

BAB IV

PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DIY MELALUI PENETAPAN BERDASARKAN PRINSIP-PRINSIP NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS

Sebelum dilakukan kajian tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam konteks negara hukum yang demokratis, maka agar diperoleh pemahaman yang lebih lengkap dan komprehensif, akan dilakukan kajian lebih dulu tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Indonesia dari masa ke masa dan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Kemudian baru akan dilakukan kajian tentang pengisian jabatan Gubernur dan wakil Gubernur DIY dalam konteks negara hukum yang demokratis.

A. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Indonesia dari Masa ke Masa

Landasan ideal pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Indonesia adalah Pancasila, terutama sila keempat: "Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan". Sedangkan landasan konstitusionalnya adalah :

- a. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹ (sebelum amandemen)
- b. Pasal 131 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950²
- c. Pasal 18 ayat (4)³ dan Pasal 18 B ayat (1)⁴ dan (2)⁵ Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (sesudah amandemen)

¹ Pasal 18 UUD 1945 berbunyi : "Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat Dasar Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara, dan Hak-Hak Asal Usul dalam Daerah-Daerah yang Bersifat Istimewa".

² Pasal 131 ayat (1) UUDS 1950 berbunyi: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara

³ Pasal 18 ayat (4) berbunyi : Gubernur, Bupati, dan Walikota Masing-Masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten Dan Kota Dipilih Secara Demokratis.

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Indonesia sejak merdeka hingga saat ini mengalami perjalanan politik yang panjang. Perjalanan politik ini diwarnai tarik-menarik antar kepentingan: kepentingan elit dan kepentingan publik maupun kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah.

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sejak merdeka hingga saat ini, pada penelitian ini dikelompokkan menjadi 5 masa, yaitu : (1) masa revolusi fisik (1945-1949) ; (2) masa survival (1950-1959) ; (3) masa orde lama (1959-1965); (4) masa orde baru (1966-1998); dan (5) masa reformasi (1999-sekarang).⁶

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sejak merdeka hingga saat ini adalah berbeda-beda. Pada awal kemerdekaan, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur menggunakan sistem pengangkatan. Pada masa orde lama, menggunakan sistem penunjukkan. Pada masa orde baru, menggunakan sistem pemilihan perwakilan dan pada masa reformasi menggunakan sistem pemilihan perwakilan dan sistem pemilihan langsung.

Penelitian ini hanya membahas tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur atau Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi, maka landasan hukum yang dijadikan kajian dalam penelitian ini adalah Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah atau nama lain yang identik dengan pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka agar diperoleh informasi yang lengkap maka dari kajian ini akan didiskripsikan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dari masa ke masa.

⁴ Pasal 18 B ayat (1) berbunyi : Negara Mengakui dan Menghormati Satuan-Satuan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa yang Diatur Dalam Undang-Undang

⁵ Pasal 18 B ayat (2) berbunyi : 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

⁶ Pembagian masa ini adalah menurut pendapat penulis.

1. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada masa revolusi fisik (1945-1949)

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada masa ini berlandaskan pada :

- a. Undang-Undang No 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional;
- b. Undang-Undang No 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah.

Masa revolusi fisik adalah masa merebut dan mempertahankan kekuasaan terhadap penjajah dengan segenap tenaga jasmani, rohani serta dengan pengorbanan jiwa dan harta⁷. Masa ini terjadi pada kurun waktu 1945 – 1949. Pengisian jabatan kepala daerah pada masa ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Tentang Pemerintahan Daerah.

Ketika Indonesia merdeka, yang pertama kali diterbitkan adalah Undang-Undang No 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional. Undang-Undang ini dimaksudkan untuk sekedar mengatur kedudukan komite nasional Indonesia daerah, untuk sementara waktu sebelum diadakan pemilu. Sebagai peraturan sementara waktu, tentu peraturan itu tidak sempurna dan tidak memberikan kepuasan sepenuhnya, karena diadakan dengan cepat guna mencegah kekacauan. Undang-Undang ini bertujuan untuk mengubah sifat komite nasional menjadi badan perwakilan rakyat daerah. Tugas dari lembaga ini adalah mengatur rumah tangga daerah dengan syarat bahwa semua itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih tinggi kedudukannya.

Komite Nasional Daerah memilih badan eksekutif daerah sebanyak-banyaknya 5 orang, dan satu diantaranya diangkat sebagai kepala daerah/ketua badan eksekutif daerah. Ketua komite nasional daerah yang lama harus diangkat menjadi wakil ketua badan eksekutif daerah.

⁷Kansil, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 untuk Perguruan Tinggi*, PT. Percetakan Penebar Swadaya, Jakarta, 2002, hal. 217

Berdasarkan Undang-Undang no 22 Tahun 1948, kepala daerah Provinsi (Gubernur) diangkat oleh presiden dari sedikitnya 2 atau sebanyak-banyaknya 4 orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Pada Undang-Undang ini telah diusahakan untuk mengadakan keseragaman uniformitas pemerintah daerah di seluruh Indonesia. Salah satu hal yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah kepala daerah mengawasi pekerjaan DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) serta berhak menahan dilaksanakannya keputusan-keputusannya yang diambil oleh DPRD dan DPD.

Kepala daerah menjadi Ketua DPD sekaligus merangkap sebagai anggota. Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada daerah istimewa, kepala daerah Istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia ada, yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.

Pada daerah istimewa ini dapat diangkat seorang wakil kepala daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu. Wakil kepala daerah adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah. Jika kepala daerah berhalangan, maka tugas kepala daerah dilakukan oleh Dewan Pemerintah Daerah yang ditunjuk seorang di antara anggotanya.

2. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada masa survival (1950-1959)

Masa survival adalah masa mempertahankan diri dan menghindari kehancuran serta berusaha untuk menyembuhkan luka-luka yang diderita pada masa revolusi fisik maupun berusaha untuk memperkuat kedudukan Republik Indonesia, baik di dalam maupun di luar negeri⁸. Masa ini terjadi pada kurun waktu 1950 – 1959.

⁸ Kansil, *ibid.* hal. 228 - 234 *commit to user*

Pengisian jabatan kepala daerah pada masa ini diatur dalam Bagian V Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25 UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Pasal 23 ayat (1) menyebutkan bahwa Kepala Daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan UU. Sedangkan ayat (2) menegaskan bahwa cara pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah ditetapkan dengan UU.

Dalam Pasal 24 ayat (1) ditegaskan bahwa sebelum UU terbentuk, ditegaskan bahwa untuk sementara waktu kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan dan pengetahuan yang diperlukan bagi jabatan tersebut menurut ketentuan-ketentuan tersebut dalam ayat (2) sampai dengan ayat (7).

Pasal 24 ayat (2) menegaskan bahwa hasil pemilihan Kepala Daerah dimaksud ayat (1) memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari : (a). Presiden apabila mengenai Kepala Daerah dari Tingkat ke-I; (b). Menteri dalam negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila mengenai Kepala Daerah dari Tingkat ke-II dan ke-III.

Dalam Pasal 24 ayat (3) ditegaskan bahwa Kepala Daerah dipilih untuk satu masa pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa pemilihan tersebut.

Mengenai pemberhentian Kepala Daerah dari jabatannya, diatur lebih lanjut dalam Pasal 24 ayat (5) dan (6) UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan ayat (5), kepala daerah dinyatakan berhenti dari jabatannya apabila : (a). Meninggal dunia, (b). Masa pemilihan seperti dimaksud dalam ayat (3) berakhir, (c). Permintaan sendiri, (d). Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memberhentikannya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lebih lanjut ayat (6) menegaskan bahwa dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan seperti dimaksud dalam ayat (5), kepala daerah juga berhenti dari jabatannya karena keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang : (a). Memberhentikannya sebagai kepala daerah, dan (b). Memberhentikan Dewan Pemerintah Daerah.

Dalam ayat (7) ditegaskan, pemberhentian kepala daerah yang dimaksud dalam ayat (5) sub c dan d, serta ayat (6) di atas memerlukan pengesahan dari penguasa yang berwajib seperti dimaksud dalam ayat (2).

Berkaitan dengan pengangkatan Kepala Daerah Istimewa diatur dalam Pasal 25 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang No 1 Tahun 1957.

Pasal 25 ayat (1) menegaskan bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, serta adat-istiadat dalam daerah itu, dan diangkat serta diberhentikan oleh : (a) Presiden bagi Daerah Istimewa Tingkat I; (b) Menteri dalam negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa Tingkat II dan III

Pasal 25 ayat (2) menegaskan bahwa untuk Daerah Istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seorang Kepala Daerah dan seorang Wakil Kepala Daerah yang diangkat dan diberhentikan oleh penguasa yang mengangkat/ memberhentikan Kepala Daerah Istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1)

Pasal 25 ayat (3) menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut turut menjadi Ketua serta anggota dan wakil ketua serta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah.

Dalam keadaan tertentu apabila Gubernur Kepala Daerah Istimewa berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka tugas sehari-hari Gubernur dilakukan oleh Wakil Gubernur. Dan apabila Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa juga berhalangan atau berhenti dari jabatannya. Maka tugas sehari-hari Gubernur Kepala Daerah Istimewa dijalankan oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah yang dipilih oleh dan dari anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah. Sebaliknya apabila Dewan Pemerintah Daerah itu berhenti karena suatu keputusan DPRD, maka untuk sementara waktu tugas Dewan Pemerintah Daerah dijalankan oleh Gubernur Kepala Daerah Istimewa.

Sebelum memangku jabatannya, Gubernur Kepala Daerah, mengangkat sumpah(janji) di hadapan Ketua Dewan Perwakilan Daerah dalam suatu sidang menurut cara agamanya dan disaksikan oleh wakil dari pemerintah pusat. Untuk Daerah Istimewa, Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa, sebelum memangku jabatannya mengangkat sumpah (janji) dalam suatu sidang DPRD di hadapan pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Susunan kata-kata sumpah (janji) untuk Gubernur Kepala Daerah sebelum memangku jabatannya sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang no 1 Tahun 1957 adalah:

“Saya bersumpah (menerangkan), bahwa saya untuk dipilih sebagai Kepala Daerah langsung atau tidak langsung dengan nama atau dalih apapun, tiada memberikan atau menjanjikan ataupun akan memberikan sesuatu kepada siapapun juga.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tiada sekali-kali akan menerima langsung ataupun tidak langsung dari siapapun juga sesuatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Daerah... dengan sebaik-baiknya dan sejujur-jujurnya, bahwa saya akan membantu memelihara segala peraturan yang berlaku bagi Republik Indonesia dan akan berusaha dengan sekuat tenaga memajukan kesejahteraan daerah...

Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya akan setia kepada negara Republik Indonesia dan akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan negara dan daerah.”

Sedangkan kata-kata sumpah (janji) untuk Gubernur Kepala Daerah Istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang No 1 Tahun 1957 adalah sebagai berikut :

“Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Daerah Istimewa... dengan sebaik-baiknya dan sejujurnya, bahwa saya akan membantu memelihara segala peraturan yang berlaku bagi Republik Indonesia dan akan berusaha dengan sekuat tenaga memajukan kesejahteraan Daerah...

Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya akan setia kepada Negara Republik Indonesia dan akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan Negara dan Daerah.

3. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada Masa Orde Lama (1959-1965).

Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada masa orde lama ini berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang ini Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 diusulkan oleh DPRD Tingkat 1 kepada Presiden sedikit-dikitnya 2 orang. Dan sebanyak-banyaknya 4 orang. Apabila dari pencalonan itu tidak ada yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Gubernur Kepala daerah Tingkat 1, maka DPRD tingkat 1 yang bersangkutan diminta oleh Mendagri atas nama Presiden untuk mengajukan pencalonan yang diajukan dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama. Dan apabila pada pencalonan kedua, juga tidak ada calon yang memenuhi syarat maka Presiden mengangkat seorang Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 di luar pencalonan.

Syarat-syarat untuk dapat diangkat sebagai Gubernur Kepala daerah Tingkat 1 dan Wakil Gubernur adalah warga negara Indonesia yang selain memenuhi peraturan-peraturan kepegawaian tentang syarat-syarat untuk diangkat sebagai pegawai negeri, juga harus memenuhi syarat sebagai berikut;

- a. Berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi revolusi Indonesia⁹
- b. Menyetujui Undang-Undang Dasar 1945, Sosialisme Indonesia¹⁰, demokrasi terpimpin¹¹, ekonomi terpimpin¹² dan kepribadian Indonesia

⁹ Revolusi Indonesia" ialah orang-orang yang tidak pernah secara langsung ikut atau membantu musuh-musuh Negara Republik Indonesia

¹⁰ Sosialisme Indonesia artinya, kemajuan kekuatan-kekuatan produktif, terutama kemajuan teknik dan kecakapan manusia, harus disertai dengan relasi produksi yang bersifat gotong-royong

¹¹ Demokrasi terpimpin adalah demokrasi yang berdasarkan paham kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan (Pancasila sila 4). Paham ini berintikan musyawarah untuk mufakat secara gotong royong antara semua kekuatan nasional yang revolusioner dengan prinsip Nasakom (nasionalisme, agama, dan komunisme).

¹² Ekonomi terpimpin adalah sistem ekonomi berdasarkan sila ke-5 Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dikarenakan adanya pemerataan pembagian kesejahteraan di semua lapisan masyarakat dan mereka dapat merasakannya.

yang berarti juga menyetujui dan turut serta aktif melaksanakan manifesto politik¹³ Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus 1959 dan semua pedoman-pedomannya.

- c. Tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak dipilih dengan keputusan pengadilan yang tidak lagi dapat dirubah.
 - d. Mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang diperlukan bagi pemerintahan.
 - e. Berpengetahuan yang sederajat dengan sekolah tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat disamakan dengan sekolah lanjutan tingkat atas
 - f. Sekurang-kurangnya berumur 35 Tahun
- Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 dan Wakil Gubernur Kepala Daerah dilarang;
- a. Dengan sengaja melakukan kegiatan-kegiatan atau tidak melakukan kegiatan yang hanya menguntungkan dan/atau mendahulukan kepentingan partainya, sesuatu golongan, sesuatu partai, sehingga merugikan kepentingan pemerintah dan rakyat daerah
 - b. Langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggungjawab untuk sesuatu perusahaan yang mempunyai dasar ikatan perjanjian dengan negara atau dengan daerah untuk memperoleh laba atau keuntungan
 - c. Langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggungjawab untuk suatu usaha menyelenggarakan pekerjaan pengangkutan atau berlaku sebagai rekanan guna kepentingan daerah
 - d. Melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberikan keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan daerah yang bersangkutan.
 - e. Menjadi advokat, pokrol, atau kuasa dalam perkara di muka pengadilan, dalam mana daerah yang bersangkutan tersebut.

¹³ Manifesto adalah pernyataan sikap sebuah kelompok yang diumumkan kepada publik dan sering bermuatan politis

- f. Terhadap larangan di atas, Presiden dapat memberikan pengecualian, apabila kepentingan daerah memerlukan.

Gubernur Kepala Daerah dan Wakil Gubernur Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 Tahun atau untuk masa yang sama dengan masa waktu DPRD yang bersangkutan, dan dapat diangkat kembali. Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan DPRD terkecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat dan memberhentikannya.

Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 berhenti karena meninggal dunia atau diberhentikan oleh penguasa yang berhak mengangkat, karena :

- a. Permintaan sendiri
- b. Karena berakhir masa jabatannya dan telah diangkat Gubernur Kepala Daerah yang baru
- c. Karena tidak lagi memenuhi persyaratan
- d. Karena melakukan pelanggaran terhadap larangan-larangan yang telah ditetapkan
- e. Karena sebab-sebab lain

Gubernur Kepala Daerah dan Wakil Gubernur adalah pegawai negeri yang nama jabatan dan gelarnya, kedudukan dan penghasilannya diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Dan sebelum memangku jabatannya Gubernur Kepala Daerah mengangkat sumpah menurut cara agamanya atau mengucapkan janji menurut kepercayaannya dalam sidang DPRD yang bersangkutan, di hadapan Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat 3 Undang-Undang no 18 Tahun 1965. Adapun susunan kata-kata sumpah/janji adalah sebagai berikut:

"Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya untuk dipilih dan diangkat menjadi Kepala Daerah, langsung atau tidak langsung dengan nama atau dalih apapun, tidak memberikan atau menjanjikan atau akan memberikan sesuatu kepada siapapun juga.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tidak sekali-kali akan menerima langsung ataupun tidak langsung dari siapapun juga sesuatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Daerah dengan sebaik-baiknya dan sejujur-jujurnya, bahwa

saya senantiasa akan membantu memelihara Undang-Undang Dasar 1945 dan segala peraturan-perundangan yang berlaku bagi Republik Indonesia.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya dalam menjalankan jabatan atau pekerjaan saya, senantiasa akan lebih mementingkan kepentingan Negara dan Daerah daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan, dan akan menjunjung tinggi kehormatan Negara, Daerah, Pemerintah dan Pegawai Negara.

Saya bersumpah (berjanji), bahwa saya akan berusaha sekuat tenaga membantu memajukan kesejahteraan Rakyat Indonesia pada umumnya dan memajukan kesejahteraan Rakyat di Daerah pada khususnya dan akan setia kepada Negara, Bangsa dan Republik Indonesia".

Gubernur Kepala Daerah adalah alat pemerintah pusat sekaligus alat pemerintah daerah. Sebagai alat pemerintah pusat, Gubernur Kepala Daerah:

(1) memegang pimpinan kebijaksanaan politik nasional di daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2) menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah-daerah dan diantara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah; (3) melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan di daerah; (4) menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh pemerintah pusat.

Dalam menjalankan tugas kewenangannya, baik yang terletak di bidang urusan otonomi maupun bidang tugas perbantuan dalam pemerintahan, Gubernur Kepala Daerah memberikan pertanggung jawaban sekurang-kurangnya sekali setahun kepada DPRD atau apabila diminta oleh Dewan tersebut atau dipandang perlu olehnya. Dan dalam menjalankan tugas kewenangannya di bidang pemerintahan pusat, Gubernur Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Mendagri.

Demikian pula Wakil Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 juga merupakan alat pemerintah pusat dan alat pemerintah daerah, dan dalam menjalankan tugas kewenangannya sehari-hari, Wakil Gubernur Kepala Daerah membantu Gubernur kepala daerah menurut pedoman yang diberikan oleh Mendagri. Jika

dipandang perlu Gubernur Kepala Daerah menyerahkan kepada Wakil Gubernur untuk atas namanya memberikan keterangannya di hadapan DPRD.

Jika Gubernur Kepala Daerah tidak dapat melakukan tugas kewenangannya, Wakil Gubernur Kepala Daerah melakukan tugas kewenangan Kepala Daerah. Dan jika Gubernur Kepala Daerah meninggal dunia atau diberhentikan, Wakil Gubernur Kepala Daerah diangkat sebagai penggantinya sampai akhir masa jabatannya, kecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menentukan lain.

4. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada masa Orde Baru (1966-1998)

Orde baru adalah suatu tatanan seluruh peri kehidupan, baik kehidupan individu, masyarakat, dan negara maupun antarbangsa yang dijiwai oleh falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, baik dalam landasan, haluan maupun gerak dinamikanya¹⁴. Pada masa ini terjadi pada kurun waktu 1966 – 1998.

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada Orde Baru ini berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah di daerah.

Konstelasi politik pemerintah daerah, dalam pergeseran dari masa Orde Lama ke Orde Baru membawa perubahan baru dalam kepemimpinan Kepala Daerah. Sistem rekrutmen Kepala Daerah pada masa ini lebih didasarkan kepada kehendak politik pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan nasional melalui sistem sentralisasi yang sangat kuat

Pada masa Orde Baru eksistensi DPRD dibuat mandul demi terselenggaranya kebijakan-kebijakan politik pemerintah pusat. Lembaga DPRD cenderung hanya berfungsi sebagai “corong pemerintah” dan alat legitimasi terhadap keputusan yang diambil oleh pemerintah. Akibatnya terjadi pola penyeragaman pembangunan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah menempatkan Kepala Daerah sebagai administrator pemerintahan, administrator pembangunan dan administrator kemasyarakatan. Kepala Daerah kedudukannya sebagai Kepala Daerah Otonom bertindak juga

commit to user

¹⁴ Kansil, *ibid.* hal. 253

sebagai Kepala Wilayah yang menempati dan memegang kendali yang cukup besar dan signifikan. Kondisi ini semakin menguatkan dan memperbesar kekuasaan Kepala Daerah, dibandingkan dengan Unsur Kepala Pemerintahan lainnya, seperti: legislatif dan yudikatif.

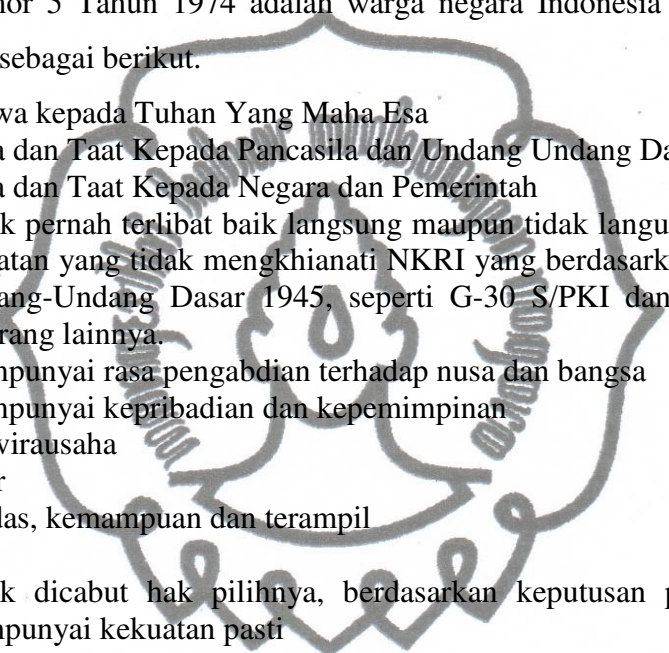
Ketidakseimbangan kekuasaan antara eksekutif di satu sisi, legislatif dan yudikatif di sisi lain cenderung mengarah kepada *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan) yang dilakukan oleh Kepala Daerah beserta jajarannya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Mekanisme demokrasi pada masa ini tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Perihal pertanggungjawaban, Kepala Daerah di masa Orde Baru sering menjadi sorotan dari banyak kalangan. Kepala Daerah cenderung tidak memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada anggota DPRD. Hal ini disebabkan Kepala Daerah tidak merasa harus bertanggungjawab kepada DPRD. Oleh karena itu mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, tidak memerlukan jawaban/tanggapan dari DPRD. Apa yang disampaikan oleh Kepala Daerah hanya merupakan keterangan-keterangan pertanggungjawaban dan ada kesan bahwa DPRD tidak dapat menyanggah dan membantah laporan tersebut. Sistem pertanggungjawaban seperti ini cenderung mengebiri kedaulatan masyarakat daerah. Karena Kepala Daerah cenderung melihat ke atas. Dalam hal ini pemerintah pusat menyebabkan rakyat berada pada posisi yang lemah di mana nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan, akibat kuatnya kekuasaan pemerintah. Kedaulatan rakyat dianggap sebagai suatu konsep nilai saja, dan kebijakan-kebijakan pemerintah sering berseberangan dengan prinsip-prinsip yang demokratis.

Lemahnya posisi rakyat dalam pemerintahan menyebabkan bargaining power nya terhadap pemerintah sangat terbatas, sehingga rakyat tidak dapat mengekspresikan kedaulatannya ke dalam proses pemerintahannya. Rakyat seakan-akan tidak mempunyai pilihan lain, selain harus taat terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Kelompok-kelompok masyarakat yang sering

berseberangan dengan keinginan pemerintah, akan menghadapi hambatan atau bahkan sengaja dihambat.

Perihal pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah pada masa Orde Baru dapat dideskripsikan sebagaimana diatur pada Pasal 14 Undang-Undang no 5 Tahun 1974 yaitu berikut. Yang dapat diangkat menjadi Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.

- 
- a. Takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
 - b. Setia dan Taat Kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
 - c. Setia dan Taat Kepada Negara dan Pemerintah
 - d. Tidak pernah terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang tidak mengkhianati NKRI yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, seperti G-30 S/PKI dan atau organisasi terlarang lainnya.
 - e. Mempunyai rasa pengabdian terhadap nusa dan bangsa
 - f. Mempunyai kepribadian dan kepemimpinan
 - g. Berwirausaha
 - h. Jujur
 - i. Cerdas, kemampuan dan terampil
 - j. Adil
 - k. Tidak dicabut hak pilihnya, berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti
 - l. Sehat jasmani dan rohani
 - m. Berumur sekurang-kurangnya 35 Tahun
 - n. Mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup di bidang pemerintahan
 - o. Berpendidikan yang sederajat dengan perguruan tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan sarjana muda dan berpengetahuan yang sederajat dengan akademi

Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-dikitnya 3 orang dan sebanyak-banyaknya 5 orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD/pimpinan fraksi-fraksi dengan Mendagri. Hasil pemilihan yang telah disepakati tersebut diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Mendagri sedikit-dikitnya 2 orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 diangkat untuk masa jabatan 5 Tahun *commut to user* terhitung mulai tanggal pelantikan dan dapat diangkat kembali untuk satu kali

masa jabatan berikutnya. Sebelum memangku jabatannya Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 diambil sumpah/janjinya dan dilantik oleh Presiden. Namun Presiden dapat menunjuk Mendagri untuk mengambil sumpah/janji Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 atas nama Presiden. Adapun susunan kata-kata sumpah atau janji pelantikan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah sebagai berikut.

“Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya untuk diangkat menjadi Kepala Daerah, langsung atau tidak langsung dengan nama atau dalih apapun, tidak memberikan atau menjanjikan atau akan memberikan sesuatu kepada siapapun juga.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tidak sekali-kali akan menerima langsung maupun tidak langsung dari siapapun juga sesuatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Daerah dengan sebaik-baiknya dan sejujur-jujurnya, bahwa saya akan taat dan akan mempertahankan PANCASILA sebagai dasar dan ideologi Negara, bahwa saya senantiasa akan menegakkan Undang-Undang Dasar 1945 dan segala peraturan perUndang-Undangan yang berlaku bagi Negara Republik Indonesia.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya dalam menjalankan jabatan atau pekerjaan saya, senantiasa akan lebih mengutamakan kepentingan Negara dan Daerah daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau sesuatu golongan dan akan menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, Daerah dan martabat Pejabat Negara.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya dalam menjalankan jabatan atau pekerjaan saya, senantiasa akan lebih mengutamakan kepentingan Negara dan Daerah daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau sesuatu golongan dan akan menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, Daerah dan martabat Pejabat Negara.

Saya bersumpah/berjanji, bahwa saya akan berusaha sekuat tenaga membantu memajukan kesejahteraan Rakyat Indonesia pada umumnya dan memajukan kesejahteraan Rakyat Indonesia di Daerah pada khususnya dan akan setia kepada Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Dalam menjalankan tugasnya, Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 dilarang;

- a. Dengan sengaja melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah dan atau rakyat;

- b. Turut serta dalam suatu perusahaan;
- c. Melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberikan keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan Daerah yang bersangkutan;
- d. Menjadi advokat atau kuasa dalam perkara di muka Pengadilan.

Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 berhenti atau diberhentikan oleh Pejabat yang berhak mengangkat, karena :

- a. meninggal dunia;
 - b. atas permintaan sendiri;
 - c. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik Kepala Daerah yang baru;
 - d. melanggar sumpah/janji yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang ini;
 - e. tidak lagi memenuhi sesuatu syarat yang dimaksud dalam Pasal 14 Undang-Undang ini;
 - f. melanggar ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 20 Undang-Undang ini;
 - g. sebab-sebab lain
5. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada Masa Reformasi (1999-sekarang)

Reformasi mengandung arti perbaikan, pembaharuan, dan pemulihan kembali terhadap rezim orde baru, baik sistem politik, ekonomi, dan hukum¹⁵. Pada masa ini, dimulai dari kurun waktu tanggal 21 Mei 1998 sampai sekarang. Masa reformasi hingga saat ini telah terdapat 4 Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu ; (1) Undang-Undang no 22 Tahun 1999; (2) Undang-Undang No 32 Tahun 2004; (3) Undang-Undang no 12 Tahun 2008 dan (4) Undang-Undang no 23 Tahun 2014

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur masih menggunakan pola tertutup. Pola ini tidak jauh berbeda dengan pola yang diterapkan oleh orde baru. Jika pada era orde baru

commit to user

¹⁵ Kansil, *ibid.* hal. 261

pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur lebih ditentukan oleh restu pemerintah pusat,¹⁶ maka pada era reformasi ini, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur ditentukan oleh dominasi partai politik,¹⁷ karena harus dicalonkan oleh DPRD dan melibatkan fraksi-fraksi untuk memberikan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para calon. Situasi ini adalah merupakan akibat langsung dari euforia demokrasi yang diperjuangkan dalam Undang-Undang no 22 Tahun 1999, yang menempatkan lembaga DPRD sebagai pemegang kendali politik pemerintahan daerah, termasuk menentukan untuk dapat dipilih dan tidak dapat dipilihnya seorang calon Gubernur Kepala Daerah. Pada pola seperti ini sebenarnya demokrasi yang dikehendaki oleh masyarakat belum dapat berjalan seperti yang diharapkan, karena dimungkinkan Gubernur dan Wakil Gubernur yang dipilih DPRD tidak sesuai dengan kehendak rakyat.

Dari aspek kelembagaan, dalam Undang-Undang no 22 Tahun 1999 menempatkan Gubernur Kepala Daerah sebagai pemimpin penyelenggara pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Gubernur Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD.¹⁸ Dan selanjutnya Gubernur Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.¹⁹ Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD ini menunjukkan bahwa kekuasaan legislatif lebih kuat dari

¹⁶ Restu dari pemerintah pusat ditunjukkan dari Undang-Undang no 5 Tahun 1974 Pasal 15 ayat (1) yang berbunyi Kepala Daerah Tingkat 1 dicalonkan dan dipilih oleh DPRD sedikit-dikitnya 3 orang calon dan sebanyak-banyaknya 5 orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD, pimpinan fraksi-fraksi dengan menteri dalam negeri. Selain itu juga ditunjukkan Pasal 24 ayat 1 yang menyebutkan bahwa wakil kepala daerah Tingkat 1 diangkat oleh Presiden dari pegawai negeri yang memenuhi syarat.

¹⁷ Dominasi partai politik ditunjukkan dari Undang-Undang no 22 Tahun 1999 Pasal 37 ayat (4) yang berbunyi "Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya 2 pasang calon kepala daerah dan wakil yang dipilih satu pasang diantaranya oleh DPRD"

¹⁸ Pasal 44 ayat 2 Undang-Undang no 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.

¹⁹ Pasal 44 ayat 3 Undang-Undang no 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Kepala Daerah Kota sekurang-kurangnya sekali dalam satu Tahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta Presiden

kekuasaan eksekutif. Hal ini merupakan dampak dari reformasi, yang selama orde baru dominasi kekuasaan ada pada eksekutif.

Pergantian rezim orde baru ke orde reformasi memberi dampak perubahan ke berbagai segi kehidupan sosial kemasyarakatan. Bahkan perubahan ini tidak saja dimensi sosial ekonomi dan politik, tetapi juga secara ideologis telah terjadi pergeseran pemahaman dan penghayatan terhadap ideologi Pancasila.²⁰ Hal ini dapat ditunjukkan dari dihapuskannya ketetapan MPR Nomor II / MPR/ 1978 tentang P4. Berbagai kegiatan yang pada masa orde baru dipandang sebagai upaya pemantapan Pancasila sebagai ideologi berbangsa dan bernegara ditiadakan. Oleh karena itu tidak lah mengherankan jika banyak pelajar yang tidak hafal tentang rumusan Pancasila.

Dalam menjalankan pemerintahan, Kepala Daerah termasuk Gubernur Kepala Daerah mempunyai kewajiban : (1) mempertahankan dan memelihara keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia sebagai cita-cita proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; (2) meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat ; (3) menegakkan seluruh peraturan perUndang-Undangan ; (4) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, dan (5) mengajukan rancangan peraturan daerah dan menetapkannya sebagai peraturan daerah bersama DPRD.

Gubernur Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Gubernur Kepala Daerah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa untuk mewakilinya.

Kepala Daerah dapat berhenti dan diberhentikan dalam masa jabatannya karena : (1) meninggal dunia ; (2) mengajukan berhenti atas permintaan sendiri (3) berakhir masa jabatannya dan/atau telah dilantik pejabat baru ; (4) tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Gubernur Kepala Daerah; (5) melanggar sumpah/janji, dan ; (6) mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggung jawabnya dan keterangannya atas kasus itu

²⁰ Samsul Wahyudin, *Mengawasi Pemilu Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008. Hlm 108.

ditolak oleh DPRD. Pemberhentian Gubernur Kepala Daerah karena alasan-alasan tersebut di atas ditetapkan keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden. Selain itu di dalam mengambil keputusan DPRD harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Gubernur Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindakan pidana kejahatan yang diancam oleh hukuman 5 Tahun atau lebih atau diancam dengan hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam kitab Undang-Undang hukum pidana. Apabila Kepala Daerah diduga melakukan makar atau perbuatan lain yang dapat memecah belah negara NKRI, diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD. Akan tetapi setelah melalui proses pengadilan ternyata tidak terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah NKRI, maka kepada yang bersangkutan dapat diaktifkan kembali dan direhabilitasi selaku Kepala Daerah sampai akhir masa jabatannya.

Enam bulan sebelum masa jabatan berakhir, DPRD secara tertulis memberitahukan kepada Gubernur Kepala Daerah bahwa masa jabatannya akan berakhir. Gubernur Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban selambat-lambatnya 4 bulan setelah pemberitahuan disampaikan DPRD. Selanjutnya paling lambat 1 bulan sebelum masa jabatan Gubernur berakhir, DPRD mulai memproses pemilihan Gubernur Kepala Daerah yang baru. Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak tidak dapat dicalonkan kembali untuk masa jabatan berikut.

Sebagai Gubernur Kepala Daerah otonom, Gubernur berkedudukan sebagai perangkat daerah otonom yang dipilih oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di DPRD dalam kedudukannya sebagai perangkat daerah otonom, Gubernur Kepala Daerah mempunyai tugas pokok: (1) memimpin jalannya pemerintahan daerah ; (2) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan (3) dengan persetujuan DPRD melalui peraturan daerah menetapkan APBD ; (4) dengan persetujuan DPRD menetapkan Perda sebagai kebijakan daerah dan menetapkan keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan peraturan daerah dan urusan-urusan dalam rangka tugas *commit to user* perbantuan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pemimpin Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah wajib memberi keterangan pertanggungjawaban pelaksanaan Pemerintahan Daerah pada setiap akhir Tahun anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sidang istimewa DPRD yang bersifat pleno terbuka.

Berbagai kondisi nyata tersebut menuntut perhatian para Kepala Daerah dan para anggota DPRD untuk mengatur dan mengurus Pemerintahan dengan mempertimbangkan berbagai pengaruh lingkungan strategis yang saat ini sedang terjadi secara cepat, sehingga otonomi luas yang diberikan kepada daerah akan benar-benar bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat di Daerah tanpa mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemberdayaan masyarakat.

Secara teoritis, pendistribusian wewenang dari Pemerintah Pusat ke daerah hanya dikenal satu istilah atau asas yaitu desentralisasi yang diartikan sebagai penyerahan wewenang dari tingkat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah yang mencakup bidang legislatif, yudikatif atau administratif. Mengacu pada pandangan teoritis tersebut, maka desentralisasi di dalam sistem Pemerintahan Daerah mempunyai pengertian yang lebih luas yaitu berkaitan dengan penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang juga mencakup dekonsentrasi.²¹

Sebagai konsekuensi pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah wilayah negara kesatuan RI dibagi ke dalam wilayah-wilayah administratif yang secara bertingkat terdiri dari Provinsi, Kabupaten/Kota Administratif dan Kecamatan.

Pengertian dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut di atas berbeda dengan pengertian dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Menurut Undang-Undang no 22 Tahun 1999 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Dalam Undang-Undang no 22 Tahun 1999 juga dijelaskan bahwa kata pemerintah daerah tidak disebut

²¹ Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

sebagai tingkatan daerah otonom tingkat 1 dan 2 tetapi hanya disebut sebagai Provinsi dan Kabupaten/Kota saja.

Selain kedua asas tersebut, dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah masih dikenal adanya asas tugas pembantuan, yaitu tugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya.

Konstelasi penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi melahirkan organisasi administrasi daerah dalam lingkup luas yang mencakup organisasi-organisasi administrasi daerah. Dalam lingkup sempit, sebagai subsistem pemerintahan nasional yang berada di bawah pimpinan kepala daerah/wilayah.

Pola pemilihan Kepala Daerah dengan sistem perwakilan yang diamanatkan dalam Undang-Undang no 22 Tahun 1999, sebenarnya bukan merupakan solusi yang buruk untuk meningkatkan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Pada pola ini membuka peluang terpilihnya Kepala Daerah yang kapabel, bermoral, profesional dan berintegritas yang tinggi serta akuntabel. Namun demikian efektivitasnya sistem/pola ini tergantung penuh pada kualitas DPRD. Faktanya orientasi dan tindakan politik DPRD tidak seperti yang dikehendaki rakyat.

Berdasarkan kenyataan di atas, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengisyaratkan bahwa pola pemilihan Kepala Daerah tidak lagi menggunakan pola pemilihan perwakilan melainkan dengan pola pemilihan langsung. Pola ini diharapkan menjadi jalan keluar terbaik untuk mencairkan kebekuan demokrasi, yaitu kekuatan Pilkada langsung adalah terletak pada implikasi legitimasinya. Kepala Daerah harus dipilih sendiri oleh rakyat, oleh karenanya harus bertanggungjawab kepada rakyat.

Gagasan pemilihan Kepala Daerah secara langsung dilatarbelakangi oleh berbagai ketidakpuasan dari masyarakat, yang ditunjukkan dari banyaknya penyimpangan di dalam proses pilkada yang dilakukan para wakil rakyat di daerah.

Menurut Leo Agustino,²² Gagasan pilkada langsung juga dilandasi pemikiran bahwa: (1) melalui pilkada langsung, penguatan demokratisasi di tingkat lokal dapat terwujud, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan legitimasi politik dengan asumsi bahwa Kepala Daerah yang terpilih secara langsung, legitimasinya sangat kuat, karena didukung oleh suara pemilih nyata yang merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih, sehingga dapat dipastikan bahwa kandidat yang terpilih, jelas memperoleh dukungan dari sebagian besar warga masyarakat; (2) melalui pilkada langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas pemerintah lokal.

Ketika seorang kandidat terpilih sebagai Gubernur, maka Gubernur terpilih, yang menamatkan mandat tersebut harus meningkatkan kualitas akuntabilitasnya (pertanggungjawabannya kepada rakyat, terutama konstituennya). Pola pengisian jabatan Gubernur yang sebelumnya menggunakan pola pemilihan perwakilan, cenderung menciptakan ketergantungan yang berlebihan kepada DPRD. Gubernur Kepala Daerah terpilih, lebih meletakkan akuntabilitasnya pada DPRD ketimbang daripada warga masyarakat yang seharusnya dilayani. Fenomena politik uang antara Gubernur dengan DPRD sangat dimungkinkan dan banyak disorot oleh berbagai pihak. Semua itu ada kandungan maksud agar laporan pertanggungjawabannya diterima oleh DPRD; (3) Melalui pilkada langsung, diharapkan *check and balances* antara lembaga-lembaga negara (eksekutif dan legislatif dapat optimal), dan pada gilirannya dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokratisasi di level lokal (4) Melalui pilkada langsung dapat meningkatkan kualitas kesadaran dan partisipasi politik masyarakat, dan; (5) Melalui pemilihan langsung rakyat dapat menggunakan rasionalitasnya, kearifannya, kecerdasannya dan kepeduliannya untuk menentukan sendiri siapa yang pantas dan layak untuk menjadi pemimpin mereka. Selain itu juga dapat menyadarkan para elit politik

²² Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009: hlm 9-11

bahwa pemegang kedaulatan politik sebenarnya tidak berada di tangan elit politik melainkan ada di tangan rakyat.

Senada dengan Leo Agustino, M.Ma'ruf dalam Samsul Wahidin, mengemukakan bahwa ada beberapa pertimbangan penting yang dapat dijadikan landasan dalam penyelenggaraan pilkada langsung antara lain: (1) Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD bahkan sampai Kepala Desa selama ini telah dilakukan Pemilihan Langsung. Hal ini bukan berarti ingin mengikuti berbagai komponen kepemimpinan yang telah terlebih dahulu dipilih secara langsung akan tetapi lebih mengakomodasi terhadap tuntutan masyarakat yang ada yaitu untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya; (2) Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang-Undang Dasar 1945 seperti yang telah diamanatkan pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Inilah yang kemudian menjadi dasar dari lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 khususnya yang mengatur tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah dan Aturan Teknis yang lebih rendah ; (3) Pilkada langsung dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi atau politik rakyat (*civic education*) ; (4) Pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah ; (5) Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Kelima pertimbangan penting di atas menjadi dasar mengapa penyelenggaraan Pilkada langsung kemudian menjadi pilihan yang dinilai tepat untuk dilaksanakan.²³

Pilkada langsung pada awalnya memang disambut pro dan kontra. Selain adanya harapan akan penguatan demokratis di tingkat lokal. Muncul pula resistensi dari beberapa pihak dengan argumen sebagai berikut:

²³ Samsul Wahidin, "*Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm 138-139

1. Anggapan bahwa sistem pilkada langsung akan melemahkan kedudukan DPRD. Legitimasi yang besar dari rakyat pemilih dikhawatirkan akan menyebabkan Kepala Daerah memiliki kedudukan dan legitimasi yang sangat kokoh atas DPRD, yang pada akhirnya akan memperlemah kedudukan DPRD terhadap Kepala Daerah. Pengalaman buruk pada masa orde baru bahwa Kepala Daerah memiliki kekuatan yang besar dibandingkan dengan DPRD membuat elit politik enggan menerima sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung.
2. Sistem pilkada langsung akan menelan biaya yang sangat besar, karena tidak sedikit anggaran daerah akan dikonsentrasikan kepada KPUD di tiap tingkatan.
3. Munculnya persaingan khusus antara calon independen dan KPUD.
4. Adanya pandangan bahwa masyarakat belum siap untuk melaksanakan pilkada langsung.²⁴

Menanggapi munculnya resistensi dari berbagai pihak tersebut di atas, maka secara teoritis dan logis-dialektis, dapat ditawarkan pemecahan sebagai berikut. *Pertama*, meningkatnya legitimasi Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat pemilih sebenarnya tidak berakibat langsung pada pelemahan posisi/kedudukan parlemen. Legitimasi Kepala Daerah yang kuat memang merupakan satu hal yang menjadi tujuan pokok dari sistem pemilihan ini. Namun demikian bukan berarti bahwa legislatif akan menjadi lemah, justru legislatif dapat berperan lebih efektif dalam melakukan pemantauan dan pengawasan (monitoring dan evaluasi) terhadap kinerja Kepala Daerah melalui wewenang-wewenang yang secara konstitusional dimilikinya. Dampak perubahan yang justru dihasilkan dari pilkada langsung ini adalah terciptanya kondisi yang lebih baik bagi pelaksanaan *check and balances* dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, karena baik Kepala Daerah maupun legislatif semakin tidak memiliki peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan masing-masing.

²⁴ J.Kaloh, "Demokrasi dan Kearifan Lokal Pada Pilkada Langsung", ctk pertama, Kata Hasta Pustaka, Jakarta:2008,hlm.78-79

Kedua, sistem pilkada langsung yang ideal, memang akan menelan biaya yang relatif lebih besar dibanding dengan pemilihan Kepala Daerah tidak langsung. Logikanya bahwa dalam pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung, pemilihan hanya dilakukan oleh DPRD semata, sedangkan pilkada langsung mengikutsertakan partisipasi publik, sehingga terjadi perbedaan kebutuhan di antara keduanya dalam hal sosialisasi pemilihan itu sendiri, pemilihan panitia pengawas yang baru, pembuatan surat suara termasuk biaya operasional bagi panitia pelaksana sebagai bagian integral dari proses pilkada langsung. Tidak mengherankan apabila biaya operasionalnya akan sangat besar.

Ketiga, persaingan antara calon perseorangan (independen) dan calon partai politik menjadi perselisihan yang justru menyudutkan kepentingan publik. Dalam mekanisme yang hanya membuka calon politik, pada dasarnya justru menelantarkan calon pilihan rakyat yang berasal dari arus bawah (*grass roots*). Calon Kepala Daerah yang akan dipilih oleh rakyat, bisa saja bukan berasal dari keinginan rakyat. Kemunculan calon yang proses rekrutmennya hanya berasal dari partai politik sering tidak mewakili aspirasi arus bawah, bahkan juga merupakan titipan atau perpanjangan tangan dari elit partai yang bukan dari masyarakat. Idealnya, harus terbuka kesempatan bagi calon Kepala Daerah yang independen untuk merepresentasikan keinginan rakyat arus bawah. Setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk menjadi pemilih ataupun dipilih. Artinya setiap warga negara, baik dari partai politik maupun calon dari independen, dapat saja mencalonkan diri sebagai calon Kepala Daerah dengan ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan yang ditentukan oleh KPUD.

Keempat, berkaitan dengan argumentasi bahwa rakyat belum siap melaksanakan pilkada langsung. Sesungguhnya hal ini tidak perlu lagi dipolemikkan di saat proses demokratisasi dan pendewasaan publik masyarakat sementara berlangsung.

Bila dilakukan eksperimen mengenai ketidaksiapan mental dan intelektualitas (dengan indikator jenjang pendidikan formal), maka hal itu hanyalah suatu penglihatan yang sangat tidak jernih dan merendahkan kapasitas politik masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Kenyataan di lapangan

membuktikan bahwa rakyat Indonesia memiliki pengalaman memilih secara langsung walau dengan derajat yang berbeda. Pengalaman ini dimiliki masyarakat desa.

Pelaksanaan pilkada secara langsung selama ini belum bisa berjalan seperti yang diharapkan banyak pihak. Hal ini ditunjukkan dari selama proses pemilukada banyak sekali permasalahan yang muncul. Permasalahan tersebut tidak hanya pada tahap persiapan, namun juga terjadi pada tahap pelaksanaan. Permasalahan itu dapat dikemukakan sebagai berikut:

Pertama, tidak akuratnya penetapan data pemilih. Masalah data pemilih merupakan masalah yang mendasar dan hampir seluruh pilkada mengalami ketidakakuratan data pemilih dan pada sebagian daerah menimbulkan gelombang protes dan demonstrasi dari masyarakat. Banyak penduduk yang tidak terdaftar maupun penduduk yang telah pindah, orang yang meninggal atau anak-anak bahkan bayi di data sebagai pemilih. Hal ini disebabkan koordinasi di antara kependudukan dan PSS (KPUD) untuk menyesuaikan DP4 dengan daftar pemilih pada waktu Pemilihan Presiden putaran kedua tidak optimal, serta dalam penetapan dan sosialisasi DPS (Daftar Pemilih Sementara) dan DPT (Daftar Pemilih Tetap) waktunya sempit. Di samping itu kurang melibatkan RT/RW, kepala desa, dan tokoh masyarakat.

Kedua, persyaratan calon yang tidak lengkap. Dalam memenuhi persyaratan calon, terutama yang menyangkut ijazah sering tidak memenuhi persyaratan, seperti ijazah palsu, tidak punya ijazah, atau surat keterangan hilang, dan persamaan status ijazah setingkat SLTA. Kurang telitinya KPUD dalam melakukan verifikasi berkas administrasi calon dan adanya pengaduan masyarakat terhadap dugaan ijazah palsu atau pernah dijatuhi hukuman sering kurang mendapat tanggapan.

Ketiga, pengusulan pasangan calon dari partai politik. Berbagai kejadian di daerah, permasalahan internal Parpol dalam menentukan pasangan calon membuat pelaksanaan Pilkada menjadi terhambat. Ada parpol yang memiliki pengurus kembar, ada yang proses seleksi calon tidak transparan sehingga menimbulkan protes pengurus, ada intervensi dari unsur pimpinan pusat atau

provinsi terhadap Kabupaten/Kota, maupun tidak dapat menetapkan pasangan calonnya, sehingga Pilkada tidak dapat terlaksana seperti di Kabupaten Sampang, Madura, Jawa Timur. Pelaksanaan pilkada tersebut yang semestinya dilaksanakan pada Tahun 2006 belum dapat terlaksana karena KPUD hanya menerima pendaftaran satu pasang calon.

Keempat, KPUD yang tidak netral. Ketidaknetralan KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada disebabkan oleh faktor jangkauan wilayah Pilkada hanya se Provinsi atau kabupaten atau kota. Faktor kedekatan dan kekerabatan antara penyelenggara Pilkada dengan pasangan calon mempengaruhi tingkat kenetralan penyelenggara. Selain daripada itu yang sangat dominan kekuasaan penyelenggara yang begitu kuat tanpa dapat dikoreksi oleh instansi manapun maupun pengadilan.

Kelima, Panwas Pilkada terlambat dibentuk. Terlambatnya pembentukan panitia pengawas (panwas) Pilkada oleh DPRD, sehingga tidak dapat mengawasi seluruh tahapan Pilkada. Berbagai penyimpangan yang diindikasikan terjadi pada masa persiapan sering tidak dapat ditindak lanjuti, karena Panwas pada umumnya ditetapkan menjelang masa kampanye.

Keenam, money politic. Money politic yang paling menonjol ialah pasangan calon memberikan sejumlah uang kepada parpol untuk dapat dicalonkan sebagai pasangan calon parpol dalam pelaksanaan Pilkada. Hal ini menimbulkan persoalan apabila bakal calon tersebut tidak terpilih oleh parpol dan menuntut pengembalian uangnya, namun sulit dibuktikan karena tidak adanya tanda bukti penerimaan. Dalam penerimaan Pilkada mengindikasikan terjadi politik uang dalam pengerahan masa maupun memberi sejumlah barang atau sembako yang dapat dinilai dengan uang kepada masyarakat. Perlu ada penegasan tentang pengertian dan definisi *money politic*, karena perbuatan yang dilakukan oleh pasangan calon atau tim kampanye untuk menjanjikan atau memberikan uang dalam mempengaruhi pemilih tidak jelas diatur. Atas dasar hal tersebut, sejumlah daerah menuntut adanya calon perseorangan (independen), agar tidak membatasi hak warga negara untuk mencalonkan diri dalam Pilkada, mengingat apabila melalui Parpol maka sering mengeluarkan sejumlah uang yang tidak sedikit untuk Parpol.

Ketujuh, dana kampanye. Sumbangan dana kampanye pasangan calon sering tidak transparan dan hasil auditnya terutama sumbangan perseorangan maupun perusahaan tidak diumumkan kepada masyarakat luas. Ada sumbangan perseorangan yang apabila dikonfirmasi kepada yang bersangkutan akan janggal, mengingat kehidupan ekonominya relatif minim. Demikian pula beberapa perusahaan yang memberi sumbangan tidak jelas kedudukan perusahaan itu.

Kedelapan, mencuri start kampanye. Banyak pasangan calon yang belum memasuki tahapan pelaksanaan Pilkada pada masa kampanye telah memasang iklan di media cetak dan elektronik, spanduk, poster, baliho dan stiker-stiker yang dibagikan kepada masyarakat namun tidak mendapat tindakan tegas dari KPUD.

Kesembilan, dukungan PNS yang tidak netral. Dalam berbagai kampanye masih ditemukan PNS yang memihak salah satu pasangan calon dalam kampanye dan banyak terjadi memberi dukungan kepada Kepala Daerah yang mengikuti kembali Pilkada (*incumbent*). Di lain pihak memang ada upaya bagi *incumbent* untuk memanfaatkan para pejabat dan staf pemerintah daerah membantu menggalang masa dan mencari dana untuk kepentingan kampanye yang apabila tidak dipenuhi akan diancam dengan mutasi. Atau pencopotan jabatan.

Kesepuluh, pelanggaran kampanye. Dalam pengerahan masa kampanye yang paling menonjol adalah pelanggaran lalu lintas, terutama penggunaan sepeda motor yang digunakan 3 orang dan tanpa helm. Penggunaan kendaraan instansi pemerintah, mengerahkan masa anak-anak dan melakukan kampanye hitam terhadap lawannya. Hal ini sering didahului dengan laporan kepada pihak kepolisian bahwa pasangan calon tertentu telah melakukan tindak pidana, sehingga tidak layak untuk dicalonkan atau dipilih dalam Pilkada.

Kesebelas, intervensi DPRD. Pada umumnya terjadi apabila DPRD tidak menyetujui pasangan calon Kepala Daerah yang terpilih dengan berbagai alasan, sehingga berkas hasil pemilihan yang dikirim oleh KPUD tidak diteruskan kepada Gubernur atau menteri dalam negeri. Sehingga proses pengesahan Kepala Daerah menjadi berlarut-larut, maupun DPRD tidak mau melakukan sidang paripurna istimewa untuk acara pelantikan Kepala Daerah.

Dalam perkembangan berikutnya, sebagaimana di introduksi oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 di legitimasi pula adanya calon perseorangan. Calon perseorangan dikenal dengan calon independen dapat ikut dengan pemilu Kepala Daerah setelah melalui persyaratan tertentu yang sangat ketat. Hal ini dimaksudkan untuk menjaring calon yang benar-benar serius, dalam arti tidak hanya sebagai *avonturir* yang pada gilirannya hanya akan meruwetkan sistem yang sudah ruwet tersebut. Dibukanya kesempatan bagi calon perseorangan merupakan akomodasi terhadap sistem yang motivasinya adalah untuk melibatkan semua komponen dalam masyarakat termasuk tokoh yang tidak kebagian kendaraan politik yang berasal dari partai politik dan kekuasaan sosial politik pendukung.

Ihwal perubahan terakhir yang mengakomodasikan calon perseorangan ini, ternyata masih terjadi silang tafsir. Memang dalam UU No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Undang Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur soal ini dengan memastikan batas waktu bagi calon perseorangan atau *keren* disebut calon independen. Mereka harus sudah menyerahkan berkas pencalonan berupa fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan tanda tangan sebanyak 3% dari jumlah penduduk. Penyerahan selambatnya dilakukan 28 hari sebelum pendaftaran dibuka. Hal itu untuk memberi kesempatan kepada KPUD guna melakukan verifikasi terhadap syarat yang diserahkan itu.

Dari aspek hukum, silang tafsir mengenai akomodasi yang menimbulkan dampak luas di hilirnya-khususnya kekecewaan para calon dan pengurusnya itu merupakan bentuk ketidaksamaan persepsi mengenai berlakunya suatu aturan hukum, dalam hal ini adalah Undang-Undang. Posisi Undang-Undang dalam UU no 10 Tahun 2004 adalah di bawah Undang-Undang Dasar sebagai penjabaran dan acuan praktis operasional. Artinya yang disebut dalam UU harus dijadikan sebagai rujukan kinerja aparat sebagai refleksi penjabaran UUD 1945.

Secara normatif, ada 2 pemaknaan tentang berlakunya UU. Pertama, yang berpendapat bahwa Undang-Undang sudah bersifat operasional karena di setiap UU senantiasa ada klausa: Undang-Undang ini mulai berlaku semenjak diUndangkan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagai dasar akomodasi

terhadap calon independen sudah digedog DPR 1 Mei 2008 dan memang belum ditandatangani oleh Presiden. Secara yuridis berarti tidak ada alasan bagi KPU untuk tidak mengakomodasi pencalonan independen kalau memang persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal-Pasalnya dipenuhi. Misalnya soal menyerahkan dukungan minimal 3 persen dari jumlah penduduk tadi.

Dari aspek penundaan jadwal, sejatinya sederhana saja. Kalau KPU menilai ada kepentingan masyarakat yang lebih luas yang harus diakomodasikan mengapa tidak? Tetapi kalau memang pengunduran itu hanya akan dimanfaatkan oleh *avonturir* guna melengkapi Daftar Riwayat Hidup, melanjutkan tahapan Pemilugub dengan mengenyampingkan keinginan perseorangan kiranya jauh lebih bermanfaat.

Sesuai dengan ketentuan di atas, ketika KPU (D) tidak mengakomodasi pencalonan independen dapat dinilai sebagai kebijakan atau tindakan yang melanggar hukum administrasi dan layak digugat. Dalam hal ini KPU (D) juga jangan mudah "*tersinggung pernya*". Akomodasi itu diperlukan terutama dalam kerangka akomodasi lebih luas terhadap partisipasi dan pendidikan politik masyarakat dengan catatan sepanjang persyaratan untuk itu terpenuhi.

Pemaknaan kedua, bahwa kendatipun telah ada UU, untuk mengoperasikan harus ada PP (Peraturan Pelaksanaan) bisa dalam bentuk PP(Peraturan Pemerintah) yang melaksanakan UU secara operasional atau jika ditelisik ke hilirnya, tidak cukup hanya Peraturan Pemerintah tetapi juga PP dalam bentuk turunan yang lebih bawah. Tergantung perintah UU nya. Sampai kepada produk yang bagi penggelut praktisi disebut TUPOKSI(jabaran untuk Tugas Pokok dan Fungsi) bagi kinerja lembaga yang menangani pelaksanaan aktivitas (dalam hal ini KPU (D) melaksanakan tahapan pemilu Kepala Daerah)

Secara konstitusional, UUD 1945 menyebut bahwa Pemerintah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan UU sebagaimana mestinya. Instrumen untuk itu adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan aturan di bawahnya. Titik krusial permasalahan adalah-apakah UU dapat dioperasionalkan tanpa Peraturan Pemerintah dan atau Peraturan Pelaksana lainnya? Permasalahan ini bisa saja dipandang wacana akademis. Tetapi ujungnya

adalah kepastian hukum yang harusnya dimulai dari konsistensi yang bersifat standar tentang bagaimana menjabarkan peraturan yang lebih atas.

Di dalam kerangka normatif, klausula sebuah UU harusnya dipandang sebagai suatu norma yang bersifat operasional. Artinya produk itu dibuat oleh lembaga pembentuk Undang-Undang yang notabene adalah wakil rakyat. Maknanya, kalau sudah dibuat oleh para wakil rakyat dan itu sudah mengikat sejak tanggal ditetapkan-dan bahkan sudah diumumkan pada Lembaran Negara yang berarti semua Warga Negara terikat maka tidak ada alasan untuk menyatakan belum berlaku dan tidak mengikat. Tidak ada alasan warga belum tahu sehingga melakukan penyimpangan terhadap ketentuan yang dengan susah payah dibuat tersebut.

Konsekuensi lain, ketika harus menunggu Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana bias mengandung muatan politis untuk menunda pelaksanaan sebuah UU karena tidak ada patokan jelas berupa waktu sebuah Peraturan Pemerintah sebagai Peraturan Pelaksana dan Peraturan Pelaksana lainnya itu harus hadir. Ketidaksegeraan hadir ini dari dimensi lain menjadi kartu pemerintah untuk tidak segera melaksanakan UU yang dinilai memberati pemerintah untuk melaksanakan.

Aspek lain yang juga penting adalah kemungkinan (besar) terjadinya multiinterpretasi terhadap ketentuan dalam Peraturan Pemerintah. Hal ini bias mengemuka karena adanya kepentingan yang berbeda dari pihak yang mengartikan Peraturan Pemerintah tersebut. Akan ada pihak yang menilai bahwa Pasal tertentu dari Peraturan Pemerintah bertentangan menjadi UU yang menjadi induknya. Ada pula yang menilainya tidak. Institusi yang menyelesaikan sengketa demikian adalah Mahkamah Agung) melalui *judicial review* dengan prosedur panjang dan berliku. Atau secara khusus adalah Mahkamah Konstitusi yang ditunjuk di dalam penyelesaian perkara tersebut.

Paparan di atas sekali lagi dapat saja disebut sebagai wacana . Sebabnya di dalam perkembangan terakhir, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa calon independen diperbolehkan berpartisipasi di dalam Pemilu kepala daerah. Berdasarkan akomodasi yang diamini oleh semua pihak, Pilkada yang melibatkan

calon independen pun dilaksanakan. Namun sejauh ini tidak ada atau dalam bahasa optimismenya belum ada calon independen yang memperoleh suara tertinggi. Bahkan di berbagai wilayah yang melaksanakan Pilkada dengan mengakomodasikan calon independen memperoleh suara yang tidak signifikan.

Secara normatif, dari segi kinerja kelembagaan, menunggu pelaksanaan suatu aturan hukum apalagi dengan motivasi tertentu semisal pembengkakan biaya atau factor politis menjadi penghambat tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Pendidikan politik masyarakat menghendaki adanya partisipasi yang sepenuhnya dan sungguh-sungguh dari semua elemen rakyat. Ibarat pilihan, sejati mengakomodasikan pengajuan calon dari Parpol yang ruwet (sengaja dibuat ruwet) dan memerlukan pos-pos tertentu yang mesti dilalui para calon untuk memperoleh dukungan partai politik.

Legal Reasoning (logika hukum) nya juga berangkat dari dua pilihan. Melaksanakan UU yang sudah bersifat operasional lebih baik daripada menunggu PP yang sejatinya lebih merupakan akomodasi untuk “memanjakan” Parpol. Secara yuridis, menerima pendaftaran para calon independen bermakna lebih memberikan akses kepada calon pemimpin yang tidak dilirik Parpol tetapi sebenarnya mempunyai massa yang lebih banyak. Tetapi kalau kemudian ternyata KPU(D) sebagai pelaksananya masih ragu dalam menjabarkan aturan yang telah dibuat, para calon tentunya harus lebih bersabar.

Memang pada akhirnya Peraturan Pelaksanaan yang ditunggu calon perseorangan dibuat. Setelah keluarnya peraturan tersebut banyak calon perseorangan mendaftarkan diri untuk ikut berkompetisi pada pemilihan kepala daerah. Sejauh yang sudah terakomodasi ternyata belum ada di antara mereka itu yang beruntung memperoleh dukungan terbesar. Bahkan boleh dinyatakan senantiasa berada pada urutan terbawah. Artinya secara politis usungan Parpol untuk sementara senantiasa menjadi pemenang dan itu berarti pula mesin politik yang berasal dari partai politik lebih efektif.

Terlepas dari teknis pelaksanaan, berdasarkan paparan di atas, dapat dipahami bahwa secara umum tata cara memilih seorang pemimpin, dan juga kebijakan mendasar lainnya melalui pemilu pada dasarnya merupakan sarana

demokrasi yang sampai saat ini dipandang sebagai sebuah tumpuan harapan sebagai dasar terjadinya kehidupan pemerintahan yang demokratis. Kendatipun pelaksanaan sebuah pemilihan umum ternyata tidaklah mudah dan murah melainkan melalui proses yang panjang dan biaya yang besar. Tetapi bangsa-bangsa di dunia termasuk Indonesia tetap memilih Pemilu sebagai jalan pemecahan berbagai permasalahan yang timbul meskipun harus membayar biaya yang besar tersebut agar kehidupan demokrasi tumbuh subur sesuai dengan harapan konstitusi.

Maknanya bahwa memang pemilu diselenggarakan dengan biaya besar. Hitungan awam, biaya yang dialokasikan untuk itu pada jangka pendek dapat dimanfaatkan untuk menciptakan sarana dan prasarana peningkatan kesejahteraan rakyat. Namun demikian Pemilu tetap diselenggarakan dengan harapan perubahan yang lebih baik terutama dalam jangka panjang. Pendidikan demokrasi, kematangan emosional warga masyarakat di dalam menyikapi hajatan publik untuk memilih pemimpin formal dan lain-lainnya dapat menjatuhkan pilihan pada tetap diselenggarakannya pemilu meskipun biaya ekonominya mahal, bahkan hitungannya sangat mahal.

Pada konstektualisasi di atas, telah tercatat di dalam sejarah administrasi pemerintahan bangsa ini, terjadinya pergeseran yang signifikan terhadap format pemilihan pemimpin rakyat. Atau bahkan dinyatakan terjadi revolusi. Jika sebelumnya dilaksanakan oleh lembaga perwakilan kendatipun mencerminkan perwakilan rakyat tetapi sarat dengan permainan uang yang bersifat spekulatif dan hanya dinikmati oleh sekelompok orang atau bahkan seseorang. Mereka menjadi pihak yang diuntungkan di dalam proses pemilihan yang sebenarnya berpengaruh besar terhadap kualitas pelayanan publik dan sikap masyarakat ke depan.

Secara konkret telah terjadi pergeseran format dalam penentuan pemimpin rakyat, dari rezim pemilihan oleh lembaga perwakilan ke arah pemilihan umum, atau rezim Pemilu. Hal itu berarti berbagai instrument yang menjadi dasar dari penyelenggaraan Pemilu harus dijadikan dasar untuk pemilihan pemimpin rakyat tersebut. Secara sederhana format ini menghendaki semua penyelenggaraan, mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan sampai pada

evaluasi benar-benar melibatkan dan dilaksanakan oleh rakyat. Oleh karena itu dikemas dalam bahasa rakyat pula, yaitu pesta demokrasi rakyat.

Demikian pula di dalam hal pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu kepala daerah. Secara administratif dilaksanakan pula oleh sebuah lembaga yang diidealkan untuk mandiri, obyektif dalam arti tidak berpihak dan profesional. Tujuan ke arah ini pun lambat laun diwujudkan. Ketika pertama personel pengawas pemilu itu dipilih berdasarkan mekanisme internal-pemilu Gubernur/Wakil Gubernur oleh DPRD Provinsi, pemilu kabupaten/kota oleh DPR setempat, pada tahap berikutnya pengawas pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang secara structural telah tertata. Mulai pada tingkat pusat sampai Kabupaten/Kota dan pelaksanaannya sampai pada tingkat kecamatan, ada Panwas Pemilu. Pada tingkat pusat sebagaimana diatur dalam UU No 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu ada Badan Pengawas Pemilu. Sifatnya permanen dalam arti masa kerjanya 5 Tahun. Pada tingkat provinsi sampai kecamatan ada Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Karena sifatnya temporer, tergantung keperluan maka namanya panitia. Masa jabatannya hanya sementara saja sesuai kebutuhan praktis atas Pemilu.

Kebutuhan dimaksud adalah untuk Pemilu Gubernur/Wakil Gubernur ada panitia pengawas sendiri, untuk Pemilu Bupati/Walikota ada pengawas sendiri pula. Demikian pula untuk pemilu legislative, Pemilu anggota DPD, pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kesannya memang *euforatis* tetapi untuk sementara hal itulah yang dinilai paling baik di antara berbagai pilihan meskipun ada kejanggalan. Misalnya untuk KPU pada semua tingkatan masa jabatannya 5 Tahun tetapi untuk pengawas, hanya di pusat saja yang 5 Tahun sedangkan ke bawahnya sifatnya temporer. Logika apa yang ditetapkan dibalik ini, kiranya menjadi permasalahan yang senantiasa aktual dibahas.

B. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah wilayah yang terletak di tengah-tengah bagian selatan pulau Jawa yang merupakan wilayah tertua kedua di Indonesia setelah Jawa Timur, yang dibentuk oleh pemerintah negara bagian Indonesia. Daerah setingkat provinsi ini juga memiliki status istimewa atau

otonomi khusus. Status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Paku Alaman, sebagai cikal bakal atau asal usul DIY, memiliki status sebagai “Kerajaan *vasal*/Negara Bagian/*Dependent state*” dalam pemerintahan penjajahan mulai dari VOC, Hindia Perancis (Republik Bataav Belanda-Perancis), India Timur/EIC (Kerajaan Inggris), Hindia Belanda (Kerajaan Nederland), dan terakhir Tentara Angkatan Darat XVI Jepang (Kekaisaran Jepang). Oleh Belanda status tersebut disebut sebagai *Zelfbestuurende Landschappen* dan oleh Jepang disebut dengan *Koti/Kooti*. Status ini membawa konsekuensi hukum dan politik berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayah (negaranya) sendiri di bawah pengawasan pemerintah penjajahan. Status ini pula yang kemudian juga diakui dan diberi payung hukum oleh Bapak Pendiri Bangsa Indonesia Soekarno yang duduk dalam BPUPKI dan PPKI sebagai sebuah daerah bukan lagi sebagai sebuah Negara.²⁵

Keistimewaan tersebut di atas bermula dari amanat Sri Sultan Hamengku Buwana IX dan Adipati Pakualaman VIII, sebagai Raja Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat (selanjutnya disebut Keraton Yogyakarta) dan Kadipaten Pakualaman (selanjutnya disebut Kadipaten), tanggal 5 September 1945, yang menyatakan bergabung dan mendukung Republik Indonesia. Sebagai perhormatan atas sikap tersebut, Presiden Soekarno pada tanggal 6 September 1945 mengukuhkan Yogyakarta menjadi Provinsi “Daerah Istimewa”, dengan Sri Sultan Hamengku Buwana IX dan Adipati Pakualaman VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dalam piagam pengukuhan. Piagam pengukuhan ini selanjutnya diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keistimewaan DIY yang selama ini berlangsung adalah terletak pada eksekutifnya, yaitu Kepala Daerah Sri Sultan Hamengku Buwana IX dan Wakil Kepala Daerah Adipati Pakualaman VIII yang keduanya secara otomatis menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang dilakukan dengan penetapan.

²⁵ Saafrudin Bahar et. al. (ed), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945*. Edisi II. Cetakan 4. Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1993, hlm. 2.

Keistimewaan dalam penetapan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY dapat dilihat dalam Undang-Undang Kepala Daerah yang pernah berlaku yaitu: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Keistimewaan DIY yang terletak pada pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur melalui mekanisme penetapan, telah diakui secara yuridis setelah keluarnya UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012 dan Perdais Nomor 1 Tahun 2013.

Secara konseptual untuk lebih mendalami tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah istimewa Yogyakarta di bawah ini akan dikemukakan periodisasi kepemimpinan Keraton Yogyakarta.

a) Periode I: 1945—1946

Tanggal 19 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX (HB IX) dan Sri Paduka Paku Alam VIII (PA VIII) mengirimkan ucapan selamat kepada Soekarno-Hatta atas kemerdekaan Indonesia dan atas terpilihnya mereka sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Selain itu juga dikirimkan ucapan terima kasih kepada KRT Rajiman Wediodiningrat (mantan Ketua BPUPKI) dan Penguasa Jepang *Nampoo-Gun Sikikan Kakka* dan *Jawa Saiko Sikikan* beserta stafnya.²⁶ Pada 19 Agustus 1945 *Yogyakarta Kooti Hookookai* mengadakan sidang dan mengambil keputusan yang pada intinya bersyukur pada Tuhan atas lahirnya Negara Indonesia, akan mengikuti tiap-tiap langkah dan perintahnya, dan memohon kepada Tuhan agar Indonesia kokoh dan abadi.²⁷

Di Jakarta pada tanggal 19 Agustus 1945 terjadi pembicaraan serius dalam sidang PPKI membahas kedudukan *Kooti*.²⁸ Sebenarnya kedudukan *Kooti* sendiri sudah dijamin dalam UUD, namun belum diatur dengan rinci.²⁹ Dalam sidang itu

²⁶PJ Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan sistem birokrasi pemerintahan Yogyakarta, 1942-1974: Sebuah tinjauan historis*, Kanisius, Yogyakarta, 1994, hlm 12.

²⁷Joyokusumo, *Keistimewaan Tidak di UN 3/50; DIY Bukan Monarki Konstitusi*, dalam Kedaulatan Rakyat, 3 Juli 2007.

²⁸Saafudin Bahar et. al. (ed), *Op Cit*, hlm. 5.

²⁹Pasal 18 UUD Indonesia yang pertama yang disahkan sehari sebelumnya berbunyi: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan

Pangeran Puruboyo, wakil dari *Yogyakarta Kooti*, meminta pada pemerintah pusat supaya *Kooti* dijadikan 100% otonom, dan hubungan dengan Pemerintah Pusat secara rinci akan diatur dengan sebaik-baiknya. Usul tersebut langsung ditolak oleh Soekarno karena bertentangan dengan bentuk negara kesatuan yang sudah disahkan sehari sebelumnya. Puruboyo menerangkan bahwa banyak kekuasaan sudah diserahkan Jepang kepada *Kooti*, sehingga jika diambil kembali dapat menimbulkan keguncangan.

Ketua Panitia Kecil PPKI untuk Perancang Susunan Daerah dan Kementerian Negara, Oto Iskandardinata, dalam sidang itu menanggapi bahwa soal *Kooti* memang sangat sulit dipecahkan sehingga Panitia Kecil PPKI tersebut tidak membahasnya lebih lanjut dan menyerahkannya kepada *beleid* Presiden. Akhirnya dengan dukungan Mohammad Hatta, Suroso, Suryohamijoyo, dan Soepomo, kedudukan *Kooti* ditetapkan *status quo* sampai dengan terbentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pada hari itu juga Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan bagi kedua penguasa tahta Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman³⁰. Piagam tersebut baru diserahkan pada 6 September 1945 setelah sikap resmi dari para penguasa monarki dikeluarkan³¹.

Pada tanggal 1 September 1945, Komite Nasional Indonesia Daerah (selanjutnya disebut KNID) Yogyakarta dibentuk dengan merombak keanggotaan *Yogyakarta Kooti Hookookai*. Pada hari yang sama juga dibentuk Badan Keamanan Rakyat (selanjutnya disebut BKR). Usai terbentuknya KNID dan BKR, Sultan HB IX mengadakan pembicaraan dengan Sri Paduka PA VIII dan Ki Hajar Dewantoro serta tokoh lainnya. Setelah mengetahui sikap rakyat Yogyakarta terhadap Proklamasi,³² barulah Sultan HB IX mengeluarkan dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945. Isi dekrit tersebut

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*”.

³⁰Joyokusumo, *Log Cit*

³¹Soedarisman Poerwokoeoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984, hlm. 15.

³²PJ Suwarno, *Log Cit*.

adalah integrasi monarki Yogyakarta ke dalam Republik Indonesia. Dekrit dengan isi yang serupa juga dikeluarkan oleh Sri Paduka PA VIII pada hari yang sama.

Dekrit integrasi dengan Republik Indonesia semacam itu sebenarnya juga dikeluarkan oleh berbagai monarki di Nusantara, walau tidak sedikit monarki yang menunggu ditegakkannya pemerintahan *Nederland Indie* setelah kekalahan Jepang. Dekrit semacam itu mengandung risiko yang sangat besar. Seperti di daerah Sulawesi, Raja Kerajaan Luwu akhirnya terpaksa meninggalkan istananya untuk pergi bergerilya melawan Sekutu dan NICA untuk mempertahankan dekritnya mendukung Indonesia.

Pada saat berintegrasi wilayah kekuasaan Kesultanan Yogyakarta meliputi³³:

- 1) Kabupaten Kota Yogyakarta dengan bupatinya KRT Hardjodiningrat,
- 2) Kabupaten Sleman dengan bupatinya KRT Pringgodingrat,
- 3) Kabupaten Bantul dengan bupatinya KRT Joyodiningrat,
- 4) Kabupaten Gunung Kidul dengan bupatinya KRT Suryodiningrat,
- 5) Kabupaten Kulon Progo dengan bupatinya KRT Secodiningrat.

Sedang wilayah kekuasaan Kadipaten Paku Alaman meliputi³⁴:

- 1) Kabupaten Kota Paku Alaman dengan bupatinya KRT Brotodiningrat,
- 2) Kabupaten Adikarto dengan bupatinya KRT Suryaningprang.

Kabupaten-kabupaten tersebut tidak memiliki otonomi melainkan hanya wilayah administratif. Bupati-bupati yang mengepalai masing-masing kabupatennya disebut dengan Bupati Pamong Praja.³⁵ Mereka juga mengepalai birokrasi kerajaan yang disebut dengan Abdi Dalem Keprajan. Birokrasi kerajaan inilah yang akan menjadi tulang punggung utama Kabupaten dan Kota di DIY sampai Tahun 1950.

Dengan memanfaatkan momentum terbentuknya Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Daerah Yogyakarta pada 29 Oktober 1945 dengan Ketua Moch Saleh dan Wakil Ketua S. Joyodiningrat dan Ki Bagus Hadikusumo, sehari sesudahnya Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII mengeluarkan dekrit kerajaan

³³Joyokusumo, *Log Cit.*

³⁴*Ibid.*

³⁵Soedarisman Poerwokoesoemo, *Op Cit*, hlm. 17.

bersama (dikenal dengan Amanat 30 Oktober 1945) yang isinya menyerahkan kekuasaan Legislatif pada BP KNI Daerah Yogyakarta.³⁶ Mulai saat itu pula kedua penguasa kerajaan di Jawa bagian selatan memulai persatuan kembali kedua kerajaan yang telah terpisah selama lebih dari 100 Tahun. Sejak saat itu dekrit kerajaan tidak dikeluarkan sendiri-sendiri oleh masing-masing penguasa monarki melainkan bersama-sama dalam satu dekrit. Selain itu dekrit tidak hanya ditandatangani oleh kedua penguasa monarki, melainkan juga oleh ketua Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta yang dirangkap oleh Ketua KNI Daerah Yogyakarta sebagai wakil dari seluruh rakyat Yogyakarta.³⁷

Seiring dengan berjalannya waktu,³⁸ berkembang beberapa birokrasi pemerintahan (kekuasaan eksekutif) yang saling tumpang tindih antara bekas Kantor Komisariat Tinggi (*Kooti Zimukyoku*) sebagai wakil pemerintah Pusat, *Paniradya* (Departemen) Pemerintah Daerah (Kerajaan) Yogyakarta, dan Badan Eksekutif bentukan KNID Yogyakarta. Tumpang tindih itu menghasilkan benturan yang cukup keras di masyarakat dan menyebabkan terganggunya persatuan. Oleh karena itu, pada 16 Februari 1946 dikeluarkan Maklumat No. 11 yang berisi penggabungan seluruh birokrasi yang ada ke dalam satu birokrasi Jawatan (Dinas) Pemerintah Daerah yang untuk sementara disebut dengan *Paniradya*. Selain itu melalui Maklumat-maklumat No 7, 14, 15, 16, dan 17, monarki Yogyakarta mengatur tata pemerintahan di tingkat *kalurahan* (sebutan pemerintah desa saat itu).

Untuk merumuskan susunan dan kedudukan daerah Yogyakarta, BP KNID juga menyelenggarakan sidang maraton untuk merumuskan RUU Pokok Pemerintahan Yogyakarta sampai awal 1946. RUU ini tidak kunjung selesai karena perbedaan yang tajam antara BP KNID, yang menghendaki Yogyakarta menjadi daerah biasa seperti daerah lain, dengan kedua penguasa monarki, yang

³⁶*Ibid*, hlm. 21.

³⁷*Ibid*, hlm. 22.

³⁸PJ Suwarno, *Log Cit*.

menghendaki Yogyakarta menjadi daerah istimewa. Akhirnya RUU yang terdiri dari 10 Bab tersebut dapat diselesaikan. Kesepuluh Bab tersebut adalah:³⁹

- a) Kedudukan Yogyakarta
 - b) Kekuasaan Pemerintahan
 - c) Kedudukan kedua raja
 - d) Parlemen Lokal (Dewan Daerah, Dewan Kota, Dewan Kabupaten, dan Dewan Kalurahan)
 - e) Pemilihan Parlemen
 - f) Keuangan
 - g) Dewan Pertimbangan
 - h) Perubahan
 - i) Aturan Peralihan
 - j) Aturan Tambahan
- b) **Periode II : 1946 – 1950**

Sambil menunggu Undang-Undang yang mengatur susunan Daerah yang bersifat Istimewa sebagaimana Pasal 18 UUD, maka Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII dengan persetujuan BP DPR DIY (Dewan Daerah) pada 18 Mei 1946 mengeluarkan Maklumat No. 18 yang mengatur kekuasaan legeslatif dan eksekutif (lihat Maklumat Yogyakarta No. 18). Maklumat ini adalah realisasi dari keputusan sidang KNI Daerah Yogyakarta pada 24 April 1946. Setelah menyetujui rencana maklumat itu, KNID membubarkan diri dan digantikan oleh Dewan Daerah yang dibentuk berdasarkan rencana maklumat. Dalam sidangnya yang pertama DPR DIY mengesahkan rencana Maklumat No 18 yang sebelumnya telah disetujui dalam sidang KNI Daerah Yogyakarta tersebut.⁴⁰

Dalam maklumat ini secara resmi nama Daerah Istimewa Yogyakarta digunakan menandai bersatunya dua monarki Kesultanan dan Pakualaman dalam sebuah Daerah Istimewa. Persatuan ditunjukkan dengan hanya ada sebuah Parlemen lokal untuk DIY dan Ibu Kota Yogyakarta (gabungan Kabupaten Kota Kasultanan dan Kabupaten Kota Paku Alaman) bukan dua buah (satu untuk

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Soedarisman Poerwokoeomo, *Op Cit*, hlm. 20.

Kesultanan dan satunya untuk Paku Alaman).⁴¹ Tidak dipungkiri juga terdapat perbedaan pendapat antara KNID dengan Monarki yang tercermin dengan adanya dua tanggal pengumuman maklumat yaitu tanggal 13 dan 18 Mei 1946. Selain itu juga nampak dari materi maklumat dengan RUU. Dari sepuluh Bab yang diusulkan, sebanyak tiga bab tidak ditampung, yaitu Bab 1 tentang Kedudukan DIY, Bab 6 tentang Keuangan, dan Bab 7 tentang Dewan Pertimbangan.⁴²

Maklumat No. 18 tersebut menetapkan bahwa kekuasaan legislatif dipegang oleh DPRD (Dewan Daerah, Dewan Kota, Dewan Kabupaten, dan Dewan Kalurahan) sesuai dengan tingkatan pemerintahan masing-masing. Kekuasaan eksekutif dipangku secara bersama-sama oleh Dewan Pemerintah Daerah dan Kepala Daerah (Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII, Bupati Kota Kasultanan dan Bupati Kota, Bupati Pamong Praja Kabupaten) sesuai dengan tingkatannya. Pemerintahan yang dianut adalah *collegial bestuur* atau direktorium karena badan eksekutif tidak berada di tangan satu orang melainkan banyak orang. Alasan yang digunakan waktu itu adalah untuk persatuan dan menampung kepentingan dari berbagai pihak. Dewan Pemerintah ini dipilih dari dan oleh DPRD serta bertanggung jawab kepada DPRD. Namun demikian kedua raja tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan pada Presiden (lihat naskah lengkap Maklumat Yogyakarta No. 18).

Maklumat ini kemudian menjadi haluan jalannya Pemerintahan Daerah di Yogyakarta sampai ditetapkannya UU yang mengatur DIY. DPRD-DPRD dan Dewan Pemerintah segera dibentuk pada tiap tingkatan pemerintahan. Parlemen lokal tersebut bersama-sama Dewan Pemerintah pada masing-masing tingkatan menjalankan pemerintahan. Namun demikian otonomi belum diserahkan sepenuhnya ke tingkat kabupaten dan kota.

Pada 1947 Pemerintah Pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1947 tentang Pembentukan *Haminte*-Kota Yogyakarta atas usulan Dewan Kota Yogyakarta. Ini tidak mengherankan sebab sejak 5 Januari 1946 Yogyakarta menjadi Ibukota Indonesia. Dalam UU tersebut Kota Yogyakarta dikeluarkan dari

⁴¹Soedarisman Poerwokoeomo, *Ibid*, film. 22.

⁴²PJ Suwarno, *Log Cit*.

DIY dan mempunyai hubungan langsung dengan Pemerintah Pusat. Keadaan demikian menimbulkan keberatan dari Sultan HB IX.⁴³ Sebagai penyelesaian, maka pada 22 Juli 1947 Mr. Soedarisman Poerwokoesoemo diangkat menjadi Wali kota *Haminte*-Kota Yogyakarta dengan tiga SK sekaligus yaitu dari Presiden, Mendagri, dan Sultan HB IX, menggantikan M. Enoch (Wali kota Yogyakarta pertama) yang turut pergi mengungsi mendampingi Presiden karena terjadi Agresi Militer Belanda I.

Pada Tahun 1948, Pemerintah Pusat mulai mengatur Pemerintah Daerah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut diatur susunan dan kedudukan Daerah Istimewa baik dalam diktum⁴⁴ maupun penjelasannya⁴⁵. Walaupun demikian, pemerintah pusat belum sempat mengeluarkan UU untuk membentuk pemerintahan daerah karena harus menghadapi Agresi Militer Belanda II pada 19 Desember 1948 yang menghajar Ibukota Yogyakarta.

⁴³Soedarisman Poerwokoesoemo, *Op Cit*, hlm. 23.

⁴⁴ Lihat Pasal 1 ayat (2) UU No. 22/1948, Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal usul dan pada zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa, dengan Undang-Undang pembentukan yang termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan Provinsi, Kabupaten, atau Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri. Pasal 18 ayat (5) dan (6) UU No 22/1948 yaitu (5) Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan, dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu. (6) Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

⁴⁵ Lihat Petikan Penjelasan Umum UU No 22/1948 sub 29 dan 30, Tentang dasar pemerintahan di daerah istimewa adalah tidak berbeda dengan pemerintahan di daerah biasa; kekuasaan ada ditangan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Yang berbeda ialah tentang angkatan Kepala Daerahnya. Juga yang mengenai angkatan Wakil Kepala Daerah, jikalau ada dua daerah istimewa dibentuk menjadi satu menurut Undang-Undang Pokok ini, maka perlulah diadakan Wakil Kepala Daerah dari keturunan Raja dari salah satu daerah yang digabungkan tadi. Tingkatan daerah istimewa sama dengan tingkatan daerah biasa. Hasil penyelidikan itu akan menentukan apakah Daerah Istimewa itu masuk tingkat Provinsi, Kabupaten, atau Desa. Djikalau masuk tingkatan Kabupaten, maka Daerah Istimewa ini masuk ke dalam lingkungan Provinsi biasa. Petikan Penjelasan Pasal 1 UU No 22/1948, Yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) ialah yang pada zaman pemerintahan Hindia Belanda dinamakan *Zelfbestuurende landschappen*. Karena daerah-daerah itu menjadi bagian pula dari Negara Republik Indonesia maka daerah-daerah istimewa itu diatur pula dan cara pemerintahannya pun diatur sama dengan lain-lain daerah, berdasarkan kedaulatan rakyat. Ke-istimewaan peraturan untuk daerah istimewa hanya mengenai Kepala Daerahnya ditentukan bahwa Kepala (Wakil Kepala) Daerah Istimewa diangkat oleh Pemerintah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu. Sesudah berlakunya Undang-Undang pokok ini maka daerah-daerah istimewa dulu dapat dibentuk menjadi daerah biasa otonom atau daerah istimewa otonom; lain kemungkinan tidak ada.

Pemerintahan DIY-pun ikut menjadi lumpuh. Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII meletakkan jabatan sebagai Kepala Daerah Istimewa sebagai protes kepada Belanda. Pasca Serangan Oemoem 1 Maret 1949, Yogyakarta dijadikan Daerah Militer Istimewa dengan Gubernur Militer Sri Paduka Paku Alam VIII. Keadaan ini berlangsung sampai Tahun 1950.⁴⁶

c) Periode III: 1950 – 1965

Setelah pengakuan kedaulatan sebagai hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), Indonesia memasuki babak sejarah yang baru. Negara Republik Indonesia yang beribukota di Yogyakarta sejak 1946, hanyalah sebuah negara bagian dari Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berkedudukan di Jakarta sampai 17 Agustus 1950.

DIY secara formal dibentuk dengan UU No. 3 Tahun 1950 (BN 1950 No. 3) yang diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950 (BN 1950 No. 48). Kedua UU tersebut diberlakukan mulai 15 Agustus 1950 dengan PP No. 31 Tahun 1950 (BN 1950 No. 58). UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah singkat (hanya 7 Pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi). UU tersebut hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. UU No. 19 Tahun 1950 sendiri adalah perubahan dari UU No. 3 Tahun 1950 yang berisi penambahan kewenangan bagi DIY. Status keistimewaan Yogyakarta tidak diatur lagi dalam UU pembentukan karena telah diatur dalam UU No. 22 Tahun 1948 (lihat periode II di atas). Dalam UU No. 3 Tahun 1950 disebutkan secara tegas Yogyakarta adalah sebuah Daerah Istimewa setingkat Propinsi bukan sebuah Provinsi.⁴⁷ Walaupun nomenklturnya mirip, namun saat itu mengandung konsekuensi hukum dan politik yang amat berbeda terutama

⁴⁶PJ Suwarno, *Op Cit.*

⁴⁷ Lihat Pasal 1 ayat (1) dan (2) UU No. 3 Tahun 1950 yang berbunyi Daerah yang meliputi daerah Kesultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2) Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat dengan Provinsi.

dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerahnya (lihat UU No. 22 Tahun 1948 di atas). Walau begitu DIY bukan pula sebuah monarki konstitusional.⁴⁸

Pembagian DIY menjadi kabupaten-kabupaten dan kota yang berotonomi diatur dengan UU No. 15 Tahun 1950 (BN 1950 No. 44) dan UU No. 16 Tahun 1950 (BN 1950 No. 45). Kedua Undang-Undang tersebut diberlakukan dengan PP No. 32 Tahun 1950 (BN 1950 No. 59). Menurut Undang-Undang tersebut DIY dibagi menjadi kabupaten-kabupaten Bantul (beribukota Bantul), Sleman (beribukota Sleman), Gunung Kidul (beribukota Wonosari), Kulon Progo (beribukota Sentolo), Adikarto (beribukota Wates), dan Kota Besar Yogyakarta. Untuk alasan efisiensi, pada Tahun 1951, kabupaten Adikarto yang beribukota Wates digabung dengan kabupaten Kulon Progo yang beribukota Sentolo menjadi Kabupaten Kulon Progo dengan ibu kota Wates. Penggabungan kedua daerah ini ditetapkan oleh UU Nomor 18 Tahun 1951 (LN 1951 No. 101). Semua UU mengenai pembentukan DIY dan Kabupaten dan Kota di dalam lingkungannya, dibentuk berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948.

Pada Tahun 1951 Yogyakarta menyelenggarakan pemilu pertama dalam sejarah Indonesia. Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota legislatif di Daerah Istimewa dan Kabupaten. Pemilu dilangsungkan dalam dua tahap, tidak secara langsung. Pemilih memilih electors yang kemudian electors memilih partai.⁴⁹ Komposisi DPRD didominasi dari Masyumi (18 kursi dari total 40 kursi), sisanya dibagi oleh enam parpol lainnya. Sementara itu kekuasaan eksekutif tetap dijalankan oleh Dewan Pemerintah Daerah yang beranggotakan lima orang yang dipilih oleh dan dari DPRD sesuai dengan tingkatannya. Untuk tingkatan Daerah Istimewa, selain lima orang tersebut, Dewan Pemerintah juga diisi oleh kedua raja (Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII). Namun keduanya tidak bertanggung jawab kepada DPRD melainkan langsung kepada Presiden.

Perubahan yang cukup penting, pasca UU No. 3 Tahun 1950 adalah perubahan wilayah. Wilayah birokrasi eksekutif yang menjadi DIY adalah

⁴⁸Joyokusumo, *Kesitimewaan Tidak di UU 3/50 ; DIY Bukan Monarkhi Konstitusi*, Harian Kedaulatan Rakyat 03 Juli 2007, Yogyakarta.

⁴⁹Selo Sumardjan, ed., *Social Changes in Jogjakarta*, Cornell University Press, New York, 1962, hlm. 101.

wilayah Negara Gungyang dibagi 3 (tiga) kabupaten yakni Kota, Kulonprogo dan Kori dan kemudian menjadi 4 kabupaten 1 kota.⁵⁰ Sejak 1945 birokrasi ini pula yang menjadi tulang punggung birokrasi DIY (lihat periode I di atas). Dengan kata lain Birokrasi Pemda DIY sebenarnya merupakan pengembangan dari *Kanayakan* yang memerintah *Nagari Dalem* (dahulu dikepalai oleh *Pepatih Dalem*). Sementara wilayah Mancanegara, yang tidak dikuasai Belanda tetapi dikelola dengan sistem bagi hasil, menjadi wilayah RI dengan pernyataan singkat [dari Sultan HB IX]: “Saya cukup berkuasa di bekas wilayah Negara Gung saja”. Sehingga wilayah-wilayah: Madiun, Pacitan, Tulung Agung, dan Trenggalek yang dikenal sebagai *Metaraman* dilepas ke Republik Indonesia.

Wilayah Karaton (Keraton/Istana) menjadi sempit. Sultan HB IX sebagai pemimpin birokrasi kebudayaan terbatas hanya di *Cepuri* Keraton. Tugas kepangeranan yang dalam masa Belanda dan Jepang ada gaji cukup untuk membina lingkungan, namun dengan UU No. 3 Tahun 1950 (setelah resmi menjadi Daerah Istimewa), para pangeran di Kesultanan tidak ada kedudukan. Yang menjadi gubernur adalah Sultan, tapi keluarga pangeran tidak ada kaitan dengan birokrasi. Inilah penjelasan bahwa DIY juga B U K A N merupakan monarki konstitusi.

Pada dasarnya, kedua birokrasi ini semula dipimpin oleh Sultan HB IX. Namun karena sedang menjabat sebagai menteri sampai 1952, dia tidak dapat aktif menjadi Kepala Daerah. Oleh karena itu bagian Kepatihan dipimpin oleh Sri Paduka PA VIII sedangkan bagian Keraton yang disebut *Parentah Hageng Karaton* dipimpin oleh GP Hangabehi. Proses pemisahan antara negara (*Nagari Dalem*) dan istana (*Karaton Dalem*) tidak mulus begitu saja. Terdapat keberatan-keberatan yang datang baik dari kalangan istana maupun partai politik yang duduk di parlemen lokal. Walaupun demikian setelah memakan waktu akhirnya Pemerintahan *Nagari Dalem* berubah menjadi Pemerintahan Daerah Istimewa dan *Karaton* (Keraton) Dalem tetap dikelola oleh Dinasti Hamengku Buwono.

Pengaturan keistimewaan DIY dan pemerintahannya selanjutnya diatur dengan UU No 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU ini

commit to user

⁵⁰Joyokusumo, *Ibid*.

diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 131-133 UUDS 1950. Pengaturan Daerah Istimewa terdapat baik dalam diktum⁵¹ maupun penjelasannya⁵². Secara garis besar tidak terjadi perubahan yang mencolok tentang pengaturan pemerintahan di Yogyakarta saat itu dengan peraturan sebelumnya (UU No. 22 Tahun 1948).⁵³ Pada masa pemberlakuan UU ini terjadi "Masalah Pamong Praja" yang melibatkan benturan keras antara korps pamong praja sebagai 'metamorfosis' *abdiddalem kepatihan* yang sejak semula menjadi tulang punggung birokrasi DIY dengan Dewan Pemerintah Daerah yang memiliki dukungan DPRD DIY yang sedang dikuasai oleh PKI yang menghendaki hapusnya pamong praja.

Demi kelancaran tata pemerintahan, sesuai dengan mosi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 1952 tertanggal 24 September 1952, daerah-daerah *enclave* Imogiri (milik Kasunanan), Kota Gede (juga milik Kasunanan), dan Ngawen (milik Mangkunegaran) dilepaskan dari Provinsi Jawa Tengah dan kabupaten-kabupaten yang bersangkutan kemudian dimasukkan ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan kabupaten-

⁵¹ Lihat Pasal 3 UU No 1 Tahun 1957, yaitu Pembentukan Daerah Swatantra, demikian pula Daerah Istimewa termaksud dalam Pasal 2 ayat (2), termasuk perubahan wilayahnya kemudian, diatur dengan Undang-Undang. Lihat juga Petikan Pasal 25 ayat (1), (2), dan (3) UU No 1 Tahun 1957, yaitu Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa pada zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh: a. *Presiden bagi Daerah Istimewa tingkat I*. (2) Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat calon yang diajukan oleh DPRD, seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh penguasa yang mengangkat/memberhentikan Kepala Daerah Istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1). (3) Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi Ketua serta anggota dan Wakil Ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerahlm.

⁵² Lihat Petikan Penjelasan Umum Ad 4 UU No 1 Tahun 1957, Kepala Daerah Istimewa tidak dipilih oleh dan dari anggota DPRD melainkan diangkat oleh Pemerintah Pusat. Jadi keistimewaannya dari suatu Daerah Istimewa masih tetap terletak dalam kedudukan Kepala Daerahnya. Karena Kepala Daerah Istimewa ini diangkat oleh penguasa Pemerintah Pusat yang berwajib maka: a. ia tidak dapat ditumbangkan oleh DPRD, sedangkan: b. mengenai gaji dan segala emolumenten ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

⁵³ Lihat Petikan Pasal 73 ayat (1) UU No 1 Tahun 1957, Provinsi/Daerah Istimewa setingkat Provinsi dan Kabupaten/Daerah Istimewa setingkat Kabupaten yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan UU RI No. 22 Tahun 1948 tidak perlu dibentuk lagi sebagai Daerah Swatantra akan tetapi sejak berlakunya UU ini berturut-turut menjadi Daerah Tingkat ke I/Daerah Istimewa Tingkat I dan Daerah Tingkat ke II/Daerah Istimewa Tingkat II termaksud dalam UU ini.

kabupaten yang wilayahnya melingkari daerah-daerah enclave tersebut. Penyatuan enclave-enclave ini ditetapkan oleh UU Drt No. 5 Tahun 1957 (LN 1957 No. 5) yang kemudian disetujui oleh DPR menjadi UU No. 14 Tahun 1958 (LN 1958 No. 33, TLN 1562).

Sambil menunggu UU pemerintahan daerah yang baru setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden mengeluarkan PenPres No 6 Tahun 1959 sebagai penyesuaian UU 1 Tahun 1957 terhadap UUD 1945 yang diberlakukan kembali. Pengaturan Daerah Istimewa dalam peraturan ini juga tidak banyak berbeda.⁵⁴ Selain itu Sultan HB IX mulai aktif kembali dalam politik Nasional, praktis kepemimpinan sehari-hari DIY di pegang oleh Sri Paduka PA VIII.

d) Periode IV: 1965-1998

Tanggal 1 September 1965, sebulan sebelum terjadi G30S/PKI, Pemerintah mengeluarkan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini Yogyakarta dijadikan sebuah Provinsi⁵⁵ (sebelumnya adalah Daerah Istimewa Setingkat Provinsi (lihat periode III di atas)). Dalam UU ini pula seluruh “swapraja” yang masih ada baik secara *de facto* maupun *de jure* yang menjadi bagian dari daerah lain yang lebih besar dihapuskan.⁵⁶ Dengan demikian Yogyakarta menjadi satu-satunya daerah bekas swapraja yang diakui oleh Pusat.⁵⁷ UU ini juga mengisyaratkan penghapusan status istimewa baik bagi Aceh

⁵⁴ Lihat Pasal 6 ayat (1) dan (2) PenPres No. 6 Tahun 1959, yaitu Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan di daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan pada Pemerintah Republik Indonesia serta adat istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. (2) Untuk Daerah Istimewa dapat diadakan seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa, yang diangkat dan diberhentikan dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1) Pasal ini.

⁵⁵ Lihat Pasal 88 ayat (1) sub a UU No 18 Tahun 1965. Pada saat berlakunya UU ini, maka: Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan UU No 1 Tahun 1957 serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. 1/Missi/1959 adalah “Provinsi” termaksud dalam Pasal 2 ayat (1) sub a UU ini.

⁵⁶ Lihat Petikan Pasal 88 ayat (3) UU No 18/1965. Daerah-daerah swapraja yang *de facto* maupun *de jure* dinyatakan hapus.

⁵⁷ Lihat Petikan Pasal 88 ayat (2) sub a dan b UU No 18 Tahun 1965. Sifat istimewa suatu daerah berlaku terus hingga dihapuskan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat berlakunya UU ini, adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala

maupun Yogyakarta di kemudian hari.⁵⁸ Mulai dengan keluarnya UU No 18/1965 dan UU pemerintahan daerah selanjutnya, keistimewaan Yogyakarta semakin hari semakin kabur.

Tahun 1973, Sultan HB IX diangkat menjadi Wakil Presiden Indonesia. Otomatis dia tidak bisa aktif dalam mengurus DIY. Oleh karena itu pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh Sri Paduka PA VIII. Kebijakan tentang status Yogyakarta diteruskan oleh Pemerintah Pusat dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah (LN 1974 No 38; TLN 3037). Di sini Provinsi D.I. Yogyakarta diatur secara khusus di aturan peralihan.⁵⁹ Dengan UU ini, susunan dan tata pemerintahan DIY praktis menjadi sama dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Satu-satunya perbedaan adalah Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, beberapa urusan Agraria dan beberapa pegawai Pemda yang merangkap menjadi *Abdi Dalem Keprajan* (lihat periode I dan III di atas).

Sultan HB IX kembali aktif melaksanakan tugas sebagai Gubernur/Kepala Daerah Istimewa setelah berhenti sebagai wakil presiden pada Tahun 1978. Melihat keistimewaan yang semakin kabur, DPRD DIY periode 1977-1982 menyatakan pendapat dan kehendaknya bahwa sifat dan kedudukan istimewa DIY perlu dilestarikan terus sampai masa mendatang sesuai dengan UUD 1945 dan isi serta maksud UU 3/1950. Putusan DPRD ini tertuang dalam Keputusan DPR DIY No. 4/k/DPRD/1980.⁶⁰

Sultan HB IX hanya sepuluh Tahun memangku kembali sebagai Gubernur/Kepala Daerah Istimewa. Pada 1988, Dia wafat di Amerika Serikat saat berobat. Sultan Hamengku Buwono IX tercatat sebagai Gubernur terlama yang

Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5).

⁵⁸Lihat Petikan Penjelasan Pasal 1 dan 2 UU No 18 Tahun 1965. Daerah yang bersifat istimewa disebut Daerah Istimewa. Karena itu, maka sebutan Daerah Yogyakarta dan sebutan Daerah Istimewa Aceh berlaku terus hingga dihapuskan atau diganti dengan peraturan-peraturan perundangan yang sah. Pada saatnya diharap bahwa status atau sifat istimewa bagi Yogyakarta dan Aceh akan hapus.

⁵⁹Pasal 91 sub b UU No 5 Tahun 1974. Pada saat berlakunya UU ini: Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU ini dengan sebutan Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.

⁶⁰Joyokusumo, *Op Cit.*

menjabat di Indonesia antara 1945-1988 dan Raja Kesultanan Yogyakarta terlama antara 1940-1988. Pemerintah Pusat tidak mengangkat Sultan Hamengku Buwono X (HB X) sebagai Gubernur Definitif melainkan menunjuk Sri Paduka Paku Alam VIII, Wakil Gubernur/Wakil Kepala Daerah Istimewa, sebagai Penjabat Gubernur/Kepala Daerah Istimewa.⁶¹

Pada saat reformasi, tanggal 20 Mei 1998, sehari sebelum pengunduran diri presiden terdahulu (*former president*) Presiden Soeharto, Sultan HB X bersama-sama dengan Sri Paduka PA VIII mengeluarkan sebuah maklumat yang pada pokoknya berisi "ajakan kepada masyarakat untuk mendukung gerakan reformasi damai, mengajak ABRI (TNI/Polri) untuk melindungi rakyat dan gerakan reformasi, untuk menjaga persatuan dan kesatuan, dan mengajak masyarakat untuk berdoa bagi Negara dan Bangsa". Maklumat tersebut dibacakan di hadapan masyarakat dalam acara yang disebut *Pisowanan Agung*.⁶² Beberapa bulan setelahnya dia menderita sakit dan meninggal pada Tahun yang sama. Sri Paduka Paku Alam VIII tercatat sebagai wakil Gubernur terlama (1945-1998) dan Pelaksana Tugas Gubernur terlama (1988-1998) serta Pangeran Paku Alaman terlama (1937-1998).

e) Periode V: 1998-2007

Meninggalnya Sri Paduka PA VIII menimbulkan masalah bagi Pemerintahan Provinsi DIY dalam hal kepemimpinan. Terjadi perdebatan antara Pemerintah Pusat, DPRD Provinsi DIY, Pihak Keraton Yogyakarta dan Puro Paku Alaman, serta masyarakat. Keadaan ini sebenarnya disebabkan oleh kekosongan hukum yang ditimbulkan UU No. 5 Tahun 1974 yang hanya mengatur jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY saat dijabat oleh Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII, dan tidak mengatur masalah suksesinya. Atas desakan rakyat, Sultan HB X ditetapkan sebagai Gubernur/Kepala Daerah Istimewa oleh Pemerintah Pusat untuk masa jabatan 1998-2003.⁶³

⁶¹A. Ariobimo Nusantara, *Sri Sultan Hamengku Buwono X: Meneguhkan Tahta Untuk Rakyat*, Grasindo, Jakarta, 1999, hlm. 37.

⁶²A. Ariobimo Nusantara, *Ibid.* *commit to user*

⁶³A. Ariobimo Nusantara, *Ibid.*

Karena suksesi di Puro Paku Alaman untuk menentukan siapa yang akan bertahta menjadi Pangeran Adipati Paku Alam tidak berjalan mulus, maka Sultan HB X tidak didampingi oleh Wakil Gubernur/Wakil Kepala Daerah Istimewa. Pada Tahun 1999 Sri Paduka Paku Alam IX naik tahta, namun dia belum menjabat sebagai Wakil Gubernur/Wakil Kepala Daerah Istimewa.

Untuk menanggulangi masalah tersebut, Pemerintah Pusat dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LN 1999 No 60; TLN 3839) mengatur masalah suksesi bagi kepemimpinan di Provinsi DIY.⁶⁴ Sedangkan masalah birokrasi dan tata pemerintahan Provinsi DIY adalah sama dengan provinsi-provinsi lainnya.⁶⁵

Pada Tahun 2000, MPR RI melakukan perubahan kedua UUD 1945. Pada perubahan ini, status daerah istimewa diperjelas dalam Pasal 18B. Dalam Pasal ini keistimewaan suatu daerah diatur secara khusus dalam suatu Undang-Undang.⁶⁶

Pihak Provinsi DIY pernah mengajukan usul UU Keistimewaan Yogyakarta untuk menjalankan aturan Pasal 18B Undang-Undang Dasar pada 2002. Namun usul tersebut tidak mendapat tanggapan positif bila dibandingkan dengan Provinsi NAD (Nangroe Aceh Darussalam) dan Provinsi Papua dengan dikembalikan lagi ke daerah.⁶⁷ Kedua provinsi tersebut telah menerima otonomi khusus masing-masing dengan UU No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Aceh (LN 2001 No.114; TLN 4134) dan UU No 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (LN 2001 No 135; TLN 4151).

⁶⁴Lihat Petikan Penjelasan Pasal 122 UU No 22 Tahun 1999. Pengakuan keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal 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 UU ini.

⁶⁵Lihat Pasal 122 UU No 22 Tahun 1999. Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan atas UU ini.

⁶⁶Lihat Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 (kedua/setelah perubahan 1-4). Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.

⁶⁷HB X, *Sultan HB X Soal Kepemimpinan; Jangan Ada Dualisme di DIY*, Kedaulatan Rakyat, Yogyakarta, 23 Mei 2007.

Ketika masa jabatan Sultan HB X berakhir pada Tahun 2003, kejadian pada Tahun 1998 terulang kembali. DPRD Provinsi DI Yogyakarta menginginkan pemilihan Gubernur sesuai UU No. 22 Tahun 1999. Namun kebanyakan masyarakat menghendaki agar Sultan HB X dan Sri Paduka PA IX ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Sekali lagi Sultan HB X dan Sri Paduka PA IX diangkat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur dengan masa jabatan 2003-2008.

Tahun 2004, masalah keistimewaan kembali bergolak. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN 2004 No 125; TLN 4437), status keistimewaan Provinsi DIY tetap diakui, namun diisyaratkan akan diatur secara khusus⁶⁸ seperti provinsi-provinsi: NAD, DKI Jakarta, dan Papua.⁶⁹ Namun sebelum UU yang mengatur status keistimewaan Provinsi DIY diterbitkan, seluruh pelaksanaan pemerintahan mengacu pada UU tersebut. Sama seperti daerah provinsi yang lain, kecuali Aceh dan Papua, Pemerintahan Provinsi DIY dibagi menjadi Dinas, Badan, Kantor, Rumah Sakit, serta Sekretariat PemProv dan DPRD. Pada 2006 sekali lagi Provinsi DIY mengajukan usul namun sekali lagi pula usul itu dikembalikan seperti usulan empat Tahun sebelumnya.⁷⁰

⁶⁸Lihat Pasal 2 ayat (8) UU No 32 Tahun 2004. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Lihat juga Penjelasan Pasal 2 ayat (8) UU No 32 Tahun 2004, Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus adalah daerah yang diberi otonomi khusus, sedangkan daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 226 ayat (1) dan (2) UU No 32/2004, yaitu (1) Ketentuan dalam UU ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam UU tersendiri. (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada UU ini.

⁶⁹Lihat Penjelasan Pasal 226 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004. Yang dimaksud dengan UU tersendiri adalah UU Nomor 34 tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta, UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Aceh, UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

⁷⁰HB X, *Op Cit.*

f) Periode VI (Peralihan) : 2007 - sekarang

Di tengah silang pendapat masyarakat mengenai keistimewaan DIY, pada 7 April 2007, Sultan HB X mengeluarkan pernyataan bersejarah⁷¹ lewat orasi budaya pada perayaan ulang Tahunnya yang ke-61, yang pada intinya tidak bersedia lagi untuk dipilih sebagai Gubernur DIY setelah masa jabatannya selesai Tahun 2008.

Pernyataan Sultan HB X itu mendapat tanggapan dari berbagai pihak. Sofian Effendi⁷² (rektor UGM pada saat itu) menyampaikan bahwa keraton memang tidak perlu ikut kegiatan dalam pemerintahan sehari-hari, Sultan atau Keraton harus di atas itu tetapi keuangan keraton harus dijamin anggaran daerah. Sedangkan keistimewaan DIY menurutnya dapat meniru kesultanan di Malaysia atau sistem monarki parlementer Inggris. Sementara itu Purwo Santoso, pakar otonomi daerah UGM menilai sebagai langkah positif bagi perkembangan demokrasi dan tidak menyalahi keistimewaan.

Bagi Roy Suryo⁷³ pakar telematika yang juga kerabat Paku Alaman pernyataan Sultan HB X merupakan "*sabdo pandhito ratu*" dan memerlukan penelaahan lebih lanjut. Roy berharap keistimewaan DIY tidak dirusak dengan adanya pilkada. Herry Zudianto⁷⁴ (Wali kota Yogyakarta) tidak setuju keraton dan raja dipisahkan sama sekali dari sistem pemerintahan.

Warga Bantul⁷⁵ siap menggelar Pisowanan Agung untuk meminta kejelasan tentang pernyataan Sultan serta menyampaikan aspirasi agar Sultan HB X tetap bersedia memimpin. Para lurah yang tergabung dalam Asosiasi Pemerintahan Desa Indonesia juga akan menemui Sultan untuk menyampaikan

⁷¹ Harian Kompas, *Posisi Sultan Harus di Atas Gubernur*, Yogyakarta 9 April 2007. Pernyataan bersejarah Sultan: "Selanjutnya setelah saya pertimbangkan secara mendalam dengan laku spiritual memohon petunjuk-Nya, maka saya harus mengambil ketegasan Sikap Spiritual Kultural yang saya tuangkan dalam sebuah Pernyataan Sejarah, sebagai berikut: 1. Dengan tulus ikhlas saya menyatakan tidak bersedia dipilih sebagai Gubernur/Kepala Daerah Provinsi DIY pada purna masa jabatan Tahun 2003-2008 nanti. 2. Selanjutnya saya titipkan masyarakat DIY kepada Gubernur/Kepala Daerah Provinsi DIY yang akan datang."

⁷² *Ibid*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Harian Kedaulatan Rakyat, *Rakyat Bantul Siap Gelar 'Pisowanan Agung'*, Yogyakarta, 09 April 2007.

keberatan.⁷⁶ Akhirnya pada 18 April 2007, Sultan HB X menegaskan kembali untuk tidak menjadi Gubernur DIY dalam Pisowanan Agung yang dihadiri sekitar 40.000 warga Yogyakarta.⁷⁷

Sebuah jajak pendapat yang dilakukan oleh Kompas pada 13 April 2007 menunjukkan 74,9% responden setuju jika jabatan Gubernur di pegang oleh kerabat Keraton Yogyakarta. Persentase ini lebih besar dari pada responden yang setuju dipegang oleh Masyarakat Umum (63,5%) maupun oleh Kerabat Pura Paku Alaman (59,1%). Terlihat dalam jajak pendapat ambiguitas sikap masyarakat Yogyakarta. Senada dengan itu jajak pendapat yang dilakukan oleh PSPA selama bulan maret (sebelum statement dikeluarkan) menunjukkan 70,3 persen responden menyetujui jika Gubernur DIY dipilih secara langsung.⁷⁸

Dalam sebuah jajak pendapat berseri yang dilakukan oleh Kompas⁷⁹ pada 21-22 Desember 2006 dan 13 April 2007 menyangkut persepsi masyarakat mengenai nilai keistimewaan DIY terjadi sebuah pergeseran. Pada Desember 2006 keberadaan Sultan Yogyakarta sebagai gubernur masih menjadi hal utama yang menentukan keistimewaan DIY (32,2%) disusul oleh keberadaan keraton, pusat kebudayaan dan seniman, kota pariwisata (27,7%). Setelah pernyataan ketidaksediaan Sultan sebagai gubernur pada April 2007 porsi terbesar ditunjukkan oleh Nilai historis DIY yang berperan dalam sejarah perjuangan bangsa (41,4%; sebelumnya hanya 15,7%) disusul oleh keberadaan Sultan sebagai gubernur (32,0%; sebelumnya 32,2%). Sedangkan opsi keberadaan keraton melorot menempati urutan empat (7,6%).

Untuk mengakomodir keistimewaan DIY yang tidak jelas arahnya, PAH I Dewan Perwakilan Daerah membentuk Tim Kerja yang diketuai oleh Subardi (anggota DPD perwakilan DIY) untuk menjaring aspirasi.⁸⁰ Sementara itu

⁷⁶ Harian Kompas, *Log Cit*.

⁷⁷ Harian Kompas, *Sultan Akan Ke Kancan Nasional : penolakan jadi gubernur lagi merupakan hasil pergulatan panjang*, Gramedia, Jakarta, 19 April 2007.

⁷⁸ Harian Kedaulatan Rakyat, *Jika Untuk Jabatan Lebih Tinggi Rakyat Dukung Langkah Sultan*, Yogyakarta, 19 April 2007

⁷⁹ Harian Kompas (Lembaran Daerah Yogyakarta), *Indikator Kompas: Fakta Sejarah Boboti Keistimewaan DIY*, Gramedia, Jakarta, 20 April 2007

⁸⁰ Harian Kompas (Lembaran Daerah Yogyakarta), *DPD akan menjaring aspirasi ke masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 10 April 2007.

Depdagri mempercayakan Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) FISIPOL UGM untuk menyusun RUU Keistimewaan (RUUK) yang telah memaparkan hasilnya di depan DPRD DIY pada 14 Juni 2007. Akhirnya pada 2 Juli 2007 diadakan uji sah RUUK.⁸¹ Sebagai narasumber dalam ujisah tersebut adalah wakil Kraton GBPH Joyokusumo,⁸² tim RUU JIP Bambang Purwoko, Dosen FH UGM Aminoto dan Ketua Tim Perumus Naskah Akademik dan PAH I DPD RI Jawahir Thontowi. Dalam uji sah terungkap bahwa pihak keraton tidak menginginkan adanya sebuah lembaga baru, cukup dua lembaga: Keraton beserta Puro di satu kelompok dan Pemda (pemprov dan DPRD) di kelompok satunya.

Walaupun Depdagri menarget sebelum akhir 2007 RUU Keistimewaan DIY sudah diserahkan kepada DPR, namun kenyataannya sampai Juni 2008 RUU Keistimewaan masih terkatung-katung di Setneg dan Depkumham. Sementara itu DPD telah melangkah lebih jauh dengan mengesahkan RUU Perubahan Ketiga UU No 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY. RUU ini sudah diterima oleh Bamus DPR dan telah disetujui pada 6 Maret 2008 dalam surat berNomor TU.04/1871/DPR RI/III/2008 serta telah diserahkan ke Komisi II DPR untuk dibahas. Sementara itu di daerah terjadi pergolakan terkait RUU Keistimewaan maupun pro kontra suksesi Gubernur Yogyakarta. Pada 25 Maret 2008 sekitar 10 ribu orang dari berbagai kabupaten di DIY menggelar “Sidang Rakyat” di halaman Gedung DPRD DIY. Acara tersebut pada intinya dimaksudkan untuk menyerukan agar DPRD DIY segera menyelenggarakan Rapat Paripurna Khusus untuk membuat keputusan politik sesuai aspirasi masyarakat DIY dan menolak Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) yang bertentangan dengan aspirasi masyarakat. Sehari sebelumnya tanggal 24 juga terjadi aksi masa yang serupa. Menindak lanjuti berbagai aksi masa baik yang mendukung penetapan (baca: kubu konservatif) maupun yang mendukung pemilihan gubernur (baca:

⁸¹ *Harian Kedaulatan Rakyat, Kesitimewaan Tidak di UU 3/50 ; DIY Bukan Monarkhi Konstitusi*, Yogyakarta, 03 Juli 2007.

⁸² Joyokusumo atau selengkapnya Gusti Bendoro Pangeran Hario Joyokusumo yang lebih sering disapa Gusti Joyo adalah salah seorang Rayi Dalem (Adik Raja). Ia adalah Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapura Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat, Pejabat Tinggi di Lembaga Tinggi Keraton Yogyakarta (lihat pemisahan Istana dan Negara di atas). Selain itu dia adalah anggota DPR RI (masa bakti 1999-2004 dan 2004-2009) mewakili DIY dan berasal dari Partai Golkar.

kubu liberal) Rapat Gabungan Pimpinan DPRD DIY pada 10 April 2008 sepakat untuk menggelar Rapat Paripurna Dewan yang direncanakan digelar 17 April 2008. Setelah sempat tertunda DPRD DIY memutuskan membentuk Panitia Khusus (Pansus) Akselerasi (percepatan) Keistimewaan Yogyakarta. Keputusan tersebut diambil dalam Rapat Paripurna (Rapur) DPRD DIY yang dipantau utusan Departemen Dalam Negeri pada 23 April 2008.

Secara substansi, terkait kepemimpinan DIY, Pansus sudah sepakat mengangkat kembali Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2008-2013. Namun substansi RUUK belum selesai dirumuskan. Sementara itu Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat menolak bicara soal usulan materi RUU Keistimewaan DIY. Selain ingin tetap berada di tengah, juga posisi kraton sudah tunduk pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selain itu Sultan menegaskan, sejak Maklumat 5 September 1945, posisi kraton sudah menjadi bagian dari republik. Karena itu, kraton akan tunduk dengan perUndang-Undangan. Terkait dengan RUUK, memang bisa muncul pro dan kontra. Namun demikian aspirasi masyarakat harus dapat diperhatikan, karena kedaulatan ada di tangan rakyat. Pansus Percepatan RUU Keistimewaan DPRD DIY akhirnya menyelesaikan tugasnya pada 30 Juni 2008 dengan penyampaian laporan di hadapan Rapat Paripurna DPRD. Rapat Paripurna DPRD DIY pun menyepakati (dengan catatan) rekomendasi Pansus menjadi Keputusan Politik Dewan yang antara lain mendesak Pemerintah Pusat agar menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY 2008-2013 dan agar mempercepat pembahasan RUU Keistimewaan DIY.

Akhirnya RUU Keistimewaan DIY diserahkan oleh Pemerintah (Depdagri) kepada DPR RI pada pertengahan Agustus 2008 untuk dibahas. Sementara itu pihak Keraton Yogyakarta (baca: keluarga keraton/adik-adik Sultan) juga menyiapkan dan mengirimkan draf RUU Keistimewaan DIY kepada DPR RI sebagai bahan masukan di samping berbagai draf yang ada. Akhirnya RUU tersebut pada tanggal 30 Agustus 2012 disahkan menjadi UU oleh DPR RI, dan pada akhirnya menjadi UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

(UUK DIY). Dampak dari UUK DIY tersebut akhirnya ditetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Di dalam PP ini mengatur mengenai pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui penetapan (PPK DIY).

Sementara untuk tingkat propinsi juga telah ditetapkan Peraturan Daerah (Perda). DPRD DIY mengesahkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais) tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Seluruh fraksi sepakat Perdais disesuaikan dengan UUK DIY. Perda tersebut disahkan pada 31 Maret 2015 (Perdais Penetapan).

C. Kesesuaian Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Melalui Mekanisme Penetapan dengan Prinsip-Prinsip Negara Hukum yang Demokratis

Berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang sempat disambut dengan pro dan kontra antara penetapan versus pemilihan, akhirnya telah terjawab. Dengan keluarnya Undang-Undang Keistimewaan DIY (UUK DIY) Nomor 13 Tahun 2012 dan Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2013 telah menghentikan pro dan kontra tersebut, karena dalam Undang-Undang ini secara tegas menyebutkan bahwa pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui mekanisme penetapan. Pertanyaannya adalah apakah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui penetapan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis?

Guna menjawab pertanyaan tersebut di atas perlu dilakukan analisis secara kritis terhadap pelaksanaan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang telah berlangsung selama 71 Tahun melalui mekanisme penetapan.

Dalam melakukan analisis kritis terhadap kesesuaian pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui mekanisme penetapan dengan

prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis, peneliti menggunakan 6 indikator yang dijadikan sebagai tolak ukurnya, yaitu meliputi: (1) prinsip legalitas hukum; (2) prinsip kesetaraan terhadap hukum; (3) prinsip penegakan hukum; (4) prinsip jaminan perlindungan hak asasi manusia; (5) prinsip mewujudkan kesejahteraan rakyat dan ; (6) prinsip musyawarah dalam mengambil keputusan.

1. Prinsip Legalitas Hukum

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang selama ini berjalan kurang lebih 71 Tahun, dengan menggunakan mekanisme penetapan adalah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Hal ini dapat dideskripsikan sebagai berikut:

Pertama, sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen) :

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

Kedua, sesuai dengan Pasal 18 B ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah perubahan). Pasal 18 B ayat (1) menjelaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam Undang-Undang. Pasal 18 ayat (2) menjelaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diatur dalam Undang-Undang.

Ketiga sesuai dengan piagam ketetapan kedudukan yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno, tanggal 19 Agustus 1945. Dalam piagam penetapan kedudukan wilayah Ngayogyakarta Hadiningrat tanggal 19 Agustus 1945 dijelaskan bahwa :

”Kami Presiden Republik Indonesia menetapkan ingkang sinuhun Sultan Hamengku Buwana Senopati Ing Ngalaga Abdurrahman Sayidin Panatagama Kalifatullah Inkang Kaping IX Ing Ngayogyakarta Hadiningrat, pada kedudukannya, dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kanjeng Sultan akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian Republik Indonesia”

Keempat, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang pokok Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dijelaskan bahwa:

“Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu”.

Selanjutnya pada Pasal 18 ayat (6) ditegaskan bahwa :

“untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu”.

Kelima, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Pada Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 disebutkan bahwa :

“Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang dijadikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat dalam daerah itu, diangkat dan dihentikan oleh Presiden.

Selanjutnya pada Pasal 25 ayat (2) juga disebutkan bahwa:

“untuk Daerah Istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD seorang wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh penguasa yang mengangkat/memberhentikan Kepala Daerah Istimewa dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat dalam daerah itu”

Keenam, sesuai dengan Undang-Undang no 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Pada bab VI peraturan peralihan, Pasal 88 ayat (1) butir a disebutkan bahwa:

“Daerah tingkat 1 dan daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan keputusan perdana menteri Republik Indonesia Nomor 1/missi/1959 adalah Provinsi.

Selanjutnya pada Pasal 88 ayat (2) butir a menegaskan sebagai berikut:

“Sifat Istimewa sesuatu daerah yang berlandaskan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal usul dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar yang masih diakui dan berlaku sehingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan”.

Butir b :

“ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan ”.

Ketujuh, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Pada bab VI, aturan peralihan Pasal 91 butir (b), dijelaskan bahwa :

“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 Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya”.

Kedelapan, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah. Pada bab XIV, ketentuan lain, Pasal 122 menjelaskan bahwa Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah tetap, dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.

Kesembilan, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Pada Pasal 226 ayat (2) disebutkan bahwa Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang –Undang ini.

Kesepuluh, sesuai dengan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pada Pasal 18 ayat (1) butir c, disebutkan bahwa calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga Negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat bertahta sebagai Sultan HB X dan bertahta sebagai Adipati Pakualaman. Selanjutnya dalam Pasal 26 ayat (1), (2),(3),(4),(5),(6),(7)dan (8) juga diatur sebagai berikut :

a. Pasal 26 ayat (1) :

“dalam hal Sultan Hamengku Buwana yang bertahta memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwana yang bertahta sebagai Gubernur”

b. Pasal 26 ayat (2) :

“sebagai Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sultan Hamengku Buwana yang bertahta sekaligus melaksanakan tugas Wakil Gubernur sampai dengan dilantikannya Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur”.

c. Pasal 26 ayat (3) :

“dalam hal Sultan Hamengku Buwana tidak memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur.

d. Pasal 26 ayat (4) :

“sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Adipati Paku Alam yang bertahta sekaligus melaksanakan tugas Gubernur sampai dengan dilantikannya Sultan Hamengku Buwana yang bertahta sebagai Gubernur”

e. Pasal 26 ayat (5) :

“berdasarkan penetapan Sultan Hamengku Buwana yang bertahta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3), DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan.

f. Pasal 26 ayat (6) :

“Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

g. Pasal 26 ayat (7) :

“dalam hal Sultan Hamengku Buwana yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai Wakil Gubernur, pemerintah mengangkat penjabat Gubernur setelah mendapatkan pertimbangan Kasultanan dan Kadipaten sampai dilantikannya Sultan Hamengku Buwana yang bertahta sebagai Gubernur dan/atau Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.

h. Pasal 26 ayat (8) :

“pengangkatan penjabat Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan PerUndang-Undangan”

Kesebelas, sesuai dengan Perdaes DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang kewenangan dalam urusan Keistimewaan DIY. Pada Pasal 5 ayat (1) dan (2)

disebutkan bahwa : calon gubernur adalah Sultan Hamengku Buwana yang bertahta dan calon Wakil Gubernur adalah Adipati Paku Alam yang bertahta. Selanjutnya pada Pasal 14 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8) juga disebutkan sebagai berikut:

a. Pasal 14 ayat (1) :

“dalam hal Sultan Hamengku Buwana yang bertahta memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwana yang bertahta sebagai Gubernur”

b. Pasal 14 ayat (2) :

“sebagai Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sultan Hamengku Buwana yang bertahta sekaligus melaksanakan tugas Wakil Gubernur sampai dengan dilantiknya Adipati Paku Alam yang bertahta yang memenuhi syarat sebagai Wakil Gubernur”.

c. Pasal 14 ayat (3) :

“dalam hal Sultan Hamengku Buwana tidak memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur.

d. Pasal 14 ayat (4) :

“sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Adipati Paku Alam yang bertahta sekaligus melaksanakan tugas Gubernur sampai dengan dilantiknya Sultan Hamengku Buwana yang bertahta yang memenuhi syarat sebagai Gubernur”

e. Pasal 14 ayat (5) :

“berdasarkan penetapan Sultan Hamengku Buwana yang bertahta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3), DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan.

f. Pasal 14 ayat (6) :

“Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

g. Pasal 14 ayat (7) :

“dalam hal Sultan Hamengku Buwana yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai Wakil Gubernur, pemerintah mengangkat penjabat Gubernur setelah mendapatkan pertimbangan Kasultanan dan Kadipaten sampai dilantiknya Sultan Hamengku Buwana yang bertahta sebagai Gubernur dan/atau Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.

h. Pasal 14 ayat (8) :

“pengangkatan penjabat Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan PerUndang-Undangan”

Perihal pendapat pemerintah yang menyatakan bahwa sistem monarkhi jangan sampai berbenturan dengan konstitusi dan demokrasi, mengingat Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini karena adanya perbedaan tafsir.

Rumusan dipilih secara demokratis dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 inilah yang kemudian ditafsirkan oleh pemerintah dan DPR menjadi dipilih secara langsung. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁸³ yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota yang masing-masing kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih dalam satu pasangan calon yang dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sehingga pemilihan kepala daerah juga dikategorisasikan masuk dalam ranah hukum Pemilu. Terlebih lagi, setelah lahirnya UU No. 22 Tahun 2007 tentang Pemilu, yang kemudian diikuti dengan lahirnya UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang salah satunya adalah pengalihan penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi⁸⁴.

Penafsiran 'dipilih secara demokratis' menjadi 'dipilih secara langsung' ini, yang kemudian menimbulkan persoalan. Istilah dipilih secara langsung tidak dikenal dalam sistem demokrasi asli Indonesia. Dalam sistem demokrasi asli Indonesia, yang dimaksud demokratis adalah dilaksanakan dengan cara

⁸³ UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah merupakan pengganti UU No. 22 Tahun 1999 yang telah direvisi secara terbatas melalui Perpu No. 3 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008.

⁸⁴ Periksa lebih lanjut ketentuan Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008, dan bandingkan dengan ketentuan Pasal 166 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004

musyawarah untuk mencapai kata mufakat. Sedangkan dipilih secara langsung adalah dikenal dalam sistem demokrasi parlementer ala Barat.

Selain perbedaan tafsir terhadap istilah demokrasi, timbulnya persoalan tersebut juga dikarenakan di dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 tidak mengatur adanya Pemilu untuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah⁸⁵, karena yang diatur hanyalah Pemilu untuk memilih DPR, DPD dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, sehingga pemilihan kepala Daerah yang diselenggarakan secara langsung, apalagi menempatkannya pada ranah Pemilu, tidak memiliki pijakan konstitusional. Oleh karena itu, Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan bahwa Pemilu Kepala Daerah secara langsung dan Pasal 1 ayat (4) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, memasukkan Pemilu Kepala Daerah dalam ranah hukum Pemilu juga tidak berpijak pada konstitusi.

Tidak adanya pijakan konstitusional terhadap pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut, jika dikaitkan dengan teori Hans Kelsen yang dikenal dengan *stufenbau des Recht* atau *the hierarkhi of law* yang intinya adalah kaidah hukum merupakan suatu susunan yang berjenjang dan berlapis yang mana setiap kaidah hukum yang lebih rendah harus bersumber pada kaidah hukum yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya, sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu *groundnorm*⁸⁶. Selain itu, jika dikaitkan dengan teori *die stufen ordnung der recht*, momentum yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang mengatakan bahwa norma hukum itu dapat diklasifikasikan secara berjenjang dan berlapis secara berurutan menjadi empat klasifikasi, yaitu *groundnorm* (norma dasar), *ground gezets* (aturan formal), *formell gesetz* atau *gesetz recht* (Norma hukum tertulis,

⁸⁵ Periksa Pasal 22 e ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden maupun DPRD.

⁸⁶ Bagir Manan, *Teori dan Praktek Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas, Jakarta, 2000, hal. 130

UU atau norma hukum konkret), dan *verordnung* atau *autonemi satz* yaitu aturan pelaksana dan aturan otonom.

Mengingat setiap peraturan perUndang-Undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perUUan yang lebih tinggi, maka jika ada peraturan perUUan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perUUan yang lebih tinggi, maka peraturan perUndang-Undangan yang lebih rendah tersebut harus dibatalkan atau batal demi hukum.

2. Prinsip Kesetaraan di hadapan Hukum (*equality before the law*)

Dampak demokrasi dapat dirasakan secara langsung, ketika system pemerintahan demokrasi dari tingkat pusat dan daerah harus menggunakan system pemilihan secara langsung. Keharusan untuk melakukan unifikasi dalam aspek kepemimpinan tergolong dalam aspek hukum ketatanegaraan yang meniscayakan pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terbebas dari amanah Undang-Undang Dasar 1945. semua itu dilakukan dengan maksud agar konstitusi, khususnya Pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu prinsip-prinsip pemberlakuan kesamaan di depan hukum (*equality before the law*) benar-benar dapat ditegakkan secara menyeluruh.

Bilamana membaca ketentuan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*), maka ketentuan penyeragaman praktek pemilihan pimpinan nasional dan lokal tidak lepas dari perintah Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan umum hukum tersebut diatur : *Pertama*, Pasal 6 A ayat (1) dan Pasal 6 A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 6 A ayat (1) menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasal 6 A ayat (2) menegaskan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu sebelum pelaksanaan Pemilu. Ketentuan tersebut jelas dan tegas dan tidak dapat ditafsirkan lain kecuali bahwa model suksesi kepemimpinan di tingkat nasional yakni presiden dan wakil presiden, harus dilakukan secara berpasangan melalui partai politik peserta Pemilu. *Kedua*, Pasal

18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. *Ketiga*, Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon sebagaimana yang dimaksud adalah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Ketentuan seperti yang disebutkan di atas, sesungguhnya merupakan ketentuan hukum umum yang harus dipatuhi (*general rule of law*). Namun dalam prakteknya, ketentuan hukum yang bersifat umum tersebut tidak saja membebaskan kewajiban yang harus dilakukan, melainkan juga harus ada rasa penghormatan terhadap entitas politik yang dikecualikan dari ketentuan umum tersebut. Dahlan Thaib menegaskan bahwa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, selain membentuk daerah-daerah otonom, juga memiliki dua anak kembar lain, yakni daerah khusus dan daerah istimewa. Kedua anak kembar Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut, merupakan suatu ketentuan hukum yang khusus, yang wajib dikecualikan penerapannya dari ketentuan umum⁸⁷.

Penetapan Sri Sultan Hamengkubuwana dan Sri Paduka Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan contoh pengecualian hukum khusus (*lex specialis*), sehingga penetapan Sri Sultan Hamengkubuwana dan Sri Paduka Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, diposisikan sebagai hak konstitusional bersyarat (*fundamental right of Constitutional Condition*). Oleh karena itu, penetapan sebagai ciri keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak menyalahi konstitusi, sepanjang juga masih memperoleh dukungan dari partisipasi masyarakat Yogyakarta.

⁸⁷ Periksa lebih lanjut : Pandangan dan pendapat Dahlan Thaib tentang keistimewaan propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada Rapat dengar pendapat umum RDPU yang diselenggarakan oleh Ketua I DPD RI.

Dengan demikian jelaslah bahwa bentuk penetapan Sri Sultan Hamengkubuwana dan Sri Paduka Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (tanpa pemilihan langsung) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan ketentuan hukum pengecualian yang tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 A, Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Prinsip Penegakan Hukum (*Due Process of Law*)

Penegakan hukum merupakan bagian penting dan integral yang tidak dapat dipisahkan dengan konsep negara hukum. Hal ini menunjukkan bahwa kepentingan hukum bagi semua orang, baik individu maupun masyarakat sebagai warga negara yang harus dilindungi. Perlindungan hukum yang dimaksud dalam konsep ini adalah perlindungan dan jaminan hak-hak sipil, politik, sosial, ekonomi dan budaya, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Liebnez dan Wolf dalam Theo Hijbers, menyatakan bahwa tujuan kesejahteraan yang dimaksud adalah atas dasar kepentingan umum, demi tercapainya kesejahteraan secara empirik⁸⁸.

Penegakan hukum yang berkaitan dengan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, harus independen, tidak terkooptasi oleh kekuasaan lain serta menjamin *due process of law*, yang mengedepankan perlindungan hak-hak asasi manusia. Oleh karena itu, makna dan hakekat *due process of law* tidak saja berupa penerapan hukum atau peraturan perUUan yang diasumsikan adil secara formal, tetapi juga mengandung jaminan akan hak atas kemerdekaan setiap warga negara⁸⁹. Hal ini seperti yang dikatakan Chambliss dan Sidman, bahwa dalam penegakan hukum jangan hanya mendasarkan pada apa yang tercantum pada peraturan hukum sebagai ekspresi dari keadaan yang sesungguhnya, melainkan mengamati kenyataan tentang

⁸⁸ Theo Hijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1997, hal. 101

⁸⁹ Titon Slamet Kurnia, *Reparasi (reparation) terhadap Korban Pelanggaran HAM di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hal. 105

bagaimana sesungguhnya pesan-pesan, janji-janji serta kemauan-kemauan hukum dijalankan.

Penegakan hukum dalam konsep negara hukum yang demokratis, tidak hanya dimaknai sebagai bentuk pengawasan dalam kerangka kesesuaian penerapan UU dalam pengertian prosedural, positifistik, legalistik formal, melainkan dalam kerangka pencapaian tujuan keadilan (*doelmatigheid*), yang oleh Satjipto Rahardjo ditegaskan bahwa menjalankan hukum jangan hanya menggunakan kecerdasan rasional dan perasaan, melainkan juga menggunakan kecerdasan spiritual, yang tidak ingin dibatasi patokan dan tekstual, tetapi ingin keluar dari situasi yang ada dalam usaha mencari kebenaran, makna, atau nilai yang lebih dalam.

Penetapan Sri Sultan Hamengku Buwana dan Sri Paduka Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai wujud keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah berlangsung selama kurang lebih 71 Tahun. Keistimewaan ini didasarkan pada empat esensi landasan konseptual yang dapat ditinjau dari perspektif historis, yuridis, sosio-kultural, dan filosofis.

Penegakan hukum dalam Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, harus diupayakan dalam kerangka mewujudkan keinginan, kemampuan dan pesan-pesan yang diinginkan oleh masyarakat Yogyakarta.

4. Prinsip Jaminan Perlindungan Hak Asasi Manusia

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa hukum tidak hanya semata-mata menampilkan wajah yang serba teratur, yang serba pasti, yang serba benar, yang serba adil, tetapi hukum pun bisa menampilkan wajah yang menyeramkan dan menakutkan⁹⁰. Hukum pun dapat berfungsi sebagai rekayasa sosial, sebab hukum

⁹⁰ Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006, hal. XII

mempunyai makna kepentingan terutama kepentingan penguasa⁹¹. Tidak jarang hukum juga dipakai sebagai instrumen kekuasaan, padahal hukum secara historis bernuansa membela yang lemah dan terpinggirkan.

Kekuasaan yang diimplementasikan ke dalam personifikasi personal dalam melakukan tindakan atau kebijakan negara akan mendorong terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*a buse of power*) seperti halnya penyalahgunaan istilah "*ideology*" yang hakekatnya merupakan nilai-nilai yang baik yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai rujukan kehidupan bersama, akan tetapi yang terjadi sebaliknya yaitu memiliki konotasi sebagai program sosial politik dan menjadikan hukum sebagai subordinasi politik⁹². Pada tataran ini, bekerjanya sistem politik lebih cenderung mengkooptasi hukum dan selanjutnya menjadi alat bagi kepentingan peneguhan kekuasaan pemerintah. Karena itu terjadinya pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pemerintah terhadap rakyatnya merupakan akibat dari kebijakan penyelenggara negara yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan.

Pemaknaan hak asasi manusia (HAM) yang bersifat kodrati (fitrah) sebagai anugerah Tuhan sejak manusia itu dilahirkan, dalam perkembangannya tidak saja negara harus melindungi apa yang menjadi hak atas kepemilikannya yang bersifat kebendaan, melainkan atas kemampuannya dalam mengembangkan diri dalam kehidupan sosial, politik, ekonomi dan budaya. Untuk menjamin hak itu pendekatannya adalah pendekatan struktural, yakni HAM harus menjadi bagian struktur hukum, politik, ekonomi, dan budaya⁹³.

Dalam kehidupan bernegara, terdapat tiga konsep dasar penyelenggaraan negara yang secara historik lahir dari rahim yang sama, yakni perlindungan HAM, demokrasi, dan Negara Hukum. Untuk melindungi HAM negara harus dibangun

⁹¹ Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence; The Philosophy and Method of Law*, Harvard University Press, Mass Cambridge, 1974, p.110 - 111

⁹² Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, Hal. 53

⁹³ A. Masyhur Effendi, *HAM dalam Dimensi Yuridis, Sosial, Politik dan Proses Penyusunan/aplikasi Hak Asasi Manusia dalam Masyarakat*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hal. 114.

atas prinsip negara hukum sebagai instrumen untuk mengawasi dan mengadili jika terjadi pelanggaran HAM, dan rakyat sebagai penentu dalam kehidupan bernegara. Karena rakyat sebagai penentu kehidupan bernegara, maka sistem politik yang dibangun adalah sistem yang demokratis⁹⁴.

Dalam negara hukum dengan sistem politik demokrasi tekanannya pada aspek kebebasan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintah dan hukum membatasi kebebasan tersebut untuk mengendalikannya. JJ. Rousseau menyatakan bahwa manusia dilahirkan bebas dan sederajat dalam hak-haknya, sedangkan hukum merupakan ekspresi dari kehendak rakyat⁹⁵.

Berkaitan dengan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, melalui mekanisme pemilihan (PILKADA), seperti yang pernah digagas pemerintah sebagaimana tertuang dalam Rancangan UU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah merupakan rancangan keputusan politik yang layak dicatat sebagai peristiwa politik yang melampaui nilai-nilai bahkan doktrin-doktrin yang telah mengkristal dan telah dijalankan selama kurang lebih 71 Tahun yaitu dengan mekanisme penetapan.

Dalam naskah akademik yang disampaikan Mendagri Gamawan Fauzi dijelaskan bahwa pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tetap diharapkan seperti dalam RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu melalui pemilihan (PILKADA) secara langsung. Filosofi awal pelaksanaan PILKADA adalah demokratisasi⁹⁶. Gagal dan tidaknya PILKADA dapat dilihat dari demokratis-tidaknya pelaksanaan PILKADA. Demokratisasi pada PILKADA mengandung beberapa indikator; (1). Rakyat terjamin hak asasinya untuk mandiri dan rasional dalam menentukan pilihannya; (2). Terjaminnya kebebasan umum dalam arti proses PILKADA berlangsung dengan baik, lancar dan damai sesuai prosedur yang demokratis; (3). PILKADA harus mampu melahirkan pemimpin

⁹⁴ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal. 91

⁹⁵ Dahlan Thaib, Dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, Hal. 5

⁹⁶ J. Kaloh, *Demokrasi dan Kearifan Lokal pada PILKADA Langsung*, Op.cit Hal. 272.

kapabel dan akseptabel yang memadai yang mampu menjalankan pemerintahan yang bersih dan kuat yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan PILKADA sepanjang Tahun 2005 – 2010 belum sepenuhnya memenuhi indikator sederhana di atas. Hal ini ditunjukkan dari banyaknya permasalahan yang ada, baik pada tahap persiapan, pelaksanaan maupun pada pasca pemilihan. Berbagai konflik masa, praktek *money politic*, yang merebak selama pelaksanaan PILKADA menjadi indikasi betapa lemahnya kemandirian politik masyarakat dalam PILKADA. Selain itu, aksi kekerasan masa di berbagai daerah pasca perhitungan suara sungguh memprihatinkan. Masa begitu beringas menghancurkan bangunan milik pemerintah maupun pribadi. PILKADA yang seharusnya menjadi instrumen demokrasi untuk mencari siapa yang layak menjadi kepala daerah, bergeser ke arah tindakan yang mencederai demokrasi itu sendiri.

Wakil ketua komisi II DPR RI, Taufiq Efendi mengungkapkan bahwa dari 45 pemilihan kepala daerah di Indonesia selama Tahun 2010, 30 diantaranya berakhir dengan masalah sebagai akibat buruknya aturan main, di samping belum munculnya sikap dan jiwa besar dari para kandidat atas hasil PILKADA⁹⁷.

Ketua Mahkamah Konstitusi (MK), Mahfud MD juga menyatakan bahwa lebih dari separuh pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia pada Tahun 2010 bermasalah. Dari 44 pilkada di Indonesia sebanyak 27 diantaranya menyampaikan gugatan adanya kecurangan kepada MA⁹⁸.

Dalam konteks masyarakat modern penyelenggaraan kekuasaan pada negara hukum yang demokratis tidak sekedar dibuktikan oleh ada tidaknya pemilihan langsung atau tidak langsung, melainkan diwujudkan oleh komponen di mana masyarakat dilibatkan dalam proses penentuan nasib termasuk pencapaian tujuan kehidupan. Demokrasi didasarkan bukan hanya pada tujuan pemerintahan, tetapi pada kehendak rakyat. Oleh karena itu, penetapan sebagaimana telah dipraktekkan

⁹⁷ <http://metronews.com/2010/06/12/70> Persen Pilakada Bermasalah, diakses 20 Maret 2011

⁹⁸ <http://antaranews.com/berita/1275910948/mk-lebih-dari-separuh-pilkada-bermasalah>, diakses 20 Maret 2011

dalam kehidupan tata negara di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dapat dipandang sebagai tidak demokratis. Substansi demokrasi dalam suatu pemerintahan tidak terletak pada ada tidaknya pemilihan kepala daerah, melainkan juga harus dibuktikan adanya unsur-unsur kekuasaan pemerintahan lainnya.

Sejak merdeka pemerintahan di Yogyakarta telah membagikan dan memisahkan kekuasaan dan kewenangan secara tegas dan jelas melalui adanya lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Hal ini merupakan wujud dari pendelegasian wewenang sistem pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Kekuasaan tunggal yang berada pada tangan Sri Sultan sebagai indikator praktek pemerintahan tidak modern dapat ditolak secara tegas. Sebab seluruh kepentingan publik telah diselenggarakan.

Pemerintahan yang legitimit dan demokratis bukan sekedar adanya pelibatan warga negara sebanyak mungkin dalam proses pemilihan umum (*general election*), didasarkan pada asas keterbukaan (*openes*), bebas (*freedom*), jujur (*honesty*) dan rahasia (*secret*), melainkan juga dalam hal proses perencanaan dan perumusan kebijakan ke dalam suatu peraturan hukum yang dapat diterapkan. David Osborne mengatakan bahwa pemerintahan yang menghendaki adanya akuntabilitas publik menuntut adanya suatu keharusan akuntabilitas dari pemilih. Lebih lanjut, ia juga menyatakan : "*hence, organizations that decentralize authority also find that they have to articulate their missions, create internal cultutre around their cores values, and measure result*"⁹⁹. Dengan kata lain, kewenangan otonomi daerah terkait dengan pelestarian terhadap nilai-nilai lokal dan mengembangkannya atau mengartikulasikan nilai-nilai jatidiri yang membedakan atribut budaya dengan lainnya, sehingga kebijakan menyeragamkan daerah-daerah atas kebijakan pemerintah pusat tidaklah penting manakala bingkai harmoni sosial akan terusik.

⁹⁹ Periksa lebih lanjut tentang otonomi dan desentralisasi dari David Osborne and Ted Gaebler *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirits, Transforming the public sector, A Plum Book*, Amerika, 1992, p.254

Hal ini yang membuat pemerintah pusat tidak setuju dengan penetapan, karena adanya kekhawatiran bahwa penetapan seumur hidup akan menimbulkan masalah ketika nanti Sri Sultan yang bertahta tidak bersedia menjadi gubernur atau berhalangan tetap karena factor usia atau factor yang lain.

Kekhawatiran pemerintah tersebut seharusnya tidak perlu terjadi, karena di dalam sistem pemerintahan Keraton sudah ada mekanisme tersendiri yang sudah melembaga yakni mekanismenya diatur dalam *paugeran*¹⁰⁰. Dalam *paugeran*, ditegaskan bahwa jika Sri Sultan berhalangan tetap baik karena factor usia, kesehatan, alasan hukum maupun penggantinya yang belum *jumeneng*, maka tugas sehari-hari gubernur dilaksanakan oleh wakil gubernur. Dalam sejarah, mekanisme ini pernah terjadi ketika Sri Sultan Hamengku Buwono IX wafat pada 3 Oktober 1988, maka tugas sehari-hari gubernur dilaksanakan oleh wakil gubernur Sri Paku Alam VIII. Selanjutnya, dikukuhkan melalui Kepres No. 340/M/1988 tanggal 5 Desember 1988 yang isinya adalah sebagai berikut : (1). Pemberhentian Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai gubernur, (2). Mengangkat Paku Alam VIII sebagai Pejabat Gubernur DIY. Pada saat wafatnya Sri Sultan Hamengkubuwono IX, keturunannya belum bisa menjadi gubernur karena belum *jumeneng*. Hal ini menegaskan bahwa yang menjadi gubernur DIY adalah keturunan Hamengku Buwono yang *jumeneng*¹⁰¹. Demikian halnya jika Sri Sultan dan Sri Paduka Paku Alam sudah *sepuh* dan atau masih terlalu muda, maka di internal Keraton ada yang disebut dengan *wali palimbangan*¹⁰². *Wali Palimbangan* ini tugasnya adalah mendampingi Sultan yang tidak/masih belum memenuhi syarat secara teknokratis. *Wali Palimbangan* Tersebut terdiri dari unsur paman, ulama, dan kerabat. Demikian pula dalam hal Sultan merangkap jabatan, misalnya memangku jabatan lain sebagai pejabat Negara, pelaksanaan tugas kepala daerah dilaksanakan oleh wakil kepala daerah. Sebaliknya apabila wakil

¹⁰⁰ *Paugeran* adalah sebuah tatanan yang mengatur mekanisme suksesi internal

¹⁰¹ Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Pandangan dan Pendapat Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap Rancangan UU Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jakarta, 16 Juli 2010.

¹⁰² *Wali Palimbangan* adalah terdiri dari paman, ulama, dan kerabat, yang tugasnya mendampingi Sultan yang tidak atau masih belum memenuhi syarat secara teknokratis.

kepala daerah memangku jabatan lain sebagai pejabat Negara, maka pelaksanaan tugas wakil kepala daerah dijalankan sepenuhnya oleh kepala daerah¹⁰³.

5. Prinsip Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat

Dari aspek organisasi dan manajemen, kepala daerah merupakan figur atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi manajerial, kepemimpinan, pembinaan, dan pelayanan serta tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan tanggungjawab kepala daerah.

Dari aspek pelayanan, kepala daerah juga merupakan komponen yang strategis dalam mengupayakan terwujudnya pelayanan yang berkualitas baik internal maupun eksternal kepada masyarakat. Kepemimpinan kepala daerah yang menerapkan pola dan strategi mendengarkan, merasakan, menanggapi dan mewujudkan keinginan, aspirasi dan tuntutan, dan kepentingan masyarakat serta tuntutan organisasi merupakan kekuatan dalam upaya mewujudkan peningkatan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat.

Dari aspek hierarki, kepemimpinan kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota) berada di posisi kepemimpinan tingkat menengah, di atasnya terdapat kepemimpinan yang dijalankan oleh presiden beserta para menternya, dan di bawahnya terdapat kepemimpinan yang dijalankan oleh camat dan lurah. Kepala daerah bertanggungjawab sepenuhnya atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya masing-masing. Kepala daerah harus mampu berperan sebagai motor, pelopor, kreator, inovator dan pemikir, perencana, pelaksana dan evaluator serta pengendali berbagai kebijakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

¹⁰³ Penjelasan Sri Sultan di hadapan Komisi III DPR RI saat melakukan kunjungan kerja di Yogyakarta dalam masa persidangan II Tahun 2009 – 2010 tanggal 2 Februari 2010

Mengingat kepala daerah mempunyai peranan yang cukup signifikan dalam keberlangsungan bangsa dan negara RI, maka pelaksanaan Pilkada terus mengalami dinamisasi disesuaikan dengan kondisi politik dan ketatanegaraan bangsa Indonesia.

Reformasi konstitusi mengamanatkan agar pengisian jabatan setiap tingkatan pemerintahan dilakukan secara demokratis. Karena itu, tidak hanya presiden dan wakil presiden yang dipilih secara langsung, tetapi pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga harus melalui mekanisme pemilihan secara langsung, walaupun hingga saat ini makna demokrasi dari ketentuan konstitusi tersebut masih menjadi bahan perdebatan karena yang dikatakan demokratis tidak selalu identik dengan pemilihan secara langsung.

Mencermati pelaksanaan Pilkada yang berlangsung selama ini, telah banyak menyisakan permasalahan, mulai dari tidak validnya data peserta Pemilu, *money politic*, keberatan terhadap penetapan hasil sampai pada akuntabilitas kandidat. Selain itu, biaya pelaksanaan Pilkada juga mahal. Itu belum termasuk kerugian dari aksi beringas massa pendukung yang kalah sebagai akibat dari ketidakpuasan pelaksanaan Pilkada. Semua ini menunjukkan bahwa pengisian jabatan pemimpin di tingkat lokal mulai dari gubernur, bupati dan walikota melalui mekanisme pemilihan secara langsung perlu dikaji ulang untuk selanjutnya dicarikan formula yang lebih tepat.

Hakekat Pilkada sesungguhnya menjanjikan praktek demokrasi yang didukung oleh nilai-nilai politik yang rasional, rakyat secara cerdas dan kritis memilih pemimpin yang berkualitas, mengetahui persoalan di daerahnya, sehingga diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Namun demikian, jika menengok pelaksanaan Pilkada yang berlangsung selama ini, nampaknya harapan tersebut kecil kemungkinannya dapat diwujudkan.

Berkaitan dengan pengangkatan dan penetapan Sri Sultan Hamengkubuwana dan Sri Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, mengisyaratkan sebagai perpaduan bentuk

kepemimpinan kultural-tradisional (Sri Sultan dan Sri Paduka Pakualam) dan legal-rasioal (gubernur dan wakil gubernur). Sebagai pemimpin kultural, telah diatur oleh *paugeran* atau *pranatan* yang berlaku dalam internal masing-masing keraton dan kadipaten.

Di dalam *paugeran* telah dirumuskan segi-segi penting yang berkaitan dengan filosofi / pandangan dunia tentang negara (kerajaan), konsep raja, kedudukan raja, dan syarat-syarat menjadi raja yang ideal. Konsep tentang raja tercermin dalam gelar raja *Sampeyan Dalem Inggang Sinuhun Kanjeng Sultan Hamengkubuwana Senopati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Kalifatullah*. Sedangkan persyaratan menjadi raja telah diatur pada Serat Puji yang secara jelas merumuskan sepuluh pokok syarat menjadi raja sebagai berikut : (1). Raja harus sudah akil balig (dewasa); (2). Raja harus alim, adil, berbuat kebajikan (ikhsan), halus tutur katanya, pintar membaca karya tulis dan berguru pada ahli ilmu (pengetahuan), dan suka belajar dan menimba pengalaman orang lain, termasuk pengalaman dari masa lalu; (3). Raja harus dapat memilih pembantunya yang berbudi, lancar berbicara, dan terampil bekerja; (4). Raja harus sabdanya, tampan rupanya, sedap dan manis bicaranya, dan penampilannya mengesankan; (5). Raja harus dermawan dan tidak boleh kikir; (6). Raja harus selalu berbuat baik; (7). Raja harus berani berperang, bersikap perwira di medan laga, dan mampu memimpin perang; (8). Raja diharapkan makan secukupnya; (9). Raja diharapkan tidak banyak berhubungan dengan wanita dan gadis-gadis; (10). Utamanya raja itu priya.

Dengan memperhatikan konsep tentang raja dan dipenuhinya sepuluh persyaratan menjadi raja tersebut diharapkan raja / gubernur dan wakil gubernur mampu memajukan kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian kelangsungan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai pendukung NKRI akan semakin kuat dan mantap di masa depan.

6. Prinsip Musyawarah dalam Pengambilan Keputusan

Daerah Istimewa Yogyakarta berasal dari 2 kerajaan Jawa (Projo Kejawen), Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dengan rajanya masing-masing yang bergabung dengan NKRI. Itulah sebabnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Sultan dan Paku Alam yang bertahta. Dengan demikian, Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan kelanjutan dari kekuasaan monarki¹⁰⁴ Jawa di masa silam.

Monarki merupakan bentuk pemerintahan kerajaan yang tumbuh di masa silam dan hingga saat ini masih ada yang bertahan. Monarki dengan sistem absolut atau morakhi dengan kecenderungan otoritarianisme telah hancur, mengalami kebangkrutan dan digilas rakyat, diganti dengan sistem kekuasaan yang baru yang berbasis pada kedaulatan rakyat, namanya demokrasi. Dalam sistem yang baru ini semua manusia merupakan warga-warga yang memiliki kesederajatan dan berpeluang yang sama untuk menjadi pemimpin. Penguasa yang muncul adalah pilihan rakyat.

Pandangan untuk menebas monarkhi dan menggantikannya dengan demokrasi mulai menguat di Indonesia, karena pengalaman pahit pada era orde baru. Penyelenggaraan pemerintahan yang diperlihatkan rezim Soeharto dirasakan sangat otoritarianistik tak ubahnya sistem monarki absolut. Semangat untuk menggulingkan Soeharto mirip dengan semangat untuk menurunkan sang Raja absolut. Kemudian, dengan penuh euforia, masyarakat menggantikan dengan sistem demokrasi yang merupakan antitesis monarki.

Dalam konteks pemerintahan di daerah, masyarakat juga menghendaki dibukanya keran-keran demokrasi yang selama ini tersumbat. Para Gubernur dicap sebagai antek-anteknya "Soeharto" di masa silam. Karena itulah masyarakat

¹⁰⁴ Monarki adalah bentuk pemerintahan dengan kekuasaan di tangan seorang raja. Monarki dari kata Yunani *Monarchia* (kekuasaan seseorang), yaitu *monos* (sendiri) dan *Arche* (pemerintahan atau kekuasaan), sistem monarki ada beberapa macam, yaitu monarki absolut, di mana raja penguasa tertinggi, pembuat hukum, penafsir dan pelaksana hukum. Monarki konstitusional, di mana kekuasaan raja dibatasi konstitusi, ia menjalankan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR, kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh lembaga lain. Monarki pemilihan, raja adalah naik tahta karena proses pemilihan. Lihat Haryadi Baskoro, Sudomo Sunaryo, *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogyakarta*, ctk 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 161-162.

menhendaki Pilkada sebagai strategi baru untuk memperoleh pemimpin baru yang sesuai dengan selera masyarakat.

Ketika semangat demokrasi seperti diperhadapkan dengan situasi di DIY, persoalannya menjadi rumit. Keberlanjutan monarki Kasultanan dan Pakualaman yang eksis dalam pemerintahan daerah di DIY tidak bisa dipandang sebagai peninggalan pola lama “Orde Baru”. Masalah DIY bukan monarkhi versus demokrasi. DIY lebih merupakan masalah historis. Meskipun demikian DIY tetap berkaitan dengan karakteristik kemonarkian. Kalau Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur DIY) harus dijabat oleh Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertahta, itu berarti DIY tidak jauh berbeda dengan monarki. Kepemimpinan DIY bersifat turun temurun.

Secara logika, sistem turun temurun dimungkinkan banyak mengandung kelemahan. Bagaimana jika Sri Sultan dan Adipati Paku Alam melakukan kesalahan? Apakah yang bersangkutan tidak dapat diturunkan. Bagaimana jika Sri Sultan dan / atau Adipati Paku Alam naik tahta ketika masih usia di bawah umur? Dan bagaimana jika Sri Sultan dan/atau Adipati Paku Alam tidak memiliki putra laki-laki?. Kondisi tersebut sudah tentu akan muncul konflik, yang bukan saja konflik internal, tetapi juga dimungkinkan terjadi konflik eksternal.

Dalam sejarah monarki di Jawa, perebutan kekuasaan merupakan hal yang biasa. Pada jaman Singosari Ken Arok merebut kekuasaan dari Tunggul Ametung dengan kekerasan. Pada jaman Mataram, Panembahan Senopati membunuh Ki Ageng Mangir yang dianggapnya memberontak. Padahal Ki Ageng Mangir adalah menantu Panembahan Senopati sendiri.

Ketika masa jabatan Sri Sultan Hamengku Buwana X sebagai Gubernur DIY akan berakhir dan ada kerabat Keraton terlihat berambisi untuk menduduki posisi Gubernur DIY, di situlah tanda-tanda terjadinya konflik dan perpecahan di kalangan internal Keraton.

Guna menghindari konflik yang mendorong timbulnya perpecahan tersebut, Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM (JIP UGM), mengusulkan perlunya modifikasi atas sistem monarki di DIY. Tim JIP UGM, mengusulkan

sebuah sistem pemerintahan monarki konstitusional.¹⁰⁵ Visi dari sistem ini adalah menjamin berlangsungnya pemerintahan yang demokratis dan sekaligus keberlanjutan institusi Kasultanan dan Paku Alaman sebagai warisan budaya bangsa dan dunia. Adapun penerapan prinsip-prinsip monarki konstitusional ini adalah: *pertama*, diadakan pemisahan antara institusi monarki,¹⁰⁶ dengan institusi demokrasi¹⁰⁷ ; *kedua*, Institusi monarki berfungsi sebagai simbol pemersatu dengan kemenangan strategis terbatas dalam pemerintahan sehari-hari; *ketiga* , institusi demokrasi menjalankan pemerintahan sehari-hari ; *keempat*, institusi monarki merupakan institusi tunggal yang diwujudkan melalui institusi pengageng Keistimewaan yang merupakan kesatuan dari Sri Sultan dan Adipati Paku Alam.

Pemikiran akademik dari JIP UGM tersebut patut mendapat apresiasi, karena mencoba memadukan sistem monarki dan sistem demokrasi secara kreatif dan aplikatif. Akan tetapi usulan tersebut perlu diberi catatan sebagai berikut. *Pertama*, substansi yang diusulkan akan merubah esensi DIY yang semula ; *kedua*, substansi yang diusulkan akan membawa DIY kembali pada jaman kolonial di mana Sultan dan Paku Alam tidak berkuasa penuh; *ketiga*, usulan tersebut melemahkan kekuasaan Sri Sultan dan Paku Alam, menjadi terpinggirkan dan kemudian padam dengan sendirinya.

Pemikiran akademik dari JIP UGM, itulah yang selanjutnya dijadikan landasan oleh Pemerintah untuk memperkuat pendiriannya agar Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dipilih secara langsung seperti yang diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sebagai berikut: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.”

Pengertian dipilih secara demokratis banyak ditafsirkan sebagai dipilih secara langsung. Dipilih secara demokratis tidak identik dengan dipilih secara langsung. Pandangan yang berkembang mengenai demokrasi di Indonesia masa kini terlalu sempit dan tidak bersandar pada dasar filosofis bangsa Indonesia.

¹⁰⁵ Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, *op cit*, hlm. 166

¹⁰⁶ Institusi Monarki dijabat oleh Pengageng Keistimewaa Sri Sultan dan Paku Alam,

¹⁰⁷ Institusi Demokrasi dijabat oleh Gubernur dan DPRD dipilih melalui Pilkada

Bahkan ada yang mendefinisikan bahwa satu-satunya demokrasi hanya melalui pemilihan langsung.

Membangun demokrasi di Indonesia, semestinya harus bersandarkan pada Pancasila khususnya sila keempat :“Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan / Perwakilan”. Prinsip ini adalah dasar filosofis yang merupakan pokok kaedah negara yang fundamental, oleh karenanya tidak dapat diubah-ubah oleh siapapun.

Euforia pemilu dan Pilkada meninggalkan kekhasan demokrasi Indonesia yang berbasis kekeluargaan. Wajah demokrasi Indonesia serta merta bermetamorfosa menjadi westernistik. Seperti kata Edi Swasono, bahwa kita mulai tidak mempercayai Pancasila dan malah lebih kagum dengan ideologi orang bule.¹⁰⁸

Jika di Daerah Istimewa Yogyakarta pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak diadakan melalui pilkada langsung melainkan melalui mekanisme penetapan, maka hal ini tidak berarti bertentangan dengan demokrasi Pancasila. Bahkan kehidupan politik di DIY merupakan suatu bentuk penghayatan dan pengamalan akan demokrasi permusyawaratan yang berbasis pada kehidupan yang dilandasi oleh semangat kekeluargaan.

Kehidupan sosial politik berbasis kekeluargaan, seperti inilah yang akan menjadi jati diri dari Keistimewaan Yogyakarta. Hal ini ditunjukkan dari peristiwa KGPH Herjuno Darpito yang kemudian menjadi KGPH Mangkubumi dan selanjutnya menjadi pemimpin Keraton Yogyakarta sebagai Sri Sultan Hemengku Buwana X adalah merupakan kesepakatan dari hasil musyawarah internal para rayi dalem (adik-adik kandung), sederek dalem (adik lain ibu) dan sentono dalem (paman, bibi, dan sepupu).