

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN, DEMOKRASI DAN SEJARAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Negara Kesatuan

Negara kesatuan, dapat pula disebut negara unitaris. Negara ini ditinjau dari segi susunannya, memanglah susunannya bersifat tunggal, maksudnya negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara. Melainkan hanya terdiri dari satu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik pusat maupun di daerah-daerah.³³

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa negara kesatuan adalah negara dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.³⁴

Ada pendapat lain mengenai negara kesatuan, menurut Fred Isjwara Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling kokoh jika dibandingkan dengan bentuk Negara lain federal atau konfederasi. Abu Daud Busroh mengatakan :

³³Soehino, *Ilmu Negara.....Op.Cit, hlm. 224*

³⁴Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok.....Op.Cit, Hlm 282*

“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa Negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara 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. Pemerintah pusat ini lah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut”.

Menurut catatan Bank Dunia, dari 116 negara yang termasuk dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara diantaranya memiliki negara kesatuan. Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa:

“unitary sistem need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level unit that have specified geographical jurisdictions. In unitary sistem, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower-level units”.

Dari pendapat diatas dapat dipahami bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintahan pusat menjalankan kedaulatan tertinggi suatu negara.³⁵

Negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, *pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam suatu negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.³⁶

³⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 233*

³⁶ *Ibid, hlm 234*

Asas sentralisasi, adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik Pemerintah Pusat. Asas desentralisasi, adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat pemerintahan maupun yang ada di daerah-daerah. Prinsip pelaksanaan Pemerintahan Daerah menggunakan asas otonomi, artinya hak, kewajiban, dan wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁷

Pasca amandemen UUD NKRI 1945 Indonesia telah melakukan otonomi daerah yang luas dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dengan mengeluarkan dua kebijakan tentang otonomi daerah. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah. *Kedua*, adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Undang-Undang yang disebut '*kedua*' ini merupakan revisi dari Undang-Undang yang disebut '*pertama*'.³⁸

Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang

³⁷ Lihat Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

³⁸ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm 3*

mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian daerah otonom itu memiliki otonomi daerah, yaitu, hak, wewenang dan kewajiban Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ciri pokok daerah otonom adalah dibentuknya Badan Perwakilan Rakyat yang representatif, yang dapat pula disebut parlemen, atau Dewan Perwakilan Rakyat, atau *Bundesrat*. Dalam pelaksanaannya, dapat pula dibuat kombinasi :

1. Konsentrasi dan sentralisasi
2. Dekonsentrasi dan sentralisasi
3. Dekonsentrasi dan desentralisasi; bahkan kombinasi ini masih dapat ditambah dengan asas pembantuan, sehingga kombinasinya menjadi:
4. Dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan.³⁹

Dalam penerapan desentralisasi di Indonesia, Indonesia menggunakan asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan yang dimana memiliki pengertian sebagai berikut: Asas Dekonsentrasi, pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan atau kepada Gubernur dan Bupati atau Walikota. Asas Desentralisasi, penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan otonomi daerah. Sedangkan Asas Pembantuan, penugasan dari

³⁹ Soehino, *Ilmu...Op Cit.*, hlm 226

Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.⁴⁰

Bahwa dengan demikian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menggunakan asas otonomi daerah yang disebutkan dalam penjelasan tadi maka Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat disebut dengan negara kesatuan yang didekonsentrasikan, didesentralisasikan dan dilengkapi dengan tugas pembantuan.

B. Demokrasi

Demokrasi adalah sebuah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pengertian tersebut dikemukakan pada tahun 1863 oleh Abraham Lincoln yang mengatakan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, and for the people*). Begitulah pemahaman yang paling sederhana tentang demokrasi, yang diketahui oleh hampir semua orang. Demokrasi juga adalah bentuk pemerintahan politik dimana kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani (*demokratia*) yang artinya “kekuasaan rakyat”, yang di bentuk dari kata (*demos*) yang artinya “rakyat” dan (*Kratos*) yang artinya “kekuasaan”. Dengan demikian suatu pemerintahan

⁴⁰ Lihat UU No. 23 Tahun 2014

dikatakan demokrasi apabila kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan segala tindakan negara ditentukan oleh kehendak rakyat.⁴¹

Pelaku demokrasi sejatinya adalah kita semua, setiap orang yang selama ini selalu diatasnamakan namun tak pernah ikut menentukan. Dan bisa dikatakan demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu Negara dari rakyat sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Pemerintahan dari rakyat berarti pemerintahan negara itu mendapat mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan. Pemerintahan untuk rakyat berarti pemerintahan itu menghasilkan dan menjalankan kebijakan-kebijakan yang di arahkan untuk kepentingan dan dan kesejahteraan rakyat.⁴²

Sebenarnya yang dimaksud dengan demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana semua warga negara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara baik secara langsung, misalnya melalui ruang-ruang publik maupun melalui wakil-wakilnya yang telah di pilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat. Oleh karena itu bisa dikatakan bahwa jalannya demokrasi atas dasar penyaluran kehendak rakyat itu sendiri

⁴¹ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, terj. A. Rahman Zainuddin, Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 9

⁴² *Ibid.*, hlm. 10

bisa melalui dua cara yaitu Demokrasi langsung adalah demokrasi yang mengikut sertakan setiap warga negaranya dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum dan undang-undang, dan juga ada demokrasi tidak langsung yaitu paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan.⁴³

Menjaga proses demokratisasi adalah memahami secara benar hak-hak yang kita miliki, menjaga hak-hak itu agar siapapun menghormatinya, melawan siapapun yang berusaha melanggar hak-hak itu. Demokrasi pada dasarnya adalah aturan orang, dan di dalam sistem politik yang demokratis warga mempunyai hak, kesempatan dan suara yang sama di dalam mengatur pemerintahan di dunia publik. Setiap orang, siapapun dia, memiliki satu suara yang sama nilainya. Jadi, dalam demokrasi, yang dipresentasikan dalam bentuk pemilihan umum, suara seorang pelacur, suara seorang perampok, suara seorang pezina, suara seorang pembunuh, suara seorang munafik, dan suara seorang musuh allah itu dianggap senilai dan sederajat dengan suara seorang ustadz yang benar-benar ustadz, atau dianggap sama dan sederajat dengan suara orang yang sungguh-sungguh memperjuangkan Islam. Sedang demokrasi adalah keputusan berdasarkan suara terbanyak. Sehingga jalannya demokrasi benar-benar menjaga dan melindungi hak-hak rakyat.⁴⁴

Setiap prinsip demokrasi dan prasyarat dari berdirinya negara demokrasi telah terakomodasi dalam suatu konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip-prinsip demokrasi, dapat di tinjau dari pendapat Almamudi yang

⁴³ <http://www.pustakasekolah.com/periode-demokrasi-di-indonesia.html#ixzz3H4gU4euC>
diakses pada tanggal 9 April 2016.

⁴⁴ *Ibid.*,

kemudian dikenal dengan “soko guru demokrasi.” Menurutnya, prinsip-prinsip demokrasi adalah:⁴⁵

1. Kedaulatan rakyat;
2. Pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah;
3. Kekuasaan mayoritas;
4. Hak-hak minoritas;
5. Jaminan hak asasi manusia;
6. Pemilihan yang bebas dan jujur;
7. Persamaan di depan hukum;
8. Proses hukum yang wajar;
9. Pembatasan pemerintah secara konstitusional;
10. Pluralisme sosial, ekonomi, dan politik;
11. Nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama, dan mufakat.

Landasan demokrasi adalah keadilan, dalam arti terbukanya peluang kepada semua orang, dan berarti juga otonomi atau kemandirian dari orang yang bersangkutan dan mengatur hidupnya, sesuai dengan apa yang dia inginkan. Jadi masalah keadilan menjadi penting, dalam arti dia mempunyai hak untuk menentukan sendiri jalan hidupnya, tetapi harus dihormati haknya dan harus diberi peluang dan kemudahan serta pertolongan untuk mencapai itu. Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat 2 (dua) asas pokok demokrasi, yaitu:⁴⁶

⁴⁵ <http://www.informasi ahli.com/2015/11/prinsip-prinsip-demokrasi-dan-syarat.html>
diakses pada tanggal 9 April 2016.

⁴⁶ *Ibid.*,

1. Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur: dan
2. Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi demi kepentingan bersama.

Dalam perkembangannya, demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan di pakai oleh hampir seluruh negara di dunia. Ciri-ciri suatu pemerintahan demokrasi adalah sebagai berikut:⁴⁷

1. Adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan);
2. Adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang;
3. Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga Negara;
4. Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legeslatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip ckeck and balances. Disamping itu peran pers pun tidak dapat dihilangkan dari pilar tegaknya demokrasi tersebut. Prinsip semacam trias politica ini menjadi sangat penting untuk di perhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan

⁴⁷ *Ibid.*,

pemerintahan (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintahan sering kali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Hampir semua negara di dunia meyakini demokrasi sebagai tolak ukur tak terbantahkan dari keabsahan politik. Keyakinan bahwa kehendak rakyat adalah dasar utama kewenangan pemerintah menjadi basis bagi tegak kokohnya sistem politik demokrasi. Hal itu menunjukkan bahwa rakyat diletakkan pada posisi penting walau pun secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Tidak ada negara yang ingin dikatakan sebagai negara yang tidak demokratis atau negara otoriter.

Kalau kita cermati jatuhnya pemerintahan Orde Baru bukan semata-mata disebabkan oleh krisis ekonomi pada 1997/1998. Sejatinya runtuhnya kekuasaan Orde Baru dan terbukanya proses demokratisasi itu merupakan puncak akumulasi dari gerakan-gerakan sosial politik menuju demokrasi yang pernah dicoba dilakukan jauh sebelumnya.

Indonesia juga menjelaskan sifat relatif daripada demokrasi karena perbedaan implementasi di setiap negara, maka demokrasi juga bersifat relatif. Demokrasi maupun totaliterisme tidaklah selalu sama di setiap negara satu sama lain, sehingga dapat dipastikan tidak ada suatu negara yang sepenuhnya demokratis, dan tidak juga ada suatu negara yang sepenuhnya totaliter. Setiap bentuk sistem pemerintahan selalu menyesuaikan dengan kondisi yang ada

dinegara sistem itu digunakan dan menyalurkan kepentingan-kepentingan politik didalamnya, baik dikalangan elite maupun para tokoh, juga rakyat secara umum.⁴⁸

Perkembangan selanjutnya, demokrasi kekinian biasanya disebut dengan demokrasi modern, yakni demokrasi perwakilan rakyat dimana dalam pelaksanaannya terlihat nyata unsur formal dan unsur material dari demokrasi itu sendiri . Unsur formal mengacu pada demokrasi sebagai ideologi (demokrasi sebagai *way of life* atau demokrasi sebagai teori), sedangkan unsur material mengacu pada praktek nyatanya (*actual governmental mechanism* atau *democracy in action*). Dalam unsur material kita berbicara tentang etika dan disiplin demokrasi sebagai sebuah dasar negara yang harus dijalankan sehingga demokrasi dapat berjalan sebagaimana mestinya, sedangkan dalam unsur formal kita melihat sejauh mana penerapan daripada etika dan disiplin demokrasi, yakni apakah sesuai dengan jalan atau konsep awal demokrasi yang dibangun oleh pemerintah tersebut, atau malah sebaliknya, yakni menegasikan etika dan disiplin demokrasi tersebut. Seperti contoh, jika dalam demokrasi modern terdapat perwakilan rakyat, maka begitu juga dalam sistem otokrasi modern (*facist*). Perbedaannya adalah jika dalam sistem fasis anggota perwakilan tersebut berasal dari kelompok sosial, maka pada demokrasi anggota perwakilan adalah dipilih secara bebas dan langsung oleh rakyat. Hal ini mengapa, sempitnya pemahaman akan demokrasi mengakibatkan ketidaktahuan dan berujung pada ketidakdemokratisan. Tidak heran jika kita menyaksikan demokrasi berubah menjadi diktator ataupun otoritarian, seperti halnya jika Hitler menyatakan dirinya menuju kekuasaan

⁴⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 23-24.

dengan cara yang demokratis karena dia dapat mengambil simpatik dari rakyat yang akhirnya dengan demokrasi massa dia dapat kepuncak kekuasaan di Jerman, walau akhirnya sistem otokrasi modern (fasisme) yang kemudian digunakan selama rezimnya.⁴⁹

Demokrasi dipandang sebagai kritik dan alternatif daripada sistem lama, yakni feodal . Seperti halnya pola perbudakan sistem feodal, penghambaan terhadap tuan tanah, kepemilikan alat produksi dan lain sebagainya sehingga pilihan jatuh kepada demokrasi sebagai jalan lain yang dipandang mampu memenuhi berbagai bentuk permasalahan dalam sistem feodal yang dipandang tidak layak lagi dengan perkembangan jaman dan pola pikir masyarakat yang semakin maju.

Pada prinsipnya, demokrasi merupakan suatu ruang politik bagi rakyat sehingga dapat mengambil bagian secara produktif dan aman dalam proses penyelenggaraan negara . Rakyat tidak hanya sekedar berpartisipasi, melainkan aktif dan selektif didalam dinamika politik negara, dan negara pun menjamin proses tersebut sebagai suatu kewajiban dalam utama. Prinsip tersebut tidaklah mungkin berlaku jika kehidupan politik penguasa bersifat eksklusif sehingga kekuasaannya tetap terjaga. Keaktifan rakyat sangat diperlukan, jika muncul sikap apatis, yakni tanpa peduli terhadap dinamika politik negaranya maka dapat dipastikan sistem demokrasi tidaklah berjalan sebagaimana mestinya, dan hanya menjadi label maupun kamufase negara belaka.

⁴⁹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. PT. Grasindo , Jakarta, 1999. Hlm. 9

Adapun barometer dalam sistem demokrasi, Suhartono Dkk (2001) memberikan 2 syarat pokok, yakni:⁵⁰

1. Syarat Internal : Demokrasi hanya mungkin tercipta dengan wajar dan benar bila rakyat berada dalam kesadaran politik yang mandiri (tidak terhegemoni) dan memiliki kemampuan untuk mengaktualisasi aspirasinya. Namun, seberapa jauh kesadaran politik yang mandiri juga perlu didukung oleh kemampuan-kemampuan tertentu hingga kemudian rakyatpun secara mandiri dapat segala tindakan-tindakan yang diperlukan guna mengaktualisasi aspirasi tersebut.
2. Syarat Eksternal: Adanya kondisi yang mendukung posisi dan eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Kondisi eksternal yang dimaksud ini meliputi dua hal sebagai berikut:
 - a. Jaminan penuh kepada rakyat, yakni pengakuan atas hak-hak dasar rakyat sehingga dapat menjadi jaminan rasa aman bagi rakyat.
 - b. Adanya suatu wahana atau badan-badan formal yang dapat menjadi penyalur ataupun dapat mendistribusikan aspirasi rakyat. Badan yang dimaksud tentu bukanlah yang berada dibawah kooptasi pemerintah seperti dalam sistem otkrasi modern, melainkan suatu badan formal yang mandiri dan bersikap independen serta benar-benar berdiri diatas prinsip kedaulatan.

Tanpa syarat tersebut, maka Suhartono dkk memastikan proses demokrasi (demokratisasi) dapat dipandang sebagai aktualisasi demokrasi semu belaka. Sebuah demokrasi yang pincang atau bisa dibilang bukanlah demokrasi.⁵¹

C. Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta

⁵⁰ Suhartono dkk, *Politik Lokal, Parlemen Desa Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*, PT. Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm 37-59.

⁵¹ *Ibid.*,

Daerah Istimewa Yogyakarta atau biasa disingkat dengan DIY adalah salah satu daerah otonom setingkat provinsi yang ada di Indonesia. Propinsi ini beribu kota di Yogyakarta. Yogyakarta atau Ngayogyakarta (bahasa Jawa) adalah nama yang diberikan Paku Buwono II (Raja Mataram tahun 1719-1727) sebagai pengganti nama pesanggrahan Gartitawati. Nama Yogyakarta diambil dari nama (ibu) kota Sanskrit Ayodhya dalam epos Ramayana. Dalam penggunaannya sehari-hari, Yogyakarta lazim diucapkan Jogja(karta) atau Ngayogyakarta (bahasa Jawa).⁵²

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta sudah mempunyai tradisi pemerintahan karena Yogyakarta adalah Kasultanan, termasuk di dalamnya terdapat juga Kadipaten Pakualaman. Daerah yang mempunyai asal-usul dengan pemerintahannya sendiri, di jaman penjajahan Hindia Belanda disebut *Zelfbesturende Landschappen*. Di jaman kemerdekaan disebut dengan nama Daerah Swapraja. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat berdiri sejak 1755 didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Kadipaten Pakualaman, berdiri sejak 1813, didirikan oleh Pangeran Notokusumo, (saudara Sultan Hamengku Buwono II) kemudian bergelar Adipati Paku Alam I.⁵³

Baik Kasultanan maupun Pakualaman, diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangga sendiri. Semua itu dinyatakan di dalam kontrak politik. Terakhir kontrak politik Kasultanan

⁵² http://www.pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/?view=baca_isi_lengkap&id_p=1 diakses pada tanggal 10 April 2016

⁵³ <https://pakuAlamanyogya.wordpress.com/> diakses pada tanggal 10 April 2016

tercantum dalam Staatsblad 1941 No. 47 dan kontrak politik Pakualaman dalam Staatsblaad 1941 No. 557.⁵⁴

Dari 4 Januari 1946 hingga 17 Desember 1949, Yogyakarta menjadi Ibukota Negara Republik Indonesia, justru dimasa perjuangan bahkan mengalami saat-saat yang sangat mendebarkan, hampir-hampir saja negara Republik Indonesia tamat riwayatnya. Oleh karena itu pemimpin-pemimpin bangsa Indonesia yang berkumpul dan berjuang di Yogyakarta mempunyai kenangan tersendiri tentang wilayah ini. Apalagi pemuda-pemudanya yang setelah perang selesai, melanjutkan studinya di Universitas Gajah Mada, sebuah Universitas Negeri yang pertama didirikan oleh Presiden Republik Indonesia, sekaligus menjadi monumen hidup untuk memperingati perjuangan Yogyakarta.⁵⁵

Pada saat ini Kraton Yogyakarta dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Puro Pakualaman oleh Sri Paduka Paku Alam IX yang kini telah meninggal dunia November yang lalu 2015. Keduanya memainkan peranan yang sangat menentukan di dalam memelihara nilai-nilai budaya dan adat-istiadat Jawa dan merupakan pemersatu masyarakat Yogyakarta.

Dengan dasar Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menghendaki agar kedudukan sebagai Daerah Istimewa untuk Daerah Tingkat I, tetap lestari dengan mengingat sejarah pembentukan dan perkembangan Pemerintahan Daerahnya

⁵⁴ *Ibid.*,

⁵⁵ *Ibid.*,

yang sepatutnya dihormati. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 itu menyatakan bahwa 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.⁵⁶

Dalam perjalanan sejarah selanjutnya kedudukan DIY sebagai Daerah Otonom setingkat Provinsi sesuai dengan maksud Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan), diatur dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta jo Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang sampai saat ini masih berlaku. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan DIY meliputi bekas Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Pakualaman. Pada setiap undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah, dinyatakan keistimewaan DIY tetap diakui, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. kemudian di tahun 2012, telah diundangkannya Undang-

⁵⁶ *Ibid.*,

undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.⁵⁷

Sebagai Daerah Otonom setingkat Propinsi, Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-undang No.3 tahun 1950, sesuai dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 tersebut. Disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah meliputi bekas Daerah/Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman.

Sebagai ibukota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kota Yogyakarta kaya akan predikat, baik berasal dari sejarah maupun potensi yang ada, adapun predikat-presikat tersebut antara lain:⁵⁸

- a) Sebutan kota perjuangan untuk kota ini berkenaan dengan peran Yogyakarta dalam konstelasi perjuangan bangsa Indonesia pada jaman kolonial Belanda, jaman penjajahan Jepang, maupun pada jaman perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Yogyakarta pernah menjadi pusat kerajaan, baik Kerajaan Mataram (Islam), Kesultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Pakualaman.
- b) Sebutan kota kebudayaan untuk kota ini berkaitan erat dengan peninggalan-peninggalan budaya bernilai tinggi semasa kerajaan-kerajaan tersebut yang sampai kini masih tetap lestari. Sebutan ini juga berkaitan dengan banyaknya pusat-pusat seni dan budaya. Sebutan kata Mataram yang banyak digunakan sekarang ini, tidak lain adalah sebuah kebanggaan atas kejayaan Kerajaan Mataram.
- c) Predikat sebagai kota pelajar berkaitan dengan sejarah dan peran kota ini dalam dunia pendidikan di Indonesia. Di samping adanya berbagai pendidikan di setiap jenjang pendidikan tersedia di propinsi ini, di Yogyakarta terdapat banyak mahasiswa dan pelajar dari seluruh daerah di Indonesia. Tidak berlebihan bila Yogyakarta disebut sebagai miniatur Indonesia.
- d) Sebutan Yogyakarta sebagai kota pariwisata menggambarkan potensi propinsi ini dalam kacamata kepariwisataan. Yogyakarta adalah daerah tujuan wisata terbesar kedua setelah Bali. Berbagai jenis obyek wisata dikembangkan di wilayah ini, seperti wisata alam, wisata sejarah, wisata budaya, wisata pendidikan, bahkan, yang terbaru, wisata malam.

⁵⁷ *Ibid.*,

⁵⁸ *Ibid.*,

Di samping predikat-predikat di atas, sejarah dan status Yogyakarta merupakan hal menarik untuk disimak. Nama daerahnya memakai sebutan DIY sekaligus statusnya sebagai Daerah Istimewa. Status Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa berkenaan dengan runutan sejarah Yogyakarta, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia.

C.1 Daerah Istimewa Dalam Desentralisasi/Otonomi

Kedudukan pemerintah daerah pada amandemen Undang-Undang Dasar tertuang dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 18 yang merupakan bagian dari Bab VI tersebut. Pada Undang-Undang Dasar sebelum amandemen, ketentuan tentang Pemerintahan Daerah tertuang dalam 1 (satu) pasal, yaitu pasal 18, akan tetapi dalam amandemen Undang-Undang Dasar, ketentuan tentang pemerintahan daerah (Bab VI tentang Pemerintahan Daerah) diperjelas menjadi 3 (tiga) pasal dan 11 ayat, yaitu Pasal 18 terdiri dari 7 ayat, Pasal 18 A terdiri dari 2 ayat, dan Pasal 18 B terdiri dari 2 ayat. Hal ini menandakan bahwa pemerintah berkeinginan untuk melakukan reformasi dan memperjelas status dan kedudukan pemerintahan daerah dan sistem ketatanegaraan termasuk didalamnya mengenai daerah-daerah yang memiliki keistimewaan atau kekhususan, selama orde baru pelaksanaan otonomi daerah masih bersifat semu dan belum mengakomodir kepentingan daerah.⁵⁹

⁵⁹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta, Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elite, dan Isu Perpecahan*, Pinus Book Publisher, Yogyakarta, 2009, hal 78.

Pasal 18 B didalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia menyatakan bahwa;

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.

Apabila dilakukan pencermatan ulsng terhadap ketentuan Pasal 18 B ayat

(1) UUD 1945 (hasil perubahan), maka terdapat lima hal pokok, yaitu: bahwa

(i) Negara mengaku (ii) Negara menghormati (iii) yang diakui dan dihormati adalah kesatuan-kesatuan pemerintahan daerah (iv) satuan-satuan pemerintah daerah yang dimaksud bersifat khusus dan bersifat istimewa, dan bahwa (v) satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa tersebut diatur dengan undang-undang. Tentang apa yang dimaksud dengan “negara mengakui”, “Negara menghormati”, “bersifat khusus” apakah pengakuan tersebut harus bersifat retrospektif, artinya objek yang diakui (daerah) tersebut harus sudah ada terlebih dahulu dari pernyataan pengakuan, atau dapat juga bersifat proakti dan forward looking, dimana objek yang diakui baru mulai timbul setelah adanya pernyataan pengakuan.⁶⁰

Dengan demikian, satu-satunya pasal dalam UUD pasca amandemen yang secara eksplisit menyebut “daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa”, tertuang dalam Bab VI tentang Pemerintahan daerah (Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B). Hal ini menunjukkan bahwa pada pasal 18 ini,

⁶⁰ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 48-49.

eksistensi daerah istimewa telah dijamin dan diakui keberadaannya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Keistimewaan dan kekhususan menurut Pasal 18 B ayat (1) dan (2) dinyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup...”

Seperti telah diuraikan diatas, dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945, terutama pada Pasal 18 UUD 1945, maka acuan dalam mengatur Pemerintahan Daerah berpedoman pada Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B UUD 1945 hasil amandemen, yang secara konseptual maupun yuridis, pasal-pasal baru tentang pemerintahan daerah dalam UUD 1945 hasil amandemen memuat pelbagai paradig baru, yang tentu saja masih memuat tentang jaminan pengakuan pemerintah terhadap hak tradisional dan kekhususan dan keistimewaan dari daerah-daerah yang berstatus khusus dan istimewa.⁶¹

C.2 Pengisian Kepala Daerah

Dalam sistem pemilihan kepala daerah (proses rekrutmen) merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elit dan kehendak publik, kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau bahkan antara kepentingan nasional dan internasional.

Dari perspektif sejarah rekrutmen politik Kepala Daerah, ada semacam rantai yang hilang jika kita membangun argument hanya dengan membandingkan pemilihan kepala daerah antara sistem pemilihan perwakilan (menurut UU No.22 tahun 1999) dengan sistem pemilihan langsung (menurut

⁶¹Ni' matul Huda, *Menggugat Keistimewaan YogyakartaOp.Cit.* hlm 79

UU No.32 tahun 2004). Sejarah politik mencatat, pemilihan kepala daerah telah dilakukan dalam empat sistem yakni:⁶²

1. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, Penjajahan Jepang UU No. 27 tahun 1902). Kemudian UU No. 22 tahun 1948 dan UU No.1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu, baik sebelum dan sesudah pemilihan umum 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya pemerintah pusat yang dipimpin oleh perdana menteri sebagai hasil koalisi partai, mendapat biasanya sampai ke bawah.
2. Sistem penunjukan (penetapan Presiden No.6 tahun 1959) jo Penetapan Presiden No.5 Tahun 1960; UU No.6 dan UU No.18 Tahun 1956), yang lebih dikenal dengan era dekrit presiden ketika diterapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No.5 Tahun 1960 disertai dengan alasan “situasi yang memaksa”.
3. Sistem pemilihan perwakilan (UU No.5 Tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala daerah yang dipilih secara murni oleh lembaga DPRD dan kemudian calon yang akan dipilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh Presiden.
4. Sistem pemilihan Perwakilan (UU No.18 Tahun 1965 dan UU No.22 Tahun 1999), dimana kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga DPRD tanpa intervensi pemerintah pusat.
5. Sistem pemilihan langsung (UU No.32 Tahun 2004), dimana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.
6. Undang-Undang No 1 Tahun 2015.

Perilaku elit politik yang menyangsikan kejujuran demokrasi tanpa bukti dan argumentasi yang jelas, bahkan bertingkah “inkonstitusional”, setidaknya memberikan gambaran bahwa kita masih belum memiliki budaya demokrasi seperti yang diharapkan. Tampaknya, menerima kekalahan menjadi sebuah kenyataan yang begitu pahit, sehingga muncul sebagai “manuver” yang mereka lontarkan untuk membentuk opini public bahwa mereka telah dicurangi, dipinggirkan, atau dimarjinalkan.

⁶² Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia, Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 126.

Pada satu sisi, kondisi semacam itu memang biasa menjadi sinyal dinamika politik yang bertahun-tahun lamanya terpasung dalam belenggu rezim Orde Baru. Namun, pada sisi lain, hal itu biasa memberikan citra demokrasi yang tidak sehat bagi rakyat, bahkan menjadi boomerang bagi elit politik itu sendiri dalam membangun partai politiknya pada masa-masa mendatang. Rakyat jadi kehilangan simpati dan kepercayaan. Agenda penting dan urgen yang harus segera digarap ialah membangun budaya demokrasi yang sehat, sehingga memiliki apresiasi yang tinggi dan andal terhadap sikap fair, jujur, kesatria, elegan, dan lapang dada terhadap apapun hasil yang telah disepakati bersama lewat proses demokrasi.⁶³

Banyak pengamat memprediksi aura optimism dalam tahapan demokrasi. Mereka melihat kuartal abad ke dua puluh ini merupakan periode demokrasi yang paling menjanjikan dalam sejarah peradaban modern. Aura optimism ini tidak menyadarkan diri pada argumen-argumen profetik, bahwa demokrasi adalah titik-titik akhir dari revolusi (perjalanan) ideologi manusia dan bentuk final pemerintah. Tapi aura optimisme itu lebih disandarkan pada satu kenyataan bahwa memasuki kuartal abad ke dua puluh ini, banyak negara yang menjadi demokratis. Dalam kerangka seperti inilah, isu pilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung, menjadi momentum untuk mempertegas aura optimism dalam lajur perkembangan dan penumbuhan demokrasi. Pilkada secara langsung, mau tak mau meletakkan aspirasi public sebagai bagan awal dalam perkembangan dan penumbuhan demokrasi, yang lahir dari realitas

⁶³ Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah, Badan Pembinaan Hukum Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*, Jakarta Timur, 2011, hal 123

bawah. Realitas arus bawah seringkali dianggap sebagai bentuk pengejawantahan dari aspirasi publik riil, yang dianggap sebagai parameter dan pengembangan dan penumbuhan demokrasi.⁶⁴

Terlepas dari kenyataan bahwa demokrasi biasa dipandang secara berbeda, sebenarnya ada unsur-unsur dasar atau family resemblance yang membuat sebuah sistem dapat disebut demokratis. Ada baiknya sebelum melihat realitas Pilkada secara langsung, pikiran Robert A Dahl yang termaktub dalam bukunya yang berjudul *Polyarchy: Participation and Opposition*, dapat dijadikan pijakan awal dalam membaca peta demokrasi. Dahl melihat bahwa sebuah rezim politik dapat diaanggap sebagai demokratis jika ia (1) menyelenggarakan pemilihan terbuka dan bebas; (2) mengembangkan pola kehidupan politik yang kompetitif; (3) dan memberi perlindungan terhadap kebebasan masyarakat (civil liberties).⁶⁵

Mengikuti cara berfikir yang dikembangkan Dahl, Juan Linz juga mengajukan pengertian-pengertian demokrasi yang lebih ketat. Menurutnya, sebuah sistem politik baru bias dikatakan demokratis jika ia (1) memberi kebebasan bagi masyarakat untuk merumuskan preferensi-preferensi politik mereka, melalui jalur-jalur perserikatan, informasi, dan komunikasi; (2) memberikan kesempatan bagi warganya untuk bersaing secara teratur, melalui cara-cara damai, dan (3) tidak melarang siapapun untuk memperebutkan jabatan-jabatan politik yang ada. Dari pikiran Robert Dahl dan Juan Linz dapat

⁶⁴ <http://www.antikorupsi.org/en/content/pilkada-langsung-dan-arus-balik-demokrasi>
diakses pada tanggal 10 April 2016

⁶⁵ <http://suarakebebasan.org/id/editorial/item/574-melindungi-kebebasan-sipil-warga>
diakses pada tanggal 10 April 2016

diambil satu konklusi awal, bahwa demokrasi menghendaki adanya beberapa unsur dan tuntutan, sebelum pemerintahan baru yang disebut demokratis tercipta. Arus bawah berkaitan dengan pilkada secara langsung, perlu ditengok ulang bahwa pilkada langsung bias menjadi arus balik demokrasi, jika beberapa prasyarat tidak terpenuhi. Unsur-unsur dasar atau family resemblances demokrasi itu di pengaruhi, dibentuk, diperkaya oleh kultur dan struktur masyarakat yang ada.⁶⁶

Di negara manapun, unsur-unsur demokrasi akan terbentuk dan berkembang jika ia sejalan dengan realitas bangunan sosial budaya masyarakat. Kerentanan akan munculnya konflik-konflik lokal di berbagai daerah dalam melengapi arus demokrasi langsung tersebut, sulit untuk dihindari. Kemungkinan-kemungkinan konflik domestik dapat lahir ketika proses demokrasi akan dibangun. Sorensen (1993), konflik domestik yang terjadi pada berbagai level segmen masyarakat, yang bersumber dari dan mengakibatkan kemerosotan otoritas kekuasaan, dan pada gilirannya diikuti dengan kekerasan dan anarki, sama sekali tidak kondusif bagi penciptaan dan pengembangan kebudayaan politik demokratis. Apalagi dalam terminology Robert Hefner kebudayaan politik demokratis itu untuk menumbuhkan keadaban demokratis. Pengembangan kebudayaan politik ini dalam pikiran yang dikembangkan Sorensen, proses transisi menuju Indonesia ke arah yang lebih genuine, dan

⁶⁶ Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah, Badan..Op.cit.* hlm 124.

otentik jelas merupakan proses yang sangat komplrk dan panjang apalagi dengan kecenderungan kian memburuknya situasi politik dan ekonomi.⁶⁷

Dan tentu, komponen yang paling penting adalah keterlibatan secara aktif arus bawah. Keterlibatan aktif arus bawah akan jadi parameter apakah sebuah pemilihan langsung biasa dijadikan tolak ukur pertumbuhan dan perkembangan demokrasi? Atau ia akan sekedar lipstick dari para penguasa bahwa negara telah menerapkan unsur-unsur demokratis. Dalam perspektif perkembangan praktik demokrasi, sebenarnya tidak ada yang dikatakan sebuah negara telah menerapkan dan menjalankan demokrasi secara sempurna. Maka sangat wajar jika ilmuwan seperti Michael Burton, Richard Gunther, dan John Higley, memiliki pendapat bahwa banyak rezim yang menyelenggarakan pemilihan umum secara teratur, belum dapat disebut sebagai demokratis.⁶⁸

C.3 Pemilihan dan Penetapan Kepala Daerah

Kaitan antara otonomi daerah dengan pilkada langsung dapat dilihat juga dari tujaun desentralisasi atau otonomi daerah. Menurut Smith, tujuan dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah (1) pendidikan politik; (2) latihan kepemimpinan politik; (3)memelihara stabilitas; (4) mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat; (5) memperkuat elit terhadap kebutuhan masyarakat.⁶⁹

Berdasarkan tujuan dari desentralisasi tersebut, maka pilkada langsung pada gilirannya akan memberikan pendidikan politik kepada rakyat di daerah untuk memilih dan menentukan pemimpinnya sendiri tanpa ada intervensi dari

⁶⁷ *Ibid.*, hlm 125

⁶⁸ *Ibid.*, hlm 126

⁶⁹ <http://www.boyyendratamin.com/2011/06/tuntutan-akan-desentralisasi-otonomi.html>
diakses pada tanggal 10 April 2016.

siapapun, termasuk pemerintah pusat dan atau elit politik ditingkat pusat. Melalui pilkada langsung juga akan memberikan latihan kepemimpinan bagi elit-elit lokal dalam mengembangkan kecakapannya dalam merumuskan dan membuat kebijakan, mengatasi persoalan-persoalan di masyarakat, komunikasi politik dengan masyarakat, serta melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Dari pengalaman-pengalaman ini pada gilirannya nanti diharapkan akan mampu melahirkan politisi-politisi atau pemimpin-pemimpin yang handal yang dapat bersaing di tingkat nasional. *Ibid.*,⁷⁰

Dalam pilkada langsung juga menciptakan pola rekrutmen pimpinan lokal dengan standar yang jelas. Dengan pemilihan langsung maka akan terjadi rekrutmen pimpinan politik yang berasal dari daerah (lokal) bukan dropan dari pusat. Selama ini, elit-elit politik yang tampil menjadi kepala daerah adalah orang-orang daerah yang sudah malang-melintang ditingkat pusat, tetapi kurang mengakar di tingkat daerah. Namun karena faktor 'kolusi' dengan anggota DPRD, mereka kemudian terpilih padahal masyarakat setempat menolak. Melalui pemilihan langsung diharapkan munculnya pimpinan di tingkat lokal.⁷¹

Dengan pilkada langsung, rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada gilirannya meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal, dimana rakyat benar-benar memiliki kedaulatannya. Dengan kata lain tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pilkada langsung juga dapat menciptakan

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ <https://liarkanpikir.wordpress.com/2011/02/07/60/> diakses pada tanggal 11 April 2016

stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Penghentian dan pencopotan serta tindakan yang berlebihan dari pada anggota DPRD terhadap kepala daerah berdampak gejolak dan instabilitas politik dan pemerintahan lokal. Dengan pemilihan secara langsung, keberlangsungan pemerintahan akan pasti dan terjamin tanpa berhenti di tengah jalan kecuali bila melanggar hukum dan tindak kriminal.⁷²

Dengan pilkada langsung akan dapat mencegah konsentrasi kekuasaan karena center kekuasaan tidak lagi di pusat tetapi di daerah-daerah. Distribusi kekuasaan, kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Pilkada langsung juga dalam rangka meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik local, termasuk kepala daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah selama ini cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD. Dampaknya, kepala-kepala daerah lebih bertanggung jawab pada DPRD daripada kepada masyarakat. Dampak lebih lanjutnya adalah terjadi kolusi dan money politics, khususnya pada setiap proses pemilihan kepala daerah, antara calon dengan anggota DPRD.⁷³

Terakhir, dengan pilkada langsung diharapkan kepala daerah akan responsif dan peka terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakat di daerah sebagai konsekuensi dari program dan janji yang disampaikan pada waktu kampanye pemilihan kepala daerah. Apabila kepala daerah kurang bahkan tidak responsif pada aspirasi masyarakat maka pada periode berikutnya dapat

⁷² *Ibid.*,

⁷³ *Ibid.*,

dipastikan tidak akan terpilih lagi. Mekanisme ini merupakan salah satu bentuk sanksi bagi pemimpin politik yang tidak peduli terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.⁷⁴

Dalam pilkada langsung ini, memang, ada sejumlah kelebihan dibandingkan dengan melalui sistem perwakilan. Di antara kelebihan tersebut, antara lain : (1) memutus politik oligarki yang dilakukan sekelompok elit dalam penentuan kepala daerah; (2) memperkuat check and balances dengan DPRD; (3) legitimasi yang kuat karena langsung mendapat mandate dari warga; (4) menghasilkan kepala daerah yang akuntabel; (5) menghasilkan kepala daerah yang lebih peka dan responsive terhadap tuntutan rakyat.

G. Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

1. Daerah Istimewa Dalam UU No. 1 Tahun 1945

Pengaturan tentang Daerah Istimewa untuk pertama kalinya muncul dalam UU No. 1 Tahun 1945, dalam penjelasan Pasal 1 ditegaskan bahwa:

“Komite Nasional Daerah (KND) diadakan, kecuali di daerah Surakarta dan Yogyakarta, di karesidenan, di kota berotonomi, kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri”

Pengecualian terhadap Surakarta dan Yogyakarta ini bisa dimaklumi karena keduanya merupakan kerajaan yang baru saja bergabung. Karena itu, struktur pemerintahan lokalnya diberi peluang menggunakan aturan yang berlainan.

2. Daerah Istimewa Dalam UU No. 22 Tahun 1948

⁷⁴ *Ibid.*,

Dalam UU No. 22 Tahun 1948, kedudukan Daerah Istimewa mendapat perhatian yang cukup besar. Dalam bab I tentang Pembagian Negara Dalam Daerah-Daerah yang Dapat Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya sendiri, Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) ditegaskan:

- a. Ayat (2) daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahannya sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Ayat (3) nama, batas-batas, tingkatan, hak, dan kewajiban daerah-daerah tersebut dalam ayat (1) dan (2) ditetapkan dalam undang-undang pembentukan.

Dari penjelasan UU No. 22 Tahun 1948 ini dapat disimpulkan antara lain sebagai berikut:⁷⁵

- a. Daerah yang mempunyai hak asal-usuk dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa atau daerah swarapraja dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa.
- b. daerah istimewa ini dapat setingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa.
- c. daerah istimewa berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti Propinsi, Kabupaten, desa.
- d. Penetapan sebagai daerah istimewa dilakukan dengan undang-undang pembentukan
- e. nama, batas-batas, tingkatan, hak, dan kewajiban daerah istimewa ditetapkan dalam undang-undang pembentukan.

Pada tahun 1950, keluar UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta pada 3 Maret 1950. Kelahiran UU No. 3 Tahun 1950 didasarkan pada UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebenarnya

⁷⁵ Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah mada University Press, Yogyakarta, 1984. Hal. 55.

merupakan pengukuhan dari hasil perjuangan Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII untuk menjadikan Kasultanan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, sebab secara eksplisit and legal, UU No. 3 Tahun 1950 ini menetapkan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman menjadi Daerah Istimewa setingkat Propinsi (Pasal 1 Ayat (1) dan (2)).⁷⁶

3. Daerah Istimewa menurut UU No. 1 Tahun 1957

Sebagai undang-undang yang berinduk pada Undang-Undang Dasar Sementara 1950 Pasal 131, 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 yang terlampaui demokratis sehingga berubah menjadi *ultra demokratis*, yang mengandung bahaya membawa perpecahan-perpecahan dalam golongan-golongan masyarakat dan memperlemah hubungan hirarki antara pusat dan golongan.⁷⁷

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 mengatur tentang Daerah Istimewa lebih lengkap dan rinci jika dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1948. Dalam Pasal 2 angka 1 ditegaskan wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkatan yang derajatnya dari atas kebawah.⁷⁸

⁷⁶ *Ibid.*,

⁷⁷ *Ibid.*,

⁷⁸ *Ibid.*,

Pasal 2 angka 2 menentukan daerah Swarapraja menurut pertingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini dapat ditetapkan sebagai Daerah istimewa tingkat ke I, II, dan III, atau Daerah Swatantra tingkat ke I, II, III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam Pasal 3 ditegaskan Pembentukan Daerah Swatantra, demikian pula Daerah Istimewa termaktub dalam Pasal 2 ayat (2), termasuk perubahan wilayahnya kemudian diatur dengan undang-undang.

4. Daerah Istimewa menurut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959

Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 mengatur tentang Daerah Istimewa. Di dalam Pasal 3 ditentukan dengan Kepala daerah dimaksud juga Kepala Daerah Istimewa, kecuali apabila ditentukan lain. Pengisian jabatan Kepala Daerah Istimewa ditentukan dalam Pasal 6 sebagai berikut:⁷⁹

- (1) Kepada Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan di daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan kepada Pemerintah Republik Indonesia serta adat istiadat dalam daerah itu, dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden
- (2) Untuk Daerah Istimewa dapat diadakan seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1) pasal ini.

5. Daerah Istimewa menurut UU No. 18 Tahun 1965

⁷⁹ *Ibid.*,

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 mengatur tentang Daerah Istimewa sebagaimana disebutkan dalam Bab VIII Peraturan Peralihan Pasal 88 sebagai berikut:⁸⁰

Pada saat berlakunya undang-undang ini, maka:

1. Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 serta Daerah istimewa Atjeh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. 1/Missi/1959 adalah propinsi termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub a undang-undang ini.
2. Sifat istimewa suatu Daerah Istimewa yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.
3. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Jogjakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini, adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Jogjakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud pada Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5).
4. Daerah-daerah Swapraja yang *de facto* dan atau *de jure* sampai pada saat berlakunya Undang-Undang ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administrative dari sesuatu daerah, dinyatakan dihapus. Akibat-akibat dan kesulitan yang timbul diatur oleh Menteri Dalam negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya dan apabila dipandang perlu diatur dengan peraturan pemerintah.

Dari ketentuan Pasal 88 di atas dapat disimpulkan bahwa persoalan tentang Daerah Swapraja praktis telah selesai. Kecuali Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang bersama-sama telah melebur menjadi daerah Istimewa Yogyakarta, tidak ada lagi Daerah Swapraja yang masih terkait sistem penyelenggaraan pemerintah di daerah. Sedang mengenai Daerah Istimewa itu sendiri jelas hanya dua yang diakui oleh UU No. 18 Tahun 1965, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah istimewa Aceh yang keduanya

⁸⁰ *Ibid.*,

berlaku terus hingga dihapuskan, rumusan berlaku terus hingga dihapuskan ini berarti bahwa UU ini masih tetap mengakui atau menjamin eksistensi kedua Daerah Istimewa Tersebut itu.⁸¹

6. Daerah Istimewa menurut UU No. 5 Tahun 1974

Berkaitan dengan Daerah Istimewa, satu-satunya pasal yang mengatur tentang Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diketemukan dalam bab VIII Aturan Peralihan Pasal 91 huruf b. menurut pasal 1 huruf b, pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta ditentukan sebagai berikut:

“kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Yogyakarta , yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatannya bagi Kepala daerah dan wakil Kepala Daerah lainnya.

Apabila ditelusuri dari perdebatan di DPR ketika merumuskan UU No. 5 Tahun 1974, ketetapan dalam Pasal 91 huruf b di atas, sebelumnya diusulkan oleh Pemerintah dalam Pasal 90 butir b RUU, yaitu:

“Kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut undang-undang ini, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi kepala daerah lainnya, yang kemudian untuk pengangkatan kepala daerah berikutnya berlaku ketentuan-ketentuan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya”

Dalam rumusan ini terkandung maksud untuk menghapuskan keistimewaan Yogyakarta sesudah berakhirnya masa jabatan Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII.⁸²

7. Daerah Istimewa menurut UU No. 22 Tahun 1999

⁸¹ *Ibid.*,

⁸² Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa... Op Cit.* hlm. 101.

Setelah Pemerintahan Orde Baru lengser, UU No. 5 Tahun 1974 diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah. Pengaturan Daerah Istimewa dalam Pasal 122 menegaskan bahwa:

“Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta di dasarkan pada undang-undang ini.”

Kemudian di dalam Penjelasan Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan bahwa:

“Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah

Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada usul-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.”

Dari penegasan dalam Pasal 122 maupun Penjelasan Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 dapat disimpulkan bahwa pengaturan Daerah Istimewa *status quo*. Pada masa transisi dari rezim otoriter ke demokratis di tahun 1998 rupanya juga sangat mempengaruhi sikap Pemerintah dan DPR dalam melihat Kedudukan daerah Istimewa.

8. Daerah Istimewa menurut UU No. 32 Tahun 2004

Prinsip otonomi daerah yang dianut masih sama dengan UU No. 22 Tahun 1999 yakni otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus pemerintahan berdasar asas otonomi dan tugas pembantuan, diluar yang

menjadi urusan pemerintah pusat, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal nasional, dan agama.⁸³

Ketika UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, pengaturan mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam Pasal 225 yang menegaskan:

“Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan undang-undang diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.”

Kemudian dilanjutkan dalam Pasal 226 ayat 2 yang menegaskan:

“Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU No. 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.”

Pada UU No. 32 Tahun 2004 pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mengalami perubahan. Artinya apa yang telah ditetapkan dalam UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 jo UU No. 9 Tahun 1955 adalah tetap. Bahkan setelah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, kedudukan DIY sebagai daerah Istimewa semakin kokoh dan memiliki kejelasan normatif, karena secara substantive telah ditentukan letak dan keistimewaannya.⁸⁴

9. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam UU No. 13 Tahun 2012

⁸³*Ibid,*

⁸⁴*Ibid,*

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak usul-usul menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Adapun kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk:

- a. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis
- b. Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat
- c. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan social yang menjamin kebhineka tunggal ikaan dalam kerangka NKRI
- d. Menciptakan pemerintahan yang baik
- e. Melembagakan peran dan tanggungjawab kasultanan dan kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Pasal 6 UU No 13 Tahun 2012 menegaskan bahwa kewenangan keistimewaan DIY berada di propinsi. Kemudian dalam Pasal 7 ditegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-undang ini. Kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
- c. Kebudayaan
- d. Pertanian
- e. Tata ruang penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan local dan keberpihakan kepada rakyat.

Kewenangan dalam urusan keistimewaan diatur dengan perdais. Dengan demikian di DIY ada dua macam produk hukum daerah, yaitu:

- 1) Peraturan Daerah DIY (Perda) untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan propinsi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah
- 2) Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais), untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.

