, permintaan status istimewa seperti dalam kasus Surakarta dapat diajukan tanpa dasar evaluatif yang objektif dan terukur. Pemerintah pusat pun tidak memiliki acuan legal yang jelas untuk menyetujui atau menolak klaim semacam ini. Situasi ini membuka ruang tafsir politik yang sangat lebar, sekaligus menciptakan ketimpangan perlakuan antarwilayah. Ketika tidak ada standar yang mengikat, pemberian status istimewa berisiko menjadi alat negosiasi kekuasaan, bukan

²⁴ Palermo dan Kössler, *Comparative Federalism*, 132.

²⁵ Anderson dan Choudhry, *Territory and Power in Constitutional Transitions*, 392.

produk keadilan hukum.²⁶ Dalam konteks negara hukum, kebijakan semacam ini melemahkan prinsip kesetaraan dan akuntabilitas antar daerah. Oleh karena itu, penyusunan parameter konstitusional yang eksplisit dan seragam bukan sekadar kebutuhan teknis, tetapi syarat utama untuk mencegah disfungsi hukum dalam pengakuan keistimewaan daerah.²⁷

Parameter pemberian status keistimewaan seharusnya dibangun atas dasar prinsip objektivitas hukum, bukan preferensi simbolik atau tekanan politik lokal. Dalam kerangka konstitusional, setidaknya terdapat tiga unsur pokok yang wajib menjadi tolok ukur: kontribusi historis terhadap pembentukan negara, kesinambungan peran kelembagaan dalam sistem pemerintahan, dan kebutuhan administratif yang khas dan dapat diverifikasi secara empirik. Tanpa indikator ini, pengakuan hanya akan mereproduksi ketimpangan struktural dan memperkuat legitimasi elit lokal atas nama memori kolektif. Negara hukum tidak dapat mentoleransi klaim keistimewaan yang tidak memiliki dimensi legal-formal yang dapat diuji. Parameter juga harus menjamin bahwa status istimewa diberikan untuk memperkuat efektivitas tata kelola, bukan sekadar untuk memenuhi tuntutan simbolik. Oleh karena itu, penyusunan standar nasional yang preskriptif dan mengikat menjadi bagian dari agenda *ius constituendum* yang tidak bisa ditunda dalam reformasi desentralisasi Indonesia.²⁸

Tanpa parameter yang jelas, pemberian status keistimewaan berisiko menjadi praktik elitis yang tidak menjamin keadilan antardaerah. Ketika suatu wilayah bisa mengklaim keistimewaan hanya karena tekanan politik atau warisan simbolik, maka daerah lain pun akan terdorong melakukan hal serupa. Hal ini menciptakan efek domino berupa kompetisi simbolik antarwilayah, bukan kerja sama administratif. Dalam jangka panjang, fragmentasi kebijakan bisa terjadi, terutama ketika kewenangan istimewa tidak diatur dengan presisi. Ketimpangan fiskal, ketidakseimbangan dalam alokasi sumber daya, dan kecemburuan antardaerah berpotensi memperlemah stabilitas nasional.²⁹

²⁶ Erika Arban, "Federalism, Regionalism, Sub-State Nationalism: Some Theoretical Insights," dalam *Italian Regionalism and the Federal Challenge: Reconciling Economic Regionalism and Solidarity*, ed. oleh Erika Arban (Cham: Springer Nature Switzerland, 2023), 122, https://doi.org/10.1007/978-3-031-31543-5_1.

²⁷ Mark Tushnet, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law: Second Edition* (Edward Elgar Publishing, 2018), 177.

²⁸ Nathalie Behnke dan Arthur Benz, "Chapter 20: Federalism and Federal Systems," 2024, 316, <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781803929095/book-part-9781803929095-28.xml>.

²⁹ John Agnew, *Globalization and Sovereignty: Beyond the Territorial Trap* (Bloomsbury Publishing PLC, 2017), 141.

Tanpa standar hukum yang preskriptif dan mengikat, desain otonomi asimetris di Indonesia justru akan menjauh dari tujuan awalnya: mewujudkan desentralisasi yang adil, terukur, dan berbasis kepentingan nasional, bukan kepentingan lokal yang bersifat simbolik.

Ketidakjelasan parameter dalam pemberian status keistimewaan mengancam konsistensi prinsip negara hukum dan menciptakan ketimpangan dalam sistem desentralisasi Indonesia. Usulan keistimewaan Surakarta memperlihatkan bagaimana absennya standar hukum membuka ruang politisasi sejarah dan kompetisi simbolik antarwilayah. Dalam sistem konstitusional yang mengedepankan kesetaraan dan akuntabilitas, pengakuan daerah istimewa harus berlandaskan kriteria yang objektif, terukur, dan dapat diuji secara legal.³⁰ Tanpa itu, keistimewaan akan lebih mencerminkan hasil negosiasi kekuasaan ketimbang instrumen keadilan. Pembentukan parameter konstitusional bukan hanya langkah teknokratik, tetapi keharusan normatif untuk menjaga integritas tata kelola negara.³¹

Pertama, dalam rangka menutup celah tafsir politis terhadap norma konstitusional yang bersifat terbuka, pemerintah bersama DPR perlu segera merumuskan undang-undang khusus yang menetapkan parameter keistimewaan daerah secara objektif dan terukur. Undang-undang ini akan berfungsi sebagai *lex specialis* dari Pasal 18B Ayat(1) UUD NRI 1945, dengan memuat indikator legal-formal yang dapat diuji, seperti kontribusi historis terhadap pembentukan negara, keberlanjutan peran kelembagaan dalam sistem pemerintahan, serta kebutuhan administratif yang khas dan dapat diverifikasi secara empiris. Keberadaan regulasi ini akan menutup ruang manipulasi politik terhadap isu keistimewaan, serta memperkuat posisi hukum pemerintah pusat dalam menerima atau menolak permohonan status khusus dengan dasar yang sah dan rasional.

Kedua, sebagai pendukung operasional dari regulasi tersebut, diperlukan pengembangan instrumen evaluatif berbasis data seperti *regional distinctiveness index* oleh lembaga teknokratik seperti Kementerian Dalam Negeri atau Bappenas. Indeks ini harus menggabungkan pendekatan kuantitatif dan kualitatif untuk menilai kelayakan suatu wilayah secara holistik. Dengan indeks ini, pengakuan keistimewaan dapat

³⁰ Paolo Dardanelli dkk., "Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions," *Publius: The Journal of Federalism* 49, no. 1 (1 Januari 2019): 198, <https://doi.org/10.1093/publius/pjy037>.

³¹ Luke Fowler, *Environmental Federalism: Old Legacies and New Challenges* (New York: Routledge, 2020), 173, <https://doi.org/10.4324/9781003044482>.

dilakukan secara proporsional, akuntabel, dan konsisten, karena didasarkan pada indikator yang terstandarisasi secara nasional. Kombinasi antara kerangka hukum preskriptif dan perangkat evaluasi berbasis data menjadi syarat mutlak untuk mewujudkan desain otonomi asimetris yang berkeadilan dan tidak terjebak dalam politik simbolik atau kepentingan jangka pendek.

C. KESIMPULAN

Kajian ini menunjukkan bahwa usulan keistimewaan Surakarta mengandung persoalan konstitusional yang berkaitan dengan ketidakjelasan dasar hukum, penggunaan identitas historis sebagai instrumen legitimasi politik, serta ketiadaan parameter normatif dalam sistem desentralisasi Indonesia. Berbeda dengan Yogyakarta dan Aceh yang memperoleh keistimewaan melalui instrumen hukum yang jelas dan terukur, Surakarta mengajukan klaim serupa tanpa dukungan regulasi yang preskriptif. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi menciptakan ketimpangan antarwilayah. Penggunaan narasi sejarah sebagai dasar administratif tanpa mekanisme evaluatif yang sah juga menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk menyusun kriteria pemberian status istimewa yang dapat diuji secara konstitusional. Oleh karena itu, diperlukan perumusan parameter hukum yang obyektif dan seragam sebagai bagian dari pembaruan tata kelola otonomi asimetris yang menjunjung prinsip kesetaraan, akuntabilitas, dan kepastian hukum.

D. Saran

Pemerintah perlu segera menyusun parameter hukum yang eksplisit dan terukur untuk pemberian status keistimewaan daerah, agar pengakuan tersebut tidak dilakukan secara selektif dan subjektif. Perumusan parameter tersebut sebaiknya mempertimbangkan aspek kontribusi historis terhadap pembentukan negara, kesinambungan peran kelembagaan dalam sistem pemerintahan, serta kebutuhan administratif yang khas dan dapat diverifikasi. Selain itu, perlu ada mekanisme evaluatif yang bersifat nasional untuk menilai kelayakan suatu wilayah dalam menerima status istimewa, guna menjaga kesetaraan antarwilayah dalam sistem desentralisasi. Penguatan instrumen hukum ini juga perlu diintegrasikan dalam kerangka *ius constituendum* sebagai bagian dari reformasi tata kelola otonomi asimetris di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Agnew, John. *Globalization and Sovereignty: Beyond the Territorial Trap*. London: Bloomsbury Publishing PLC, 2017.
- Anderson, George, dan Sujit Choudhry. *Territory and Power in Constitutional Transitions*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Anderson, George, and Sujit Choudhry. "Territory and Power in Constitutional Transitions." *Oxford University Press*, 2019.
- Arban, Erika. *Italian Regionalism and the Federal Challenge: Reconciling Economic Regionalism and Solidarity*. Cham: Springer Nature, 2023.
- Arban, Erika. "Italian Regionalism and the Federal Challenge: Reconciling Economic Regionalism and Solidarity." *Springer Nature*, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-31543-5_1.
- Azmy ElBerry, Nada, and Stijn Goeminne. "Fiscal Transparency, Fiscal Forecasting and Budget Credibility in Developing Countries." *Journal of Forecasting* 40, no. 1 (2021): 144–161. <https://doi.org/10.1002/for.2695>.
- Banakar, Reza, dan Max Travers. *Law and Social Theory*. London: Bloomsbury Publishing, 2014.
- Behnke, Nathalie, and Arthur Benz. "Chapter 20: Federalism and Federal Systems." In *Handbook on Federalism*, 2024. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781803929095/book-part-9781803929095-28.xml>.
- Bouchard, Gérard. *National Myths: Constructed Pasts, Contested Presents*. London: Routledge, 2013.
- Dardanelli, Paolo, et al. "Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions." *Publius: The Journal of Federalism* 49, no. 1 (January 1, 2019): 194–219. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy037>.
- Davidson, Joe P. L. "From the Future to the Past (and Back Again?): A Review of Aleida Assmann's *Is Time Out of Joint? On the Rise and Fall of the Modern Time Regime*." *International Journal of Politics, Culture, and Society* 35, no. 4 (December 1, 2022): 591–599. <https://doi.org/10.1007/s10767-021-09412-9>.

- Fraser, Nancy. "Recognition or Redistribution? A Critical Reading of Iris Young's *Justice and the Politics of Difference*." *Journal of Political Philosophy* 3, no. 2 (1995): 166–180.
- Habermas, Jürgen. *The Lure of Technocracy*. Chichester: John Wiley & Sons, 2015.
- Ikhsan, Ikhsan, et al. "The Abundance of Special Autonomy Funds: An Ironic Portrait of Aceh's Poverty Alleviation." *Journal of Government and Civil Society* 7, no. 1 (May 1, 2023): 96–108. <https://doi.org/10.31000/jgcs.v7i1.6441>.
- Jane McAdam. "Self-Determination and Self-Governance for Communities Relocated across International Borders: The Quest for Banaban Independence." *International Journal of Minority and Group Rights*, November 3, 2017. <https://doi.org/10.1163/15718115-02404001>.
- Kelsen, Hans. *The Pure Theory of Law*. 2nd ed. Translated by M. Knight. Berkeley: University of California Press, 1967.
- Mark Turner, et al. *Decentralisation in Indonesia: Redesigning the State*. Canberra, Australia: Asia Pacific Press, 2003. https://trove.nla.gov.au/work/9620158?q&sort=holdings+desc&_=1585276044071&versionId=46347830.
- Mietzner, Marcus. *Authoritarian Innovations in Indonesia: Electoral Narrowing, Identity Politics and Executive Illiberalism*. New York: Routledge, 2020.
- Mietzner, Marcus. "Authoritarian Innovations in Indonesia: Electoral Narrowing, Identity Politics and Executive Illiberalism." *Democratization* 27, no. 6 (August 17, 2020): 1021–1036. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1704266>.
- Nurfurqon, Ardika. "Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris Di Indonesia." *Khazanah Hukum* 2, no. 2 (August 19, 2020): 73–81. <https://doi.org/10.15575/kh.v2i2.8504>.
- Requejo, Ferran. "Federalism and Nationalism: The Spanish Case in Comparative Perspective." *Publius: The Journal of Federalism* 40, no. 4 (2010): 587–615.
- Tushnet, Mark. *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- Tushnet, Mark. *The New Fourth Branch: Institutions for Protecting Constitutional Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.