

Polemik keistimewaan Yogyakarta kembali menjadi wacana serius dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pertanyaan muncul ketika eksistensi “sistem pemerintahan DIY yang bercorak monarkhi” dewasa ini dianggap kurang sesuai dengan “sistem demokrasi”. Bagi negara yang menyebut dirinya sebagai negara yang demokratis maka hal ini akan membawa pada konsekuensi terhindarnya masyarakat dari sistem pemerintah yang tirani, penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia, memberi kebebasan umum, memberi pada semua orang untuk menentukan nasib sendiri, memberi otonomi moral, menjamin perkembangan manusia menjadi lebih baik dan menghargai kepemilikan pribadi.⁹⁸

⁹⁸ Suko Wiyono, "Pemilu Multi Partai dan Stabilitas Pemerintahan Presidensial di Indonesia", *Jurnal Konstitusi Universitas Wisnuwardhana*, Vol. I, No. 1, 2009, . 9.

[illegible]

Sementara Tahun 1950¹⁰⁰. Oleh karena itu, sebagai syarat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan¹⁰¹. Menurut *International Commission of Jurist*, Bangkok bahwa “penyelenggaraan pemilihan umum yang diatur dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi *law*”¹⁰².

Indonesia, salah satu perubahan yang signifikan D 1945 (1999-2002) adalah bahwa cara pengisian staf dan eksekutif, baik di tataran nasional, mau

Sementara Tahun 1950¹⁰⁰. Oleh karena itu, sebagai syarat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan¹⁰¹. Menurut *International Commission of Jurist*, Bangkok bahwa “penyelenggaraan pemilihan umum yang diatur dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi *law*”¹⁰².

Indonesia, salah satu perubahan yang signifikan D 1945 (1999-2002) adalah bahwa cara pengisian staf dan eksekutif, baik di tataran nasional, mau

Sementara Tahun 1950¹⁰⁰. Oleh karena itu, sebagai syarat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan¹⁰¹. Menurut *International Commission of Jurist*, Bangkok bahwa “penyelenggaraan pemilihan umum yang diatur dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi *law*”¹⁰².

Indonesia, salah satu perubahan yang signifikan D 1945 (1999-2002) adalah bahwa cara pengisian staf dan eksekutif, baik di tataran nasional, mau

Sementara Tahun 1950¹⁰⁰. Oleh karena itu, sebagai syarat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan¹⁰¹. Menurut *International Commission of Jurist*, Bangkok bahwa “penyelenggaraan pemilihan umum yang diatur dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi *law*”¹⁰².

Indonesia, salah satu perubahan yang signifikan D 1945 (1999-2002) adalah bahwa cara pengisian staf dan eksekutif, baik di tataran nasional, mau

Sementara Tahun 1950¹⁰⁰. Oleh karena itu, sebagai syarat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan¹⁰¹. Menurut *International Commission of Jurist*, Bangkok bahwa “penyelenggaraan pemilihan umum yang diatur dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi *law*”¹⁰².

Indonesia, salah satu perubahan yang signifikan D 1945 (1999-2002) adalah bahwa cara pengisian staf dan eksekutif, baik di tataran nasional, mau

Selain itu, Indonesia telah menganut bentuk pemerintahan republik [vide Pasal 1 ayat (1) UUD 1945] dan pemilihan umum (Pemilu) merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur¹⁰³. Sehingga secara teoritis, pada sebuah sistem Pemilu biasanya berisikan pola pemberian suara, yang memberikan kemungkinan bagi pemilih untuk menentukan preferensinya, memilih partai atau individu yang menjadi calon dalam Pemilu. Secara konstitusional keberhasilan pemilihan umum terletak pada sejauh mana pemilu tersebut mencerminkan kedaulatan rakyat, mulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penentuan hasil pemilu, dengan sasaran tercapainya pemerintahan yang kuat (stabil dan efektif), yang didukung oleh kekuatan politik di parlemen.¹⁰⁴

¹⁰³ A. Mukthie Fadjar, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia", *Jurnal Konstitusi Universitas Kanjuruhan Malang*, Vol. II No. 1, 2009,,. 5.

¹⁰⁴ Johan Erwin Isharyanto, "Pemilihan Umum Dalam Perspektif Budaya Hukum Berkonstitusi", *Jurnal Konstitusi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, Vol. II, No. 1, 2009, 83-84

Berdasarkan pernyataan Presiden tersebut, pada dasarnya terdapat 3 pilar yang mesti ditegakkan, dalam membangun dan merumuskan keistimewaan DIY, yaitu: (1) sistem nasional dan NKRI yang semuanya ada dalam UUD 1945; (2) keistimewaan Yogyakarta itu sendiri yang harus nyata dan dapat diwadahi, dan (3) implementasi dari nilai dan sistem demokrasi. Akibat, pernyataan tersebut terdapat *missunderstanding* sehingga *kawula ngarsa* di *Ngayogyakarta* (masyarakat Yogyakarta) angkat bicara. Mereka menganggap, bahwa pemerintah (yang dalam hal Presiden SBY) telah melakukan insensi terhadap keistimewaan DIY. SBY dianggap tidak memahami nilai-keistimewaan DIY itu sendiri, baik dari sudut pandang histories, filosofis, dan yuridis.

[illegible]

Sementara mengenai konteks keistimewaan Joko Suryo menyatakan, ”mengenai konteks keistimewaan pada masa kemerdekaan, jelas tercantum dalam Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan HB IX dan Paku Alam (PA) VIII. Amanat itu menyatakan penggabungan diri Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman ke dalam NKRI dengan status daerah istimewa yang memiliki kekuasaan penuh untuk mengatur wilayahnya. Amanat itu dijawab Presiden Soekarno dengan menyerahkan Piagam Kedudukan kepada Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII sebagai tanda persetujuannya pada 6 September 1945 (ter- tanggal 19 Agustus 1945). Hal itu juga tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945, sebelum perubahan, yang menyatakan, negara menghormati daerah yang memiliki status istimewa.¹⁰⁶

¹⁰⁵ <http://Indonesia.liek.blogspot.com/keistimewaan.Yogyakarta.sejarah.html>. Diakses Senin 29 November 2010

[illegible]

Mengklarifikasi *statemen* 26 November 2010 sebagaimana tersebut di atas, selanjutnya Presiden SBY mengadakan konferensi pers pada hari Kamis 2 Desember 2010. Salah satu *statemennya* adalah, bahwa: untuk kepemimpinan dan posisi gubernur DIY lima tahun mendatang yang terbaik dan yang paling tepat, tetap Sri Sultan Hamengkubuwono X". Pernyataan SBY inipun masih mengundang polemik, bagi masyarakat DIY, apabila *statemen* tersebut dicermati secara mendalam masih terdapat klausul yang mempertanyakan kembali sistem penetapan Sri Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paku Alam sebagai Gubernur dan wakil Gubernur DIY saat sekarang. Hal ini cukup dipahami dari pernyataan, bahwa "untuk lima tahun ke depan ...". Lalu bagaimana setelah lima tahun, apakah sistem penetapan tersebut tidak berlaku lagi?

¹⁰⁷ *Ibid.*

Berdasarkan uraian tersebut senyatanya baik secara historis maupun yuridis pembahasan Keistimewaan DIY telah menimbulkan polemik, sehingga yang akan dikaji lebih mendalam, terdapat beberapa hal, yaitu :

- ## **B. Makna Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)**

[illegible]

Bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik, yang dijalankan berdasarkan desentralisasi (Pemerintahan Daerah), dengan otonomi yang seluasluasnya¹⁰⁸. Hal ini dapat disimpulkan dari substansi semua undang-undang pemerintah daerah tersebut pada dasarnya memberikan otonomi kepada daerah. Adapun pola otonomi daerah yang di anut sebagai berikut.

Pertama, otonomi seluas- luasnya kepada daerah dan sistem rumah tang- ga nyata, diatur dalam UU No. 1 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948; *kedua*, otonomi nyata dan luas, diatur dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965; *ketiga*, otonomi nyata dan bertanggung-jawab, diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974; dan *keempat*, otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab, diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁰⁸ Laica Marzuki, “Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 4, 2009, 10.

dasar keistimewaan dan kekhususan daerah-daerah tersebut? Aceh disebut istimewa karena memang dalam sejarahnya didasarkan atas kompromi untuk mengadakan integrasi dengan NKRI. Aceh adalah satu-satunya wilayah NKRI yang dahulunya tidak pernah mengalami penjajahan oleh bangsa Barat seperti Belanda, Portugis maupun Inggris.¹⁰⁹ Oleh karena itu proses integrasi dengan NKRI berbeda dengan wilayah- wilayah daerah yang lain. Yogyakarta dinamakan istimewa karena latar belakang kesultanan sebagai bentuk pemerintahan keraton Yogyakarta, dan sudah ada sebelum NKRI lahir. Sedangkan Jakarta, dianggap daerah khusus karena sebagai ibukota negara diperlakukan sebagai daerah propinsi yang bersifat khusus, karena karakternya sebagai ibukota negara memang berbeda dari propinsi lainnya.

Selanjutnya, setelah perubahan UUD 1945 juga diadopsi adanya daerah khusus atau daerah istimewa. Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menentukan, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Apa yang dimaksud “negara mengakui”? Apakah pengakuan tersebut harus bersifat retrospektif, yaitu obyek yang diakui harus sudah ada lebih dulu dari pada pernyataan pengakuan, atau dapat juga bersifat proaktif dan “*forward-looking*” di mana obyek yang diakui baru timbul setelah adanya pernyataan pengakuan.

Ketentuan Pasal 18B ayat (1) diadopsi kedalam rumusan UUD 1945 pada Perubahan Kedua tahun 2000, artinya pernyataan pengakuan dalam Pasal 18B ayat (1) itu baru ada pada tanggal 18 Agustus 2000. Karena itu, timbul

¹⁰⁹ Bandingkan dengan Jalatua Hasugian, “Kajian Kritis Historis 350 Tahun Penajajahan Belanda Di Indonesia” *Jurnal Habonaran Do Bona*, Edisi 2, Juli 2009., 5-8.

akui dan dihormati hanya daerah yang sudah ada
at yang menyatakan, bahwa satuan-satuan pem
n dapat memperoleh status istimewa atau khu
lah ketika unit pemerintahan daerah yang dima
daerah istimewa atau daerah khusus, apakah Pa
at dijadikan dasar konstitusional untuk memutus
Pasal 18B ayat (1), apakah yang menjadi
daerah yang baru dapat diberikan status istime
si Papua yang berstatus daerah otonomi khusus s
(1)? Hal ini tentunya berbeda dengan status istime
Yogyakarta.

akui dan dihormati hanya daerah yang sudah ada
at yang menyatakan, bahwa satuan-satuan pem
n dapat memperoleh status istimewa atau khu
lah ketika unit pemerintahan daerah yang dima
daerah istimewa atau daerah khusus, apakah Pa
at dijadikan dasar konstitusional untuk memutus
Pasal 18B ayat (1), apakah yang menjadi
daerah yang baru dapat diberikan status istime
si Papua yang berstatus daerah otonomi khusus s
(1)? Hal ini tentunya berbeda dengan status istime
Yogyakarta.

akui dan dihormati hanya daerah yang sudah ada
at yang menyatakan, bahwa satuan-satuan pem
n dapat memperoleh status istimewa atau khu
lah ketika unit pemerintahan daerah yang dima
daerah istimewa atau daerah khusus, apakah Pa
at dijadikan dasar konstitusional untuk memutus
Pasal 18B ayat (1), apakah yang menjadi
daerah yang baru dapat diberikan status istime
si Papua yang berstatus daerah otonomi khusus s
(1)? Hal ini tentunya berbeda dengan status istime
Yogyakarta.

Negara tahun 1999-2004, pada Bab IV huruf G mengenai Pembangunan Daerah dalam angka 2 antara lain memuat kebijakan otonomi khusus bagi Aceh dan Irian Jaya. Dalam salah satu bagian dari Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Bagian III mengenai Rekomendasi, menyatakan, "... dalam rangka mengembangkan otonomi daerah dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan sungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut: (1) mempertahankan integrasi Aceh dengan menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat; (2) mempertahankan integrasi Irian jaya dengan menyelesaikan kasus pelanggaran HAM melalui proses peradilan yang jujur dan bermartabat.

Selanjutnya Ketetapan MPR-RI No. IV /MPR/2000 menetapkan, "... undang-undang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999- 2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan ..." Ketetapan MPR-RI tersebut merupakan langkah penting dan mendasar peralihan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik kepada sistem desentralistik. Situasi penyelenggaraan pemerintahan negara yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, yang mendasari lahirnya Ketetapan MPR-RI tersebut, turut mengilhami lahirnya Pasal 18B UUD 1945 (Perubahan Kedua).

Secara historis, berdirinya Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan wujud integrasi antara dua kerajaan di Yogyakarta yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman dengan Negara Kesatuan RI berdasarkan kesepakatan antara Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII disatu pihak dan Presiden Soekarno dipihak lain. Daerah Istimewa Yogyakarta yang terbentuk dari gabungan 2 (dua) kerajaan di Yogyakarta itu keberadaannya secara konstitusional dijamin dalam UUD 1945 Pasal 18 dan Penjelasannya yang secara tegas menyatakan sebagai berikut :

¹¹¹ Pembentukan Provinsi Irian Barat Bentuk Baru serta Undang- Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan ProProvinsi Papua untuk pertama kali dibentuk berdasar- kan Undang- Undang Nomor 1/Pnps/1962 tentang Pem- benvinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten- Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat, (LN Tahun 1969 Nomor 47, TLN Nomor 2907). Selanjutnya nama Provinsi IrianBarat digantikan menjadi Provinsi Irian Jaya berdasar- kan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1973 (LN Ta- hun 1973 Nomor 9, TLN Nomor 2997). Atas dasar aspi- rasi tersebut, nama Papua secara resmi dipakai dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Otsus Papua LNRI Tahun2001 Nomor 135, TLN Nomor 4151).

[illegible]

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut. Secara yuridis, bahwa keistimewaan Yogyakarta telah diakui didalam Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 melalui pasal 18B ayat (1) yang dinyatakan bahwa: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang"

Dengan dasar inilah, maka Yogyakarta sebagai daerah istimewa seharusnya tetap dihormati oleh unsur negara yaitu pemerintah, rakyat, Undang-undang. Dalam Undang-undang RI nomor 22 tahun 1948 pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa :

“keistimewaan peraturan daerah istimewa dalam undang-undang ini hanya mengenai kepala daerahnya dalam pasal 18 ayat (5) dan (6) dimana ditentukan bahwa kepala/wakil kepala Daerah Istimewa diangkat oleh pemerintah dari keturunan keluarga yang berkuasa daerah itu dengan

1. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu “eenheidsstaat”, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “staat” juga. Di daerah-daerah yang bersifat autonom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah-pun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
2. Dalam territoir Negara Indonesia terdapat ± 250 “Zelfbesturende lanschappen” dan “Volksgemeenschappen” seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan leh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. (Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasal 18.B).

Berdasarkan Undang-undang nomor 22 tahun 1948 ini secara jelas bahwa yuridis Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sri Sultan dan Paku Alam. Khusus dalam Undang-undang nomor 3 tahun 1950 (BN 1950 No:3), pasal 1 dan 2 dinyatakan bahwa Daerah istimewa Yogyakarta sebagai

Daerah yang meliputi Darerah Kasultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah istimewa Yogyakarta

Yogyakarta adalah sebuah daerah istimewa setingkat Provinsi bukan sebuah Provinsi. Hal ini mengandung konsekuensi hukum dan politik yang amat berbeda terutama dalam hal Kepala daerah dan wakil kepala daerah. DIY Bukan Monarki Konstitusional. Yang menjadi Gubernur adalah Sultan tetapi keluarga Pangeran tidak ada kaitannya dengan Birokrasi.¹¹⁶

¹¹⁴ Undang-undang Nomor 22 tahun 1948
¹¹⁵ Undang-undang nomor 3 tahun 1950
¹¹⁶ Mudjanto, Drs. MA, Kasultanan Yogyakarta, Kadipaten Pakualaman 1974, ctk Kanisius, Yogyakarta.

UU nomor 19 tahun 1950 berisi penambahan kewenangan bagi DIY.

C. Mekanisme Penetapan Gubernur DIY Menurut Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945.

[illegible]

Selanjutnya Penjelasan umum UU No 22/1948 sub 29 dan 30, menyebutkan bahwa 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

[illegible]

Ketentuan mengenai pengisian jabatan Gubernur Kepala Daerah Istimewa selanjutnya ditentukan dalam UU No 1 tahun 1957 yang menggantikan UU No. 22/1948. Pasal 25 menetapkan bahwa:

- Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh keluarga yang berkuasa di zaman sebelum kemerdekaan dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adanya pengaruh, dan diangkat dan diberhentikan oleh: a. Presiden dan Wakil Presiden pada tingkat I.

Ketentuan mengenai pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah melalui mekanisme penetapan (pengangkatan) ini tetap dipertahankan pada beberapa peraturan tentang Pemerintahan Daerah, bahkan pada suatu waktu jabatan tersebut tidak terikat oleh waktu (seumur hidup). Peraturan-peraturan tersebut seperti antara lain PenPres No 6/1959 (Pasal 6 ayat (1) dan (2)), UU No.18/1965, UU No. 5/1970 (Pasal 91 sub b), UUNo.

Satu prinsip penting dalam rangka otonomi daerah,¹¹⁸ adalah bahwa melalui pelaksanaan otonomi daerah, peranan kepala daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional¹¹⁹. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi. Rakyat secara langsung melakukan transfer kedaulatan melalui pemilkada kepada kepala daerah terpilih untuk selanjutnya presiden berhak mengelola negara sesuai dengan rambu-rambu ketatanegaraan sebagaimana telah ditentukan peraturan perundang-undangan¹²⁰.

¹¹⁸ Hakekat Otonomi Daerah adalah penyerahan atau pe- limpahan wewenang atau urusan. Lihat Sri Winarsi, 2008, “Hukum Otonomi Daerah dalam Perspektif Filsafat Ilmu”, *Jurnal Konstitusi LKK Unair*, Vol. 1, No.1, November 2008., 93

¹¹⁹ Titik Triwulan Tutik, 2005, “Pemilihan Kepala Daerah Langsung dalam Perspektif Islam”, *Jurnal Komunikasi dan Informasi Keagamaan*, Vol. 6, No. 4 Oktober 2005, Lembaga Penelitian IAIN Sunan Ampel Surabaya, 361

¹²⁰ Muktiono, “Penegakan Hak Atas Demokrasi Kelompok Rentan Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Indonesia Dalam Sudut Pandang Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009..8.

¹²⁰ Muktiono, "Penegakan Hak Atas Demokrasi Kelompok Rentan Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Indonesia Dalam Sudut Pandang Hak Asasi Manusia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009,.8.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, maka Kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar-daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Konsekuensi logis dari ketentuan tersebut adalah bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus dilaksanakan secara demokratis, dengan memperoleh legitimasi masyarakat secara penuh.

¹²¹ Widodo Ekatjahjana, “Telaah Kritik Atas Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Provinsi Jawa Timur”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 1, 2011, . 54.

[illegible]

Para pekerja demokrasi telah berhasil mengakhiri kekeuasaan rezim otoriter Orba yang telah bercokol dalam perpolitikan nasional selama tiga dasa warsa, dan mendorong terjadinya serangkaian perubahan fundamental dalam Sistem politik dan pemerintahan yang menjadi prasyarat bagi proses panjang

¹²⁶ Zainal Arifin Hoessein, "Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.7, No. 6, 2010, 13.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pada tingkat konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberikan penjelasan bagaimanakah yang di- maksud dengan pemilihan demokratis tersebut? Dalam konteks akademik dan undang- undang memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara, *pertama*; pemilihan dilakukan oleh DPRD, *kedua*; pemilihan secara langsung oleh rakyat.¹²⁹ Merloe menyatakan bahwa ukuran suatu pemilu

¹²⁹ Lihat Saldi Isra', "Peranan DPRD dalam Mewujudkan Otonomi Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Politik Hu- kum Mahasiswa*, No. 04, April-Mei 2000, Padang. Lihat pula, Saldi Isra', 2003, Pemilihan Kepala Daerah Lang- sung: Upaya Melahirkan Pemimpin Ideal di Era Otonomi Daerah, *Jurnal Clavia*, Vol. 4 No. 1, FH Universitas 45 Makassar

Meski demikian, yang menjadi pertanyaan adalah benarkah makna demokratis dalam konteks Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, semata-mata hanya bermakna pemilihan secara langsung oleh rakyat? DPR yang diwakili Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifuddin dalam keterangan tertulis tertanggal 14 Februari 2005 pada sidang Mahkamah Konstitusi untuk putusan perkara gugatan

¹³¹ Ronald Z. Titahelu, "Menguak Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu Legislatif 2009", *Jurnal Konsitusi Fakultas Hukum Universitas Pattimura*, Vol. II, No. 1, Juni 2009, 5

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi selanjutnya mengatakan: Rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 Tetapi hal ini tidak dapat diartikan bahwa pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.... Namun kenyataannya dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang- undang telah memilih cara pilkada secara langsung. Sebagai konsekuensinya asas-asas dan lembaga penyelenggara pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan pilkada.”

[illegible]

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, jelaslah bahwa dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan demokratis menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tidak semata-mata dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan yang dilakukan oleh DPRD, tetapi juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Artinya, bahwa terdapat mekanisme (tata cara) lain dalam proses pengisian jabatan kepala daerah, seperti halnya sistem penetapan Gubernur Kepala Daerah dan Wakil Gubernur Propinsi DIY. Hal ini dengan pertimbangan, bahwa karakter dan kebutuhan masing-masing daerah berbeda sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Dengan demikian sistem penetapan Hamengku

[illegible]

D. Pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Sangat tidak beralasan kalau Daerah Istimewa Yogyakarta bertabrakan dengan Demokrasi, Perjalanan demokrasi sudah tumbuh sejak jaman Yunani Kuno, yang kemudian berkembang hingga saat ini. Sejarah pertumbuhan demokrasi ini ditulis oleh Mahfud MD sebagai berikut:

¹³³ <http://news.okezone.com/read/2010/11/29/337/398252/statement-sby-soal-yogya-picu-polemik>

20

Dalam perkembangannya, demokrasi telah mengalami pasang surut sebagaimana yang dikemukakan oleh Abdullah Yazid berikut ini:

Sebaliknya, demokrasi akan tumbuh kokoh bila di kalangan masyarakat terdapat sikap dan nilai-nilai demokrasi, seperti toleransi, bebas mengemukakan pendapat, menghormati perbedaan pendapat, memahami keanekaragaman dalam masyarakat; terbuka dalam berkomunikasi, serta menjunjung nilai dan martabat sesama manusia. Demokrasi juga harus memiliki nilai percaya diri atau tidak takut mengemukakan pendapat pada orang lain dan saling menghargai.

¹³⁵ <http://www.cidesonline.org>

¹³⁶ David Held, *Demokrasi dan Tataan Global*, dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006), 14

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 pun telah memuat berbagai hak dan kewajiban warga negara serta pemerintah agar terwujud hubungan politik yang demokratis. Dewasa ini, di saat gagasan demokrasi semakin mendunia, bangsa Indonesia didorong oleh semangat reformasi berusaha mewujudkan suatu sistem pemerintah yang demokratis pula.¹³⁷

Karena kedaulatan berada di tangan rakyat, maka segala proses penyelenggaraan negara, termasuk pemilu, harus diserahkan kepada pemiliknya. Kalau pun terjadi perbedaan antara Undang-Undang Dasar Tahun 1945 asli dengan yang telah diamandemen, terletak pada peran MPR. Di masa lalu, lembaga ini dianggap sebagai lembaga tertinggi dan merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Selain daripada itu, demokrasi merupakan bentuk perwujudan menuju suatu tatanan yang demokratis terhadap perwujudan suatu bangsa dan negara dimana tugas penyelenggara negara bertugas untuk memfasilitasi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur.¹³⁸

Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak bertentangan dengan bentuk Negara Indonesia karena Yogyakarta adalah sebuah wilayah dan merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki keistimewaan

¹³⁸ Redi Penuju, *Oposisi Demokrasi dan Kemakmuran Rakyat*, Cetakan I, (Yogyakarta: Pustaka Book Publisher, 2009)l 7

Tidak bertentangnya dengan Negara Indonesia yang berbentuk Kesatuan karena Pemerintahan kerajaan yang dijalankan di Yogyakarta adalah *Monarkhi Kultur* artinya kerajaan yang dipraktekkan dalam pemerintahan daerah hanya bersifat budaya bukan seperti yang ada di Kerajaan Inggris maupun bentuk kerajaan lainnya.

- Negara yang bersusun tunggal, yang disebut dengan Negara Kesatuan
- Negara yang bersusun jamak, yang disebut Negara Federasi.

“Negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.”¹⁴⁰

¹³⁹ Soehino, Ilmu Negara, Ed.3, Cet.3 (Yogyakarta: Liberty, 2000), 224

[illegible]

Dalam perkembangannya lebih lanjut juga beberapa negara telah dilaksanakan asas desentralisasi (penyerahan urusan dari pemerintah pusat ke daerah otonom) untuk menjadi urusan rumah daerah otonom itu. Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan daerah-daerah otonom. Daerah otonom dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴² Penjelasan lebih lanjut mengenai negara kesatuan yang didesentralisasikan tersebut dapat dilihat dari uraian yang dikemukakan oleh Zulfikar Salahuddin, Al Chaidar dan Herdi Sahrasad dalam Ni'matul Huda berikut ini:

Dengan demikian, berdasarkan penjelasan di atas maka dapat diketahui bahwa kekuasaan yang sebenarnya tetap berada dalam genggamannya pemerintah pusat dan tidak dibagi-bagi. Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan

¹⁴³ Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2005), 92

“Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hossein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat . Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara. Dari definisi kedua pakar diatas, menurut Jayadi N.K. bahwa mengandung empat pengertian: pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; kedua, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; ketiga, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; keempat, kekuasaan yang dipencarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.”¹⁴⁴

“...Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.”¹⁴⁵

¹⁴⁴ Sunarno, Siswanto, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Cet.3 (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 13

¹⁴⁵ Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, 93

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan.¹⁴⁷

Daerah Istimewa yang melekat pada Yogyakarta merupakan kesepakatan antara pemerintahan Indonesia dalam sidang PPKI tanggal 19 Agustus 1945 yang diwakili oleh Presiden Soekarno dan Sultan sudah menunjukkan bahwa Yogyakarta melekat pada dirinya suatu daerah yang memiliki keistimewaan.

¹⁴⁶ Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, . 7
¹⁴⁷ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2002), 2
¹⁴⁸ AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah Volume1, No 2, Mei 2013

angat juang yang tinggi yang ditunjang oleh sikap
sar. Selain hal itu, Yogyakarta memiliki tradisi pe
dan sudah berjalan dengan baik secara berkesin
an sampai dengan zaman Republik.

4 Januari 1946, Yogyakarta menjadi ibukota/pu
usat pemerintahan RI di Yogyakarta ini semak
akarta sebagai kota perjuangan. Disatu pihak pen
ngambil manfaat dari potensi wilayah, rakyat, p
merintahan yang ada di Yogyakarta. Yogyakarta
ewa” di dalam wilayah negara RI kondisi ini d
pan 6 September 1945 dari Presiden RI ke

angat juang yang tinggi yang ditunjang oleh sikap
sar. Selain hal itu, Yogyakarta memiliki tradisi pe
dan sudah berjalan dengan baik secara berkesin
an sampai dengan zaman Republik.

4 Januari 1946, Yogyakarta menjadi ibukota/pu
usat pemerintahan RI di Yogyakarta ini semak
akarta sebagai kota perjuangan. Disatu pihak pen
ngambil manfaat dari potensi wilayah, rakyat, p
merintahan yang ada di Yogyakarta. Yogyakarta
ewa” di dalam wilayah negara RI kondisi ini d
pan 6 September 1945 dari Presiden RI ke

angat juang yang tinggi yang ditunjang oleh sikap
sar. Selain hal itu, Yogyakarta memiliki tradisi pe
dan sudah berjalan dengan baik secara berkesin
an sampai dengan zaman Republik.

4 Januari 1946, Yogyakarta menjadi ibukota/pu
usat pemerintahan RI di Yogyakarta ini semak
akarta sebagai kota perjuangan. Disatu pihak pen
ngambil manfaat dari potensi wilayah, rakyat, p
merintahan yang ada di Yogyakarta. Yogyakarta
ewa” di dalam wilayah negara RI kondisi ini d
pan 6 September 1945 dari Presiden RI ke

angat juang yang tinggi yang ditunjang oleh sikap
sar. Selain hal itu, Yogyakarta memiliki tradisi pe
dan sudah berjalan dengan baik secara berkesin
an sampai dengan zaman Republik.

4 Januari 1946, Yogyakarta menjadi ibukota/pu
usat pemerintahan RI di Yogyakarta ini semak
akarta sebagai kota perjuangan. Disatu pihak pen
ngambil manfaat dari potensi wilayah, rakyat, p
merintahan yang ada di Yogyakarta. Yogyakarta
ewa” di dalam wilayah negara RI kondisi ini d
pan 6 September 1945 dari Presiden RI ke

Selain itu Tentara Nasional Indonesia terpaksa keluar kota setelah markasnya diduduki oleh Belanda.

Pemerintahan darurat dibentuk di Bukit Tinggi dengan Syafrudin Prawiranegara sebagai pimpinan untuk mengambil alih urusan pemerintahan. Sebagai satu-satunya pemimpin yang ada di Yogyakarta, Sultan Hamengku Buwono IX berinisiatif melakukan perlawanan. Serangan Umum tersebut dirancang secara sistematis dengan berkonsolidasi dengan Tentara Nasional Indonesia yang berada di luar kota. Serangan Umum 1 Maret 1949 dilaksanakan secara dadakan untuk mengejutkan musuh. Kota Yogyakarta diserang dari segala penjuru, akibatnya ibukota Yogyakarta berhasil dikuasai selama 6 jam. Selain itu serangan ini memberi dampak secara psikologis dan politis dalam usaha mempertahankan Republik Indonesia.

Sultan Hamengku Buwono IX menyadari bahwa semangat prajurit dan rakyat kian merosot. Untuk membangkitkan moral tentara dan rakyat, dirancang penyerangan yang dilancarkan sebelum dilaksanakannya sidang Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dalam melancarkan serangannya, Sultan Hamengku Buwono IX mengirimkan kurir untuk menghubungi Jenderal Sudirman dan komandan gerilya di luar kota untuk mendapat persetujuan dalam melaksanakan serangan. Jenderal Sudirman menyetujui hal tersebut dan mulai terjadi koordinasi antara Sultan Hamengku Buwono IX dengan Letkol Soeharto. Pada tanggal 13 Februari 1949 Sri Sultan Hamngku Buwono IX bertemu dengan Letkol Soeharto. Dalam pertemuan tersebut dibahas rencana serangan dan menanyakan kesanggupan Letkol Soeharto untuk mempersiapkan serangan dalam waktu dua minggu. Menjelang Serangan Umum 1 Maret 1949, pasukan Tentara

Tepat pukul 06.00 tanggal 1 Maret 1949 serangan umum di mulai. Pertempuran ini terjadi di seluruh penjuru kota, pos-pos Belanda di Tugu, Gondolayu, Komando Keamanan Kota, Benteng Vredenburg di serbu secara serentak dan sekaligus mendadak yang mengejutkan tentara Belanda. Pasukan Belanda terkepung dalam markas pertahanan dan hanya dapat meminta bantuan pasukan dari Magelang dan Semarang melalui pesawat intai. Bala bantuan berangkat dari Magelang pukul 11.00 WIB. Akhirnya atas saran Sultan Hamengku Buwono IX Serangan Umum 1 Maret 1949 hanya dilancarkan sampai dengan pukul 10.00 WIB dengan pertimbangan pasukan Belanda yang didatangkan dari luar Yogyakarta serta menghindari jumlah korban yang lebih banyak. Serangan umum 1 Maret 1949 ini mampu membangkitkan semangat rakyat dan prajurit dan secara politis banyak bangsa-bangsa yang simpatik terhadap kasus Indonesia di PBB, sehingga membantu proses diplomasi.¹⁵¹

Swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya dengan sebutan Sultan, Sunan, Raja atau nama adat yang lain. Berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri di wilayah yang bersangkutan, masing-

151 *Ibid*

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami perubahan dari sebuah daerah swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial NKRI.

Salah satu bentuk keistimewaan yang diberikan kepada DIY adalah pada bidang pertanahan yang tertuang Bab X dan Bab XI Undang-Undang Nomor 13 Tahun 201 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Aturan di DIY itu terlepas dari aturan pertanahan yang ada seperti UUPA dan sebagainya. Kraton Yogyakarta adalah pemilik tanah yang ada di DIY, rakyat hanya memiliki hak sewa atau hak pinjam pakai dan biasa disebut magersari apabila pihak Kraton Yogyakarta menginginkan kembali, sewaktu-waktu dapat diambil kembali.¹⁵³

Menurut sejarah, hukum tanah diatur bersama-sama, baik dengan tanah kas desa, tanah penduduk, maupun tanah Kraton itu sendiri. Tanah kas desa di DIY merupakan tanah pemberian dari pihak Kraton Yogyakarta. Berbagai permasalahan yang berkaitan dengan tanah kas desa dapat diselesaikan dengan cara musyawarah serta pemanfaatan tanah tersebut dapat dilakukan secara optimal. Sedangkan Tanah Kraton adalah tanah yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa, masih merupakan milik Kraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta ijin kepada pihak Kraton. Sesuai dengan keadaannya sebagai Daerah Istimewa, Kasultanan

¹⁵³ Sudjito, 1998: 8).

Keistimewaan dalam kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri berlanjut setelah Kasultanan Ngayogyakarta digabung dengan Kadipaten Puro Pakualaman menjadi satu berbentuk provinsi DIY berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Salah satu kewenangan yang menjadi urusan rumah tangga provinsi DIY adalah soal tanah terlepas dari kewenangan pemerintah pusat, dalam soal ini tanah DIY diatur dalam Perda Nomor 5 Tahun 1954 .

Y diatur dalam Perda Nomor 5 Tahun 1954 .

han UUD NRI 1945 (*Amandemen*)

an *Konstitusi* merupakan suatu hal menjadi per
itan dengan hal-hal yang diperoleh dari perub
menyangkut apakah hasil perubahan itu nengga
ukah hasil perubahan itu tidak menghilangkan
tidak terpisahkan dari *konstitusi* yang lama.
modern, paling tidak ada dua system yang be
stusil yaitu *Renewal* (pembaharuan) seperti y
dan Eropa Kontinental dan *Amandement* (perubah

itan dengan hal-hal yang diperoleh dari perub
 menyangkut apakah hasil perubahan itu nengga
 ukah hasil perubahan itu tidak menghilangkan
 tidak terpisahkan dari *konstitusi* yang lama.
 modern, paling tidak ada dua system yang be
stitusil yaitu *Renewal* (pembaharuan) seperti y
 dan Eropa Kontiental dan *Amandement* (perubal

memberlakukan *konstitusi* yang asli. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat 10 orang atau lampiran yang mengeani *konstitusi* asli.

Bangsa Indonesia telah menginginkan terbentuknya suatu system kehidupan berbangsa dan bernegara yang baru, demokratis dengan menempatkan kedaulatan rakyat pada posisi kedaulatan tertinggi. Dengan terjadinya berbagai penyimpangan dalam praktek kenegaraan, baik pada masa pemerintahan Orde Lama (Soekarno), maupun pada masa pemerintahan Orde Baru (Soeharto), yang mengarah kepada kekuasaan yang bersifat sentralistik, tertutup dan otoriter, yang salah satu sumber penyebabnya adalah pada konstitusi Negara kita, yaitu UUD 1945 yang dinilai tidak cukup kuat untuk menampung segenap prinsip-prinsip konstitusi serta prinsip kehidupan yang demokratis maka diperlukan suatu koreksi terhadap *konstitusi*/UUD 1945¹⁵⁴.

¹⁵⁴ hafish-brucelee.blogspot.com/2011/03/perubahan-amandemen-dan-konstitusi.html

keseimbangan) antar lembaga Negara yang ada. Presiden Soekarno dalam pidatonya di depan rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 pernah menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 masih bersifat sementara dan kilat sehingga kelak pada sesudah suasana menjadi lebih tenteram dan stabil dapat dibuat undang-undang dasar baru yang lebih lengkap dan sempurna. Dalam Ayat (2) Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 (lama) dinyatakan bahwa dalam enam bulan sesudah MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) terbentuk, majelis ini bersidang untuk menetapkan undang-undang dasar.

Peluang perubahannya dilandaskan pada Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 yang mensyaratkan harus dihadiri oleh dua pertiga anggota MPR dalam sidang, dan disetujui oleh dua pertiga dari anggota yang hadir, sedang perubahannya harus mempertimbangkan kepentingan aspirasi dengan pelaksanaannya, termasuk pentingnya melibatkan kecermatan dan kehati-hatian serta hal-hal yang memungkinkan akan mengakibatkan kesulitan dalam hal pelaksanaannya, termasuk pentingnya melibatkan masyarakat dalam proses sosialisasi. Perubahan UUD 1945, sesuai dengan Pasal 37, sesungguhnya perubahan itu belum secara lengkap dari rakyat. Oleh karena itu, perubahannya nanti diharapkan dapat meningkatkan kualitas demokrasi dan penegakan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Seperti diketahui bahwa kesepakatan di MPR yang menyatakan tidak dimungkinkannya melakukan perubahan terhadap Pembukaan UUD 1945 menunjukkan masih diterimanya Pancasila sebagai Ideologi Negara mengingat

Sejak era reformasi, MPR hasil Pemilu 1999 telah melakukan empat kali amandemen UUD 1945. yaitu amandemen pertama (19 Oktober 1999), amandemen kedua (18 Agustus 2000), amandemen ketiga (9 November 2001), dan amandemen keempat (10 Agustus 2002). Perubahan pertama sampai keempat UUD 1945 tersebut telah mengubah hampir seluruh sistem ketatanegaraan di negara Indonesia (berbeda dengan sistem ketatanegaraan yang dianut oleh UUD 1945), seperti lahirnya lembaga-lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Adapun perubahan tersebut di antaranya adalah sebagai berikut:¹⁵⁶

- ¹⁵⁵ *Ibid*
¹⁵⁶ <http://www.pusakaindonesia.org/mpr-era-reformasi-telah-mengganti-uud-1945/> Artikel, Dudun Parwanto

Krisis Moneter yang terjadi di beberapa Negara Asia, yang mulai dirasakan pada pertengahan tahun 1997 sampai tahun 1998, membuat gelombang

[illegible]

Ada beberapa tuntutan reformasi yang dianggap mendesak pada saat itu, antara lain sebagai berikut : (1). Amandemen UUD 1945; (2) Penghapusan doktrin Dwi Fungsi ABRI; (3) Penegakan Supremasi Hukum; (4) Penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM); (5) Pemberantasan Korupsi; (6) Kolusi dan Nepotisme (KKN), (7) Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah); (8) Mewujudkan kebebasan Pers, dan (9) Mewujudkan Kehidupan Demokrasi. Langkah utama sebagai terobosan dalam merealisasikan tuntutan di atas adalah melakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tuntutan tersebut sejalan dengan dihapuskannya Tap. MPR RI no. IV/MPR/1983 yang berisi referendum.¹⁵⁸

[illegible]

Pelaksanaan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan oleh MPR sejalan dengan pasal 3 dan pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945, dimana pasal ini menyatakan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan untuk mengubahnya sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR harus hadir, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota yang hadir. Untuk itu dilakukanlah perubahan oleh MPR melalui empat tahap yang dimulai pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Selain merupakan perwujudan tuntutan reformasi, juga sejalan dengan kehendak Soekarno sebagai ketua Penulis Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 menyatakan “ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar Kilat, barangkali boleh pula inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap.”

Setelah memahami pentingnya adanya suatu Perubahan terhadap suatu *konstitusi* maka perlu juga mengetahui amandemen yang dilakukan oleh bangsa Indonesia, amandemen yang terjadi pada Undang-Undang Dasar 1945 diawali dengan desakan untuk mengubah UUD 1945 semakin menguat selama masa kemelut politik dan krisis kepercayaan yang meledak karena dipicu oleh krisis moneter tahun 1997. Luas dan dalamnya krisis yang terjadi waktu itu telah lebih menampakkan kelemahan sistemik UUD 1945 yang asli, yang telah menyebabkannya tidak mampu memberi jalan keluar mengatasi keadaan. Pada dasarnya, ketidakmampuan itu bukanlah sekedar karena kesalahan kebijakan Pemerintah dan ketidakmampuan Presiden serta pejabat pemerintahan lainnya

Sistem MPR yang berlaku masa itu, di mana MPR adalah pelaksana tertinggi kedaulatan rakyat, pemegang kekuasaan tertinggi dan Presiden sebagai pelaksana kekuasaan tertinggi di bawah dan bertanggung jawab kepada (untergerordnet) MPR, tidak memberikan pilihan lain kepada Presiden Suharto kecuali harus melakukan rekayasa untuk menguasai MPR. Sebab, bila MPR tidak dikuasai, pemerintahan akan labil. Sistem MPR hanya akan stabil, tetapi sekaligus otoriter, hanya apabila ada satu partai politik yang menguasai MPR, seperti maksud pendirian PNI (bukan PNI 1926) sebagai Partai Pelopor, untuk menjadi satu-satunya partai di masa awal kemerdekaan¹⁵⁹, atau bila hanya ada satu kekuatan politik dominan, seperti GOLKAR. Gagasan membentuk partai negara itu ditentang oleh Sekutu, yang baru memenangkan PD II, karena menilai bahwa gagasan itu berasal dari pemikiran fasisme militer Jepang¹⁶⁰

¹⁵⁹ Jakob Tobing, Amandemen UUD 1945 dan Reformasi, kamis 27 Maret 2008
¹⁶⁰ *Ibid*

Dengan demikian, nilai-nilai yang terkandung di dalam Pembukaan telah dieksplisitkan ke dalam pasal dan ayat, dan juga ke dalam Penjelasan UUD 1945, dengan menggunakan cara pandang (world view) yang populer pada masa menjelang PD II, yaitu paham *integralistik-totaliter*.

Presiden Suharto berhasil merekayasa sistem MPR dengan membentuk kekuatan 3-jalur, ABRI-GOLKAR- KORPRI yang menguasai MPR dan Pak Harto sendiri adalah pemimpin ke-3 jalur itu, yaitu sebagai Panglima Tertinggi ABRI, Ketua Dewan Pembina GOLKAR dan Kepala Pemerintahan. Dengan demikian, walau Presiden bertunduk dan bertanggung jawab pada MPR namun pada hakekatnya Presiden (Suharto) yang mengendalikan MPR. Dengan konstruksi demikian Pak Harto berhasil mengokohkan kekuasaannya selama lebih dari 30 tahun dan berhasil membawa banyak kemajuan dalam pembangunan. Tetapi sejalan dengan itu harga yang sudah dibayar untuk konstruksi demikian juga sangat mahal. Hilangnya kontrol dan hilangnya kebebasan, termasuk kebebasan pers, dan kenyataan bahwa kekuasaan itu tamak (power tends to corrupt), telah melahirkan banyak penyimpangan yang pada gilirannya telah menghilangkan dukungan yang ikhlas (genuine) dan kepercayaan rakyat pada kepemimpinan beliau. Dari sisi lain, Pak Harto bisa juga dianggap korban dan sekaligus penikmat sistem itu. Apabila partai banyak, apalagi bila tidak ada partai dominan, dan karenanya Presiden tidak bisa menguasai MPR, seperti yang terjadi pada era Pak Habibie dan Gus Dur, maka sistem MPR itu akan merupakan sistem parlementer yang paling buruk.

[illegible]

Negara-negara komunis, Cina dan Vietnam dan Laos, begitu pula negara sosialis-hijau (green socialism) seperti Libya, atau negara non/semi demokratis lainnya, telah menerapkan politik ekonomi pasar untuk menakik kemajuan dunia guna membangun negeri dan mensejahterakan (fisik) rakyat. Paham sentralisasi untuk sebagian telah ditinggalkan. Tetapi kekuasaan politik tetap dimonopoli oleh partai tunggal/partai dominan, walau pembicaraan tentang perlunya demokrasi untuk Cina, but not now, telah mulai diperdengarkan oleh para pemimpinnya.¹⁶²

¹⁶² Jakob Tobing Duta Besar RI untuk Korea Selatan (2004–2008); Ketua PAH I BP-MPR: Amandemen UUD 1945, 1999–2004; Ketua Komisi A: Amandemen UUD 1945 pada ST MPR 2000, ST MPR 2001, SI MPR 2002, dan ST MPR 2003; Anggota KPU (Komisi Pemilihan Umum) 1999–2002; Ketua PPI (Panitia Pemilihan Umum Indonesia) 1999.

Menghadapi perubahan tantangan yang demikian keras dan mendasar, dan agar tetap mampu melangkah maju, setiap bangsa haruslah berusaha melengkapi diri dengan sistem yang dapat membangun kepercayaan dan dukungan rakyatnya. UUD 1945 perlu diperbaiki, agar tujuan merdeka, seperti yang termaktub dalam Pembukaan, dapat diwujudkan melalui struktur dan prosedur bernegara yang lebih handal, yaitu melalui perubahan pasal dan ayatnya. Perubahan mana pada hakekatnya serupa dengan pengembangan organisasi (organizational development) biasa yang harus dilakukan manakala suatu organisasi ingin tujuannya tercapai sementara lingkungan telah berubah. Yang penting adalah kearifan untuk taat asas pada tujuan awal dalam situasi dan kondisi yang berubah.

[illegible]

3. Dasar pemikiran Perubahan UUD

- a. Kekuasaan tertinggi di tangan majelis. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menempatkan MPR sebagai lembaga kekuasaan tertinggi, pemegang kedaulatan rakyat. Dengan penempatan Majelis seperti itu berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balance*) dalam institusi ketatanegaraan.¹⁶⁴
- b. Kekuasaan yang besar pada Presiden. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, memberikan kekuasaan yang sangat besar pada Presiden sebagai kepala eksekutif. Dominasi eksekutif yang berada di tangan presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan dengan dilengkapi berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak Pregogatif (memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.) “menurut Dr. Mas

¹⁶⁴ http://lpmpulsel.net/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=1_25:amandemen-uud-1945&catid=42:widyaiswara&Itemid=203

4. Tujuan Amandemen

Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pembagian kekuasaan Negara secara demokratis dan modern, saling mengawasi dan saling mengimbangi (checkend balances), lebih ketat dan transparan. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan Konstitusional dan kewajiban Negara mewujudkan kesejahteraan social, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan Negara sejahtera.

[illegible]

- Tujuan yang pertama adalah untuk menyempurnakan beberapa aturan dasar yang berkaitan dengan tatanan negara dalam rangka untuk mencapai tujuan nasional yang telah tercantum dalam Alinea ke 4 Pembukaan UUD 1945. Selain itu juga untuk memperkuat atau memperkuat NKRI yang dasar negaranya adalah Pancasila.
- Tujuan yang kedua adalah untuk menyempurnakan aturan dasar yang berhubungan dengan jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat dan juga untuk memperluas partisipasi rakyat atau warga negara dalam pemerintahan agar menjadi negara yang sesuai dengan paham demokrasi.
- Tujuan yang ketiga adalah untuk menyempurnakan aturan dasar yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara secara demokratis dan juga secara modern.
- Tujuan yang keempat adalah untuk menyempurnakan aturan dasar yang berkaitan dengan jaminan dan perlindungan ham (hak asasi manusia) dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945.
- Tujuan yang kelima adalah untuk menyempurnakan aturan dasar yang berkaitan dengan jaminan konstitusional dan kewajiban suatu negara untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyatnya, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara yang maju dan sejahtera.
- Tujuan yang keenam adalah untuk melengkapi aturan dasar yang sangat penting yang sebelumnya mungkin belum ada atau masih kurang terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara dalam mewujudkan negara yang demokratis, sebagai contoh adalah aturan yang berkaitan dengan pemilu dan pengaturan wilayah negara.¹⁶⁶
- Tujuan yang terakhir adalah untuk menyempurnakan aturan dasar tentang kehidupan bernegara dan juga berbangsa yang sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia, selain itu juga untuk mengakomodasikan kecenderungannya untuk masa yang akan datang.

5. Kesepakatan MPR sebelum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen

¹⁶⁶ <http://www.kitapunya.net/2016/02/tujuan-amandemen-uud-1945.html>

Dengan dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, konstitusi telah menjadi sebuah yang lebih demokratis dan modern, suatu konstitusi mampu menjadi panduan dasar dalam penyelenggaraan Negara dan kehidupan bangsa, kini dan masa datang untuk mengantarkan bangsa Indonesia menjadi bangsa yang adil dan makmur lahir bathin dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila. (sambutan Pimpinan MPR RI Dr. H.M. Hidayat Nur Wahid, M.A. dalam Buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).¹⁶⁸

¹⁶⁸ Penulis adalah Widyaiswara Muda LPMP Sulawesi Selatan

Dengan adanya sosialisasi kepada guru-guru, dapat membantu tugas Tim Sosialisasi MPR RI untuk memberikan pemahaman yang lebih luas dan menyeluruh terhadap hasil Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara baik dan benar. Akhirnya, hasil perubahan ini dapat diterima oleh semua komponen anak negeri.

Dasar Hukum yang dilakukan oleh Lembaga Negara atau MPR dalam melakukan Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar (*Konstitusi*) antara lain:

- Kesepakatan dasar dalam perubahan itu adalah tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan Negara

¹⁶⁹ Perubahan terhadap sebuah konstitusi atau UUD dalam suatu negara tentunya dilakukan oleh sebuah lembaga negara yang berkompeten. Di Indonesia kompetensi untuk itu dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebelum adanya perubahan. UUD 1945, kewenangan perubahan UUD yang dilakukan oleh MPR, belum pernah dipergunakan. Bahkan MPR memiliki kebulatan tekad untuk mempertahankan UUD 1945 dan tidak berkehendak melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekuen.

Seiring dengan itu, pada era reformasi yang bergulir pada tahun 1998, kemudian MPR bersidang untuk membahas tentang perubahan UUD 1945 yang berturut-turut dilakukan pada sidang tanggal 19 Oktober 1999 dilakukan perubahan pertama terhadap UUD 1945, tanggal 18 Agustus 2000 dilakukan perubahan kedua, 10 November 2001 dilakukan perubahan ketiga, 10 Agustus 2002 dilakukan perubahan keempat.

Perubahan Pertama mengubah Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Perubahan Kedua mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal19, Pasal 20 Ayat (5) , Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab

[illegible]

Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Perubahan ketiga mengubah dan/atau menambah Pasal 1 Ayat (2) dan (3); Pasal 3 Ayat (1), (3) dan (4); Pasal 6 Ayat (1) dan Ayat (2); Pasal 6A Ayat (1), (2), (3) dan (5); Pasal 7A, Pasal 7B Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7); Pasal 7C, Pasal 8 Ayat (1) dan (2), Pasal 11 Ayat (2) dan (3); Pasal 17 Ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C Ayat (1), (2), (3) dan (4); Pasal 22D Ayat (1), (2), (3) dan (4); Bab VIIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6); Pasal 23 Ayat (1), (2) dan (3); Pasal 23A; Pasal 23C; Bab VIIIA, Pasal 23E Ayat (1), (2) dan (3); Pasal 23F Ayat (1) dan (2); Pasal 23G Ayat (1) dan (2); Pasal 24 Ayat (1) dan (2), Pasal 24A Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5); Pasal 24B Ayat (1), (2), (3) dan (4); dan Pasal 24C Ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Perubahan yang terjadi pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkaitan dengan Eksistensi Kesultanan Daerah Istimewa

[illegible]

“Pasal 18

Penjelasan Pasal 18 :

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu “*eenheidsstaat*”, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” juga. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschaapen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah-pun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- II. Dalam territoir Negara Indonesia terdapat ± 250 “*Zelfbesturende lanschappen*” dan “*Volksgemeens-chappen*” seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

8. Pilkada Langsung dan Implikasinya.

[illegible]

Pasca reformasi tahun 1998 ini banyak mengalami perubahan mendasar yang terjadi dalam sistim ketatanegaraan Indonesia, diantaranya Pemilu tahun 1999 yang bersifat multipartai, dimana dibukanya kembali kesempatan untuk bergerak nya partai politik secara bebas termaksud mendirikan partai baru.¹⁷² Kemudian yang sangat signifikan lagi terjadi dalam Pemilu tahun 2004 kemarin, selain multipartai, Pemilu 2004 yang lalu merupakan Pemilu pertama dimana rakyat memilih secara langsung wakil rakyatnya.

¹⁷² Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*. Edisi revisi, Gramedia. Pustaka Utama Jakarta. 483

Pemilihan Presiden secara langsung ini juga berdampak dalam proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti yang diamanatkan UU NO. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara langsung sebagaimana proses pemilihan Presiden dalam pemilu 2004 yang lalu, sehingga tingkat keterlibatan publik dalam proses politik kenegaraan semakin lengkap. Di samping itu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung ini juga merupakan sebuah peluang menciptakan pemerintahan daerah yang akuntabel.¹⁷³

¹⁷³ H.A.W. Widjaja, 2005 : 120

Pasal 18:

- ## Pasal 18A

- ¹⁷⁴ *Ibid.*

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka secara demokratis dalam undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Pemilihan langsung kepala pemerintahan daerah yang dilakukan oleh masyarakat umum berdasarkan undang-undang merupakan salah satu semangat demokrasi. Adapun hal yang mendasari perlunya pilkada secara langsung oleh rakyat daerah tidak terlepas dari latar belakang sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan aturan pendukung lain di bawahnya sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan sistem ketatanegaraan karena adanya amandemen UUD 1945, terutama pada pasal 18 ayat 4 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis.
- b. Adanya tuntutan dari masyarakat yang menghendaki kepala daerah dipilih secara langsung dengan keyakinan bahwa pemimpin yang terpilih nanti akan mampu membawa masyarakat daerah menuju perbaikan dan kemakmuran selama perlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 aspirasi rakyat daerah terabaikan khususnya keinginan terhadap pemerintahan daerah yang bersih dan bertanggung jawab, tidak KKN, dan keseimbangan dalam keadilan.
- c. Adanya politik kepentingan yang dilakukan oleh para anggota DPRD terutama pada penyampaian LPJ dan pemilihan kepala daerah. Dari ketiga latar belakang tersebut diatas, yang paling dominan dan yang merupakan keinginan mendasar dari masyarakat adalah munculnya pemimpin yang betul-betul mampu membawa masyarakat daerah menuju perbaikan dan kemakmuran, pemimpin yang arif dan bijaksana.

Hal ini memberikan gambaran bahwa adanya pemilu tidak menjamin bahwa demokratisasi di Indonesia bisa terlaksana seperti yang diharapkan tercapai secara utuh. Oleh sebab itu penetapan dalam mekanisme pemilihan kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak bisa dianggap tidak demokratis dikarenakan dilihat dari segi historis serta tujuan dari penerapan sistem demokrasi sebenarnya telah tercapai sejak dulu berkat kearifan lokal Yogyakarta. Dengan kearifan lokal itulah kepentingan masyarakat bisa terpenuhi. Kedamaian tercipta karena integrasi dan sifat kebudayaan yang kental menjadikan rasa kekeluargaan semakin erat. Secara tidak langsung nilai-nilai demokrasi sudah terwujud dalam masyarakat yang mempunyai kearifan lokal seperti di Daerah Istimewa Yogyakarta.