

**PEMBENTUKAN PASAL 18 UUD NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**
(Studi terhadap Pasal 18 ayat (4) dan pasal 18 B ayat (1) dalam Kaitannya dengan
Daerah Istimewa Yogyakarta)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Oleh :

ARIF BUDI PRASTAWA

No. Mahasiswa : 04410352

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2012**

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**PEMBENTUKAN PASAL 18 UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN
1945**

**(Studi terhadap Pasal 18 ayat (4) dan pasal 18 B ayat (1) dalam Kaitannya dengan
Daerah Istimewa Yogyakarta)**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada tanggal 24 April 2012 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 24 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : **DR. SYAIFUDIN, SH., M.Hum.**
2. Anggota : **SRI HASTUTI PUSPITASARI, SH., MH.**
3. Anggota : **Moh. HASYIM, SH., M.Hum.**

Mengetahui :
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan

(DR. H. RUSLI MUHAMMAD, SH., MH.)

MOTTO

“ Apa yang ditentukan luput darimu tak akan mengenaimu dan apa yang ditentukan mengenaimu takkan luput darimu. Ketahuilah bahwa bersama kesabaran ada kemenangan, bersama kesusahan ada jalan keluar, dan bersama kesulitan ada kemudahan “

(H.R. AT-Tarmidzi)



PERSEMBAHAN

Penulis persembahkan skripsi ini untuk:

- ❖ *Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya yang telah diberikan kepada penulis.*
- ❖ *Nabi Muhammad SAW sebagai panutanku*
- ❖ *Ayahanda dan Ibunda Tercinta, Prof. DR. H. Kaelan, M.S. dan Hj. Ry. Purwaningsih.*
- ❖ *Saudaraku Noor Choliz Iman (Alm), Frida Ratnaningsih, SH. dan Ichsan Kurniawan, SH. M. Kn.*
- ❖ *Para Peminat Hukum Tata Negara.*

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum Wr Wb.

Dengan segala kerendahan hati, penulis menghaturkan puji syukur saya panjatkan kehadiran Allah SWT yang atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya yang telah diberikan kepada saya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan segala kekurangannya. Maksud dari penyusunan skripsi ini adalah sebagai salah satu syarat mencapai gelar Sarjana Hukum pada Universitas Islam Indonesia.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis memberikan judul, “PEMBENTUKAN PASAL 18 UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”. Munculnya polemik antara Pemerintah Pusat dengan masyarakat Yogyakarta dalam pembentukan rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta mengenai pengisian jabatan Gubernur yang keduanya berlandaskan pada Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia.

Banyak rintangan dan hambatan yang penulis hadapi selama penyusunan skripsi ini, namun alhamdulillah semuanya dapat teratasi dengan baik, penulis menyadari semua itu tentunya tidak lepas dari bimbingan, tuntunan serta bantuan yang telah diberikan kepada penulis. Sebuah kerja tiada arti dan bermakna tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak yang telah tulus ikhlas membantu dalam proses perjalanan skripsi ini.

Berkat dukungan semua pihak serta semangat, kesabaran, kerja keras dan doa, penulis akhirnya dapat menyelesaikan skripsi ini. Skripsi ini membuat saya berhutang kepada banyak orang. Oleh karena itu, Perkenankan melalui kesempatan ini saya dengan hati yang tulus mengucapkan terimakasih kepada orang-orang yang telah berjasa dan memiliki peran begitu besar dalam memberikan dukungan sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Saya mengucapkan terimakasih kepada :

1. Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH., Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. DR. Syaifudin, SH. M.Hum., Selaku dosen pembimbing skripsi yang telah dengan sabar dan penuh pengertian membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi ini.
3. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah dengan sabar dan ketulusan mendidik dan membimbing.
4. Seluruh Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah banyak membantu dalam hal administrasi.
5. Seluruh staf Perpustakaan Fakultas Hukum UII yang telah menyediakan sarana dan prasarana kepada penulis untuk melakukan penelitian dalam mencari bahan penulisan hukum.
6. Ayahanda yang tercinta, Prof. DR. H. Kaelan, MS., dan Ibunda tercinta Hj. Rr. Purwaningsih atas limpahan kasih sayang yang tak terhingga dan kesabarannya beliau mendidik dan mensupport penulis.

7. Saudaraku Noor Cholis Iman (Alm), Frida Ratnaningsih, SH., serta Ichsan Kurniawan, SH., M. Kn., kakak ipar Heri Purwanto, SH., dan Ridzki Ardhiati Syihab, SH., M. Kn., terima kasih atas dukungannya.
8. Buat Keponakanku Ramzy Nur Rabbani Firmansyah dan Humaira Yasmin Ramadhani, jangan nakal dan jadilah anak yang pintar.
9. Buat teman-teman KKN angkatan 35 unit SL-09, Alfian, Novril, Verdy, Indah, Mita, Levi, Putri, Saipul, Istiqoma selalu kompak walaupun kita sekarang sudah tidak bersama lagi. Kompak dan Jaya selalu di udara buat Tim Selasa.
10. Buat sahabat saya Alfian L. Armansyah dan keluarga yang selalu kasih dukungan dan semangat lewat sindiran dan doa.
11. Buat sahabat saya Novril Irwansyah Pohan senasib seperjuangan dalam menyelesaikan TA yang tidak henti-hentinya membantu dalam menyelesaikan skripsi ini.
12. Teman-teman Angkatan 2004 yang selalu suport penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
13. Buat sahabat saya Dina Saptarina yang tidak henti-hentinya mendukung dan mensupport penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
14. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terimakasih untuk semua bantuan, Do'a dan dukungannya, semoga budi baik kalian semua dibalas oleh Allah SWT.

Penulis menyadari skripsi ini jauh dari sempurna, oleh karenanya masukan dan kritikan positif sangat penulis harapkan. Akhirnya penulis berharap agar skripsi ini

dapat digunakan sebagai tambahan khazanah keilmuan khususnya ilmu ketatanegaraan dan dapat bermanfaat bagi kita semua.

Wassalamu'allaikum Wr Wb.



Yogyakarta, 20 Maret 2012.

ARIF BUDI PRASTAWA

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Arif Budi Prastawa
2. Tempat Lahir : Yogyakarta
3. Tanggal Lahir : 20 Maret 1986
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Perum. NOGOTIRTO III, Jl. Bromo C.97,
Trihanggo, Gamping, SLEMAN.
7. Alamat Asal : Perum. NOGOTIRTO III, Jl. Bromo C.97,
Trihanggo, Gamping, SLEMAN.
8. Identitas Orang Tua / Wali
 - a. Nama Ayah : Prof. DR. H. Kaelan, M.S.
Pekerjaan : Dosen
 - b. Nama Ibu : Hj. Rr. Purwaningsih
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
Alamat : Perum. NOGOTIRTO III, Jl. Bromo C.97,
Trihanggo, Gamping, SLEMAN.
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD NETRAL “A” Yogyakarta
 - b. SMP : SMP Muhammadiyah 6 Yogyakarta
 - c. SMA : SMA PIRI 1 Yogyakarta
10. Organisasi : -
11. Prestasi : -
12. Hobby : Bulu Tangkis, Rafting

Yogyakarta, 26 April 2012
Yang Bersangkutan

(Arif Budi Prastawa)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUA DAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
CURRICULUM VITAE	viii
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	3
C. Tujuan Penelitian.....	4
D. Tinjauan Pustaka.....	4
E. Metode Penelitian.....	11
F. Sistematika Penulisan.....	13
BAB II NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DAN PASAL 18 UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	
A. Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	17
1. Konsepsi Negara Kesatuan.....	17
2. Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	25
B. Sejarah Pasal 18 UUD 1945 Sebelum Amandemen dalam Negara Kesatuan Indonesia.....	36
C. Sejarah Amandemen Pasal 18 UUD 1945 dalam Negara Kesatuan Indonesia	40
D. Pemerintahan Dalam Hukum Islam	42
1. Islam Agama Rahmat.....	42
2. Islam dan Negara.....	44
3. Prinsip Pelaksanaa.....	49

BAB III PERUMUSAN KAIDAH PASAL 18 UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

A. Perumusan Kaidah Pasal 18 dalam UUD 1945 (Sebelum Amandemen)	56
B. Perumusan Kaidah Pasal 18 dalam UUD 1945 (Setelah Amandemen)	71
C. Tinjauan Kritis terhadap Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) dan Pasal 18 UUD 1945 (Setelah Amandemen)	73

BAB IV HUBUNGAN PASAL 18 AYAT (4) DAN PASAL 18B AYAT (1) UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 TERHADAP KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Sejarah Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	79
B. Keistimewaan Yogyakarta dalam Undang-Undang Dasar 1945	86
C. Kaidah Demokrasi dan Keistimewaan Yogyakarta dalam Pasal 18 Ayat (4) dan Pasal 18B Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	92
1. Kaidah Demokrasi yang Terkandung dalam Pasal 18 ayat (4)	92
2. Bentuk-bentuk Demokrasi	97
3. Kaidah Keistimewaan Yogyakarta yang Terkandung dalam Pasal 18B ayat (1)	102
D. Relevansi Terhadap Pasal 18 Ayat (4) dan Pasal 18B Ayat (1) dalam Hubungannya dengan Keistimewaan Yogyakarta	105

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	113
B. Saran	115

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul ***PEMBENTUKAN PASAL 18 UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 (Studi terhadap Pasal 18 ayat (4) dan pasal 18 B ayat (1) dalam Kaitannya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta)***. Amandemen terhadap pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang keistimewaan daerah di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Berkaitan dengan makna yang terkandung dalam pasal 18B (ayat1) tersebut, persoalan yang menyangkut kekhususan dan keistimewaan Yogyakarta menjadi sangat penting untuk diatur dalam suatu Undang-Undang. Dalam hubungan penyusunan dan pengaturan tentang keistimewaan Yogyakarta terutama dalam hubungan dengan suksesi kepemimpinan (Gubernur), pemerintah menyusun suatu (RUUK) DIY. Dalam realisasi penyusunan tersebut nampaknya Pemerintah memaksakan kehendak dengan mengatasnamakan demokrasi. Permasalahan utama yang ingin dijawab dengan penelitian ini adalah, *pertama* : Apa dasar pemikiran dan latar belakang pembentukan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 ?, *kedua* : Bagaimana perumusan kaidah hubungan demokrasi dan keistimewaan sebagaimana terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 ?, *ketiga* : Bagaimana relevansi Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 bagi pembentukan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta?. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Yaitu metode yang meninjau dan menganalisis obyek penelitian dengan menitik beratkan pada aspek-aspek yuridis yang berkaitan dengan obyek penelitian. Penggalan data dilakukan dengan studi pustaka, yakni menelaah buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen penting yang relevan. Dalam sidang MPR ketentuan tentang Pasal 18 tentang pemerintahan daerah, lebih ditekankan pada persoalan otonomi daerah, sedangkan persoalan keistimewaan dalam pemerintahan daerah tidak mendapatkan perhatian yang serius. Akibatnya ketentuan yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4), tentang demokrasi dalam pemilihan kepala daerah, dan Pasal 18B ayat (1) tentang keistimewaan pemerintahan daerah memunculkan multitafsir. Oleh karena itu dalam hubungannya dengan keistimewaan Yogyakarta, berdasarkan penafsiran sistem hukum progresif, bahwa penafsiran terhadap Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1), tidak dapat hanya ditafsirkan berdasarkan bunyi pasal tersebut secara tekstual, positif dan logis, melainkan harus dikembalikan bahwa hukum itu untuk masyarakat Yogyakarta, dan bukannya masyarakat Yogyakarta untuk hukum. Penafsiran terhadap suatu pasal undang-undang, termasuk terhadap pasal UUD Negara Tahun 1945, seharusnya tidak hanya dipahami berdasarkan rumusan bahasa dalam suatu realitas hukum yang terkandung dalam pasal-pasal UU, melainkan ditafsirkan berdasarkan keadilan substantif. Oleh karena itu proses penyusunan Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta, tidak hanya ditafsirkan berdasarkan bunyi Pasal dan ayat tersebut, melainkan harus ditafsirkan berdasarkan kaidah keistimewaan yang melekat pada Yogyakarta, baik dalam proses sejarah terbentuknya keistimewaan Yogyakarta tersebut maupun makna keistimewaan yang telah dipraktikkan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**PEMBENTUKAN PASAL 18 UUD NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

**(Studi terhadap Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18 B ayat (1) dalam
Kaitannya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta)**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Pendaran
pada tanggal 24 April 2012



Yogyakarta, 20 Maret 2012
Dosen Pembimbing Skripsi

(Dr. Saifudin, SH., M.Hum)
NIK. 864100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**PEMBENTUKAN PASAL 18 UUD NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

**(Studi terhadap Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18 B ayat (1) dalam
Kaitannya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta)**

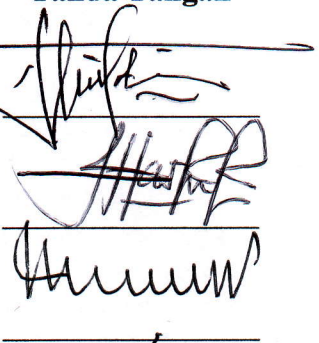
Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal **24 April 2012** dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 24 April 2012

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, SH., M.Hum
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH
3. Anggota : Moh. Hasyim, SH., M.Hum

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan



Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.
NIP. 195406121984031001

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sejarah perkembangan negara Indonesia, gerakan reformasi ingin mewujudkan negara yang demokratis dan konstitusional. Oleh karena itu pada tahun 1999 bangsa Indonesia melakukan reformasi terhadap konstitusi yang dilakukan secara mendasar dengan melakukan suatu amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999-2002, termasuk amandemen terhadap pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang keistimewaan daerah di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 18 terutama pasal 18B memuat ketentuan bahwa (ayat 1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dalam Undang-Undang. Berdasarkan atas pasal 18B (ayat 1) tersebut dapat dipahami bahwa sistem yang berlaku di negara Indonesia adalah negara demokrasi, namun mengakui satuan-satuan pemerintah yang bersifat khusus dan istimewa.

Berkaitan dengan makna yang terkandung dalam pasal 18B (ayat1) tersebut, persoalan yang menyangkut kekhususan dan keistimewaan Yogyakarta menjadi sangat penting untuk diatur dalam suatu Undang-Undang. Dalam hubungan penyusunan dan pengaturan tentang keistimewaan Yogyakarta terutama dalam hubungan dengan suksesi kepemimpinan (Gubernur), pemerintah menyusun suatu Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan (RUUK) Yogyakarta. Dalam realisasi penyusunan RUUK tersebut nampaknya Pemerintah dalam hal ini Presiden nampaknya memaksakan kehendak

dengan mengatasnamakan demokrasi, bahwa gubernur ditentukan dengan cara pemilihan (Pemilu Kada).

Dalam draf RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta melalui surat bernomor R99, Presiden menentukan bahwa Gubernur harus ditentukan dengan cara pemilihan. Draf tersebut kemudian diserahkan kepada DPR untuk dibahas melalui Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, yang nampaknya juga banyak mendapatkan protes. Dalam proses penyampaian RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta ini, Mendagri Gawawan Fauzi mewakili pemerintah kurang memperhatikan dan nampak menyepelekan aspirasi rakyat Yogyakarta sehingga mendapat reaksi yang cukup keras dari para anggota DPR, terutama dari fraksi PDIP.¹

Pembahasan dan interpretasi terhadap RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut menjadi salah satu bentuk ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah yaitu pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, di satu pihak dalam RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta Presiden menghendaki gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ditentukan dengan melalui pemilihan (Pemilu Kada), di lain pihak pemerintahan daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, bahkan beserta sebagian besar rakyat Yogyakarta, menghendaki Gubernur ditentukan dengan melalui penetapan. Bahkan berdasarkan hasil penelitian laboratorium politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta 93,2 % penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta mendukung penetapan Sultan sebagai Gubernur. Meskipun Sultan dalam RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta Sultan Juga diberi kesempatan untuk mencalonkan sebagai calon gubernur, namun rakyat DIY yang

¹ Kedaulatan Rakyat, 17/12/2010

memiliki ikatan emosional secara kultural, akan merasa tidak rela bilamana Sultannya dikonteskan dalam Pemilu Kada.²

Sehubungan dengan RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut seluruh fraksi DPRD DIY mendukung penetapan Sultan sebagai gubernur DIY, kecuali fraksi partai Demokrat yang belum menentukan sikapnya secara jelas. Selain itu menurut anggota DPD asal DIY, bahwa DPD 33 Provinsi mendukung penetapan Sultan sebagai gubernur DIY. Berdasarkan fakta dan dinamika masyarakat dalam menafsirkan dan memaknai keistimewaan sebagaimana terkandung dalam pasal 18B (ayat 1), dalam kenyataannya terdapat multitafsir bahkan perbedaan pendapat. Presiden pada intinya berpandangan bahwa keistimewaan dalam hal ini Daerah Istimewa Yogyakarta harus berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, sedangkan banyak kalangan elit politik dan rakyat Yogyakarta berpendapat bahwa menghidupkan keistimewaan dan kekhasan itu justru merupakan esensi dan manifestasi demokrasi.

Berdasarkan realitas politik dan sosial yang berkembang dalam menafsirkan keistimewaan dan kekhususan sebagaimana terkandung dalam pasal 18B (ayat 1) tersebut nampak jelas terkandung suatu permasalahan yang sangat substansial yaitu bagaimana suasana kerokhaniaan dalam proses pembentukan pasal 18 UUD 1945 tentang keistimewaan yang kemudian diamandemen menjadi pasal 18B (ayat 1), untuk dapat ditemukan makna yang terkandung di dalamnya melalui suatu penelitian.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

² Kedaulatan Rakyat, 31/12/2010

1. Apa dasar pemikiran dan latar belakang pembentukan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 ?
2. Bagaimana perumusan kaidah hubungan demokrasi dan keistimewaan sebagaimana terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 ?
3. Bagaimana relevansi Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 bagi pembentukan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menemukan dan mengetahui apa dasar pemikiran dan latar belakang pembentukan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.
2. Untuk menemukan dan mengetahui kaidah hubungan demokrasi dan keistimewaan sebagaimana terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.
3. Untuk menemukan dan mengetahui relevansi Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 bagi pembentukan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta.

D. Tinjauan Pustaka

Pasca tumbanganya Orde Baru di era reformasi ini bangsa Indonesia, ingin melakukan reformasi secara total termasuk reformasi di bidang hukum, untuk mewujudkan suatu masyarakat yang demokratis. Salah satu aspirasi yang berkembang dalam proses reformasi itu adalah munculnya aspirasi yang berkembang yaitu reformasi hukum menuju terwujudnya supremasi sistem hukum di bawah sistem

konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Dalam mewujudkan sistem hukum yang efektif itu, penataan kembali sistem hukum didukung oleh kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, seiring dengan pembaharuan hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbaharui sesuai dengan perkembangan zaman dan tuntutan perkembangan masyarakat.³

Salah satu tujuan yang sangat fundamental dalam proses reformasi hukum tersebut adalah untuk mewujudkan tujuan reformasi yaitu suatu masyarakat yang demokratis. Oleh karena itu amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan untuk melakukan perubahan terhadap paradigma lama yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang dipandang tidak demokratis. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah (sebelum amandemen) berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Makna yang terkandung dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut nampak masih bersifat sentralistik, dalam arti tanpa memberikan hak otonomi atas pemerintahan daerah.

Setelah dilakukan amandemen pasal 18 berkembang menjadi Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2). Substansi makna ayat-ayat yang terkandung dalam Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18B adalah Substansi Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1). Pasal 18 ayat (4)

³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ctk I. UII Press, Yogyakarta, 2007 hlm. 38

yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Adapun Pasal 18B ayat (1) berbunyi Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.

Diskursus antara ketentuan tentang demokrasi dan keistimewaan inilah yang mengemuka sehingga menimbulkan reaksi baik dari kalangan politik maupun rakyat Yogyakarta, terutama dalam hal penentuan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, apakah sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat, atau ditetapkan secara langsung Sultan sebagai Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta karena suatu keistimewaan yang melekat pada Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana terkandung dalam dalam Pasal 18B ayat (1).

Dalam hubungan dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Abdur Rozaki dkk. (2003) dalam buku Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta menjelaskan bahwa, terdapat tiga masalah utama dalam membahas keistimewaan Yogyakarta yaitu : (1) bagaimana memposisikan kraton Yogyakarta dalam konstelasi politik modern, (2) permasalahan pertanahan, dan (3) masalah bagaimana meletakkan semangat desentralisasi dalam konteks keistimewaan Yogyakarta. Dalam konteks ini dalam masyarakat timbul tiga kelompok (1) kelompok yang menganggap bahwa keistimewaan Yogyakarta terletak pada kepemimpinan gubernur dan wakil gubernur yang berasal dari lingkungan Kasultanan dan Adipati Pekualaman. (2)Kelompok yang menganggap bahwa perlu ada proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur secara kompetitif. 3) kelompok transformatif yang ciri khasnya selalu menempatkan konteks kepemimpinan dalam hubungan kontraaktual antara yang memimpin dan yang dipimpin.

Sementara itu Heru Wicaksono dalam Tesis S2 UGM, dengan judul Keisimewaan Yogyakarta VS Demokratisasi diterbitkan oleh Biograf Publishing (2004), menjelaskan bahwa selain terdapat kelompok yang menginginkan kepemimpinan Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan dengan sistem demokrasi dan dituangkan dalam RUUK menjadi UU. Keinginan ini untuk menggeser sistem tata pemerintahan Yogyakarta ke arah Monarki Konstitusional. Tata pemerintahan yang dahulu telah digeser oleh Sultan HB IX dari monarki absolut ke arah aristokrasi demokrasi dengan melepaskan Kesultanan Yogyakarta yang berkuasa penuh atas wilayah dan rakyatnya serta melakukan integrasi ke dalam NKRI. Sultan HB IX juga mengajarkan kepada rakyatnya tentang nilai-nilai demokrasi dan menyatakan kepada rakyatnya bahwa secara prinsip Tahta Yogyakarta adalah Tahta Untuk Rakyat.⁴

Secara historis Yogyakarta dahulu berasal dari istilah 'Ngayogyakarta Hadiningrat' yang menurut perjanjian Giyanti adalah merupakan separo dari kerajaan Mataram. Yogyakarta disebut *swapraja* (*Zelbereturende landschaap*) pada zaman Hindia Belanda, dan zaman Jepang (Kooti). Sulten Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII menintegrasikan kerajaannya sebagai *daerah istimewa* di dalam wilayah Republik Indonesia. Sebelumnya pada 15 Juli 1945, status kerajaan dibahas Badan Penyelidik Usaha-usaha Persipan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), dan wakil-wakil dari Yogyakarta dan Surakarta menjadi anggota BPUPKI dan PPKI. Pada sidang PPKI 19 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) membahas bentuk pemerintahan di daerah yang akan diatur dalam suatu Undang-Undang dengan mengakui kerajaan, Sultanaat atau Kooti di Jawa dan Luar Jawa, bersusun asli seperti desa, marga,

⁴ http://www.ireyogya.org/f23_pustaka.htm 4 Januari 2011, 13.00

nagari, huta/kuria. Namun memang dalam sidang tersebut PPKI menolak usul utusan Yogyakarta Poeroeboyo, yang menghendaki Yogyakarta 100% zelfstanding, hal ini dengan alasan karena negara Indonesia adalah Negara Kesatuan (Setneg, 1995: 468).⁵ Kemudian pada tanggal 5 September 1945 Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII, mengintegrasikan kerajaan sebagai daerah Istimewa di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶ Menurut UUD 1945 (sebelum dilakukan amandemen), sebuah daerah dinyatakan sebagai istimewa jika daerah itu memiliki apa yang disebut sebagai 'susunan asli'. Susunan asli itu berbicara tentang sistem pemerintahan yang sudah ada (*established*) sebelum daerah itu menjadi bagian dari negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Ketika reformasi muncullah pemikiran tentang sistem pemerintahan daerah diletakkan dalam format demokrasi, terutama sejak tahun 1999, tatkala dimulainya panja RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta yang diketuai Affan Gafar yang nampaknya pro demokrasi ingin menghilangkan keistimewaan Yogyakarta dan digantikan dengan sistem demokrasi dengan jalan dilakukan suatu pemilihan secara langsung, sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4). Berdasarkan fakta tersebut nampak bahwa proses reformasi yang ingin mewujudkan demokrasi dalam negara kesatuan Republik Indonesia dengan melalui sistem konstitusi (konstitusionalisme).

Berdasarkan realitas tersebut di atas maka demokrasi yang dikembangkan sejak reformasi bergulir dengan sistem konstitusionalisme, telah merupakan suatu tujuan bahkan suatu ideologi. Laju reformasi dalam mewujudkan masyarakat yang demokratis,

⁵ Setneg, Risalah Sidang BPUPKI/PPKI, 1995, hlm 468

⁶ M. Fajrul Falaakh, Kedaulatan Rakyat, 05 Januari 2011, hlm. 12

⁷ Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunarto, Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 3

memang tidak dapat dilepaskan dengan konteks negara sebagai suatu negara hukum (*rechtsstaat*). Oleh karena itu demokrasi dengan negara hukum dengan prinsip konstitusionalisme, sebenarnya tidak dapat dipisahkan. Carl J. Friedrich memperkenalkan sebuah istilah Negara hukum dengan nama *constitutional state* atau *rechtsstaat*. Menurutny terdapat empat unsur untuk berdirinya *rechtsstaat*, yaitu:

- (1) hak-hak manusia;
- (2) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- (3) pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan; dan
- (4) peradilan administrasi dalam perselisihan.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut maka praktis demokrasi dalam negara harus mendasarkan pada *rule of law*, yang menurut Albert Van Dicey dalam *Introduction to The Law of Constitution*, harus diperhatikan tiga unsur pokok yaitu:

- (1) supremasi aturan-aturan hukum, dalam arti tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, artinya seseorang warga negara hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum,
- (2) kedudukan yang sama di hadapan hukum,
- (3) terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.⁸

Berdasarkan pandangan di atas menurut Miriam Budiardjo, negara tidak bersifat proaktif, melainkan pasif. Nampaknya model negara hukum formal ini menurut Budiardjo mulai digugat pada abad XX oleh karena sistem ini bersifat liberal dan menumbuhkan suburkan sistem kapitalistik dan kurang memperhatikan kesejahteraan rakyat.⁹ Kemunculan kapitalisme di lapangan perekonomian menyebabkan terjadinya kesenjangan dalam distribusi sumber-sumber kemakmuran. Negara tidak dapat

⁸ Albert Van Dicey, *An Introduction to The Study of the Law of The Constitution*, Mac Millan Press, London, 1973, hlm. 203

⁹ M. Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 53

dilepaskan dengan tanggungjawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu negara bergeser dari negara hukum formal ke negara hukum material yang secara aktif harus melaksanakan upaya-upaya untuk membangun dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dengan cara mengatur kehidupan sosial-ekonomi.¹⁰ Gagasan inilah yang kemudian dikenal dengan *welvaartstaat*, *social service state*, atau *welfare state*.¹¹ Meletakkan demokrasi sebagai suatu tujuan bahkan ideologi dalam kehidupan negara Indonesia menimbulkan problema bergesernya negara hukum hanya pada tingkat negara hukum formal saja. Namun sebagaimana diketahui bahwa tujuan negara Indonesia memiliki ciri negara hukum formal maupun material sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu “..... suatu Pemerintahan Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa.....”. Persoalan keistimewaan Yogyakarta jikalau didasarkan hanya pada Pasal 18 ayat (4) maka sama halnya tidak terakomodirnya keistimewaan dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Namun jikalau makna keistimewaan sebagaimana tertuang dalam Pasal 18B ayat (1) tidak diderivasikan dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan Yogyakarta, berarti pasal 18B ayat (1) tersebut tidak akan memiliki makna apa-apa bagi bangsa dan negara Indonesia yang Bhinneka Tunggal Ika ini.

Nampaknya dalam era pembaharuan dewasa ini terdapat keaburan tentang tujuan negara. Berdasarkan hasil-hasil yang telah dicapai dalam reformasi dewasa ini, reformasi lebih diarahkan pada tujuan negara untuk mewujudkan demokrasi, dan bukannya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Bahmueller mengingatkan bahwa penerapan

¹⁰ J. Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 6

¹¹ I. Gough, *The Political Economy of Welfare State*, The Mac Millan Press, London, 1979, hlm. 7

demokrasi harus diperhatikan (1) *the degree of economic development*, (2) *a sense of national identity*, (3) *historical experience* and (4) *element of civic culture*.¹² Jadi pengembangan demokrasi harus diperhatikan tentang bagaimana kondisi ekonomi dalam suatu negara, dasar filsafat negara sebagai suatu identitas nasional suatu bangsa, bagaimana proses sejarah terbentuknya bangsa itu beserta unsur-unsurnya.¹³ Jadi nampaknya Pasal 18B ayat (1) tersebut senada dengan teori Muller, bahwa demokrasi harus diperhitungkan bagaimana kondisi ekonomi negara, bagaimana identitas dan kekhasan bangsa dan negara Indonesia, bagaimana pengalaman sejarah segenap elemen bangsa dan bagaimana karakteristik segenap elemen bangsa yang membentuk negara kesatuan Republik Indonesia.

Dilema benang kusut antara demokrasi sebagaimana tertuang dalam pasal 18 ayat (4) dan keistimewaan sebagaimana tertuang dalam Pasal 18B ayat (1) dalam hubungan keistimewaan Yogyakarta, kiranya menjadi sangat penting sekali dan segera untuk diteliti terutama dalam hubungannya dengan latar belakang ditentukannya pasal tersebut beserta latar belakang sejarahnya.

E. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Objek Penelitian

Dalam hal ini dalah study terhadap Pasal 18 ayat (4) dan pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 dalam Kaitannya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Sumber Data

¹² C.F Bahmueller, *Principles and Practies of Education for Democratic Citizenship: International Perspectives and Projects*, Eric Adjunct Clearinghouse for International Civic Education, USA, 1996, hlm. 216

¹³ Udin S. Winatapura, *Demokrasi Indonesia*, Makalah disampaikan pada Kursus Calon Dosen-dosen Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi se Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 8

Yang digunakan dalam hal ini adalah Data Sekunder, adapun yang dimaksud dengan Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (library reseach) yang terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian yaitu :
 - Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah Amandemen
 - UU No. 3 Tahun 1950 Tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta
 - UU No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan-bahan hukum primer, yaitu :
 - Literatur berupa buku-buku yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai amandemen UUD 1945 dan Keistimewaan DIY
 - Jurnal dan tulisan-tulisan baik yang berupa berita, opini, maupun artikel
 - Data-data yang diperoleh dari internet

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam hal ini menggunakan data sekunder, dilakukan dengan cara :

- Studi pustaka, yakni dilakukan dengan cara menelaah berbagai buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, jurnal ilmiah dan dokumen-dokumen penting yang mendukung dan relevan dengan obyek penelitian.

4. Metode Pendekatan

Kajian dalam penelitian normatif ini menggunakan beberapa pendekatan antara lain berupa :

- a) Pendekatan historis artinya melakukan analisis obyektif dengan menganalisis sejarah ketatanegaraan khususnya berkaitan dengan lahirnya pasal 18 (4) dan pasal 18B (1) UUD 1945 dalam kaitannya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b) Pendekatan yuridis yaitu melakukan analisis terhadap UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Keistimewaan DIY beserta kewenangan yang ada.

5. Analisis Data

Adapun analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif atau data digambarkan melalui penguraian kalimat dan dianalisis secara kualitatif yang disebut (*content analysis*) dengan langkah-langkah sebagai berikut ;

Data penelitian diklarifikasi sesuai dengan permasalahan penelitian, hasil klarifikasi data selanjutnya disistematisasikan, kemudian data dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I. Membahas tentang judul penelitian latar belakang penelitian yang menguraikan tentang latar belakang pentingnya penelitian dilakukan, masalah penelitian yang

memuat uraian tentang inti masalah yang diteliti, manfaat penelitian yang memuat tentang manfaat hasil penelitian terhadap ilmu pengetahuan, masyarakat bangsa dan negara dalam hubungannya dengan pasal 18 dan keisitimewaan Yogyakarta. Selain itu dalam bab ini juga membahas tentang tinjauan pustaka, landasan teori yang sesuai dengan objek penelitian serta metode yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB II. Membahas tentang konsep pengertian negara kesatuan Republik Indonesia dan pasal 18 UUD 1945. Pembahasan diawali dengan pengertian negara kesatuan secara umum (unitarisme), kemudian menjelaskan tentang konsep pengertian negara kesatuan republik Indonesia. Dalam bab ini juga dijelaskan tentang kesesuaiannya negara kesatuan dengan bangsa dan wilayah negara Indonesia yang bhineka tunggal ika. Dalam bab ini juga dijelaskan pentingnya pasal 18 UUD 1945 dengan realitas negara kesatuan republik Indonesia. Dalam bab ini juga dibahas sejarah dirumuskannya pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dan amandemen pasal 18 UUD 1945.

BAB III. Membahas tentang perumusan kaidah pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen sebagaimana terkandung dalam dalam pasal 18 sebelum amandemen hanya terdiri atas 1 pasal. Kaidah ini dalam UUD 1945 sebelum amandemen diperjelas dengan uraian yang terkandung dalam penjelasan UUD 1945. Dalam bab ini dibahas juga perumusan kaidah pasal 18 setelah amandemen yang terdiri atas pasal 18 ayat (1),(2), (3),(4),(5),(6) dan (7); pasal 18 B terdiri atas ayat (1) dan ayat (2) dan pasal 18Byang terdiri atas ayat (1) dan ayat (2). Dalam bab ini dijelaskan juga perbedaan kaidah yang terkandung dalam pasal 18 ayat (4)

yang menjelaskan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis, dan kaidah pasal 18B ayat (1) yang memuat kaidah bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Dalam bab ini juga diuraikan suatu tinjauan secara kritis terhadap pasal 18 sebelum amandemen, dan setelah amandemen terutama kaidah yang kontroversial yang terkandung dalam pasal 18 ayat (4) dan pasal 18B ayat (1).

BAB IV. Membahas tentang hubungan pasal 18 ayat (4) dan pasal 18B ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dengan keistimewaan Yogyakarta. Pembahasan diawali dengan mendeskripsikan sejarah keistimewaan Yogyakarta, keistimewaan Yogyakarta dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Pembahasan dilanjutkan dengan mendeskripsikan kaidah demokrasi dan keistimewaan dalam pasal 18 ayat (4) dan pasal 18B ayat (1). Pembahasan diawal dengan mendeskripsikan macam demokrasi yang meliputi demokrasi liberal, demokrasi langsung, demokrasi satu partai (komunis), dan demokrasi deliberatif. Kemudian dibahas kaidah keistimewaan Yogyakarta sebagaimana terkandung dalam pasal 18B ayat (1). Pembahasan dilanjutkan dengan analisis secara kritis tentang keistimewaan Yogyakarta dalam hubungannya dengan pasal 18 ayat (4) dan pasal 18B ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dalam pembahasan diuraikan bahwa berdasarkan analisis kritis tersebut maka dalam penyusunan undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta tidak mungkin hanya berdasarkan sumber hukum formal yaitu Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1), tanpa dilengkapi sumber hukum material yaitu

berdasarkan realitas masyarakat Yogyakarta yang berkembang sejak bergabung dengan negara Kesatuan Republik Indonesia, sampai sekarang. Oleh karena itu dalam proses penafsiran terhadap Pasal tersebut dalam hubungannya dengan keistimewaan Yogyakarta, tidak cukup jikalau hanya ditafsirkan berdasarkan bunyi dari pasal itu, melainkan harus ditafsirkan berdasarkan makna yang berkembang dalam realitas masyarakat Yogyakarta, baik menyangkut hak-hak historis serta asal-usul daerah tersebut yang dalam ilmu hukum diistilahkan penafsiran berdasarkan hukum progresif. Selain itu dalam bab ini juga dibahas bahwa pengertian demokrasi dalam hubungannya dengan keistimewaan Yogyakarta tidak hanya dipahami dalam konteks pengertian demokrasi liberal perseorangan melainkan dari perspektif demokrasi deliberatif, jadi dalam demokrasi diberikan ruang untuk melakukan musyawarah.

BAB V. Membahas tentang kesimpulan, yaitu menguraikan suatu kesimpulan dari hasil penelitian serta saran berdasarkan analisis dan hasil penelitian tersebut.

BAB II

NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DAN PASAL 18 UNDANG- UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

A. Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia

1. Konsepsi Negara Kesatuan

Abu Daud Busroh mengemukakan bahwa negara kesatuan disebut juga negara unitaris. Ditinjau dari susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal; artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian, didalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.¹⁴

Menurut C.F. strong, negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintahan pusat dan tidak ada pemerintahan daerah. Pemerintahan pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (*negara kesatuan dengan sistem desentralisasi*), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintahan pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif

¹⁴ Busroh, Abu Daud, 1993, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta. hlm.64-65.

lain, selain badan legislatif pusat.¹⁵ Jadi, adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidak berarti bahwa pemerintahan daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Sehingga kemudian, sampailah Strong pada kesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu, *pertama*, adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan *kedua*, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat. Dengan demikian, bagi para warga negara dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintahan saja.¹⁶

Negara adalah produk dari masyarakat. Dalam pengertian totalitas, masyarakat itu di dalam dirinya bersemayam hasrat mengorganisasi diri. “organisasi” dan “ketaatan” adalah dua buah pengertian yang bersaudara, tetapi tidak identik. Organisasi terjadi secara alami berkat dorongan batin, sedang ketaatan merupakan hasil karya dari nalar manusia. Tetapi karena dua-duanya berada dalam diri manusia yang memiliki kemampuan bernalar, maka “organisasi” mendapatkan faktor “ketaatan” dalam dirinya, begitu juga “ketaatan” tidak lagi semata-mata berkualitas sebagai rekayasa rasional, melainkan menyesuaikan diri dengan hal-hal alami dari “organisasi” Hasrat mengorganisasi diri” itu memang benar-benar alami, yaitu terbawa oleh keadaan manusia secara alami saling tergantung satu sama lain dan karena membutuhkan terjaminnya kesempatan untuk melakukan interaksi saling memberi. Hanya dengan perantaraan interaksi saling memberi, eksistensi masyarakat terpelihara. Untuk itu, masyarakat mengorganisasi diri dalam bentuk negara. Dalam pengertian ini, negara merupakan figur dari keterorganisasian diri masyarakat. Berkenaan dengan itu,

¹⁵ Samudra, Syahda Guruh Langkah, 2000, *Menimbang Otonomi VS Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung. Hlm. 69.

¹⁶ Budiardjo, M., 1982, *Dasar..... op.cit.*, Hlm.140-141.

betapapun masyarakat terdiri dari berbagai golongan, ia mengungkapkan satu totalitas yang di dalamnya terkandung idea persatuan, yakni : perbedaan antar golongan tidak dihapus melainkan dijabatani, oleh interaksi saling-memberi.

Sebagai bandingan, ada baiknya dikemukakan ajaran atomistik tentang negara, sebagai lawan kata (opposite) dari ajaran totalitas, yang diajarkan oleh Hobes, Locke, dan Kant. Ajaran mereka berpangkal tolak dari pandangan atomistik tentang manusia, yaitu bahwa manusia itu secara alami adalah makhluk individual yang berada dalam kondisi konflik terus-menerus, tanpa memiliki rasa kebersamaan. Karena itu, hanya dengan adanya persetujuan antara semua orang (kontrak sosial) dan dengan mengangkat penguasa yang sama, yang ditugasi mengurus kepentingan tiap individu, mereka itu menjadi terikat dalam satu kehidupan bersama. Berhentilah perang antara semua lawan semua. Menurut ajaran ini, negara beserta penguasanya adalah yang membentuk masyarakat.¹⁷

Yang alami justru sebaliknya. Masyarakatlah yang secara logis bukan secara historis lebih dahulu ada, yang didorong oleh “hasrat bawaannya untuk mengorganisasi diri” yang membentuk negara sebagai alatnya dan melimpahkan pada sejumlah fungsi organisasi yang ia sendiri tak mampu mengerjakannya. Dengan demikian, negara sebagai lembaga hanya bisa diterangkan dari fakta adanya masyarakat, bukan masyarakat diterangkan dari adanya negara sebagai fakta.

Negara adalah masyarakat itu sendiri. Masyarakat itu ab intra ab initio mewakilkan diri pada penyelenggara negara, yang ia embani dengan kewibawaan, dan ia angkat untuk menata dan mengatur dirinya dalam mencapai kesejahteraan hidupnya.

¹⁷ Pespowardoyo, Soeryanto, 1995, ‘Cita Negara Integralistik dan Pandangan Bauch de Spinoza, Adam Muller dan Friederich Hegel’ dalam *Cita Negara Persatuan Indonesia*, ed. Soeprapto dkk., BP-7 Psat, Jakarta. Hlm. 25.

Dalam pengertian ini, negara memandang masyarakat bukan sebagai obyek yang berada diluar dirinya, melainkan sebagai sumber genetik dari dirinya. Masyarakat ia pandang sebagai suatu pertumbuhan bersama dari berbagai golongan yang mencapai kesatuannya berkat terselenggaranya interaksi saling memberi antar warganya. Sebagai suatu totalitas, masyarakat itu memiliki kesatuan tidak dalam arti lahiriah, melainkan kesatuan sebagai idea yang menjadi fundamen rasa kebangsaan. Kesatuan termasuk adalah kesatuan sebagai idea nasional yang menyatukan segenap daerah geografik, semua strata sosial yang ada, dan pandangan hidup yang berbeda. Dengan demikian, masyarakat memperoleh negara sebagai bentuk organisasi dari dirinya sendiri. Hubungan antara masyarakat dan negara adalah hirarkhik neogenetik. Masyarakat sebagai suatu totalitas, adalah produk dari interaksi antar segenap golongan yang ada dalam suatu kebersamaan hidup. Baik kelahirannya maupun kelanjutan eksistensinya, masyarakat itu tergantung dari golongan-golongan yang melahirkannya. Inilah ciri pokok dari relasi neo-genetik. Namun sekali masyarakat itu telah menjadi eksis, serentak dengan tui, ia secara alami terembani dengan kekuasaan yang ia gunakan untuk menata dan mengarahkan warganya dalam mencapai kesejahteraan hidupnya. Inilah ciri pokok dari relasi hirarkhi. Dengan demikian, relasi antar masyarakat dan warganya yang berwujud golongan-golongan itu, adalah saling tergantung. Dengan sendirinya relasi hirarkhi neogenetik tersebut termutasi kehubungan antara negara dan golongan-golongan yang ada dalam masyarakat.¹⁸

Negara mengatasi segenap golongan yang ada dalam masyarakat Negara tidak memihak pada salah satu golongan; negara bekerja demi kepentingan seluruh rakyat. Konsep negara yang demikian, merupakan konsekuensi-logik dari faham "negara adalah

¹⁸ Besar Abdulkadir, 1995, "Cita Negara Intergalistik Faham Indonesia", dalam Soeprapto, Saafrudin Bahar, dan Ismail Arianto, *Cita Negara Persatuan Indonesia*, BP 7 Pusat, Jakarta. Hlm.84-85.

masyarakat itu sendiri" dan faham bahwa antara negara dan masyarakat terdapat relasi hirarkhi neogenetik. Masyarakat adalah produk dari interaksi antara segenap golongan yang ada di dalamnya. Masyarakat mengorganisasi diri dalam bentuk negara. Dengan demikian, negara adalah produk dari interaksi antar golongan yang ada dalam masyarakat. Sebagai produk yang demikian, maka "logic-in-itslef" bahwa negara mengatasi segenap golongan yang ada dalam masyarakat. Tidak logik apabila negara memihak pada salah satu golongan; dan merupakan "logic-in-itself" pula bila negara bekerja demi kepentingan seluruh golongan, yang identik dengan kepentingan seluruh rakyat. Negara tidak boleh dan tidak membolehkan diri menjadi totalitarian. Sekali lagi kita ulangi, negara yang tidak lain adalah masyarakat itu sendiri, adalah keluaran (output) dari interaksi antar segenap golongan yang ada dalam masyarakat, dan karenanya eksistensi negara tergantung pada terpeliharanya interaksi serasi antar golongan itu. Kekuasaan yang oleh masyarakat diembankan pada negara itu, dalam pengertian totalitas, adalah relasi kendali a-simetrik yang diberlakukan oleh negara pada segenap subyek dalam masyarakat. Perlu dikemukakan bahwa "relasi kendali a-simetrik" adalah relasi yang pas persis. tidak lebih dan tidak kurang, untuk eksistensi dari semua hal. Bila dilebihi, yang berarti menggantinya dengan "relasi dominan a-simetris", maka eksistensi itu tidak alami lagi, bila dikurangi yang berarti merubah sifat a-simetrik menjadi "simetrik", maka eksistensi menjadi tidak mungkin. Budaya Minangkabau mengungkapkan karakter dari "relasi kendali a-simetrik" secara tepat, tajam dan indah, yaitu : pemimpin itu, didahulukan selangkah, ditinggikan seranting". Bila tidak didahulukan selangkah, dia bukan pemimpin, melainkan kawan seiring: bila tidak ditinggikan seranting, dia bukan pemimpin, melainkan kawan sederajat. Bila

didahulukan dua langkah, dia bukan pemimpin lagi, melainkan pemaksa, bila ditinggikan dua ranting, dia bukan pemimpin lagi, melainkan penindas. Relasi kendali a-simetrik merupakan syarat mutlak bagi eksistensi negara, karena hanya dengan relasi tersebut negara dapat menjalankan koordinasi dalam usahanya menata dan mengatur kehidupan masyarakat.

Negara menjadi totalitarian apabila ia mengganti "relasi kendali a-simetrik" menjadi "relasi dominan a-simetrik", yang dampaknya adalah: apapun kehendak penyelenggara negara wajib ditaati oleh segenap subyek kehidupan negara. "Relasi dominan a-simetrik" akan mematikan semua faktor kreatif yang ada dalam masyarakat, yang berakibat menghentikan bagian besar interaksi dalam masyarakat, yang ujungnya menghapus eksistensi negara (baca jatuhnya pemerintah). Keadaan seperti itu, bila diformulasi sebagai norma, berumus: negara tidak boleh menjadi totalitarian; dan bila di tangkap sebagai logika, terumus sebagai; negara tidak membolehkan diri menjadi totalitarian, karena dengan menjadi totalitarian, negara (baca pemerintah) menghapus dirinya sendiri.

Negara dan rakyat 'Seperti telah diuraikan dimuka "negara adalah masyarakat itu sendiri" ,dan "negara adalah produk masyarakat". Dua buah ciri negara tersebut menunjukkan relasi antara negara dan masyarakat. Ciri yang pertama menunjukkan bahwa negara dan masyarakat adalah satu totalitas yang sama ; perbedaanya : negara adalah totalitas keorganisasian (istilah Logemen "gezagsorganisasi), sedang masyarakat adalah totalitas sosiologik. Yang diorganisasi dalam bentuk negara, adalah masyarakat sosiologik itu. Uraian ini sekali lagi menunjukkan bahwa tang lebih dahulu ada, adalah

masyarakat. Masyarakat secara naluriah mengatur sendiri pembagian tugas antar warganya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Tetapi begitu masyarakat berkembang menjadi kompleks, ia tak mampu lagi mengatur diri menjadi negara, dan menyerahkan berbagai fungsi yang pelaksanaannya tak lagi berada di dalam kemampuannya, kepada negara. Dengan mengetahui motivasi yang mendorong masyarakat membentuk negara tersebut, maka logiklah apabila negara sebagai organisasi formal dari masyarakat, harus menggunakan asas-asas yang sama dengan asas-asas yang berlaku dalam masyarakat. Bila kehidupan masyarakat didasarkan pada asas integralistik, maka asas integralistik itu merupakan keniscayaan (necessity) untuk digunakan dalam membentuk sekaligus mengelola negara *) Demikian pula halnya dengan masyarakat dan negara lainnya. ciri kedua "negara adalah produk masyarakat" mengandung arti bahwa "negara" adalah output dari proses yang terjadi di lingkungan masyarakat. Proses itu berisi interaksi saling memberi antar segenap subyek yang ada di dalam masyarakat.

Dengan demikian, baik kelahirannya maupun kelestarian eksistensinya, negara itu tergantung pada berlangsungnya interaksi saling memberi antar subyek dalam masyarakat. Kondisi ketergantungan negara pada masyarakat ini, dalam pengertian ilmu politik adalah demokrasi, yang memiliki kekuasaan tertinggi adalah masyarakat, yang dalam ilmu politik, sebuttannya adalah rakyat; dengan kata lain, "kedaulatan ada ditangan rakyat".

Kedaulatan rakyat sebagai totalitas, Faham "kedaulatan rakyat" itu, secara logik berpangkal tolak dari ' faham tentang manusia'. Di muka telah dipaparkan bahwa fitrah manusia adalah sebagai totalitas, dengan rumusan "manusia adalah makhluk individu

sekaligus makhluk sosial". Juga telah kita ketahui bahwa fitrah manusia yang demikian itu, mengandung pengakuan dasar bahwa antara manusia terhadap relasi saling tergantung. Berarti : individu manusia itu tidak pernah dalam kondisi terlepas dari kaitan orang lain; selalu dalam keadaan kebersamaan dengan orang lain. Fitrah totalitas manusia ini, melahirkan paham "kedaulatan rakyat" yang juga merupakan totalitas. Artinya : yang berdaulat adalah seluruh rakyat, adalah rakyat dalam keadaan kebersamaannya dan bukan individu manusia seperti yang diajarkan oleh John Locke dan kawan-kawan.

Kehendak rakyat sebagai totalitas. Kedaulatan rakyat adalah idea, sifatnya abstrak. Konkretisasinya berwujud kehendak rakyat, yang dalam hal ini juga merupakan totalitas. Untuk mengidentifikasi totalitas kehendak rakyat, satu satunya cara adalah : musyawarah sampai didapatnya mufakat. Musyawarah adalah proses interaksi saling memberi antar para pesertanya. Tiap peserta mengemukakan pendapat atau pertimbangannya dalam rangka mengidentifikasi kehendak rakyat. pendapat yang berbeda itu berinteraksi saling memberi yang wujud kongkritnya adalah diskusi. Kehendak rakyat itu identik masalah tertentu. Pusat perhatian dari tiap peserta musyawarah adalah kepentingan seluruh rakyat itu. Kepentingan golongan atau kelompok yang diwakilinya ia interaksikan dengan kepentingan seluruh rakyat, yang akan menghasilkan format berian yang pas demi terwujudnya kepentingan seluruh rakyat termaksud. Perlu dicatat di sini, bahwa antar peserta musyawarah tidak pernah berhadapan kepentingan negara peserta lain. Oleh karenanya, "mufakat" itu dalam tiap musyawarah pasti dapat dicapai. Bila tidak, berarti diantara peserta musyawarah ada yang tidak bertingkah laku sebagai warga dari suatu totalitas. Dengan kata lain, di antara para peserta ada yang bersikap individualistik, memaksakan kehendaknya.

Berbagai teori telah membahas kekuasaan negara. Dalam pengertian totalitas, kekuasaan negara bersifat alami. Baik ajaran "Gumlaring bumi langit / iku kawruhan sagung" dari Sultan Agung maupun ajaran "Alam terkembang dijadikan guru" dari budaya Minang menunjukkan bahwa faham totalitas yang merupakan konsep inti dari cita negara integralistik, mengacu pada ilmu yang diungkapkan oleh alam semesta. Alam semesta beserta segenap isinya, adalah ciptaan Tuhan. Sebagai ciptaan Tuhan, tiap hal yang ada) di alam semesta mengemban fungsi tertentu.³⁾ dalam rangka mewujudkan dan sekaligus memelihara eksistensi alam semesta, bila tidak, buat apa Tuhan Yang Maha Tahu itu menciptakan-Nya. Sebagai "hal yang ada", ia niscaya menempati ruang tertentu.¹⁹

2. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Bentuk Negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, maupun setelah amandemen tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Nampaknya penentuan bentuk Negara oleh para pendiri negara ini sesuai dengan realitas bangsa dan Negara Indonesia yang bersifat majemuk, baik konstelasi geografisnya, maupun struktur rakyat yang terdiri atas berbagaimacam suku, ras, etnik, golongan maupun agama.

Konsepsi negara atau "cita negara" merupakan terjemahan dari kata "Staatsidee" yang terdapat dalam kepustakaan Jerman dan Belanda. Kata asing itu menjadi terkenal setelah Prof. Mr. Dr. Soepomo menyampaikan pidatonya dalam rapat pleno Badan Penyelidik usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 31 Mei 1945. Sebagai catatan perlu dikemukakan, Soepomo menerjemahkan "staatsidee" dengan "dasar

¹⁹ Ibid. Hlm. 67-68.

pengertian negara" atau "aliran pikiran negara". Dan memang, dalam bahasa asing sendiri kata itu tidak mudah memperoleh uraian pengertiannya. J. Oppenheim(1849-1924), ahli hukum tara negara dan hukum administrasi negara di Groningen Belanda, mengemukakan dalam pidato pengukuhanannya yang kedua (1893) sebagai guru besar dengan judul "De theorie van den organischen staat en hare waarde voor onzen tijd" mengemukakan bahwa "staatsidee" dapat dilukiskan sebagai "hakekat yang paling dalam dari negara" (de staats diapste wezen), sebagai "kekuatan yang membentuk negara-negara" (de staten vormende kracht). Banyak para ahli yang menulis tentang "staatsidee" dan menyebutkan adanya berbagai "staatsideen" tetapi tidak banyak yang menguraikan apa pengertiannya. Umpamanya, B. W. Schaper menulis tentang berbagai "staatsidee" antara lain negara kekuasaan (machtsstaat), negara berdasar atas hukum (rechtsstaat), negara rakyat (volksstaat), negara kelas (klassestaat), negara liberal (liberales taat), negara totaliter (totalitaire staat), negara kemakmuran (welvaartsstaat). Namun tentang berbagai "staatsidee" tersebut, Schaper mengemukakan bahwa suatu definisi untuk itu dianggapnya tidak perlu dikemukakan. Demikian juga R. Zippelius yang menulis tentang riwayat berbagai "staatsidee" (Geschichte der Staatsideen). Ia tidak mendefinisikan kata itu sama sekali.²⁰

Salah satu pemikir filsafat kemasyarakatan dan sosiologi kenegaraan adalah J. D. Bierens de Haan (1866-1943) yang mengemukakan secara jelas bagaimana terjadinya cita negara pada suatu bangsa. Dalam tulisannya yang merupakan pengantar buku tentang orang-orang besar di bidang kenegaraan dan kemasyarakatan (rote mamren over staaten maatschapij) ia menguraikan dengan rinci hakekat dan tumbuhnya suatu cita negara.

²⁰ Attamimi, A Hamid S., 1991, "Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia", dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *Pancasila sebagai Ideologi*, BP 7 Pusat, Jakarta. Hlm. 121.

Bertolak dari pandangan bahwa negara adalah lembaga bentukan manusia, Bierens de Haan menegaskan bahwa manusia mengandung dua segi yaitu makhluk perorangan (enkehevezen) dan makhluk sosial (gemeenschapswezen). Sebagai yang satu ia tidak menyatu terserap oleh yang lain, namun secara alamiah terdapat saling hubungan (semenhang) dan pertentangan (tegenstelling) yang satu dengan yang lain. Meski demikian, masing-masing tetap mempunyai sifatnya sendiri-sendiri. Perbedaan ini sangat penting bagi pemahaman kita tentang konsep negara. Dalam lingkup yang besar atau dari kejauhan, orang perorangan seolah-olah "hilang" dan yang tampak hanyalah masyarakat, tetapi gambaran ini tidak tepat meskipun dalam masyarakat prakultural mungkin kedudukan masyarakat lebih dominan dari pada dalam masyarakat kultural. Perorangan dan masyarakat merupakan dua kesatuan yang saling bergantung begitu rupa sehingga isi kehidupan perorangan tidak dapat diperoleh tanpa adanya hubungan kemasyarakatan, dan sebaliknya masyarakat tidak dapat ada tanpa diperhitungkan adanya perorangan. Orang perorangan dalam hubungan masyarakat diakui sebagai makhluk susila dan mempunyai nilai-nilai abadi yang dikonsentrasikan untuk dan ke dalam dirinya sendiri, di samping pengabdian dan ketundukannya kepada masyarakat. Dan masyarakat tidak dapat memaksa perorangan untuk melepaskan keyakinan kesusilaannya serta harga dirinya. Suatu masyarakat yang mampu melebur ego manusia perorangan ke dalam masyarakat-yakni apabila hal ini mungkin terjadi-maka hal itu bukan lagi merupakan masyarakat hamba sahaya. Negara adalah tempat paguyuban masyarakat dalam hal ini paguyuban rakyat yang mengorganisasikan diri, membentuk kesatuan yang bulat, dan mewakili sebuah cita (een idée vertegenwoordigt), Perbedaan-perbedaan cita antar kelompok dalam paguyuban ini tidak dihapuskan melainkan dijembatani. Cita yang ada pada paguyuban

inilah ketika kemudian mengorganisasikan diri ke dalam negara menjadi cita negara. Sebuah cita paguyuban masyarakat bangsa (*volksgemeenschapsidee*) menjadi cita negara (*staatsidee*).

Apabila Bierens de Haan berpendapat bahwa negara adalah produk dari pertumbuhan paguyuban masyarakat dalam memenuhi kehendaknya mengorganisasikan diri ke dalamnya, maka hal ini berbeda dengan ajaran teori perjanjian sebagaimana dikemukakan oleh Thomas Hobbes, Samuel von Pufendorf, John Locke, Montesquieu, Rousseau, Imanuel Kant, dan lain-lain yang berangkat dari gambaran manusia sebagai individu yang otomatis, terlepas dan berada di luar kehidupan dan hubungan masyarakat. Mereka mengajarkan individu-individu yang lepas dari hubungan kelompok ini mengadakan perjanjian membentuk dan menunjuk penguasa yang bertugas untuk kepentingan setiap orang, membawa mereka terikat pada suatu paguyuban masyarakat, dan seperti dikatakan Hobbes menyudahi “peperangan srigala yang satu terhadap yang lain”. Dengan demikian maka menurut ajaran atau teori perjanjian ini negara dan penguasa adalah yang membentuk paguyuban masyarakat, bukan sebaliknya.²¹

Dengan berlandas pada perkiraan bahwa jalan pikiran Bierens de Haan setidaknya tidaknya memberikan pengaruh pada usaha menemukan cita negara bagi bangsa Indonesia yang akan membentuk negara dengan struktur sosial asli Indonesia namun juga modern mengikuti perkembangan dan tuntunan zaman, maka dapatlah dimengerti apabila para Penyusun Undang-Undang Dasar 1945 berpendapat cita Negara Indonesia (*de Indonesische Staatsidee*) haruslah berasal dan diambil dari cita Paguyuban Masyarakat Indonesia (*de Volksgemeens Chapsidee*) sendiri.

²¹ Bierens de Haan, J.D., 1956, *Staatsidee*, dalam M.L. Bodlaender. *Politeia, Grote maner over staa en maatschappij*. Amsterdam, Brussell, London, New York. Hlm. 163-164.

Bagaimana cita Paguyuban Masyarakat Indonesia atau Cita Bangsa Indonesia itu? Soepomo sebagai Ahli Ilmu Hukum Adat yang kenamaan sudah menguraikan dengan jelas dan panjang lebar tentang adanya corak dan pola yang sama dalam kehidupan hukum paguyubanpaguyuban masyarakat bangsa indonesia, jauh sebelum ia mengemukakan pandangannya dalam rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, jauh sebelum ia mengemukakan pandangannya dalam rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada 31 Mei 1945. Dalam pidato dengan judul "Hidup Hoekoem Bangsa Indonesia" (Indonesich rechtsleven) yang disampaikan dalam Rapat Besar ke-5 Persatuan Taman siswa tanggal 7-11 Juli 1937 di Mataram (Yogyakarta), soepomo menegaskan tata hubungan hukum bangsa Indonesia dalam pemahamannya tentang hubungan kemasyarakatan. Ia mengemukakan, terdapat perbedaan pengertian antara "aku" di Indonesia dan "aku" di Barat. "Rasa akoe di tanah air kita melingkoengi golongannya, sedang "akoe" di tanah Barat hanya melingkoengi diri Sendiri", katanya. Selanjutnya Soepomo mengatakan, hidup hukum Indonesia bercorak komunal. Dalam hidup hukum Indonesia "tidak ada Conflict" tidak ada rasa bertentangan antara badan dirinya sendiri dengan golongannya, oleh karena golongan itoe dalam kebatinannya identiek sama dengan badannya sendiri".

Dalam pidato tahun 1937 tersebut Soepomo menerangkan terlebih dulu, bahwa Hukum adat dari golongan-golongan atau suku-suku bangsa di seluruh Indonesia itu memang "dalam sarengatnya (lahirnya) tidak sama". Akan tetapi meski demikian, "toh garis-garisnya yang besar, pokok dasar nya hukum adat dari golongan-golongan bangsa Indonesia itu umumnya sama". Ia menegaskan apabila di sana-sini terdapat perbedaan maka "perbedaan itu hanya perbedaan gradueel, bukan perbedaan principeel."

Selanjutnya, dalam pidato pengukuhannya sebagai Guru Besar pada Rechtshoogeschool di Jakarta (Batavia), 31 Maret 1941, yang berjudul "De Verhouding van individu en gemeenschap in het Adatrecht" (yang telah di terjemahkan sendiri dengan judul "Hubungan Individu dan masyarakat dalam Hukum Adat") Soepomo mengatakan pada bagian akhir, "Cita-cita masa depan baik bagi Timur maupun bagi Barat, menurut hemat saya ialah suatu keadaan jiwa, dalam mana keinsafan diri perseorangan sejalan dan selaras dengan kesadaran sosial yang hidup. Sebab hanyalah di dalam suatu pergaulan hidup, dalam mana individu-individu yang sadar akan harga diri telah menjadi pribadi-pribadi kemasyarakatan (sociale persoonijkhenden), yakni telah menjadi orang-orang yang dengan sadar mengetahui bahwa mereka sebagian dari keseluruhan, bisa tercapai perimbangan yang tepat antara individu dan masyarakat".

Berdasarkan pandangannya mengenai kehidupan hukum suku-suku bangsa di seluruh Indonesia yang demikian itu' maka dalam rapat BPUPKI tanggal 1 Mei 1945 Soepomo mengemukakan tentang cita negara atau Staatsidee bagi Negara Indonesia yang akan merdeka, yang sesuai dengan sifat paguyuban masyarakat Indonesia. Ia mengatakan, "Jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang, sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (staatsidee) negara integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun". Hal itu ia kemukakan karena "Negara ialah suatu susunan masyarakat yang intregal, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain merupakan persatuan masyarakat yang organis". Cita Negara Republik Indonesia yang diusulkannya, yang semula disebut Soepomo dengan istilah temuannya sendiri "Cita Negara

Integralistik" (dan yang secara salah di sana-sini disebutnya juga "Cita Negara Totaliter"), akhirnya diperbaikinya dengan istilah Cita Negara Kekeluargaan atau kemudian dengan "Cita Negara Persatuan Indonesia".²²

Itulah yang kemudian menjiwai Sistem Konstitusi Negara Republik Indonesia 1945 sebagai mana tercermin dalam sistem Pemerintahan Negara yang dituangkan dalam UUD 1945. Sebagai suatu kajian historis, pandangan tentang paham bentuk negara yang dikemukakan tatkala bangsa Indonesia mendirikan negara yaitu dalam Sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945. Dalam kesempatan ini Soepomo mengemukakan pandangannya dengan membahas tiga teori bentuk negara besar di dunia, sebagai berikut:

1. Aliran negara yang menyatakan bahwa negara terdiri atas dasar teori perseorangan (individualisme), sebagaimana diajarkan oleh Thomas Hobbes, John Locke, J.J. Rousseau, Herbert Spencer, dan Harold J. Laski. Menurut paham ini, bahwa negara adalah masyarakat hukum (*legal society*), yang disusun atas dasar kontrak seluruh individu dalam masyarakat itu (*contract social*). Susunan hukum yang berdasarkan individualisme terdapat di negara Eropa Barat dan Amerika.
2. Aliran lain adalah teori 'golongan' dari negara (*class theory*) sebagaimana diajarkan oleh Marx, Engels, dan Lenin. Negara dianggap sebagai suatu alat dari suatu golongan (suatu kelas) untuk menindas kelas yang lain. Negara adalah alat golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain yang memiliki kedudukan yang lemah. Negara kapitalis adalah negara borjuis yang menindas kaum buruh untuk merebut kekuasaan negara, atau kaum buruh dapat ganti menindas kaum borjuis.

²² Attamimi, A Hamid S., 1991, "Pancasila..... op.cit., Hlm. 126.

3. Aliran lain adalah aliran negara integralistik yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, dan Hegel. Menurut teori negara tidak menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara adalah susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain, dan merupakan kesatuan masyarakat yang organis. Dalam negara ini yang terpenting adalah penghidupan bangsa secara keseluruhan Negara tidak memihak kepada golongan yang paling kuat, tidak menganggap kepentingan perseorangan sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa secara keseluruhan dan tidak dapat dipisah-pisahkan.

Berdasarkan tiga teori tersebut, nampaknya Soepomo merekomendasikan untuk dikembangkan paham integralistik di negara Indonesia. Menurut Soepomo hal ini didasarkan pada riwayat hukum (*rechtsgeschechte*) dan lembaga sosial (*sociale structuur*) dari negara itu.²³ Oleh karena itu dalam hubungan dengan bentuk negara, Soepomo menolak paham individualisme maupun negara kelas.

Pendapat Soepomo tersebut juga digarisbawahi oleh Yamin, yang menekankan pentingnya integrasi baik individu maupun masyarakat. Negara bukan berdiri hanya di atas kepentingan individu saja, atau negara juga bukan hanya berdiri di atas kepentingan golongan tertentu saja meskipun golongan itu yang paling besar, melainkan negara mengatasi baik kepentingan individu maupun kepentingan golongan. Pandangan tentang bentuk negara tersebut kemudian dibahas lebih lanjut dengan mempertimbangkan pandangan-pandangan lain dari pendiri bangsa, seperti Soekarno, Hatta dan kemudian

²³ Feith, Herbert, 1962, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y. hlm. 180

dibahas lebih lanjut dalam sidang PPKI, sehingga disepakati bahwa negara Indonesia adalah Negara Kesatuan (Kaelan, 2010).²⁴

Esensi negara kesatuan adalah terletak pada pandangan dasar tentang hakikat manusia sebagai subjek pendukung negara. Menurut paham negara kesatuan negara bukan terbentuk secara organis dari individu-individu sebagaimana diajarkan oleh Hobbes, Locke dan pemikir individualis lainnya, melainkan negara terbentuk atas dasar kodrat manusia sebagai individu dan makhluk sosial (Notonagoro, 1975).²⁵ Hakikat negara persatuan bahwa negara adalah masyarakat itu sendiri. Masyarakat pada hakikatnya mewakili diri pada penyelenggaraan negara, menata dan mengatur dirinya dalam negara dalam mencapai suatu tujuan hidupnya. Dalam hubungan ini negara tidak memandang masyarakat sebagai suatu objek yang berada di luar negara, melainkan sebagai sumber genetik dari dirinya. Masyarakat sebagai suatu unsur dalam negara yang tumbuh bersama dari berbagai golongan yang ada dalam masyarakat untuk terselenggaranya kesatuan hidup dalam suatu interaksi saling memberi dan saling menerima antar warganya. Sebagai suatu totalitas, masyarakat memiliki suatu kesatuan tidak hanya dalam arti lahiriah, melainkan juga dalam arti batiniah, atau kesatuan idea yang menjadi fondamen dalam kehidupan kebangsaan (Besar, 1991: 83).²⁶

Negara kesatuan bukan dimaksudkan merupakan suatu kesatuan dari negara bagian (federasi), melainkan kesatuan dalam arti keseluruhan unsur-unsur negara yang bersifat fundamental. Demikian juga negara kesatuan bukanlah suatu kesatuan individu-individu sebagaimana diajarkan paham individualisme-liberalisme, sebab menurut paham negara

²⁴ Kaelan, 2010, *Konsistensi Pancasila dalam UUD 1945 dan Impementasinya*, makalah Seminar dalam Kongres Pancasila di Denpasar Bali. Hlm.

²⁵ Notonagoro, 1975, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta. Hlm.

²⁶ Besar Abdulkadir, 1995, "Cita... op.cit., Hlm. 83.

kesatuan bahwa manusia adalah individu sekaligus juga makhluk sosial. Oleh karena itu sifat kodrat manusia individu-makhluk sosial sebagai basis ontologis negara kesatuan itu adalah merupakan kodrat yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Habermas dalam kritiknya terhadap individualisme-liberalisme, ia mendeskripsikan pandangan Michael Sandel dalam bukunya *Liberalism and The Limit of Justice*. Sandel mengkritik J. Rawls tentang hakikat kodrat manusia dan mencoba untuk membuktikan bahwa subjek moral menurut Rawls itu dilukiskan apa yang disebutnya *unencumbered self*, yaitu suatu individu yang terlepas dari konteks kultural kongkret. Individu manusia adalah makhluk yang kongkret, yang berinteraksi dalam masyarakat, yang membudaya dalam masyarakat.²⁷ Jadi manusia secara kongkret seperti manusia Jawa, Sunda, Batak, Jerman, Belanda dan lain sebagainya adalah merupakan kongkritisasi makhluk individu dan makhluk sosial.

Negara mengatasi semua golongan yang ada dalam masyarakat, Negara tidak memihak pada salah satu golongan, negara bekerja demi kepentingan seluruh rakyat. Konsep negara yang demikian adalah merupakan konsekuensi logis dari faham "negara adalah masyarakat itu sendiri", dan faham bahwa antara negara dan masyarakat terdapat relasi hierarki neo genetik. Masyarakat adalah produk dari interaksi antara segenap golongan yang ada di dalamnya. Masyarakat mengorganisasikan diri dalam bentuk suatu negara. Dengan demikian negara adalah produk dari interaksi antar golongan yang ada dalam masyarakat. Sebagai produk yang demikian maka '*logic in itself*' bahwa negara mengatasi segenap golongan yang ada dalam masyarakat.²⁸

²⁷ Hardiman, F. Budi, 2009, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Juen Habermas*, Kanisius, Yogyakarta. Hlm. 182.

²⁸ Abdulkadir Besar Op.Cit. hlm. 84.

Bentuk negara kesatuan Republik Indonesia merupakan suatu pilihan dan tetap dipertahankan oleh bangsa Indonesia baik tatkala pendiri negara mendirikan negara, maupun tatkala amandemen UUD 1945. Berdasarkan fakta sejarah dalam proses amandemen kedua PAH I BP MPR hampir dapat dikatakan tidak ada yang mengajukan usulan tentang perubahan bentuk negara Kesatuan berbentuk Republik. Pandangan Fraksi PDIP melalui juru bicaranya Hobbes Sinaga, justru mengusulkan untuk menegaskan bentuk Negara Persatuan dengan penegasan 'Negara Kesatuan dengan kebhinekaan Indonesia yang mencakup kepulauan, golongan, kesukuan daerah, adat-istiadat, kebudayaan, politik dan agama (buku Proses Perubahan UUD 45; hal 245).²⁹ Demikian pula Fraksi Partai Golkar melalui juru bicaranya A. Gunanar Sudarsa, menegaskan bahwa amandemen harus meneguhkan bentuk negara kesatuan. Isinya meliputi bentuk negara kesatuan, asas-asas dasar negara. Wilayah negara, pembagian wilayah negara, dan otonomi daerah dengan keragaman kondisi geografis dan demografis. Menurut Fraksi ini bentuk negara kesatuan adalah yang paling tepat bagi bangsa Indonesia untuk mencapai cita-cita bangsa (buku Proses perubahan UUD 45: hal 246).³⁰ Memang diakui bahwa dalam amandemen ini banyak yang mengusulkan untuk menegaskan tentang otonomi daerah, terutama penegasan tentang hubungan pusat dan daerah.

²⁹ Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Latar belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010. Hlm. 245.

³⁰ Ibid. Hlm. 246.

B. Sejarah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setelah UUD 1945 disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945, dalam pelaksanaannya terjadilah pasang-surut serta dinamika mengingat kondisi politik kenegaraan saat itu belum stabil. Sejak tahun 1945 sampai akhir masa Orde Lama pada tahun 1965, ketentuan tentang Pemerintahan Daerah, mengalami dinamika sesuai dengan perkembangan politik dan hukum ketatanegaraan Indonesia. Berkaitan dengan Pasal 18 UUD 1945 dalam realisasi pelaksanaannya ditopang oleh berbagai sumber hukum yang sangat penting. *Pertama*, UUD 1945 yang berlaku sejak 18 Agustus 1945, khususnya Pasal 18 beserta penjelasannya. *Kedua*, UU No. 22 Tahun 1948. *Ketiga*, UU No. 3 Tahun 1950. *Keempat*, UU No. 1 Tahun 1957. *Kelima*, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. *Keenam*, UU No. 18 Tahun 1965. Keseluruhan UU serta Penetapan Presiden itu adalah merupakan realisasi dari Pasal 18 UUD 1945.

Dalam perkembangan sejarah Indonesia sejak tahun 1949 berdirilah Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), yang dibentuk berdasarkan Persetujuan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Dalam pemerintahan RIS yang berlangsung sejak 17 Agustus 1949 itu dibentuklah Kabinet Nasional di bawah pimpinan Hatta. Selama pemerintahan Negara RIS, terdapat beberapa Negara Bagian antara lain Negara Indonesia Timur (NIT), Negara Sumatra Timur (NST), dan Yogyakarta merupakan salah satu Negara Bagian RIS, yang tetap menamakan dirinya sebagai Negara Republik Indonesia.

Dalam kaitannya dengan pemerintahan daerah, untuk Negara RI masih diberlakukan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUD 1945. Dalam masa

pemerintahan RIS yang hanya berusia 8 bulan itu belum sempat dilakukan perubahan atas UU No. 22 Tahun 1948 tersebut.

Dalam Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya memberikan kaidah yang jelas tentang keistimewaan daerah-daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pasal 18 ditentukan bahwa 'Pembagian daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permuyawaratan dalam system pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa'. Sementara dalam penjeasan UUD 1945 disebutkan bahwa 'Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturede landschappen* dan *volksgeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, neeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut, dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut'.

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, maka dapat diambil makna bahwa status keistimewaan suatu daerah diatur dengan undang-undang termasuk keistimewaan Yogyakarta. Hal itu berbeda dengan ketentuan pada zaman belanda dahulu, status keistimeaan Yogyakarta diatur dengan apa yang disebut sebagai *politiek contract*. Perjanjian seperti itu terakhir diadakan antara pihak Kasultanan Yogya dengan Belanda pada 18 Maret 1940 dan dimuat dalam *Staatsblad* Tahun 1941 No. 71.

Ketentuan pertama dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 1948, dan UU ini memuat tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang isinya sangat berkesesuaian dengan Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya. Hal itu ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi demikian: 'Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di Zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan Provinsi, Kabupaten, atau Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 itu, bangsa Indonesia mengalami pasang surut dalam perjalanan sejarah. Setelah Konstitusi RIS, Indonesia kemudian diberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. UUDS ini berlaku sejak tahun 1950 sampai dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959. Dalam hubungan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah, dalam UUDS terdapat pula ketentuan mengenai Daerah Istimewa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut UUDS 1950, daerah istimewa bekas Swapraja diatur dengan undang-undang. Sehubungan dengan itu, maka dikeluarkanlah **UU No. 1 Tahun 1957** yang merupakan UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah tersebut.

UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah itu yang merupakan pelaksanaan dari pasal 131 dan pasal 132 UUDS 1950, mencabut UU No. 22 Tahun 1948. Sebagaimana dijelaskan tadi, UU No. 22 Tahun 1948 merupakan UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUD 1945.

Daerah Istimewa menurut UU No. 1 Tahun 1957 adalah *pertama, dapat setingkat* Provinsi atau setingkat Kabupaten. *Kedua*, Daerah Istimewa berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). *Ketiga*, Daerah Istimewa dapat merupakan gabungan dari beberapa bekas Swapraja. Hal itu terjadi di DIY yang merupakan gabungan dari daerah Kesultanan dan daerah Pakualaman.

Dalam perkembangan berikutnya, sejarah ketatanegaraan Indonesia keluarlah Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959, yang intinya Negara Indonesia kembali ke UUD 1945. Secara yuridis UUDS 1950 praktis tidak berlaku lagi. Namun demikian sambil menunggu peraturan baru, UU No.1 Tahun 1957 yang merupakan pelaksanaan dari UUDS 1950, masih diberlakukan.

Pada perkembangan berikutnya kemudian, pada 7 September Tahun 1959 dikeluarkanlah Penetapan **Presiden No.6 Tahun 1959** yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan ini mengubah UU No. 1 Tahun 1957 di atas dengan tujuan supaya dapat disesuaikan dengan UUD 1945 yang diberlakukan lagi itu. Pada dasarnya Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 ini hanya mengubah sebagian tentang ketentuan-ketentuan dari UU No. 1 Tahun 1957. Mengenai kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa tidak terjadi perubahan, sedangkan ketentuan-ketentuan mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah terjadi beberapa perubahan.

Dalam perkembangan berikutnya pada 1 September 1965 dikeluarkanlah **UU No. 18 Tahun 1965** yang mengatur tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini mencabut UU No. 1 Tahun 1957 dan juga mencabut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Namun demikian, UU ini tidak mencabut UU No. 3 Tahun 1950 yang mengatur tentang pembentukan DIY. Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965 perihal daerah istimewa

di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, *pertama* : hanya mengakui tiga daerah istimewa yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh, dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. *Kedua*, DIY dinyatakan sebagai Provinsi.

C. Sejarah Amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Reformasi dan tuntutan perubahan terhadap UUD 1945 merupakan satu rangkaian upaya yang dilakukan bangsa Indonesia dalam melakukan perubahan untuk menuju masa depan bangsa dan Negara yang lebih baik. Salah satu konsekuensi logis tuntutan reformasi adalah perubahan UUD 1945. Sebagai konstitusi Negara UUD 1945 dipandang kurang sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan rakyat Indonesia yang bersifat dinamis. Oleh karena itu bangsa Indonesia melakukan amandemen terhadap UUD 1945, sehingga konsekuensinya terjadi perubahan dan penambahan terhadap pasal-pasal maupun ayat-ayat dalam UUD 1945, termasuk Pasal 18 UUD 1945.³¹

Substansi yang banyak mendapat perhatian dalam amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945, bahwa Pasal 18 UUD 1945 dipandang tidak demokratis dan tidak memberikan otonomi bagi pemerintahan daerah. Oleh karena itu para anggota fraksi yang tergabung dalam PAH I MPR lebih mencurahkan perhatiannya terhadap substansi perubahan Pasal 18 UUD 1945 yang menyangkut proses demokrasi dan otonomi daerah, sedangkan ketentuan tentang keistimewaan tidak mendapat perhatian yang signifikan.

Dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945 agenda yang berkaitan dengan pembahasan pasal 18 disepakati kemudian ditambah sehingga menjadi Pasal 18

³¹ Ibid hlm. 77

sebanyak 7 ayat, Pasal 18A sebanyak 2 ayat, dan Pasal 18B sebanyak 2 ayat.³² Dalam proses amandemen tersebut perubahan terhadap Pasal-pasal UUD 1945, terutama Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah dibahas oleh PAH I BP MPR dalam proses amandemen yang kedua. Namun dalam proses amandemen dalam pembahasan di PAH I BP MPR pandangan para fraksi dan anggota lainnya lebih menekankan pada hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pandangan dari Fraksi Golkar, tetap menekankan tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pembagian wilayah Negara dan otonomi daerah berisi pengakuan Negara terhadap daerah-daerah dalam wilayah Negara Republik Indonesia dan jaminan otonomi daerah yang seluas-luasnya.³³ Demikian pula pandangan dari Fraksi Partai Bulan Bintang, juga menekankan pentingnya mengatur hubungan pusat dengan daerah, karena dalam UUD 1945 hanya diatur dalam satu pasal saja.³⁴ Sementara itu dari Fraksi Reformasi menekankan bahwa bangsa Indonesia adalah merupakan warga masyarakat global. Sesuai dengan cita-cita negara sebagaimana terkandung dalam Preambule UUD 1945, yaitu Negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Nilai-nilai tersebut harus menjadi dasar dalam pengelolaan pemerintahan baik pusat maupun daerah, serta hubungan keduanya. Pemerintahan daerah di masa mendatang diharapkan merupakan pemerintahan daerah yang memiliki otonomi dan Pemerintahan Daerah yang Bhinneka Tunggal Ika.³⁵

Berbeda dengan pandangan para anggota fraksi, pandangan dari para pakar menekankan tentang pentingnya keistimewaan di berbagai daerah. T. Jacob perlu

³² Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, PT Mizan Pustaka, Bandung, hlm. 232.

³³ Naskah Komprehensif, *Op. Cit.* hlm. 247

³⁴ *Ibid* hlm. 261

³⁵ *Ibid* hlm. 271

diperhatikan keistimewaan daerah, namun Negara tetap dalam bentuk negara kesatuan.³⁶ Dalam hubungan dengan keistimewaan daerah ini, Sardjono Jatiman menegaskan tentang keistimewaan, bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang tersusun dari masyarakat majemuk. Oleh karena itu dalam masyarakat Indonesia berkembang masyarakat heterogen. Oleh karena itu keistimewaan itu sejak dulu diakui oleh UUD Negara Republik Indonesia. Pada hal sejak awal UUD Indonesia telah memuat ketentuan tentang keistimewaan tersebut, dan meskipun hanya termuat dalam satu pasal yaitu Pasal 18, namun diuraikan secara jelas dalam penjelasan UUD 1945. Oleh karena itu Sardjono Jatiman mengusulkan dalam hubungan dengan keistimewaan tersebut penjelasan UUD 1945 itu dijabarkan saja dalam Pasal tentang keistimewaan daerah.³⁷

D. Pemerintahan Dalam Hukum Islam

1. Islam Agama Rahmat

Islam adalah agama Allah yang diwahyukan kepada para Rasul-Nya, sejak Nabi Adam a.s. hingga yang terakhir Nabi Muhammad saw. Untuk disampaikan kepada umat manusia, sebagai pedoman hidup yang menjamin akan mendatangkan kesejahteraan didunia dan kebahagiaan di akhirat.

QS Asy Syura (42); 13 mengajarkan, *“Dia telah mensyari’atkan bagi kamu tentang agama apa yang telah diwasiatkan-Nya kepada Nuh dan apa yang telah Kami wahyukan kepadamu dan apa yang telah Kami wasiatkan kepada Ibrahim, Musa dan Isa Yaitu: Tegakkanlah agama[1340] dan janganlah kamu berpecah belah tentangnya. Amat berat bagi orang-orang musyrik agama yang kamu seru mereka kepadanya. Allah menarik kepada agama itu orang yang dikehendaki-Nya dan memberi petunjuk kepada (agama)-Nya orang yang kembali (kepada-Nya).”*

³⁶ Ibid hlm. 324

³⁷ Ibid hlm. 329

Dari ayat Al-quran tersebut diperoleh penegasan tentang adanya kesatuan risalah yang dibawa oleh para Rasul Allah. Kedatangan para Rasul Allah silih berganti untuk menyampaikan ajaran agama yang bersumber kepada wahyu Allah. Dengan demikian, islam yang dibawakan oleh Nabi Muhammad saw. Adalah mata rantai terakhir dari agama Allah yang diwahyukan kepada para rasul sebelumnya. Sebagai mata rantai terakhir, Islam yang dibawakan Nabi Muhammad saw., merupakan agama Allah yang telah disempurnakan-Nya dan dinyatakan-Nya sebagai nikmat paling sempurna dan agama yang diridhai-Nya untuk menjadi pedoman hidup seluruh umat manusia sepanjang masa hingga datangnya hari Akhir kelak.

Secara agak terperinci dapat dinukilkan beberapa ayat Al-quran yang memberi pedoman hidup kepada umat manusia dalam bidang akidah, ibadah, akhlak dan muamalat.

a. Bidang akidah : diperoleh pedomannya didalam sebagian besar ayat-ayat Al-quran sebab bidang ini merupakan bidang yang fundamental dalam hidup manusia, yang melandasi segala tindakan manusia dalam hidupnya agar mempunyai nilai di hadirat Allah swt.

Q.S. An Nisa' (4): 136, Q.S. Lukman (31): 13, Q.S. Al-Maidah (5): 73

b. Bidang Ibadah : yang merupakan rangkaian tidak terpisahkan dari akidah juga terdapat pedomannya di dalam banyak ayat Al-quran.

Q.S. Al- Baqarah (2): 21, Q.S. Al- A'raf (7): 59, Q.S. Al- A'raf (7): 65

c. Bidang Akhlak: yang dapat dinyatakan sebagai hasil dari iman dan ibadah mempunyai kedudukan amat penting dalam Islam.

Q.S. Al- Qalam (68): 4, Q.S. Al- Nahl (16): 90, Q.S. Al- Hujarat (49): 11

- d. Bidang muamalah: yang meliputi segala macam bentuk pergaulan hidup bermasyarakat, diperoleh pedomannya dalam banyak ayat Al-quran, sejak dari kehidupan berkeluarga, bertetangga, bernegara, berekonomi hingga berhubungan antar negara.

2. Islam dan Negara

a. Asas dan Tujuan Negara

Dari ayat Al-quran dan hadis-hadis Nabi diperoleh suatu ketentuan bahwa menurut ajaran Islam, yang menjadi asas dalam kehidupan bernegara adalah Al-quran dan sunah Rasul. Hal ini sejalan dengan kedudukan manusia sebagai makhluk ciptaan Allah yang fungsi diciptakannya adalah untuk beribadah kepada-Nya.

Q.S. An- Nisa' (4): 59 mengajarkan *“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”*

Sejalan dengan ketentuan bahwa asas negara menurut ajaran Islam adalah Al-quran dan sunah Rasul, tujuan Negara menurut ajaran Islam adalah terlaksananya ajaranajaran Al-quran dan sunah Rasul dalam kehidupan masyarakat, menuju kepada tercapainya kesejahteraan hidup di dunia, material dan spiritual, perseorangan dan kelompok serta mengantarkan kepada tercapainya kebahagiaan hidup diakhirat kelak.

b. Asas-Asas Konstitusional

Agar yang menjadi tujuan negara sebagaimana disebutkan di muka dapat terlaksana, dapat disebutkan adanya beberapa asas ajaran Islam mengenai kehidupan bernegara sebagai berikut :

- 1). Hidup bernegara merupakan penyelenggaraan kepentingan bersama bukan perseorangan. Oleh karena itu, pengelolaan negara pun menjadi kepentingan bersama pula.

Dengan demikian, menurut ajaran Islam, *musyawarah* merupakan asas terpenting dalam kehidupan bernegara. Sedemikian pentingnya kedudukan musyawarah ini dalam agama Islam, sehingga salah satu surah Al-quran ada yang bernama Surah Syura (Surah Musyawarah). Q.S. An Nisaa' (4): 59, yang memerintahkan beriman kepada Allah, Rasul-Nya dan ulil amri, dengan ketentuan apabila terjadi perbedaan pendapat supaya dikembalikan kepada Allah dan Rasul-Nya, mengandung ajaran tentang musyawarah juga sebab perbedaan pendapat hanya terjadi apabila ada musyawarah.

Q.S. Asy Syura (42): 38 mengajarkan, "*Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka*". Ayat ini menyatakan pujian kepada orang-orang mukmin karena dalam memutuskan hal-hal yang menjadi kepentingan bersama dilakukan dengan musyawarah.

- 2). Asaa lain yang amat banyak disebutkan dalam Al-quran ialah *keadilan* yang dapat diartikan meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada porsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang sesuatu yang menjadi haknya.

Q.S. An Nahl (16): 90 mengajarkan, “*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) Berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran*”.

Hadis Nabi riwayat Bukhari dan Muslim mengajarkan bahwa diantara tujuh golongan orang yang akan memperoleh perlindungan Allah kelak pada hari Kiamat ialah imam (kepala negara) yang adil.

- 3). Seiring dengan asas keadilan dapat disebutkan adanya asas *persamaan*. Prinsip ini terutama menyangkut hak diperlakukan sama terhadap hukum dan hak diperlakukan sama dalam terpenuhinya hak-hak asasi manusia.

Q.S. Al- Hujarat (49): 13 mengajarkan, “*Hai manusia, Sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa - bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal*”.

Ayat ini mengajarkan bahwa manusia berasal dari satu keturunan yang sama. Oleh karena itu, di kalangan umat manusia ditanamkan rasa kesatuan kemanusiaan.

- 4). Asas persamaan akan mempunyai makna apabila disamping itu terdapat asas *kebebasan* yang meliputi kebebasan pribadi, kebebasan mengemukakan pikiran dan kebebasan beragama.
- a). *Kebebasan pribadi* meliputi kebebasan bergerak, kebebasan menetap dan hak jaminan atas keamanan jiwa dan hak milik.

Q.S. An Nisaa' (4): 97, Q.S. Al- Hajj (22): 40.

b). *Kebebasan mengemukakan pikiran* diperoleh pedomannya dari adanya perintah beramar makruf dan nahi mungkar, memerintahkan yang baik dan melarang yang buruk.

Q.S. Ali Imran (3): 10, Q.S. (31): 17.

c). *Kebebasan beragama* diperoleh pedomannya dalam banyak ayat-ayat Al-quran karena Islam mengajarkan agar dalam masalah keyakinan agama itu diperoleh dengan kesadaran, jangan dilakukan hanya atas dasar tradisi warisan nenek moyang, dan oleh karena itu, tidak dapat dibenarkan sama sekali untuk memaksa orang lain memeluk agama Islam.

Q.S. Al- Baqarah (2): 256, Q.S. Al-Maidah (5): 104.

5). Asas lain yang dapat disebut juga yaitu *pertanggung jawaban kepala negara*.

Menurut ajaran Islam, kepala negara yang di dalam Al-quran termasuk yang dimaksud *ulil amri*, memikul tanggung jawab kepada Allah dalam kedudukannya sebagai orang yang mendapat kepercayaan untuk memimpin mereka. Menurut ajaran Islam, kepala negara yang dapat bergelar khalifah, imam atau amirul mukminun atau gelar-gelar lainnya, diangkat atas hasil musyawarah. Perintah musyawarah dalam Al-quran menyangkut juga pengangkatan kepala negara.

Islam yang mengajarkan bahwa kepala negara adalah orang yang menerima amanat atau kepercayaan dari umat itu, mengajarkan pula bahwa kepala negara bertanggung jawab kepada umat yang telah memberikan amanat atau kepercayaan itu. Apabila memang dirasakan amat mendesak dimungkinkan kepala negara diturunkan dari jabatannya atas putusan

musyawarah, yaitu apabila ternyata dalam melaksanakan pimpinannya menyimpang dari ajaran-ajaran Al-quran dan Sunah Rasul yang meskipun telah diperingatkan berulang kali, tetap menyimpang juga.

c. Predikat Negara

Dengan bertitik tolak pada asas dan tujuan negara menurut ajaran Islam, demikian pula asas-asas konstitusionalnya yang antara lain adalah asas musyawarah, negara menurut ajaran Islam dapat diberi macam-macam predikat. Predikat itu tidak bersumber kepada dalil Al-quran atau hadis Nabi, tetapi dari pikiran yang tidak mengikat. Beberapa predikat dapat disebutkan sebagai berikut :

- 1). Negara Ideologi (*Daulatul Fikrah*), negara yang berasas cita-cita, yaitu terlaksananya ajaran-ajaran Al-quran dan Sunah Rasul dalam kehidupan masyarakat, menuju kepada tercapainya kesejahteraan hidup di dunia, jasmani dan rohani, materiil dan sepirituil, perseorangan dan kelompok, serta menghantarkan kepada tercapainya kebahagiaan hidup di akhirat.
- 2). Negara Hukum (*Daulat Qanuniah*), negara yang tunduk kepada aturan-aturan hukum Al-quran dan Sunah Rasul. Penguasa yang mengelola kehidupan negara maupun rakyatnya tunduk kepada ketentuan-ketentuan hukum Al-quran dan Sunah Rasul.
- 3). Negara Teo-demokrasi, negara yang berasas ajaran-ajaran Tuhan (dan Rasul-Nya), yang dalam realisasinya berlandaskan prinsip musyawarah.
- 4). Negara Islam (*Darul Islam*), Predikat negara Islam dalam kitab-kitab fikih dipergunakan untuk membedakan dengan negara-negara bukan Islam, yaitu

negara sahabat atau negara perjanjian (*Darul 'Ahd*) dan negara perang atau negara musuh (*Darul Harbi*), dalam rangka pembahasan hubungan antar negara.

3. Prinsip Pelaksanaan

a. Pelaksanaan Syariat Islam

Yang dimaksud dengan syariat Islam ialah keseluruhan ajaran Islam yang bersumber kepada Al-quran dan Sunah Rasul. Dalam hal-hal yang tidak secara jelas diatur dalam kedua sumber tersebut, dipergunakan *ra'yu* atau pikiran. Bekerjanya pikiran untuk menemukan ajaran Islam yang tidak dengan jelas dinyatakan dalam sumber-sumber Al-quran atau Sunah Rasul disebut *Ijtihad*.

Ijtihad sebagai sumber syariat Islam setelah Al-quran dan Sunah Rasul dapat mencakup semua sumber diluar *nas*, seperti *ijma'*, *qiyas*, *maslahah mursalah*, *istihsan*, *istish-hab*, *'urf* (*adat Istiadat*).

Dengan menunjuk kembali bahwa tujuan negara adalah terlaksananya ajaran-ajaran Al-quran dan Sunah Rasul dalam kehidupan masyarakat, negara menurut ajaran Islam berkewajiban melaksanakan syariat Islam dengan perincian sebagai berikut :

1). Dalam bidang Akidah, negara berkewajiban menegakkan ajaran tauhid, ajaran tentang keyakinan kepada Keesaan Tuhan menurut Al-quran dan Sunah Rasul, tetapi sama sekali tidak dibenarkan memaksakannya kepada warga negara.

Kepada mereka yang tidak mau menerima ajaran tauhid, selama masih memelihara perdamaian, diberi kebebasan untuk berpegang kepada keyakinannya. Asas kebebasan beragama selalu ditegakkan.

- 2). Dalam bidang Ibadah, negara berkewajiban menegakkan ibadah yang bersendi kepada ajaran tauhid, yaitu tegaknya ibadah yang ditujukan hanya kepada Allah semata-mata. Meskipun demikian, bagi mereka yang berkeyakinan lain yang juga dilindungi kebebasannya itu, dijamin pula kebebasannya untuk melakukan ibadah sesuai dengan kepercayaannya.
- 3). Dalam bidang Akhlak yang sifatnya universal itu, negara berkewajiban menegakkan nilai-nilai akhlak yang diajarkan dalam Al-quran dan Sunah Rasul. Dalam hal akhlak ini tidak dibedakan antara mereka yang beragama Islam dan yang tidak beragama Islam. Nilai-nilai akhlak sebagaimana diajarkan di dalam Al-quran dan Sunah Rasul berlaku bagi semua warga negara.
- 4). Dalam bidang muamalah, kecuali berpedoman kepada ajaran Al-quran dan Sunah Rasul, diperlukan adanya sumber diluar nas, yaitu Ijtihad. Sumber Ijtihad dalam bidang muamalah ini diperlukan ayat-ayat Al-quran dan Hadis-hadis Nabi pada umumnya memberikan pedoman-pedoman dalam bentuk garis besar, berupa kaidah-kaidah umum yang realisasinya amat banyak tergantung kepada perkembangannya hidup masyarakat di suatu tempat dan pada suatu masa tertentu.

Bidang muamalat yang bersifat universal dan diatur secara tetap hanya terdapat beberapa hal saja, misalnya dalam bidang hukum keluarga, menyangkut hukum perkawinan dan kewarisan, juga hukum pidana yang termasuk hak Allah atau hudud.

Dalam pelaksanaan syariat Islam harus dibedakan antara dua kelompok ketentuan, yaitu :

- 1). Ketentuan-ketentuan yang dengan secara terperinci dan bersifat universal diatur dalam Al-quran dan Sunah Rasul, yang tidak mungkin mengalami perubahan-perubahan. Terhadap kelompok ketentuan ini, penguasa maupun rakyat tidak berwenang apapun kecuali melaksanakannya.
- 2). Ketentuan-ketentuan yang diberikan secara garis besar dalam Al-quran atau Sunah Rasul, yang penerapannya memerlukan Ijtihad atau pemikiran para ahlinya.

Kelompok ketentuan kedua inilah yang paling banyak dalam bidang muamalat. Dengan demikian, untuk menentukan sebagian besar aturan-aturan kenegaraan menurut syariat Islam menjadi wewenang penguasa dengan jalan musyawarah.

b. Sistem Musyawarah

Objek Musyawarah

Yang menjadi objek musyawarah adalah hal-hal penting yang tidak disebutkan secara jelas dan pasti dalam Al-quran dan Sunah Rasul. Dalam hal-hal yang disebutkan secara jelas dan pasti dalam Al-quran dan Sunah Rasul, apabila pelaksanaan memerlukan pemikiran, diperlukan adanya musyawarah.

Misalnya, mengenai cara bagaimana membagi zakat kepada mereka yang dinyatakan berhak dalam Al-quran. Demikian pula mengenai macam-macam harta yang dikenakan wajib zakat, apakah terbatas pada harta yang disebutkan dalam hadis-hadis Nabi tatukah dapat diperluas sejalan dengan jiwa adanya

kewajiban zakat. Dalam hal ini dapat dikeluarkan peraturan perundangan zakat sebagai hasil musyawarah.

Anggota Musyawarah

Pada masa Nabi masih hidup, apabila beliau mengadakan musyawarah, siapa yang diajak bermusyawarah amat bergantung kepada masalahnya. Kadang-kadang Nabi bermusyawarah langsung dengan para sahabat yang ada ketika itu, kadang-kadang hanya dengan beberapa orang sahabat yang dipandang lebih mengetahui masalah yang sedang dihadapi.

Dengan demikian anggota musyawarah dalam ajaran Islam tidak diperoleh ketentuannya dengan pasti, oleh karenanya menjadi wewenang manusia untuk menentukannya. Dalam praktik, anggota musyawarah adalah orang-orang yang dipandang mempunyai kecakapan untuk memecahkan sesuatu masalah. Dalam perkembangannya, anggota musyawarah adalah orang-orang yang dipandang mempunyai kecakapan untuk memecahkan sesuatu masalah. Dalam perkembangannya, anggota musyawarah disebutkan dalam istilah hukum Tata Negara Islam dengan *ahlulhalli wal 'aqdi* (yang berkemampuan untuk mengurai dan menyimpul). Dalam sebutan ini tercantum adanya syarat untuk dapat diangkat menjadi anggota musyawarah, yaitu berkemampuan memecahkan masalah kemasyarakatan. Orang yang tidak mampu, baik karena ilmunya kurang, karena fisiknya tidak kuat, maupun karena sebab lain, tidak memenuhi syarat diangkat menjadi anggota musyawarah.

Oleh karena Islam tidak memberikan kepastian tentang siapa yang berhak menjadi anggota musyawarah, tetapi hanya memberikan ajaran yang bersifat

umum, yaitu hadis Nabi riwayat Bukhari yang mengajarkan, “*Apabila diserahkan sesuatu urusan kepada yang bukan ahlinya, nantikanlah saat kehancuran,*” pengangkatan anggota musyawarah itu menjadi wewenang manusia untuk menentukannya. Cara pengangkatan pun dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi masyarakat pada suatu waktu dan tempat. Dalam dunia yang kompleks seperti sekarang ini, masalah-masalah yang harus dipecahkan beraneka macam dan memerlukan berbagai macam keahlian. Maka, pengangkatan anggota musyawarah dapat dilakukan dengan berbagai cara misalnya dengan pemilihan bagi anggota musyawarah yang bersifat umum, seperti Dewan Perwakilan dan Majelis Permusyawaratan Rakyat; dapat pula dengan cara penunjukan kepala negara, seperti dalam keanggotaan Dewan Pertimbangan Agung.

Cara-cara demikian dapat dibenarkan, selagi dilaksanakan sejalan dengan nilai-nilai yang digariskan dalam ajaran-ajaran Al-quran dan Sunah Rasul serta akan mendukung terlaksananya tujuan negara sebagaimana disebutkan diatas.

Keputusan Musyawarah

1). Hadis Nabi riwayat Ahmad dan Tabrani mengajarkan, “*Umatku tidak akan bersepakat terhadap kesesatan*” Kesepakatan umat dalam istilah hukum disebut Ijma (konsensus). Beralasan hadis Nabi tersebut, para fukaha berpendapat bahwa ijma ulama Islam dapat menjadi dasar hukum Islam tanpa dibedakan apakah ijma itu terjadi terhadap pemahaman kandungan isi nas Al-quran atau Sunah Rasul ataukah terjadi dalam hal-hal yang tidak disebutkan dalam nas. Ditinjau dari asas musyawarah, keputusan yang diperoleh dengan ijma merupakan keputusan yang paling tinggi nilainya.

2). Jika ijma tidak dapat dicapai, dimungkinkan mengambil keputusan dengan suara terbanyak.

3). Jika terjadi perbedaan pendapat antara anggota musyawarah dan kepala negara, serta atas dasar ajaran Q.S. An Nisaa' (4): 59, pendapat yang lebih dekat kepada prinsip Al-quran dan Sunah Rasulullah yang diambil. Namun, apabila tidak terlihat pendapat mana yang lebih dekat kepada ajaran Al-quran dan Sunah Rasul, pendapat anggota musyawarah sama kuat argumentasinya dengan pendapat kepala negara, pendapat kepala negaralah yang diutamakan.

Keputusan kepala negara yang berbeda dengan pendapat anggota musyawarah itu dibenarkan, terutama jika negara mengalami keadaan darurat, seperti dalam keadaan perang atau timbul fitnah dikalangan rakyat.

Hak Masyarakat di Luar Anggota Musyawarah

Meskipun pada dasarnya musyawarah dilakukan antar kepala negara atau pembantu-pembantunya dan para anggota musyawarah yang dikategorikan sebagai *Ahlul Hali wal Aqdi*, hak mengemukakan pendapat rakyat tetap dijamin. Oleh karena itu, apabila terdapat peringatan-peringatan di luar anggota musyawarah, hendaknya diperhatikan. Hak mengemukakan pendapat dari rakyat di luar anggota musyawarah itu diperoleh dari ajaran Islam yang bersifat umum, yaitu adanya kewajiban beramar makruf dan nahi munkar atas orang-orang beriman. Dapat ditambahkan bahwa

Q.S. At Taubah (9): 71 mengajarkan, *“Dan orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebahagian mereka (adalah) menjadi penolong bagi sebahagian yang lain. mereka menyuruh (mengerjakan) yang ma'ruf, mencegah dari yang munkar, mendirikan shalat, menunaikan zakat dan mereka taat pada Allah dan Rasul-Nya. mereka itu akan diberi rahmat oleh Allah; Sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.”*

Agar hak mengemukakan pendapat perseorangan itu dapat digunakan secara tertib, perlu diperhatikan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- 1). Yang mengemukakan pendapat benar-benar beritikad baik, bermaksud untuk memberikan nasihat kepada penguasa, melaksanakan ajaran Nabi riwayat Bukhari dan Muslim.

“Agama adalah nasihat.” Para sahabat bertanya, “Kepada siapa nasihat itu ditujukan?” Beliau menjawab, “Nasihat untuk kembali kepada ajaran Allah, kitab-kitab-Nya dan Rasul-Nya, ditunjukkan kepada pemuka kaum muslimin dan orang umum di kalangan mereka.”

- 2). Pendapat hendaknya dikemukakan dengan jalan yang baik, tidak dengan jalan memburuk-burukkan dan menghilangkan kebaikan-kebaikan penguasa. Mengemukakan pendapat hendaknya secara rasional, jangan secara sentimental, jangan yang destruktif. Menggunakan ungkapan-ungkapan yang simpatik, jangan berupa caci maki. Menunjukkan sikap kasih sayang, bukan sikap benci dan permusuhan.
- 3). Orang yang mengemukakan pendapat tidak bersifat menimbulkan fitnah di kalangan masyarakat dan tidak bersifat menentang pendapat yang berbeda dengan pendapatnya, selagi masalah yang dihadapi adalah masalah ijtihadiah, yang kebenarannya mungkin ada dipihak orang yang mengemukakan pendapat, tetapi mungkin juga di pihak penguasa.³⁸

³⁸ KH. Ahmad Azhar Basyir, MA., 2000, *“Negara dan Pemerintahan dalam Islam”*, UII Press, Yogyakarta. Hlm. 1-62.

BAB III

PERUMUSAN KAIDAH PASAL 18 UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

A. Perumusan Kaidah Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen

Undang-Undang dasar 1945 Pasal 18, yang menjadi sumber penyelenggaraan otonomi dapat dipahami sebagai normatifisasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan tingkat daerah. Moh. Hatta tahun 1932- 13 tahun sebelum Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan menulis, bahwa hak menentukan nasib sendiri terdapat juga dikota, dan desa. Kota, desa atau daerah akan mendapat otonomi dan tugas pembantuan. Menurut Moh. Hatta, keperluan memberikan otonomi dan tugas pembantuan kepada kota, desa atau daerah yaitu dalam rangka melaksanakan dasar kedaulatan rakyat dan keperluan setempat yang berlain-lainan. Mengenai tugas pembantuan Moh. Hatta masih mempergunakan istilah *zelfbestuur* istilah lama yang dipergunakan sebelum *van Vollenhoven* memperkenalkan *medebewind*. Pemikiran untuk memberikan otonomi kepada daerah kemudian dibicarakan pada saat penyusunan UUD 1945, walaupun tidak nampak perdebatan perdebatan mengenai hal itu. Sepanjang yang diketemukan dalam buku Muh. Yamin, (Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945) dapatlah dikatakan bahwa Yaminlah yang paling terdahulu membicarakan mengenai pemerintahan daerah bahkan mengajukan rumusan dalam satu naskah Undang-Undang Dasar. Untuk dapat mengetahui pembicaraan tersebut, dibawah ini akan dikutip berbagai pernyataan baik di Badan

Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), maupun di Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengenai pemerihhtahan daerah.³⁹

1. Muhammad Yamin

Dalam pembicaraan tanggal 29 Mei 1945 (BPUPKI), Yamin mengutarakan :

“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bahwa”.

“Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.

Pada pembicaraan 29 Mei 1945 tersebut, Yamin juga melampirkan rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah dan berbunyi :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Adanya naskah Undang-Undang Dasar yang dipersiapkan Yamin, diakui oleh Soekarno selaku Ketua Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, dan dijadikan Soekarno sebagai salah satu dasar untuk meminta Yamin duduk dalam Panitia Perancang Undang-Undang Dasar. Permintaan ini yang diajukan oleh Soekarno pada saat pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar ditolak oleh Radjiman selaku ketua BPUPKI. Yamin oleh Radjiman dimasukkan sebagai anggota untuk soal keuangan dan perekonomian yang diketuai Moh. Hatta. Penunjukan ini ditolak Yamin dengan alasan tidak mempunyai keahlian. Penolakan Radjiman untuk mendudukan Yamin dalam Panitia Perancang Undang-Undang Dasar disebut

³⁹ Bagir Manan, 1993, Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (perumusan dan undang-undang pelaksanaannya), Penerbit UNSIKA, Karawang. Hlm. 9.

Logemann sebagai “suatu keanehan yang lucu”. Selanjutnya, pembicaraan Yamin mengenai Pemerintahan Daerah dapat dijumpai lagi dalam pidatonya dihadapan BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 pada bagian “pemerintahan atasan, tengahan, dan bawahan”. Disini Yamin mengatakan :

“Pemerintah dalam Republik ini pertamatama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintahan yang paling bawah, pemerintahan ini saya namai pemerintah bawahan”.

“Antara pemerintahan atasandan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintahan daerah, yang baik saya sebut pemerintahan tengahan. Perkara desa barang kali tidak perlu saya bicarakan disini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan jaman baru”.

“Tetapi yang perlu ditegaskan disini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintah Republik Indonesia. Dan ditengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan, kita pusatkan pemerintahan daerah”.

Pada bagian lain dari pidato tersebut, Yamin menyatakan pula :

“..... tetapi kita janganlah menyangka, bahwa syarat dekonsentrasi (pembagian kekuasaan pusat diantara badan-badan pusat) dan desentralisasi (pembagian kekuasaan pusat dengan daerah), hanya dapat dilakukan di dalam suatu bondstaat Indonesia, melainkan dapat pula seperti telah juga terdapat di Jerman dan dijadikan dalam negara persatuan atau eenheidsstaat. Jadi syarat-syarat dekonsentrasi dan desentralisasi dapat dijalankan dalam negara kesatuan yang berupa eenheidsstaat”.

Dari pandangan Yamin tersebut di atas, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan :

Pertama : Tentang rumusan pemerintahan daerah dalam rancangan sementara UndangUndang Dasar sebagai lampiran pdato tanggal 29 Mei 1945 *persis sama* dengan rumusan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Bahkan bab dan pasalnyapun sama (Bab VI, Pasal 18). Ini berarti Rancangan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 sepenuhnya mengikuti rancangan yang diusulkan Yamin. Hal ini menunjukkan, meskipun Yamin tidak ikut duduk dalam panitia Perancang Undang-Undang Dasar, tetapi rancangan yang dibuatnya mempunyai pengaruh yang cukup kuat dalam perumusan Undang-Undang Dasar 1945. Pengaruh ini tidak hanya tampak dalam

ketentuan tentang pemerintahan daerah tetapi juga pada ketentuan-ketentuan lain.

Persamaan-persamaan tersebut mendorong Logemann untuk mengatakan :

“Tetapi bila kita melihat betapa rancangan yang dimajukan oleh Yamin tanggal 29 Mei 1945 (naskah 712) sangat menyerupai hasil dari kelompok kerja dan juga pada naskah akhir, maka tidaklah tak mungkin rancangan ciptaan Yamin itu amat mempengaruhi kelompok kerja. Lebih-lebih lagi sampailah kita pada kesimpulan itu, bilamana kita pikirkan bahwa belum diadakan perbedaan yang hakiki diantara kongres rakyat (eksponen kedaulatan rakyat) dan parlemen (majelis pembentukan undang-undang) seperti dikemukakan Supomo dalam pidatonya tanggal 31 Mei 1945”.

Kalau rumusan rancangan Undang-Undang Dasar buatan Yamin sebagaimana tercantum dalam naskahnya adalah sama dengan yang diajukan pada tanggal 29 Mei 1945, dapatlah dikatakan bahwa rancangan Yaminlah (dengan perubahan-perubahan yang tidak begitu banyak) yang kelak menjadi Undang-Undang Dasar 1945.

Kedua : Kesimpulan kedua yang dapat ditarik dari uraian yamin adalah bahwa pemerintahan daerah itu adalah dalam rangka desentralisasi yang diartikannya sebagai pembagian kekuasaan pusat dan daerah. Dengan perkataan lain, pemerintahan daerah tidak akan mengandung dekonsentrasi, karena dekonsentrasi hanya mengenai pembagian kekuasaan pusat di antara badan-badan pusat.

Ketiga : Bahwa pemerintahan daerah adalah dalam rangka negara kesatuan (eenheidsstaat).

Keempat : Yamin menghendaki hanya dua susunan pemerintahan daerah yaitu pemerintahan tengahan yang disebutnya pemerintahan daerah dan pemerintahan bawahan yang terdiri desa dan lain-lain kesatuan masyarakat hukum yang sejenis dengan desa. Sayangnya, Yamin tidak menjelaskan apakah pemerintahan tengahan itu pada tingkat Propinsi atau Kabupaten/Kota.⁴⁰

⁴⁰ Ibid. Hlm. 10-13.

2. Supomo

Seperti Yamin, Supomo juga membicarakan mengenai pemerintah daerah. Dalam rancangan tanggal 4 April 1942 yang disusun bersama Ahmad Subardjo dan Maramis mengenai Peraturan tentang Pemerintahan Sementara Indonesia terdapat rumusan (Pasal 7) :

“Pembagian yang sekarang dari tanah daerah Indonesia dalam Propinsi dan Daerah-daerah lain seperti gemeente-gemeente, regenschap-regenschap, groepgemeenschap-groepgemeenschap dan lain-lain persekutuan negeri, ditetapkan, tetapi segala dewan dewan dari Propinsi, regenschap, gemeente dan lain-lainnya ditiadakan. Kekuasaan yang menurut peraturan perundang-undangan Hindia Belandian ada dalam tangan dewan-dewan tersebut, diserahkan kepada Kepala-kepala Pemerintahan dari daerah-daerah di atas”.

Peniadaan dewan-dewan pada propinsi, kabupaten (regenschap), pemerintahan kota (gemeente), berarti meniadakan pemerintahan yang mandiri secara otonom. Sebab, dewan-dewan yang disebut dalam konsep ini tidak lain dari badan-badan yang dalam peraturan perundang-undangan Hindia Belanda disebut Dewan Propinsi (Provinciale Raad) untuk Propinsi, Dewan Kabupaten (Regenschap Raad) untuk Kabupaten dan Dewan Kota (Gemeente Raad) untuk Pemerintahan Kota (Gemeente). Dewan-dewan ini adalah “badan-badan perwakilan” yang melaksanakan fungsi pemerintahan untuk urusan rumah tangga daerah.

Di dalam Rancangan Undang-Undang Dasarnya sendiri, tidak terdapat satu ketentuanpun mengenai pemerintahan daerah. Hal-hal tersebut dapat diartikan bahwa pada saat itu (1942), Supomo hanya melihat satu sistem penyelenggaraan yaitu pemerintahan sentralisasi.

Selanjutnya dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, sebagai Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar, Supomo menyampaikan keterangan :

“Tentang daerah kita telah menyetujui bentuk persatuan, unie oleh karena itu di bawah pemerintahan pusat, dibawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada onderstaat, akan tetapi hanya daerah-daerah. Bentuknya daerah itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunyinya Pasal 16 : “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dalam undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”. Jadi rancangan Undang-Undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar, dan di dalam daerah besar itu ada lagi daerah-daerah yang kecil-kecil. Apakah arti “mengingat dasar permusyawaratan” ? Artinya, bagaimanapun penetapan tentang bentuk pemerintahan daerah, tetapi harus berdasarkan atas permusyawaratan. Jadi misalnya akan ada juga dewan permusyawaratan daerah. Lagi pula harus diingat hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Di papan daerah istimewa saya gambar dengan streep, dan ada juga saya gambarkan desa-desa. Panitia mengingat kepada, pertama, adanya sekarang kerajaan-kerajaan, kooti-kooti, baik diJawa maupun diluar Jawa dan kerajaan-kerajaan dan daerah-daerah yang meskipun kerajaan, tetapi mempunyai status zelfbestuur. Kecuali dari itu Panitia mengingat kepada daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, yaitu Volksgemeinschaften barangkali perkataan ini salah tetapi yang dimaksud ialah daerah kecil-kecil yang mempunyai susunan rakyat seperti misalnya di Jawa : desa di Minangkabau nagari, di Tapanuli : huta, di Aceh : Kampong, semua daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat, daerah istimewa tadi, jadi daerah kerajaan (zelfbesturende landschappen), hendaknya dihormati dan diperhatikan susunannya yang asli. Begitulah maksud Pasal 16”.

Selanjutnya, pada tanggal 18 Agustus 1945, (sidang PPKI setelah Proklamasi), atas permintaan Soekarno (Ketua PPKI), Supomo memberi penjelasan mengenai Rancangan Undang-Undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Mengenai pemerintahan daerah, Supomo menjelaskan :

“Dibawah Pemerintahan Pusat ada Pemerintahan Daerah : Tentang Pemerintahan Daerah disini hanya ada satu Pasal, yang berbunyi : “Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang”. Hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintahan Daerah, artinya Pemerintahan Daerah harus juga bersifat permusyawaratan,

dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, kooti-kooti, sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara ; jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah. Zelfbesturende Landschappen itu bukan negara, sebab hanya ada satu negara. Jadi, di Zelfbesturende landschappen, hanyalah daerah saja, tetapi daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari Staat Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli. Begitupun adanya “Zelfstandige Gemeenschappen” seperti desa, di Sumatera negeri (di Minangkabau), marga (di Palembang), yang dalam bahasa Belanda disebut “Inheemsche Rechtsgemeenschappen”. Susunannya asli dan dihormati”.

Rumusan ketentuan mengenai pemerintahan daerah yang diterangkan Supomo tanggal 18 Agustus 1945 sangat singkat yaitu : “Pemerintahan Daerah disusun dalam undang-undang”. Tidak dapat diketahui dari mana rumusan yang singkat ini. Sebab, dalam penjelasan tanggal 15 Juli 1945, Supomo membacakan rumusan yang panjang yang praktis diambil dari Rancangan Yamin. Kalau rumusan singkat termasuk berasal dari BPUPKI, dapat disimpulkan bahwa rumusan yang diutarakan Supomo tanggal 15 Juli 1945, mengalami perubahan dalam rapat-rapat antara 15 Juli dan seterusnya. Tetapi kemudian, rumusan mengenai pemerintah daerah dalam Undang-Undang Dasar (UUD 1945) yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945 tidak mempergunakan rumusan ringkas yang dibacakan Supomo, melainkan secara keseluruhan kembali pada rumusan yang dibacakan tanggal 15 Juli 1945, bahkan sepenuhnya sama dengan rumusan Rancangan Yamin. Perubahan ini lagi-lagi tidak diketahui. Karena dalam buku Yamin (naskah) tidak disebutkan pengusul atau perdebatan sehingga disepakati rumusan panjang dan bukan rumusan singkat yang dibacakan Supomo tanggal 18 Agustus 1945 tersebut. Dapat pula ditambahkan bahwa dalam rapat tanggal 15 Juli 1945 (BPUPKI), Supomo pada bagian lain membicarakan kembali mengenai pemerintahan daerah sebagai jawaban atas

pemandangan Surjohamidjojo. Supomo menjelaskan yang termasuk daerah-daerah yang bersifat istimewa adalah kooti dan desa. Dari rangkaian uraian Supomo yang diutarakan diatas terdapat beberapa hal pokok mengenai pemerintahan daerah, walaupun pada permulaan seperti nampak dalam rancangan tahun 1942 yang disiapkan bersama Subardjo dan Maramis belum nampak hasrat Supomo mengembangkan pemerintahan daerah yang mandiri. Dalam rancangan 1942 Supomo, (Subardjo dan Maramis) cenderung memusatkan pemerintahan daerah di satu tangan (Kepala Pemerintah) dengan meniadakan dewan-dewan yang lazimnya merupakan pencerminan pemerintahan daerah yang mandiri (otonom). Pendirian ini berubah dalam rangkaian pembicaraan di BPUPKI dan PPKI. Tidak dapat diketahui faktor yang mendorong Supomo untuk memajukan pandangan-pandangan baru mengenai pemerintahan daerah. Barangkali Rancangan dan uraian-uraian Yamin sedikit banyak menggugah Supomo untuk memperbaharui pandangannya mengenai pemerintahan daerah dan sekaligus memberikan gambaran yang lebih lengkap dari pada yang diutarakan Yamin. Pokok-pokok pemikiran Supomo mengenai pemerintahan daerah dalam sidang-sidang BPUPKI dan PPKI mencakup :

Pertama : Pemerintahan daerah disusun dalam rangka Negara Kesatuan.

Kedua : Pemerintahan daerah akan tersusun dalam daerah besar dan daerah kecil. Daerah kecil menurut Supomo adalah desa (sama dengan pengertian yang diberikan Yamin) dan susunan pemerintahan asli lainnya yang semacam atau setingkat desa. Disamping desa, Supomo menghendaki pula agar susunan asli yang berupa kerajaan-kerajaan yang bersetatus sebagai “Zelfbesturende Landschappen”, tetap dipertahankan sebagai satuan pemerintahan daerah dalam lingkungan negara

kesatuan. Desa dan satuan pemerintahan asli lain semacam desa dan “Zelfbesturende Landschppen” adalah daerah-daerah yang bersifat istimewa. Tetapi Supomo tidak secara tegas menyatakan “Zelfbesturende Landschppen” itu daerah besar. Meskipun demikian secara contrario, karena tidak dimasukan sebagai daerah kecil maka dapat disimpulkan “Zelfbesturende Landschppen” adalah daerah besar. Dengan demikian susunan pemerintahan daerah di Indonesia hanya akan terdiri dari dua susunan yaitu daerah besar yang dicerminkan oleh “Zelfbesturende Landschppen” dan daerah kecil berupa desa dan satuan lain semacam desa. Persoalannya adalah : apakah daerah besar yang tercermin dalam “Zelfbesturende Landschppen” tersebut berada pada level *propinsi atau gemeente* atau *regentschap* menurut tatanan pemerintahan Hindia Belanda yang berlaku? Kalau “Zelfbesturende Landschppen” itu berada pada level propinsi, maka susunan pemerintahan daerah besar adalah setingkat propinsi atau yang saat ini disebut daerah Tingkat I. Demikian pula apabila “Zelfbesturende Landschppen” itu setingkat *gemeente atau regentschap* maka daerah besar itu akan setingkat dengan *gemeente* atau *regentschap* yang saat ini disebut Daerah Tingkat II. Dengan demikian kalau dilihat dari adanya “Zelfbesturende Landschppen” (sebagai daerah besar) dan desa (sebagai daerah kecil), maka pemerintahan daerah hanya akan terdiri dari dua tingkatan yaitu satu tingkatan daerah besar mungkin berupa Daerah tingkat I atau Daerah tingkat II dan satu tingkatan daerah kecil yaitu desa dan satuan pemerintahan semacam desa. Tetapi baik Yamin maupun Supomo tentu menyadari bahwa susunan pemerintahan daerah yang ada (dan yang pernah ada) bukan hanya desa dan “Zelfbesturende Landschppen”. Di samping desa dan “Zelfbesturende Landschppen” ada corak pemerintahan Barat yaitu propinsi dan *gemeente* yang

tersusun dalam tingkatan yang berbeda. Sehingga dalam kenyataannya susunan itu terdiri dari tiga tingkatan yaitu tingkat atas (propinsi), tingkat tengah (gemeente, regentschap), dan tingkat rendah (desa dan pemerintahan semacam desa). Baik Supomo maupun Yamin tidak menyinggung sama sekali susunan yang ada (pernah ada tersebut). Ada kemungkinan baik Supomo maupun Yamin akan tetap mempertahankan kehadiran propinsi tetapi bukan sebagai pemerintah daerah tetapi sebagai satuan dekonsentrasi. Kalau pemikiran ini benar, sangatlah wajar PPKI tanggal 19 Agustus 1945 hanya membentuk propinsi administrasi yang kemudian dikukuhkan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 yang meniadakan Komite Nasional Daerah di Propinsi. Tetapi dalam perjalanan terjadi perkembangan. Misalnya Propinsi Sumatera menjadi daerah otonom. Lebih-lebih lagi setelah dikeluarkan “penjelasan resmi” atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang juga dibuat Supomo, dengan tegas menyatakan bahwa “Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil”. Dengan demikian menjadi terbuka untuk menyusun pemerintahan daerah dalam tiga tingkatan yaitu Propinsi, daerah yang lebih kecil dari propinsi dan desa-desa sebagai daerah yang mempunyai sifat istimewa.

Ketiga : Pemerintah daerah yang disusun tersebut menurut Supomo adalah daerah otonom. Hal ini nyata dari keterangan Supomo baik pada tanggal 15 Juli 1945 maupun tanggal 18 Agustus 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah akan mempunyai dewan permusyawaratan rakyat (15 Juli) atau dewan perwakilan rakyat (18 Agustus). Adanya dewan perwakilan rakyat pada pemerintahan daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah

tangga sendiri (daerah otonom). Demikian pemahaman Supomo mengenai rumusan pemerintah daerah dalam Rancangan Undang-Undang Dasar. Karena itu agak sedikit mengherankan, kalau Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang disusun Supomo itu mencantumkan “Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka”. Sedangkan menurut pandangan dasar Supomo sendiri seperti diutarakan tanggal 15 Juli 1945 dan 18 Agustus 1945, pemerintahan di daerah hanya akan tersusun dari daerah otonom.

Keempat : Meskipun rumusan mengenai pemerintahan daerah bersumber dari Rancangan Yamin, tetapi penjelasan-penjelasan Supomo antara lain mengenai “daerah-daerah yang bersifat istimewa” memberikan pandangan dan pengertian yang jelas dan sekaligus kepastian kedudukan susunan pemerintahan asli dalam negara Indonesia merdeka.⁴¹

3. Amir

Dalam rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945, Amir mengatakan :

“..... walaupun tidak dimasukkan dalam *grondwet* supaya pemerintahan kita disusun dengan sedemikian rupa, sehingga diadakan dekonsentrasi sebesar-besarnya. Pulau-pulau di luar Jawa, supaya diberi pemerintahan disana, supaya rakyat disana berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya”.

Atas pandangan Amir tersebut, Supomo menyatakan akan dibicarakan kemudian. Soekarno sebagai Ketua PPKI yang membacakan Rancangan Undang-Undang Dasar, untuk memperoleh persetujuan, membacakan pula Pasal 18 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan yang dibacakan Soekarno berbeda dengan yang diutarakan Supomo “Pemerintahan Daerah disusun dalam undang-undang”.

⁴¹ Ibid. Hlm. 13-20.

Pasal 18 yang dibacakan Soekarno sama dengan Rancangan Yamin yang kemudian menjadi Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

4. Ratulangi

Dalam sidang yang sama (18 Agustus 1945) Ratulangi mendukung pandangan Amir dengan menyatakan :

“Saya tidak akan mengucapkan dekonsentrasi dan desentralisasi, tetapi artrinya supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut kehendaknya sendiri, tetapi dengan memakai pikiran persetujuan bahwa daerah-daerah itu adalah daerah dari pada Indonesia, dari satu negara. Kebutuhan, keperluan daerah-daerah disana harus mendapat perhatian sepenuhnya, yaitu dengan mengadakan suatu peraturan yang akan mengarahkan kepada pemerintahan daerah kekuasaan penuh untuk mengurus keperluan daerahnya sendiri”.

Satu hal yang menarik dari Amir dan Ratulangi adalah permintaan mereka agar daerah diberi hak mengatur rumah tangga sendiri seluas-luasnya (otonomi luas).

Permintaan Amir dan Ratulangi tersebut disetujui sepenuhnya oleh Supomo yang menyatakan “badan kita harus menerima sebagai dasar, bahwa urusan rumah tangga pada dasarnya harus diserahkan kepada daerah jikalau kita membentuk undang-undang tentang pemerintahan daerah, harus dihormati keinginan rapat, bahwa pada dasarnya urusan rumah tangga harus diserahkan kepada pemerintahan daerah. Ada beberapa pengecualian, tetapi pada dasarnya harus diserahkan kepada daerah”. Dari pembicaraan-pembicaraan selanjutnya, tidak ada anggota PPKI yang membantah pendapat Amir, Ratulangi dan Supomo. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menerima prinsip otonomi seluas-luasnya dan pelaksanaannya diatur dengan Undang-Undang. Pemandangan-pemandangan, baik yang diutarakan Hatta jauh sebelum Undang-Undang Dasar 1945 dirancang (1932), maupun pandangan yang diutarakan Yamin, Supomo, Amir, Ratulangi dan

penerima bulat oleh semua anggota BPUPKI dan PPKI, merupakan dasar-dasar untuk memahami secara tepat pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Dasar-dasar itu adalah :

Pertama : Pemerintahan daerah merupakan susunan pemerintahan dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Kedua : Pemerintahan daerah yang dikehendaki adalah pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (daerah otonom). Dengan perkataan lain, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur mengenai daerah otonom.

Ketiga : Pemerintahan daerah tersusun dari sebanyak-banyaknya dua tingkat. Desa (dan satuan semacam desa) merupakan satuan pemerintahan dibawah. Dengan demikian, menjadi nyata bahwa pemerintahan desa merupakan kesatuan yang integral dalam susunan pemerintahan daerah.

Keempat : Pemerintahan daerah disusun dengan memperhatikan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa yaitu desa (dan satuan semacam desa) dan satuan pemerintahan asli lainnya (Zelfbesturende Landschppen) yang kemudian disebut swapraja.

Kelima : Pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan otonomi seluas-luasnya.⁴²

Kaidah Pasal 18 UUD 1945 (sebelum Amandemen) termaktub dalam Bab VI yang berbunyi sebagai berikut:

Pembagian daerah Indonesia atas besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan

⁴² Ibid Hlm. 21-22.

mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Kaidah pasal ini tidak dapat dilepaskan dengan Penjelasan Pasal-pasal UUD 1945. Kaidah Pasal 18 UUD 1945 sebagaimana terkandung dalam Penjelasan UUD 1945 adalah sebagai berikut:

I. Oleh karena Negara Indonesia itu adalah suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai 'Daerah' di dalam lingkungannya yang bersifat 'staat' juga. Hal ini mengandung arti bahwa di dalam wilayah Negara Indonesia tidak terdapat suatu Negara bagian.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom pun akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

II. Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Berdasarkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, maka kaidah keistimewaan itu menjadi sangat jelas, selain ciri khas budaya dalam sistem pemerintahan di daerah yang bersifat asli, bahkan keistimewaan itu diakui oleh Negara berdasar hak-hak serta asal-usul daerah tersebut (Tim Permata Press, 2011: 127).

Kaidah yang terkandung dalam Pasal 18 beserta penjelasannya ditafsirkan bahwa daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa, dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan Provinsi, Kabupaten, atau Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini termuat dalam UU No. 22 tahun 1948.

Tatkala diberlakukan UUDS di Indonesia maka kaidah pelaksanaan pasal 18 UUD 1945, esensinya tidak mengalami perubahan bahwa daerah istimewa adalah daerah yang setingkat Provinsi, atau setingkat Kabupaten. Berikutnya daerah istimewa berhak mengatur rumah tangganya sendiri (otonom). Terakhir daerah istimewa dapat merupakan gabungan dari beberapa bekas Swapraja. Hal ini termaktub dalam UU No. 1 Tahun 1957. Jadi dalam UU inipun keistimewaan tidak dapat dipisahkan dengan asal-usul daerah tersebut.

Jadi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia kaidah yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945 tentang daerah istimewa adalah daerah yang memiliki asal-usul susunan asli. Pengertian asli tersebut dapat diartikan menyangkut struktur kelembagaan atau sistem pemerintahan daerah tersebut. Selain itu keistimewaan daerah dapat pula diartikan menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan daerah. Adapun yang terakhir

keistimewaan juga dapat dimaknai tentang asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan pelayanan dan pembebanan terhadap masyarakat (Baskoro, 2010: 65).

Oleh karena itu keistimewaan suatu daerah menurut Pasal 18 UUD 1945 senantiasa berkaitan dengan asal-usul asli suatu daerah sebelum Negara Republik Indonesia terbentuk.

B. Perumusan Kaidah Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia (Setelah Amandemen)

Pasca reformasi bangsa Indonesia melakukan perubahan dalam berbagai bidang terutama dalam bidang hukum. Tujuan pokok melakukan reformasi hukum di Indonesia adalah untuk mewujudkan suatu system kenegaraan yang demokratis, dalam mewujudkan suatu system kekuasaan pemerintahan dengan '*checks and balances*'. Oleh karena itu salah satu agenda yang sangat sentral dalam mewujudkan tujuan tersebut adalah dengan melakukan amandemen terhadap UUD 45.

Dalam hubungannya dengan pemerintahan daerah dilakukan suatu perubahan untuk mewujudkan desentralisasi dengan mengembangkan otonomi daerah. Dalam hubungan inilah dilakukan perubahan terhadap pasal 18 UUD 1945, yang semula terdiri atas satu pasal yaitu pasal 18 saja, kemudian dilakukan perubahan menjadi Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Pasal 18 terdiri atas 7 ayat, Pasal 18A terdiri atas 2 ayat, dan Pasal 18B terdiri atas 2 ayat. Adapun Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut: Pasal 18 ayat (1) berbunyi 'Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah

provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) Pemerintahan Daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ayat (3) Pemerintah Daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Ayat (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Ayat (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pasal 18B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat, ayat (1) Negara mengakui satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Berbeda dengan kaidah Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yang di dalamnya terkandung kaidah susunan pemerintahan daerah baik besar maupun kecil dan ditentukan dengan undang-undang. Dalam Pasal 18 ini tidak secara eksplisit dijelaskan bahwa suatu sistem pemerintahan daerah itu dilakukan dan dipilih secara demokratis yaitu dipilih oleh rakyat secara langsung. Kaidah yang terkandung dalam Pasal 18B UUD 1945 (setelah amandemen), yang di dalamnya terkandung kaidah demokrasi secara

eksplisit, dalam arti rakyat memilih secara langsung, Gubernur, Bupati dan Walikota yang masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota.

Selain itu dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 (setelah amandemen), ayat (1) disebutkan secara eksplisit bahwa “Negara mengakui satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan bunyi pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7); Pasal 18A ayat (1) dan (2); Pasal 18B ayat (1) dan (2) nampak terkandung kaidah yang tidak konsisten bahkan tidak koheren, atau paling tidak berbeda yaitu kaidah demokrasi yang terkandung dalam pasal 18 ayat (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing dipilih secara demokratis, namun dalam Pasal 18B ayat (1), terkandung kaidah bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa, yang diatur dengan undang-undang.

C. Tinjauan Kritis terhadap Pasal 18 UUD 1945 (Sebelum Amandemen) dan Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia (Setelah Amandemen)

Dalam Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) tidak termuat kaidah demokrasi dalam hubungan dengan pemerintahan daerah. Mengenai Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya, memberi penjelasan tentang daerah istimewa di Indonesia. Daerah yang memiliki sesuatu yang disebut sebagai asal-usul susunan asli tersendiri mempunyai peluang untuk menjadi suatu daerah istimewa. Sebagaimana dimuat dalam Pasal 18 UUD 1945, bahwa status keistimewaan suatu daerah diatur dengan undang-undang. Oleh

karena itu dalam realisasi Pasal 18 UUD 1945 tersebut disusunlah Undang-Undang No. 22 Tahun 1948.

UU No. 22 Tahun 1948 ini adalah UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Kaidah yang terkandung dalam UU No 22 Tahun 1948 tersebut berkesesuaian dengan kaidah Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya. Hal itu terlihat jelas dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “Daerah-daerah yang mempunyai asal-usul dan di jaman pemerintahan sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan Provinsi, Kabupaten, atau Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam perjalanan sejarah pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 itu, dikeluarkanlah UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini dikeluarkan tatkala di Indonesia diberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. UUDS Tahun 1950 ini berlaku sejak tahun 1950 sampai Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959.

Dalam UUDS 1950 itu terdapat pula ketentuan tentang daerah istimewa di dalam NKRI. Menurut UUDS 1950, daerah istimewa bekas Swapraja diatur dengan undang-undang. Sehubungan dengan itu, maka dikeluarkanlah UU No.1 Tahun 1957 yang merupakan UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah tersebut. UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah tersebut merupakan pelaksanaan dari Pasal 131 dan Pasal 132 UUDS 1950, mencabut UU No. 22 Tahun 1948 sebagaimana disebutkan di muka, bahwa UU No. 22 Tahun 1948 merupakan UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang merupakan pelaksanaan dari pasal 18 UUD 1945.

Daerah Istimewa menurut UU no. 1 Tahun 1957 adalah, *pertama*, dapat setingkat Provinsi atau setingkat Kabupaten. *Kedua*, daerah istimewa berhak mengatur dan mengurus rumah tengganya sendiri (otonom). *Ketiga*, daerah istimewa dapat merupakan gabungan dari beberapa bekas Swapraja.

Sejak 5 Juli 1959, Negara Republik Indonesia kembali ke UUD 1945. Dengan demikian UUDS 1950 tidak berlaku lagi. Namun demikian sambil menunggu peraturan baru, UU No. 1 Tahun 1957 yang merupakan pelaksanaan dari UUDS 1950, masih diberlakukan. Kemudian pada 7 September 1959 dikeluarkanlah Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, tentang Pemerintahan Daerah. Penetapan Presiden tentang Pemerintahan Daerah ini mengubah UU No.1 Tahun 1957 di atas, dengan tujuan supaya dapat disesuaikan dengan UUD 1945 yang diberlakukan lagi tersebut.

Jikalau dilihat dari segi isinya, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 ini hanya mengubah sebagian dari ketentuan-ketentuan dari UU No. 1 Tahun 1957. Berkaitan dengan kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa tidak terjadi perubahan. Sedangkan ketentuan-ketentuan mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah terjadi perubahan.

Dalam perkembangan berikutnya dikeluarkanlah UU No. 18 Tahun 1965, pada 1 September 1965. UU No. 18 Tahun 1965 ini memuat tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU No. 18 Tahun 1965 ini mencabut UU No.1 Tahun 1957 dan juga mencabut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959.

Dalam UU No. 18 Tahun 1965 ini menyatakan bahwa, *pertama*, hanya mengakui 3 Daerah Istimewa saja yaitu DIY, DI Aceh, dan DKI Jakarta. *Kedua*, DIY dinyatakan sebagai Provinsi.

Berbeda dengan kaidah yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen), dalam UUD Negara Tahun 1945 (setelah amandemen), tentang pemerintahan daerah dirinci dalam Pasal 18, ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2). Jikalau dipilah kaidah dan makna yang terkandung dalam Pasal tersebut Pasal 18 dan Pasal 18A, memuat kaidah tentang sistem pemerintahan daerah yang demokratis. Pasal 18 ayat (1), (2) dan (3) memuat tentang susunan dan pembagian daerah dan pemerintahan daerah dalam suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (1) memuat ketentuan bahwa, 'Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang'. Ayat (2) memuat ketentuan bahwa, 'Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan'. Ayat (3) memuat ketentuan bahwa, 'Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum'. Ayat (4) memuat ketentuan bahwa, 'Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis' Ayat (5) memuat ketentuan bahwa, 'Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Ayat (6) memuat ketentuan bahwa, 'Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembentukan'. Ayat (7)

memuat ketentuan bahwa, ‘Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang’.

Dalam Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (7) tersebut memuat ketentuan tentang pembagian daerah di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia beserta hak otonominya. Selain itu dalam Pasal 18 tersebut juga memuat rincian sistem demokrasi yaitu (1) Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, ayat (3). Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis, ayat (4). Adapun ayat (5) memuat tentang otonomi daerah dan ayat (6) memuat tentang hak pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah sebagai konsekuensi hak otonomi tersebut.

Pasal 18A ayat (1) memuat kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi, kabupaten dan kota, yang kemudian diatur dalam undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Adapun ayat (2) memuat tentang hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kaidah yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (7), dan Pasal 18A ayat (1) dan (2), memuat sistem demokrasi dalam pemerintahan daerah, baik menyangkut pembagian wilayah, sistem pemilihan, kewenangan dan system otonomi daerah.

Jikalau dalam Pasal 18 dan Pasal 18A memuat tentang sistem demokrasi dalam pemerintahan daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam Pasal 18B memuat tentang '*Keistimewaan Daerah*'. Dalam Pasal 18B ayat (1) ditentukan bahwa. 'Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) ditentukan bahwa 'Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Kaidah yang terkandung dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) ini dapat menimbulkan berbagai penafsiran. *Pertama*, dapat ditafsirkan bahwa keistimewaan itu diakui dan dihormati oleh Negara, manakala diletakkan dalam sistem demokrasi. Hal ini berarti bahwa pemilihan kepala daerah, baik provinsi, kabupaten maupun kota, tetap sesuai dengan prinsip demokrasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (4); adapun kewenangan atau sistem kekuasaannya dapat bersifat 'istimewa'. *Kedua*, keistimewaan dapat diartikan bahwa sistem pemilihan kepala daerah diletakkan dalam sistem demokrasi, namun susunan pemerintahannya yang bersifat istimewa, misalnya dengan mengakui atau mengintegrasikan dengan susunan pemerintahan adat. Adapun yang *ketiga*, dapat ditafsirkan pula bahwa Negara memang mengakui keistimewaan suatu pemerintahan daerah baik sistem pemilihan, kewenangan ataupun susunan pemerintahannya.

BAB IV

HUBUNGAN PASAL 18 AYAT (4) DAN PASAL 18B AYAT (1) UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 TERHADAP KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Sejarah Keistimewaan Yogyakarta

Menurut Perjanjian Giyanti 1755 Negari Ngayogyakarta Hadiningrat adalah 'separo Kerajaan Mataram'. Yogya disebut swapraja pada masa Hindia Belanda (Zelfbesturende landschaap) dan zaman Jepang (Kooti). Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII mengintegrasikan kerajaannya sebagai daerah istimewa di dalam Republik Indonesia (5/9/1945).

UU (RI-Yogya) Nomor 3/1950 menetapkan Yogya sebagai daerah istimewa setingkat provinsi. Namun urusan keistimewaannya tergerus di zaman sentralisasi berdasarkan Penpres Nomor 6/1959, UU Nomor 18/1965, UU Nomor 5/1974 dan UU Nomor 5/1979. Kini keistimewaan Yogya tersisa pada privilese keturunan HB IX dan PA VIII untuk menjabat gubernur dan wakil gubernur DIY.

Jakarta 4 Januari 1946. Presiden Soekarno dan Ibu Fatmawati serta Wakil Presiden Hatta dan Ibu Rahmi Hatta ke Yogyakarta, karena Belanda ingin kembali berkuasa di Indonesia. Sejarah menjawab. RI baru berusia empat bulan namun terancam kembali dikuasai Belanda yang membonceng Sekutu. Medan dan Palembang jatuh ke tangan pasukan Sekutu. Bendera Belanda kembali berkibar di Jakarta pada Oktober 1945, setelah ribuan pejuang tebus. Semarang, Surabaya juga dikuasai tentara Sekutu.

Selain berintegrasi dengan Indonesia, HB IX dan PA VIII juga menyiapkan kerajaannya jadi 'suaka' para pemimpin Indonesia. HB IX menyambut kedatangan Soekarno-Hatta di Stasiun Tugu. Sejarawan menyebut tak kurang 5 juta Gulden HB IX membiayai pemerintahan RI 1946-1950, misalnya untuk kantor presiden (Gedung Agung) di tanah milik HB IX, logistik gerilyawan, maupun biaya hidup para pemimpin Indonesia.

Meski Yogya berhasil dikuasai tentara Belanda (agresi 19/12/1948) dan Soekarno-Hatta akhirnya ditawan dan diasingkan, tetapi mandat Pemerintah Darurat RI dipegang Sjafroedin Prawiranegara di Bukit Tinggi (Sumbar), sedangkan diplomasi politik dan taktik perang gerilya (1948-1949) dari Yogya membuahkan hasil. Atas nama RI, HB IX menerima pengakuan Belanda atas kedaulatan Indonesia (27/12/1949). Konstitusi Republik Indonesia Serikat berlaku dan Yogya dijadikan ibu kota Negara Bagian RI (Desember 1949- Agustus 1950), Soekarno-Hatta menjabat Presiden-Wapres RIS.

RIS tidak berumur panjang, dan dengan memanfaatkan Pasal 186 Konstitusi RIS maka Negara Sumatera Timur, Negara Bagian RI dan Negara Indonesia Timur menyepakati negara kesatuan dan membentuk panitia perancang konstitusi. Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (RI-Yogya) menyetujui rancangan konstitusi (12/8/1950), disusul Senat dan DPR RIS menerbitkan UU Nomor 7/1950 untuk memberlakukan UUD Sementara sejak 17/8/1950.

Negeri Ngayogyakarta adalah suatu pemerintahan daerah swapraja, yang diatur *Zelfbestuurregelen* 1933 pada masa Hindia Belanda dan ditetapkan sebagai Kooti oleh penguasa militer Jepang. HB IX memiliki persoalan sendiri, misalnya harus

menandatangani Perjanjian 1940 dengan Belanda yang membuatnya hampir tak bisa bergerak dan dilarang memiliki tentara oleh penguasa militer Jepang.

Bukan kebetulan Yogya berstatus daerah istimewa. Pada 19/8/1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan sembilan provinsi, di antaranya Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Jawa Tengah tak mencakup Kooti Surakarta maupun Yogyakarta. Kooti dilanjutkan dan berhubungan langsung dengan Presiden RI. Bung Karno juga berkirim telegram bahwa HB IX dan PA VIII tetap dalam kedudukannya serta bertanggungjawab atas keselamatan Yogya sebagai bagian RI. Tampaknya 'Piagam Kedudukan' ini dihasilkan setelah Presiden Soekarno berbicara di belakang layar' dengan wakil-wakil Kooti, sesuai saran Otto Iskandar Dinata.⁴³

Sebelumnya (15/7/1945); status kerajaan dibahas Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Dapat dimengerti. Wakil-wakil Yogyakarta dan Surakarta menjadi anggota BPUPKI dan PPKI. Anggota BPUPKI Soepomo menguraikan konsep negara kesatuan yaitu tanpa negara bawahan' (*onderstaat*), hanya ada daerah-daerah pemerintahan dan bukan staat.

Bentuk pemerintahan di daerah akan diatur undang-undang dengan mengakui kerajaan, Sultanaat atau Kooti di Jawa dan luar Jawa, maupun daerah kecil bersusunan asli seperti desa, marga, nagari, huta/kuria atau gampong.⁴⁴ Moh Yamin juga mengusulkan pembentukan kementerian urusan Kooti dan Bung Hatta menyatakan kebutuhan UU tentang Kooti. Tetapi PPKI (19/8/1945) menolak usul wakil Yogya

⁴³ Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, *Risalah.... op.cit.*, hlm. 470.

⁴⁴ *Ibid* hlm. 271-272.

Poeroebojo agar 'Kooti disahkan 100% zelfstandig'(berdiri sendiri) karena bentuk negara kesatuan disepakati pada Pasal 1 UUD 1945.⁴⁵

Negari Ngayogyakarta berubah status menjadi daerah istimewa dalam UUD 1945 tetapi bukan staat, dan harus memperhatikan dasar permusyawaratan. Dipahami dari Pasal 18, UUD 1945 berisi perjanjian politik (*political compact*) tentang negara kesatuan dengan unsur daerah istimewa. Konstitusi berhasil mengintegrasikan berbagai komponen pendukung negara bangsa.

Keadaan sosial-politik di Yogyakarta dan Surakarta berubah cepat pada awal kemerdekaan Indonesia. Antara Oktober 1945 hingga Juni 1946 di Surakarta bergulir gerakan anti-swapraja untuk menghapus keistimewaan/kerajaan. Sejumlah petinggi kerajaan seperti Papatih Dalem ('Perdana menteri') diculik dan dibunuh. Pusat pemerintahan (Kepatihan) juga dibakar, diikuti pencopotan para bupati yang umumnya kerabat kerajaan.

Dalam konteks ini Presiden Soekarno mencabut status keistimewaan Surakarta (16/6/1946). Presiden di Yogya langsung memegang pemerintahan setelah Perdana Menteri Syahrir diculik di Surakarta pada akhir Juni 1946 (kabinet parlementer terbentuk sejak November 1945).

Keadaan diYogya berbeda, HB IX dan PA VIII memberi kesaksian tentang peran rakyat dalam kemerdekaan dan mengakui paham kedaulatan rakyat yang dikandung UUD 1945 (Amanat 30/10/1945). Keduanya menyatakan bahwa kekuasaan- kekuasaan yang dipegang pemerintah penjajah Belanda (Gubernur dengan kantornya) dan Jepang (Kooti Zimukyoku Tyookan dengan kantornya) 'telah direbut oleh rakyat dan diserahkan kembali kepada Kami berdua'.

⁴⁵ Ibid hlm. 468.

PPKI memutuskan pembentukan Komite Nasional Indonesia di daerah-daerah (19/8/1945). HB IX dan PA VIII selanjutnya menyatakan, KNID di Yogya telah membentuk Badan Pekerja yang dipilih dari para anggotanya (19/10/1945). Lembaga baru ini bertugas sebagai badan legislatif yang turut menentukan haluan pemerintah daerah di masa perang. Kepada 'segenap penduduk dari segala bangsa' di Yogya keduanya menyatakan, menyelaraskan penyelenggaraan pemerintahan di Yogya dengan konstitusi. Negari Ngajogjakarta bermetamorfosis sebagai monarki konstitusional.

Keduanya mengakui dan menetapkan BP KNID sebagai lembaga perwakilan rakyat yang akan membuat undang-undang dan menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan di Yogya sesuai aspirasi rakyat (Amanat 30/10/1945). Setelah Yogya menjadi ibu kota RI masa perang (Januari 1946 - Desember 1949), HB IX dan PA VIII melanjutkan 'demokratisasi'. Dengan persetujuan BP KNID keduanya menerbitkan aturan pembentukan DPRD provinsi, kota, kabupaten dan kalurahan di Yogya (Maklumat tanggal 18/5/1946). Pada bulan Juli 1951 rakyat Yogya melaksanakan pemilihan umum anggota DPRD, sebelum pemilu nasional 1955.

Secara bertahap sejak 1945, hampir seluruh wilayah Negari Ngajogjakarta berada dalam sistem pemerintahan di bawah konstitusi dan legislasi yang berlaku. Tersisalah 'monarki kultural' di Kasultanan dan Pakualaman. HB dan PA masing-masing sebagai 'Kepala Kraton' (*Hoofd van het Huis*) seperti raja lain di seluruh Indonesia. Metamorfosis Negari Ngajogjakarta mengakibatkan pemerintah DIY bekerja dengan perangkatnya sendiri, meski jabatan gubernur-wagub Provinsi DIY jadi privilese HB IX dan PA VIII.

Tak heran bahwa Negari Ngayogyakarta ditetapkan sebagai daerah istimewa setingkat provinsi (UU Nomor 3/1950); kedudukan kepala daerah melekat pada HB IX dan wakil kepala daerah pada PAVIII.⁴⁶

1 September 1965 dikeluarkanlah **UU No. 18 Tahun 1965** yang mengatur tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini mencabut UU No. 1 Tahun 1957 dan juga mencabut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Namun demikian, UU ini tidak mencabut UU No. 3 Tahun 1950 yang mengatur tentang pembentukan DIY. Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965 perihal daerah istimewa di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, *pertama* : hanya mengakui tiga daerah istimewa yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh, dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. *Kedua*, DIY dinyatakan sebagai Provinsi.

Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945, yang menyatakan bahwa ‘daerah istimewa adalah daerah yang memiliki asal-usul susunan asli. Makna yang terkandung dalam pengertian ‘susunan asli’ tersebut menurut Sujamto,⁴⁷ hal itu mencakup keaslian dalam hal, *pertama*: struktur kelembagaan atau sisem pemerintahan. Hal itulah yang disebut ‘susunan asli’. *Kedua*: asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan daerah. *Ketiga*: asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan dan pembebanan terhadap masyarakat.

⁴⁶ Fajrul Falakh, 2011, ‘Sejarah... op.cit.

⁴⁷ Sujamto, 1988, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 65

Keistimewaan Yogyakarta terletak pada poin kedua tersebut, yaitu keunikan ketentuan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan. Sampai tahun 2008, Kepala Daerah DIY adalah Sri Sultan yang sedang bertahta dan Wakil Kepala Daerah DIY adalah Sri Pakualam yang sedang bertahta. Kepemimpinan mereka berdua sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidak terikat oleh persyaratan, masa jabatan, dan cara pengangkatannya sebagaimana Gubernur dan Wakil Gubernur daerah-daerah lainnya di Indonesia, sesuai dengan Pasal 88 ayat (2) UU No 18 Tahun 1965. Ketentuan keistimewaan itulah yang diterapkan di DIY. Sri Sultan HB IX dan juga Sri PA VIII menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur seumur hidup mereka berdua. Sekarang Sri Sultan HB X yang bertahta dan yang menjabat sebagai Gubernur, dan juga Sri PA IX yang bertahta, dialah yang menjabat sebagai Wakil Gubernur. Pasal 91b UU Pemda 1974 bahkan menyatakan, keduanya tidak terikat pada syarat dan tata cara pengisian gubernur/wagub yang berlaku di daerah lain.

Kemudian penjelasan Pasal 122 UU Nomor 22/1999 bergeser. Isi keistimewaan Yogyakarta adalah pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan wagub dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat undang-undang ini. Pergeseran ini diakui oleh Pasal 226 UU Nomor 32/2004 dimasa Presiden Megawati, meski MPR tahun 2000 mengharuskan gubernur, bupati atau walikota dipilih secara demokratis (Pasal 18 ayat (4) UUD 1945).

Sekarang HB X dan PA IX dihadapkan kepada pilihan dalam RUU Keistimewaan Yogya, yaitu untuk ikut proses pemilihan eksekutif atau ditetapkan sebagai Gubernur-Wagub Utama sebagai simbol keistimewaan. Tawaran pemerintah ini

konon didukung 70 persen responden hasil survei. Namun survei Kompas menunjukkan, bahwa 55-70 persen wargaYogya menyetujui penetapan HB X dan PA IX sebagai gubernur- wagub DIY.

Pada jalur demokrasi perwakilan, mayoritas fraksi DPRD Provinsi DIY (13/12/2010) dan DPRD Kabupaten Bantul (18/12/2010) resmi bersikap bahwa HB X dan PA IX ditetapkan sebagai gubernur-wagub tanpa pemilihan. Saat konfigurasi serupa terjadi di tiga kabupaten (Gunungkidul, Sleman, Kulonprogo) dan Kota Yogya maka Partai Demokrat tak dapat mengendalikan kolaborasi 'parpol koalisi dan oposisi' di DIY.

Transformasi Yogya selama 65 tahun mungkin sudah melahirkan 30-an persen wargaYogya yang tak menghendaki gubernur-wagub dijabat keturunan HB IX dan PA VIII. Kemungkinan lain, sejak massa tumpah-ruah dalam Pisowanan Ageng di Alun-alun Utara pada bulan Mei 1998, sudah 70-an persen wargaYogya menghendaki HB X dan PA IX ditetapkan sebagai gubernur-wagub.

HB IX dan PAVIII telah menggulirkan transformasi bagi kerajaannya dan bersama masyarakat Yogya mengarungi gelombang besar keindonesiaan. Namun tinta sejarah belum kering untuk menuturkan masa depan Yogya dalam konstitusi.

B. Keistimewaan Yogyakarta dalam UUD 1945 (sebelum amandemen)

Sejak kemerdekaan Negara Indonesia pelaksanaan sistem kenegaraan berdasarkan UUD 1945, termasuk sistem pemerintahan daerah. Sejak tahun 1945 DIY telah ditopang oleh sejumlah sumber hukum yang sangat penting, yang merupakan pelaksanaan dari pasal 18 UUD 1945. *Pertama*, UU No. 22 Tahun 1948. *Kedua*, UU No. 3 Taun 1950. *Ketiga*, UU No. 1 Tahun 1957. *Kelima*, UU. No. 18 Tahun 1965.

Dalam perkembangan sejarah Indonesia sejak tahun 1949 berdirilah Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), yang dibentuk berdasarkan Persetujuan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Dalam pemerintahan RIS yang berlangsung sejak 17 Agustus 1949 itu dibentuklah Kabinet Nasional di bawah pimpinan Hatta. Selama pemerintahan Negara RIS, terdapat beberapa Negara Bagian antara lain Negara Indonesia Timur (NIT), Negara Sumatra Timur (NST), dan Yogyakarta merupakan salah satu Negara Bagian RIS, yang tetap menamakan dirinya sebagai Negara Republik Indonesia.

Dalam kaitannya dengan status DIY, untuk Negara RI masih diberlakukan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUD 1945. Dalam masa pemerintahan RIS yang hanya berusia 8 bulan itu belum sempat dilakukan perubahan atas UU No. 22 Tahun 1948 tersebut.

Dalam Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya memberikan kaidah yang jelas tentang keistimewaan daerah-daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pasal 18 ditentukan bahwa 'Pembagian daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permufawaratan dalam system pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa'. Sementara dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa 'Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturede landschappen* dan *volksgeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah

istimewa tersebut, dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut’.

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, maka dapat diambil makna bahwa status keistimewaan suatu daerah diatur dengan undang-undang termasuk keistimewaan Yogyakarta. Hal itu berbeda dengan ketentuan pada zaman belanda dahulu, status keistimeaan Yogya diatur dengan apa yang disebut sebagai *politiek contract*. Perjanjian seperti itu terakhir diadakan antara pihak Kasultanan Yogya dengan Belanda pada 18 Maret 1940 dan dimuat dalam *Staatsblad* Tahun 1941 No. 71.

Ketentuan pertama dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 1948, dan UU ini memuat tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang isinya sangat berkesesuaian dengan Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya. Hal itu ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi demikian: ‘Daerah-daeah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di Zaman sebelum Republik Indoesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkatdengan Provinsi, Kabupaten, atau Desa yang berhak mengatur dan megurus rumah tangganya sendiri.

Undang-undang ini, menurut Sudarisman Poerwokoesoemo (1984) melegalisir status Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Kasultanan dan Pakualaman mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman sebelumnya Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri, sehingga memenuhi syarat untuk dijadikan sebagai sebuah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.

UU yang merupakan realisasi dari Pasal 18 UUD 1945, adalah UU No. 3 Tahun 1950. UU No. 3 Tahun 1950 adalah tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Sudarisman Poerwokoesoemo (1984), keistimewaan DIY mendapat legalisasi melalui UU No. 22 Tahun 1948 dan melalui UU No. 3 Tahun 1950 ini. Jadi UU No. 3 Tahun 1950 adalah merupakan realisasi dari UU No. 22 Tahun 1948.

UU No. 3 Tahun 1950 ini terdiri atas tiga Bab, yaitu Bab 1 memuat tentang (Peraturan Umum), Bab 2 memuat tentang (Urusan Rumah Tangga Daerah Istimewa Yogyakarta), dan Bab 3 memuat tentang (Peraturan Penutup). Undang-undang ini ditetapkan di Yogyakarta pada 3 Maret 1950, dan ditandatangani oleh : (1) Pemangku Jabatan Presiden Republik Indonesia, Assaat. (2) Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Soesanto Tirtoprodjo. (3) Menteri Kehakiman, A.G. Pinggodigdo.

Satu hal yang sangat penting dari pembentukan UU No. 3 Tahun 1950 ini adalah soal pemberian wewenang untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga DIY. Menurut Dr. Sri Margana, UU No. 3 Tahun 1950 ini adalah undang-undang yang dibuat dengan terlebih dahulu mendengar masukan dan pendapat Sri Sultan Hamengku Buwana IX. Dalam undang-undang ini, DIY bukan bagaimana dipimpin oleh Sultan dan Paku Alam sebagai Kepala Daerah dan Wakilnya, melainkan DIY adalah masalah bagaimana memiliki kewenangan-kewenangan tersebut di bawah kepemimpinan dwitunggal itu.

Dalam pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945 itu, bangsa Indonesia mengalami pasang surut dalam perjalanan sejarah. Setelah Konstitusi RIS, Indonesia kemudian diberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. UUDS ini berlaku sejak tahun 1950 sampai dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959. Dalam hubungan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah, dalam UUDS terdapat pula ketentuan mengenai

Daerah Istimewa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, **termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta** Menurut UUDS 1950, daerah istimewa bekas Swapraja diatur dengan undang-undang. Sehubungan dengan itu, maka dikeluarkanlah **UU No. 1 Tahun 1957** yang merupakan UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah tersebut. Dan merupakan pelaksanaan dari pasal 131 dan pasal 132 UUDS 1950, mencabut UU No. 22 Tahun 1948. Sebagaimana dijelaskan tadi, UU No. 22 Tahun 1948 merupakan UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUD 1945.

Daerah Istimewa menurut UU No. 1 Tahun 1957 adalah *pertama, dapat setingkat* Provinsi atau setingkat Kabupaten. *Kedua*, Daerah Istimewa berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). *Ketiga*, Daerah Istimewa dapat merupakan gabungan dari beberapa bekas Swapraja. Hal itu terjadi di DIY yang merupakan gabungan dari daerah Kesultanan dan daerah Pakualaman.

Dalam perkembangan berikutnya, sejarah ketatanegaraan Indonesia keluarlah Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959, yang intinya Negara Indonesia kembali ke UUD 1945. Pada perkembangan berikutnya kemudian, pada 7 September Tahun 1959 dikeluarkanlah Penetapan **Presiden No.6 Tahun 1959** yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan ini mengubah UU No. 1 Tahun 1957 di atas dengan tujuan supaya dapat disesuaikan dengan UUD 1945 yang diberlakukan lagi itu. Pada dasarnya Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 ini hanya mengubah sebagian tentang ketentuan-ketentuan dari UU No. 1 Tahun 1957. Mengenai kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa **termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta**, tidak terjadi

perubahan, sedangkan ketentuan-ketentuan mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah terjadi beberapa perubahan.

Dalam perkembangan berikutnya pada 1 September 1965 dikeluarkanlah **UU No. 18 Tahun 1965** yang mengatur tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini mencabut UU No. 1 Tahun 1957 dan juga mencabut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Namun demikian, UU ini tidak mencabut UU No. 3 Tahun 1950 yang mengatur tentang pembentukan DIY. Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965 perihal daerah istimewa di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, *pertama* : hanya mengakui tiga daerah istimewa yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh, dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. *Kedua*, DIY dinyatakan sebagai Provinsi.

Berkaitan dengan **Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**, sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UD 1945, yang menyatakan bahwa 'daerah istimewa adalah daerah yang memiliki asal-usul susunan asli. Makna yang terkandung dalam pengertian 'susunan asli' tersebut menurut Sujamto, hal itu mencakup keaslian dalam hal, *pertama*: struktur kelembagaan atau sisem pemerintahan. Hal itulah yang disebut 'susunan asli'. *Kedua*: asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan daerah. *Ketiga*: asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Keistimewaan Yogya terletak pada poin kedua tersebut, yaitu keunikan ketentuan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan. Sampai tahun 2008, Kepala Daerah DIY adalah Sri Sultan yang sedang bertahta dan Wakil Kepala Daerah DIY adalah Sri Pakualam yang sedang bertahta. Kepemimpinan mereka berdua sebagai

Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidak terikat oleh persyaratan, masa jabatan, dan cara pengangkatannya sebagaimana Gubernur dan Wakil Gubernur daerah-daerah lainnya di Indonesia. Ketentuan keistimewaan itulah yang diterapkan di DIY. Sri Sultan HB IX dan juga Sri PA VIII menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur seumur hidup mereka berdua. Sekarang Sri Sultan HB X yang bertahta dan yang menjabat sebagai Gubernur, dan juga Sri PA IX yang bertahta, dialah yang menjabat sebagai Wakil Gubernur.⁴⁸

C. Kaidah Demokrasi dan Keistimewaan Yogyakarta yang Terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1).

1. Kaidah Demokrasi yang Terkandung dalam Pasal 18 ayat (4).

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sejak kemerdekaan ditentukan sebagai daerah Provinsi yang dikategorikan istimewa. Namun demikian pasca reformasi dengan semangat demokratisasi bangsa Indonesia terutama melalui lembaga legislatif dan eksekutif bertekad menentukan agenda reformasi untuk mewujudkan demokrasi di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu dewasa ini dalam proses legislasi, dalam penyusunan undang-undang yang berkaitan dengan keistimewaan Yogyakarta, muncul kehendak untuk melarutkan keistimewaan dalam proses demokrasi.

Kemauan untuk meletakkan keistimewaan dalam paradigma demokrasi ini memang cukup beralasan, karena secara konstitusional berdasarkan pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa ‘Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

⁴⁸ Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, 2010, *Catatan...* op.cit., hlm. 66.

Ketentuan inilah yang merupakan sumber hukum demokrasi dalam proses legislasi penyusunan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta. Namun demikian dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang berifat khusus atau bersiat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Jikalau ditafsirkan makna yang terkandung dalam Pasal 18B ayat (1) maka nampak terdapat kontradiksi makna, yaitu dalam Pasal 18 ayat (4) dipilih secara demokratis, sedangkan makna dalam Pasal 18B ayat (1) Negara mengakui keistimewaan. Untuk melakukan analisis lebih lanjut terhadap kaidah demokrasi sebagaimana terkandung dalam Pasal 18 ayat (4), maka menandai sangat penting sekali untuk mengulas makna dasar demokrasi sebagai berikut.

Secara etimologis Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, “*demos*” berarti rakyat dan “*kratos/kratein*” berarti kekuasaan. Konsep dasar demokrasi berarti “rakyat berkuasa” (*government of rule by the people*). Ada pula definisi singkat untuk istilah demokrasi yang diartikan sebagai pemerintahan atau kekuasaan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Namun demikian penerapan demokrasi diberbagai negara di dunia, memiliki ciri khas dan spesifikasi masing-masing, yang la-zimnya sangat dipengaruhi oleh ciri khas masyarakat sebagai rakyat dalam suatu Negara.

Demokrasi mempunyai arti yang penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekedar untuk menunjukkan betapa

rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi ini berikut akan dikutip beberapa pengertian demokrasi.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.⁴⁹ Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau asas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.

Dalam hubungan ini menurut Henry B. Mayo bahwa sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Meskipun dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral “rakyat berkuasa” (*government or rule by the people*) tetapi dalam *praktiknya* oleh Unesco disimpulkan bahwa ide demokrasi itu dianggap *ambiguous* atau mempunyai arti ganda, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi istilah ide dan praktik demokrasi.⁵⁰ Hal ini bisa dilihat betapa negara-negara yang sama-sama menganut asas demokrasi ternyata mengimplementasikannya secara tidak sama. Ketidaksamaan tersebut bahkan bukan

⁴⁹ Deliar Noer, 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta hlm. 207.

⁵⁰ M. Budiardjo, 1982, *Dasar...* op.cit., hlm.50.

hanya pada pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur demokrasi, tetapi juga menyangkut perimbangan porsi yang terbuka bagi peranan maupun peranan rakyat.

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktikkan dalam hidup bernegara antara abad ke 4 sebelum masehi sampai abad 6 masehi. Pada waktu itu, dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktikkan bersifat langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena Negara Kota (*City State*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya dan jumlah penduduk yang hanya lebih kurang 300.000 orang dalam satu negara. Lebih dari itu ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Sebagian besar yang terdiri dari budak belian, pedagang asing, perempuan, dan anak-anak tidak dapat menikmati hak demokrasi.⁵¹

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan lenyap dari muka Dunia Barat ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat abad Pertengahan ini dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan Pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan di antara para bangsawan. Dengan demikian, masyarakat Abad Pertengahan terbelenggu oleh kekuasaan feodal dan kekuasaan pemimpin-pemimpin agama, sehingga tenggelam dalam apa yang disebut sebagai masa kegelapan.

⁵¹ Ibid hlm.34

Kecaman dan dobrakan terhadap absolutisme monarki didasarkan pada teori rasionalistis sebagai “*sosial-contract*” (perjanjian masyarakat) yang salah satu asasnya menentukan bahwa dunia ini dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (natural) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal yang mempermasalahkan berlakunya hukum alam (*naturallaw*) bagi semua orang dalam bidang politik telah melahirkan pendapat umum bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasarkan pada suatu perjanjian yang mengikat kedua belah pihak; Raja diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana yang memungkinkan rakyat menikmati hak-hak alamnya dengan aman, sedangkan rakyat akan mentaati pemerintahan raja, asal hak-hak alamnya juga terjamin.⁵²

Tampak bahwa teori hukum alam merupakan usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi (pemerintah rakyat). Dua filsuf besar yaitu John Locke dan Montesquieu, masing-masing dari Inggris dan Perancis telah memberikan sumbangan yang besar bagi gagasan pemerintahan demokrasi ini. John Locke (1632 – 1704) mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan hak memiliki (*live, liberal, property*); sedangkan Montesquieu (1689-1755) mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamin hak-hak politik tersebut melalui “Trias Politika”-nya, yakni suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang masing-masing harus dipegang oleh organ sendiri yang merdeka, artinya secara prinsip kira-nya semua kekuasaan itu tak boleh dipegang hanya seorang saja.

⁵² Ibid hlm.56.

Dari pemikiran tentang hak-hak politik rakyat dan pemisahan kekuasaan inilah terlihat munculnya kembali ide pemerintahan rakyat (demokrasi). Tetapi dalam kemunculannya sampai saat ini demokrasi telah melahirkan dua konsep demokrasi yang berkaitan dengan peranan negara dan peranan masyarakat, yaitu demokrasi konstitusional abad ke-19 dan demokrasi konstitusional abad ke-20 yang keduanya senantiasa dikaitkan dengan konsep negara hukum.⁵³

2. Bentuk-bentuk Demokrasi

Menurut Torres demokrasi dapat dilihat dari dua aspek yaitu pertama, *formal democracy* dan kedua, *substantive democracy*, yaitu menunjuk pada bagaimana proses demokrasi itu dilakukan.

Formal democracy menunjuk pada demokrasi dalam arti sistem pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dalam berbagai pelaksanaan demokrasi di berbagai Negara. Dalam suatu negara misalnya dapat diterapkan demokrasi dengan menerapkan sistem presidensial, atau sistem parlementer.

Sistem Presidensial : sistem ini menekankan pentingnya pemilihan presiden secara langsung, sehingga presiden terpilih mendapatkan mandat secara langsung dari rakyat. Dalam sistem ini kekuasaan eksekutif (kekuasaan menjalankan pemerintahan) sepenuhnya berada di tangan presiden. Oleh karena itu presiden adalah merupakan kepala eksekutif (*head of government*) dan sekaligus menjadi kepala negara (*head of state*). Presiden adalah penguasa dan sekaligus sebagai simbol kepemimpinan negara. Sistem demokrasi ini se-bagaimana diterapkan di negara Amerika dan negara Indonesia.

⁵³ Moh. Mahfud, MD., 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta hlm. 20.

Sistem Parlementer : Sistem ini menerapkan model hubungan yang menyatu antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Kepala eksekutif (*head of government*) adalah berada di tangan seorang perdana menteri. Adapun kepala negara (*head of state*) adalah berada pada seorang ratu, misalnya di negara Inggris atau ada pula yang berada pada seorang presiden misalnya di India.⁵⁴

Selain bentuk demokrasi sebagaimana dipahami di atas terdapat beberapa sistem demokrasi yang mendasarkan pada prinsip filosofi Negara.

a. Demokrasi Perwakilan Liberal

Prinsip demokrasi ini didasarkan pada suatu filsafat kenegaraan bahwa manusia adalah sebagai makhluk individu yang bebas. Oleh karena itu dalam sistem demokrasi ini kebebasan individu sebagai dasar fundamental dalam pelaksanaan demokrasi.

Pemikiran tentang negara demokrasi sebagaimana dikembangkan oleh Hobbes, Locke dan Rousseau bahwa negara terbentuk karena adanya perbenturan kepentingan hidup mereka dalam hidup bermasyarakat dalam suatu *natural state*. Akibatnya terjadilah penindasan di antara satu dengan lainnya. Oleh karena itu individu-individu dalam suatu masyarakat itu membentuk suatu persekutuan hidup bersama yang disebut negara, dengan tujuan untuk melindungi kepentingan dan hak individu dalam kehidupan masyarakat negara. Atas dasar kepentingan ini dalam kenyataannya muncullah kekuasaan yang kadangkala menjurus ke arah otoriterianisme.

Berdasarkan kenyataan yang dilematis tersebut, maka muncullah pemikiran ke arah kehidupan demokrasi perwakilan liberal, dan hal inilah yang sering dikenal dengan

⁵⁴ Winataputra, U.S., 2005, *Demokrasi....* op.cit., hlm. 25.

demokrat-demokrat liberal. Individu dalam suatu negara dalam partisipasinya disalurkan melalui wakil-wakil yang dipilih melalui proses demokrasi.

Menurut Held, bahwa demokrasi perwakilan liberal merupakan suatu pembaharuan kelembagaan pokok untuk mengatasi problema keseimbangan antara kekuasaan memaksa dan kebebasan.⁵⁵ Namun demikian perlu disadari bahwa dalam prinsip demokrasi ini apapun yang dikembangkan melalui kelembagaan negara senantiasa merupakan suatu manifestasi perlindungan serta jaminan atas kebebasan individu dalam hidup bernegara. Rakyat harus diberikan jaminan kebebasan secara individual baik di dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial, keagamaan bahkan kebebasan anti agama.

b. Demokrasi Langsung (*Direct democracy*)

Demokrasi langsung (*direct democracy*), atau disebut juga demokrasi partisipatif, diartikan bahwa rakyat menentukan sendiri secara langsung terhadap setiap putusan yang menyangkut tentang keputusan-keputusan publik, tanpa melalui perwakilannya. Partisipasi tersebut dilakukan dengan melakukan pemungutan suara dari rakyat. Demokrasi langsung inilah sebenarnya yang merupakan prototipe dari demokrasi yang dipraktikkan di Yunani waktu dulu. Demokrasi tipe inilah yang sebenarnya dipraktikkan di beberapa negara di dunia, termasuk di Indonesia.⁵⁶

c. Demokrasi Satu Partai dan Komunisme

Demokrasi satu partai ini lazimnya dilaksanakan di negara-negara komunis seperti, Rusia, China, Vietnam dan lainnya. Kebebasan formal berdasarkan demokrasi liberal

⁵⁵ David Held , 1995, *Democracy and The Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, London hlm.10.

⁵⁶ Munir Fuady , 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung hlm. 34.

akan menghasilkan kesenjangan kelas yang semakin lebar dalam masyarakat, dan akhirnya kapitalislah yang menguasai negara.

Dalam hubungan ini Marx mengembangkan pemikiran sistem demokrasi "*commune structure*" (struktur persekutuan). Menurut sistem demokrasi ini masyarakat tersusun atas komunitas-komunitas yang terkecil. Komunitas yang paling kecil ini mengatur urusan mereka sendiri, yang akan memilih wakil-wakil untuk unit-unit administratif yang besar misalnya distrik atau kota. Unit-unit administratif yang lebih besar ini kemudian akan memilih calon-calon administratif yang lebih besar lagi yang sering diistilahkan dengan delegasi nasional. Susunan ini sering dikenal dengan struktur "piramida" dari "demokrasi delegatif". Semua delegasi bisa ditarik kembali, diikat oleh perintah-perintah dari distrik pemilihan mereka dan diorganisasikan dalam suatu "piramida" komite-komite yang dipilih secara langsung. Oleh karena itu menurut komunis, negara post kapitalis tidak akan melahirkan kemiripan apapun dengan suatu rezim liberal, yakni rezim parlementer. Semua perwakilan atau agen negara akan dimasukkan ke dalam lingkungan seperangkat institusi-institusi tunggal yang bertanggung jawab secara langsung.

Menurut pandangan kaum Marxis-Leninis, sistem demokrasi delegatif harus dilengkapi, pada prinsipnya dengan suatu sistem yang terpisah tetapi sama pada tingkat partai komunis. Transisi menuju sosialisme dan komunisme memerlukan kepemimpinan yang profesional, dari kader-kader revolusioner dan disiplin. Hanya kepemimpinan yang seperti itu yang mempunyai kemampuan untuk mengorganisasikan pertahanan revolusi melawan kekuatan-kekuatan kapitalis dan mengawasi rekonstruksi masyarakat. Hal itu dikarenakan perbedaan kepentingan yang fundamental adalah kepentingan kelas, karena

titik tolak kepentingan kelas pekerja merupakan suatu kepentingan yang progresif dalam masyarakat, dan karena selama dan setelah revolusi kepentingan kelas pekerja itu harus diartikulasikan secara pasti. Oleh karena itu partai revolusioner merupakan hal yang esensial. Partai tersebut merupakan instrument yang bisa menciptakan landasan bagi sosialisme dan komunisme.⁵⁷

Berdasarkan teori serta praktek demokrasi sebagaimana dijelaskan di atas maka pengertian demokrasi secara filosofis menjadi semakin luas, artinya masing-masing paham mendasarkan pengertian bahwa kekuasaan di tangan rakyat.

d. Demokrasi Deliberatif

Selain tipe demokrasi sebagaimana disebutkan di atas, terdapat pula tipe demokrasi deliberatif. Istilah '*deliberasi*' berasal dari kata Latin '*deliberatio*' yang kemudian dalam kosa kata Inggris diistilahkan dengan *deliberation*. Istilah ini diartikan 'menimbang-nimbang' atau di dalam istilah populer diistilahkan dengan 'musyawarah'. Semua arti leksikal ini harus ditempatkan dalam konteks publik atau kebersamaan secara politis untuk memberikan suatu pengertian yang penuh dalam teori tersebut.

Teori demokrasi deliberatif tidak memusatkan diri pada penyusunan daftar aturan-aturan tertentu yang menunjukkan tentang apa yang harus dilakukan oleh warganegara. Jadi demokrasi deliberatif ini tidak hanya mendasarkan pada rasio, bahwa suatu prosedur demokrasi ditentukan secara matematis dalam suatu proses pemilihan yang dilakukan oleh rakyat. Demokrasi deliberatif menempatkan ruang publik suatu proses musyawarah dalam proses demokrasi, sehingga dalam proses demokrasi legitimasi kekuasaan tidak hanya ditentukan secara rasional matematis oleh mayoritas, melainkan juga legitimasi

⁵⁷ David Held Op.Cit. hlm.15-17.

rakyat minoritas.⁵⁸ Jadi menurut sistem demokrasi deliberatif, bahwa demokrasi mengandung makna bahwa kedaulatan di tangan rakyat. Namun demikian realisasi kedaulatan rakyat dalam proses demokrasi itu tidak hanya ditentukan secara rasional melalui pemilu, serta ditentukan yang menang dan yang kalah, melainkan memberikan tempat dalam ruang publik dalam suatu proses demokrasi bagi rakyat minoritas. Dapat pula diartikan bahwa dalam proses demokrasi selain melalui proses pemilihan, dapat juga direalisasikan proses kesepekatan atau proses musyawarah sehingga baik mayoritas maupun minoritas memiliki legitimasi kekuasaan dalam proses demokrasi.

3. Kaidah Keistimewaan Yogyakarta yang Tekandung dalam Pasal 18B ayat (1)

Dalam Pasal 18B ayat (1) ditentukan bahwa 'Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang'. Dalam Pasal 18B ayat (1) ini ditentukan 'Negara mengakui' berarti negara mengkonfirmasi, mengakui dan memperbolehkan secara yuridis satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Makna pengertian 'khusus' atau 'istimewa' dalam hal ini adalah yang khusus atau yang khas, yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Pasal 18 maupun Pasal 18A termasuk Pasal 18 ayat (4). Oleh karena itu status keistimewaan Yogyakarta itu memiliki dasar hukum, sebagaimana termuat dalam Pasal 18B ayat (1). Namun demikian dalam realisasi proses penyusunan UU tentang keistimewaan Yogyakarta, Pasal 18B ayat (1) tersebut dewasa ini menimbulkan pro dan kontra dalam arti, pengertian keistimewaan itu tetap diletakkan dalam konteks demokrasi terutama dalam hubungannya dengan pemilihan kepala daerah Provinsi. Hal ini berarti

⁵⁸ F. Budi Hardiman, 2009, *Demokrasi....* op.cit., hlm.128.

pemilihan Gubernur Kepala Daerah melalui proses Pemilu Kada sebagaimana dilaksanakan di daerah-daerah lainnya di Indonesia. Pendapat lain sebaliknya semua sistem pemerintahan dilakukan secara demokratis, kecuali Kepala Daerah Provinsi harus tetap dipegang oleh Sultan dan Sri Paku Alam, dan justru itulah keistimewaan Yogyakarta, atau dengan lain perkataan Kepala Daerah Provinsi dan Wakilnya ditentukan melalui proses penetapan.

Sebagaimana dibahas di muka, bahwa dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945 agenda yang berkaitan dengan pembahasan pasal 18 disepakati kemudian ditambah sehingga menjadi Pasal 18 sebanyak 7 ayat, Pasal 18A sebanyak 2 ayat, dan Pasal 18B sebanyak 2 ayat. Dalam proses amandemen tersebut perubahan terhadap Pasal-pasal UUD 1945, terutama Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah dibahas oleh PAH I BP MPR dalam proses amandemen yang kedua. Namun dalam proses amandemen pandangan para fraksi dan anggota lainnya lebih menekankan pada hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Mereka bertekad untuk tetap menekankan tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pembagian wilayah Negara dan otonomi daerah berisi pengakuan Negara terhadap daerah-daerah dalam wilayah Negara Republik Indonesia dan jaminan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Sebagaimana dikemukakan Fraksi Reformasi bahwa bangsa Indonesia adalah merupakan warga masyarakat global. Sesuai dengan cita-cita negara sebagaimana terkandung dalam Preamble UUD 1945, yaitu Negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Nilai-nilai tersebut harus menjadi dasar dalam pengelolaan pemerintahan baik pusat maupun daerah, serta hubungan keduanya. Pemerintahan daerah di masa mendatang

diharapkan merupakan pemerintahan daerah yang memiliki otonomi dan Pemerintahan Daerah yang Bhinneka Tunggal Ika.

Selain itu sebagaimana dikemukakan oleh bahwa pentingnya diperhatikan keistimewaan daerah, namun Negara tetap dalam bentuk negara kesatuan. Dalam hubungan dengan keistimewaan daerah ini, bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang tersusun dari masyarakat majemuk. Oleh karena itu dalam masyarakat Indonesia berkembang masyarakat heterogen. Oleh karena itu keistimewaan itu sejak dulu diakui oleh UUD Negara Republik Indonesia. Pada hal sejak awal UUD Indonesia telah memuat ketentuan tentang keistimewaan tersebut, dan meskipun hanya termuat dalam satu pasal yaitu Pasal 18, namun diuraikan secara jelas dalam penjelasan UUD 1945. Oleh karena itu diusulkan dalam hubungan dengan keistimewaan tersebut penjelasan itu dijabarkan saja dalam Pasal tentang keistimewaan daerah. Dengan demikian nampak bahwa esensi keistimewaan memiliki kesamaan sebagaimana terkandung dalam UUD 1945 dan penjelasannya.

Berdasarkan analisis kaidah keistimewaan dalam Pasal 18B ayat (1), dalam proses legislasi tatkala proses amandemen kedua, makna keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menimbulkan multi tafsir. Keistimewaan Yogyakarta terletak pada *local wisdom* susunan pemerintahan. Ketika bergabung dengan Republik Indonesia, Sri Sultan HB IX adalah Raja Kasultanan Yogyakarta, sedangkan Sri Paku Alam VIII adalah Raja Kadipaten Pakualaman. Kepemimpinan mereka merupakan status yang diperoleh dari warisan (*ascribed status*) orang tua mereka yang adalah juga raja dari dua *Projo Kejawen* tersebut. Dalam hubungan dengan Pasal 18 ayat (4) dapat diartikan bahwa semua Kepala Daerah termasuk kepala provinsi (Gubernur), dipilih secara demokratis, yang berarti

keistimewaan dalam arti kepala daerah provinsi itu tidak ada. Jikalau keistimewaan itu dalam pengertian kesatuan masyarakat hukum, atau masyarakat adat, maka hal ini sudah diatur dalam Pasal 18B ayat (2), Konsekuensinya Pasal 18B ayat (1) itu tidak memiliki makna sama sekali. Jadi berdasarkan analisis tersebut, maka makna keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Pasal 18B ayat (1) bersifat multi tafsir atau bahkan tidak memberikan kejelasan terutama dalam hubungannya dengan Pasal 18.

D. Relevansi Terhadap Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) dalam hubungannya dengan keistimewaan Yogyakarta.

Dalam proses legislasi penyusunan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta muncul dua penafsiran terhadap kaidah Pasal 18 ayat (4) yang intinya bahwa setiap kepala daerah kabupaten, kota dan provinsi masing-masing harus dipilih secara demokratis, serta penafsiran terhadap Pasal 18B ayat (1) yang intinya bahwa 'Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa, yang diatur dengan undang-undang'. Penafsiran yang *pertama* menghendaki bahwa keistimewaan itu harus diletakkan dalam konteks demokrasi, dan demokrasi dalam pengertian ini adalah model demokrasi langsung dan liberal, dan nampaknya hal ini yang akan direalisasikan oleh pemerintah melalui kemendagri. Penafsiran yang kedua menghendaki keistimewaan itu sebagaimana yang telah direalisasikan di Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta itu dipimpin oleh dwi tunggal Sri Sultan HB X dan Sri Pakualam VIII dan tidak melalui pemilihan, sebagaimana yang telah dilakukan selama ini dalam sejarah pemerintahan di Yogyakarta. Dua penafsiran yang saling berentangan tersebut sampai saat ini belum

menemukan suatu kompromi politis dalam mewujudkan undang-undang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Oposisi biner yang bersifat kontradiktif ini sebenarnya bersumber pada cara penafsiran terhadap pasal 18 UUD Negara Tahun 1945. Di satu sisi menafsirkan bahwa demokrasi maknanya hanya suatu proses pemilihan langsung tentang pimpinan daerah, sementara keistimewaan dalam aspek yang lainnya, dan bukannya pada proses pemilihan pimpinan daerah. Sementara pandangan yang menghendaki pimpinan daerah tidak dilakukan melalui proses pemilihan melainkan ditetapkan, dan secara turun temurun dipegang oleh Sri Sultan HB dan Sri Pakualam, dimaknai oleh kalangan yang pro demokrasi sebagai tipe monarki.

Berdasarkan realitas tersebut maka nampak bahwa penafsiran terhadap suatu pasal undang-undang termasuk terhadap pasal 18 UUD Negara Tahun 1945, hanya dipahami berdasarkan rumusan bahasa dalam suatu realitas hukum yang terkandung dalam pasal-pasal UU, hal ini termasuk penafsiran terhadap Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1) tentang demokrasi dan keistimewaan dalam hubungannya dengan penyusunan undang-undang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Metode penafsiran seperti ini dikatakan oleh Satjipto Raharjo sebagai metode yang bersifat positivistik, formal dan logis, sebagaimana yang dilakukan oleh paham *Begriffsjurisprudenz*, *dogmatic hukum*, *normative hukum*, serta *legal positivism*, yang menganggap bahwa **teks hukum itu memiliki otonomi yang mutlak**. Penafsiran hukum tidak boleh melampaui batas makna positif yang terkandung dalam pasal-pasal hukum. Penegakan hukum adalah ibarat mesin otomatis, tidak boleh ada hal yang baru sama sekali karena menciptakan sesuatu yang baru adalah monopoli legislatif.⁵⁹ Jadi dalam hubungan dengan Pasal 18 ayat (4) tentang demokrasi, yang dalam hubungannya dengan

⁵⁹ Satjipto Rahardjo, 2005, dalam Freddy (2005), *Semiotika Hukum*, Refika Aditama, Bandung hlm.20.

Yogyakarta secara positif rumusan yang terkandung dalam Pasal tersebut adalah suatu makna demokrasi yang intinya bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Makna dalam pengertian Pasal ini adalah pemilihan secara langsung yang dilakukan oleh rakyat Yogyakarta. Makna yang terkandung dalam Pasal tersebut secara positif adalah sebagaimana terdapat dalam rumusan dan bunyi pasal, dan tidak dibenarkan untuk ditafsirkan berdasarkan pada makna di luar bunyi pasal tersebut.

Bagi bangsa Indonesia yang memiliki *wel்தanchauung* Pancasila, hukum adalah refleksi dari masyarakat. Oleh karena itu antara masyarakat dan hukum tidak dapat dipisahkan. Sebagaimana diungkapkan oleh Von Savigny tidak dapat dipisahkan antara hukum dan masyarakat (*no sparate existence*). Bagi Savigny hukum hanya merupakan salah satu dari milik masyarakat, sebagaimana halnya bahasa.⁶⁰ Hukum berkembang secara endogen yaitu dari masyarakat itu sendiri, sehingga hukum di Indonesia tidak bisa hanya dipahami atau diletakkan dalam kapasitas legal-formal melainkan harus sampai pada substansi hukum. Oleh karena itu hukum di Indonesia seharusnya mengembangkan makna keadilan substantif, sebagaimana yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang membatalkan UU BHP, karena secara progresif tidak sesuai dengan sumber makna kaidah hukum yang terkandung dalam Pancasila sebagai *staasfundamentalnorm*.

Jadi dalam hubungannya dengan proses legislasi penyusunan Undang-Undang tentang Keistimewaan Yogyakarta harus dipertimbangkan dari mana sumber hukum itu harus didapatkan. Secara yuridis system hukum di Indonesia berdasar Pancasila yang merupakan *Staatsfundamentalnorm* atau *grundnorm* yang merupakan suatu cita hukum menurut Gustaf Radbruch (1878-1949), seorang ahli filsafat hukum mazhab Baden,

⁶⁰ Ibid hlm.11.

memiliki fungsi *regulatif* dan fungsi *konstitutif*. Cita hukum memiliki fungsi 1) ***regulatif*** adalah berfungsi sebagai **tolak ukur yaitu menguji apakah suatu hukum positif itu adil atau tidak**. Adapun fungsi 2) ***konstitutif***, yaitu **menentukan bahwa tanpa suatu cita hukum, maka hukum akan kehilangan maknanya sebagai suatu hukum**.⁶¹

Sebagai suatu cita-cita hukum Pancasila dapat memenuhi fungsi *konstitutif* maupun fungsi *regulatif*. Dengan fungsi *konstitutif* Pancasila menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri. Demikian juga dengan fungsi *regulatif*-nya Pancasila menentukan apakah suatu hukum positif itu sebagai produk yang adil atau tidak adil. Sebagai *Staatsfundamentalnorm* Pancasila merupakan pangkal tolak derivasi (sumber penjabaran) dari tertib hukum Indonesia termasuk Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945.⁶²

Dalam filsafat hukum suatu sumber hukum meliputi dua macam pengertian, yaitu (1) ***sumber formal hukum***, yaitu sumber hukum ditinjau dari bentuk dan tata cara penyusunan hukum yang mengikat terhadap komunitasnya, dan (2) ***sumber material hukum***, yaitu sumber hukum yang menentukan materi atau isi suatu norma hukum. Sumber material hukum ini dapat berupa nilai-nilai misalnya nilai kemanusiaan, nilai ketuhanan, nilai keadilan dan dapat pula berupa fakta yaitu realitas perkembangan masyarakat, dinamika aspirasi masyarakat, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta budaya.⁶³ Pancasila yang di dalamnya terkandung nilai-nilai religius, nilai hukum moral, nilai hukum kodrat, dan nilai religius merupakan suatu sumber hukum material bagi hukum positif Indonesia. Dengan demikian Pancasila menentukan isi dan

⁶¹ Attamimi, A Hamid S., 1991, "Pancasila..... op.cit., hlm. 68.

⁶² Moh. Mahfud, M.D., 1999, "Pancasila sebagai Paradigma Pembaharuan Hukum", dalam *Jurnal Filsafat Pancasila*, Univesitas Gadjah Mada, Yogyakarta hlm. 59.

⁶³ Darji Darmodihardjo, 1996, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pstaka Utama, Jakarta hlm. 206.

bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tersusun secara hierarkhis. Dalam susunan yang hierarkhis ini Pancasila menjamin keserasian atau tiadanya kontradiksi di antara berbagai peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horisontal. Hal ini mengandung suatu konsekuensi jikalau terjadi ketidakserasian atau pertentangan norma hukum yang satu dengan lainnya yang secara hierarkhis lebih tinggi, apalagi dengan Pancasila sebagai sumbernya, maka hal ini berarti jika terjadi ketidaksesuaian maka hal ini berarti terjadi suatu *inkonstitusionalitas (unconstitutionality)* dan *ketidaklegalan (illegality)*, dan oleh karenanya maka norma hukum yang lebih rendah itu batal demi hukum.⁶⁴

Berdasarkan analisis kritis tersebut di atas maka dalam penyusunan undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta tidak mungkin hanya berdasarkan sumber hukum formal yaitu Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1), tanpa dilengkapi sumber hukum material yaitu berdasarkan realitas masyarakat Yogyakarta yang berkembang sejak bergabung dengan negara Kesatuan Republik Indonesia, sampai sekarang. Oleh karena itu dalam proses penafsiran terhadap Pasal tersebut dalam hubungannya dengan keistimewaan Yogyakarta, tidak cukup jikalau hanya ditafsirkan berdasarkan bunyi dari pasal itu, melainkan harus ditafsirkan berdasarkan makna yang berkembang dalam realitas masyarakat Yogyakarta, baik menyangkut hak-hak historis serta asal-usul daerah tersebut.

Dalam hubungannya dengan Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (5), (6), (7), Pasal 18A ayat (1), dan (2), Pasal 18B ayat (2), sebenarnya Daerah Istimewa Yogyakarta tidak ada bedanya. Hal ini mengandung pengertian bahwa demokrasi juga dilaksanakan di Daerah

⁶⁴ Moh. Mahfud, M.D. Op.Cit. hlm. 59.

Istimewa Yogyakarta. Persoalannya adalah lalu letak keistimewaan itu pada aspek apa, untuk memenuhi kaidah penafsiran Pasal 18 ayat (4).

Kaidah yang terkandung dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) ini, dalam hubungannya dengan keistimewaan Yogyakarta, dapat menimbulkan berbagai penafsiran. *Pertama*, dapat ditafsirkan bahwa keistimewaan Yogyakarta itu diakui dan dihormati oleh negara, manakala diletakkan dalam sistem demokrasi. Hal ini berarti bahwa pemilihan kepala daerah, baik provinsi, kabupaten maupun kota, tetap sesuai dengan prinsip demokrasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (4); adapun kewenangan atau sistem kekuasaannya dapat bersifat 'istimewa'. *Kedua*, keistimewaan Yogyakarta dapat diartikan bahwa sistem pemilihan kepala daerah diletakkan dalam sistem demokrasi, namun susunan pemerintahannya yang bersifat istimewa, misalnya dengan mengakui atau mengintegrasikan dengan susunan pemerintahan adat. Adapun yang *ketiga*, dapat ditafsirkan pula bahwa negara memang mengakui keistimewaan pemerintahan daerah Yogyakarta baik sistem pemilihan, kewenangan maupun susunan pemerintahannya. Sebagaimana dijelaskan di depan bahwa, penafsiran yang *pertama* dan *kedua*, itu bersifat positivistik, normatif artinya penafsiran demokrasi sebagaimana terkandung dalam Pasal 18 ayat (4), hanya ditafsirkan berdasarkan teks pasal tersebut tanpa dikaitkan dengan unsur lain misalnya, realitas masyarakat Yogyakarta, perspektif historis serta asal-usul dari pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam ilmu hukum sama sekali tidak dapat menganggap bahwa masalah penafsiran merupakan hal kecil dan dipinggirkan. Dapat dikatakan bahwa hukum tidak dapat berjalan tanpa penafsiran, oleh karena hukum membutuhkan pemaknaan lebih lanjut agar menjadi lebih adil dan membumi. Membuat hukum (*legislation*) adalah merupakan hal

tertentu sedangkan menafsirkan hukum yang sudah dibuat adalah merupakan keharusan berikutnya. Setiap perumusan adalah penegasan atau pencitraan tentang sesuatu hal (*to define, defintion*). Pencitraan adalah pembuatan konsep, dan dalam pembuatan konsep tersebut selalu dimulai dengan pembatasan atau perbedaan antara yang dirumuskan dengan yang tidak dirumuskan atau yang berada di luarnya.⁶⁵ Menurut paham filsafat analitis ungkapan bahasa adalah merupakan suatu gambaran realitas dunia (Wittgenstein, 1963),⁶⁶ dan oleh karena itu rumusan hukum itu merupakan suatu gambaran realitas kehidupan manusia yang diverbalkan melalui bahasa.

Atas dasar realitas hukum tersebut maka penafsiran progresif memahami proses hukum sebagai proses pembebasan terhadap suatu konsep yang kuno yang tidak dapat lagi dipakai untuk melayani kehidupan dewasa ini. Hukum porgresif dan *penafsiran progresif* berpegang pada paradigma bahwa hukum untuk manusia. Manusia di sini merupakan realitas yang disimbolkan bagi kenyataan dan dinamika kehidupan. Hukum itu memandu dan melayani masyarakat. Dengan demikian diperlukan keseimbangan antara 'statika' dan 'dinamika', antara 'peraturan' dengan 'jalan-jalan yang terbuka'.⁶⁷

Oleh karena itu dalam hubungannya dengan keistimewaan Yogyakarta, tidak dapat hanya ditafsirkan berdasarkan bunyi pasal tersebut melainkan harus dikembalikan bahwa hukum itu untuk masyarakat Yogyakarta, dan bukannya masyarakat Yogyakarta untuk hukum. Maka sesuai dengan penafsiran progresif, maka dalam menafsirkan Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 18B ayat (1) tidak dapat hanya ditafsirkan bahwa pengertian demokrasi itu ditafsirkan hanya suatu proses pemilihan langsung dari rakyat, dan keistimewaan ditenggelamkan dalam proses demokrasi.

⁶⁵ Satjipto Rahardjo Op.Cit. hlm. 4-6.

⁶⁶ Kaelan, 2010, *Filsafat Bahasa dan Hermeneutika*, Paradigma, Yogyakarta hlm.

⁶⁷ Satjipto Rahardjo Op.Cit. hlm. 14.

Bahmueller mengingatkan bahwa penerapan demokrasi harus diperhatikan (1) *the degree of economic development*, (2) *a sense of national identity*, (3) *historical experience and* (4) *element of civic culture*.⁶⁸ Jadi pengembangan demokrasi harus diperhatikan tentang bagaimana kondisi ekonomi dalam suatu negara, dasar filsafat negara sebagai suatu identitas nasional suatu bangsa, bagaimana proses sejarah terbentuknya bangsa (masyarakat) itu beserta unsur-unsurnya.⁶⁹ Jadi berdasarkan analisis Bahmuller tersebut, maka meletakkan keistimewaan Yogyakarta dalam suatu sistem pemerintahan daerah itu adalah juga merupakan suatu realisasi demokrasi. Artinya pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta menjalankan asas otonomi daerah Pasal 18 ayat (2), DIY memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilu, DIY menjalankan otonomi seluas-luasnya Pasal 18 ayat (5), DIY berhak menetapkan peraturan daerah, Pasal 18 ayat (6), hal ini sesuai dengan prinsip demokrasi. Namun keistimewaan sebagaimana terkandung dalam Pasal 18B ayat (1), menyangkut Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dilakukan pemilihan langsung sebagaimana penafsiran bersarkan Pasal 18 ayat (4). Hal inipun jikalau ditinjau berdasarkan prinsip demokrasi deliberatif bersifat sah, manakala didasarkan atas kehendak dan kesepakatan rakyat. Demikian pula keistimewaan Yogyakarta itu juga sesuai dengan makna filosofis yang terkandung dalam sila keempat Pancasila sebagai dasar Negara, yaitu 'Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan'.

⁶⁸ Bahmueller, C.F. 1996, op.cit..

⁶⁹ Winataputra Op.Cit. hlm.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Dalam proses amandemen UUD 1945 Pasal 18 yang memuat ketentuan tentang pemerintahan daerah tidak mendapat perhatian yang serius dari para anggota fraksi dalam PAH I MPR. Dalam sidang MPR ketentuan tentang Pasal 18 tentang pemerintahan daerah, lebih ditekankan pada persoalan otonomi daerah, sedangkan persoalan keistimewaan dalam pemerintahan daerah tidak mendapatkan perhatian yang serius. Akibatnya ketentuan yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4), tentang demokrasi dalam pemilihan kepala daerah, dan Pasal 18B ayat (1) tentang keistimewaan pemerintahan daerah memunculkan multitafsir.
2. Kaidah yang terkandung dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) ini, dalam hubungannya dengan keistimewaan Yogyakarta, dapat menimbulkan berbagai penafsiran. *Pertama*, dapat ditafsirkan bahwa keistimewaan Yogyakarta itu diakui dan dihormati oleh negara, manakala diletakkan dalam sistem demokrasi. Hal ini berarti bahwa pemilihan kepala daerah, baik provinsi, kabupaten maupun kota, tetap sesuai dengan prinsip demokrasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (4); adapun kewenangan atau sistem kekuasaannya dapat bersifat 'istimewa'. *Kedua*, keistimewaan Yogyakarta dapat diartikan bahwa sistem pemilihan kepala daerah diletakkan dalam sistem demokrasi, namun susunan pemerintahannya yang bersifat istimewa, misalnya dengan mengakui atau mengintegrasikan dengan susunan pemerintahan adat. Adapun yang *ketiga*, dapat ditafsirkan pula bahwa negara

memang mengakui keistimewaan pemerintahan daerah Yogyakarta baik sistem pemilihan, kewenangan maupun susunan pemerintahannya.

Oleh karena itu dalam hubungannya dengan keistimewaan Yogyakarta, berdasarkan penafsiran sistem hukum progresif, bahwa penafsiran terhadap Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1), tidak dapat hanya ditafsirkan berdasarkan bunyi pasal tersebut secara tekstual, positif dan logis, melainkan harus dikembalikan bahwa hukum itu untuk masyarakat Yogyakarta, dan bukannya masyarakat Yogyakarta untuk hukum. Maka sesuai dengan penafsiran progresif, maka dalam menafsirkan Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 18B ayat (1) tidak dapat hanya ditafsirkan bahwa pengertian demokrasi itu ditafsirkan hanya suatu proses pemilihan langsung dari rakyat, dan keistimewaan ditenggelamkan dalam proses demokrasi. Oleh karena itu penafsiran tentang keistimewaan Yogyakarta, tidak dapat hanya dipahami berdasarkan bunyi Pasal 18B ayat (1) saja, melainkan harus digali nilai-nilai yang terkandung dalam proses penyusunan serta sejarah daerah Yogyakarta menjadi bagian dari negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, penafsiran tentang keistimewaan didasarkan atas proses sejarah, dan dalam amandemen ternyata tidak ada suatu penjelasan yang signifikan, serta berbagai usulan fraksi berkaitan dengan keistimewaan itu mengacu pada proses penyusunan dan makna sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945, yang menyatakan bahwa 'daerah istimewa adalah daerah yang memiliki asal-usul susunan asli'. Makna yang terkandung dalam pengertian 'susunan asli' tersebut menurut Sujamto, hal itu mencakup keaslian dalam hal asal-usul yang menyangkut ketentuan

dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan daerah. Keistimewaan Yogyakarta terletak pada pengertian tersebut, yaitu keunikan ketentuan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan. Sampai tahun 2008, Kepala Daerah DIY adalah Sri Sultan yang sedang bertahta dan Wakil Kepala Daerah DIY adalah Sri Pakualam yang sedang bertahta. Kepemimpinan mereka berdua sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidak terikat oleh persyaratan, masa jabatan, dan cara pengangkatannya sebagaimana Gubernur dan Wakil Gubernur daerah-daerah lainnya di Indonesia. Ketentuan keistimewaan itulah yang diterapkan di DIY.

Ditinjau berdasarkan prinsip demokrasi deliberatif bersifat sah, manakala didasarkan atas kehendak dan kesepakatan rakyat. Demikian pula keistimewaan Yogyakarta itu juga sesuai dengan makna filosofis yang terkandung dalam sila keempat Pancasila sebagai dasar Negara, yaitu ‘Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan’.

B. SARAN

1. Agar tidak menimbulkan multitafsir dalam ketentuan yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4), tentang demokrasi dalam pemilihan kepala daerah maka dalam pasal 18 ayat (4) isi dari ayat tersebut dipertegas apakah pemilihan kepala daerah diwajibkan untuk semua daerah atau ada pengecualian terhadap daerah-daerah yang bersetatus istimewa yang diatur khusus dalam UU, dan Pasal 18B ayat (1) tentang keistimewaan pemerintahan daerah, dalam Pasal 18 B ayat (1) harus diberikan penjabaran yang sangat jelas mengenai apa yang dimaksud dengan daerah istimewa

dan ketentuan-ketentuan apa saja yang dinamakan dengan daerah istimewa yang terkandung dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

2. Penafsiran terhadap suatu pasal undang-undang, termasuk terhadap pasal UUD Negara Tahun 1945, seharusnya tidak hanya dipahami berdasarkan rumusan bahasa dalam suatu realitas hukum yang terkandung dalam pasal-pasal UU, melainkan ditafsirkan berdasarkan keadilan substantif. Hal ini berdasarkan realitas bahwa bangsa Indonesia yang memiliki *welltanchauung* Pancasila, hukum adalah refleksi dari masyarakat. Oleh karena itu antara masyarakat dan hukum tidak dapat dipisahkan. Sebagaimana diungkapkan oleh Von Savigny tidak dapat dipisahkan antara hukum dan masyarakat. Bagi Savigny hukum hanya merupakan salah satu dari milik masyarakat, sebagaimana halnya bahasa. Hukum berkembang secara endogen yaitu dari masyarakat itu sendiri, sehingga hukum di Indonesia tidak bisa hanya dipahami atau diletakkan dalam kapasitas legal-formal (hanya pada rumusan bahasa) melainkan harus sampai pada substansi hukum.
3. Dalam proses penyusunan Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta berdasarkan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1), tidak hanya ditafsirkan berdasarkan bunyi Pasal dan ayat tersebut, melainkan harus ditafsirkan berdasarkan kaidah keistimewaan yang melekat pada Yogyakarta, baik dalam proses sejarah terbentuknya keistimewaan Yogyakarta tersebut maupun makna keistimewaan yang telah dipraktikkan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu dalam proses penyusunan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta selain berdasarkan bunyi Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18B ayat (1), juga secara harus didasarkan pada aspirasi mayoritas rakyat yogyakarta, karena Undang-Undang

Keistimewaan itu untuk daerah dan rakyat Yogyakarta. Jadi dalam dalam proses penyusunan Undang-Undang Keisimewaan Yogyakarta sangat penting untuk diperhatikan sumber material hukum, yaitu berdasarkan realitas aspirasi dari rakyat dan masyarakat Yogyakarta.



DAFTAR PUSTAKA

- Albert Van Dicey, *An Introduction to The Study of the Law of The Constitution*, Mac Millan Press, London, 1973
- Attamimi, A Hamid S., 1991, "Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia", dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *Pancasila sebagai Ideologi*, BP 7 Pusat, Jakarta.
- Baskoro Haryadi dan Sudomo Sunaryo, 2010, *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogyakarta*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Besar Abdulkadir, 1995, "Cita Negara Intergalistik Faham Indonesia", dalam Soeprapto, Saafrudin Bahar, dan Ismail Arianto, *Cita Negara Persatuan Indonesia*, BP 7 Pusat, Jakarta.
- Basyir, Ahmad Azhar, 2000, "*Negara dan Pemerintahan dalam Islam*", UII Press, Yogyakarta.
- Bahmueller, C.F. 1996, *Principles and Practices of Education for Democratic Citizenship: International Perspectives and Projects*, Eric Adjunct Clearinghouse for International Civic Education, USA.
- Bierens de Haan, J.D., 1956, *Staasidee*, dalam M.L. Bodlaennder. Politeia, Grote maner over staa en maatschappij. Amsterdam, Brussell, London, New York.
- Budiardjo, M., 1982, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta.
- Busroh, Abu Daud, 1993, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Darmodihardjo Darji, 1996, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Feith, Herbert, 1962, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Itchaca, N.Y.
- Fuady Munir, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung.
- Hardiman, F. Budi, 2009, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jugen Habermas*, Kanisius, Yogyakarta.
- Held David, 1995, *Democracy and The Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, London.

- I. Gough, *The Political Economy of Welfare State*, The Mac Millan Press, London, 1979.
- Indrayana Denny, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, PT Mizan Pustaka, Bandung.
- J. Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Kaelan, 2010, *Filsafat Bahasa dan Hermeneutika*, Paradigma, Yogyakarta.
- Kaelan, 2010, *Konsistensi Pancasila dalam UUD 1945 dan Impementasinya*, makalah Seminar dalam Konggres Pancasila di Denpasar Bali.
- Mahfud, M.D., 1999, "Pancasila sebagai Paradigma Pembaharuan Hukum", dalam *Jurnal Filsafat Pancasila*, Univesitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Mahfud, MD., 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (perumusan dan undang-undang pelaksanaannya)*, Penerbit UNSIKA, Karawang.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ctk I. UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Noer, Deliar, 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Notonagoro, 1975, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta.
- Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Latar belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010.
- Pespowardoyo, Soeryanto, 1995, 'Cita Negara Integralistik dan Pandangan Bauch de Spinoza, Adam Muller dan Friederich Hegel' dalam *Cita Negara Persatuan Indonesia*, ed. Soeprapto dkk., BP-7 Psat, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2005, dalam Freddy (2005), *Semiotika Hukum*, Refika Aditama, Bandung.
- Samudra, Syahda Guruh Langkah, 2000, *Menimbang Otonomi VS Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indnesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Jakarta.

Sujamto, 1988, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.

Winataputra, U.S., 2005, *Demokrasi Indonesia*, Makalah disampaikan pada Kursus Calon Dosen-dosen Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi se Indonesia, Jakarta.

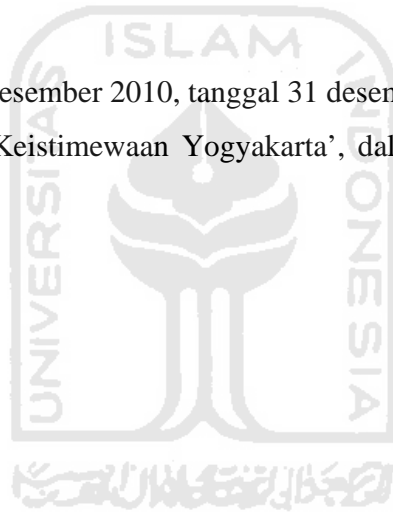
Pustaka Elektronik

“*Keistimewaan Yogyakarta dalam Tiga Buku*”, terdapat dalam,
http://www.ireyogya.org/f23_pustaka.htm 4 Januari 2011, 13.00

Surat Kabar

Kedaulatan Rakyat, tanggal 17 desember 2010, tanggal 31 desember 2010.

Falakh, Fajrul, 2011, ‘*Sejarah Keistimewaan Yogyakarta*’, dalam ‘*Kedaulatan Rakyat*’
tgl 5 Januari 2011.



LAMPIRAN

MAKLUMAT NO. 18 TENTANG DEWAN-DEWAN PERWAKILAN RAKJAT DI DAERAH ISTIMEWA JOGJAKARTA (KASULTANAN DAN PAKUALAMAN)

I

Didalam daerah Istimewa Jogjakarta diadakan Dewan Perwakilan Rakjat:

- a. Dewan Perwakilan Rakjat Daerah Jogjakarta, disingkat Dewan Daerah, buat seluruh daerah Jogjakarta, berkedudukan di Ibu Kota Jogjakarta.
- b. Dewan Perwakilan Rakjat Jogjakarta kota, disingkat Dewan Kota, buat Ibu Kota Jogjakarta.
- c. Dewan Perwakilan Rakjat Kabupaten, disingkat Dewan Kabupaten, buat tiap-tiap Kabupaten, berkedudukan di Ibu Kota Kabupaten.
- d. Dewan Perwakilan Rakjat Kalurahan, disingkat Dewan Kalurahan sebagaimana tersebut dalam Maklumat No. 7, 14, dan 17.

II

Tiap-tiap Dewan Perwakilan bersama-sama dengan Kepala Daerah masing-masing membuat peraturan-peraturan Daerah masing-masing, jang tidak bertentangan dengan peraturan Daerah jang lebih luas daripada daerahnja masing-masing jaitu:

- a. Dewan Daerah dengan Seri Paduka Inkgang Sinuwun Kangdjeng Sultan dan Seri Paduka Kangdjeng Gusti Pangeran Adipati Arjo Paku Alam.
- b. Dewan Kota dengan Bupati Kota Kasultanan dan Bupati Kota Paku Alaman.
- c. Dewan Kabupaten dengan Bupati Pamong Pradja.

III

Oleh dan dari Dewan Daerah dibentuk Badan Pekerdja jang sehari-hari melaksanakan pekerdjaan legislatif.

IV

1. Oleh dan dari Dewan Perwakilan dibentuk Dewan Pemerintah (badan executief) terdiri dari beberapa orang anggauta, jang bersama-sama dengan dan diketuai oleh Kepala-

kepala Daerah tersebut dalam pasal II sub. a, b dan c, mendjalankan pemerintahan sehari-hari.

2. Dewan Pemerintahan baik seluruhnja, maupun seorang-seorang bertanggung djawab kepada Dewan Perwakilan jang bersangkutan.

3. Kedua Seri Paduka tersebut **bebas** dari tanggung djawab.

V

Semua putusan dalam sidang Dewan-dewan Perwakilan dan dalam sidang-sidang Dewan Pemerintah diambil dengan suara jang terbanjak.

Didalam hal ini kedua Kepala Kota tersebut dalam pasal II sub. b, bersama-sama, hanja mempunjai satu suara.

VI

1. Di Kapanewon tidak diadakan Dewan Perwakilan Rakjat hanja diadakan Dewan Pemerintahan terdiri dari beberapa anggauta jang bersama-sama dengan dan diketuai oleh Panewu mendjalankan pemerintahan sehari-hari.

2. Anggauta Dewan Pemerintahan Kapanewon dipilih oleh rapat gabungan Ketua dan wakil Ketua Dewan-dewan Kalurahan dilingkungan Kapanewon jang bersangkutan.

3. Dewan Pemerintah Kapanewon baik seluruhnja maupun seorang-seorang bertanggung djawab kepada rapat gabungan Ketua dan wakil Ketua Dewan-dewan Kalurahan dalam lingkungan Kapanewon jang bersangkutan.

VII

Dengan terbentuknja Dewan-dewan Perwakilan, seluruh susunan Komite Nasional Indonesia didaerah Jogjakarta dihapuskan dan pekerdjaannja jang selaras dengan pekerdjaan Dewan Perwakilan dilandjutkan oleh Dewan Perwakilan jang bersangkutan.

VIII

Maklumat ini berlaku sedjak diumumkan.

Jogjakarta, 11 Djumadilakir Djimawal 1877
atau 18 Mei 1946

HAMENGKU BUWONO IX

PAKUALAM VIII

MARLAN

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1947 NOMOR 17
TENTANG
PEMBENTUKAN HAMINTE-KOTA YOGYAKARTA**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang: bahwa sebelum diadakan Undang-undang yang menetapkan bentuk dan susunan pemerintahan daerah yang berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi) untuk seluruh daerah Republik Indonesia dan sebelum ditetapkan Undang-undang pokok Daerah Istimewa Yogyakarta, perlu diadakan Undang-undang buat sementara waktu membentuk Haminte-Kota Yogyakarta;

Mengingat: Pasal 18, 20, dan IV Aturan Peralihan Undang-undang Dasar serta Maklumat Wakil Presiden tanggal 16 Oktober 1945 No. X;

**Dengan Persetujuan
Badan Pekerja Komite Nasional Pusat**

MEMUTUSKAN:

**Menetapkan peraturan sebagai berikut: UNDANG-UNDANG TENTANG
PEMBENTUKAN HAMINTE-KOTA YOGYAKARTA.**

Pasal 1

(1) Daerah yang meliputi:

- a. Kabupaten Kota Yogyakarta (Kasultanan dan Pakualaman) yang batas-batasnya ditetapkan dengan surat ketetapan Pemerintah Hindia-Belanda tgl. 24 Juli 1923 No. 31 (Staatsblad 1923 No. 377).
- b. Kalurahan Umbulharjo (terdiri dari gabungan kalurahan-kalurahan Semaki, Muja-Muju, Warungboto, Sorosutan dan Giwangan), Kapanewon Kotagede, Kabupaten Bantul,

- c. bekas kalurahan Pilahan yang sekarang telah tergabung dengan kalurahan Banguntapan, kapanewon Kotagede, Kabupaten Bantul,
 - d. desa Gedongan dari Kalurahan Banguntapan, kapanewon Kotagede, Kabupaten Bantul.
 - e. daerah penerbangan bagian IV di sebelah Barat jalan besar mulai perempatan di desa Babadan ke Kotagede dan di sebelah Selatan jalan besar mulai perempatan di desa Babadan ke Barat sampai batas Kota Yogyakarta lama,
 - f. Kemantren Pamong Projo, Kotagede, kapanewon Kota gedde, Kabupaten Bantul, ditunjuk sebagai daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- (2) Daerah itu dinamakan "Haminte-Kota Yogyakarta".

Pasal 2

Pemerintahan Haminte-Kota terdiri dari:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Haminte-Kota atau disingkat Dewan Kota;
2. Dewan Executief Haminte-Kota atau disingkat Dewan Pemerintah Kota, dan
3. Wali Kota.

Pasal 3

Dewan Kota terdiri dari:

1. Wali Kota sebagai Ketua,
2. Seorang Wakil Ketua merangkap Wakil Wali Kota, yang dipilih oleh dan dari anggauta-anggauta Dewan Kota,
3. 50 (lima puluh) anggauta yang dipilih oleh penduduk Haminte-Kota.

Pasal 4

Dewan Pemerintah Kota yang menjalankan pemerintahan Haminte-Kota sehari-hari terdiri dari:

1. Wali Kota sebagai Ketua merangkap anggauta,
2. Wakil Ketua (anggauta) merangkap Wakil Ketua Dewan Kota dan
3. 5 (lima) anggauta yang dipilih oleh dan dari anggauta Dewan Kota.

Pasal 5

Wali Kota diangkat oleh Presiden.

Pasal 6

- (1) Untuk menyelenggarakan kewajibannya, maka tiap-tiap tahun Haminte-Kota Yogyakarta diberi uang tunjangan dari Kementerian Dalam Negeri untuk menutup kekurangan keuangannya.
- (2) Jumlah uang tunjangan ditetapkan dalam anggaran belanja Kementerian Dalam Negeri.

Pasal 7

- (1) Urusan-urusan seperti yang tersebut di bawah ini yang ada di dalam daerah Haminte-Kota Yogyakarta dan yang hingga waktu mulai berlakunya Undang-undang ini diselenggarakan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, diserahkan kepada Haminte-Kota Yogyakarta.

1. Urusan tanah dan rumah-rumah,
2. Pendaftaran-pendaftaran tanah,
3. Urusan kuburan, terkecuali pasareyan Kota-Gede,
4. Pencatatan jiwa,
5. Urusan Rukun Kampung dan Rukun Tetangga,
6. Urusan Kesehatan Kota,
7. Pemeliharaan orang-orang terlantar (Wiloso Projo),
8. Rumah sakit Tungkak,
9. Perumahan dan makan pengungsi,
10. Pembagian barang-barang,
11. Pemotongan khewan,
12. Perusahaan air minum,
13. Pasar-pasar Kota,
14. Pajak-pajak lokaal,
15. Urusan jalan-jalan dan jembatan-jembatan,
16. Urusan bangunan-bangunan,
17. Pembersihan Kota,
18. Urusan rooi,
19. Urusan pembuangan air (assaineering),
20. Penolong kebakaran,
21. Urusan yayasan purbakala,
22. Perbaikan dan pengeluasaan Kota.

- (2) Gedung-gedung dan alat-alat inventaris, anggaran belanja dan pegawai dari pada urusan-urusan yang dimaksudkan dalam ayat (1) pasal ini turut diserahkan.
- (3) Perubahan atau tambahan dari penyerahan urusan-urusan yang dimaksudkan dalam ayat (1) pasal ini selanjutnya dapat ditetapkan dengan putusan Menteri Dalam Negeri.

Pasal 8

- (1) Semua peraturan yang mengenai urusan-urusan yang diserahkan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Haminte-Kota Yogyakarta masih tetap berlaku.
- (2) Dalam lingkungan kekuasaannya maka Dewan Kota berhak mencabut, mengganti, merobah atau menambah peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Pasal 9

Dengan tidak mengurangi peraturan-peraturan tentang hak tanah yang berlaku di daerah Kemantren Pamong Projo Kraton, maka segala peraturan ataupun ketetapan dari Haminte-Kota Yogyakarta berlaku buat semua penduduk dalam daerah HaminteKota Yogyakarta.

Pasal 10

Undang-undang dan peraturan-peraturan Negara Republik Indonesia berlaku buat Haminte-Kota Yogyakarta, kecuali jika di dalam Undang-undang atau peraturan-peraturan itu atau di dalam Undang-undang atau peraturan-peraturan lain dengan tegas ditentukan sebaliknya.

Pasal 11

Peraturan-peraturan yang hingga waktu mulai berlakunya Undang-undang ini berlaku buat stadsgemeente dan desa (Kalurahan) berlaku juga buat Haminte-Kota Yogyakarta dan desa (kalurahan) yang ada di dalam daerahnya, kecuali jikalau ada peraturan yang istimewa.

Pasal 12

Perkataan-perkataan dalam "stadsgemeente-ordonnantie":

- a. "den Raad" atau "stadsgemeenteraad" harus dibaca "Dewan Kota",
- b. "het College van Burgemeester en Wethouders" harus dibaca "Dewan Pemerintah Kota"
- c. "Burgemeester" harus dibaca "Wali-Kota"
- d. "Loco Burgemeester" harus dibaca "Wakil Wali-Kota"
- e. "Gouverneur Generaal" atau "Gouverneur Generaal den Raad van Indie gehoord" harus dibaca "Menteri Dalam Negeri",
- f. "Resident atau "College van Gedeputeerden" harus dibaca "Menteri Dalam Negeri",
- g. "Stadsgemeente" harus dibaca "Haminte-Kota".

ATURAN PERALIHAN

Pasal 13

Sebelum adanya Undang-undang pemilihan Dewan Kota, maka Dewan Kota Yogyakarta disusun menurut Aturan berikut:

1. Mereka yang pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi anggauta Dewan Kota Yogyakarta tetap menjadi anggauta.
2. Memilih tambahannya supaya jumlah anggauta menjadi 50 orang, diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kota menurut cara pembentukan Dewan ini sendiri.

Pasal 14

Buat pertama kali anggaran belanja Haminte-Kota Yogyakarta ditetapkan seperti termuat dalam lampiran Undang-undang ini.

Pasal 15

Undang-undang ini mulai berlaku pada hari diumumkan.

Ditetapkan di Yogyakarta
pada tanggal 7 Juni 1947
PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA,

SOEKARNO,

Menteri Dalam Negeri,

MOH. ROEM.

Diumumkan
pada tanggal 8 Juni 1947 Sekretaris
Negara,

A. G. PRINGGODIGDO



UNDANG-UNDANG No. 3 TAHUN 1950
TENTANG
PEMBENTUKAN DAERAH ISTIMEWA JOGJAKARTA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA.

Menimbang:

bahwa perlu lekas dibentuk Daerah Istimewa Jogjakarta, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai termaksud dalam Undang-undang No. 22 tahun 1948 tentang pemerintahan daerah;

Mengingat:

pasal 5 ayat (1), pasal 20 ayat (1), pasal IV Aturan Peralihan Undang-undang Dasar, Maklumat Wakil Presiden tanggal 10 Oktober 1945 No. X. dan Undang undang No. 22 tahun 1948;

Dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat.

M e m u t u s k a n :

Menetapkan pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta dengan peraturan sebagai berikut:

**UNDANG-UNDANG TENTANG PEMBENTUKAN
DAERAH ISTIMEWA JOGJAKARTA.**

Bab I.

PERATURAN UMUM.

P a s a l 1.

- (1) Daerah jang meliputi daerah Kesultanan Jogjakarta dan daerah Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Jogjakarta.
- (2) Daerah Istimewa Jogjakarta adalah setingkat dengan Propinsi.

P a s a l 2.

- (1) Pemerintah Daerah Istimewa Jogjakarta berkedudukan di Kota Jogjakarta.
- (2) Dalam waktu luar biasa kedudukan itu untuk sementara waktu oleh Presiden dapat dipindahkan kelain tempat.

P a s a l 3.

- (1) Dewan Perwakilan Rakjat Daerah Istimewa Jogjakarta terdiri dari 40 orang anggauta.
- (2) Djumlah anggota Dewan Pemerintah Daerah Istimewa Jogjakarta, kecuali anggauta – Kepala Daerah dan anggauta - Wakil Kepala Daerah, adalah 5 orang.

Bab II.

TENTANG URUSAN RUMAH TANGGA DAERAH ISTIMEWA JOGJAKARTA.

P a s a l 4.

- (1) Urusan rumah tangga dan kewadajiban-kewadajiban lain sebagai termaksud dalam pasal 23 dan 24 Undang-undang No. 22 tahun 1948 bagi Daerah Istimewa Jogjakarta adalah sebagai berikut:

- I. Urusan Umum.
- II. Urusan Pemerintahan Umum.
- III. Urusan agraria.
- IV. Urusan pengairan, djalan-djalan dan gedung-gedung.
- V. Urusan pertanian dan perikanan.
- VI. Urusan kehewananan.

VII. Urusan keradjinan, perdagangan dalam Negeri perindustrian dan koperasi.

VIII. Urusan perburuhan dan sosial.

IX. Urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagianja.

X. Urusan penerangan.

XI. Urusan pendidikan, pengadjaran dan kebudajaan

XII. Urusan kesehatan.

XIII. Urusan perusahaan.

(2) Urusan-urusan tersebut dalam ajat (1) diatas didjelaskan dalam daftar terlampir ini (lampiran A) dan dalam peraturan-peraturan peleksanaan pada waktu penjerahan.

(3) Dengan Undang-undang tiap-tiap waktu, dengan mengingat keadaan urusan rumah tangga Daerah Istimewa Jogjakarta dan kewadajiban Pemerintah jang diserahkan kepada Daerah Istimewa Jogjakarta di tambah.

(4) Urusan-urusan rumah tangga dan kewadajiban-kewadajiban lain dari pada jang tersebut dalam ajat (1) diatas, jang dikerdjakan oleh Daerah Istimewa Jogjakarta sebelum dibentuk menurut Undang-undang ini, dilandjutkan sehingga ada ketetapan lain dengan Undang-undang.

P a s a l 5

(1) Segala milik baik berupa barang tetap maupun berupa tidak tetap dan perusahaan-perusahaan Daerah Istimewa Jogjakarta sebelum dibentuknja Undang-undang ini mendjadi milik Daerah Istimewa Jogjakarta, jang selanjutnja dapat menjerahkan sesuatuja kepada daerah-daerah dibawahnja.

(2) Segala hutang piutang Daerah Istimewa Jogjakarta sebelum pembentukan menurut Undang-undang ini, mendjadi tanggungan Daerah Istimewa Jogjakarta.

P a s a l 6.

Peraturan-peraturan Daerah Istimewa Jogjakarta sebelum pembentukan menurut Undang-undang ini, belum diganti dengan Peraturan Daerah Istimewa Jogjakarta berlaku terus sebagai peraturan Daerah Istimewa Jogjakarta; Peraturan-peraturan tersebut tidak akan berlaku lagi, sesudah 5 tahun terhitung dari berdirinja Daerah Istimewa Jogjakarta menurut Undang-undang ini.

Bab III.

PERATURAN PENUTUP.

P a s a l 7.

Undang-undang ini mulai berlaku pada hari jang akan ditentukan dalam Peraturan Pemerintah.

Agar Undang-undang ini diketahui umum, maka diperintahkan supaya diundangkan dalam Berita Negara.

Ditetapkan di Jogjakarta,
pada tanggal 3 Maret 1950

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

(PEMANGKU DJABATAN)

**ASSAAT
MENTERI DALAM NEGERI**

SOESANTO TIRTOPRODJO

Diundangkan pada tanggal 4 Maret 1950

**MENTERI KEHAKIMAN
A.G. PRINGGODIGDO**

BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1950 NOMOR 3

UNDANG-UNDANG No. 19 TAHUN 1950
TENTANG
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG No. 3 TAHUN 1950
TENTANG
PEMBENTUKAN DAERAH ISTIMEWA JOGJAKARTA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA.

Menimbang:

bahwa perlu diadakan beberapa perubahan dalam Undang-undang No. 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta;

Mengingat:

pasal 5 ayat (1), pasal 20 ayat (1) dan pasal IV Aturan Peralihan Undang-undang Dasar dan Maklumat Wakil Presiden tanggal 10 Oktober 1945 No. X dan Undang-undang No. 22 tahun 1948;

Dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat.

MEMUTUSKAN :

Merubah Undang-undang No. 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagai berikut:

Pasal 1.

Dalam pasal 3 diadakan ayat (2) yang baru, yang berbunyi sebagai berikut:

„Anggauta-anggauta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Jogjakarta, yang pertama terbentuk dengan Undang-undang pemilihan, meletakkan djabatannya bersama-sama tanggal 15 Djuli 1955”.

Ayat (2) yang lama menjadi ayat (3) yang baru.

Pasal 2.

(1). Dalam pasal 4 ayat (1), sesudah perkataan „berikut”, harus dibatja sebagai dibawah ini:

I. Urusan Umum

II. „, Pemerintahan Umum.

III. „, Agraria.

IV. „, Pengairan, djalan-djalan dan gedung-gedung.

V. „, Pertanian, Perikanan dan koperasi.

VI. „, Kehewan.

VII. „, Keradjan, perdagangan dalam negeri dan perindustrian.

- VIII. ,, Perburuhan.
IX. ,, Sosial.
X. ,, Pembagian (Distribusi).
XI. ,, Penerangan.
XII. ,, Pendidikan, pengadjaran dan kebudajaan
XIII. ,, Kesehatan.
XIV. ,, Lalu lintas dan angkutan bermotor.
XV. ,, Perusahaan.

(2). Dalam lampiran A termaksud dalam pasal 4 ayat (1) pada:

II. Urusan Pemerintahan Umum, ditambah nomor 2 baru jang berbunji sebagai berikut:

„ Pengawasan berdjalanja peraturan-peraturan jang mengenai keamanan, termasuk kepolisian (mebedewind)’’.

Nomor 2, 3 dan 4 lama mendjadi nomor 3, 4 dan 5 baru.

Nomor 5 baru berbunji sebagai berikut:

„ Urusan kewarga negaraan (mebedewind)’’.

Nomor 6 baru berbunji sebagai berikut:

„ Urusan kehotelan dan tourisme’’.

Nomor 5 lama mendjadi nomor 7 baru.

V. ,,Urusan Pertanian dan Perikanan’’ diganti mendjadi:

„ Urusan pertanian, perikanan dan koperasi’’.

Sesudah bagian Perikanan, ditambah bagian ,,Koperasi’’. meliputi:

„ Bagian-bagian jang akan ditetapkan pada waktu penjerahannja’’.

VII. ,, Urusan Keradjinan, Perdagangan dalam Negeri, Perindustrian dan Koperasi’’, diganti dengan:

„ Urusan keradjinan, perdagangan dalam negeri dan perindustrian’’.

VIII. Urusan Perburuhan dan Sosial dan selandjutnja diganti sebagai berikut:

„ Urusan perburuhan’’, meliputi:

1. penerimaan keterangan-keterangan (gegevens) tentang pengangguran dari daerah-daerah otonoom dibawahnja, jang diteruskan kepada Kementerian Perburuhan (mebedewind).
2. Segala sesuatu mengenai Statistiek pengangguran pada waktu jang tertentu dilapurkan kepada Kementerian Perburuhan (mebedewind).

3. menjelenggarakan penjerahan, pembagian dan pemindahan tenaga dimana diperlukan, mengenai daerahnja masing-masing (mebedewind).
4. mengichtiarkan lapangan pekerdjaan baru sebagai usaha pembaterasan [*sic!*] pengangguran (mebedewind).
5. menjelenggarakan penerangan tentang pemilihan vak dan lapangan pekerdjaan (mebedewind).
6. menjelenggarakan latihan kerdja untuk mempertinggi deradjat ketjakapan vak dari kaum penganggur serta tenaga muda chususnja (mebedewind).
7. pengawasan pekerdjaan daerah otonoom dibawahnja tentang urusan perburuhan (mebedewind).

IX. baru: Urusan Sosial, meliputi:

pimpinan dan pengawasan didaerah-daerah dalam lingkunganja.

IX. lama: Urusan Pengumpulan Bahan Makanan dan Pembagiannja, diganti dengan:

X. baru: Urusan Pembagian (Distribusi), meliputi:

1. mengadakan peraturan tentang tjara pembagian-pembagian didaerah-daerah;
2. menetapkan persentase kenaikan harga pendjualan barang-barang distribusi untuk pengganti beaja 1 dan 2 ((mebedewind).

X. Lama mendjadi XI baru.

XI. Lama mendjadi XII baru jang harus dibatja sebagai berikut:

XII. Urusan Pendidikan, Pengadjaran dan Kebudajaan, meliputi:

1. mendirikan dan menjelenggarakan sekolah-sekolah rendah, ketjuali sekolah-sekolah rakjat latihan dan memberi subsidi kepada sekolah rendah jang diselenggarakan oleh badan-badan partikelir;
2. mendirikan dan menjelenggarakan kursus-kursus pengetahuan umum tingkat B dan C Negeri dan memberi susbsidi kepada kursus-kursus sematjam itu jang diselenggarakan oleh badan-badan partikelir;
3. mengusahakan berpustakaan [*sic!*] rakjat;
4. penghubung antara Pemerintah dan gerakan-gerakan pemuda;
5. memimpin dan memadjukan kesenian daerah;
6. mendirikan kursus-kursus pendidikan pengadjar guna kursus-kursus pengantar kewadajiban beladjar.

XII. Lama mendjadi XIII baru.

XIV. baru: Urusan Lalu Lintas dan Angkutan Bermotor, meliputi:

1. inspeksi lalu-lintas;
2. pemeriksaan kendaraan (keuringsdienst);
3. bengkel-bengkel Pemerintah yang diserahkan kepada Propinsi;
4. persediaan alat-alat (magazijn);
5. penjelenggaraan angkutan untuk dinas;
6. penjelenggaraan angkutan untuk umum.

XIV. Lama menjadi XV baru.

Pasal 3.

Undang-undang ini mulai berlaku pada hari diundangkan.

Agar Undang-undang ini diketahui umum, maka diperintahkan supaya diundangkan dalam Berita Negara.

Ditetapkan di Jogjakarta, pada tanggal 14 Agustus 1950.

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
(PEMANGKU DJABATAN),
ASSAAT.

MENTERI DALAM NEGERI,
SOESANTO TIRTOPRODJO.

Diundangkan pada tanggal 14 Agustus 1950.

MENTERI KEHAKIMAN,

A.G. PRINGGODIGDO.