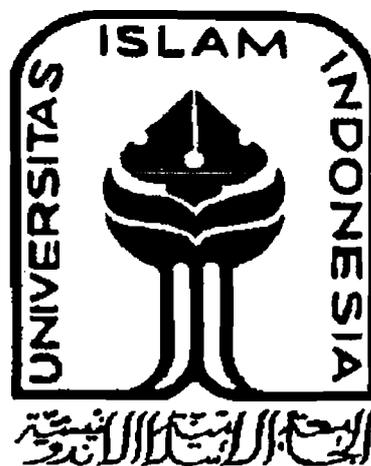


**KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
KONSEPSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UUD 1945
(Studi Terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur)**

TESIS



OLEH :

WIDYASTA PURAARDI PINEM, SH.

NO. MAHASISWA : 07912322

BKU : HTN/HAN

PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2015

HALAMAN PERSETUJUAN

**KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
KONSEPSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UUD 1945
(Studi Terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur)**

Oleh:

WIDYASTA PURAARDI PINEM, S.H.

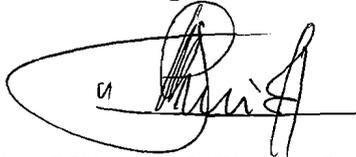
NO. MAHASISWA : 07912322

BKU : HTN/HAN

PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing

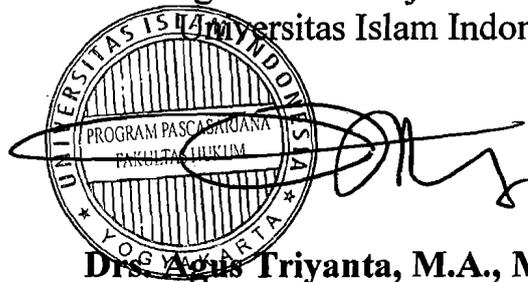


Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,.....

Mengetahui

**Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**



Dr. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

HALAMAN PENGESAHAN

**KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
KONSEPSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UUD 1945
(Studi Terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur)**

Oleh:

WIDYASTA PURAARDI PINEM, S.H.

NO. MAHASISWA : 07912322
BKU : HTN/HAN
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

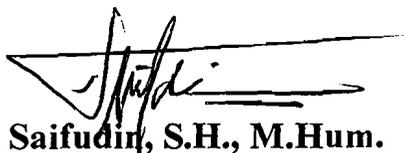
**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Kamis, 12 Maret 2015**

Tim Penguji :



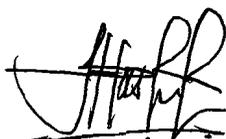
Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,.....



Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,.....



Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

Yogyakarta,.....

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Allah pasti akan mengangkat orang-orang yang beriman dan berpengetahuan diantaramu beberapa tingkat lebih tinggi.”
(Q.S. 58: 11)

Jika seseorang percaya sesuatu itu tidak mungkin, pikirannya akan bekerja baginya untuk membuktikan mengapa hal itu tidak mungkin. Tetapi.....
Jika seseorang percaya, benar-benar percaya, sesuatu dapat dilakukan maka pikirannya akan bekerja baginya dan membantunya mencari jalan untuk melaksanakannya.
(David J. Schwartz)

Tesis ini kupersembahkan kepada:

Kedua Orang Tuaku tercinta Hormat. P. Pinem, S.H. dan Hj. Siti Sumardihaning, yang selalu mendoakan dan memberikan kasih sayang yang tak terhingga demi tercapainya tujuan dan cita-citaku. Tetaplah selalu mendoakan anakmu ini.

Adikku Triasta Dwipa GriyaArdi Pinem S.T. yang membuatku selalu berusaha untuk menjadi contoh yang baik. Teruslah berusaha untuk menjadi lebih baik lagi.

Istriku Berty Ivanintyas Cahyaningrum, S.Pd. yang selalu setia menemaniku baik dalam susah dan senang serta tak pernah lelah memberikan semangat dan dukungannya. Tetaplah selalu disampingku.

Anakku Muhammad Naufal "paldut" Vadyas Ahza Pinem yang dengan mengingatnya pikiranku menjadi jernih, yang dengan mendengar suaranya hatiku menjadi damai. Kaulah semangat hidup terbesar ayah.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul :

**KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
KONSEPSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UUD 1945
(Studi Terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur)**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 12 Maret 2015

Penulis,

Widyasta Puraardi Pinem

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala anugerah, hidayah serta kehendak-Nya sehingga usaha penulis untuk menyelesaikan Tesis yang berjudul **"KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM KONSEPSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945 (Studi Terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur)"** dapat terwujud. Shalawat serta salam semoga selalu dilimpahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW beserta keluarganya, para sahabat dan pengikutnya yang telah memberikan keteladanan hidup bagi seluruh umat manusia.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tesis ini penulis memperoleh banyak bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu ijin penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah berkenan memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah berkenan memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang selalu memberikan motivasi dan arahan kepada penulis untuk menyelesaikan Tesis ini.
4. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing yang meskipun dalam kesibukan yang luar biasa, masih dapat menyempatkan diri untuk memberikan bimbingan dan tambahan pengetahuan kepada penulis dengan penuh kesabaran dan tulus ikhlas sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini. Semoga Ibu selalu mendapatkan limpahan rahmat dan hidayah dari Allah SWT.
5. Bapak dan Ibu Dosen Pengajar di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah banyak memberikan motivasi, saran dan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menempuh studi di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Semoga Bapak dan Ibu selalu mendapatkan limpahan rahmat dan hidayah dari Allah SWT.
6. Para Staff di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah banyak memberikan bantuan dan dukungannya kepada penulis untuk menyelesaikan Tesis ini.
7. Sahabat-sahabat dan rekan-rekan sejawat dalam menuntut ilmu Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah berjuang bersama dalam menempuh studi dan telah memberikan banyak inspirasi kepada penulis terhadap penyusunan Tesis ini.

8. Kedua orang tua dan mertuaku yang tidak pernah lelah memberikan doa dan dukungan kepada penulis. Istri dan anakku tersayang yang selalu memberikan doa dan semangat yang membuat penulis selalu termotivasi untuk dapat menyelesaikan Tesis ini demi masa depan yang lebih baik. Dan adik-adikku yang membuat penulis lebih bersemangat dalam menyusun Tesis ini.

9. Semua Pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu pada kesempatan ini yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan Tesis ini.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu kritik dan saran yang konstruktif sangat penulis harapkan demi perbaikan ke depan. Akhirnya pada pengantar ini penulis berdoa kepada Allah SWT, semoga karya kecil ini dapat menjadi amal ibadah dan bermanfaat bagi bangsa dan negara. Amin.

Yogyakarta, 12 Maret 2015

Penulis,

Widyasta Puraardi Pinem

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
HALAMAN ABSTRAK	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	14
D. Manfaat Penelitian	14
E. Kerangka Teori	15
F. Metode Penelitian	28
G. Sistematika Penulisan	31
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEKOKRASI DAN PEMERINTAHAN DAERAH	
A. Teori Demokrasi Dan Pemilihan Kepala Daerah	33
B. Hubungan Pusat Dan Daerah	53
C. Macam-Macam Model Pemerintahan Daerah	60

BAB III KONSEP NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Konsep Negara Kesatuan 80
B. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia 84

**BAB IV KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
KONSEPSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA PASCA
AMANDEMEN UUD 1945**

A. Pengaturan Daerah Istimewa Pasca Amandemen UUD 1945 88
B. Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konsepsi
Negara Kesatuan Republik Indonesia 97
C. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
Pasca Amandemen UUD 1945 105

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan 119
B. Saran 120

DAFTAR PUSTAKA 121

**KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
KONSEPSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UUD 1945
(Studi Terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur)**

**Oleh
WIDYASTA PURAARDI PINEM**

ABSTRAK

Penelitian hukum ini bertujuan untuk mengetahui keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Penelitian hukum ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang relevan dan berhubungan erat dengan permasalahan yang akan diteliti dengan pendekatan yuridis dan historis. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa bentuk pengakuan dan penghormatan pemerintah terhadap keistimewaan DIY pasca amandemen yakni pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak melalui mekanisme pemilihan kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*", tetapi melalui penetapan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur DIY berdasarkan pada Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dengan Undang-Undang*", dan Pasal 18 ayat (1) butir c UU No. 13 Tahun 2012 yang berbunyi "*Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat: (c) bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur*".

Kata Kunci : Keistimewaan DIY, Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, dimana secara tegas hal tersebut dituangkan dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Dengan penempatannya pada Bab I Pasal 1 Ayat (1) tersebut, berarti ketentuan mengenai hal tersebut dianggap sangat penting dan utama, sehingga perumusannya mendahului rumusan ketentuan-ketentuan yang lain.¹ Ketentuan mengenai hal ini diulangi lagi secara jelas dalam bab dan pasal terakhir, yakni dalam Bab XVI Pasal 37 Ayat (5) yang berbunyi “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Ketentuan tersebut menurut *Jimly Asshidiqie*, mempunyai arti bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah menurut prosedur *verfassungsanderung*, yaitu yang mengatur dan ditentukan sendiri oleh UUD 1945.²

Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik” seperti tersebut diatas menunjukkan bahwa susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) bersusun tunggal, dalam arti tidak ada negara di dalam negara. Konsekuensi dari bentuk negara kesatuan

¹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta: Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elit, dan Isu Perpecahan*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: PINUS BOOK PUBLISHER, 2009), hlm. 147.

² Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 284.

ini adalah penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat. Tetapi mengingat bahwa wilayah NKRI sangat luas dengan beribu-ribu pulau dan terdiri dari berbagai ragam suku, ras dan budaya maka akan sangat sulit jika segala sesuatunya harus diatur secara terpusat oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu para pendiri negara Republik Indonesia bersepakat untuk menetapkan bentuk NKRI dengan 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, seperti yang tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen.

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.³

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 18, yang menjadi sumber penyelenggaraan otonomi dapat dipahami sebagai normatifikasi gagasan gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan tingkat daerah.⁴ UUD 1945 mengakui kenyataan

³ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 36.

⁴ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945: Perumusan Dan Undang-Undang Pelaksanaannya* (Karawang: UNSIKA, 1993), hlm. 9.

historis, bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya.⁵

Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang telah dimilikinya sejak semula (hak yang bersifat *autochtoon*), atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Perwujudan dari hak asal usul itu dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu :⁶

1. Hak asal usul yang menyangkut struktur kelembagaan. ini adalah yang tersirat dari kata-kata "*susunan asli*".
2. Hak asal usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin.
3. Hak asal usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Apabila riwayat terjadinya Pasal 18 UUD 1945 diteliti, ternyata bahwa makna pasal itu tidak diuraikan dengan tepat dalam penjelasan resmi sebagaimana diumumkan dalam Berita Republik Indonesia. Penjelasan resmi itu memberikan keterangan-keterangan tambahan yang tidak cocok dalam tiga (3) hal yaitu :⁷

1. Bahwa Indonesia akan dibagi dalam *Provinsi*; Di dalam Pasal 18 sendiri tidak pernah disebut-sebut tentang provinsi. Provinsi baru dihidupkan kembali oleh Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 agustus 1945, sedangkan pada waktu sebelumnya daerah provinsi sudah dihapuskan oleh Pemerintah Bala Tentara Jepang dari susunan tata pemerintahan di Indonesia. Daerah besar yang sedang berlangsung pada waktu itu ialah daerah *Syuu (residentie)*.

⁵ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 7.

⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

⁷ *Ibid.*, hlm. 8-9.

2. Bahwa daerah-daerah itu adalah daerah otonom atau *daerah administrasi (administrasi ressort)*; Hal tersebut telah merubah secara prinsipil makna Pasal 18 UUD 1945. Jika ditinjau dari prinsip-prinsip pemerintahan tingkat lebih rendah yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945, sebenarnya tidak terdapat indikasi bahwa Pasal 18 UUD 1945 mengatur prinsip Wilayah Administrasi (asas dekonsentrasi) disamping desentralisasi atau otonomi. Sehingga dalam Pasal 18 UUD 1945 hanya mengenal satu satuan Pemerintahan Daerah (Pemerintahan Daerah Otonom).

3. Bahwa *volksgemeenschappen*, seperti desa, negeri, marga dan sebagainya adalah *daerah-daerah yang bersifat istimewa*; Dalam pembicaraan-pembicaraan mengenai konsep Pemerintahan Daerah tidak pernah tegas-tegas dinyatakan bahwa *volksgemeenschappen* itu tergolong dalam daerah istimewa. Yang nyata-nyata dianggap daerah istimewa dengan hak-hak asal usul ialah *zelfbesturende landschappen*, yaitu daerah-daerah kerajaan / kesultanan yang masih ada di seluruh Indonesia pada waktu itu.

Setelah Pemerintahan Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998 karena adanya gerakan reformasi, kemudian disusul dengan percepatan Pemilu di Tahun 1999, UUD 1945 yang selama Orde Baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada 19 Oktober 1999 untuk pertama kalinya UUD 1945 diamandemen melalui Sidang Umum MPR tahun 1999. Kemudian pada Sidang Tahunan MPR pada tanggal 18 Agustus 2000, Komisi A memprioritaskan pembahasan terhadap (21) dua puluh satu bab yang disiapkan oleh PAH I berdasarkan pada tingkat kesulitannya mulai dari usulan-usulan yang

sudah disepakati sepenuhnya, kemudian beranjak ke proposal-proposal yang mengandung alternatif-alternatif atau perbedaan-perbedaan besar.⁸ Dalam waktu 4 (empat) hari atau 21 (dua puluh satu) jam efektif yang disediakan untuk Komisi A, hanya 12 (dua belas) bab yang bisa dibahas, dan dari jumlah tersebut hanya 7 (tujuh) yang akhirnya berhasil diratifikasi,⁹ dengan mengubah dan / atau menambah yang terdiri dari:

1. Bab VI tentang Pemerintahan Daerah : Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B;
2. Bab VII tentang DPR : Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B;
3. Bab IXA tentang Wilayah Negara : Pasal 25A;
4. Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk: Pasal 26 ayat(2), Pasal 27 ayat(3);
5. Bab XA tentang HAM : Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J;
6. Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara : Pasal 30;
7. Bab XV tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan: Pasal 36A, Pasal 36B, Pasal 36C.

Dalam Perubahan Kedua tersebut, dapat dipilah menjadi 4 (empat) tema utama, yaitu:¹⁰ (1) desentralisasi kekuasaan kepada daerah-daerah; (2) aturan-aturan tentang Hak-Hak Asasi Manusia; (3) pemisahan kekuasaan dan sistem *check and balances*; (4) hubungan sipil-militer.

⁸ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cetakan Kedua (Bandung: Mizan Pustaka, 2007), hlm. 229.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 230.

Oleh karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka satu-satunya sumber konstitusional Pemerintahan Daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Perubahan Pasal 18 tersebut dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.¹¹ Secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru Pemerintahan Daerah dalam UUD 1945 memuat berbagai paradigma baru dan arah politik yang baru pula. Hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:¹²

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat [2]).
2. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat [3]).
3. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat [5]).
4. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat [1]).
5. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat [2]).
6. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat [1]).
7. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat [2]).

Dalam kaitannya dengan Pasal 18B, prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa memiliki arti bahwa ketentuan tersebut mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus dan istimewa baik ditingkat provinsi, kabupaten dan kota, serta desa. Jika dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan "... *hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*", dan penjelasannya menyebutkan bahwa daerah-daerah yang bersifat istimewa mencakup *zelfbesturende*

¹¹ Ni'matul Huda, Otonomi Daerah ... *op. cit.*, hlm. 19.

¹² *Ibid.*, hlm. 20-22.

landschappen (swapraja) dan *volksgemeenschappen* (desa, marga, dan lain-lain), artinya yang dimaksud "bersifat istimewa" adalah pemerintah asli atau pemerintah bumiputra.¹³ Dan di dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak terdapat sebutan *khusus*, hal tersebut hanya diatur dalam Undang-Undang (UU), yaitu untuk Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai ibu kota negara.

Lain halnya dalam Pasal 18B UUD ayat (1) 1945 yang menegaskan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintah Daerah yang bersifat *khusus* atau bersifat *istimewa* yang diatur dengan undang-undang". Perkataan *khusus* akan memiliki cakupan yang lebih luas, antara lain dimungkinkan membentuk Pemerintahan Daerah dengan otonomi khusus seperti di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua.¹⁴ Sedangkan pengertian *istimewa* telah bergeser, sehingga tidak semata-mata menunjuk pemerintahan asli atau yang diselenggarakan pribumi saja.

Daerah Istimewa adalah status pengakuan terhadap hak-hak dan asal usul satuan pemerintahan lokal yang bersumber dari hukum asli Indonesia. Pengakuan tersebut diberikan karena alasan-alasan :¹⁵

1. Kesejarahan eksistensi dan perkembangan organisasi pemerintah.
2. Organisasi pemerintahan dan wewenang yang dimiliki.
3. Kemampuan organisasi pemerintahan dalam menyesuaikan diri terhadap perkembangan sistem politik ketatanegaraan.
4. Kontribusi organisasi pemerintahan terhadap kesejahteraan masyarakat, keberadaan bangsa dan negara.
5. Kemampuan dalam menampung tuntutan demokratisasi dan pluralisme.

¹³ *Ibid.*, hlm. 31.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Subardi, *Mengisi Rumah Kosong; Seputar Polemik RUUK DIY*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Nuansa Pilar Media, 2008), hlm. 33-34.

Makna seperti ini sesuai dengan kehendak konstitusi yang tertuang di dalam Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selama belum ada UU yang mengatur tentang kriteria keistimewaan suatu daerah, maka yang dimaksud dengan daerah istimewa tidak lain adalah sebagaimana terungkap di dalam pandangan founding fathers yang terdapat di dalam naskah persiapan Rancangan UUD, yakni status pengakuan terhadap hak-hak dan asal-usul dalam pemerintahan yang bersumber dari hukum asli Indonesia, yang dalam konteks Hukum Tata Negara disebut sebagai persekutuan hukum otonom yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen disebut sebagai *zelfbestuurende lanschappen*.¹⁶

Dasar adanya label keistimewaan yang diberikan kepada daerah Yogyakarta dan beberapa daerah lainnya di Indonesia, paling tidak dapat ditarik atas 3 fakta substansional yakni :¹⁷

1) Fakta dasar pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia

Negara Republik Indonesia yang diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945 lahir dari perjuangan bangsa Indonesia yang bertekad mendirikan Negara kesatuan. Sebagai sebuah negara, Republik Indonesia memiliki Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan UUD 1945 inilah kerangka kenegaraan dan system pemerintahan Republik Indonesia diatur. Salah satu yang diatur dalam UUD 1945

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 48-49.

¹⁷ Empi Muslion, "Melepas Pasung Keistimewaan Yogyakarta", dalam <http://empimuslion.wordpress.com/2011/01/12/melepas-pasung-keistimewaan-yogyakarta/>, Akses 12 Januari 2012.

adalah tentang pengaturan wilayah Indonesia, mengingat wilayah Negara Indonesia yang sangat besar dengan rentang geografis yang luas dan kondisi sosial budaya masyarakat yang beragam, UUD 1945 kemudian mengatur perlunya pemerintahan daerah, maka ketentuan ini diatur dalam pasal 18 UUD 1945, yang sebelum diamandemen berbunyi : “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”

2) Fakta Sejarah

Fakta sejarah menunjukkan bahwa Yogyakarta dalam perjanjian Gianti 1755 sebagai ”negara berdaulat” dengan wilayah territorial dan penduduk yang jelas. Status negara atau negeri tersebut diperkuat oleh dokumen sejarah seperti dalam Kontrak Politik antara Sri Sultan HB IX dengan Adam Lucean 1940, dan Perjanjian dengan pemerintahan Dai Nippon Jepang tahun 1942. Asal usul Keistimewaan Yogyakarta sebagaimana tercatat dalam tiga dokumen tersebut antara lain dapat dirunut dari pengakuan atas gelar keagamaan bagi Sri Sultan Hamengku Buwono Ingalogo Khalifatullah Sayyidin Panotogomo. Adanya hak prioritas pemerintah Belanda terhadap Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualam. Adanya hak prioritas didasarkan pada hak asal-usul keturunan anak laki-laki dari isteri raja untuk dapat mengganti dan menduduki jabatan kepala daerah. Terakhir, hubungan kekuasaan antara Sri Sultan dengan kekuasaan pemerintahan adalah langsung kepada Gubernur General di Jakarta.

3) Fakta Sosial Politis

Secara sosio-politis keberadaan keistimewaan Yogyakarta terus terpatuhi kuat setelah Indonesia menyatakan Proklamasi Kemerdekaan RI 17 Agustus 1945. Pada tanggal 19 Agustus 1945 Presiden RI mengeluarkan piagam yang menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada kedudukannya sebagai Kepala Kesultanan Yogyakarta, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

”Kami Presiden Republik Indonesia, Menetapkan Ingkang Sinuwun Kandjeng Sultan Hamengku Buwono, Senopati Ing Ngalogo, Abdurrachman Sajidin Panotogomo, Kalifatullah Ingkang Kaping IX, ing Ngayogyakarta Hadiningrat pada kedudukannya, dengan kepertjajaan, bahwa Sri Paduka Kandjeng Sultan akan mentjurahkan segala fikiran, tenaga djiwa dan raga untuk keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian dari pada Republik Indonesia.”

Namun sebelum Piagam Pemerintah Republik Indonesia tertanggal 19 Agustus 1945 diterima oleh Hamengku Buwono IX, pada tanggal 5 September 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arjo Paku Alam telah mengeluarkan amanat mengenai kedudukan daerahnya yang intinya bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan Negeri Pakualaman yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.

Persoalan yang dirasakan oleh masyarakat Yogyakarta saat ini yakni terkait dengan masalah instrumen hukum yang memiliki legitimasi dalam memaknai keistimewaan. UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta menimbulkan permasalahan setelah dilakukannya Amandemen terhadap UUD 1945. Lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan pasca

reformasi menimbulkan gejolak pada tataran realitas politik baik di tingkat lokal maupun nasional. Isu nasional tentang bagaimana keistimewaan Yogyakarta telah mengangkat beberapa hal dalam kehidupan politik Indonesia baik dari aspek formalitas maupun politis. Dari aspek formalitas, persoalan utama adalah perdebatan tentang kedudukan kesultanan dalam pemerintahan daerah dan posisi sultan sebagai kepala daerah. Dari analisa politis, banyak yang mengkaitkan dengan potensi tantangan politis sultan dalam politik nasional.¹⁸

Polemik Keistimewaan Yogyakarta sesungguhnya bukan saja terjadi di penghujung tahun 2010 ini. Polemik itu sudah lama terjadi bahkan sejak Pemerintah mulai menyusun RUU Keistimewaan DIY yang kemudian pembahasannya berlangsung dengan berlarut-larut. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang menjadi sebuah polemik ditengah-tengah masyarakat seakan akan memberikan sebuah wawasan tersendiri akan sebuah keistimewaan sebuah daerah yang ada dalam lingkup Negara Kesatuan Indonesia.

Pandangan dari para pengamat, tokoh masyarakat dan politisi hampir seluruhnya menanggapi dua hal di atas. Terdapat dua pembungkus utama dalam wacana ini agar tampak rasional sebagai argumen. Pembungkus pertama adalah bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan model demokrasi Indonesia. Pembungkus pertama ini biasanya langsung disertai pernyataan bahwa Sultan bagaimanapun akan diberi kondisi istimewa dalam proses pemilihan, yaitu tidak memerlukan kendaraan partai politik. Pembungkus kedua sebagai tandingan adalah bahwa demokrasi tidak harus mengambil bentuk

¹⁸ Meuthia Ganie-Rochman, "*Ujian Demokrasi Kita: Keistimewaan Yogyakarta*", dalam <http://boyendratamin.com/artikel/70/1/ujian-demokrasi-kita-keistimewaan-yogyakarta.html>, Akses 12 januari 2012.

pemilihan langsung, karena rakyat Yogya mayoritas menginginkan mekanisme yang telah berjalan sekarang. Masing-masing pembungkus mempunyai pijakan pasal dalam konstitusi.¹⁹

Perbedaan pandangan antara kelompok masyarakat yang pro maupun yang kontra terhadap penetapan tentu sah saja di negara demokrasi. Dua sisi itu sama-sama dibuka peluangnya melalui tafsir UUD 1945 (hasil amandemen). Satu sisi berpijak pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan *adanya pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis*. Sisi yang lain, Pasal 18B ayat (1) juga mengatur : "negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang".²⁰ Sepanjang perdebatan ini tetap dalam koridor untuk mencari sebuah kemaslahatan dan desain terbaik untuk masyarakat dan daerah Yogyakarta dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah diskursus yang perlu diapresiasi dan menjadi perhatian kita bersama. Namun semakin hari dialektika ini juga bergulir bak bola liar ke hal-hal yang kurang proporsional dan insubstansional, seperti sudah ada muncul gejala keinginan daerah lain untuk diakui dan dihidupkan kembali keistimewaan daerahnya, bahkan ada letupan opini yang lebih ekstrim bahwasanya RUU DIY

¹⁹ Meuthia Ganie-Rochman, "Ujian Demokrasi Kita: Keistimewaan Yogyakarta", dalam <http://boyyendratamin.com/artikel/70/1/ujian-demokrasi-kita-keistimewaan-yogyakarta.html>, Akses 12 januari 2012.

²⁰ Ni'matul Huda, "Problematika Pengaturan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Konstitusi PKHK-FH Universitas Janabdra Yogyakarta*, Volume IV No. 1, Juni 2011, hlm. 10.

dipersepsikan lebih kearah kepentingan politik jangka pendek, dan letupan-letupan suara miring lainnya.²¹

Permasalahanya adalah, bagaimana mempertemukan kedua pasal hasil amandemen tersebut untuk mengatur DIY. Apakah dalam UUD 1945 dikenal adanya pasal-pasal yang *lex specialis* dan *lex generalis*? Apakah Pasal 18B ayat (1) merupakan *lex specialis* terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dalam konteks DIY? Lalu bagaimana harus memaknai keistimewaan DIY pasca amandemen UUD 1945?²²

Atas dasar uraian diatas maka penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian yang dibentuk dalam suatu tesis yang berjudul **"Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 (Studi terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur)"**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur?
2. Bagaimanakah konsep keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang ideal di masa yang akan datang?

²¹ Empi Muslion, "Melepas Pasung Keistimewaan Yogyakarta", dalam <http://empimuslion.wordpress.com/2011/01/12/melepas-pasung-keistimewaan-yogyakarta/>, Akses 12 Januari 2012.

²² Ni'matul Huda, Problematika Pengaturan... *op. cit.*, hlm. 10-11.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur?
2. Untuk mengetahui konsep keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang ideal di masa yang akan datang?

D. Manfaat Penelitian

a. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini diselesaikan sebagai syarat untuk mendapatkan gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, dan tentunya diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan cakrawala pemikiran dalam bidang ilmu hukum khususnya Hukum Ketatanegaraan di Indonesia.

b. Bagi Instansi Terkait

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi instansi terkait khususnya yang bersentuhan langsung dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta.

c. Bagi Masyarakat

Bagi masyarakat luas juga diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan literatur bagi peneliti sejenis, serta kalangan akademisi yang bersentuhan langsung dengan bidang ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara Indonesia.

E. Kerangka Teori

Negara Kesatuan

Suatu negara disebut negara kesatuan apabila dalam lingkungan negara itu tidak terdapat daerah-daerah yang disebut negara, negara kesatuan adalah negara tunggal, negara terdiri dari satu negara saja. Menurut *C.S.T. Kansil*, negara kesatuan adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah.²³ *Soehino* berpendapat, ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang bersusun tunggal, oleh karena itu disebut juga negara Unitaris; yaitu negara yang di dalam wilayah negaranya tidak terdapat daerah-daerah yang berstatus negara, jadi tidak ada negara dalam negara.²⁴ Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah. Menurut *Tedjo Sumarto*, dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara, yang ada negara dibagi dalam daerah-daerah dan tidak terdiri dari negara-negara bagian. Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide pemersatu, artinya bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita

²³ C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hlm. 3.

²⁴ Soehino, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila Dan UUD 1945 Adalah Negara Hukum*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty, 1985), hlm. 114-115.

hukum dan cita-cita moral negara persatuan yaitu melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya.²⁵

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu Pemerintah Pusat. Meskipun di dalam negara kesatuan tersebut, wilayah negara di bagi dalam bagian-bagian atau daerah-daerah, tetapi kedaulatan sepenuhnya tetap di pegang sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat. Secara teori, suatu negara yang berbentuk kesatuan dapat menggunakan atau menganut salah satu dari dua sistem yang ada, yaitu sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi.²⁶ Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat tersebut. Lain halnya dengan negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi, yang memberikan kekuasaan kepada daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan. Menurut **C.F. Strong**, esensi dari negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya (*the sovereignty*) tidak terbagi-bagi, atau dengan kata lain kekuasaan Pemerintah Pusat-nya tak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain badan pembentuk undang-undang Pusat.²⁷

²⁵ Tedjo Sumarto, *Bentuk Negara Dan Implementasinya Menurut UUD 1945*, Dikutip dari Padmo Wahjono (Ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 22.

²⁶ Sri Soemantri Martosoewignyo, *Bentuk Negara Dan Implementasinya Berdasarkan UUD 1945*, Dikutip dari Padmo Wahjono (Ed), *Masalah...op. cit.*, hlm. 40.

²⁷ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Dikutip dari Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hlm. 48.

Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), dinyatakan dengan tegas bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip negara kesatuan ialah pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintahan Daerah (*local government*).²⁸ Dalam suatu negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi lagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan Pemerintahan Daerah (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara kesatuan ialah pemerintah pusat.²⁹ Adapun prinsip dan titik berat negara kesatuan ialah bahwa pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat (*central government*) sedangkan Pemerintah Daerah (*local government*) memiliki kewenangan/kekuasaan di dasarkan pada penerapan asas desentralisasi.

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan ekonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.³⁰

²⁸ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah: Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2007), hlm. 6.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, hlm. 7.

Pemerintahan Daerah

Pemerintahan di daerah merupakan bagian yang integral dalam sistem politik dan pembangunan nasional sehingga garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintahan di daerah ini harus konsisten dengan wawasan dan sistem politik nasional.³¹ Masalah pemerintahan di daerah pasti timbul sebagai konsekuensi dari suatu negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam pemerintahan demokratis. Seiring dengan perubahan UUD 1945 dan pergeseran garis politik yang terjadi di negara Indonesia, tentunya membuat perundang-undangan mengenai pemerintahan di daerah turut mengalami perubahan. Perubahan UUD maupun pergeseran dari garis politik, dipandang sebagai usaha konstitusional untuk menemukan pola struktur mekanisme yang lebih serasi dengan sifat, dan kepribadian Indonesia untuk diterapkan di negara ini.³²

Dasar hukum dari adanya pemerintahan daerah terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, menyebutkan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Kemudian mengenai pemerintah di daerah diatur lebih rinci dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

³¹ M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangn Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 16.

³² *Ibid.*, hlm. 56-57.

Pengertian pemerintahan daerah dapat ditemui pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Secara lebih spesifik dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menjelaskan “Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Selanjutnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah, dimana dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Pemerintahan Daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (*desentralisasi*) dan tugas pembantuan. Asas *dekonsentrasi* hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam

Undang-Undang Dasar.³³ Karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten dan kota adalah hubungan yang tidak bersifat hirarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi sebagaimana mestinya.³⁴

Dari segi ketatanegaraan, masalah pemerintahan daerah adalah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara dan perihal pemerintahan daerah itu sendiri serta hubungannya dengan pemerintah pusat bergantung kepada bentuk dan susunan negaranya, yakni apakah negara itu berbentuk kesatuan atau berbentuk serikat.³⁵ Di sepanjang sejarah pertumbuhan dan perkembangan ketatanegaraan Indonesia, khususnya mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah telah mengalami pergeseran-pergeseran garis kebijaksanaan dan perubahan-perubahan aturan hukum, hal ini dilakukan untuk menemukan pola pemerintahan daerah yang benar-benar konsisten dengan isi dan semangat UUD 1945. Beberapa ajaran dan teori tentang pemberian otonomi kepada daerah telah dicoba diterapkan melalui undang-undang. Kepustakaan mengenal beberapa jenis otonomi dilihat dari segi sistem yang dianut, yaitu teori otonomi materiil, teori otonomi riil, teori otonomi seluas-luasnya namun pada akhirnya Indonesia sampai

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 271.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 271-272.

³⁵ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Cetakan Pertama (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 138.

pada pilihan ajaran semangat Pancasila dan UUD 1945 yang berasas persatuan dan kesatuan bangsa yaitu otonomi yang "luas dan bertanggungjawab".³⁶

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi Daerah

Pengertian Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³⁷ Menurut Bagir Manan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut.³⁸ Otonomi daerah atau pemerintahan daerah seharusnya mendapat perhatian yang tidak kalah penting dalam

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Lihat UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Bab I, Pasal 1.

³⁸ Bagir Manan, *Perjalanan Historis ... op. cit.*, hlm. 2.

pembaharuan UUD 1945. Sejarah ketatanegaraan Indonesia sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara.³⁹

Pemberian otonomi kepada daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia esensinya telah terakomodasi dalam Pasal 18 UUD 1945 yang intinya, bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar (propinsi) dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil.⁴⁰ Pelaksanaan otonomi daerah kelihatannya memang sederhana, namun sebenarnya mengandung pengertian yang cukup luas dan rumit, karena di dalamnya tersimpul makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat, dan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat yang berkeadilan.⁴¹ Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak dan berpulau-pulau. Otonomi daerah haruslah menjadi dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum, serta merupakan cara memelihara negara kesatuan.

Secara teoritis pelaksanaan otonomi daerah berlatar belakang dari adanya tujuan politis dan tujuan administratif yang ingin dicapai oleh pemerintah suatu negara. Sementara itu dari tujuan administratif alasan rasional membentuk pemerintahan daerah adalah untuk mencapai efisiensi ekonomis melalui desentralisasi perencanaan, pengambilan keputusan, pengadaan pelayanan

³⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Ketiga (Yogyakarta: PSH FH UII, 2004), hlm. 3.

⁴⁰ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda Dan Anggota DPRD*, Cetakan Keempat (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 6.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 7.

masyarakat dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunan. Perkembangan otonomi sangat berkait erat dengan perkembangan politik di tingkat nasional. Suasana politik di tingkat nasional akan mewarnai suasana politik di tingkat lokal dan pada gilirannya akan mewarnai politik desentralisasi yang diterapkan oleh pemerintah yang berkuasa.⁴²

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan, tetapi otonomi merupakan sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.⁴³ Otonomi daerah juga bertalian erat dengan demokrasi, oleh karena itu harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah. Sebagai salah satu sendi negara yang demokratis, desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam rangka menjawab berbagai persoalan yang dihadapi negara dan bangsa sekarang dan di masa datang.⁴⁴

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal.⁴⁵ Pemencaran kekuasaan secara horizontal (ke samping) melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat

⁴² *Ibid.*

⁴³ Bagir Manan, *Menyongsong ... op. cit.*, hlm. 24.

⁴⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 113.

⁴⁵ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 185.

yang berkedudukan sejajar seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme check and balances, sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah Otonom yang memikul hak desentralisasi.⁴⁶

Dalam konteks Negara Kesatuan, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di Indonesia mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu⁴⁷

1) *Desentralisasi* adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan. Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan.

2) *Dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan.

3) *Tugas pembantuan (medebewind)* adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria Bekerjasama Dengan INSIST "Press", 2000), hlm. 11.

Desentralisasi merupakan instrumen pencapaian tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa yang demokratis. Apabila dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan :⁴⁸

1. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Hal-hal yang diatur dan diurus oleh pemerintah daerah ialah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerahdaerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya daerah.⁴⁹ Jadi desentralisasi adalah penyerahan wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi / lembaga / pejabat yang lebih tinggi kepada institusi / lembaga / pejabat bawahannya sehingga yang disertai atau dilimpahi wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tersebut.⁵⁰

Ada dua jenis desentralisasi, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dan batas pengaturan termaksud adalah daerah; sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud

⁴⁸ Bagir Manan, *Menyongsong ... op. cit.*, hlm. 174-175.

⁴⁹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 1991), hlm.14.

⁵⁰ Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati ... op. cit.*, hlm. 11.

adalah jenis fungsi itu sendiri, misalnya soal Pendidikan dan kebudayaan, pertanian, kesehatan, dan lain-lain.⁵¹

Semangat pemerintah dalam pemberian otonomi dari waktu ke waktu terus berubah, dari otonomi dengan nuansa demokratis ke otonomi yang bercirikan liberal, dilanjutkan ke “Otonomi seluas-luasnya”, selanjutnya kepada “Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab” dan terakhir dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah yang baru, digunakan konsep “Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab” sampai munculnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru Undang-Undang (UU) No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta perubahannya UU No. 12 Tahun 2008 yang diharapkan dapat menjanjikan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri atau otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Namun pelaksanaan konsep otonomi daerah tersebut belum berjalan sebagaimana mestinya jika diukur dalam pemahaman masyarakat awam bahkan dalam jajaran birokrasi pun terdapat perbedaan dimana otonomi lebih dipahami sebagai pemindahan “kekuasaan politik” dari pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah, sehingga pemegang kekuasaan politik tersebut menganggap ia dapat bebas atau bahkan keluar dari pengaruh Pemerintahan Pusat, berbuat sekehendaknya atas nama otonomi daerah tanpa memperhatikan hakekat sebenarnya dari otonomi tersebut.

Ada beberapa alasan mengapa Pemerintah Pusat perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Alasan-alasan ini di dasarkan pada kondisi ideal yang di inginkan, sekaligus memberikan landasan filosofis bagi

⁵¹ *Ibid.*

penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara. Alasan-alasan tersebut adalah:⁵²

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan. Desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik. Penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan. Alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh Pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.
4. Dari sudut kultural. Desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi. Desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Desentralisasi akan didapati apabila wewenang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan yang tingkatannya lebih rendah yang mandiri dan bersifat otonom. Desentralisasi bukan hanya sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah.⁵³

⁵² Bambang Yudoyono, Otonomi Daerah ... *op. cit.*, hlm. 20-21.

⁵³ Bagir Manan, Menyongsong ... *op. cit.*, hlm. 173-174.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder dinamakan Penelitian Hukum Normatif.⁵⁴ Penyusun dalam menyusun Penelitian ini menggunakan data sekunder, sehingga Penelitian Hukum ini adalah Penelitian Hukum Normatif.

2. Objek Penelitian

Objek Penelitian ini ialah "Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 (Studi terhadap Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta)".

3. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum pada umumnya di bedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer, sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.⁵⁵

⁵⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ketujuh (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), hlm. 13.

⁵⁵ *Ibid.*

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, penyusun menggunakan data sekunder yang mencakup :⁵⁶

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat sebagai hukum positif serta berhubungan erat dengan permasalahan yang akan diteliti, yaitu :

- i. Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen
- ii. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta
- iii. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- iv. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih lanjut hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan primer, seperti :

- i. Buku-buku literatur
- ii. Karya Ilmiah (Artikel)
- iii. Teori-teori hukum
- iv. Yurisprudensi
- v. Doktrin

⁵⁶ *Ibid.*

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer, sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, bahan Kepustakaan menjadi tumpuan yang utama. Yang dimaksud Penelitian Kepustakaan adalah menginventarisir, meneliti, atau menguji bahan-bahan hukum atau data tertulis baik berupa kitab-kitab, perundang-undangan, buku, jurnal, surat kabar, serta bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

5. Pengolahan Bahan Hukum

Berisi uraian prosedur pengumpulan bahan hukum baik primer, sekunder dan juga tersier, yang kemudian bahan hukum tersebut diinventarisasi dan diklasifikasikan sesuai dengan masalah yang diteliti, lalu bahan hukum tersebut dibahas, dipaparkan, disistematisasi, dan dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku, yang kemudian disusun secara sistematis, logis, dan yuridis serta dipaparkan secara Deskriptif untuk mendapatkan gambaran tentang permasalahan yang diteliti.

6. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

a. Pendekatan Yuridis, yaitu metode penyusunan yang mendeskripsikan fakta-fakta yang digali dari objek penelitian untuk dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan.

b. Pendekatan Historis, yaitu metode penyusunan yang mendeskripsikan fakta-fakta yang digali berdasarkan nilai-nilai serta perjalanan sejarah yang terkait dengan penelitian.

7. Analisis Bahan Hukum

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode Kualitatif, yaitu suatu metode berfikir dimana data yang diperoleh akan dikaji dari segi hukumnya, kaitannya dengan kaidah dan norma hukum.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian Tesis ini terfokus pada Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Untuk memperoleh informasi dan pemahaman terhadap isi penulisan tesis ini, maka sistematika penulisannya dapat diuraikan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan. Pada awal Bab ini dibahas tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

Bab II Tinjauan Umum Tentang Teori Demokrasi dan Pemerintahan Daerah. Dalam Bab ini dibahas mengenai Teori Demokrasi dan Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah

Bab III Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Bab ini dibahas mengenai Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia

Bab IV Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Dalam Bab ini dibahas mengenai Pengaturan Daerah Istimewa Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

BAB V Penutup. Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan saran yang berisi kontribusi pemikiran.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Teori Demokrasi Dan Pemilihan Kepala Daerah

Teori Demokrasi

Teori Demokrasi merupakan salah satu materi pokok dalam konstitusi, sebab teori ini sangat menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, salah satunya adalah tentang prinsip-prinsip kekuasaan rakyat dalam sistem pemerintahan negara.⁵⁷ Menurut *Joseph Schumpeter*, demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Metode demokratis adalah penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara.⁵⁸

Ditinjau dari sejarahnya, konsep demokrasi mula-mula berasal dari Eropa yaitu terdapat di negara-kota (*city-state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh warga negara, yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.⁵⁹ Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara

⁵⁷ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah Di Era Demokrasi Langsung* (Yogyakarta: Toga Press, 2006), hlm. 54.

⁵⁸ Georg Sorensen, *Demokrasi Dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 14.

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 10.

efektif, karena berlangsung dalam kondisi yang sangat sederhana, wilayahnya terbatas (Negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagi pula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁶⁰

Sejarah demokrasi memiliki perjalanan yang panjang dan penuh dengan aliran pemikiran dari beberapa tokoh atau filosof. Selain itu, perjalanan demokrasi juga ditandai dengan jatuh banggunya sebuah negara dalam mengapresiasi sistem yang baru. Satu yang patut disimpulkan adalah sebuah masyarakat atau negara yang akan mengadopsi sistem demokrasi, setelah sebelumnya memakai sistem yang lama, memerlukan waktu yang panjang dan penuh dengan pertentangan yang tak jarang menimbulkan pertumpahan darah.⁶¹ Setelah sebelumnya belajar dari peradaban Yunani yang merupakan akar lahirnya berbagai ilmu pengetahuan, para pemikir lebih menitikberatkan demokrasi sebagai sebuah konsep untuk menuju kehidupan bernegara yang lebih baik dan bermartabat, meski ada beberapa pemikir yang menilai demokrasi bukan sebagai jalan untuk menuntun ke arah yang lebih baik.⁶²

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta : Total Media, 2007), hlm. 76-77.

⁶² *Ibid.*, hlm. 77.

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusionil, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional.⁶³ Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”.⁶⁴ Demokrasi berasal dari perkataan Yunani, *demos* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan, jadi demokrata memiliki arti *pemerintahan rakyat*, kekuasaan rakyat, atau suatu bentuk pemerintahan negara, dimana rakyat berpengaruh di atasnya, atau pemerintahan rakyat. Diantara sekian banyak aliran fikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi tetapi pada hakekatnya mendasarkan dirinya atas komunisme.⁶⁵ Perbedaan diantara kedua aliran tersebut adalah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter.⁶⁶

⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Pertama (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 241.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.* hlm. 242-243.

⁶⁶ *Ibid.* hlm. 243.

Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni :⁶⁷

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*).
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*)
3. Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur (*orderly succession of rulers*).
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*).
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*).
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut :⁶⁸

1. Pemerintahan yang bertanggungjawab.
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Demokrasi adalah suatu pola pemerintahan, dimana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah, atau dengan kata lain pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat, dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang.⁶⁹

⁶⁷ Ni'matul Huda, Negara Hukum ... *op. cit.*, hlm. 13.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 14.

⁶⁹ Abdul Aziz Hakim, Distorsi ... *op. cit.*, hlm. 96.

Menurut **G Powell Jr.** ada 5 kriteria terwujudnya demokrasi yaitu :⁷⁰

1. Pemerintah mengklaim mewakili hasrat warga negara.
2. Klaim berdasarkan pada adanya pemilihan kompetisi secara berkala antara calon alternatif.
3. Kebanyakan orang dewasa dapat ikut serta, baik sebagai pemilih maupun sebagai calon untuk dipilih.
4. Pemilihan bebas.
5. Para warga negara memiliki kebebasan-kebebasan dasar, yaitu kebebasan berbicara, pers, berkumpul dan berorganisasi, serta membentuk partai politik.

Menurut **Amien Rais**, dalam sebuah pengantarnya menyebutkan bahwa paling tidak ada sepuluh kriteria demokrasi, yaitu:⁷¹

1. *Partisipasi dalam Pembuatan Keputusan.* Partisipasi rakyat dalam proses pembuatan keputusan sudah tentu tidak dapat dilakukan secara langsung, tetapi lewat partisipasi para wakil yang terpilih oleh rakyat secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam pemilihan Umum.

2. *Persamaan Di Depan Hukum.* Negara Demokrasi selalu merupakan negara *rule of law* harus ditaati oleh seluruh warga negara tanpa membedakan latar belakang apapun.

3. *Distribusi Pendapatan Secara Adil.* Distribusi pendapatan yang adil merupakan prinsip demokrasi yang tidak dapat diabaikan.

4. *Kesempatan Pendidikan Yang Sama.* Dalam masyarakat yang sudah mulai memasuki tahap industri, pendidikan menjadi faktor krusial yang menentukan apakah seseorang dapat memperoleh pekerjaan dan penghasilan lebih tinggi

5. *Empat Macam Kebebasan.* Empat macam kebebasan yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan persuratkabaran, kebebasan berkumpul dan

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 106.

⁷¹ M. Amien Rais (Pengantar), *Demokrasi Dan Proses Politik*, Cetakan Pertama (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. xvii-xxiv.

kebebasan beragama.

6. *Ketersediaan dan Keterbukaan Informasi*. Rakyat perlu mengetahui tidak saja kualitas para pemimpinnya, melainkan juga situasi yang selalu berkembang yang mempengaruhi kehidupannya, dan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintahnya.

7. *Mengindahkan Fatsoen*. Demokrasi memiliki *Fatsoen* atau dapat disebut “*tata karma politik*” yang harus selalu diindahkan. *Fatsoen* ini memang tidak tertulis, akan tetapi sangat jelas bagi setiap orang yang telah paham tentang nilai-nilai demokrasi.

8. *Kebebasan Individu*. Hukum untuk hidup secara bebas dan memiliki privacy seperti yang diinginkan adalah suatu prinsip demokrasi.

9. *Semangat Kerjasama*. Spirit atau kerjasama di antara para warganegara untuk melestarikan nilai-nilai luhur yang telah disepakati bersama merupakan prinsip lain yang harus dikembangkan.

10. *Hak Untuk Protes*. Demokrasi memiliki suatu mekanisme koreksi yang harus difungsikan setiap kali terjadi penyelewengan.

Sri Soemantri, memberikan empat kriteria pembuatan produk hukum demokratis yaitu :⁷²

1. Hukum tidak dapat ditetapkan kecuali keputusan / persetujuan wakil-wakil rakyat yang dipilih secara bebas;
2. Hasil Pemilihan Umum atau campur tangan badan perwakilan dapat mengakibatkan pergantian orang-orang pemerintahan;
3. Pemerintahan harus terbuka;
4. Kepentingan minoritas harus dipertimbangkan;

⁷² Abdul Aziz Hakim, *loc. cit.*

Menurut **Robert Dahl**, sifat dasar demokrasi adalah responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya yang setara secara politis. Responsifitas semacam itu mensyaratkan warga negara yang memiliki kesempatan untuk : (1) merumuskan preferensinya, (2) menunjukkan preferensinya kepada warga-warga lain dan pemerintah melalui tindakan pribadi dan kolektif, dan (3) memberikan bobot yang sama pada preferensinya yang dilakukan oleh warga negara, di mana ketiga kesempatan ini pada gilirannya tergantung pada sejumlah jaminan kelembagaan berikut ini:⁷³

1. Kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota organisasi.
2. Kebebasan mengeluarkan pendapat.
3. Hak Memilih.
4. Kesempatan menjadi pejabat pemerintah.
5. Hak bagi pemimpin politik untuk bersaing dalam mencari dukungan dan dalam meraih suara.
6. Sumber-sumber informasi alternatif.
7. Pemilihan Umum yang bebas dan adil.
8. Lembaga yang membuat kebijakan pemerintah tergantung pada perolehan suara dan pengungkapan preferensi lainnya.

Menurut **Franz Magnis-Suseno SJ**, bahwa secara hakiki sebuah negara dikatakan sebagai negara demokrasi apabila mengandung:⁷⁴ (1) Negara Hukum; (2) Pemerintahan dibawah kontrol masyarakat; (3) Pemilihan Umum yang bebas; (4) Prinsip Mayoritas; (5) Adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis seperti hak berpendapat, hak berkumpul, hak berserikat.

Menurut **Moh. Mahfud MD**, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai dasar dalam bernegara. *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; *Kedua*, demokrasi sebagai

⁷³ Georg Sorensen, *Demokrasi ... op. cit.*, hlm 18-19.

⁷⁴ Franz Magnis-Suseno SJ, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm. 58.

asas kenegaraan yang secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda.⁷⁵

Menurut *Hans Kelsen*, ide demokrasi berawal dari keinginan manusia untuk menikmati kebebasan (*free will*). Kebebasan yang mungkin didapat dalam masyarakat, dan khususnya di dalam negara, tidak bisa berarti kebebasan dari setiap ikatan, tetapi hanya bisa berupa kebebasan dari satu macam ikatan tertentu.⁷⁶

Secara etimologi, asal kata demokrasi berasal dari bahasa latin, yakni *demos*, yang artinya rakyat dan *kratos*, yang artinya pemerintahan. Sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi artinya pemerintahan rakyat. Sementara itu menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (KUBI) merumuskan demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, atau disebut juga pemerintahan rakyat, dan gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bbagi semua warga negara. Sementara itu dalam Oxford English Dictionary disebutkan bahwa deokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, bentuk pemerintahannya terletak pada kedaulatan rakyat secara menyeluruh, dan dijalankan secara langsung oleh rakyat atau oleh pejabat yang dipilih oleh rakyat.⁷⁷

⁷⁵ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 5-6.

⁷⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2006), hlm. 404.

⁷⁷ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan Di Indonesia Dan Masa Depan MPR RI* (Bandung: FokusMedia, 2009), hlm. 34.

Sedangkan secara epistemologi, istilah demokrasi dapat dikemukakan oleh beberapa tokoh yang tentu memiliki pandangan dan pemahaman yang berbeda diantara para ahli, hal ini didasari pada sudut pandang masing-masing terhadap makna demokrasi tersebut yang berbeda. *E. E. Schattschneider* memberikan pengertian, demokrasi adalah sistem politik yang kompetitif di mana terdapat persaingan antara para pemimpin dan organisasi-organisasi dalam menjabarkan alternatif-alternatif kebijakan publik sehingga public dapat turut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.⁷⁸ Menurut *H. L. Mencken*, demokrasi adalah sebuah teori yang mana rakyat tahu apa yang mereka butuhkan dan pantas dapatkan sangat berat, sedangkan *G. B. Shaw* berpendapat bahwa demokrasi adalah “pemilu pengganti” oleh pihak yang tidak kompeten di mana banyak kesepakatan yang diselewengkan.⁷⁹ *Soekarno* mengatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat. Cara pemerintahan yang memberi hak kepada semua rakyat untuk memerintah. Sementara **Muhammad Hatta** mengartikan kedemokrasian adalah keyakinan keadilan segenap bangsa Indonesia, bukan hanya keyakinan impor cap *Volkssouvereinteit* atau lain, melainkan keyakinan Indonesia sejati. Keyakinan ini mesti menjadi semboyan segala partai di Indonesia, dan mesti menjadi dasar susunan Indonesia merdeka di masa yang akan datang. Kemudian *Moh. Natsir* mengatakan bahwa demokrasi merupakan dasar hidup yang kuat dalam hati seluruh bangsa Indonesia. Sementara itu, *Tatu Vanhannen* berpendapat bahwa demokrasi adalah sistem politik dimana

⁷⁸ E. E. Schattsneider, *The Semisovereign People*, Holt, Reinhart and Winston, Dikutip dari Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan ... *op. cit.*, hlm. 35.

⁷⁹ James N. Danziger, *Understanding the Political World: A comparative Introduction to Political Science*, Dikutip dari Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan ... *loc. cit.*

kelompok-kelompok yang berbeda secara legal merupakan entitas yang berhak berkompetisi untuk mengejar kekuasaan dan di mana pemegang kekuasaan institusional dipilih oleh rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat.⁸⁰

Menurut *Kranenburg* ciri demokrasi modern dibedakan dalam tiga golongan yaitu:⁸¹

- a. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer.
- b. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan pemisahan kekuasaan.
- c. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat (yaitu misalnya dengan referendum atau adanya hak inisiatif daripada rakyat).

Pemilihan Kepala Daerah

Perubahan sistem otonomi daerah (*desentralisme*) khususnya dalam sistem pemerintahan daerah (*local government*), dengan melahirkan berbagai produk perundang-undangan, sebagai sebuah keniscayaan dari hasil prosesi ideal dalam amandemen UUD 1945 (konstitusi RI), dalam memformulasikan cita-cita dan tujuan bangsa seperti tergambar dalam pembukaan UUD 1945, sungguh melahirkan bentuk dan warna warni sistem ketatanegaraan. Hal yang sangat prinsipil dalam memproduksi perundang-undangan adalah tentang mekanisme pemilihan kepala daerah dari demokrasi tak langsung (*direct democracy*) ke dalam sistem demokrasi langsung (*indirect democracy*).

⁸⁰ Tatu Vanhannen, *Prospects of Democracy: A study of 172 Countries*, Dikutip dari Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan ... op. cit.*, hlm. 36.

⁸¹ Rusminah, *Bentuk Pemerintahan Dan Implementasinya Berdasarkan Undang-Undang Dasar*, Dikutip dari Padmo Wahjono (Ed), *Masalah...op. cit.*, hlm. 55.

Pemilihan kepala eksekutif (Gubernur, Bupati/Walikota) serta anggota-anggota legislatif lokal secara langsung merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Tanpa itu, amanat desentralisasi berbagai kewenangan dari pusat (politik, administratif, fiskal, dan ekonomi) kepada daerah, pada pelaksanaannya hanya berupa desentralisasi KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Sebagus apa pun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri.

Dengan bergulirnya era reformasi yang menuntut perubahan di segala bidang terutama demokratisasi, maka ditetapkanlah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Adapun maksud dari ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut adalah untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, walaupun dalam ketentuannya disebutkan bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut menganut asas desentralisasi namun pada kenyataannya bersifat sentralistik. Karena itu, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam koridor demokrasi termasuk di dalamnya adalah proses Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Dengan semangat otonomi dan desentralisasi maka demokrasi akan terbangun dari bawah karena dengan adanya pemerintahan daerah yang mandiri, yang ditopang dengan praktek-praktek demokrasi yang benar dan baik, maka masyarakat daerah akan terbiasa dengan demokrasi sehingga akan menjadi pilar bagi pengembangan demokrasi

dalam pemerintahan nasional.⁸² Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang mereka miliki, baik yang menyangkut rekrutmen (Pemilihan Kepala Daerah) ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat dan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi dominannya orang-orang di Jakarta. Masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari Jakarta itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.⁸³

Otonomi daerah harus dipahami sebagai lahirnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan transparan, baik dalam proses pengisian jabatan maupun pembentukan kebijakan daerah. Implementasi prinsip-prinsip demokrasi harus tercermin dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terkecuali dalam proses pemilihan kepala daerah. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Disamping itu Pasal 56 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan

⁸² Syauckani, HR. dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm.14.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 278.

Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Adapun yang dimaksud dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara bersamaan adalah bahwa calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dipilih secara berpasangan. Pemilihan secara bersamaan ini dimaksudkan untuk menjamin kerja sama yang harmonis antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diarahkan dalam suatu pemilihan yang demokratis yang dilakukan oleh rakyat. Mengingat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sejalan dengan hal tersebut, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.

Sejarah politik ketatanegaraan mencatat, khususnya sistem pemilihan kepala daerah (pilkada), telah dilakukan dalam tiga sistem. Yakni sistem penunjukan/pengangkatan oleh pemerintah pusat (masa kolonial Belanda, Jepang), Undang-Undang No. 27 Tahun 1902, Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960, sistem pemilihan perwakilan semu (Undang-Undang No. 5 Tahun 1974), dan sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999). Penerapan

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 maupun Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 disertai alasan "situasi yang memaksa". Ketiga sistem di atas memiliki kelemahan dengan derajat variatif. Sistem penunjukan/pengangkatan mengandung subjektivitas dan diskriminasi yang kental dengan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Para kepala daerah terpilih sangat tunduk pada pusat, dan sebagian besar teridentifikasi sebagai keluarga kepala daerah terdahulu. Penelitian Sutherland menunjukkan, pada tahun 1930, dari 75 orang bupati, 30 menggantikan ayahnya, 3 orang menggantikan mertuanya, 24 orang berasal dari kabupaten lain, dan hanya 18 orang yang tidak mempunyai pertalian kekeluargaan dengan seorang bupati dari garis kakek atau ayah mertua (Sutherland, *The Making of A Bureaucratic Elite: 1979*)⁸⁴. Dalam sistem pemilihan perwakilan semu (UU No. 4 Tahun 1975) juga ditentukan penyimpangan yang cukup menarik. Syaukani HR. Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid menggambarkan bahwa rekrutmen politik lokal ditentukan oleh orang Jakarta, khususnya pejabat Depdagri untuk pengisian jabatan Bupati, Walikota, sekretaris daerah, dan kepala dinas di propinsi. Sementara untuk jabatan Gubernur ditentukan oleh Depdagri, markas besar TNI, dan sekretariat negara.⁸⁵

Maka dengan adanya amandemen konstitusi dalam UUD 1945 hasil amandemen kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000, khusus pada pasal 18, ayat 4 UUD 1945 tidak disebutkan secara jelas tentang sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Adapun bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut: "*Gubernur, Bupati, dan*

⁸⁴ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi ... op. cit.*, hlm. 221.

⁸⁵ Joko J. Prihatmoko, *Pilkada langsung, Solusi Pemacetan Demokrasi Catatan Untuk Didik G Suharto*, Harian Suara Merdeka, Jum'at, 19 November 2004 (Kumpulan Kliping Koran).

Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis ".

Menurut *Amien Rais*, pasal ini tidak terinci, namun menurutnya bahwa pasal ini tampak ada dua alternatif.⁸⁶ *Pertama*, mekanisme pemilihan versi dulu yaitu lewat DPRD atau legislatif, dan *Kedua*, dengan memakai mekanisme secara langsung seperti penerapan sekarang ini. Namun dengan keluarnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sesungguhnya merubah berbagai tafsiran (*multi, interpretative*) terhadap teks yang ada dalam redaksi pasal 18, ayat 4 tersebut. Sebab UU No. 32 Tahun 2004 secara jelas mempertegas tentang sistem pemilihan kepala daerah yaitu dalam Pasal 24 ayat 5 telah menentukan bahwa "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan* "; Dalam Pasal 56 ditentukan pula bahwa "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*".

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon yang bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Sebab, sabagus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak

⁸⁶ Amien Rais, *Mandat Langsung Dari Rakyat*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema "*Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal*", diselenggarakan oleh ADERKSI, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan langsung Kepala Daerah Transformasi menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung. hlm. IV.

akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan.⁸⁷ Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratik yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain, mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratik pula.⁸⁸

Memang salah satu hal yang sangat dibanggakan dalam pembuatan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah karena dalam UU ini telah dimuat satu asas tentang sistem pemilihan secara langsung Kepala Daerah, yang dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah tidak diterapkan walaupun kedua UU ini adalah produk dari klaim zaman era reformasi. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan pembaharuan dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, "Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden," *Jurnal Unisia* No.51/XXVII/2004, hlm. 10.

⁸⁸ Bagir Manan, *Menyongsong ... op. cit.*, hlm. 59.

Terdapat beberapa alasan normatif mengapa harus dilakukan pembaharuan, antara lain karena:⁸⁹

1. UUD 1945 sebagai hukum dasar telah dilakukan perubahan. Dimana sistem ketatanegaraan dan pengaturan mengenai pemerintahan daerah telah mengalami perubahan yang sangat mendasar.
2. TAP MPR No. IV / MPR /2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Otonomi Daerah, didalamnya secara tegas menghendaki agar UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah segera dilakukan revisi secara mendasar.
3. TAP MPR No. VI / MPR / 2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Lembaga Negara, antara lain didalamnya mengoreksi kelemahan-kelemahan pelaksanaan otonomi daerah untuk itu merekomendasikan kepada Presiden dan DPR bilamana diperlukan melakukan penyempurnaan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
4. UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk, yang didalamnya tidak lagi mencantumkan tugas DPRD memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian maka kepala daerah dipilih oleh rakyat, karena UUD Menghendaki pengisian Kepala Daerah melalui pemilihan. Artinya bila UU Susduk tidak menugaskan kepada DPRD, tidak boleh pengisian kepala daerah sera merta dilakukan oleh pemerintah melalui penunjukan atau pengangkatan.
5. UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang didalamnya menuangkan pelembagaan Pemilu harus diadopsi dalam tata cara pemilihan Kepala Daerah.
6. UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden, yang didalamnya menuangkan pelembagaan Pemilihan Presiden, asas dan tata caranya harus diakomodasi dalam tata cara pemilihan Kepala Daerah.

Disamping alasan-alasan Normatif diatas, terdapat alasan-alasan sosiologis dengan terjadinya tarik menarik kewenangan antara pusat dan daerah, ketidakserasian hubungan pemerintah dan daerah, ego kedaerahan, dan sebagainya, serta adanya alasan politis yang menempatkan antara Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD serta pengaturan yang menempatkan antara pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota tidak ada hubungan hirarkis. Dengan alasan

⁸⁹ Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal* (Malang: INTRANS Publishing, 2009), hlm. 87-89.

normatif, sosiologis, dan politis itulah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah perlu dilakukan revisi secara mendasar.

Sebagaimana dikemukakan oleh M. Ma'ruf selaku Menteri Dalam Negeri pada waktu kelahiran UU No. 32 Tahun 2004, ada beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Hal yang dikemukakan oleh M. Ma'ruf itu secara normatif dapat dipandang sebagai bagian dari penafsiran histories dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Adapun beberapa hal dimaksud adalah sebagai berikut:⁹⁰

1. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung. Hal ini bukan berarti latah ingin mengikuti berbagai komponen kepemimpinan yang telah terlebih dahulu dipilih secara langsung. Namun akomodasi terhadap tuntutan masyarakat ini kiranya menjadi bagian penting yang harus diakomodasikan yaitu untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya, seorang kepala daerah yang benar-benar sesuai dan bisa memimpin daerahnya.
2. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945, seperti telah diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini yang kemudian menjadi dasar dari lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 khususnya yang mengatur tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah dan aturan teknis lebih bawah.
3. Pilkada langsung dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civics education*). Proses pelaksanaan mulai dari pendataan sampai akhirnya adalah pelantikan kepala daerah dinilai sebagai media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.
4. Pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal, semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan

⁹⁰ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 139-140.

masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

5. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Didasari atau tidak, jumlah personil yang berkualitas dari kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin Partai Politik Besar yang memenangi pemilu 2004. karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini yang proses dan pelaksanaannya benar-benar secara terbuka dan dilaksanakan oleh rakyat demi peningkatan kualitas pelayanan terhadap mereka.

Kelima pertimbangan penting ini menjadi dasar mengapa penyelenggaraan pilkada langsung kemudian menjadi pilihan yang dinilai tepat untuk dilaksanakan. Dalam hal ini, pilkada dipersepsikan akan memberi jaminan sejumlah keunggulan didalam masyarakat dalam hal realisasi demokrasi yang sebenarnya pada tingkat lokal. Sedangkan menurut *Morison*, latar belakang perubahan fundamental mengenai pemilihan kepala daerah yaitu: *Pertama*, Presiden dipilih secara langsung dalam pemilu yang dilakukan pertama kali melalui pemilu tahun 2004, sementara kepala desa juga dilaksanakan secara langsung, mengapa pemilihan kepala daerah tidak dilakukan secara langsung. *Kedua*, pemilu kepala daerah akan lebih mewujudkan kedaulatan yang berada di tangan rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan adanya kedaulatan di tangan rakyat di pemerintahan daerah maka *money politic* tidak lagi banyak terjadi yang pada gilirannya nanti akan mempercepat kesejahteraan rakyat. *Ketiga*, secara yuridis, UU No 22 Tahun 1999 menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD sudah tidak sesuai lagi karena undang-undang ini merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD 1945. Sementara itu, sudah ada UU tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD (Undang-Undang No 22 Tahun 2003) yang tidak menyebutkan

adanya tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah. Hal ini ditafsirkan bahwa UU No 22 Tahun 2003 menginginkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung.⁹¹

Menurut *Amien Rais*, ada 3 manfaat yang bisa diambil dalam penerapan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu:⁹²

1. Adanya reduksi praktek *money politics* (politik uang) itu sampai pada titik minimal. Kita tidak usah menutup mata, tidak usah malu-malu mengakui, bahwa sebagian besar atau mungkin sebagian terbesar pemilihan walikota atau pemilihan bupati diseantero negara kita ini, umumnya melibatkan kasak-kusuk yang namanya politik uang. Jadi kalau pemilihan langsung diterapkan, politik uang (Insya Allah) bisa ditekan ke titik yang lebih mudah dari pada membungkam ratusan ribu atau jutaan rakyat. Itu suatu logika sederhana.
2. Jika pemilihan itu dilakukan secara langsung, maka mereka yang terpilih adalah memperoleh legitimasi yang betul-betul mantap. Karena dia langsung mendapat otoritas, langsung mendapatkan delegasi kekuasaan itu *bootom-up* kepada sang bupati, atau walikota atau gubernur. Ini menyangkut kemantapan sebuah pemerintahan daerah. Kalau dipilih secara langsung, ia akan mantap sekali. Gubernur, bupati atau walikota itu mengambil langkah dengan tegas, dengan jati diri, karena mandatnya itu berada langsung dari rakyat, dan bukan dari perwakilan yang secara langsung, yaitu dari DPRD.
3. Apabila dipilih secara langsung, maka rasa tanggung jawab walikota atau bupati, akan lebih besar kepada konstituen yang telah memilihnya.

Selanjutnya menurut *Lili Hasanuddin*, bahwa pemilihan dalam bingkai pemerintahan lokal yang demokratis, akan memberikan beberapa keuntungan, antara lain:⁹³

1. Rakyat bisa memilih pimpinan yang sesuai dengan hati nuraninya, sekaligus memberikan legitimasi yang besar bagi kepala daerah yang terpilih.
2. Menghindari peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktekkan

⁹¹ Morison, *Hukum Tata Negara Era Reformasi* (Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005), hlm. 199-200.

⁹² Amien Rais, *Mandat Langsung dari rakyat ... op. cit.*, hlm. IV - V.

⁹³ Lili Hasanuddin, *Pemilihan Kepala Daerah: Menuju Terwujudnya Pemerintahan Lokal yang Demokratis di Indonesia*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema "Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal", diselenggarakan oleh ADERKSI, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan langsung Kepala Daerah Transformasi menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm.14.

- politik uang.
3. Terbuka peluang munculnya calon-calon kepala daerah dari individu-individu yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memperhatikan kepentingan rakyat, bukan berdasarkan kepentingan partai tertentu, karena dengan sendirinya rakyat hanya akan memilih calon kepala daerah yang memiliki *track-record* yang baik dalam memperjuangkan kepentingan mereka.
 4. Mendorong calon kepala daerah mendekati rakyat agar bisa terpilih. Dengan demikian, tidak ada lagi orang yang tidak dikenal rakyat di suatu daerah tiba-tiba menjadi kepala daerah tersebut.
 5. Mendorong terjadinya peningkatan akuntabilitas pertanggung jawaban kepala daerah kepada rakyat.

Menurut *Bambang Widjayanto*, bahwa setidaknya ada tiga hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama dari masyarakat dalam menanggapi pemilihan kepala daerah langsung, yaitu: ⁹⁴ *Pertama*, masyarakat menginginkan agar kepala daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintah yang "ikut" menentukan hasil pemilihan itu. *Kedua*, rakyat menghendaki agar kebijakan publik yang dilakukan oleh kepala daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya. Karena itu, rakyat pemilih kelak akan menentukan sendiri, apakah kepala daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua; *Ketiga*, pemilihan langsung akan membuat basis dan tanggung jawab kepala daerah untuk berpucuk kepada pemilih sejatinya bukan hanya kepada interes politik dari kekuatan partai politik saja.

B. Hubungan Pusat Dan Daerah

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam daerah provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Daerah provinsi di samping memiliki status sebagai daerah

⁹⁴ Bambang Widjayanto, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan langsung Kepala Daerah Transformasi menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm.19.

otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Sedangkan daerah kabupaten dan daerah kota sepenuhnya berkedudukan sebagai daerah otonom yang menurut UU No. 32 Tahun 2004 diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁵

Dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ditinjau dari sudut pandang manajemen pemerintahan, kajian hanya dilakukan terhadap beberapa prinsip manajemen saja antara lain mengenai pembagian kewenangan, rentang kendali, pertanggungjawaban serta pembinaan dan pengawasan.⁹⁶

Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni :⁹⁷ (1) *The Relative Autonomy Model*. Model ini memberi kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah di rumuskan oleh peraturan perundangan. (2) *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. (3) *The Interaction Model*.

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan ... op. cit.*, hlm. 278.

⁹⁶ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat ... op. cit.*, hlm. 1.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 2.

Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Terdapat lima tingkatan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, yakni,⁹⁸ *Pertama*, negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui UU No.5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, tetapi substansinya sangat sentralistik, yang memberi kewenangan yang sangat besar kepada pemerintah pusat dalam banyak hal. *Kedua*, negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu sangat diperlukan adanya pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Ketiga*, negara *quasi* federal dengan provinsi atas “kebaikan” pemerintah pusat. Ciri dari negara semacam ini adalah adanya kekuasaan pada pemerintah pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu. *Keempat*, negara federal dengan pemerintah federal, misalnya Amerika Serikat, Australia, Kanada dan Swiss. *Kelima*, negara konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara anggota *commonwealth*.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 2-3.

Hubungan antara pusat dan daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, kerana masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara keduanya.⁹⁹ Tarik ulur hubungan antara pusat dan daerah hingga kini belum juga menemukan format yang ideal, bahkan cenderung mengarah pada “ketegangan” yang tak berkesudahan. Berbagai macam pengalaman dan percobaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh konfigurasi politik nasional pada suatu kurun waktu.¹⁰⁰ Selama berlangsungnya pemerintahan orde baru, daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintah orde baru sangat sentralistis dan segala kebijakan tentang daerah selalu ditentukan oleh pusat, sehingga daerah tidak memiliki keleluasan untuk mengembangkan potensi daerahnya.¹⁰¹ Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal.¹⁰²

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁰⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah ... op. cit.*, hlm 77.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 79.

¹⁰² Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat ... loc. cit.*

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah, yaitu:¹⁰³

Pertama, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.

Menurut *Bagir Manan*, terdapat empat dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi yaitu:¹⁰⁴

1. *Dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*. Ditinjau dari kepentingan desentralisasi, permusyawaratan sebagai corak kerakyatan yang dijalankan secara langsung, menjadi dasar yang membenarkan rapat-rapat atau musyawarah desa yang bertujuan mengatur dan mengurus kepentingan mereka sendiri. UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah. Keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

2. *Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli*. Pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli ingin dipertahankan sepanjang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Dengan demikian memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 4.

¹⁰⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 161-167.

yang bersifat istimewa, selain penguatan adanya daerah-daerah otonom, juga mengandung pengertian bahwa dalam sistem pemerintahan daerah haruslah ada tempat bagi inisiatif sendiri dari daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya.

3. *Dasar kebhinekaan*. “Bhineka Tunggal Ika” melambangkan keragaman Indonesia. Suatu keragaman dalam persatuan, yaitu Negara Kesatuan RI. Mengenai hubungan antara kebhinekaan atau kemajemukan dan desentralisasi telah diutarakan oleh Hatta, jauh sebelum Indonesia merdeka. “Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap-tiap golongan, kecil atau besar, mendapat otonomi, mendapat hak untuk menentukan nasib sendiri.”

Kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan bahwa ekonomi, akan menimbulkan hajat hidup atau kebutuhan yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Perbedaan-perbedaan hajat hidup atau kebutuhan tersebut hanya akan terlayani dengan baik apabila terdapat satuan pemerintahan lebih rendah yang dapat secara nyata (konkret) melihat dan mengetahui kebutuhan setempat. Rakyat setempatlah yang lebih mengetahui kebutuhan mereka, maka seyogyanya merekalah yang mengatur dan mengurus sendiri kebutuhan yang beraneka ragam tersebut. Desentralisasilah sebagai cara terbaik untuk menampung berbagai keragaman bukan sentralisasi.

4. *Dasar negara hukum*. Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai

hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *demokratische rechtsstaat*. Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, disamping masalah kesejahteraan rakyat.

Terdapat empat asas pokok yang digunakan sebagai patokan hubungan antara pusat dan daerah menurut desentralisasi berdasarkan UUD 1945, yaitu :¹⁰⁵

Pertama: Bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ke tingkat pemerintahan daerah.

Kedua: Bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah.

Ketiga: Bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah.

Keempat: Bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Menurut Bagir Manan, terdapat empat mekanisme hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu:¹⁰⁶

1. Mekanisme hubungan pusat dan daerah di bidang tugas pembantuan.
2. Mekanisme hubungan pusat dan daerah di bidang pengawasan.
3. Mekanisme hubungan pusat dan daerah dalam susunan organisasi pemerintah daerah.
4. Mekanisme hubungan pusat dan daerah di bidang keuangan.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 170.

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 178-204.

C. Macam-Macam Model Pemerintahan Daerah

Berbicara mengenai perjalanan dan perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia dengan segala aspeknya seperti mengurai suatu "kisah" yang sangat panjang. Bahkan mungkin tidak banyak lagi publik yang mencoba mereviewnya, kecuali bagi kalangan peneliti atau untuk keperluan studi. Secara praktis tentu hal itu tidak jadi masalah, karena kebijakan mengenai pemerintahan daerah dari suatu regulasi yang sudah tidak berlaku lagi mungkin sudah kehilangan manfaat.¹⁰⁷ Namun bagi keperluan mendapatkan suatu substansi dan menemukan masalah-masalah disekitar implementasi otonomi daerah di Indonesia, maka menelusuri perjalanan otonomi daerah dari waktu ke waktu sepertinya sangat penting. Apalagi sampai saat ini soal otonomi daerah di Indonesia masih mencari bentuknya yang ideal. Dalam perspektif ini, dengan menelusuri regulasi berkaitan dengan otonomi daerah setidaknya akan ditemukan mengapa kebijakan otonomi daerah di Indonesia selalu berubah-ubah. Adapun aspek formal dari kebijakan tentang Pemerintahan Daerah sepanjang sejarah bangsa Indonesia, sebagai berikut:

1) UU Nomor. 1 Tahun 1945

Sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah telah mengambil langkah-langkah penting dalam rangka perwujudan cita desentralisasi. Langkah-langkah penting yang diambil pemerintah itu terlihat dari lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang masing masing dengan sistemnya sendiri.

¹⁰⁷ Boy Yendra Tamin, "Kilasan Perkembangan Otonomi (Pemerintahan) Daerah di Indonesia", dalam <http://boyyendratamin.com/artikel.html>, Akses 12 Januari 2012.

UU No. 1 Tahun 1945 merupakan undang-undang pertama yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Dalam UU ini antara lain ditetapkan :¹⁰⁸

- (a) Komite Nasional Daerah diadakan, kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta, di Kresidenan, di Kota berotonomi, Kabupaten dan lainlain Daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 1).
- (b) Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersamasama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga Daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya (Pasal 2)
- (c) Oleh Komite Nasional dipilih beberapa orang, sebanyakbanyaknya 5 orang sebagai Badan Executive, yang bersamasama dengan dan pimpinan oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari dalam Daerah itu (Pasal 3).

Berdasarkan UU No. 1/1945 inilah Komite Nasional Daerah berubah atau menjelma menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, dan diketuai oleh Kepala Daerah, serta mempunyai tugas mengatur dan mengurus rumah tangga Daerahnya dengan syarat tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah Pusat dan peraturan Pemerintah Daerah yang lebih tinggi kedudukannya. Meskipun Badan Perwakilan Rakyat Daerah diketuai Kepala Daerah, tetapi Kepala Daerah bukanlah merupakan anggota Badan Perwakilan Rakyat Daerah, dan karenanya tidak mempunyai hak suara.

Meskipun UU No. 1 Tahun 1945 merupakan undang-undang pertama yang mengatur pemerintahan daerah tetapi tidak menyebutkan judulnya tentang pemerintahan daerah, melainkan tentang Komite Nasional Daerah.¹⁰⁹ Dalam prakteknya pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1945 menimbulkan berbagai persoalan, karena UU ini tidak diberi Penjelasan. Sehingga terjadi kesimpang siuran dalam

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi Dan Perundang-undangan di Indonesia*, Cetakan Pertama (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 64.

menafsirkan ketentuan-ketentuan yang termuat dalam UU tersebut. Akhirnya kementerian dalam negeri memberikan penjelasan tertulis terhadap UU No. 1 Tahun 1945. Penjelasan tertulis Kementerian Dalam Negeri itu memuat keterangan-keterangan mengenai tujuan diadakannya UU No. 1 Tahun 1945. Tujuan yang pertama bagi diadakannya UU ini adalah untuk menarik kekuasaan pemerintahan dari tangan Komite Nasional Daerah (KND) dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:¹¹⁰

- (a) Semua KND dibentuk sebagai pembantu pemerintah daerah dimasa kekuasaan sipil, pangrehpraja dan polisi dan alat-alat pemerintahan lainnya masih ditangan Jepang.
- (b) Setelah kekuasaan sipil dapat direbut dari tangan Jepang, KND dalam prakteknya mengganti Pangrehpraja dan polisi di samping Pangrehpraja dan polisi sebenarnya yang menjadi pegawai Republik Indonesia.
- (c) Dualisme yang demikian itu sangat melemahkan kedudukan dan kekuasaan Pangrehpraja dan polisi sebagai alat-alat pemerintahan yang resmi.

Selanjutnya disebutkan bahwa sebagai badan legislatif Badan Perwakilan Rakyat Daerah, wewenangnya adalah :¹¹¹

- (a) Kemerdekaan untuk mengadakan peraturanperaturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi);
- (b) Pertolongan kepada Pemerintah atasan untuk menjalankan peraturan peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah itu (*medebewind* dan *selfgovernment* serta tra dan pemerintahan sendiri);
- (c) Membuat peraturan mengenai suatu hal yang diperintahkan oleh undang-undang umum, dengan ketentuan bahwa peraturan itu harus disyahkan lebih dahulu oleh pemerintah atasan (wewenang antara otonomi dan *selfgovernment*).

¹¹⁰ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah Indonesia* (Yogyakarta: Supersukses, 1982), hlm. 79.

¹¹¹ *Ibid.*

Pada masa berlakunya UU No. 1 Tahun 1945, otonomi yang diberikan kepada Daerah adalah otonomi Indonesia yang lebih luas dibandingkan pada masa Hindia Belanda. Pembatasan terhadap otonomi itu hanyalah agar tidak bertentangan dengan peraturan Pusat dan Daerah yang lebih tinggi.

Sedangkan alat kelengkapan (organ) Pemerintahan Daerah ada tiga (meskipun tidak dinyatakan secara tegas), yakni :¹¹²

- (a) KNID sebagai DPRD Sementara yang bersamasama dan dipimpin Kepala Daerah menjalankan fungsi legislatif.
- (b) Badan (terdiri dari sebanyak-banyaknya 5 orang) yang dipilih dari dan oleh anggota KNID sebagai "Badan Eksekutif" bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari (dibidang otonomi dan tugas pembantuan).
- (c) Kepala Daerah yang diangkat oleh Pemerintah Pusat menjalankan urusan pemerintahan Pusat di daerah, kecuali urusan-urusan yang dijalankan oleh kantor-kantor Departemen di daerah.

Berdasarkan hubungan kelembagaan dari alat perlengkapan Pemerintahan Daerah dalam UU No. 1 Tahun 1945 itu, maka nyatalah adanya dualisme kekuasaan eksekutif yang menimbulkan persoalan-persoalan dalam lapangan pemerintahan di daerah.

UU No. 1 Tahun 1945 tidak menentukan secara tegas (eksplisit) batas-batas dan ruang lingkup urusan rumah tangga. Akibatnya pemerintah daerah tidak dapat mengetahui dengan pasti urusan rumah tangga, demikian pula batas-batasnya. Tidak adanya kepastian urusan rumah tangga daerah, masih terbatasnya pengalaman dan kurangnya inisiatif daerah dan keadaan tahun 1945 (suasana revolusi dan menghadapi upaya Belanda untuk kembali memerintah), makin menyempitkan kesempatan melaksanakan UU No. 1 Tahun 1945 sebagaimana

¹¹² *Ibid.*

mestinya.¹¹³ Diakui bahwa pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 dipandang kurang memuaskan karena isi undang-undang tersebut sangat sederhana, banyak hal mengenai pemerintahan daerah tidak diatur dalam undang-undang tersebut, sehingga pada umumnya peraturan-peraturan dari masa yang lampau masih dijadikan pegangan. Keadaan ini pula yang menjadi salah satu dasar untuk memperbaharui UU No. 1 Tahun 1945, yakni dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1948. Terlepas dari berbagai kendala tersebut, kontribusi utama dari kehadiran Undang-Undang No.1 Tahun 1945 ini ialah, Undang-Undang ini tidak saja telah meletakkan tiang pancang konstruksi badan legislatif lokal dan hubungan-hubungan legislatif lokal dengan eksekutif lokal di Negara Republik Indonesia, ia juga telah menanamkan tradisi berpemerintahan sendiri alias berotonomi kepada elit lokal kita di daerah-daerah dengan mengutamakan kepentingan rakyat banyak daripada kepentingan diri sendiri maupun golongan.¹¹⁴

2) UU Nomor 22 Tahun 1948

Keluarnya UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri pada 10 Juli 1948 yang ditetapkan di Yogyakarta, disambut antusias oleh daerah-daerah, karena melalui UU tersebut terlihat hasrat Pusat untuk memberikan otonomi yang luas kepada daerah dan titik berat otonomi daerah diletakkan di desa.¹¹⁵ Pada tahun tersebut, kebijakan

¹¹³ Ni'matul Huda, Daerah Istimewa ... *op. cit.*, hlm. 65-66.

¹¹⁴ Soetandyo Wignyo Subroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun* (Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005), hlm. 71.

¹¹⁵ Ni'matul Huda, Daerah Istimewa ... *op. cit.*, hlm. 77.

otonomi daerah lebih menitikberatkan pada desentralisasi. Tetapi masih ada dualisme peran di kepala daerah, di satu sisi ia punya peran besar untuk daerah, tapi juga masih menjadi alat pemerintah pusat.

Memperhatikan UU Nomor 22 Tahun 1948 secara keseluruhan, maka UU ini bermaksud hendak memberi isi pada Pasal 18 UUD 1945 dan meletakkan dasar:¹¹⁶

- a) Untuk menyusun pemerintahan Daerah dengan hak otonomi yang rasional sebagai jalan untuk mempercepat kemajuan rakyat di daerah;
- b) Untuk mengadakan tiga tingkatan Daerah dengan tugas dan kewenangan yang pada pokoknya diatur dalam suatu undangundang;
- c) Untuk memodernisir dan mendinamisir pemerintahan desa dengan menetapkan desa sebagai Daerah Tingkat III;
- d) Untuk menghilangkan pemerintahan di daerah yang dualistis, dengan menetapkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah sebagai instansi pemegang kekuasaan tertinggi, sedangkan Kepala Daerah diberi kedudukan sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah, dan tidak lagi menjadi Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
- e) Untuk memungkinkan Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri, dibentuk sebagai Daerah Istimewa.

Selanjutnya UU Nomor 22 Tahun 1948 bermaksud menghapus Pamong Praja dan memberikan otonomi sebanyak-banyaknya (UU ini belum mempergunakan istilah otonomi "seluas-luasnya") kepada kepada daerah (lihat Penjelasan angka III, UU Nomor 22 Tahun 1948). Istilah sebanyak-banyaknya mengandung arti beraneka ragam urusan pemerintahan sedapat mungkin akan diserahkan kepada daerah. Otonomi Daerah akan mencakup berbagai urusan pemerintahan yang luas. Sehingga, pengertian otonomi "sebanyak-banyaknya" pada dasarnya sama dengan "otonomi seluas-luasnya". Dalam hubungan ini UU Nomor 22 Tahun 1948

¹¹⁶ Boy Yendra Tamin, *loc. cit.*

meletakkan titik berat otonomi pada Desa dan daerah lain setingkat Desa, dengan dasar pemikiran Pasal 33 UUD 1945.

Segi lain yang membedakan pengaturan pemerintahan daerah antara UU No. 1 Tahun 1945 dengan UU Nomor 22 Tahun 1948 adalah dalam hal bentuk Pemerintahan di Daerah. UU No. 1/1945 membedakan dua macam bentuk pemerintahan tingkat daerah, yakni satuan Pemerintahan Daerah Otonom dan satuan Pemerintahan Administratif. Sedangkan UU Nomor 22 Tahun 1948 hanya mengenal satu macam bentuk satuan pemerintahan tingkat daerah, yakni satuan Pemerintahan Daerah Otonom. Dengan kata lain sistem pemerintahan yang diatur UU Nomor 22 Tahun 1948 hanya sistem pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dan *medebewind*.¹¹⁷ Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah terdiri :

- a. Pemerintahan Daerah yang disandarkan pada hak otonom, dan;
- b. Pemerintahan Daerah yang disandarkan pada hak *medebewind*.

Akan tetapi ide yang terkandung dalam UU Nomor 22 Tahun 1948 tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan karena pada saat berlakunya UU ini, tentara Belanda kembali melanjutkan Agresi Militer Belanda (AMB) II. Pemerintah RI belum sempat melaksanakan UU No. 22 Tahun 1948. Seperti:¹¹⁸

- a. RUU tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang tinggal ditandatangani presiden gagal karena AMB II.
- b. Penyusunan daerah-daerah otonomi di Sumatera Tengah terhenti karena AMB II.

¹¹⁷ The Liang Gie, Kumpulan Pembahasan ... *op. cit.*, hlm. 81

¹¹⁸ *Ibid.*

Setelah AMB II, Pemerintah Darurat di Sumatera mulai melaksanakan UU No. 22 Tahun 1948 dengan membentuk provinsi dan kabupaten otonom, melaksanakan bimbingan dan pengawasan terhadap daerah otonom, penyerahan sumber keuangan daerah dan pengaturan keuangan daerah. Pembagian daerah otonom menurut UU ini dapat dibedakan ke dalam 2 jenis dan 3 tingkatan, yaitu:¹¹⁹

- a. Jenis daerah otonomi biasa, terdiri dari tingkat provinsi, tingkat kabupaten, kota besar, daerah istimewa setingkat kabupaten dan tingkat desa atau kota kecil;
- b. Jenis daerah otonomi istimewa, terdiri dari tingkat daerah istimewa setingkat provinsi, tingkat kabupaten, kota besar, tingkat desa dan kota kecil

Kekuasaan pemerintah daerah, setiap daerah mempunyai 2 kekuasaan yaitu Kekuasaan Otonom dan *Medebewind*. Otonomi adalah Hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Sedangkan *Medebewind* adalah hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasannya berdasarkan perintah pihak atasan tersebut. Kewajiban yang diserahkan kepada daerah menurut UU ini adalah:¹²⁰

1. Penyerahan Penuh, artinya meliputi azasnya (prinsip-prinsip), caranya menjalankan kewajiban/pekerjaan yang diserahkan itu diberikan semuanya kepada daerah (hak otonomi).
2. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan pekerjaan saja, prinsip-prinsipnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak *medebewind*).

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Boy Yendra Tamin, *loc. cit.*

Aparatur pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan DPD yang mempunyai ketuanya sendiri-sendiri, ketua DPRD dipilih oleh dan daripada anggota DPRD. Ketua DPD adalah kepala daerah, tidak merangkap sebagai ketua DPRD. Jumlah anggota DPRD ditentukan dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan, karena tiap daerah jumlah penduduknya berbeda-beda. Anggota DPRD tidak boleh merangkap jabatan, misal: Presiden/Wapres, Menteri, Ketua dan Anggota BPK, Kepala Daerah, anggota DPD dari daerah yang setingkat lebih atas, pegawai yang bertanggung jawab tentang keuangan daerah, kepala jawatan atau sekretaris daerah. Wewenang DPRD menurut UU ini diantaranya adalah:

1. Mengatur dan mengurus Rumah Tangga daerahnya
2. Menjalankan peraturan yang diperintahkan pihak atasan
3. Membuat peraturan daerah dalam rangka otonomi atau medebewind
4. Menetapkan anggaran belanja dan pendapatan
5. Memilih para anggota DPD, membuat pedoman cara kerjanya dan meminta pertanggungjawabannya.
6. Mengajukan calon kepala daerah kepada instansi yang berwenang mengangkat.

Anggota DPD dipilih oleh dan dari Anggota DPRD dengan dasar perwakilan berimbang menurut partai yang duduk di DPRD. DPD bertanggung jawab kepada DPRD, DPRD berhak memberhentikan anggota DPD yang dipilihnya. Jumlah anggota DPD ditentukan pula dalam UU pembentukannya. Wewenang utama DPD adalah menjalankan pemerintahan sehari-hari dan mewakili daerahnya di muka/di luar pengadilan.

UU No. 22 Tahun 1948 dapat dikatakan lahir dalam situasi politik yang abnormal atau transisi dan instabilitas pemerintahan yang ditandai jatuh banggunya cabinet secara cepat sejak tahun 1945, pemberontakan PKI Madiun, dan berbagai situasi darurat lainnya. Tetapi isi dari UU No. 22 Tahun 1948 justru

mengatur desentralisasi lebih progresif dan lebih lengkap dibanding UU sebelumnya. UU No. 22 Tahun 1948 mengatur hampir seluruh segi desentralisasi baik desentralisasi politik, administrasi, financial, dan bahkan desentralisasi asimetris seperti menyangkut daerah istimewa.¹²¹

3) UU Nomor 1 Tahun 1957

Undang-undang No. 1 Tahun 1957 mulai berlaku sejak tanggal 18 Januari 1957 dengan diberi nama UU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Ketika UU ini ditetapkan, situasi politik mulai memburuk. Diawali dari mundurnya Hatta sebagai Wakil Presiden pada 1 Desember 1956, bergoyaknya daerah-daerah, dan goyahnya Kabinet Ali Sastroamidjojo produk Pemilu 1955, karena partai-partai penyokongnya seperti Masyumi dan PPKI menarik dukungan. Dengan hilangnya dukungan itu, kabinet menjadi lemah dalam menghadapi oposisi di parlemen dan pada tanggal 14 Maret 1957 kabinet tersebut ambruk.¹²²

Sebagai UU yang berinduk pada UUDS 1950 maka UU No. 1 Tahun 1957 menganut asas yang ditetapkan UUD induknya yakni “otonomi yang seluas-luasnya” yang diwujudkan dalam asas otonomi yang nyata. Ini merupakan implikasi dari asas demokrasi yang ultra demokratis di bawah UUDS 1950, yang pada gilirannya dinilai dapat mengancam Kesatuan bangsa dan memperlemah hubungan hierarki antara pusat dan daerah. Asas otonomi yang seluas-luasnya itu dapat terbaca dari ketentuan Pasal 31 ayat (1) bahwa “DPR Daerah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya, kecuali urusan yang oleh UU

¹²¹ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa ... op. cit.*, hlm. 77-78.

¹²² Soetandyo Wignyosubroto dkk, *Pasang Surut ... op. cit.*, hlm 84-85.

diserahkan kepada penguasa lain.¹²³ UU No. 1 Tahun 1957 menganut sistem otonomi riil, yaitu suatu sistem ketatanegaraan dalam lapangan penyelenggaraan desentralisasi yang berdasarkan keadaan dan faktor-faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah-daerah maupun pusat, serta pula dengan pertumbuhan kehidupan masyarakat yang berlangsung. Pangkal pikiran konsep otonomi riil ini ialah kenyataan bahwa kehidupan masyarakat penuh dengan dinamika dan pertumbuhan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan otonomi, hendaknya dicari suatu perumusan mengenai urusan rumah tangga daerah yang bersifat umum, tetapi cukup menjamin adanya kesempatan bagi daerah-daerah untuk menunaikan tugasnya dengan sepenuhnya menurut bakat dan kesanggupannya.¹²⁴

Kebijakan otonomi daerah pada masa ini masih bersifat dualisme, di mana kepala daerah bertanggung jawab penuh pada DPRD, tetapi juga masih menjadi alat pemerintah pusat. Menurut Pasal 24 ditegaskan bahwa kepala daerah tidak diangkat oleh pemerintah pusat, melainkan harus menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.¹²⁵ Sebelum undang-undang ada maka menurut Pasal 24, Kepala Daerah dipilih oleh DPR dengan disahkan lebih dahulu oleh:

- 1) Presiden apabila mengenai Kepala Daerah Tingkat I;
- 2) Menteri Dalam Negeri atau seorang penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai Kepala Daerah Tingkat II dan III.

¹²³ Solly Lubis, *Otonomi Daerah*, Dikutip dari Padmo Wahjono (Ed), *Masalah...op. cit.*, hlm. 308.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Boy Yendra Tamin, *loc. cit.*

Ada dualisme jika kepala daerah sangat terikat pada pemerintah pusat, maka Pasal 6 menegaskan, bahwa kepala daerah karena jabatannya adalah ketua serta merangkap anggota DPR, berarti kepala daerah tidak diperkenankan menjalankan pemerintahan sendirian. Namun setelah babak pendemokrasian yang berarti peletakan kekuasaan di tangan DPRD, selanjutnya bergeser tuntutan ke arah otonomi seluas-luasnya bagi daerah, yang berarti pula pelimpahan kekuasaan sebanyak-banyaknya oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Maka UU No. 1 Tahun 1957 ini benar-benar bertitik berat pada pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya, sesuai dengan Pasal 11 UUDS 1950.¹²⁶

4) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959

Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 yang antara lain memaklumkan kembali ke UUD 1945, dan diperkenankannya oleh Soekarno sistem demokrasi terpimpin/demokrasi gotong royong, maka pengaturan pemerintahan daerah juga mengalami penyesuaian. UU No. 1 Tahun 1957 yang didasarkan kepada UUDS 1950 dibawah bingkai sistem demokrasi liberal tidak bisa digunakan lagi. Maka sebagai *emergency exit*, Soekarno pada tanggal 7 September 1959 mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 (Lembaran Negara No. 94 Tahun 1959) tentang Pemerintahan Daerah.¹²⁷

Penetapan ini bertitik berat pada kestabilan dan efisiensi pemerintahan daerah, dengan memasukkan elemen-elemen baru antara lain, pemusatan pimpinan pemerintahan di tangan Kepala Daerah. Kepala Daerah dibantu oleh

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Soetandyo Wignyo-subroto dkk, *Pasang Surut ...op. cit.*, hlm 87.

badan Pemerintah Harian (BPH) dan DPRD yang diketuai oleh Kepala Daerah bekerja menurut sistem demokrasi terpimpin.¹²⁸

Penpres No. 6 Tahun 1959 menggariskan kebijaksanaan politik yang ingin mengembalikan dan memperkuat kedudukan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat. Kepala daerah diberi fungsi rangkap, yaitu sebagai alat dekonsentrasi dan desentralisasi, tetapi dalam prakteknya jauh lebih menonjol dekonsentrasinya. Penpres ini dimaksudkan sebagai perubahan atau penyempurnaan terhadap tata pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya, minimal mencakup dua hal, *Pertama*, menghilangkan dualism pemerintahan di daerah antara aparatur dan fungsi otonomi dan pelaksana dan fungsi kepomongprajaan. *Kedua*, memperbesar pengendalian Pusat terhadap daerah.¹²⁹

Menurut Penpres ini Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, DPD dihapuskan diganti dengan BPH yang berfungsi sebagai badan penasehat bagi Kepala Daerah. Pemerintah kolegial diganti dengan pemerintahan tunggal. Pejabat tunggal ini diangkat dan diberhentikan oleh instansi yang berwenang mengangkat meskipun sedapat mungkin pengangkatannya melalui pencalonan oleh DPRD. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada instansi yang mengangkat meskipun sedapat mungkin pengangkatannya melalui pencalonan oleh DPRD. Kepala Daerah mempunyai fungsi sebagai alat pemerintah pusat dan daerah dan bertanggungjawab atas pelaksanaan kedua bidang itu kepada pemerintah pusat.¹³⁰

¹²⁸ Ni'matul Huda, Daerah Istimewa ... *op. cit.*, hlm. 95.

¹²⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 165-166.

¹³⁰ Ni'matul Huda, Daerah Istimewa ... *op. cit.*, hlm. 95-96.

Melalui Penpres No. 6 Tahun 1959 Pemerintah Pusat mengembalikan dan memperkuat kewibawaan Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat. Titik berat diletakkan pada kedudukannya sebagai alat dekonsentrasi yang juga merangkap sebagai alat desentralisasi, dimana dalam kedudukan ini Kepala Daerah tidak dapat dijatuhkan oleh pemerintah daerah swatantra, biarpun ia harus mempertanggungjawabkan tugasnya sebagai alat daerah kepada DPRD, akan tetapi ia hanya dapat diberhentikan oleh Pemerintah Pusat, terhadap instansi mana ia bertanggungjawab dengan konsekuensi dapat diberhentikan atau pun dijatuhi sanksi lain-lain.¹³¹

5) UU Nomor 18 Tahun 1965

Materi UU No. 18 Tahun 1965 hampir semuanya meneruskan, memindahkan atau menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Penpres No. 6 Tahun 1959.¹³² Perubahan fundamental mengenai organ pemerintah daerah menurut UU No. 18 Tahun 1965 ialah:¹³³

- 1) Tidak dirangkapnya lagi jabatan Ketua DPR Gotong- Royong oleh kepala daerah;
- 2) Dilepaskannya larangan keanggotaan pada sesuatu partai politik bagi kepala daerah dan anggota Badan Pemerintah Harian;
- 3) Tidak lagi kepala daerah didudukkan secara konstitutif sebagai sesepuh daerah.

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 96

¹³² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum ... op. cit.*, hlm. 169.

¹³³ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan ... op. cit.*, hlm. 82.

Menurut Pasal 2 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965 seluruh wilayah negara RI dibagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan, yakni:¹³⁴

- a. Propinsi dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat I
- b. Kabupaten dan atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II
- c. Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Menurut UU No. 18 Tahun 1965 susunan pemerintahan daerah ialah sebagai berikut:¹³⁵

- a. Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD (Pasal 5 ayat (1))
- b. Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (Pasal 6).
- c. DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari seorang ketua dan beberapa wakil ketua yang jumlahnya menjamin "*poros Nasakom*".
- d. Penyelenggara administrasi yang menyangkut seluruh tugas Pemerintah Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah yang dikepalai oleh Sekretaris Daerah.

Lebih kurang sebulan setelah UU No. 18 Tahun 1965 ditetapkan Presiden Soekarno, terjadilah peristiwa G30S/PKI. Prahara politik kemudian menerpa negeri ini. Soekarno sejak 11 Maret 1966 terhempas dari kekuasaannya. Jenderal Soeharto yang dibesarkan di dunia birokrasi militer naik menggantikannya yang kemudian memperkenalkan konsepsi Demokrasi Pancasila.¹³⁶

Tidak lama setelah Orde Baru lahir, UU No. 18 Tahun 1965 dipandang sebagai sesuatu yang tidak demokratis dan bertentangan dengan UUD 1945. Kemudian UU No. 18 Tahun 1965 diganti dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

¹³⁴ Ni'matul Huda, Daerah Istimewa ... *op. cit.*, hlm. 99.

¹³⁵ M. Solly Lubis, Perkembangan Garis ... *op.cit.*, hlm. 164.

¹³⁶ Soetandyo Wignyo subroto dkk, Pasang Surut ... *op. cit.*, hlm 103.

6) UU Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah berlaku mulai 23 Juli 1974. UU ini dinamakan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, karena dalam Undang-Undang ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di Daerah, yang berarti bahwa dalam Undang-Undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah.¹³⁷

Sejalan dengan kebijakan ekonomi pada awal Orde Baru, maka pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 pembangunan menjadi isu sentral dibanding dengan politik. Pada penerapannya, terasa seolah-olah telah terjadi proses depolitisasi peran pemerintah daerah dan menggantikannya dengan peran pembangunan yang menjadi isu nasional. Namun ironisnya selama berlangsungnya pemerintahan orde baru, daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintah orde baru sangat sentralistis.¹³⁸ Segala kebijakan tentang daerah selalu diputuskan oleh pusat. Daerah tidak memiliki keharusan untuk mengembangkan potensi daerahnya, bahkan akhirnya menjadi sangat "tergantung" dengan pusat. Kepentingan pusat untuk terus mendominasi daerah berjalan beriringan dengan sistem politik yang cenderung represif dan tidak demokratis.¹³⁹

Rezim orde baru mengatur Pemerintahan Lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ-organ suprastruktur politik lokal diatur

¹³⁷ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa ... op. cit.*, hlm. 105.

¹³⁸ Boy Yendra Tamin, *loc. cit.*

¹³⁹ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa ... op. cit.*, hlm. 106.

secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas sistem politik lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia.¹⁴⁰ Elit pemerintah lokal hanyalah sekedar kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk menunjukkan pengabdianya ke pusat. Kepala Daerah dipersatukan dengan figur Kepala Wilayah, yang proses pemilihannya banyak dikendalikan pusat.¹⁴¹

7) UU Nomor 22 Tahun 1999

Tahun 1999 merupakan titik baling penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia. Pemerintahan sentralistis yang dikombinasikan dengan sistem politik otoriter selama pemerintahan militer dan Soeharto pasca 1965 ternyata semakin sulit untuk dipertahankan di pertengahan 1990-an. Ketidakpuasan daerah yang pada awalnya hanya dilakukan secara terselubung, belakangan mulai ditunjukkan secara terbuka. Hasilnya Pemerintah Pusat bersedia mendesentralisasikan kewenangannya yang dibuka pada 7 Mei 1999 dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada 19 Mei 1999 lahir UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.¹⁴² Pada masa ini terjadi lagi perubahan yang menjadikan pemerintah daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedepankan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Melalui UU ini beberapa terobosan baru dimunculkan yaitu,¹⁴³ *Pertama*, tidak lagi menyebut DPRD sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah, tetapi

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm. 108.

¹⁴² Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa ... op. cit.*, hlm. 117-118.

¹⁴³ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah ... op. cit.*, hlm. 137-139.

menempatkan DPRD sebagai badan legislatif daerah. *Kedua*, pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi kewenangan pusat, tetapi DPRD diberi kewenangan memilih kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah, pemerintah pusat tinggal mengesahkannya. *Ketiga*, DPRD berwenang untuk meminta pertanggungjawaban kepada daerah. *Keempat*, DPRD dapat mengusulkan pemecatan kepala daerah kepada presiden apabila terbukti telah melakukan penyimpangan dalam tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah. *Kelima*, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan masing-masing daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

Setelah UU No. 22 Tahun 1999 berlaku lebih kurang 4 (empat) tahun, muncul berbagai distorsi dalam implementasinya, bahkan muncul “ketegangan” antara pusat dan daerah berkaitan dengan kebijakan pusat yang dipandang tidak sesuai dengan aspirasi daerah. Terlepas dari permasalahan yang timbul, harus diakui UU No. 22 Tahun 1999 memberikan perubahan mendasar dalam desain kebijakan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Desentralisasi kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten dilakukan pada taraf yang signifikan.¹⁴⁴

8) UU No. 32 Tahun 2004

Belum genap hitungan 4 (empat) tahun perjalanan efektif UU No. 22 Tahun 1999, Pemerintah telah mengeluarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang

¹⁴⁴ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa ... op. cit.*, hlm. 120.

Pemerintahan Daerah sebagai penggantinya. Di dalam UU ini ditegaskan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.¹⁴⁵

Dalam undang-undang ini lebih membahas pengaturan hubungan secara hierarkis antara perangkat pemerintahan dimana dalam UU sebelumnya belum diatur secara jelas. Pengaturan hubungan meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.¹⁴⁶ Penegasan ini merupakan koreksi terhadap pengaturan sebelumnya di dalam UU No. 22 Tahun 1999 (Pasal 4), yang menegaskan bahwa daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Akibat pengaturan yang demikian kepala daerah kabupaten/kota menganggap gubernur bukanlah atasan mereka sehingga jika akan berhubungan dengan pemerintah pusat, pemerintah kabupaten/kota tidak perlu berkoordinasi dengan gubernur, tetapi langsung ke pusat.¹⁴⁷

Perubahan yang signifikan dari UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004 terasa dalam desain lembaga legislatif daerah. Hak dan kewenangan yang dimiliki DPRD sebagai lembaga parlemen di daerah sangat kuat yang belum pernah dimiliki sepanjang sejarah pemerintahan daerah di Indonesia. Akan tetapi

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 125.

¹⁴⁶ Boy Yendra Tamin, *loc. cit.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

setelah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, kewenangan dan hak DPRD “dimandulkan” secara kelembagaan karena pengalaman buruk pada masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999. Banyak kalangan yang menilai pelaksanaan demokrasi di daerah dalam konstruksi UU No. 22 Tahun 1999 keablasan.¹⁴⁸

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memperkenalkan sistem baru dalam pengisian jabatan kepala daerahnya, yakni melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Sistem ini dipandang lebih demokratis dibanding sistem sebelumnya karena rakyat dapat langsung memilih pemimpinnya di daerah.

9) UU No. 12 Tahun 2008

UU No. 12 Tahun 2008 merupakan undang-undang perubahan kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini membenahi serta menambahi kekurangan yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 karena dalam perkembangannya terdapat temuan-temuan baru yang menuntut diadakannya perubahan. Ada beberapa substansi baru yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008. *Pertama* tentang calon independen atau dalam undang-undang ini disebut calon perseorangan, *kedua*, soal pengunduran diri incumbent (kepala daerah yang masih menjabat) ketika ia ingin mengajukan diri menjadi peserta pemilihan kepala daerah selanjutnya *ketiga*, pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa ... op. cit.*, hlm. 128.

¹⁴⁹ Boy Yendra Tamin, *loc. cit.*

BAB III

KONSEP NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Konsep Negara Kesatuan

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik. Negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Negara adalah organisasi yang dalam satu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai dimana kekuasaan yang dapat digunakan dalam kehidupan bersama itu, baik oleh individu, dan golongan atau asosiasi, maupun oleh negara itu sendiri.

Negara kesatuan atau sering disebut negara unitaris, adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan negara itu bersifat tunggal. Namun demikian, dalam memperlancar usaha negara mencapai tujuannya, wewenang yang ada pada pemerintah pusat dibagi ke daerah-daerah. Hanya saja pemerintah pusat tetap mempunyai kekuasaan tertinggi di semua bidang, dan mempunyai wewenang memutuskan untuk tingkat terakhir mengenai segala sesuatu dalam negara.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Max Boli Sabon, Yohanes Hartono, Paulus Tandlino, dkk, *Ilmu Negara, Buku Panduan Mahasiswa* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 156.

Sesuai dengan cita-cita persatuan Indonesia, bentuk negara yang dipilih oleh bangsa Indonesia adalah Kesatuan, dan karena adanya faktor-faktor geografi, susunan masyarakat, ikatan-ikatan keagamaan, kebudayaan, adat istiadat politik, sifat dan tingkat perekonomian yang berbeda-beda maka sistemnya yang cocok adalah desentralisasi. Karena itulah negara Indonesia terbagi atas daerah-daerah, inilah suatu sistem kenegaraan yang terbaik karena disesuaikan dengan keadaan dan susunan masyarakat yang nyata.

Menurut C.F. Strong negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusai. Kekuasaan terletak pada pemerintahan pusat dan tidak pada pemerintahan daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat.¹⁵¹

C.F. Strong berkesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu : pertama, adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pusat dan kedua, tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Dengan demikian bagi warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintahan saja.¹⁵²

Suatu negara disebut negara kesatuan apabila dalam lingkungan negara itu tidak terdapat daerah-daerah yang disebut negara. Negara kesatuan adalah negara tunggal, negara terdiri dari satu negara saja. Betapa pun besar dan kecilnya

¹⁵¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Keduapuluh (Jakarta: PT. SUN, 2004), hlm. 45.

¹⁵² *Ibid.*

hubungan ke dalam maupun keluar merupakan kesatuan. Dalam negara kesatuan, kekuasaan pemerintah pusat tidak sederajat dengan pemerintah daerah.

Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*). Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal.¹⁵³

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.¹⁵⁴

Moh Kusnardi dan Bintan R. Saragih mendefinisikan negara kesatuan sebagai berikut,¹⁵⁵

Negara disebut sebagai negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang, kekuasaan pemerintah yang ada di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas, dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya.

¹⁵³ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Binacipta, 1974), hlm. 179.

¹⁵⁴ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm. 34

¹⁵⁵ Moh Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1994), hlm. 207-208.

Sedangkan *Soehino* berpendapat,¹⁵⁶

Ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara. Jadi dengan demikian di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang memunyai kekuasaan atau wewenangan tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang ada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu di dalam negara itu.

Menurut *C.S.T. Kansil*, negara kesatuan adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, diseluruh negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintahan (pusat) yang mengatur seluruh daerah.¹⁵⁷ Sedangkan menurut *Ramdlon Naning*, negara kesatuan adalah negara yang bersusun tunggal, negara yang hanya terdiri dari satu negara saja. Jadi tidak terdapat negara dalam negara. Negara kesatuan adalah bentuk negara tunggal dan mandiri, terdiri dari satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara dan satu lembaga legislatif untuk seluruh kawasan negaranya.¹⁵⁸

Negara kesatuan dapat terbentuk dengan dua alternatif; *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana daerah-daerah diberikan keleluasaan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi). *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat sendiri, termasuk segala hal yang menyangkut pemerintahan dan kekuasaan daerah.¹⁵⁹

Apabila dilihat dari sisi fungsi pemerintahan dalam negara kesatuan hanya ada satu penyelenggara dari pusat sampai ke daerah-daerah yakni pemerintahan pusat. Namun demikian, tidak berarti seluruh daerah dalam segala hal hanya

¹⁵⁶ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 224.

¹⁵⁷ C.S.T. Kansil, *loc. cit.*

¹⁵⁸ Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 1983), hlm. 38.

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 39.

diatur dan diperintah langsung dari pusat dan bergerak atas perintah dari pusat saja. Dalam kenyataannya, akan ditemui adanya tempat bagi daerah untuk berinisiatif dan menentukan nasib dan kepribadian sendiri. Keadaan seperti ini telah mendorong pemikiran orang dalam mengembangkan negara kesatuan tidak lagi sentralisasi tetapi dengan sistem desentralisasi yang digabungkan dengan sistem dekonsentrasi dan bahkan dengan asas tugas pembantuan. Ketiga sistem ini memungkinkan pengembangan daerah dengan inisiatif sendiri, kebebasan dan kemandirian serta tidak meninggalkan prinsip sebagai negara kesatuan.¹⁶⁰

B. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), dinyatakan dengan tegas bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip negara kesatuan ialah pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintahan Daerah (*local government*).¹⁶¹

Dalam suatu negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi lagi antara Pemerintah Pusat (*central goverment*) dengan Pemerintahan Daerah (*local goverment*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara kesatuan ialah pemerintah pusat.¹⁶² Adapun prinsip dan titik berat negara kesatuan ialah bahwa pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat (*central goverment*)

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Ni'matul Huda, Pengawasan Pusat ... *op. cit.*, hlm. 6.

¹⁶² *Ibid.*

sedangkan Pemerintah Daerah (*local goverment*) memiliki kewenangan/kekuasaan di dasarkan pada penerapan asas desentralisasi.

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan ekonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.¹⁶³

Dalam UUD 1945 amandemen Pasal 1 ayat (1) telah jelas dan sangat tegas menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Oleh karenanya Negara Indonesia tidak mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat “*Staat*” juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locali arechtsgemeenschappen*) atau bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.¹⁶⁴

Dalam konteks desentralisasi, pemerintah daerah mau tidak mau masih merupakan bagian yang tidak mungkin terpisahkan dari negara pusat, apalagi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Walaupun demikian, daerah tetap mempunyai wewenang yang besar dalam mengatur daerahnya (masing-masing) tanpa harus takut akan adanya intervensi dari pemerintah pusat. Oleh sebab itu, wacana pemisahan diri seperti pada konsep *otda*

¹⁶³ *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁶⁴ Hernadi Affandi, *Tarik Ulur Desentralisasi vs Sentralisasi* (Pikiran Rakyat Cyber Media, Senin, 03 Januari 2005).

menjadi musykil adanya.¹⁶⁵ Kewenangan daerah dalam suatu negara kesatuan seperti halnya Indonesia, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah. Sebagaimana Faisal Akbar Nasution menyebutkan,¹⁶⁶

”Dengan dilakukan desentralisasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan-urusan yang khas (spesifik) sebagai urusan rumah tangga daerahnya tanpa perlu diatur lebih lanjut pemerintahan pusat, yang selanjutnya lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah. Di dalam otonomi daerah ini sebenarnya terdapat kebebasan dan kemandirian dalam melaksanakan sebuah urusan pemerintahan daerah yang menerima penegasan otonomi tersebut. Bahwa dapat dikatakan kebebasan dan kemandirian itu merupakan hakikat isi otonomi”.

Pemahaman yang ideal terhadap penerapan desentralisasi dan otonomi daerah dapat menjadi landasan dalam menghadapi gejala euforia yang begitu deras di daerah, pemerintah mempunyai konsep yang tepat dalam memandu pelaksanaan Otonomi Daerah ini. Pemerintah selalu mengamati aspirasi dan kebijakan yang berkembang di daerah agar tidak mengarah pada tuntutan yang destruktif dan menggoyahkan konsepsi negara kesatuan. Aspirasi dan kebijakan daerah harus dipandu ke arah aspirasi yang positif guna memberdayakan daerah itu sendiri. Prinsip integrasi bangsa dalam UUD 1945 harus tetap dipegang teguh, dijadikan acuan dalam setiap pengambilan kebijakan, baik pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.¹⁶⁷

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Faisal Akbar Nasution, *Dimensi Hukum Pemerintahan Daerah* (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003), hlm. 45.

¹⁶⁷ *Ibid.*

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur negara kesatuan Republik Indonesia.¹⁶⁸ Dengan perkataan lain, bentuk negara kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Di dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Hernadi Affandi, *loc. cit.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

BAB IV
KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
DALAM KONSEPSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UUD 1945

**A. Pengaturan Daerah Istimewa Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar
1945**

Undang-Undang Dasar bagi negara adalah landasan fundamental bagi kehidupannya dan diharapkan berlaku untuk jangka waktu lama. Apalagi Undang-Undang Dasar sebagai sebuah dokumen formal yang berisi :¹⁷⁰

1. Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu lampau;
2. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun masa yang akan datang;
3. Suatu keinginan (kehendak), yang mana yang mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin;
4. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;

Setiap Konstitusi tertulis (UUD) lazimnya selalu memuat adanya klausula perubahan didalam naskahnya, sebab betapa pun selalu disadari akan ketidaksempurnaan hasil pekerjaan manusia termasuk pekerjaan membuat atau menyusun UUD.¹⁷¹ Selain itu, konstitusi sebagai acuan utama dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara adalah merupakan suatu kontrak sosial yang merefleksikan hubungan-hubungan kepentingan dari seluruh komponen bangsa yang sifatnya sangat dinamis, sehingga dengan demikian konstitusi memerlukan

¹⁷⁰ Sri Soemantri M, *UUD 1945 Kedudukan Dan Aspek-Aspek Perubahannya* (Bandung: UNPAD Press, 2002), hlm. 17.

¹⁷¹ A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik* (Malang: In TRANS, 2003), hlm. 60.

peremajaan secara periodik, karena dinamika lingkungan global akan secara langsung atau tidak langsung menimbulkan pergeseran aspirasi masyarakat.¹⁷²

Secara garis besar, konstitusi memuat tiga hal, yaitu: pengakuan HAM, struktur ketatanegaraan yang mendasar dan pemisahan atau pembatasan kekuasaan. Selain itu dalam konstitusi juga harus terdapat pasal mengenai perubahan konstitusi. *Henc van Maarseveen* dalam bukunya yang berjudul *Written Constitution*, mengatakan bahwa konstitusi harus dapat menjawab persoalan pokok, antara lain:¹⁷³

1. Konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara.
2. Konstitusi merupakan sekumpulan aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting dalam negara.
3. Konstitusi melakukan pengaturan kekuasaan dan hubungan keterkaitannya.
4. Konstitusi mengatur hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah.
5. Konstitusi harus dapat membatasi dan mengatur kekuasaan negara dan lembaga-lembaganya.
6. Konstitusi merupakan ideology elit penguasa.
7. Konstitusi menentukan hubungan materiil antara negara dengan masyarakat.

Menurut *Mr. J.G Steenbeek*, pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:¹⁷⁴

1. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia dan warga negaranya.
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu Negara yang bersifat fundamental.
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Sekretariat Jendral MPR, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif tentang Perubahan UUD RI 1945* (Jakarta: 2004), hlm. 33-34.

¹⁷⁴ Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Penerbit Alumni, 1987), hlm. 51.

Sedang Menurut *Mirriam Budiardjo*, setiap UUD memuat ketentuan-ketentuan tentang:¹⁷⁵

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislaif, eksekutuif dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
2. Hak Asasi Manusia.
3. Prosedur mengubah UUD.
4. Ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD.

Apabila kita bandingkan pendapat *Mr. J.G Steenbeek* dengan pendapat *Mirriam Budiardjo*, maka pendapat *Mirriam Budiardjo* memiliki cakupan yang lebih luas karena menyangkut juga tentang prosedur perubahan Undang Undang Dasar.

Konstitusi seringkali dibedakan menjadi konstitusi tertulis atau tidak tertulis, tetapi menurut Strong perbedaan ini sungguh-sungguh keliru karena tidak ada konstitusi yang benar-benar tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya konstitusi tertulis berbentuk dokumen yang memiliki kesakralan khusus dan konstitusi tidak tertulis lebih merupakan konstitusi yang bersumber pada adat istiadat (*custom*)¹⁷⁶.

Beberapa alasan mengapa UUD 1945 perlu diubah untuk disempurnakan dalam rangka reformasi hukum pasca orde baru dikemukakan oleh *A. Mukthie Fadjar* antara lain :¹⁷⁷

- a. Alasan Historis, sejak semula dalam sejarahnya UUD 1945 memang didesain oleh para pendiri negara kita (BPUPKI, PPKI) sebagai UUD yang bersifat sementara, karena dibuat dan ditetapkan dalam ketergesa-gesaan.

¹⁷⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1995), hlm. 101.

¹⁷⁶ C.F Strong. 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Bandung: Nuansa dan Nusamedia), hlm. 90-91.

¹⁷⁷ A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi ...*, *op.cit.*, hlm. 39.

- b. Alasan Filosofis, dalam UUD 1945 telah terdapat pencampuran berbagai gagasan yang saling bertentangan, seperti paham kedaulatan rakyat dengan paham integralistik, antara paham negara hukum dengan paham negara kekuasaan.
- c. Alasan Teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi, keberadaan konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, tetapi justru UUD 1945 kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan tersebut, melainkan menonjolkan pengintegrasian.
- d. Alasan Yuridis sebagaimana lazimnya setiap konstitusi, UUD 1945 juga mencantumkan klausula perubahan seperti dalam Pasal 37.
- e. Alasan Praktis Politis, bahwa secara sadar atau tidak, secara langsung atau tidak langsung, dalam praktek UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan dan atau penambahan yang menyimpang dari teks aslinya dari masa 1945-1949, maupun 1959-1998.

Terjadinya tuntutan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 juga dikarenakan beberapa kelemahan yang mendasar dari UUD 1945 yaitu :¹⁷⁸

1. UUD 1945 bersifat *executive heavy* atau memusatkan kekuasaan pada lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden tanpa mekanisme *check and balances*.
2. UUD 1945 memuat Pasal-Pasal yang terlalu multi tafsir, yang kebenaran penafsirannya dapat ditentukan secara sepihak oleh Presiden.
3. UUD 1945 terlalu banyak memberi atribusi kewenangan kepada legislatif dan eksekutif untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan peraturan lanjutan.

Sebagaimana diketahui, Yogyakarta adalah sebuah wilayah yang sebelum Republik Indonesia lahir telah eksis sebagai Kerajaan Mataram dan ketika Republik Indonesia lahir sebagai negara baru, Kasultanan dan Kadipaten di Yogyakarta melakukan integrasi dengan negara baru Indonesia tersebut. Pemerintah Indonesia pun memberikan apresiasi atas bergabungnya Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman, karena akan menambah “kekuatan” dukungan pada Republik Indonesia yang baru lahir.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (Yogyakarta: UII Press, 1999), hlm. 100.

¹⁷⁹ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa ... op. cit.*, hlm. VIII.

Sejak UU No. 1 Tahun 1945 hingga UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan tentang Daerah Istimewa Yogyakarta selalu mewarnai semua undang-undang tersebut. Secara *de facto*, Daerah Istimewa Yogyakarta sebenarnya sudah lahir sejak dalam kancah revolusi melalui proses antara 5 September 1945 sampai 18 Mei 1946. Tetapi secara *de jure*, Daerah Istimewa Yogyakarta itu baru terjadi pada saat dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 3 Maret 1950.¹⁸⁰

Daerah Istimewa adalah status pengakuan terhadap hak-hak dan asal usul satuan pemerintahan lokal yang bersumber dari hukum asli Indonesia. Pengakuan tersebut diberikan karena alasan-alasan :¹⁸¹

1. Kesejarahan eksistensi dan perkembangan organisasi pemerintah.
2. Organisasi pemerintahan dan wewenang yang dimiliki.
3. Kemampuan organisasi pemerintahan dalam menyesuaikan diri terhadap perkembangan sistem politik ketatanegaraan.
4. Kontribusi organisasi pemerintahan terhadap kesejahteraan masyarakat, keberadaan bangsa dan negara.
5. Kemampuan dalam menampung tuntutan demokratisasi dan pluralisme.

Dalam hukum, baik secara teoritis maupun praktis, istilah “istimewa” berbeda dengan pengertian diskriminatif dan tidak bisa diartikan sama dengan diskriminatif, sebab diskriminatif lebih diterapkan pada situasi perbedaan perlakuan terhadap subyek hukum, dan istimewa hanya diberikan dan merupakan subyek hukum khusus karena itu tidak bisa diberikan kepada subyek hukum umum.¹⁸²

¹⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 80-81

¹⁸¹ Subardi, Mengisi ... *loc. cit.*

¹⁸² *Ibid.*, hlm. 165.

Ihwal Yogyakarta (dan juga daerah lainnya) sebagai daerah istimewa sebenarnya telah diakomodir dengan sangat baik oleh para penyusun UUD 1945. Penyusun UUD 1945 sadar betul bahwa Indonesia dibangun di atas tatanan masyarakat yang telah lebih dahulu ada dan mapan, baik dalam struktur sosial, struktur budaya, bahasa, adat istiadat dan kebiasaan, termasuk institusi hukum, dan sistem kemasyarakatan lainnya. Karenanya UUD 1945 kemudian mengakui hal tersebut dan menyebutnya sebagai “hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.¹⁸³

Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen:

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

Mr. Soepomo sebagai perumus Rancangan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Rapat Besar BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 menjelaskan maksud dari frasa “**hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa**” yaitu:¹⁸⁴

“Hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama, daerah kerajaan (Kooti), baik di Djawa maupun diluar djawa, daerah-daerah yang dalam bahasa belandanya dinamakan zelfbesturende landschappen. Kedua, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli ialah Dorfgeminschaften, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi ialah daerah kerajaan (zelfbesturende landschappen) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli.”

Penjelasan MR. Soepomo menggambarkan bahwa sebelum Republik Indonesia terbentuk telah terdapat struktur sosial dan budaya di bumi nusantara yang harus

¹⁸³ Wahyu Gumilar dan Rakhmat Mulyana, “Menyudahi Polemik Kesultanan Ngajogjakarta”, dalam <http://google.com/artikel/keistimewaan>, hlm. 2, Akses 12 Januari 2012.

¹⁸⁴ *Ibid.*

dihargai dan dihormati. Para *founding nation* di dalam BPUPKI sadar betul bahwa dalam pembentukannya negara tidak berdiri dalam ruang *vakum*, bahwa negara yang akan dibentuk sudah mempunyai penduduk, struktur sosial dan budaya.¹⁸⁵

Oleh karenanya haruslah dihormati dan diakui sepanjang tidak bertentangan dengan cita-cita pembentukan negara. Sayangnya, ketentuan Pasal 18 tersebut termasuk yang diubah dalam amandemen kedua UUD 1945, dan diganti menjadi Pasal 18 B ayat (1). Artinya, tafsir Mr. Soepomo atas hak-hak asal usul tersebut menjadi tidak berlaku seiring dengan dicabut dan digantinya ketentuan tersebut. Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 amandemen kedua berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Meski frasa “hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” tidak lagi digunakan. Namun ketentuan ini terlihat lebih tegas mengakui kekhususan dan keistimewaan suatu daerah. Terlebih Pasal 18B ayat (5) mengakui juga hak daerah untuk menjalankan pemerintahan secara otonom tanpa intervensi pemerintah pusat. Ini tentunya hal yang baru dan tidak ada dalam UUD 1945 sebelum amandemen.¹⁸⁶

Amandemen kedua UUD 1945 dalam konteks pemerintahan daerah memang dimaksudkan untuk menegaskan pemberian otonomi dan tugas pembantuan kepada satuan-satuan pemerintah daerah. Disamping itu amandemen Pasal 18 UUD 1945 menegaskan pula bahwa negara mengakui dan menghormati keistimewaan suatu daerah disamping daerah-daerah yang tidak mempunyai

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 3.

keistimewaan/kekhususan yang selama rezim Orde Baru tidak pernah diberikan otonomi atau keleluasaan untuk menjalankan pemerintahannya sendiri. Justru sebaliknya, pemerintah pusat terkesan memaksakan terjadinya penyeragaman struktur kemasyarakatan melalui berbagai regulasi dan kebijakan terhadap semua pemerintahan di daerah.¹⁸⁷

Meski telah mendapat jaminan dan pengakuan dalam UUD 1945, faktanya beberapa ketentuan dalam amandemen kedua UUD 1945 justru menimbulkan ambigu dan polemik di masyarakat dan legislator mengenai keistimewaan Yogyakarta. Salah satu hambatan tersebut adalah syarat bahwa Kepala Daerah seperti Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*" Masalahnya adalah, Sri Sultan HB X tidak hanya berkedudukan sebagai Raja, tapi juga Gubernur Yogyakarta yang artinya masa jabatannya dibatasi hanya untuk periode tertentu dan proses pemilihannya dilakukan secara demokratis, yakni pemilihan umum (pemilu). Ini tentu saja bertentangan dengan praktik ketatanegaraan yang selama ini berlangsung di Yogyakarta, di mana pemilihan Gubernur Yogyakarta tidak pernah dilakukan secara demokratis dan masa jabatannya tidak dibatasi dalam suatu periode tertentu. Hal ini tidak lepas dari UU Pemerintahan Daerah yang lama (UU No. 5

¹⁸⁷ *Ibid.*

tahun 1974) yang mengukuhkan penetapan Sri Sultan HB IX sebagai Gubernur Yogyakarta.¹⁸⁸

Dalam salah satu penjelasan UU tersebut bahkan disebutkan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta diangkat dari kerabat Kesultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Paku Alam yang tidak terikat masa jabatan. Sayangnya, UU No. 5 Tahun 1974 telah dicabut dan diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti lagi dengan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menjadi pijakan UU 5 Tahun 1974 pun telah dicabut, dan diganti dengan Pasal 18 B ayat (1) dan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Meskipun UUD 1945 telah mengalami perubahan, utamanya Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis tetapi ternyata Pemerintah Pusat masih sangat menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 18B yang berbunyi: "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*". Dengan demikian, dapat diartikan bahwa pengisian jabatan kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur) di DIY melalui pengangkatan sebagaimana yang sekarang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 13 Tahun 2012 dari pendekatan historis, filosofis, maupun yuridis tidak bertentangan dengan konstitusi, bahkan mendapat jaminan dari konstitusi.¹⁸⁹

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm 4.

¹⁸⁹ Ni'matul Huda, Daerah Istimewa ... *op. cit.*, hlm. 160.

B. Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konsepsi Negara Kesatuan Republik

Indonesia

Pada tanggal 18 Agustus 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII mengucapkan selamat kepada Presiden Soekarno dan M. Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia ketika keduanya telah memproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia. Dua hari kemudian Sultan dan Paku Alam mengirim telegram ke Jakarta yang isinya menyatakan bahwa keduanya siap berdiri di belakang Soekarno Hatta.¹⁹⁰

Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia menyambut hangat apa yang telah disampaikan Sultan dan Paku Alam itu, bahkan satu hari setelah Sultan dan Paku Alam mengirim ucapan selamat, Presiden sudah mengeluarkan Piagam Kedudukan yang menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada kedudukannya sebagai Kepala Kasultanan Yogyakarta dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah Kadipaten Paku Alaman. Dengan piagam termaksud kepada kedua beliau itu ditaruhkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerahnya sebagai bagian dari Republik Indonesia.¹⁹¹

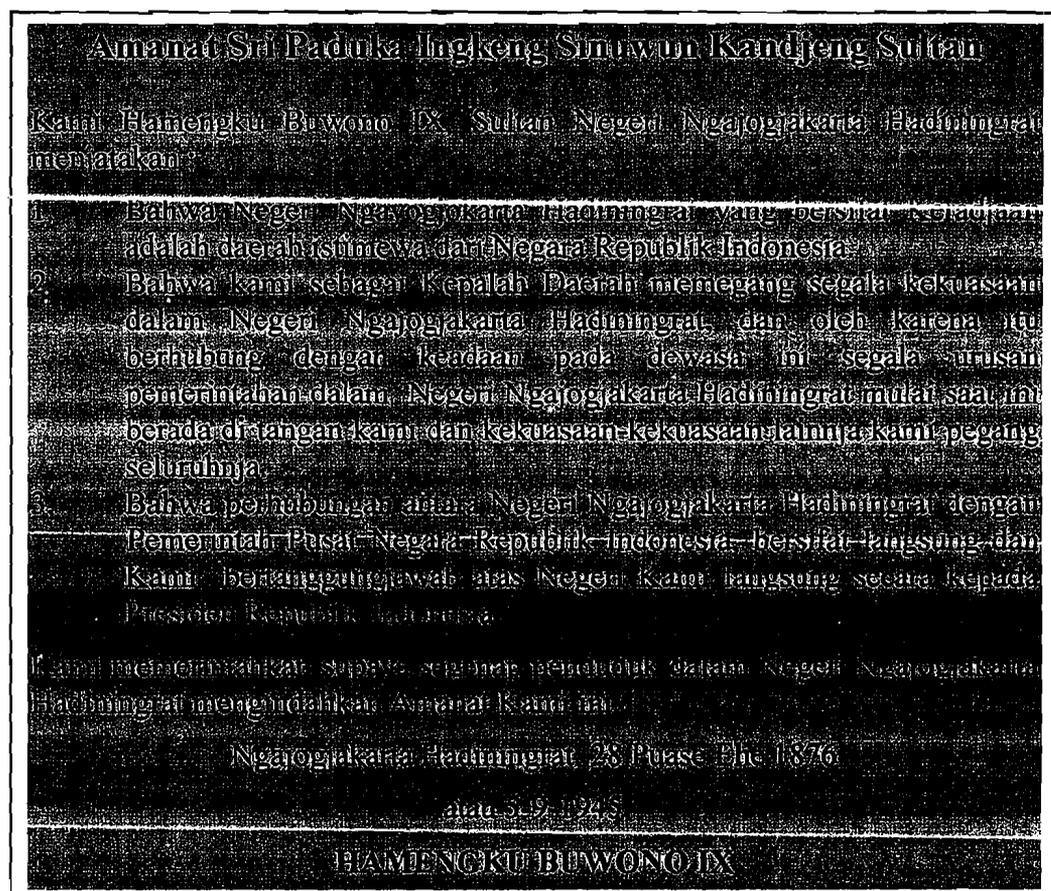
Berhubung dengan kesibukannya yang luar biasa, Pemerintah Republik Indonesia belum sempat mengatur kedudukan Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman sebagai daerah istimewa yang dimaksud dalam UUD 1945. Hal-hal yang seharusnya diatur oleh Pusat itu bahkan kemudian diatur sendiri oleh Sri Sultan dan Sri Paku Alam bersama Komite Nasional Daerah Yogyakarta.¹⁹²

¹⁹⁰ Ni'matul Huda, Daerah Istimewa ... *op. cit.*, hlm. 139-140.

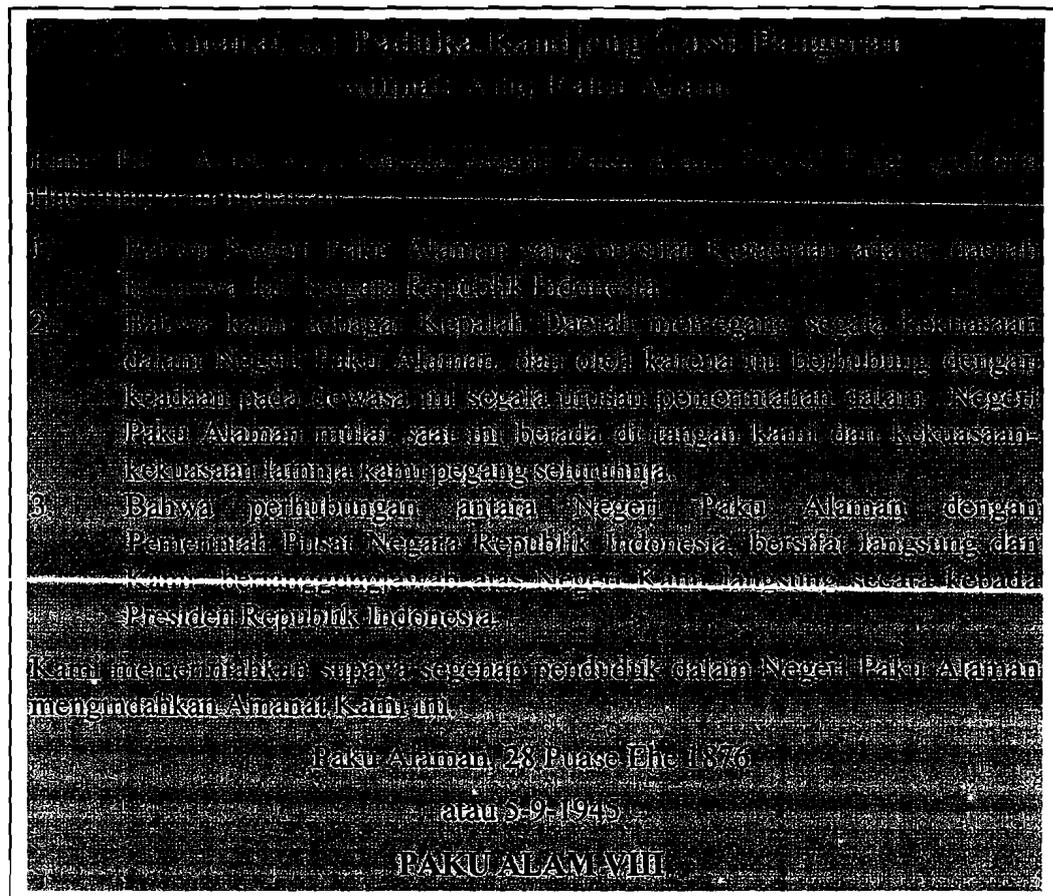
¹⁹¹ *Ibid.*, hlm. 140

¹⁹² *Ibid.*

Kedua Kepala Daerah itu menyatakan daerahnya sebagai daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden melalui Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX, yang pada hari yang sama Sri Paku Alam VIII juga mengeluarkan Amanat yang isinya sama, yaitu:¹⁹³



¹⁹³ Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1984), hlm. 15.



Dari amanat-amanat tersebut, dapat disimpulkan bahwa, *Pertama*, baik Kasultanan Yogyakarta maupun daerah Paku Alaman, masing-masing merupakan Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia, jadi belum merupakan satu kesatuan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kedua, dengan adanya amanat tersebut memperjelas posisi kedua kerajaan tersebut adalah memihak kepada Republik Indonesia yang baru lahir. Ketiga, baik Sultan maupun Paku Alam masing-masing sebagai pemegang kekuasaan dalam Kasultanan dan Kadipaten berhubungan langsung dengan dan hanya bertanggungjawab kepada Presiden.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Ni'matul Huda, Daerah Istimewa ... *op. cit.*, hlm. 142.

Sehari setelah dikeluarkannya Amanat dari Sri Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, pada tanggal 6 September 1945, Presiden Republik Indonesia memberikan Piagam Kedudukan tertanggal 19 Agustus 1945 yang berbunyi :¹⁹⁵

PIAGAM KEDUDUKAN SRI PADUKA KANDIENG SINI WUN
KANDIENG SRI PANGRAWONGS (SRI WONGS IX)

Kami Presiden Republik Indonesia menetapkan
KANDIENG SINI WUN KANDIENG SULTAN HAMENGKU BUWONGS
SENOPATI ING NGALOGO ABDURRAHMAN SAUDIN
PANOTOGOMO KALIFATULLAH INGKANG KAPING IX ING
NGATOGJAKARNO HADININGRAT PADA KEDUDUKANNYA
DENGAN KEPERHATAAN BAHWA SRI PADUKA KANDIENG
SULTAN AKAN MENTURAIKAN SEGALA PIKIRAN TENAGA
DIWA IDAN RAGA BENTUK KESSELAMATAN IDARAH
JOGJAKARTA SEBAGAI BAGIAN DARI PADA REPUBLIC INDONESIA

Djakarta, 19 Agustus 1945
Presiden Republik Indonesia

(H. SUKARNO)

PIAGAM KEDUDUKAN SRI PADUKA KANDIENG GUSTI
PANGURAN ADIPATI ARIO PAKU ALAM VIII

Kami Presiden Republik Indonesia menetapkan
KANDIENG GUSTI PANGURAN ADIPATI ARIO PAKU ALAM
INGKANG KAPING VIII PADA KEDUDUKANNYA DENGAN
KEPERHATAAN BAHWA SRI PADUKA KANDIENG GUSTI AKAN
MENTURAIKAN SEGALA PIKIRAN TENAGA DIWA IDAN RAGA
BENTUK KESSELAMATAN IDARAH JOGJAKARTA SEBAGAI
BAGIAN DARI PADA REPUBLIC INDONESIA

Djakarta, 19 Agustus 1945
Presiden Republik Indonesia

(H. SUKARNO)

¹⁹⁵ Soedarisman Poerwokoesoemo, Daerah Istimewa ... *op. cit.*, hlm. 251-252.

Eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta oleh bangsa Indonesia, khususnya masyarakat Yogyakarta, telah diterima sebagai suatu realita dalam tata kehidupan pemerintahan Indonesia dengan kedudukan yang sangat kokoh, karena ditopang dengan landasan yang sangat kuat baik landasan historis, kultural, politis maupun yuridis. Dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah istimewa yang setingkat dengan daerah provinsi. Secara historis, berdirinya Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan wujud integrasi antara dua kerajaan di Yogyakarta yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman dengan Negara Kesatuan RI berdasarkan kesepakatan antara Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII disatu pihak dan Presiden Soekarno dipihak lain.¹⁹⁶ Daerah Istimewa Yogyakarta yang terbentuk dari gabungan 2 (dua) kerajaan di Yogyakarta itu keberadaannya secara konstitusional dijamin dalam UUD 1945 Pasal 18 (sebelum amandemen) yang secara tegas menyatakan sebagai berikut,¹⁹⁷

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

Pengintegrasian Kasultanan Yogyakarta dan Puro Pakualaman ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta membawa konsekuensi betapapun menyanggah status sebagai daerah istimewa,

¹⁹⁶ Sukirno, “Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta Sebagai Corak Khusus Implementasi Konsep Negara Kesatuan”, *Tesis Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta*, 2014, hlm. 1.

¹⁹⁷ *Ibid.*

namun kedudukannya tetap merupakan sub-ordinat atau bagian dari Negara Republik Indonesia. Secara teoretik, dalam konsep negara kesatuan (*unitary state*) pemberian status istimewa atau khusus kepada suatu wilayah negara tidak sampai pada menempatkan wilayah (daerah) itu menjadi bagian wilayah negara yang bersifat negara, seperti negara bagian pada konsep negara federal (*federal state*).¹⁹⁸ Dibentuknya daerah-daerah khusus atau istimewa dalam bingkai konsep negara kesatuan secara praksis memunculkan keaneka-ragaman pola penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta lahir daerah-daerah dengan kewenangan pemerintahan yang sangat luas (apalagi jika berlaku pula prinsip otonomi seluas-luasnya) seperti Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga mengesankan terjadinya praktek bernegara dalam negara. Oleh karena itu, mengangkat masalah eksistensi dan pembentukan daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa, terutama pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hubungannya dengan penerapan konsepsi negara kesatuan menurut Undang-Undang Dasar 1945 menjadi materi yang menarik untuk dikaji dan didalami.¹⁹⁹

Pada tataran yuridis formal, geneologis predikat keistimewaan Yogyakarta dapat dirujuk pada Amanat Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono IX dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam VIII. Kedua amanat tersebut dapat dipreskripsikan sebagai *novum* hukum yang menyatakan bahwa status Yogyakarta, dalam ranah yuridis formal, telah mengalami perubahan dari sebuah daerah *Zelfbesturende*

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 2

¹⁹⁹ *Ibid.*

Landschappen atau Daerah Swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara lebih generik, keistimewaan Yogyakarta memiliki akar yang kuat dalam konstitusi. Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang."²⁰⁰

Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pijakan konstitusional pembentukan daerah khusus dan/atau istimewa, oleh beberapa pengamat ketatanegaraan dipandang sebagai ketentuan yang bertentangan dengan konsep negara kesatuan yang merupakan salah satu asas pokok ketatanegaraan Republik Indonesia. Pasal 18B ayat (1) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan negara mengakui keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesamaan dengan konsep *diversity in unity* (keragaman dalam kesatuan) dalam sistem federal.²⁰¹ Pemberian status otonomi khusus maupun status keistimewaan terhadap daerah-daerah seperti Aceh, Papua dan Daerah Istimewa Yogyakarta dianggap lebih mengarah pada model bentuk susunan negara federal yang berarti bertentangan dengan konsep negara kesatuan sebagaimana dianut UUD 1945. Dimungkinkannya penyelenggaraan pemerintahan daerah (menurut peraturan perundang-undangan) secara tidak linier dan tidak seragam, sehingga setiap daerah bebas berkembang secara berbeda

²⁰⁰ Lay. dkk, "Keistimewaan Yogyakarta", *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Monograph on Politic and Government*, JIP FISIPOL UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi, Vo. 2 No. 1 2008, hlm. 24. Dalam Sukirno, *op. cit.*, hlm. 3.

²⁰¹ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan ... op. cit.*, hlm. 238.

sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing merupakan argumentasi untuk menyatakan bahwa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia telah dipraktekkan pemerintahan yang federalistis.²⁰² Sementara itu, realita perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah di banyak negara yang menerapkan prinsip otonomi dengan memberikan otonomi berbeda atau dengan pola pengaturan yang tidak sebanding atas satu daerah/wilayah dengan daerah/wialayah lainnya dianggap sebagai praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum. Praktek itu berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun di dalam negara yang menganut asas Negara Federal.²⁰³

Praktek ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, meskipun menganut konsep negara kesatuan namun secara jelas menggambarkan dianutnya pola otonomi asimetris (pola pengaturan yang tidak sebanding) sebagaimana diterapkan beberapa Negara.²⁰⁴ Berdasarkan kenyataan tersebut, maka pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dan beberapa daerah provinsi lain seperti Provinsi Aceh, Papua, dan DKI dengan kewenangan urusan-urusan pemerintahan yang bersifat istimewa atau khusus yang dimiliki, sehingga berbeda dengan daerah-daerah provinsi lain.²⁰⁵

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 239

²⁰⁴ Sukirno, *op. cit.*, hlm. 5

²⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 6

C. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Persoalan yang dihadapi masyarakat Yogyakarta adalah instrumen hukum yang legitimit untuk memaknai Keistimewaan Yogyakarta khususnya terkait persoalan pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur. Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta menimbulkan masalah setelah adanya perubahan (amandemen) UUD 1945 dan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (terkait pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur).²⁰⁶ Lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan pasca reformasi telah kehilangan daya responsifnya terhadap realitas sosial politik baik di tingkat lokal maupun nasional. Tuntutan reformasi dan demokratisasi menginginkan adanya pemilihan secara langsung untuk jabatan Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota berimbas pada proses pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur di Yogyakarta.²⁰⁷

Dalam orasi budaya yang berjudul "Mengabdikan Untuk Pertiwi", 7 April 2007, Sri Sultan Hamengku Buwono X, menegaskan bahwa dirinya tidak bersedia dicalonkan kembali menjadi Gubernur Yogyakarta. Beliau juga menitipkan masyarakat Yogyakarta kepada Gubernur terpilih pasca 2008. Pernyataan Sri Sultan ini menimbulkan tantangan sekaligus peluang yang tidak mudah bagi masyarakat Yogyakarta. Pro-kontra di sekitar pernyataan dan sikap Sri Sultan tersebut mengundang reaksi dan interpretasi, baik dalam masyarakat Yogyakarta

²⁰⁶ Subardi, Mengisi ... op. cit., hlm. 117.

²⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 117-118.

maupun di tingkat nasional.²⁰⁸ Terlepas dari pro-kotra mekanisme suksesi kepemimpinan di Yogyakarta, pelestarian Keistimewaan tidak saja menjadi keniscayaan sejarah dan konstitusi, melainkan merupakan fakta politis yang tak mudah dihapuskan oleh kondisi zaman yang berubah. Adapun beberapa alasannya sebagai berikut, *Pertama*,²⁰⁹ fakta sejarah menunjukkan bahwa Yogyakarta dalam perjanjian Gianti 1755 sebagai "negara berdaulat" dengan wilayah territorial dan penduduk yang jelas. Status negara atau negeri tersebut diperkuat oleh dokumen sejarah seperti dalam Kontrak Politik antara Sri Sultan HB IX dengan Adam Lucean 1940, dan Perjanjian dengan pemerintahan Dai Nippon Jepang tahun 1942. Asal usul Keistimewaan Yogyakarta sebagaimana tercatat dalam tiga dokumen tersebut antara lain dapat dirunut dari pengakuan atas gelar keagamaan bagi Sri Sultan Hamengku Buwono, *Ingalogo Khalifatullah Sayyidin Panotogomo*. Adanya *hak prioritas* pemerintah Belanda terhadap Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualam. Adanya hak prioritas didasarkan pada hak asal-usul keturunan anak laki-laki dari isteri raja untuk dapat mengganti dan menduduki jabatan kepala daerah. Terakhir, hubungan kekuasaan antara Sri Sultan dengan kekuasaan pemerintahan adalah langsung kepada Gubernur General di Jakarta. *Kedua*,²¹⁰ keberadaan keistimewaan Yogyakarta terus terpatri kuat setelah Indonesia menyatakan Proklamasi Kemerdekaan RI 17 Agustus 1945. Secara sosio-politis, Maklumat Sri Sultan HB IX tertanggal 5 September 1945 yang menunjukan adanya sikap tulus, jiwa pengorbanan, dan tanpa pamrih untuk bergabung menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sikap

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 121

²¹⁰ *Ibid.*, hlm. 122.

tersebut dikukuhkan oleh Surat Presiden RI pertama, yang meneguhkan kedudukan Sri Sultan HB IX, sebagai Gubernur dan Sri Paduka Paku Alam, sebagai Wakil Gubernur Yogyakarta. Bukti sejarah dan nilai filosofis Keistimewaan juga dibuktikan melalui fungsi Kesultanan sebagai pemelihara (*Hamangku*), pemersatu (*Hamengku*) pelindung atau pengayom (*Hamengkoni*) dalam menyelamatkan NKRI dari ancaman agresi Belanda 1946 hingga 1949. Perpindahan ibu kota Negara RI dari Jakarta ke Yogyakarta menunjukan bukti bahwa Sri Sultan HB IX tidak saja telah menjadi penyelamat dan pelindung NKRI. Tetapi, juga DIY merupakan satu-satunya tempat autentik NKRI karena pemberlakuan UUD 1945 di DIY tidak menerima kehadiran negara federalis, bentukan pemerintahan Belanda. *Ketiga*²¹¹, keberadaan Keistimewaan Yogyakarta menjadi sangat kuat untuk dilestarikan oleh karena alasan juridis konstitusional adalah kesadaran *the Founding Fathers* untuk memberikan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagai sumber hukum tertinggi, Pasal 18 UUD 1945, dan juga Pasal 18B (UUD 1945 hasil amandemen), *...dengan menghormati hak-hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.*

Secara semangat zaman, jaminan Keistimewaan dalam UUD 1945 diberikan bukan merupakan bentuk hutang budi politik atau kompensasi atas penggabungan dirinya pada NKRI, melainkan murni pengakuan dan penghormatan yang obyektif dan autentik. Pernyataan Sri Sultan HB IX dan Paku Alam VIII terjadi setelah pengesahan UUD 1945 oleh PPKI, tanggal 18 Agustus 1945. Jaminan Keistimewaan secara berkesinambungan diatur dalam berbagai peraturan

²¹¹ *Ibid.*, hlm. 123

perundangan secara konsisten, baik pada masa Orde Lama, pemerintahan Orde Baru, dan juga Orde Reformasi. Pengaturan Keistimewaan berada pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.²¹²

Sejak UUD 1945 di amandemen, Pasal 18 ayat (4) telah menegaskan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*". Perubahan ini membawa implikasi yuridis maupun politis terhadap proses demokrasi di Indonesia dimana jabatan publik seperti Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dilakukan pemilihan secara demokratis. Penegasan tersebut telah membuka peluang bagi masyarakat untuk melakukan tuntutan perubahan ke arah yang lebih demokratis dalam pengisian jabatan kepala daerahnya.²¹³ Hal ini membuat munculnya pertanyaan besar bagaimana dengan Provinsi DIY? Apakah Gubernur dan Wakil Gubernur DIY juga harus dipilih secara langsung? Apakah masyarakat dapat menuntut adanya keistimewaan dalam hal pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur? Sangat tidak mudah untuk memenuhi kebutuhan daerah tertentu disatu sisi dan kepentingan nasional disisi yang lain dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

²¹² *Ibid.*, hlm 123-124

²¹³ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa ... op. cit.*, hlm. 161.

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY sebelum lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 masih mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004, yakni dengan cara pengangkatan. Siapa yang diangkat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur? UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa calon Gubernur mempertimbangkan dari keturunan Sultan Yogyakarta dan calon Wakil Gubernur mempertimbangkan dari keturunan Paku Alam. Dengan demikian calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sudah diatur secara istimewa oleh UU, karena calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur hanya dimungkinkan berasal dari keturunan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualam.²¹⁴

Pada tanggal 31 Agustus 2012 mantan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengesahkan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kehadiran UU ini diharapkan dapat melengkapi kekurangan dari UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 jo UU No. 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.²¹⁵

Secara jelas UU No. 13 Tahun 2012 menegaskan bahwa yang dimaksud Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

²¹⁴ *Ibid.*, hlm. 163-164.

²¹⁵ *Ibid.*, hlm. 171.

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk :²¹⁶

1. mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
2. mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat;
3. mewujudkan tata pemerintahan dan taatan sosial yang menjamin kebhinekaan-tunggal-ika-an dalam kerangka NKRI;
4. melembagaan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Dalam pasal 7 UU No. 13 Tahun 2012 ditegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahandaerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam UU ini. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan meliputi:²¹⁷

1. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. kebudayaan;
4. pertanahan;
5. tata ruang.

Mengenai persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY sebagaimana diatur dalam pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012, memiliki kekhasan atau kekhususan daerah yang sama sekali berbeda dengan ketentuan dalam UU

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*, hlm. 173

No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yakni calon Gubernur harus bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan calon Wakil Gubernur harus bertakhta sebagai Adipati Pakualam. Persyaratan ini menarik karena calon harus bertahta sebagai Sultan untuk menjadi Gubernur atau Adipati untuk menjadi Wakil Gubernur, yang dibuktikan dengan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertahta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertahta di Kadipaten.²¹⁸

Kemudian dalam Pasal 24 UU No. 13 Tahun 2012 diatur mengenai pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan melalui *penetapan* oleh DPRD. Dalam hal dilakukannya pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan cara penetapan, DPRD DIY menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 7 hari setelah diterimanya penetapan dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Visi, misi, dan program tersebut berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang daerah DIY dan perkembangan lingkungan strategis. Setelah proses tersebut berjalan selanjutnya DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur. Dari hasil penetapan tersebut DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur. Presiden

²¹⁸ *Ibid.*, hlm. 174.

mengesahkan penetapan tersebut berdasarkan usulan menteri. Kemudian Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam.²¹⁹

Terkait dengan masalah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebelum UU Keistimewaan DIY disahkan, Pemerintah melakukan perpanjangan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebanyak 2 (dua) kali. Perpanjangan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah dilakukan dua kali tidak menunjukkan kejelasan parameter waktu berlakunya, karena perpanjang yang pertama berlaku tiga (3) tahun, kemudian diperpanjang kembali untuk satu (1) tahun. Semua itu sangat tergantung dari keinginan Presiden masa itu dan kesediaan Sri Sultan HB X Sri Paku Alam IX selaku pemangku tugas tersebut. Pertanyaan yang muncul, apa dasar argumentasi Pemerintah memperpanjang masa jabatan tiga tahun dan diperpanjang kembali satu tahun untuk jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, yang mana UU No. 32 Tahun 2004 telah menentukan masa jabatan Kepala Daerah adalah lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan? Barangkali karena jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY bukan melalui pemilihan sehingga perpanjangan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak terikat pada UU No. 32 Tahun 2004 tersebut tetapi tergantung dari "*political will*" Presiden.²²⁰ Ataukah Perpanjangan tersebut diperlukan karena belum rampungnya pembahasan

²¹⁹ *Ibid.*, hlm. 182.

²²⁰ *Ibid.*, hlm. 167.

Rancangan Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta belum selesai waktu itu.

Ketika Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX sudah mengakhiri masa jabatan masa jabatan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur untuk yang kedua kalinya pada Oktober 2008, kemudian Presiden pada saat itu memperpanjang masa jabatan tersebut selama tiga (3) tahun melalui Keputusan Presiden RI Nomor 86/P Tahun 2008 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama 3 Tahun yang berakhir pada Oktober 2011, yang kemudian pada bulan Oktober 2011 masa jabatan tersebut diperpanjang kembali untuk satu (1) tahun melalui Keputusan Presiden RI Nomor 55/P Tahun 2011 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama 1 Tahun yang berakhir pada Oktober 2012.²²¹ Ketika itu masyarakat Jogjakarta kembali bertanya bagaimana nasib keistimewaan DIY setelah Oktober 2012. Disinilah letak urgensi kehadiran UU Keistimewaan DIY yang mengatur lebih lanjut dan jelas mengenai suksesi kepemimpinan di DIY, yang tidak bergantung “*political will*” Pemerintah Pusat.

Payung hukum perpanjangan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY menggunakan Keputusan Presiden, yang dalam nomenklatur UU No. 12 Tahun 2011 disebut dengan Peraturan Presiden. Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam

²²¹ *Ibid.*, hlm168.

menyelenggarakan kekuasaan pemerintah.²²² Presiden sebagai kepala pemerintahan tentu haruslah diberi ruang gerak yang cukup untuk berkefektifitas. Presiden harus memiliki keleluasaan untuk mengatur sendiri kebijakan yang akan ditetapkan dalam rangka melaksanakan UU. Prinsip ini berkenaan dengan ruang gerak inilah yang dalam konsep hukum administrasi negara disebut sebagai *frijs ermessen*. Presiden sudah seyogyanya dapat menentukan sendiri norma-norma aturan kebijakan atau *policy rules (beleids regels)* yang diperlukan untuk menjalankan UU.²²³

Dalam kaitannya dengan perpanjangan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang ditentukan dengan Keputusan Presiden dengan masa jabatan yang tidak pasti tersebut tentu pada saat itu menimbulkan ketidakpastian hukum karena didasarkan pada *frijs ermessen* Presiden. Untuk itu adanya kepastian hukum yang ditentukan dalam UU sangat diharapkan oleh masyarakat Yogyakarta, agar supaya terdapat kejelasan tentang status keistimewaan DIY.²²⁴

Keistimewaan DIY kembali terlihat dalam hal pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur. Hal ini dikarenakan yang melakukan pelantikan adalah Presiden. Dalam hal Presiden berhalangan, pelantikan dilakukan oleh Wakil Presiden. Tidak terdapat penjelasan tegas mengapa untuk pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur DIY diatur berbeda dengan daerah lain dan apakah nantinya akan ada perhatian atau perlakuan yang berbeda terhadap DIY dibandingkan daerah lainnya. Sedangkan mengenai masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil

²²² *Ibid.*, hlm169.

²²³ *Ibid.*, hlm170.

²²⁴ *Ibid.*, hlm171.

Gubernur seperti yang diatur dalam Pasal 25 UU No. 13 Tahun 2012 yang menyatakan masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur selama 5 (lima) tahun, dan tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali perodesasi masa jabatan seperti yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.

Meskipun Gubernur DIY ditetapkan oleh DPRD DIY, namun mekanisme pertanggungjawaban tidak ada perbedaan dengan kepala daerah lainnya yang dipilih melalui Pemiluakada, semuanya bertanggungjawab kepada Pemerintah (Presiden).²²⁵

Salah satu persyaratan untuk calon Gubernur DIY ataupun Wakil Gubernur DIY antara lain bukan sebagai anggota partai politik dan calon harus membuat surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik. Hal ini merupakan penegasan bahwa keberadaan Gubernur yang juga Sultan Hamengku Buwono dan Wakil Gubernur yang juga Adipati Paku Alam adalah milik masyarakat DIY, tanpa tersekat kelompok politik tertentu, serta sepenuhnya mengabdikan diri bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat DIY.²²⁶ Persyaratan tersebut menjadi menarik karena di daerah lainnya tidak terdapat persyaratan bagi calon kepala daerah tidak boleh berasal dari partai politik. Dalam perspektif HAM, hal tersebut dapat menimbulkan persoalan karena keikutsertaan seseorang dalam partai politik adalah bagian dari hak asasi manusia dibidang politik yang dijamin oleh UUD 1945 Pasal 28E ayat (3) jo Pasal 28I.²²⁷ Disamping itu Indonesia telah mencanangkan diri sebagai negara demokrasi. Desain perundang-undangan

²²⁵ *Ibid.*, hlm. 185

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*, hlm. 187.

seperti ini member kesan terjadinya “barter” kekuasaan dengan politik menjadi kental dimata masyarakat. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui penetapan DPRD DIY harus dibarter dengan larangan berpolitik bagi calon tersebut. Padahal jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah jabatan politik. Hal ini seolah memberikan justifikasi bahwa hukum (perundang-undangan) adalah produk politik. Dengan demikian, keistimewaan DIY selain yang telah ditegaskan dalam Pasal 7, juga terdapat *keistimewaan* lain dan satu-satunya di Indonesia, yakni pengurangan hak politik yang bersifat diskriminatif karena calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilarang berpartai politik.²²⁸

Terdapat beberapa hal yang menarik yang dapat dikaji lebih jauh mengenai perubahan aturan mengenai siapa yang dapat menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur dari UU No. 32 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa calon Gubernur mempertimbangkan dari keturunan Sultan Yogyakarta dan calon Wakil Gubernur mempertimbangkan dari keturunan Paku Alam, menjadi UU No. 13 Tahun 2012 yang menegaskan calon Gubernur harus bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan calon Wakil Gubernur harus bertakhta sebagai Adi Pati Pakualam.

Persyaratan ini menarik karena calon harus bertahta sebagai Sultan untuk menjadi Gubernur atau Adipati untuk menjadi Wakil Gubernur, yang dibuktikan dengan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertahta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertahta di Kadipaten tentunya akan menutup peluang calon Gubernur dari

²²⁸ *Ibid.*, hlm. 188

keturunan Sultan Yogyakarta lainnya dan calon Wakil Gubernur dari keturunan Paku Alam lainnya.

Persoalan akan muncul apabila ternyata Sultan Hamengku Buwono dan atau Adi Pati Paku Alam yang bertahta tidak memenuhi persyaratan untuk menjadi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) butir a sampai n. Sebagai contoh dalam butir e yang menegaskan bahwa calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur sekurang kurangnya berusia 30 (tiga puluh) tahun. Bagaimana jika ternyata di kelak kemudian hari Sultan yang bertahta ternyata berusia kurang dari 30 tahun ? Tentu akan menimbulkan persoalan. Contoh lain, misalnya dalam butir m disebutkan bahwa calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak. Syarat tersebut secara otomatis telah menutup kemungkinan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur Perempuan. Bagaimana jika ternyata di kelak kemudian hari Kasultanan Yogyakarta dipimpin oleh seorang Ratu? Tentu akan menjadi persoalan baru di DIY di masa yang akan datang.

Oleh karena itu menurut penulis, konsep yang paling ideal dalam hal pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah merujuk kembali pada UU No. 32 Tahun 2004 yakni dengan cara pengangkatan. Siapa yang diangkat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur? UU No. 32 Tahun 2004 telah mengatur bahwa calon Gubernur mempertimbangkan dari keturunan Sultan Yogyakarta dan calon Wakil Gubernur mempertimbangkan dari keturunan Paku Alam. Dengan demikian calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sudah diatur secara istimewa

oleh UU, karena calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur hanya dimungkinkan berasal dari keturunan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualam.

Terlepas dari permasalahan yang mungkin muncul seiring dengan berjalannya waktu, kita patut memberikan apresiasi kepada Pemerintah yang telah memberikan kesempatan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) untuk menginstrumentasikan demokrasi secara berbeda. Karena itu, dengan Keistimewaan Yogyakarta yang berupa penetapan Sultan sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur, DIY tidak harus seragam dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Dalam konteks perpolitikan, landasan demokrasi konsensual itu idealnya melalui sejarah-budaya. Diberikannya status daerah istimewa kepada Yogyakarta tidak lepas dari sejarah panjang perjalanan bangsa Indonesia sejak Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1945 sampai akhirnya status istimewa itu diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Berdasarkan kenyataan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta baik secara historis maupun secara yuridis memiliki legitimasi yang kuat sebagai daerah istimewa yang salah satunya adalah mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan sistem Penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Sri Paduka Paku Alam sebagai Wakil Gubernur, maka hendaknya semua pihak dapat menghargai dan menghormatinya.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Bahwa bentuk pengakuan dan penghormatan pemerintah terhadap keistimewaan DIY pasca amandemen yakni dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak melalui mekanisme pemilihan kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*", tetapi melalui penetapan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur DIY berdasarkan pada Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dengan Undang-Undang*", dan Pasal 18 ayat (1) butir c UU No. 13 Tahun 2012 yang berbunyi "*Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat: (c) bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur*". Sepanjang masyarakat DIY masih menghendaki pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur melalui penetapan, maka pemerintah sudah seharusnya mengakomodir aspirasi masyarakat tersebut dan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat DIY.

2. Pembatasan calon Gubernur DIY dan calon Wakil Gubernur DIY di dalam UU No 13 Tahun 2012 Pasal 18 ayat (1) butir c yang hanya ditujukan kepada Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta mempersulit ruang bagi keturunan Kasultanan dan keturunan Paku Alam untuk menjadi Gubernur DIY dan Wakil Gubernur DIY. Idealnya aturan tentang pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur dikembalikan lagi seperti yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 22 Tahun 1999 yang mengatur bahwa pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam.

B. SARAN

1. Perlu dikaji kembali ketentuan yang membatasi calon Gubernur DIY hanya berasal dari Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan calon Wakil Gubernur hanya berasal dari Adipati Paku Alam yang bertakhta. Seharusnya ruang lingkup itu diperluas seperti yang dijelaskan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 22 Tahun 1999 bahwa pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam.
2. Perlu dikaji kembali ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terutama yang terkait dengan syarat calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur. Karena tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan persoalan-persoalan baru di waktu yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1995.

Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1990

Chaidir, Ellydar. *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Total Media, 2007.

Djojosoekarto, Agung (ed). *Pemilihan langsung Kepala Daerah Transformasi menuju Demokrasi Lokal*. Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia Bekerjasama Dengan Konrad Adenauerstiftung.

Fadjar, A. Mukthie. *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*. Malang: In TRANS, 2003.

Fauzi, Noer dan R.Yando Zakaria. *Mensiasati Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria Bekerjasama Dengan INSIST "Press", 2000.

Gie, The Liang. *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah Indonesia*. Yogyakarta: Supersukses, 1982.

Hadiwijoyo, Suryo Sakti. *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta: Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elit, dan Isu Perpecahan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: PINUS BOOK PUBLISHER, 2009.

Hakim, Abdul Aziz. *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah Di Era Demokrasi Langsung*. Yogyakarta: Toga Press, 2006.

Hendratno, Edie Toet. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.

Huda, Ni'matul. *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi Dan Perundang-undangan di Indonesia*. Cetakan Pertama. Bandung: Nusa Media, 2013.

_____. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Edisi Pertama. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.

_____. *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII Press, 2005.

_____. *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

_____. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah: Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII PRESS, 2007.

HR, Syaukani. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Cetakan Kedelapan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.

Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Cetakan Kedua. Bandung: Mizan Pustaka, 2007.

Isjwara, Fred. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Binacipta, 1974.

Juanda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Cetakan Pertama. Bandung: Alumni, 2004.

Kaho, Josef Riwu. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Cetakan Keempat. Jakarta: Rajawali Pers, 1991.

Kansil, C.S.T. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Bumi Aksara, 2003.

Kelsen, Hans *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2006.

Kusnardi, Moh dan Bintang R. Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1994.

Lubis, M. Solly. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung: Alumni, 1983.

_____. *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*. Cetakan Pertama. Bandung: Alumni, 1983.

Manan, Bagir. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan Dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*. Karawang: UNSIKA, 1993.

_____. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

_____. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: PSH FH UII, 2004.

MD, Moh. Mahfud. *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press, 1999.

_____. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

_____. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

_____. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.

Morison. *Hukum Tata Negara Era Reformasi*. Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005.

- Naning, Ramdlon. *Gatra Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1983.
- Nasution, Faisal Akbar. *Dimensi Hukum Pemerintahan Daerah*. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003.
- Poerwokoesoemo, Soedarisman. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1984.
- Rais, M. Amien. *Demokrasi Dan Proses Politik*. Cetakan Pertama. Jakarta: LP3ES, 1986.
- Sabon, Max Boli, Yohanes Hartono dan Paulus Tandlino. *Ilmu Negara, Buku Panduan Mahasiswa*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Soehino. *Hukum Tata Negara, Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila Dan UUD 1945 Adalah Negara Hukum*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty, 1985.
- _____. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2005.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Ringkas*. Cetakan Pertama. Jakarta: Rajawali Press, 1985.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Penerbit Alumni, 1987.
- _____. *UUD 1945 Kedudukan Dan Aspek-Aspek Perubahannya*. Bandung: UNPAD Press, 2002.
- Sorensen, Georg. *Demokrasi Dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*. Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004.
- Subardi. *Mengisi Rumah Kosong; Seputar Polemik RUUK DIY*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Nuansa Pilar Media, 2008.
- SJ, Franz Magnis-Suseno. *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Tricahyo, Ibnu. *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*. Malang: In- TRANS Publishing, 2009.
- Yudoyono, Bambang. *Otonomi Daerah, Desentralisasi Dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda Dan Anggota DPRD*. Cetakan Keempat. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Yuhana, Abdy. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan Di Indonesia Dan Masa Depan MPR RI*. Bandung: Fokus Media, 2009.
- Wahidin, Samsul. *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Wahjono, Padmo (Ed). *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Widjaja, H.A.W. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Wignyo subroto dkk, Soetandyo. *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005.