

Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)

**Fajar Laksono, Helmi Kasim, Nallom Kurniawan,
Nuzul Qur'aini Mardiyah, Ajie Ramdan, dan
Siswantana Putri Rachmatika**

Pusat Penelitian dan Pengkajian
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat
e-mail: puslitka@mahkamahkonstitusi.go.id

Naskah diterima: 14/11/2011 revisi: 17/11/2011 disetujui: 21/11/2011

Abstrak

Status keistimewaan Provinsi DIY dalam kurun waktu sekian lama lebih sering diinterpretasikan sebagai istimewa dalam hal wilayah yang dulunya berbentuk kerajaan, istimewa dalam pemimpin yaitu dipimpin dwi tunggal dari lingkungan Kasultanan dan Pakualaman, dan istimewa dalam sistem pemerintahannya yang hierarkis patrimonial. Apabila dikelompokkan, pemaknaan keistimewaan Provinsi DIY setidaknya terbelah menjadi 2 (dua) yakni pihak yang pro-pemilihan dan pro-penetapan. Penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Provinsi DIY tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi menurut UUD 1945 karena dalam Pembukaan UUD 1945, para penyusun UUD 1945 sepakat

untuk mengadaptasikan bentuk dan model demokrasi yang sesuai dengan budaya dan corak masyarakat Indonesia yakni demokrasi permusyawaratan berdasar kekeluargaan. Artinya, masyarakat DIY berhak bermufakat secara kekeluargaan mengenai mekanisme yang ingin dipraktikkan, sepanjang mekanisme tersebut dipandang demokratis, dalam arti tidak bertentangan dengan gagasan demokrasi permusyawaratan serta tidak mengabaikan hakikat keistimewaan DIY, termasuk melalui mekanisme penetapan. Dalam hal menentukan kepala daerah DIY, para pengubah UUD 1945 tidak memaknai demokrasi hanya melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat atau oleh DPRD, melainkan membuka mekanisme lain di luar itu sepanjang mekanisme tersebut dianggap demokratis dan mendapatkan payung hukum dari undang-undang.

Kata Kunci: Daerah Keistimewaan Yogyakarta, Penetapan, Pemilihan, Demokrasi Musyawarah Mufakat

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Polemik keistimewaan Provinsi DIY sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari perubahan-perubahan konstelasi politik yang terjadi di level nasional. Polemik dan tuntutan akan pemaknaan ulang terhadap keistimewaan ini dapat dikatakan merupakan imbas dari gencarnya isu desentralisasi yang begitu menggebu pasca tumbang rezim Orde Baru. Dalam masa-masa tersebut, tarik ulur gagasan mengenai keseimbangan kekuasaan pusat-daerah menjadi isu yang sangat marak dalam diskursus dan menarik untuk dibicarakan. Negara Indonesia pasca rezim Orde Baru dihadapkan pada satu fakta berupa terjadinya perubahan-perubahan yang bersifat fundamental atas relasi pusat dan daerah, utamanya dalam bingkai dan argumentasi desentralisasi atau otonomi. Menanggapi adanya perubahan yang terjadi dalam soal relasi kekuasaan pusat-daerah, beragam respon ditunjukkan oleh daerah. Sebagian daerah menyambut dengan sangat antusias dan dinamis, namun tidak

sedikit pula yang berkehendak mengukuhkan struktur dan kultur lama yang oleh sementara pihak dianggap sarat dengan nilai-nilai (yang katanya) anti demokrasi. Provinsi DIY sebagai pemegang status daerah istimewa pada akhirnya tidak luput dari imbas pembicaraan dan pergulatan serta tarik ulur dalam perubahan kontelasi politik tersebut.

Status keistimewaan Provinsi DIY dalam kurun waktu sekian lama lebih sering diinterpretasikan sebagai istimewa dalam hal wilayah yang dulunya berbentuk kerajaan, istimewa dalam pemimpin yaitu dipimpin dwi tunggal dari lingkungan Kasultanan dan Pakualaman, dan istimewa dalam sistem pemerintahannya yang hierarkis patrimonial.¹ Namun seiring perubahan dan perkembangan yang terjadi, makna keistimewaan Provinsi DIY yang telah mapan dan seolah tidak dapat diganggu gugat selama puluhan tahun tersebut kini diusik dan mendapat kritik yang bertubi-tubi, terutama tuntutan akan pemaknaan ulang, yang tidak sekedar pada ketiga area di atas.

Seiring dengan hal tersebut, sifat bias dan multi interpretatif atas makna keistimewaan Provinsi DIY semakin tidak dapat dihindarkan. Apabila dikelompokkan, pemaknaan keistimewaan Provinsi DIY setidaknya terbelah menjadi 2 (dua) yakni pihak yang mengkritik interpretasi sempit soal keistimewaan yang dipahami selama ini dengan pihak yang ingin mempertahankan keistimewaan sebagaimana adanya saat ini. Lebih spesifik lagi, dikaitkan dengan mekanisme pengisian jabatan gubernur/kepala daerah, pihak yang pertama menentang mekanisme yang tidak dilandaskan pada pemilihan sebagai representasi demokrasi, sementara pihak yang

¹ Terminologi patrimonial adalah konsep antropologi yang secara nominatif berasal dari kata patir dan secara genetif berasal dari kata patris yang berarti Bapak. Konsep yang dikembangkan dari kata tersebut kemudian diterjemahkan secara lebih luas yakni menjadi warisan dari bapak atau nenek moyang. Kata sifat dari konsep tersebut adalah patrimonial yang berarti sistem pewarisan menurut garis bapak. Menurut *The Consolidated Webster Encyclopedia Dictionary* yang dikutip oleh Moedjanto menguraikan bahwa dalam perkembangan lebih lanjut, konsep tersebut mengandung pengertian yakni sistem pewarisan nenek moyang yang mementingkan laki-laki atau perempuan dengan perbandingan yang dua lawan satu. Moedjanto, *Konsep Kekuasaan Jawa*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 101.

kedua, justru mekanisme penetapan Sultan sebagai gubernur dan Sri Paku Alam sebagai wakil gubernur itulah bentuk demokrasi rakyat sesungguhnya. Masing-masing pihak bersikukuh dengan kebenaran atas interpretasi yang dianut sesuai dengan perspektif dan kacamata keilmuannya. Akibatnya, perbedaan setiap momentum proses pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur Provinsi DIY hampir selalu diliputi polemik dan kontroversi. Polemik dan kontroversi berpusar pada masalah klise yakni soal mekanisme apa yang hendak diterapkan, apakah pemilihan atau penetapan?

Menurut pihak yang pro-pemilihan, mekanisme pemilihan merupakan wujud kesetaraan setiap warga dalam proses politik. Prinsip egaliter itu membuka lebar peluang bagi warga Provinsi DIY yang memenuhi syarat berdasarkan undang-undang untuk meraih jabatan politik, gubernur dan/atau wakil gubernur. Mekanisme penetapan dinilai mengebiri peran rakyat dalam meraih jabatan politik, meniadakan proses penjangkangan calon, pencalonan, partisipasi publik dan menutup peluang kompetisi dalam setiap momen pemilihan gubernur dan/atau wakil gubernur. Sementara, pihak yang pro penetapan meyakini bahwa mekanisme penetapan merupakan wujud konkrit dari penerapan dari status keistimewaan Provinsi DIY.

Polemik seputar mekanisme pengisian jabatan kepala daerah Provinsi DIY mencuat tajam pada pertengahan tahun 1998, ketika untuk pertama kalinya DPRD Provinsi DIY akan menggelar penentuan gubernur. Saat itu, kebuntuan proses penentuan kepala daerah terjadi karena dipicu oleh polemik makna keistimewaan Provinsi DIY yang berpusar pada persoalan kepemimpinan daerah. Perdebatan berkutat pada landasan hukum yang mesti diterapkan dalam proses pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Terjadi pengkubuan, di satu pihak menghendaki proses pemilihan, di pihak lain menghendaki model penetapan langsung oleh Presiden yang disahkan melalui Keputusan Presiden (Keppres).

Dalam konteks perdebatan semacam itulah, mengulas dan mempertegas kembali keistimewaan Provinsi DIY sangat urgen

dan mendesak. Alasannya, bukan saja karena status keistimewaan Provinsi DIY membutuhkan legitimasi, melainkan juga karena sungguh diperlukan jawaban atas pertanyaan mengenai bagaimana keistimewaan tersebut di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan siapa yang paling berhak menentukan makna keistimewaan tersebut? Dalam konteks ini juga, apakah status keistimewaan Provinsi DIY juga meniscayakan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah melalui penetapan, yang secara prinsip berbeda dengan daerah lainnya? Dengan kata lain, apakah penetapan Sri Sultan sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur DIY sebagaimana dipraktikkan selama ini merupakan bentuk keistimewaan Provinsi DIY? Lantas, bagaimana mekanisme penetapan Sri Sultan sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Provinsi DIY dikaitkan dengan implementasi prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan UUD 1945, apakah bersesuaian atau justru bertentangan dengan UUD 1945?

Untuk dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka penelitian ini akan mengelaborasi ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 terutama yang terkait dengan pengakuan eksistensi daerah istimewa, gagasan demokrasi, dan pemilihan umum. Sebab, perdebatan mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah berpusar pada pemaknaan demokrasi. Hanya saja, yang harus dijadikan landasan adalah UUD 1945 sebagai hukum tertinggi negara. Demokrasi yang hendak ditegakkan dan diwujudkan tentu bukan demokrasi yang lain-lain, melainkan demokrasi yang berdasarkan UUD 1945. Oleh karena itu segala sesuatu yang berkaitan dengan pembicaraan keistimewaan Provinsi DIY, termasuk mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus dikembalikan dan didudukkan dalam kerangka UUD 1945.

Berdasarkan uraian di atas, masalah pokok penelitian dielaborasi ke dalam 3 (tiga) sub masalah, yaitu:

1. Betulkah Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 dan Amanat Sri Sultan Hamengku Buwana IX dan Sri Paku Alam VIII 5 September 1945 merupakan dasar yuridis pemberian status keistimewaan Provinsi DIY?
2. Betulkah penetapan Sri Sultan Hamengku Buwana sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Provinsi DIY merupakan bentuk keistimewaan Provinsi DIY?
3. Betulkah penetapan Sri Sultan Hamengku Buwana sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Provinsi DIY bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan UUD 1945?

B. KERANGKA PEMIKIRAN

1. NEGARA HUKUM

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik dengan kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, serta merupakan Negara Hukum.² Namun, terlebih dahulu harus dipahami mengenai arti negara, sebagai dasarnya. Menurut Hukum Tata Negara, bahwa 'negara' adalah suatu organisasi kekuasaan, dan organisasi itu merupakan tata kerja daripada alat-alat kelengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan, tata kerja mana melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat kelengkapan negara itu untuk mencapai suatu tujuan tertentu.³

Dalam perkembangannya, penyelenggaraan negara mengalami berbagai macam perubahan, mulai dari konsep negara kekuasaan hingga akhirnya konsep negara hukum yang disebut-sebut sebagai sebuah konsep yang modern dalam sebuah penyelenggaraan negara. Ide negara hukum ini terkait dengan konsep *rechtstaat* dan *the rule of law*, artinya faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Sehingga yang dimaksud dengan negara

² Lihat Pasal 1 ayat (1), (2), (3) UUD 1945.

³ Kranenburg, Mr.Tk.B.Sabaroedin, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1986), hlm. 149.

hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya.

Menurut A.V. Dicey prinsip "*rule of law*" yang berkembang di negara-negara penganut demokrasi dan nomokrasi, berkembang menjadi "*Government of Law, and not of Man*" artinya yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang dikenal dengan istilah *rechtstaat* itu mencakup 4 (empat) elemen penting, yaitu: ⁴

- 1) Perlindungan Hak Asasi Manusia
- 2) Pembagian Kekuasaan
- 3) Pemerintahan berdasarkan undang – undang
- 4) Peradilan Tata Usaha Negara

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya 3 (tiga) unsur penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Laws*", yaitu: ⁵

- 1) *Supremacy of Law.*

Supremasi dari hukum, yang berarti bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum).

- 2) *Equality before the Law.*

Persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap orang.

- 3) Konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi, itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

Negara Indonesia adalah Negara Hukum. ⁶ Oleh karena itu, Indonesia menganut kedua-belas prinsip pokok, yang merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum atau

⁴ A.V. Dicey dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 3.

⁵ *Ibid.*, hlm. 4.

⁶ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Rechtstaat, dalam arti yang sebenarnya. Adapun kedua-belas prinsip pokok tersebut, adalah:⁷

- 1) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
- 2) Persamaan dalam Hukum (*Equality before The Law*)
- 3) Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
- 4) Pembatasan Kekuasaan
- 5) Organ-organ Eksekutif Independen
- 6) Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak
- 7) Peradilan Tata Usaha Negara
- 8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)
- 9) Perlindungan Hak Asasi Manusia
- 10) Bersifat Demokratis (*Democratische rechtsstaat*)
- 11) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)
- 12) Transparansi dan Kontrol Sosial

2. KONSTITUSI DAN KONSTITUSIONALISME

Konstitusi merupakan hukum tertinggi suatu negara sekaligus sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum peraturan perundang-undangan lainnya. Konstitusi menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara dan mengikat seluruh elemen negara sehingga harus dipatuhi dan dilaksanakan baik oleh penyelenggara negara maupun masyarakat. Mendasarkan pada pengertian tersebut, maka “Konstitusional” memiliki pengertian segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang berdasarkan segala ketentuan yang ada di konstitusi.⁸

Konstitusionalisme adalah paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.⁹ Konstitusi di satu pihak (a) menentukan pembatasan terhadap

⁷ H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), hlm. 89.

⁸ Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2001), hlm. 1.

⁹ Abdul Muktie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK-RI, 2006), hlm. 35.

kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, tetapi dipihak lain (b) memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Konstitusi juga (c) berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau raja dalam sistem monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara.¹⁰

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (konsensus), yaitu 1). kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*), 2). kesepakatan tentang *rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*), 3). kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).¹¹

3. DEMOKRASI DAN KEDAULATAN RAKYAT

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi sudah menjadi bahasa umum yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan dimana-mana. Saat ini konsep demokrasi dipraktikan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari satu negara ke negara lain. Setiap negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai konsep demokrasi.

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat negara itu sendiri. Kekuasaan itu pada hakekatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Jargon yang kemudian dikembangkan adalah "kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Bahkan dalam sistem *participatory*

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 29-30.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 25-26.

democratie dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat”.¹²

Konstitusi telah membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan berpemerintahan sehari-hari. Pada hakikatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik dibidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat total dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat.

C. HASIL PENELITIAN

1. *Pertama*, terhadap pertanyaan: *Betulkah Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 dan Amanat Sri Sultan Hamengku Buwana IX dan Sri Paku Alam VIII 5 September 1945 merupakan dasar yuridis pemberian status keistimewaan Provinsi DIY?* Hasil penelitian menunjukkan sebagai berikut.

Pada 18 Agustus 1945, Sultan HB IX dan Paku Alam VIII mengirim kawat ucapan selamat kepada Soekarno dan Moh. Hatta selaku Presiden dan Wakil Presiden negara Republik Indonesia. Merespon ucapan selamat tersebut, Presiden Soekarno selaku Presiden Negara Republik Indonesia mengeluarkan piagam kedudukan yang ditujukan masing-masing kepada Sri Sultan HB IX dan Kedudukan Sri Paku Alaman VIII.¹³ Adapun

¹² *Ibid.*, hlm. 141.

¹³ Abdur Rozaki. dkk, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*, (Yogyakarta: IRE Press,

Piagam Kedudukan Sultan HB IX berisi:¹⁴

Kami presiden RI menetapkan Ingkang Sinuwun Kangjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati ing Alogo Abdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Ingkang Kaping Songo ing Ngayogyakarta Hadiningrat pada kedudukannya dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kangjeng Sultan akan menyerahkan pikiran, tenaga, jiwa dan raga demi keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian RI.

Sedangkan, Piagam Kedudukan Paku Alam VIII berbunyi:¹⁵

Kami Presiden RI menetapkan Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam Ingkang Kaping VIII pada kedudukannya dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kanjeng Gusti akan menyerahkan pikiran, tenaga, jiwa dan raga demi keselamatan daerah Paku Alaman sebagai bagian RI.

Piagam tersebut dibuat pada 19 Agustus 1945 akan tetapi baru diserahkan pada 6 September 1945, setelah mengetahui sikap resmi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman terhadap Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Sikap resmi tersebut diketahui setelah Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII menerbitkan masing-masing satu amanat pada 5 September 1945.

Adapun isi dari Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan HB IX adalah sebagai berikut:¹⁶

Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menetapkan:

- 1. Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia*
- 2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Yogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.*
- 3. Bahwa perhubungan antara Negeri Yogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan kami bertanggungjawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia.*

2003), hlm.18.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*, hlm.19.

Sementara, Amanat Sri Paku Alam VIII berisi sebagai berikut:¹⁷

1. *Bahwa Negeri Paku Alaman, yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.*
2. *Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Paku Alaman, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Paku Alaman mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.*
3. *Bahwa perhubungan antara negeri paku Alaman dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan kami bertanggungjawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia.*

Mencermati isinya, kedua piagam kedudukan yang dikeluarkan Presiden Soekarno pada 19 Agustus 1945 tersebut, sama sekali belum menyinggung soal pemberian status “istimewa” kepada daerah Yogyakarta. Status “keistimewaan” baru mengemuka dan muncul dalam amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII. Dalam amanat-amanat tersebut, Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Puro Paku Alaman menyatakan dengan tegas komitmennya bergabung dengan Republik Indonesia sebagai sebuah daerah istimewa. Segala kekuasaan yang terkait dengan Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman masing-masing dipegang oleh Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII. Ditegaskan pula dalam amanat itu bahwa Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII berhubungan langsung dan bertanggungjawab terhadap Presiden RI.

Konsekuensi dari amanat tersebut, kekuasaan yang semula berada di tangan tentara Jepang beralih ke tangan Republik Indonesia, yang di Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman dijalankan oleh Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII. Meskipun dalam kenyataan tentara Jepang masih ada di wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman, Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII dengan tegas tidak lagi mengakui kekuasaan Jepang.

¹⁷ *Ibid*, hlm.20.

Sementara, berkaitan dengan terbentuknya DIY, amanat-amanat tersebut belum dapat dikatakan sebagai penanda terbentuknya DIY. Mengapa? Karena, Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII masing-masing mengeluarkan amanat. Artinya kedua daerah masih terpisah karena masing-masing merupakan daerah istimewa dalam negara Republik Indonesia. Jadi, belum ada daerah bernama Daerah Istimewa Yogyakarta. Indikasi bergabungnya kedua kerajaan menjadi satu daerah dapat dilacak ketika pada tanggal 30 Oktober 1945, akhirnya Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII mengeluarkan satu amanat yang ditandatangani oleh keduanya. Dalam hal ini, sudah tidak ada lagi dua amanat melainkan satu amanat. Amanat 30 Oktober 1945 tersebut dikeluarkan berdasarkan:¹⁸

1. Kedaulatan rakyat dan keadilan sosial yang terdapat dalam UUD;
2. Amanat 5 September 1945;
3. Perebutan kekuasaan Belanda dan Jepang oleh rakyat kepada Sultan dan Paku Alam;
4. Pernyataan Komisaris Tinggi bahwa tidak perlu adanya subkomisariat dalam DIY;
5. Pembentukan BPKNID Yogyakarta. Dalam amanat ini Sultan dan Paku Alam semufakat dengan BPKNID menyatakan: *“Supaya jalannya Pemerintahan dalam Daerah Kami berdua dapat selaras dengan dasar-dasar Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, bahwa Badan Pekerja tersebut adalah suatu badan Legislatif (Badan pembikin Undang-undang) yang dapat dianggap sebagai wakil rakyat dalam Daerah kami berdua untuk membikin Undang-undang dan menentukan haluan jalannya pemerintahan dalam daerah Kami berdua yang sesuai dengan kehendak rakyat.*

Amanat tersebut menegaskan bahwa Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VII adalah selaku Kepala Daerah Istimewa

¹⁸ *Ibid*, hlm.20-21

Negara Republik Indonesia. Sejak saat itu, semua maklumat selalu ditandatangani oleh Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII. Dengan demikian, pada hakekatnya sejak saat itu pula, Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman sebenarnya sudah menjadi satu institusi yakni Daerah Istimewa Yogyakarta.

Piagam Presiden tanggal 19 Agustus 1945 dan Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 5 September 1945 bukanlah dasar yuridis, meskipun menjadi dasar legitimasi bagi Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VII memimpin DIY, terutama pada kurun waktu 1945-1950 ketika DIY telah eksis secara *de facto* belum secara *de jure*. Piagam Presiden tanggal 19 Agustus 1945 dan Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 5 September 1945 menjadi sumber hukum materiil bagi peraturan perundang-undangan yang memberikan keistimewaan DIY dan hak kepada Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VII untuk ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah DIY;

2. Terhadap pertanyaan: *Betulkah penetapan Sri Sultan Hamengku Buwana sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Provinsi DIY merupakan bentuk keistimewaan Provinsi DIY*, hasil penelitian adalah sebagaimana dijelaskan secara ringkas berikut ini.

Penetapan Sri Sultan sebagai gubernur dan Sri Paku Alam sebagai wakil gubernur Provinsi DIY merupakan bentuk keistimewaan Provinsi DIY berdasarkan Piagam Kedudukan yang dikeluarkan Presiden Soekarno pada 19 Agustus 1945 setelah menerima Amanat 5 September 1945 dari Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII yang menyatakan integrasi kedua kerajaan tersebut menjadi bagian dari Republik Indonesia.

Dalam kedua Piagam tersebut masing-masing terdapat frasa "... menetapkan pada kedudukannya..." yang tidak memberi arti lain kecuali Presiden

Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)

Republik Indonesia memposisikan Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII pada kedudukannya sebagai penguasa atau pemimpin tertinggi di masing-masing daerahnya.

Mengingat sebelum kemerdekaan Republik Indonesia, DIY merupakan daerah kerajaan atau negara berdaulat yang telah eksis dan kemudian memutuskan untuk berintegrasi dengan Republik Indonesia, maka Republik Indonesia tidak dapat begitu saja menghapus kewenangan-kewenangan yang secara historis dimiliki oleh kedua negara berdaulat, terutama soal kepemimpinan daerah.

Oleh para penyusun UUD 1945 dan dikuatkan oleh para pengubah UUD 1945, UUD 1945 disusun dengan memuat ketentuan yang memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap DIY terkait dengan hak asal usul tersebut;

3. Terhadap pertanyaan: *Betulkah penetapan Sri Sultan Hamengku Buwana sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Provinsi DIY bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan UUD 1945?* penelitian mendapatkan temuan sebagai berikut.

Penetapan Sri Sultan Hamengku Buwana sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Provinsi DIY tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi menurut UUD 1945 karena,

- a. Dalam demokrasi politik, salah satu isu penting yang perlu dikedepankan adalah soal bagaimana sebuah pemerintahan dalam satu negara dijalankan. Menurut Hatta, hal yang penting dalam demokrasi adalah keadulatan rakyat, yakni rakyat menjadi penentu atas masa depannya sendiri melalui mandat yang mereka berikan, baik secara langsung maupun perwakilan.¹⁹ Rakyat berdaulat dalam arti memiliki kekuasaan untuk menentukan cara bagaimana ia seharusnya

¹⁹ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm, 415.

- diperintah. Keputusan rakyat yang menjadi peraturan pemerintah bagi semua orang adalah keputusan yang ditetapkan dengan cara musyawarah mufakat dalam satu perundingan yang teratur bentuk dan prosesnya;
- b. Berdasarkan pemikiran-pemikiran yang melandasi ketentuan rancangan Pembukaan UUD 1945, gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang disepakati dalam Pembukaan UUD 1945 pada prinsipnya mencerminkan semangat demokrasi musyawarah mufakat yang mengidealisasikan konsepsi negara kekeluargaan. Dalam hal ini, para penyusun UUD sepakat dengan pendirian mengenai demokrasi khas Indonesia. Dalam ungkapan Soekarno: *“Demokrasi yang akan kita jalankan adalah demokrasi Indonesia, membawa kepribadian Indonesia sendiri. Jika tidak bisa berpikir demikian itu, kita nanti tidak dapat menyelenggarakan apa yang menjadi amanat penderitaan rakyat itu”*. Atas dasar itulah, para pendiri negara ini menyepakati model demokrasi permusyawaratan atau demokrasi dalam semangat permusyawaratan dan kekeluargaan. Dalam demokrasi yang demikian, legitimasi demokrasi bukan ditentukan oleh seberapa banyak dukungan atas suatu keputusan melainkan seberapa luas dan dalam melibatkan proses-proses musyawarah mufakat;
 - c. Pilihan terhadap demokrasi ala Indonesia itu dituangkan dalam pokok pikiran ketiga Pembukaan UUD 1945 bahwa kedaulatan itu berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan. Dengan demikian, demokrasi yang dimaksudkan dan dikehendaki itu mengandung ciri kerakyatan (daulat rakyat) dan permusyawaratan (kekeluargaan).²⁰ Cita-cita daulat rakyat menjadi cerminan semangat emansipasi dari penindasan, kolonialisme dan feodalisme. Semangat kerakyatan hendak menghormati

²⁰ *Ibid*, hlm. 476.

suara rakyat dalam politik dan memberi jalan bagi peran dan pengaruh besar yang diambil rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah.²¹ Cita permusyawaratan memancarkan kehendak untuk menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham perseorangan dan golongan, sebagai cerminan semangat kekeluargaan dari pluralitas kebangsaan dengan mengakui adanya kesederajatan/persamaan dalam perbedaan. Dalam Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat itu hendaknya didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, dan keadilan. Dalam pengertian semacam ini pula, rumusan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 “.....kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, harus diberi pengertian sebagai demokrasi dengan kewajiban mengedepankan musyawarah demi pencapaian mufakat dalam prinsip kekeluargaan;

- d. Menurut Yudi Latif, model demokrasi permusyawaratan ini menyerupai model demokrasi deliberatif, yang diperkenalkan oleh Joseph M. Basette pada 1980.²² Menurut Bagir Manan, gagasan *deliberative democracy* diperkenalkan oleh David Miller, sebagai alternatif demokrasi di luar demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi. Miller menyebutkan:²³

The deliberative ideal also starts from the premise that political preferences will conflict and the purposes of democratic institution must be to resolve this conflict. But, it envisages this occurring through an open and uncoerced discussion of the issue at stake which the aim of arriving at an agreed judgement. The process of reaching a decision will also be

²¹ *Ibid*, hlm. 477.

²² *Ibid*, hlm 458.

²³ Dalam Bagir Manan, *Menemukan Kembali UUD 1945*, Pidato Mengakhiri Jabatan (*Retired Speech*) sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, (Bandung: FH UNPAD, 6 Oktober 2011), hlm. 10.

a process where by initial preference are transformed to take account of the view of others.

Bagir Manan juga menegaskan *deliberative democracy* tidak lain adalah demokrasi atas dasar permusyawaratan yang digambarkan oleh tokoh-tokoh bangsa, termasuk Agoes Salim, Hatta, dan Soekarno.²⁴ Demokrasi deliberatif meletakkan keutamaan diskusi dan musyawarah dengan kekuatan argumentasi berlandaskan daya-daya konsensus (hikmah kebijaksanaan), di atas keputusan yang bersifat *voting*. Dalam hal ini, musyawarah meningkatkan kualitas dan akseptabilitas keputusan kolektif.

Dengan demikian, yang dimaksud kedaulatan rakyat adalah kekuasaan yang dijalankan oleh rakyat atau atas nama rakyat dengan dasar musyawarah. Musyawarah mufakat penting untuk mencegah dominasi perseorangan atau golongan tertentu dalam pengambilan keputusan sehingga keputusan berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum.

- e. Berdasarkan uraian tersebut, maka jelaslah bahwa Pembukaan UUD 1945 memberikan arahan mengenai model demokrasi yang dicita-citakan, dibangun, dan hendak ditegakkan bukan sembarang demokrasi, bukan demokrasi ala Barat, atau demokrasi ala manapun, melainkan demokrasi yang khas Indonesia yaitu demokrasi permusyawaratan. Kesepakatan terhadap demokrasi permusyawaratan tersebut merupakan usaha sadar dari para penyusun UUD untuk melakukan *making democracy work*, dalam konteks keindonesiaan.

Mencermati proses perubahan UUD 1945, khususnya terkait dengan Pasal 18 Ayat (4), maka terlihat dengan jelas dari perdebatan mengenai frasa “...*dipilih secara demokratis*” pada mulanya lebih dipengaruhi oleh kehendak untuk

²⁴ *Op.cit*, hlm. 11

melakukan sinkronisasi dengan kehendak besar bahwa Presiden dan Wakil Presiden harus dipilih secara langsung oleh rakyat.²⁵ Pada intinya, pemikiran yang berkembang saat itu menghendaki kalau presiden saja dipilih secara langsung maka gubernur, bupati, dan walikota juga harus dipilih secara langsung. Artinya, dalam pemikiran para pengubah UUD 1945 saat itu, demokrasi dipahami sebagai sebuah mekanisme penyaluran kedaulatan secara langsung, sebagaimana pendapat Harjono, yang diwujudkan ke dalam mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat, bukan lagi melalui pemilihan oleh DPRD. Oleh karena itu, pada awalnya para pengubah UUD 1945 berkehendak menuangkan secara eksplisit bahwa gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung oleh rakyat secara demokratis;

Rumusan yang disepakati bukan “gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung oleh rakyat secara demokratis” melainkan “gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis”. Artinya, kesepakatan terhadap rumusan tersebut menunjukkan bahwa “demokratis” tidak hanya dimaknai secara sempit sebagai pemilihan langsung oleh rakyat, melainkan dibuat menjadi lebih luwes, lebih dinamis dengan menyerahkan pengaturan spesifik kepada undang-undang yang mengaturnya. Hal ini dibuka karena perkembangan pemikiran dan situasi yang sangat dinamis dapat saja memunculkan keadaan, tuntutan, dan kebutuhan serta gagasan yang dapat diatasi dengan mekanisme lain di luar pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Bukankah sebuah konstitusi harus luwes menjadi *a living constitution*?

²⁵ Pasal 6A UUD 1945 menyatakan, *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*. Ketentuan ini, meskipun baru disepakati dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, namun gagasan yang melandasinya telah menguat sejak Perubahan Pertama.

Rumusan tersebut mendapatkan landasan teoritik, terutama berkaitan dengan ukuran atau tingkat demokrasi pemerintahan. Ukuran demokrasi bukan ditentukan oleh langsung atau tidak langsung mekanisme pemilihan kepala daerah. Secara teoritis, menurut A.B. Kusuma, pemerintahan demokratis memerlukan prasyarat yang mengandung sedikitnya 3 (tiga) ide pokok berikut:²⁶

1. Kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat yang diperintah;
2. Kekuasaan harus dibatasi;
3. Pemerintah harus berdaulat, artinya harus cukup kuat untuk dapat menjalankan pemerintahan secara efektif.

Bahkan, karena pemerintahan demokratis itu dibentuk dan dijalankan, serta didekati secara berbeda oleh orang yang berbeda, di tempat, dan waktu yang berbeda, maka demokrasi selalu memunculkan kreativitas aktor politik di pelbagai tempat dalam mendesain demokrasi sesuai dengan kultur, sejarah, corak masyarakat, dan ragam kepentingan;

Oleh karena demokrasi tampil dalam bentuk dan model yang beragam, maka pendekatan untuk memberikan ukuran terhadap demokrasi juga beragam. Menurut Charles Tilly sebagaimana dikutip oleh Yudi Latif, salah satu pendekatan itu ialah pendekatan substantif.²⁷ Melalui pendekatan substantif, tingkat kedemokratisan dilihat dari sejauh mana pemerintah mengedepankan kesejahteraan rakyatnya di samping melindungi kebebasan manusia, keamanan, kesetaraan, keadilan sosial, musyawarah publik, dan penuntasan konflik secara damai. Atas dasar itu pula, mengutip pendapat Alexander de Tocqueville

²⁶ A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, Badan (Jakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 239.

²⁷ Menurut Charles Tilly, dalam memerhatikan demokrasi, setidaknya para pakar membagi pengertian demokrasi ke dalam empat kategori pendekatan, yaitu pendekatan konstitusional, substantif, prosedural, dan berorientasi proses. Lihat Yudi Latif, *Op.cit*, hlm. 454.

yang mengatakan bahwa demokrasi merupakan subyek multidimensional, yang meliputi aspek-aspek politik, moral, sosiologis, ekonomis, antropologis, dan psikologis, maka pengadopsian demokrasi juga memerlukan penyesuaian-penyesuaian dengan realitas sosio-historis, moral-kebudayaan, dan ideal-ideal kemasyarakatan.²⁸

Dengan demikian, melalui rumusan "... dipilih secara demokratis", sesungguhnya para pengubah UUD 1945 secara sadar telah melakukan 3 (tiga) hal sekaligus. *Pertama*, menelaraskan makna demokrasi dengan arahan Pembukaan UUD 1945 yang menghendaki model dan bentuk demokrasi permusyawaratan dimana legitimasi kekuasaan bukan ditentukan oleh seberapa banyak dukungan atas suatu keputusan melainkan seberapa luas dan dalam melibatkan proses-proses musyawarah mufakat. *Kedua*, membuka peluang mekanisme demokrasi yang lain dalam hal menentukan kepala daerah selain mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat atau pemilihan oleh DPRD, sepanjang mekanisme tersebut dianggap demokratis dan terdapat payung hukum aturan di tingkat undang-undang yang menjadi dasar penerapan mekanisme tersebut. *Ketiga*, dengan tidak mengeksplisitkan demokratis adalah dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD, berarti menjaga konstitusi tetap luwes dimaknai, menjadi *a living constitution*, konstitusi yang tidak kaku, rumusannya tidak cepat usang, dan hidup sesuai situasi dan tuntutan zaman.

- f. Keistimewaan atas pemilihan kepala daerah juga diakomodir dalam Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan agar pengakuan dan penghormatan terhadap daerah yang bersifat istimewa diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, mengingat keistimewaan DIY terletak pada

²⁸ *Op.cit.*, hlm. 457.

kepemimpinan daerah, maka mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY tersebut harus menjadi ruh dari undang-undang yang mengatur soal keistimewaan DIY. Dalam artian, mekanisme tersebut harus diatur secara jelas dan tegas dengan undang-undang tersendiri yang khusus mengatur soal keistimewaan DIY, bukan lagi sekedar 'dititipkan' dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah.

Terlepas dari apapun mekanisme yang disepakati, apakah itu penetapan, pemilihan, pengangkatan, atau cara-cara yang lain, sepanjang itu dikehendaki masyarakat DIY dan memperhatikan letak keistimewaan DIY berupa keharusan melibatkan Sri Sultan dan Sri Paku Alam beserta keturunannya, maka mekanisme itulah yang harus dituangkan dalam undang-undang yang mengatur soal keistimewaan DIY. Dalam hal ini, DPR bersama Pemerintah sebagai pembentuk undang-undang dalam proses pembentukan undang-undang tersebut semestinya memainkan perannya sebatas mengakomodir kehendak masyarakat DIY, bukan menawar, mementahkan, apalagi melawan kehendak tersebut. Di dalam demokrasi permusyawaratan, merawat mentalitas kolektif yang cenderung memihak pada kemaslahatan umum adalah keniscayaan. Oleh karenanya, demi kemaslahatan umum tersebut, pembentuk undang-undang wajib memudahkan tercapainya mufakat manakala kehendak masyarakat DIY telah sedemikian jelas. Dengan demikian, ketika disahkan nanti, produk undang-undang tersebut merupakan bentuk nyata prinsip kedaulatan rakyat dalam *demokrasi konstitusional* dan menjadi hukum yang berkarakter responsif.

Penyusunan undang-undang tersebut harus dilakukan secara demokratis, baik pada aspek prosedural yang terkait dengan proses pengajuan Rancangan Undang-Undang

sampai pada penetapannya sebagai Undang-Undang, maupun yang menyangkut aspek substansial (isi) yang nantinya dapat diterima untuk menjadi isi Undang-Undang. Berbicara soal karakter produk hukum yang responsif, maka, menurut Moh. Mahfud MD, mengutip pendapat Phillip Nonet dan Phillip Selznick serta John Marrymann, responsif tersebut sekurang-kurangnya memiliki atau memenuhi 3 (tiga) kualifikasi.

Pertama, proses pembuatannya partisipatif. Partisipatif berarti bahwa dalam proses pembuatan hukum tersebut melibatkan sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat, baik melalui kelompok-kelompok sosial maupun individu-individu di masyarakat. *Kedua*, materinya aspiratif. Bersifat aspiratif menandakan bahwa materi-materi di dalam hukum sesuai dengan aspirasi dan kehendak masyarakat. Atau dengan kata lain, produk hukum itu merupakan kristalisasi dan kehendak masyarakat. *Ketiga*, cakupannya rigid dan tidak mudah diinterpretasikan secara sepihak. Artinya, hukum ini memberikan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan. Sempitnya peluang itupun hanya berlaku untuk hal-hal yang bersifat teknis.²⁹

Pada aspek proses, pembentukan peraturan perundang-undangan harus konsisten dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Sepanjang aturan tersebut diikuti maka masalah-masalah serius tidak akan ditemui, walaupun kemudian muncul akan mudah diatasi. Sementara pada aspek substansial, UU yang akan dibuat memenuhi syarat filosofis, yuridis, dan sosiologis.

²⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Press, Edisi Revisi, 2009), hlm. 32. Lihat juga dalam Moh. Mahfud MD, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif: Proses dan Substansi*, Bahan pada Diskusi Akademi Mei 2010, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Sabtu, 8 Mei 2010.

Syarat filosofis terkait dengan keharusan setiap rancangan undang-undang untuk konsisten dengan dengan kaidah penuntun hukum yang ada pada Pancasila. Syarat yuridis mengharuskan setiap rancangan undang-undang konsisten dan sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik secara vertikal maupun horizontal.³⁰ Syarat sosiologis mewajibkan bahwa setiap rancangan undang-undang harus sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat dengan segala tingkat kemampuannya untuk memahami dan melaksanakan jika rancangan undang-undang tersebut nantinya menjadi Undang-Undang. Hal ini sangat penting mengingat kenyataan-kenyataan empirik di dalam masyarakat harus dipegang sebagai sumber hukum materiil mengingat bahwa hukum tidak berada dalam kondisi *vacuum* melainkan menjadi pelayan masyarakatnya dengan segala kekhasannya.

Oleh sebab itu, rencana pembuatan undang-undang yang mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY wajib mengakomodir aspirasi masyarakat DIY dan mensinkronkan rencana itu dengan kenyataan-kenyataan masyarakat di DIY, dimana undang-undang tersebut akan diberlakukan. Dalam konteks semacam itulah, konsep kedaulatan rakyat berdasarkan demokrasi permusyawaratan menemukan bentuknya. Hal tersebut sekaligus memberikan jaminan bahwa pemimpin yang dihasilkan dari mekanisme tersebut memiliki legitimasi kekuasaan yang kuat karena pemimpin tersebut betul-betul dikehendaki rakyatnya. Inilah makna kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945.

³⁰ Secara vertikal setiap UU haruslah sesuai dengan UUD sebagai sumber hukum formal yang tertinggi sedangkan secara horizontal setiap UU haruslah sinkron dengan berbagai UU lain yang mungkin ada materinya yang saling berkaitan.

Substansi undang-undang yang tidak sesuai dengan kehendak, kenyataan, dan harapan masyarakat DIY hanya akan membuat undang-undang tersebut kehilangan daya laku, lemah dalam arti sulit ditegakkan, bahkan 'mati' sebelum dilaksanakan³¹, dan pada akhirnya hal semacam itu akan memunculkan bentuk nyata praktik pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat.

D. PENUTUP

1. Piagam Presiden tanggal 19 Agustus 1945 dan Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 5 September 1945 sesungguhnya bukan dasar yuridis, meskipun menjadi dasar legitimasi bagi Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VII memimpin DIY pada kurun waktu 1945-1950. Piagam Presiden tanggal 19 Agustus 1945 dan Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 5 September 1945 menjadi sumber hukum materiil bagi peraturan perundang-undangan yang memberikan keistimewaan DIY dan hak kepada Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VII untuk ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah DIY;
2. Penetapan Sri Sultan sebagai gubernur dan Sri Paku Alam sebagai wakil gubernur Provinsi DIY merupakan bentuk keistimewaan Provinsi DIY berdasarkan Piagam Kedudukan yang dikeluarkan Presiden Soekarno pada 19 Agustus 1945 setelah menerima Amanat 5 September 1945 dari Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII yang menyatakan integrasi kedua kerajaan tersebut menjadi bagian dari Republik Indonesia. Dalam kedua Piagam tersebut masing-masing terdapat frasa "... menetapkan pada kedudukannya..." yang tidak memberi arti lain kecuali Presiden Republik Indonesia

³¹ Misalnya begitu disahkan UU tersebut dimohonkan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi oleh pihak-pihak tertentu karena dianggap tidak sesuai atau bertentangan dengan kehendak UUD 1945. Apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *judicial review* tersebut maka tidak ada kata lain selain norma dalam undang-undang tersebut mati muda sebelum undang-undang tersebut secara penuh dilaksanakan.

memposisikan Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII pada kedudukannya sebagai sebagai penguasa atau pemimpin tertinggi di masing-masing daerahnya. Mengingat sebelum kemerdekaan Republik Indonesia, DIY merupakan daerah kerajaan atau negara berdaulat yang telah eksis dan kemudian memutuskan untuk berintegrasi dengan Republik Indonesia, maka Republik Indonesia tidak dapat begitu saja menghapus kewenangan-kewenangan yang secara historis dimiliki oleh kedua negara berdaulat, terutama soal kepemimpinan daerah. Oleh para penyusun UUD 1945 dan dikuatkan oleh para pengubah UUD 1945, UUD 1945 disusun dengan memuat ketentuan yang memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap DIY terkait dengan hak asal usul tersebut;

3. Penetapan Sri Sultan Hamengku Buwana sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Provinsi DIY tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi menurut UUD 1945 karena, (1). Dalam Pembukaan UUD 1945, para penyusun UUD 1945 sepakat untuk mengadaptasikan bentuk dan model demokrasi yang sesuai dengan budaya dan corak masyarakat Indonesia yakni demokrasi permusyawaratan berdasar kekeluargaan. Artinya, masyarakat DIY berhak bermufakat secara kekeluargaan mengenai mekanisme yang ingin dipraktikkan, sepanjang mekanisme tersebut dipandang demokratis, dalam arti tidak bertentangan dengan gagasan demokrasi permusyawaratan serta tidak mengabaikan hakikat keistimewaan DIY, termasuk melalui mekanisme penetapan, (2). dalam hal menentukan kepala daerah DIY, para pengubah UUD 1945 tidak memaknai demokrasi hanya melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat atau oleh DPRD, melainkan membuka mekanisme lain di luar itu sepanjang mekanisme tersebut dianggap demokratis dan mendapatkan payung hukum undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Amos, H.F. Abraham, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005).
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2005).
- Fadjar, Abdul Muktie, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK-RI, 2006).
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007).
- Kusuma, A.B, *Lahirnya Undang-Undang Dasar: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan OentoeK Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, Badan (Jakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011).
- Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Press, Edisi Revisi, 2009).
- , *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif: Proses dan Substansi*, (Bahan pada Diskusi Akademi Mei 2010, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Sabtu, 8 Mei 2010).
- Manan, Bagir, *Menemukan Kembali UUD 1945*, Pidato Mengakhiri Jabatan (*Retired Speech*) sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, (Bandung: FH UNPAD, 6 Oktober 2011).

Moedjanto, *Konsep Kekuasaan Jawa*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

Rozaki, Abdur, dkk, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*, (Yogyakarta: IRE Press, 2003).

Sabaroedin, Mr.Tk.B., Kranenburg, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1986).

Thaib, Dahlan dan Huda, Ni'matul, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2001).