

**PENYATUAN WILAYAH ENCLAVE (IMOGIRI, KOTAGEDE, DAN NGAWEN)
KE DALAM DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 1948–1960**

Oleh: Ade Luqman Hakim, Prodi Ilmu Sejarah, Jurusan Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial,
Universitas Negeri Yogyakarta, adeluqmanhakim@gmail.com

ABSTRAK

Sistem pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta telah diatur sejak berkembangnya Kerajaan Mataram Islam. Akibat adanya Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian Klaten 1830 membuat wilayah administratif kekuasaan Yogyakarta, Surakarta, dan Mangkunegaran menjadi tercampur aduk. Adapun wilayah tersebut yaitu wilayah Imogiri, Kotagede dan Ngawen yang disebut dengan wilayah *enclave*. Ketika Yogyakarta telah dinyatakan secara resmi menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta, wilayah *enclave* tersebut kemudian bergabung ke dalam wilayah administratif Daerah Istimewa Yogyakarta. Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui keadaan umum wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1948-1960, proses dari penyatuan wilayah *enclave* ke dalam Daerah Istimewa Yogyakarta dan dampak setelah adanya penyatuan wilayah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan wilayah yang memiliki kedudukan yang istimewa atau memiliki daerah otonomi khusus termasuk wilayah *enclave* dengan adanya Undang-Undang No. 22 Tahun 1948. Penyatuan wilayah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen masuk ke dalam Daerah Istimewa Yogyakarta sudah terlaksana sejak akhir tahun 1948. Pada tanggal 17 Maret 1958 telah diselenggarakan timbang terima atas kekuasaan yang berlaku terhadap daerah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen. Setelah penyerahan wilayah *enclave* pada tanggal 20 Januari 1960 pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta membuat peraturan mengenai peraturan-peraturan bekas daerah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen. Setelah bergabungnya wilayah *enclave* ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta membawa dampak dalam hal perubahan wilayah administratif dan sistem pemerintahan.

Kata Kunci: *Daerah Istimewa Yogyakarta, Enclave, Penyatuan Wilayah.*

**THE REGIONAL UNIFICATION OF ENCLAVE AREA (IMOGIRI, KOTAGEDE, AND
NGAWEN) INTO THE SPECIAL REGION OF YOGYAKARTA 1948–1960**

ABSTRACT

The governance system of the Special Region of Yogyakarta has been regulated since the development of the Islamic Mataram Kingdom. As a result of the 1755 Giyanti Agreement and the 1830 Klaten Agreement made the administrative territories of Yogyakarta, Surakarta, and Mangkunegaran powers mixed. The regions are Imogiri, Kotagede and Ngawen, which are called enclave area. When Yogyakarta was officially declared to be the Special Region of Yogyakarta, the enclave area then joined the administrative region of the Special Region of Yogyakarta. The purpose of this research is to find out the general condition of the Special Region of Yogyakarta in 1948-1960, the process of uniting enclave areas into the Special Region of Yogyakarta and the impact after the unification of the territory. The results of this study shows that the Special Region of Yogyakarta is a region that has a special position or a special autonomous region including the enclave with the existence of Law No. 22 of 1948. The unification of the Imogiri, Kotagede and Ngawen enclave areas into the Special Region of Yogyakarta has been implemented since the end of 1948. On March 17, 1958, we received a weighing on the powers that apply to the Imogiri enclave, Kotagede and Ngawen. After the surrender of the enclave area on January 20, 1960 the government of the Special Region of Yogyakarta made regulations regarding the regulations of the former Imogiri enclave, Kotagede and Ngawen. After the joining of the enclave area into the territory of the Special Region of Yogyakarta had an impact in terms of changes in the administrative region and the government system.

Keyword: *Special Region of Yogyakarta, Enclave, Regional Unification.*

I. PENDAHULUAN

Berdirinya Keraton Yogyakarta diawali dengan Perjanjian Giyanti yang diadakan pada tahun 1755. Perjanjian Giyanti ditandatangani oleh Sunan Paku Buwana III pada tanggal 13 Februari 1755.¹ Pembagian wilayah berdasarkan Perjanjian Giyanti dapat dilihat dari wilayah Negaragung yang mendapatkan bagian wilayah yang sama yakni 53.100 cacah dan tanah-tanah dari kedua kerajaan tersebut saling tercampur aduk dan berdempetan letaknya. Pembagian daerah Mancanegara Susuhunan memperoleh 32.350 cacah sedangkan Sultan memperoleh 33.950 cacah.

Pada tahun 1825-1830 terjadi Perang Diponegoro yang sering disebut sebagai Perang Jawa.² Berakhirnya perang ini menjadi tonggak perubahan bagi sejarah Jawa dan bagi peta kehidupan Kasultanan Yogyakarta. Pihak Pemerintah Hindia Belanda kemudian memperkecil wilayah kekuasaan Kasultanan Yogyakarta. Hal serupa juga terjadi untuk wilayah Kasunanan Surakarta. Wilayah yang menjadi kewenangan Kasultanan Yogyakarta meliputi daerah Mataram dan Gunungkidul. Batas wilayah antara kekuasaan Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta semula hanya memakai alur Sungai Opak. Akan tetapi batas tersebut kemudian diubah dan ditetapkan sebuah jalan yang membujur dari Prambanan ke utara sampai Gunung Merapi dan ke Selatan sampai kaki bukit Gunungkidul. Batas wilayah tersebut berlaku secara berkelanjutan sejak tahun 1830 hingga wilayah tersebut menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta.³

Dalam penataan peta wilayah kekuasaan diantara kedua kerajaan itu, maka diadakanlah sebuah perjanjian yang dikenal dengan

Perjanjian Klaten. Perjanjian ini merupakan perjanjian terpenting mengenai wilayah kekuasaan raja setelah adanya Perjanjian Giyanti. Perjanjian Klaten ini ditandatangani pada 27 September 1830, yang dibantu lewat perundingan oleh ketiga komisaris dari pemerintah Belanda yaitu van Sevenhoven, P. Merkus dan G. Nahuys. Ketiga komisaris ini yang melakukan perundingan dengan Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta ketika Perang Jawa telah berakhir. Dalam perundingan tersebut dari pihak Kesultanan diwakili oleh patihnya, R. Adipati Danurejo IV dan Kasunanan di wakili juga oleh patih R. Adipati Sosrodiningrat II. Sementara itu, isi pokok dari perjanjian ini adalah tukar menukar wilayah Kesultanan dan Kasunanan.

Perjanjian Klaten merupakan perjanjian untuk mengadakan pembagian dan pertukaran wilayah antara Solo yaitu Pajang dan Sukowati dan daerah Yogyakarta yakni Mataram dan Gunungkidul dengan garis pembatas Sungai Opak dekat Prambanan, puncak Gunung Merapi dan kaki Utara kompleks Gunungkidul.⁴ dengan pengecualian daerah-daerah makam leluhur di Selo (Semarang) yang terletak di tanah Gubermen tetap pada Sultan, sebesar 12 jung (50 cacah), sedangkan Kotagede dan Imogiri yang terletak pada tanah Sultan sebesar 500 cacah tetap menjadi milik Sunan. Perjanjian Klaten bertujuan untuk menentukan tapal batas yang tetap antara Surakarta dan Yogyakarta. Selain itu, Kerajaan Mataram juga dibagi secara permanen.⁵ Perjanjian ini juga disetujui dan diperkuat di Yogyakarta oleh para wali Sultan Hamengku Buwono V.

Sementara itu, pada tanggal 18 Mei 1831 diadakan juga perjanjian penetapan garis batas Gunungkidul antara tanah-tanah Sultan dan tanah milik Mangkunegaran. Perjanjian ini dilakukan oleh kuasa raja tersebut dan dibawah pengawasan Residen J.F.W Van Nes. Dalam

¹Purwadi dan Endang Waryanti, *Perjanjian Giyanti Strategi Politik untuk Mewujudkan Perdamaian di Keraton Mataram*, (Yogyakarta: Laras Media Prima, 2015), hlm. 6.

²Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1999), hlm. 380.

³Dwi Ratna Nurhajarini, dkk, *Yogyakarta dari Hutan Beringin ke Ibukota Daerah Istimewa*, (Yogyakarta: Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta, 2012), hlm. 26.

⁴Legen Jabbar Ramadhan, "Perjanjian Klaten 1830: Dampaknya Pada Kasultanan Yogyakarta", *Skripsi*, (Yogyakarta: UNY, 2015), hlm. 63.

⁵Ardian Kresna, *Sejarah Panjang Mataram Menengok Berdirinya Kesultanan Yogyakarta*, (Yogyakarta: Diva Press, 2011), hlm. 308.

hal ini dapat di pertukarkan antara tanah Mangkunegaran di Gunung Kidul dengan tanah Sultan di Solo Tenggara (Sembuyan), sedangkan Ngawen (6,26 jung) tetap milik Mangkunegaran. Dengan penataan ini semua, maka sejak tahun 1831 bisa dikatakan telah berakibat hilangnya seluruh daerah mancanegara milik Yogyakarta, karena daerah tersebut disatukan dengan wilayah pemerintahan Hindia Belanda.⁶

Berdasarkan hasil dari Perjanjian Giyanti dan diikuti oleh Perjanjian Klaten, di dalam wilayah yang menjadi bagian Pangeran Mangkubumi yang kemudian menjadi Kasultanan Yogyakarta terdapat daerah-daerah yang menjadi bagian dari Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran. Ketika Yogyakarta telah dinyatakan secara resmi menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta, daerah-daerah *enclave* itu tetap dimasukkan ke wilayah Surakarta provinsi Jawa Tengah. Dalam rangka penataan daerah-daerah, pemerintah bersama BP-KNIP mempertimbangkan dan menyetujui mosi DPRD DIY yang menghendaki agar daerah-daerah *enclave* tersebut dapat dimasukkan ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk mengetahui lebih lanjut dengan melakukan penelitian mengenai proses penyatuan wilayah *enclave* ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam hal ini penulis fokus pada wilayah *enclave* yang masuk ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta hingga dampak yang ditimbulkan dengan masuknya wilayah *enclave* tersebut kedalam wilayah administratif Daerah Istimewa Yogyakarta.

II. METODE PENELITIAN

Metode dalam ilmu sejarah merupakan seperangkat aturan dan prinsip sistematis dalam mengumpulkan sumber sejarah secara sistematis, dinilai secara kritis, dan mengajukan sintesis secara tertulis. Kuntowijoyo mengartikan bahwa metode sejarah ialah sebagai petunjuk pelaksanaan teknis tentang bahan kritik dan interpretasi sejarah serta penyajian dalam bentuk tulisan.⁷

⁶ Dwi Ratna Nurhajarini, dkk, *op.cit.*, hlm. 25.

⁷ Abdul Rahman Wahid, *Pengantar Ilmu Sejarah*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2011), hlm. 42.

Oleh karena itu, peneliti menggunakan empat metode dengan tahapan heuristik (pengumpulan sumber), kritik sumber (verifikasi), interpretasi, dan historiografi. Heuristik merupakan suatu proses mengumpulkan atau menemukan sumber yang sesuai dengan tema atau judul sejarah yang akan ditulis. Kemudian kritik sumber yang merupakan suatu proses pengujian dan menganalisa secara kritis mengenai keotentikan sumber-sumber yang berhasil dikumpulkan.⁸ Kritik sumber dalam sejarah memiliki arti pemeriksaan terhadap kebenaran laporan tentang suatu peristiwa sejarah. Tahap selanjutnya ialah interpretasi yang sering disebut sebagai biang subjektifitas. Sejarawan yang jujur itu harus mencantumkan data dan keterangan dari mana data itu diperoleh, sehingga nantinya orang lain bisa melihat kembali serta menafsirkan ulang. Tahap terakhir ialah historiografi atau penulisan sejarah. Penulisan sejarah ini merupakan suatu kegiatan intelektual dan cara utama untuk memahami sejarah.

III. HASIL PENELITIAN

A. KEADAAN UMUM DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 1948 – 1960

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan suatu Provinsi yang berada di bagian tengah Pulau Jawa. Secara geografis Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk zona tengah bagian Selatan yang berbatasan dengan Jawa Tengah dan Jawa Timur, dengan pusat Kota di Kota Yogyakarta. Berdasarkan letak astronomisnya, Daerah Istimewa Yogyakarta terletak diantara 7°.33'–8°.12' Lintang Selatan dan 110°.00'–110°.50' Bujur Timur. Daerah Istimewa Yogyakarta wilayahnya meliputi wilayah Yogyakarta dan eks Swapraja Pakualaman serta eks daerah *enclave Kapanewon* Ngawen Gunung Kidul, eks *enclave* Kawedanan Imogiri dan *Kapanewon* Kotagede di Bantul, ketiga wilayah ini sebelumnya berada di wilayah Provinsi Jawa Tengah.⁹

⁸ I Gede Widja, *Sejarah Lokal dalam Pengajaran Sejarah*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989), hlm. 18.

⁹ Fritz G Kumendong, *Muatan Lokal Ensiklopedia Geografi Indonesia*, (Jakarta: PT Lentera Abadi, 2006), hlm. 89.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah yang sering mendapatkan julukan sebagai kota pendidikan, sebagai pusat kebudayaan Jawa dan sebagai tempat wisata yang paling banyak untuk dikunjungi oleh wisatawan. Dalam hal ini peranan yang paling dominan ialah sebagai pusat pendidikan yang menjadi daya tarik para pelajar dari berbagai penjuru tanah air untuk menimba ilmu di Daerah Istimewa Yogyakarta ini. Dengan kenyataan ini Daerah Istimewa Yogyakarta berperan menjadi media dan tempat berinteraksi yang dapat melahirkan akumulasi kebudayaan yang memberikan sumbangan terhadap terbentuknya jiwa persatuan dan kesatuan. Selain itu juga jumlah penduduk yang besar juga sangat produktif dan potensial karena Daerah Istimewa Yogyakarta banyak tenaga kerja, pelajar dan intelektual yang membantu dalam memperlancar gerak pembangunan untuk meningkatkan keadaan sosial ekonomi masyarakat Yogyakarta.

Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk secara resmi dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, meskipun secara *de facto* sebutan sebagai “Daerah Istimewa Yogyakarta” itu telah dipergunakan sebelum lahirnya undang-undang tersebut. Hal demikian ini bisa dipahami berdasarkan pasal 18 UUD 1945 dengan mengakui daerah-daerah swapraja atau *Zelfbesturende Landschappen* seperti Kasultanan Yogyakarta, Kadipaten Pakualaman dan sebagainya itu sebagai daerah istimewa, akan tetapi untuk mewujudkan sebagai daerah Istimewa tidak ada dukungan yang positif dari pimpinan daerah swapraja yang bersangkutan.

Pada tanggal 30 Oktober 1945 kembali Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII mengeluarkan Amanat yang ditandatangani bersama. Hal tersebut menyadarkan bahwa dengan adanya dua Amanat yang ditandatangani pada tanggal 5 September 1945 menyebabkan akan adanya dua daerah istimewa yang secara politis kurang menguntungkan bagi pemerintahan di Yogyakarta, sehingga diterbitkanlah kembali secara bersama-sama tanggal 30 Oktober 1945 untuk menunjukkan bahwa di Yogyakarta ada satu daerah istimewa yang menjadi satu yang tidak dipisahkan dan dipecah-belah. Dengan demikianlah awal proses integrasi antara kedua Kerajaan ke dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bercorak sistem pemerintahan modern dan juga

menyesuaikan sistem birokrasi pemerintahan Yogyakarta dengan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Maklumat Pemerintah No. X yang ditandatangani pada tanggal 30 Oktober 1945, sehari setelah pembentukan Badan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID).¹⁰ Pada tanggal 13 Februari 1946 Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII dengan persetujuan BPKNID mengubah istilah Pangreh Praja menjadi Pamong Praja dengan berdasarkan pada Maklumat No. 10 tahun 1946.

Ketika DPRD terbentuk dalam semua tingkat pemerintah (kecuali tingkat *Kapanewon*) tersebut maka Komite Nasional Indonesia di seluruh Yogyakarta di hapuskan. Selain itu, dengan dibentuknya DPRD maka banyak tokoh masyarakat yang mendapat kesempatan menduduki kursi Dewan Perwakilan Rakyat dan juga Dewan Pemerintah. Dewan ini yang bertugas untuk merumuskan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang akan diserahkan untuk dilaksanakan kepada birokrat Kasultanan dan Pakualaman yang dipimpin oleh Sultan dan Paku Alam dengan para bupati di Daerah Istimewa Yogyakarta, bupati dan jajarannya di Kabupaten, panewu dengan stafnya di *Kapanewon*, maupun lurah dengan semua perangkatnya.

Berdasarkan Maklumat No. 18 Tahun 1946 memang *Kapanewon* tidak dibentuk DPRD, melainkan dibentuk Dewan Pemerintahan *Kapanewon* yang dipilih oleh rapat gabungan Ketua atau Wakil ketua Dewan Kelurahan dilingkungan *Kapanewon*. Selain itu juga Desa atau Kelurahan juga tetap meneruskan otonomi aslinya dengan Dewan Kelurahan dan Badan Eksekutif yang terdiri dari Pamong Kelurahan. Bahkan di tingkat kelurahan ada Majelis Kelurahan (semacam MPR tingkat desa). Berdasarkan Maklumat tersebut tentu ini merupakan sarana untuk mewujudkan otonomi di Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi dasar bagi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta

¹⁰Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 122.

untuk mewujudkan birokrasi pemerintahan yang modern.¹¹

Meskipun birokrasi pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan perundang-undangan Pemerintah Pusat selalu diupayakan, akan tetapi tidak semuanya dapat berjalan dengan baik. Pemerintah pusat menginginkan agar pemerintahan Kota Yogyakarta langsung bertanggung jawab kepada pemerintahan pusat dan bisa membina serta berhubungan langsung dengan pemerintahan kota supaya tugas pemerintahan pusat berjalan dengan baik. Dengan hal tersebut maka pada tanggal 7 Juni 1947 telah ditetapkan Undang-Undang tentang pembentukan Haminte-Kota Yogyakarta, yakni dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 1947.

Haminte Kota Yogyakarta adalah suatu daerah otonom sebagaimana telah di tegaskan dalam pasal 1 ayat 1 yang menyatakan bahwa daerah tersebut ditetapkan sebagai daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan mengenai batas wilayah juga telah ditentukan dalam pasal 1 ayat 1 yang pada pokoknya meliputi bekas wilayah Kabupaten Kota Yogyakarta (Kasultanan dan Paku Alaman) ditambah dengan beberapa *Kapanewon* Kotagede yang semulanya Kabupaten Bantul.

Setelah adanya penetapan Haminte Kota Yogyakarta, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Pemerintahan Sendiri di Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri pada tanggal 10 Juli 1948 yang ditetapkan di Yogyakarta. Penjelasan mengenai Undang-Undang ini ada beberapa kesimpulan antara lain yang Pertama daerah yang mempunyai hak asal-usul dan jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintah sendiri yang bersifat istimewa atau daerah swapraja dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa. Kedua, daerah istimewa ini setingkat dengan provinsi atau kabupaten atau desa. Ketiga, Daerah Istimewa Yogyakarta berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti provinsi atau kabupaten atau desa (otonom). Keempat, penetapan sebagai daerah istimewa dilakukan dengan undang-undang pembentukan. Kelima, nama, batas, tingkatan,

hak dan kewajiban daerah istimewa ditetapkan dalam undang-undang pembentukan.¹²

Setelah Kota Yogyakarta dibentuk menjadi Haminte-Kota Yogyakarta yang berotonom pada tahun 1947 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1947, maka kabupaten-kabupaten baru memperoleh otonominya pada tahun 1950, yaitu dibentuk Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 yang menyatakan bahwa Daerah Negera Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan yaitu Provinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil) negeri, marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Undang-undang ini juga memperjelas kedudukan kabupaten-kabupaten untuk mengatur pemerintahannya dan menyerahkan urusan-urusan dan kewajiban menjadi urusan rumah tangga daerahnya.¹³ Undang-Undang ini ditetapkan pada tanggal 8 Agustus 1950. Jadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 ini lahir sesudah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut.

Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang merupakan pengukuhan hasil perjuangan Sultan dan Pakualam untuk menjadikan Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman sebagai Daerah Istimewa dalam Negara Republik Indonesia yang merdeka. Undang-undang ini juga membahas tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri atas 7 pasal dan daftar kewenangan otonomi yang berisi tentang pengaturan wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan, serta aturan-aturan yang bersifat peralihan. Kemudian Undang-Undang tersebut diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 yang berisi penambahan kewenangan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-Undang No.3 Tahun 1950 menetapkan secara tegas bahwa Yogyakarta adalah sebuah Daerah Istimewa yang setingkat dengan provinsi, dan bukan juga sebuah provinsi. Sekilas memang

¹²Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 80.

¹³Bambang Yudoyono, *Jogja Memang Istimewa* (Yogyakarta: Jogja Bangkit Publisher, 2017), hlm. 335-337.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 129.

mirip, namun konsekuensi hukum dan politiknya sangat berbeda, terutama jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Namun begitu, Daerah Istimewa Yogyakarta bukanlah sebuah monarki konstitusional.

Daerah Istimewa Yogyakarta terbagi menjadi beberapa kabupaten dan kota yang berotonomi diatur berdasarkan Undang-Undang No.15 Tahun 1950 dan Undang-Undang No.16 Tahun 1950. selanjutnya, kedua undang-undang tersebut diberlakukan dengan PP No.32 Tahun 1950. Menurut undang-undang tersebut, Daerah Istimewa Yogyakarta dibagi menjadi beberapa Kabupaten Bantul dengan Ibukota Bantul, Sleman dengan Ibukota Sleman, Gunungkidul dengan Ibukota Wonosari, Kulon Progo dengan Ibukota Sentolo, Adikarto dengan Ibukota Wates, dan Kota Besar Yogyakarta. Untuk alasan efisiensi pada tahun 1951, Kabupaten Adikarto dan Kabupaten Kulonprogo digabung menjadi Kabupaten Kulonprogo dengan Ibukota Wates. Penggabungan kedua daerah ini ditetapkan UU No. 18 Tahun 1951. Selanjutnya semua UU mengenai pembentukan DIY dan kabupaten serta kota yang berada dalam lingkungannya dibentuk berdasarkan UU No.22 Tahun 1948.

Sementara itu, untuk keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan sistem pemerintahannya diatur dengan UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan pasal 131-133 UUDS 1950. Pengaturan tentang daerah istimewa ini terdapat dalam diktum maupun penjelasn. Secara garis besar, tidak ada perubahan yang mencolok antara peraturan ini dengan peraturan sebelumnya yaitu UU No. 22 Tahun 1948.¹⁴

Dalam melancarkan sistem pemerintahan dan upaya melakukan penataan wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta, sesuai dengan mosi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta No. 6 Tahun 1952 tetanggal 24 September 1952, daerah-daerah *enclave* seperti Imogiri dan Kotagede (milik Kasunanan), serta Ngawen (milik Mangkunegaran) dilepas dari Jawa Tengah. Kemudian, Kabupaten-kabupaten tersebut dimasukkan ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan kabupaten-kabupaten yang melingkari daerah-daerah *enclave* tersebut. Penyatuan Wilayah *enclave* ini ditetapkan

oleh UU Darurat No. 5 Tahun 1957. Selanjutnya UU Darurat No. 5 Tahun 1957 disetujui oleh DPR menjadi UU No. 14 Tahun 1958.

B. PROSES PENYATUAN WILAYAH ENCLAVE KE DALAM DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Wilayah *enclave* Kasunanan merupakan wilayah bagian dari Kasunanan Surakarta. Wilayah tersebut sangat berarti dan memiliki nilai sakral yang tinggi bagi para keturunan-keturunan Kerajaan Mataram Islam. Wilayah *enclave* Kasunanan Surakarta ini telah diatur berdasarkan beberapa perjanjian-perjanjian sebelumnya seperti adanya Perjanjian Giyanti 1755 dan diratifikasi dengan Perjanjian Klaten tahun 1830. Wilayah ini berupa makam para raja-raja Mataram Islam yang berada di wilayah tanah Kasultanan Yogyakarta yakni wilayah *enclave* Kotagede dan Imogiri.

Wilayah *enclave* Kotagede merupakan sebuah kota lama dari abad ke-16 yang sebelumnya menjadi Ibukota Kerajaan Mataram Islam dan didirikan oleh Ki Gede Pamanahan.¹⁵ Bumi Mataram didapat bersama Ki Penjawi ketika berhasil menumpas kerusuhan di Pajang yang dipimpin Arya Penangsang. Atas keberhasilannya, Sultan Hadiwijaya sekaligus Raja Pajang memberikan hadiah Ki Penjawi dan Ki Gede Pamanahan berupa tanah di Pati dan Mataram.¹⁶ Ketika itu Ki Gede Pamanahan memilih tanah Mataram yang masih berupa hutan atau yang dikenal dengan Alas Mentaok, dengan tanah yang begitu subur dan dialiri Kali Gajahwong, sedangkan Ki Penjawi memilih Pati sebagai pilihannya, karena pada waktu itu Pati telah menjadi kota yang ramai. Setelah menerima tanah di Mataram, Ki Gede Pamanahan menjadi petinggi di daerah tersebut dan kemudian bernama Ki Gede Mataram atau Ki Ageng Mataram. Kemudian, Panembahan Senapati juga memiliki cita-cita meluaskan kekuasaannya dari wilayah Timur dan Barat. Pada tahun 1587 daerah timur dapat dikuasainya dan pada tahun 1595 daerah

¹⁵Pujohastono, wawancara di Makam Suci Kotagede, 22 Desember 2018.

¹⁶Reviyanto B. Santoso, dkk, *Kotagede: Khasanah Arsitektur dan Ragam Hias*, (Yogyakarta: DIKBUD DIY, 2014), hlm. 12-13.

¹⁴ Ardian Kresna, *op,cit.*, hlm. 340-341.

Cirebon berhasil ditundukannya. Pusat kekuasaannya ditempatkan di Kotagede yang terletak kurang lebih dari Kota Yogyakarta.

Selanjutnya untuk wilayah *enclave* Imogiri memang merupakan tempat makam para Raja-raja Mataram Islam beserta keturunannya dari Raja-raja Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta. Makam Imogiri ini terletak 17 km sebelah tenggara Kota Yogyakarta yang berada di Gunung Merak, Kecamatan Imogiri, Kabupaten Bantul. Makam Imogiri ini didirikan oleh Sultan Agung yang bertahta di Kerta sekitar tahun 1613 hingga tahun 1645 M.¹⁷ Raja-raja pendahulu Sultan Agung dimakamkan disebelah masjid di Kotagede, tetapi Sultan Agung semasa hidupnya menyuruh untuk dibuatkan makam yang letaknya tinggi di atas bukit. Pembangunan makam diatas bukit ini dikaitkan dengan pengangkatannya sebagai Susuhunan pada tahun 1624. Sebab dahulunya memang para wali yang bergelar Susuhunan dan ini pun hanya diberikan setelah mereka wafat (anumerta). Usaha untuk melestarikan pengaruh spiritual ini dilakukan dengan mengebumikan jenazah mereka diatas bukit. Hal ini dapat ditemukan kembali ketika zaman Hindu Jawa. Oleh karena itu, Sultan Agung juga melakukan hal tersebut, ketika ia memutuskan membangun makam diatas bukit untuk diri sendiri dan keturunannya.¹⁸

Setelah itu makam tersebut menjadi pemakaman keluarga Sang Sultan dan Raja-Raja Mataram setelahnya. Makam Imogiri ini menjadi kompleks pemakaman luasnya mencapai 10 hektar. Kompleks ini sebagian besar Raja-Raja Mataram Islam hingga pemerintahan Kasunanan Surakarta Hadiningrat dan Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat dimakamkan. Setelah perjanjian Giyanti tahun 1755, kompleks ini pun di bagi menjadi dua bagian, yaitu bagian Barat digunakan sebagai makam Raja-raja Kasunanan Surakarta, sedangkan bagian

sebelah Timur digunakan untuk makam Raja-raja Kasultanan Yogyakarta.¹⁹

Karena hal diatas, wilayah kedua kerajaan memang sebelumnya semerawut dan tercampur aduk, maka kemudian diadakan Perjanjian Klaten 1830 yang berisi bahwa diperlukan adanya penataan wilayah untuk menetapkan batas pemisah antar kedua kerajaan yang dibuat umum dan permanen. Dalam penjelasan mengenai *enclave* Kasunanan ini memang sudah diatur sejak Perjanjian Klaten dan disinggung dalam pasal 5 bahwa makam-makam suci di Imogiri dan Kotagede di daerah Mataram, dan makam-makam di Selo di daerah Sukowati, tetap menjadi milik kedua raja. Untuk merawat makam-makam di Mataram, lima ratus cacah tanah di dekatnya diserahkan kepada Paduka Susuhunan, sementara untuk Makam Selo di Sukowati dua belas jung tanah diserahkan kepada Paduka Sultan Yogyakarta, didekatnya digunakan bagi perawatan makam itu.

Kerajaan Mataram dipecah menjadi dua bagian dengan ukuran penduduk yang sama antara Kasultanan dan Kasunanan. Secara umum separuh wilayah timur masuk ke Surakarta dan separuh ke barat masuk ke Yogyakarta.²⁰ Oleh karena itu, sebagai makam raja Kotagede dan Imogiri tetapi sebagai tanah pusaka bersama dan ditempatkan di bawah pemerintahan bersama dari dua Keraton. Selain itu juga untuk jumlah abdi dalam sangat kecil untuk urusan pemerintahan umum, dan ada sejumlah abdi dalam khusus juru kunci yang diberi tanah lungguh (apenage) oleh masing-masing raja Surakarta dan Yogyakarta dalam bentuk sejumlah orang, sejumlah tanah dan hak-hak istimewa yang lain.

Setelah Perang Dunia II, dengan penghapusan Kasunanan Surakarta oleh Republik Indonesia, maka bekas daerah *enclave* Surakarta di Kotagede dan Imogiri masuk ke dalam Daerah Istimewa Yogyakarta (daerah baru yang dibuat dengan menggabungkan Kasultanan Yogyakarta dan

¹⁷B. Sularto, *Monografi Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Proyek Pengembangan Media Kebudayaan Ditjen Kebudayaan Depdikbud RI, 1981), hlm. 192.

¹⁸De Graff, H.J, *Puncak Kekuasaan Mataram: Politik Ekspansi Sultan Agung*, (PT Pustaka Utama Garafitti: Jakarta, 2002), hlm. 347-348.

¹⁹Mudji Raharjo, wawancara di Makam Suci Imogiri, 18 Desember 2018.

²⁰Erwito Wibowo, *Toponim Kotagede: Asal Muasal Nama Tempat*, (Yogyakarta: Forum Musyawarah Bersama Sahabat Pusaka Kotagede, 2011), hlm. vii.

Keraton Pakualaman). Bekas wilayah *enclave* Surakarta di daerah Yogyakarta sekarang hanya dikenal dengan nama Surakarta yang ditempelkan pada sebutan barunya. Oleh karena itu ditemukanlah unit-unit pemerintahan yang disebut Kotagede Surakarta dan (Kotagede Sk) dan Imogiri Surakarta (Imogiri Sk) di Daerah Istimewa Yogyakarta.²¹

Wilayah Ngawen merupakan suatu wilayah kekuasaan milik Mangkunegaran yang terletak di wilayah Yogyakarta.²² Ngawen merupakan sebuah daerah *enclave* yang sepanjang sejarahnya mengalami beberapa kali perubahan dari masa-masa Kerajaan, Kolonial hingga berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam perkembangan wilayah *enclave* Ngawen ini, berdasarkan status wilayahnya Kecamatan Ngawen ini tetap bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tunduk dan bedaulat dibawah kendali dan kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kata Ngawen berasal dari kata Ngawi. Kata Ngawi ini kalau dalam Bahasa Kawi yang artinya melambatkan tangan. Kata ini memiliki makna yang dihubungkan dengan suatu tempat di Kecamatan Ngawen, yang masih dianggap keramat oleh masyarakat, baik masyarakat yang berada di Kecamatan Ngawen maupun di Kecamatan lainnya di Kabupaten Gunungkidul. Tempat tersebut bernama petilasan Prabu Brawijaya V/Ki Ageng Gading Mas. Petilasan ini merupakan pelarian dari Ki Ageng Gading Mas yang ingin menyingkir dari tahtanya dan melarikan diri ketika Raden Patah anaknya berusaha untuk mengislamkannya.²³ Akhirnya ia menyingkir ke Gunung Lawu dan bersemedi hingga ia menjadi pendeta disana. Dalam pelariannya, ia beristirahat di salah satu dusun yang ada di Kecamatan Ngawen, yaitu Dusun Gunung Gambar, Desa Kampung. Tempat ini kemudian diabadikan oleh masyarakat setempat dan di berikan nama

²¹ Mitsuo Nakamura, *Bulan Sabit Muncul dari Balik Pohon Beringin* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1983), hlm. 21-22.

²²Hardjosukatmo, *Babad Ngawen*, (Surakarta: Reksapustaka Mangkunegaran, 1951), hlm. 3.

²³Podo Sunarno, wawancara di Petilasan Pangeran Sambernyawa, Gunung Gambar, 18 Desember 2018.

Petilasan Prabu Brawijaya V/Ki Ageng Gading Mas.

Penyatuan wilayah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen masuk ke dalam Daerah Istimewa Yogyakarta sebenarnya sudah terlaksana sejak akhir tahun 1948, berdasarkan surat dari Residen Surakarta kepada Bupati Klaten dan Bupati Wonogiri pada tanggal 13 Desember 1948, yang tujuannya memerintahkan untuk sementara waktu wilayah *enclave* tersebut harus dianggap menjadi bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta. Keputusan ini tidak hanya di bidang pertahanan saja, akan tetapi seluruh bidang pemerintahan umum juga diserahkan oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁴

Terhapusnya Pemerintahan Militer di Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi daerah *enclave* yaitu Imogiri, Kotagede dan Ngawen, sementara itu juga dihapuskannya Peraturan Pemerintahan RIS No. 11 Tahun 1950 yang tidak akan mengubah status wilayah tersebut, tetapi mengingat keadaan pada waktu dan supaya lebih efisien maka untuk sementara waktu pemerintahan daerah *enclave* ini dijalankan oleh Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta bukan dengan Pemerintah Daerah Surakarta.²⁵

Hal tersebut diatur berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 31 Juli 1950 No. C.30/1/5 untuk sementara waktu pemerintahan di wilayah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen dijalankan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun ketentuan dalam menjalankan sistem pemerintahan di daerah *enclave*, pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta juga mendapat pedoman serta intruksi-intruksi yang harus bertanggung jawab langsung kepada Menteri Dalam Negeri.²⁶ Pemberlakuan dalam menjalankan pemerintahan tentunya harus ditetapkan berupa peraturan-peraturan yang sama untuk daerah-daerah *enclave* dan Daerah

²⁴ Arsip BPAD DIY, No.68, *Notulen Rapat Peninjauan Panitia kapa Jawa Tengah Tanggal 1 Maret 1953*.

²⁵Arsip BPAD DIY, No. 71, *Serah Terima (Timbang Terima) Daerah-Daerah Enclave Imogiri, Kotagede dan Ngawen di masukan dalam wilayah DIY*.

²⁶ *Ibid*.

Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu, perlu adanya peninjauan kembali perihal peraturan dan ketentuan yang berlaku di daerah *enclave*, mengingat hal tersebut tentu berbeda dari peraturan dan ketentuan sebelumnya. Selain itu juga Menteri Dalam Negeri mengingatkan supaya peraturan yang sama dalam daerah-daerah *enclave* dan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak hanya dalam masalah kepegawaian dan keuangan saja, tetapi juga menyangkut dalam masalah bagian pemerintahan lainnya.

Pada tanggal 23 sampai 25 September 1952 merupakan sidang DPR Daerah Istimewa Yogyakarta yang membicarakan mengenai daerah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen di daerah Yogyakarta, penghapusan Majelis Desa, Subsidi Pamong Desa dan Penggabungan Giripurwo. Dalam Surat Kabar Kedaulatan Rakyat pada Tanggal 23 September 1952 dijelaskan bahwa Ketua DPRDS Jawa Tengah Muljadi Djojomartono menyatakan DPRDS Jawa Tengah telah membentuk sebuah panitia untuk mempelajari seputar wilayah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen di Yogyakarta. Hal ini bertujuan untuk menyelesaikan persoalan daerah *enclave* bersama Gubernur Jawa Tengah, DPR Daerah Istimewa Yogyakarta serta Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk membicarakan suatu keputusan yang tegas tentang status daerah-daerah *enclave* supaya diusulkan kepada Pemerintah Pusat.²⁷

Dalam sidang DPR Daerah Istimewa Yogyakarta ini diadakan usul mosi oleh saudara Brataningrat dan diterima dengan cara aklamasi. Usul mosi tersebut di tandatangi oleh Brataningrat (Partai Masyumi), Purwosudiro (Partai Buruh dan Tani) dan Humam Hasjim (Partai Masyumi) yang pada intinya mendesak kepada Kementerian Dalam Negeri supaya pemerintahan daerah-daerah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen dimasukkan seluruhnya dalam Daerah Istimewa Yogyakarta dan mendesak juga supaya status daerah-daerah itu dengan penuh kebijaksanaan dari Pemerintah.²⁸

²⁷Kedaulatan Rakyat, Sidang DPR Daerah, 23 September 1952.

²⁸Kedaulatan Rakyat, Sidang DPR Yogyakarta: Usul Mosi Brataningrat tentang daerah *Enclave*, 24 September 1952.

Pada tanggal 28 Maret 1956 DPRD Istimewa Yogyakarta mendesak DPRDS Provinsi Jawa Tengah dengan surat mengenai persoalan penyelesaian status wilayah-wilayah *enclave* yang belum ada kejelasannya sampai saat itu. Mengingat dari segala rangkaian usaha penyelesaian mulai dari pembentukan panitia untuk menyelidiki status dari daerah-daerah *enclave*, kemudian DPRD Istimewa Yogyakarta yang mengajukan Mosi kepada Menteri Dalam Negeri dan berakhir dengan perundingan hingga peninjauan antara utusan-utusan dari DPRD dan DPD Istimewa Yogyakarta dengan wakil-wakil dari Panitia Istimewa DPRDS Provinsi Jawa Tengah dan DPD Provinsi Jawa Tengah pada akhir bulan Februari dan awal bulan Maret 1953.

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta masih terus berlanjut dengan mengirimkan surat rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Menteri Dalam Negeri pada tanggal 18 September 1956 No. 6439/XIV/56 tentang menyatakan berlakunya semua Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta bagi daerah-daerah *enclave* Kotagede, Imogiri dan Ngawen yang harus disahkan oleh Presiden. Surat tersebut dibalas pada tanggal 10 November 1956 yang berisikan pemberitahuan mengenai perihal Pengesahan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No.9/1956 belum bisa disahkan oleh Presiden dan masih belum dimintakan mengingat rancangan Undang-undang mengenai status *enclave* Kotagede, Imogiri dan Ngawen masih dalam persiapan untuk diajukan kepada kabinet. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta harus menunggu penyelesaian rancangan Undang-undang mengenai status daerah *enclave*, sementara itu untuk rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 9/1956 bagi daerah-daerah *enclave* tersebut harus ditunda.²⁹

Sehubungan dengan hal tersebut dikeluarkanlah Undang-Undang Darurat No. 5

²⁹Arsip BPAD DIY, No. 242, Surat No.DPU/13739/I dari Jawatan Umum DIY kepada Bupati P.P Kepala Daerah Bantul dan Gunung Kidul Tentang Turunan dari Turunan Surat K.D.N. Direktorat Otonomi/Desentralisasi tanggal 10 November 1956 No. 9/54/33, perihal Pengesahan Peraturan Daerah No. 9/1956/berkaitan dengan *Enclave* Imogiri.

Tahun 1957 untuk mengatur daerah-daerah *enclave* dan melaksanakan Undang-Undang tersebut, maka dengan itu DPD Peralihan Daerah Istimewa Yogyakarta meminta perhatiannya supaya Kementerian Dalam Negeri segera melakukan proses verbal timbang terima antara wakil Kementerian Dalam Negeri dan para kedua belah pihak, serta disaksikan oleh instansi-instansi yang berada di daerah *enclave* tersebut. Hal tersebut juga disampaikan DPD Istimewa Yogyakarta kepada Gubernur Jawa Tengah, DPD Jateng dan Residen Surakarta untuk segera dilaksanakan proses timbang terima tersebut pada hari senin tanggal 17 Maret 1958 setelah pelantikan DPRD Yogyakarta di Istana Negara sesuai dengan ketetapan Undang-Undang Darurat No. 5 Tahun 1957 dan disetujui oleh parlemen menjadi Undang-Undang. Dalam proses verbal juga harus dijelaskan bahwa urusan yang dahulu dikerjakan oleh aparatur pemerintah Kasunanan, Mangkunegaran atau Pemerintah Republik Indonesia beralih diurus oleh aparatur Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, kecuali apa yang milik dari Keraton Surakarta atau Puro Mangkunegara yang mana milik pribadi kedua kerajaan tidak turut diserahkan.

Dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Darurat No. 5 Tahun 1957 berdasarkan keputusan Menteri Dalam Negeri tertanggal 14 Maret 1958. Pada tanggal 17 Maret 1958 telah diselenggarakan timbang terima atas kekuasaan yang berlaku terhadap daerah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen. Pelaksanaan timbang terima ini diselenggarakan di Gedung Istana Negara yang disaksikan oleh Menteri Dalam Negeri Sanusi Hardjadinata. Upacara timbang terima penyerahan daerah *enclave* Kotagede, Imogiri dan Ngawen ini dilakukan serah-terima dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan Undang-Undang Darurat No. 5 tahun 1957 dan disempurnakan menjadi Undang-Undang No.18 tahun 1958.³⁰

Setelah penyerahan wilayah *enclave* ini, pada tanggal 20 Januari 1960 pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta membuat

peraturan mengenai peraturan-peraturan bekas daerah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen. Sesuai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Darurat No. 5 Tahun 1957 dan ditetapkan kembali dengan Undang-Undang No.14 Tahun 1958.

C. DAMPAK SETELAH PENYATUAN WILAYAH *ENCLAVE* KE DALAM DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Proses penyatuan wilayah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen menjadi bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta menyebabkan pemerintah mengeluarkan kebijakan dalam hal penataan wilayah bekas wilayah *enclave* tersebut. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatur bekas wilayah *enclave* berupa Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perda)³¹ yang diantaranya adalah Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1957 tentang Perubahan Batas *Kapanewon-Kapanewon* Ngawen, Semin dan Nglipar di dalam Kabupaten Gunungkidul, serta Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1958 dan Nomor 12 Tahun 1957 tentang Perubahan Batas *Kapanewon-Kapanewon* Imogiri, Gondowulung dan Kotagede dalam Kabupaten Bantul.

Sebagai bentuk upaya untuk menciptakan kelancaran jalannya pemerintahan dan pembagian tugas kerja kelembagaan, maka pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengubah batas-batas *Kapanewon-Kapanewon* Ngawen, Semin, dan Nglipar dalam Kabupaten Gunungkidul. Perubahan tersebut disesuaikan dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1957. Peraturan tersebut berisi tentang:

1. *Kapanewon* Ngawen yang merupakan *kapanewon* baru, terdiri atas 7 kelurahan yang mencakup 4 kelurahan bekas *Kapanewon* Ngawen Kasunanan Surakarta. Pusat pemerintahan *Kapanewon* Ngawen berada di Kelurahan Kampung.

³⁰*Kedaulatan Rakyat*, Resmi Masuk Yogyakarta *Enclave* Kotagede, Ngawen dan Imogiri, 18 Maret 1958.

³¹Tim Penyusun, *Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Pemda DIY Biro tata Pemerintahan Setda DIY, 2017), hlm. 265.

2. *Kapanewon* Semin terdiri atas 10 kelurahan dari sebelumnya 12 Kelurahan. Sementara itu, untuk Pusat pemerintahan *Kapanewon* Semin berada di Kelurahan Semin.
3. *Kapanewon* Nglipar terdiri atas 10 kelurahan dari sebelumnya 11 kelurahan. Pusat pemerintahan *Kapanewon* Nglipar berada di Kelurahan Nglipar.

Adanya Peraturan DIY Nomor 12 Tahun 1957 mengakibatkan *Kapanewon* Ngawen yang memiliki 4 kelurahan (Jurangrejo, Kampung, Beji, dan Watu Sigar), kini berubah menjadi 7 kelurahan dengan bertambahnya kelurahan Tegalorejo, Tancep dan Sambirejo. *Kapanewon* Semin yang memiliki 12 kelurahan, kini hanya memiliki 10 kelurahan dengan lepasnya kelurahan Tancep dan Sambirejo ke *kapanewon* Ngawen. Kemudian, *Kapanewon* Nglipar yang memiliki 11 kelurahan berubah menjadi 10 kelurahan dengan lepasnya kelurahan Tegalorejo.

Setelah dikeluarkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1957, kemudian Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1958. Berdasarkan Peraturan Daerah tersebut, ditetapkan aturan mengenai perubahan nama *Kapanewon* Imogiri SK menjadi *Kapanewon* Dlingo, Imogiri YK menjadi *Kapanewon* Imogiri, Gondowulung menjadi *Kapanewon* Pleret, Kotagede SK dan Kotagede YK digabungkan menjadi *Kapanewon* Banguntapan. Wilayah bekas *enclave* Kotagede dijadikan sebuah Kecamatan yang terdiri dari beberapa Kelurahan diantaranya, Kelurahan Prenggan, Kelurahan Purbayan dan Kelurahan Rejowinangun. Sementara itu, untuk wilayah bekas Kota Kotagede lainnya yang masuk di Kecamatan Banguntapan terdiri dari Kelurahan Jagalan dan Padukuhan Joyopranan, berada di Kelurahan Singosaren dari keduanya masuk Kabupaten Bantul.³²

Peraturan yang dikeluarkan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatur bekas wilayah *enclave* berdampak pada perubahan administrasi wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1957 dan

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1958, maka jumlah *kapanewon* di Daerah Istimewa Yogyakarta sebanyak 59 *kapanewon*. Selain *kapanewon*, eksistensi kemantren di wilayah Kota Yogyakarta masih terus berlanjut. Pada awal September tahun 1965, Kota Yogyakarta ditetapkan sebagai salah satu dari susunan administrasi pemerintahan daerah. Dengan adanya Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 72 Tahun 1968 diatur dan diputuskan bahwa kantor kemantren wilayah disebut dengan Kemantren Pamong Praja.

Akibat dari penyatuan wilayah *enclave* ini juga berdampak dengan adanya pelaksanaan pendemokrasian pemerintah di wilayah bekas *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen. Pelaksanaan demokratisering ini bertujuan untuk mengatasi permasalahan sistem pemerintahan dan juga permasalahan agraria/tanah di wilayah *enclave*. Hal ini tentu harus ada penyesuaian antara pemerintahan bekas wilayah *enclave* dengan susunan pemerintahan yang ada pada Daerah Istimewa Yogyakarta dengan segala maklumat yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan keputusan sidang DPD Istimewa Yogyakarta tanggal 22 Agustus 1959 tentang pelaksanaan Undang-Undang No. 14 tahun 1958 ini diperlukan adanya rencana kerja untuk menyelesaikan permasalahan wilayah *enclave*. Kemudian dibuatlah sebuah tim peninjauan wilayah *enclave* dari Seksi I DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah tim peninjauan dibuat maka diadakan rapat untuk menyelesaikan pelaksanaan pendemokrasian pemerintah di ketiga wilayah *enclave* tersebut. Supaya rapat tersebut berjalan dengan baik, maka dibuat panitia otonomi untuk mengatur bekas wilayah *enclave* agar sesuai dengan Daerah Swatantra Tingkat II masing-masing. Dalam pembagiannya, untuk wilayah Ngawen masuk ke dalam Daerah Swatantra Tingkat II Gunungkidul, sedangkan Imogiri dan Kotagede berada di Daerah Swatantra Tingkat II Bantul.³³

³³BPAD DIY No. 5386, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY kepada Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Tanggal 30 November 1960 Perihal Pelaksanaan Demokratisering Pemerintahan di Daerah Bekas Enclave Imogiri (Ska) dan Kotagede (Ska)*.

³²Mitsuo Nakamura, *op.cit.*, hlm. 22-25.

Dalam rapat peninjauan tersebut antara tim seksi I DPRD DIY dan Panitia Otonomi untuk wilayah Tingkat II Bantul, bisa menerima sistem pemerintahan bekas wilayah *enclave* yang disesuaikan dengan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini harus diutamakan kelengkapannya terlebih dahulu, untuk membandingkan bagaimana menyesuaikan Pamong Kelurahan sebelum bergabung, seperti halnya kelurahan yang kekurangan dan memiliki tanah yang sangat luas. Oleh karena itu untuk membiayai pembangunan tersebut jika dikumpulkan kas desa itu belum cukup.

Rapat ini juga membahas mengenai *kanawon* yang akan dibentuk, selanjutnya reorganisasi Pamong, Pembentukan DPR dan Majelis Desa, setelah itu baru fase penggabungan Kelurahan. Secara pokok memang *kanawon* harus dibentuk terlebih dahulu, sementara untuk pengarem-arem nanti akan dibicarakan oleh dinas terkait secara rutin. Untuk biaya pembentukan *kanawon* tentu sudah diusulkan oleh Dinas Teknis Pekerjaan Umum Tingkat II Bantul. Selain itu juga pembahasan mengenai rencana Kelurahan Jagalan bekas *enclave* dimasukan ke daerah Kota Praja Yogyakarta tersebut masih belum diatur dan masih berada di *Kanawon* Banguntapan, akan tetapi dalam perkembangannya tentu masih ada.

Berbeda dengan rapat wilayah Daerah Swatantra Tingkat II Bantul, untuk wilayah *enclave* Ngawen pun diadakan rapat gabungan Seksi I DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dan Panitia Otonomi yang diadakan pada tanggal 2-7 dan 14 September 1960. Hasil dari rapat gabungan tersebut memang masih ada permasalahan pada pendemokrasian susunan pemerintahan kelurahan daerah bekas *enclave* Ngawen yang masih belum terselesaikan, karena pada dasarnya wilayah Ngawen ini secara jelas tidak bisa dipisahkan dengan daerah bekas *enclave* Imogiri dan Kotagede, yang masih pada satu peraturan pemerintah yang sama sejak tertanggal 20 Januari 1960 berdasarkan keputusan Konferensi Kerja Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta di Wonosari tanggal 14 Juli 1960.

D. KESIMPULAN

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Provinsi yang berada di bagian tengah Pulau Jawa. Berdasarkan letak astronomisnya, Daerah Istimewa Yogyakarta terletak diantara

7°33′–8°12′ Lintang Selatan dan 110°00′–110°50′ Bujur Timur. Daerah Istimewa Yogyakarta ini memiliki 4 Kabupaten dan 1 Kotamadya, diantaranya ialah Kabupaten Kulon Progo, Gunungkidul, Sleman, Bantul, dan Ibukota Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Kota Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keadaan alam yang bervariasi dari keadaan datar, landai, bergelombang sampai curam dengan ketinggian dari 0 sampai 2.911 meter di atas permukaan laut. Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dialiri oleh tiga sungai yang mengalir ke laut Indonesia, yaitu Sungai Serang, Sungai Progo dan Sungai Opak.

Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan pemerintahannya telah teratur sejak berkembangnya Kerajaan Mataram Islam. Pada masa kolonial Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman merupakan wilayah *vorstenlanden* yang memiliki dua sistem pemerintahan berlangsung yakni sistem dari pemerintahan Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman serta pemerintahan Kolonial. Status tersebut oleh Belanda disebut sebagai *Zelfbesturende Landschappen*. Pada masa pemerintahan pendudukan Jepang, status tersebut diganti menjadi *kooti*. Pada akhirnya, Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk secara resmi dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Dalam perkembangan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta, dapat diuraikan pula bahwa sebelum terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Undang-Undang No. 3 Tahun 1950.

Terbentuknya wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak lepas dari adanya proses penyatuan wilayah *enclave*. Terdapat 3 wilayah *enclave* yang bergabung ke dalam wilayah administratif Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu: (1) Wilayah *enclave* Kasunanan merupakan wilayah bagian dari Kasunanan (Imogiri dan Kotagede). Wilayah *enclave* Kasunanan Surakarta ini telah diatur berdasarkan beberapa perjanjian-perjanjian sebelumnya seperti adanya Perjanjian Giyanti dan diratifikasi dengan Perjanjian Klaten tahun 1830. (2) Wilayah *enclave* Ngawen. Wilayah Ngawen merupakan suatu wilayah kekuasaan milik Mangkunegaran yang terletak di wilayah Yogyakarta

Penyatuan wilayah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen masuk ke dalam Daerah Istimewa Yogyakarta sudah terlaksana sejak akhir tahun 1948. Keputusan ini tidak hanya di

bidang pertahanan saja, akan tetapi seluruh bidang pemerintahan umum juga diserahkan oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah Indonesia merdeka dan berdasarkan masalah penggantian keadaan di daerah-daerah Surakarta, maka Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan suatu penetapan bahwa mulai tanggal 1 Agustus 1950 untuk sementara sampai ada ketentuan lain pemerintahan dalam enclave Imogiri, Kotagede dan Ngawen dijalankan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam proses penyatuan wilayah, sebelumnya pemerintahan daerah enclave ini mengalami kesulitan dalam menjalankan sistem pemerintahannya. Pada tanggal 23–25 September 1952 merupakan sidang DPR Daerah Istimewa Yogyakarta yang membicarakan mengenai persoalan daerah enclave Imogiri, Kotagede dan Ngawen di daerah Yogyakarta, penghapusan Majelis Desa, Subsidi Pamong Desa dan Penggabungan Giripurwo. Mengingat dengan keadaan yang seperti itu dan tidak ada pertanggung jawaban dalam hal kejelasan status dari wilayah enclave ini, hal ini mendorong DPRD Istimewa Yogyakarta untuk memajukan Mosi No. 6/1952 tanggal 24 September 1952 yang mendesak kepada Kementerian Dalam Negeri supaya wilayah-wilayah enclave Imogiri, Kotagede dan Ngawen dimasukkan dalam Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam pelaksanaan mosi tersebut kurang lebih empat tahun desakan tersebut berjalan, namun tidak ada tindakan yang tegas untuk mengatur wilayah enclave.

Pada akhirnya tanggal 18 September 1956 Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta membuat rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta bagi daerah enclave untuk diajukan kepada Kementerian Dalam Negeri. Akan tetapi, peraturan tersebut tidak bisa disahkan mengingat rancangan Undang-undang mengenai status enclave Kotagede, Imogiri dan Ngawen masih dalam persiapan untuk diajukan kepada kabinet. Hingga pada akhirnya setelah menunggu satu tahun dan dikeluarkannya Undang-Undang Darurat No. 5 Tahun 1957 yang mengatur tentang perubahan kedudukan wilayah enclave untuk masuk ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Darurat No. 5 Tahun 1957 berdasarkan keputusan Menteri Dalam Negeri tertanggal 14 Maret 1958. Pada tanggal 17

Maret 1958 telah diselenggarakan timbang terima atas kekuasaan yang berlaku terhadap daerah enclave Imogiri, Kotagede dan Ngawen. Setelah penyerahan wilayah enclave ini, pada tanggal 20 Januari 1960 pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta membuat peraturan mengenai peraturan-peraturan bekas daerah enclave Imogiri, Kotagede dan Ngawen. Sesuai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Darurat No. 5 Tahun 1957 dan ditetapkan kembali dengan Undang-Undang No.14 Tahun 1958.

Bergabungnya wilayah enclave ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta membawa dampak dalam hal perubahan daerah administratif dan sistem pemerintahan. Dalam hal wilayah administratif, adanya pemekaran wilayah pada bekas wilayah enclave. Setelah proses penyatuan wilayah enclave Imogiri, Kotagede dan Ngawen menjadi bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta, pemerintah mengeluarkan kebijakan dalam hal penataan wilayah bekas wilayah enclave tersebut. Dalam hal sistem pemerintahan, akibat dari penyatuan wilayah enclave ini adalah adanya pelaksanaan demokratisering pemerintahan di wilayah bekas enclave Imogiri, Kotagede dan Ngawen. Pelaksanaan *demokratisering* ini bertujuan untuk mengatasi permasalahan sistem pemerintahan dan juga permasalahan agraria/tanah di wilayah *enclave*. Berdasarkan keputusan sidang DPD Istimewa Yogyakarta tanggal 22 Agustus 1959 tentang pelaksanaan Undang-Undang No. 14 tahun 1958 ini diperlukan adanya rencana kerja untuk menyelesaikan permasalahan wilayah *enclave*.

DAFTAR PUSTAKA

Arsip:

Arsip BPAD DIY, No.68, *Notulen Rapat Peninjauan Panitia kapa Jawa Tengah Tanggal 1 Maret 1953.*

Arsip BPAD DIY, No. 71, *Serah Terima (Timbang Terima) Daerah-Daerah Enclave Imogiri, Kotagede dan Ngawen di masukan dalam wilayah DIY.*

Arsip BPAD DIY, No. 242, *Surat No.DPU/13739/I dari Jawatan Umum DIY kepada Bupati P.P Kepala Daerah Bantul dan Gunung Kidul Tentang Turunan dari Turunan Surat K.D.N.*

Direktorat Otonomi/Desentralisasi tanggal 10 November 1956 No. 9/54/33, perihal Pengesahan Peraturan Daerah No. 9/1956/berkaitan dengan Enclave Imogiri.

Arsip BPAD DIY No. 5386, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY kepada Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Tanggal 30 November 1960 Perihal Pelaksanaan Demokratesering Pemerintahan di Daerah Bekas Enclave Imogiri (Ska) dan Kotagede (Ska).

Buku :

Abdul Rahman Wahid, *Pengantar Ilmu Sejarah*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2011.

Ardian Kresna, *Sejarah Panjang Mataram Menengok Berdirinya Kesultanan Yogyakarta*, Yogyakarta: Diva Press, 2011.

Bambang Yudoyono, *Jogja Memang Istimewa*, Yogyakarta: Jogja Bangkit Publisher, 2017.

De Graff, H.J, *Puncak Kekuasaan Mataram: Politik Ekspansi Sultan Agung*, PT Pustaka Utama Garafitti: Jakarta, 2002.

Dwi Ratna Nurhajarini, dkk, *Yogyakarta dari Hutan Beringin ke Ibukota Daerah Istimewa*, Yogyakarta: Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta, 2012.

Erwito Wibowo, *Toponim Kotagede: Asal Muasal Nama Tempat*, Yogyakarta: Forum Musyawarah Bersama Sahabat Pusaka Kotagede, 2011.

Fritz G Kumendong, *Muatan Lokal Ensiklopedia Geografi Indonesia*, Jakarta: PT Lentera Abadi, 2006.

Hardjosukatmo, *Babad Ngawen*, Surakarta: Reksapustaka Mangkunegaran, 1951.

I Gede Widja, *Sejarah Lokal dalam Pengajaran Sejarah*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989.

Mitsuo Nakamura, *Bulan Sabit Muncul dari Balik Pohon Beringin*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1983.

Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung: Nusa Media, 2013.

Purwadi dan Endang Waryanti, *Perjanjian Giyanti Strategi Politik untuk Mewujudkan Perdamaian di Keraton Mataram*, Yogyakarta: Laras Media Prima, 2015.

Revianto B. Santoso, dkk, *Kotagede: Khasanah Arsitektur dan Ragam Hias*, Yogyakarta: DIKBUD DIY, 2014.

Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 1999.

Sularto, B., *Monografi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Proyek Pengembangan Media Kebudayaan Ditjen Kebudayaan Depdikbud RI, 1981.

Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.

Tim Penyusun, *Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Pemda DIY Biro tata Pemerintahan Setda DIY, 2017.

Skripsi :

Legen Jabbar Ramadhan, "Perjanjian Klaten 1830: Dampaknya Pada Kasultanan Yogyakarta", *Skripsi*, Yogyakarta: UNY, 2015.

Surat Kabar :

Kedaulatan Rakyat, Sidang DPR Daerah, 23 September 1952.

Kedaulatan Rakyat, Sidang DPR Yogyakarta: Usul Mosi Brataningrat tentang daerah Enclave, 24 September 1952.

Kedaulatan Rakyat, Resmi Masuk Yogyakarta Enclave Kotagede, Ngawen dan Imogiri, 18 Maret 1958.

Daftar Responden :

| No. | Nama | Alamat |
|-----|---------------|--|
| 1. | Mudji Raharjo | Kampung Pajimatan, Kawuran Wukirsari, Imogiri, Bantul. |
| 2. | Pujohastono | Wonokromo, Pleret, Bantul |
| 3. | Podo Sunarno | Gunung Gambar, Kampung, Ngawen, Gunungkidul |

BIODATA

Nama : Ade Luqman Hakim
Tempat Tanggal Lahir : Jakarta, 4 November
1996
Riwayat Pendidikan : SD Islam Darul
Muttaqien
SMP N 235
Jakarta
SMA N 63
Jakarta

Yogyakarta, 24 Januari 2019

Pembimbing

Reviewer

Ita Mutiara Dewi, S. I. P., M. Si
NIP. 19810321 2000312 2 001

Danar Widiyanta, M. Hum
NIP. 19681010 199403 1 001

