

Pengisian Jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Kerangka Negara Demokratis

Aisyah Ramadhania¹

Abstrak

Indonesia harus mengakomodir keberagaman daerah dan menuangkannya ke dalam konstitusi sebagai supreme law of the land. Keberagaman daerah yang mencakup daerah istimewa dan daerah khusus tidaklah merusak tatanan Bhineka Tunggal Ika. Yogyakarta memiliki keistimewaan berdasarkan fakta historis yang menimbulkan corak berbeda dalam negara yang demokratis, salah satunya adalah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang bercorak monarki.

Kata kunci : demokratis, Gubernur, Yogyakarta.

A. Pendahuluan

Keberagaman daerah di Indonesia telah diakomodir dalam Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya akan disebut dengan UUD 1945), namun pasca perubahan UUD 1945, daerah-daerah yang beragam tersebut diakui melalui penegasan daerah yang khusus dan istimewa dalam konstitusi. Penegasan ini menimbulkan banyak diskursus di dalam ketatanegaraan di Indonesia, salah satu diskursus terkait daerah khusus dan istimewa adalah pengangkatan Sri Sultan Hamengkubuwono yang menjadi anomali pengisian jabatan kepala daerah di negara demokratis.

¹ Penulis merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dengan NPM 110110100026, yang sekarang menjabat sebagai Kepala Departemen PPSDMO PLEADS (Padjadjaran Law Research & Debate Society)

B. Pembahasan

Asal mula Yogyakarta menjadi salah satu daerah istimewa di wilayah Negara Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari fakta historis, bahwa secara *de facto* dan *de jure* Kesultanan Yogyakarta adalah wilayah yang merdeka dan terlepas dari kekuasaan Hindia Belanda. Bergabungnya Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ditandai dengan pernyataan Sri Sultan Hamengkubuwono IX tanggal 5 September 1945 yang kemudian dikenal dengan “Maklumat Kasultanan Ngayogyakarta”. Dalam Maklumat Kasultanan Ngayogyakarta, secara eksplisit menyatakan bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat (Yogyakarta) yang bersifat kerajaan adalah bagian dari Negara Republik Indonesia yang merupakan daerah istimewa, oleh karena itu pemerintahan dan kekuasaan-kekuasaan lain di Yogyakarta menjadi urusan Yogyakarta sendiri². Kemudian Yogyakarta menjadi sebuah Provinsi Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1990 dan berlaku pada tanggal 15 Agustus 1990.

Selama proses perumusan UUD 1945, perumus UUD 1945 telah mengakomodir daerah - daerah istimewa yang ada di Indonesia di dalam konstitusi. Hal ini tercantum dalam pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan : *"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar pemusyawaratan dalam system pemerintahan negara, dan hak-hak asal – usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."*

Mr. Soepomo sebagai salah satu perumus UUD 1943 menjelaskan maksud dari *"hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa"* yaitu :

“Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga. Daerah-daerah yang bersifat istimewa itu ialah pertama, daerah kerajaan (Kooti), baik di Djawa maupun diluar djawa, daerah-daerah yang dalam

² Dictum 1 Amanat Kasultanan Yogyakarta 5 September 1945 dan Dictum 1 Amanat Kadipaten Paku Alaman

bahasa belandanya dinamakan *zelfbesturende landschappen*. Kedua, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli ialah *Dorfgemeinschaften*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli seperti desa di Jawa, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh. Maksud panitia ialah hendaknya adanya daerah-daerah istimewa tadi ialah daerah kerajaan (*zelfbesturende landschappen*) dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya asli."³

Pasca amandemen UUD 1945, banyak terdapat pasal di UUD 1945 yang mengalami perubahan baik penambahan ataupun pengurangan. Setelah perubahan, pasal mengalami perubahan. Perubahan pasal 18 UUD 1945 tidak hanya sekedar mengalami penambahan pasal tetapi memuat berbagai konsep atau paradigma baru atau paradigma yang lebih tegas dibandingkan pasal 18 yang lama⁴. 18B ayat (1) UUD 1945 berbunyi : “ Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur oleh undang-undang”. Kalimat “hak-hak asal-usul dalam daerah- daerah yang bersifat istimewa” tidak lagi digunakan. Penghapusan kalimat tersebut dapat mereduksi nilai-nilai historis daerah istimewa di Indonesia, termasuk Yogyakarta namun UUD 1945 tetap mengakomodir keberadaan daerah yang bersifat istimewa di Indonesia.

Dalam Pasal 18 ayat(4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis,” Ketentuan pemilihan yang diharuskan bersifat demokratis ini dijabarkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pemilihan itu diharuskan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memuat tentang tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah beserta penyelenggaraannya. Dalam undang-undang ini kepala daerah dan

³ RM B. Kusumah, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: FH UI,2004), hlm 362-363

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong ajar Otonomi Daerah*, cetakan keempat,(Yogyakarta : Pusham FH UII, 2000), hlm X

Wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan wewenang Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Dalam rangka mengakui satuan pemerintahan yang bersifat istimewa, Yogyakarta melalui Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki mekanisme tersendiri untuk memilih gubernur secara demokratis, yaitu gubernur harus bertahta Sri Sultan Hamengkubuwono dan wakil gubernur bertahta sebagai Adipati Paku Alam yang untuk dikukuhkan. Sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, Gubernur dipilih secara demokratis.

Selain Daerah Istimewa Yogyakarta, daerah-daerah berotonomi khusus lainnya telah memiliki pengaturannya sendiri. DKI Jakarta diatur dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN 2007 No.93; TLN 4744), kekhususan bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (LN 2006 No 62 TLN 4633). Sementara itu, kekhususan Provinsi Papua diatur dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Tahun 2001 No.135 dan Tambahan Lembaran Negara

⁵ J. Kaloh, *Mencari Bentuk otonomi Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hlm 72

No. 4151) yang telah diubah dengan Perpu No. Tahun 2008 (LN Tahun 2008 No. 57 dan TLN No. 4843).

Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi dalam wawancara dengan Jawa Pos National Network (JPNN) mengatakan bahwa:

“Keistimewaan jogia ini, kalau definisi monarki yang sederhana itu kan, government by the one, jadi dari raja secara turun temurun, kan seperti itu. Di satu pihak ada demokrasi, ada tuntutan dari UUD pasal 18, mengatakan dipilih secara demokratis. Itu bukan kata presiden, tapi UUD. Jadi presiden mempertimbangkan kondisi monarki dengan amanat UUD itu, itu yang akan dibahas dan belum disimpulkan.”⁶

Pendapat yang menyatakan bahwa Gubernur harus dipilih secara demokratis berdasarkan amanat konstitusi pasal 18 ayat tidaklah salah. Namun, ketentuan pasal 18B ayat(1) konstitusi menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Berdasarkan penafsiran gramatikal, diletakkannya pasal lafal *"Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."* setelah pasal

18 ayat(4) menunjukkan bahwa Negara mengizinkan dan mengakui adanya pengecualian dalam pengelolaan pemerintahan daerah, terutama diperuntukan bagi daerah khusus atau daerah istimewa.

Di Indonesia terdapat daerah dengan otonomi khusus lainnya yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta dikarenakan kekhususan yang melekat pada DKI Jakarta sebagai ibukota Negara. Kekhususan tersebut juga berdasarkan pengakuan oleh pasal 18B ayat(1) UUD 1945⁷. Sama dengan konsep kekhususan yang diusung oleh DKI Jakarta, keistimewaan Yogyakarta merupakan hal yang konstitusional.

⁶ <http://jpnn.com/read/2010/01/78528>

⁷ Rusdianto S, Polemik Keistimewaan Yogyakarta. FH Universitas Narotama Surabaya, hlm 16

C. Penutup

Yogyakarta bukanlah suatu daerah yang menganut bentuk pemerintahan monarki absolut yang tidak dapat dikontrol oleh masyarakat. Gubernur dapat dikontrol oleh rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat dan gubernur tetap bertanggung jawab langsung kepada Presiden, hal ini sesuai dengan Maklumat Kasultanan Ngayogyakarta pada 5 September 1945. Mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY menjadi ciri tersendiri yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, tanpa mengurangi sedikitpun nilai-nilai demokrasi yang diamanatkan oleh konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Bagir Manan, 2000. Menyongsong Ajar Otonomi Daerah, cetakan keempat, Yogyakarta : Pusham FH UII

Dictum 1 Amanat Kasultanan Yogyakarta 5 September 1945 dan Dictum 1 Amanat Kadipaten Paku Alaman

J.Kaloh, 2007. Mencari Bnetuk Otonomi Daerah, Jakarta: Rineka Cipta.

Rusdianto S. Polemik Keistimewaan Yogyakarta. FH Universitas Narotama Surabaya

RM.A. B. Kusumah, 2004. Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta: FH UI