

TINJAUAN YURIDIS PROSES PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012

Akhmad Khisni

Email: a.khisni00@yahoo.com

Abstract

The Republic of Indonesia recognizes and respects the local government units that are special or specific regulated by law. The state also respects units of indigenous peoples and their traditional rights as long as they live and in accordance with the development of society and the principles of the Republic of Indonesia, which is regulated by law. Given the above, the implementation of local elections in the area affected by the units of indigenous peoples and the traditional rights all still alive and in accordance with the development of society.

The dynamics of the special areas that must be respected by the state in accordance with Article 18 paragraph (1) of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945, while the practical implications are the results of this study can be used as a recommendation Government to review the legislation that is expected to accommodate matters relating to the electoral system that is privileged Regional Head.

Keywords: *Privileges Yogyakarta, Local Government.*

Abstrak

Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Dengan adanya hal tersebut di atas maka pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah tersebut terpengaruh oleh kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Dinamika mengenai daerah istimewa yang harus di hormati oleh negara sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan implikasi praktisnya adalah hasil penelitian ini dapat dipakai sebagai rekomendasi Pemerintah agar meninjau kembali peraturan perundang-undangan yang diharapkan dapat mengakomodasi hal-hal yang berkaitan dengan sistem pemilihan Kepala Daerah yang bersifat istimewa.

Kata kunci : Keistimewaan Yogyakarta, Pemerintah Daerah.

A. PENDAHULUAN

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 pemerintahan 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.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat Negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.¹

Perdebatan yang terjadi pada saat pembentukan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta sebagai latar belakang sosiologis dalam penulisan ini. Substansi yang menjadi perdebatan adalah mengenai mekanisme pengisian jabatan Gubernur Kepala Daerah yang menentukan, bahwa gubernur dan wakil gubernur DIY dipilih oleh DPRD atas persetujuan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam. Lalu bagaimana dengan kedudukan Sri Sultan dan Sri Paku Alam? Dalam kondisi demikian kedudukan Sri Sultan dan Sri Paku Alam adalah sebagai Gubernur dan wakil Gubernur Utama. Jadi dalam draft Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta menempatkan posisi Sri Sultan dan Sri Paku Alam lebih tinggi dari pada Gubernur dan wakil Gubernur. Meski kedudukannya lebih tinggi, tetapi dalam pemerintahan pada dasarnya keberadaan mereka tidak lebih dari sekedar simbolis kenegaraan, dan tidak memerankan diri secara aktif dalam permasalahan lalu lintas pemerintahan. Hal ini yang menjadi permasalahan dari sudut historis maupun yuridis.

Di Indonesia, salah satu perubahan yang signifikan sebagai akibat perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) (1999-2002)

1 Hari Sabarno, 2008, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 3

adalah bahwa cara pengisian jabatan dalam lembaga legislatif dan eksekutif, baik di tataran nasional, maupun lokal, harus dilakukan dengan cara pemilihan, tidak boleh dengan cara penunjukan, pengangkatan, atau pewarisan, tentunya dengan asumsi akan lebih demokratis, sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD N RI Tahun 1945 yaitu Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selain itu, Indonesia telah menganut bentuk pemerintahan Republik (Pasal 1 ayat (1) UUD N RI Tahun 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 teratur. 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 substansial posisi dasar pemerintah yang berkaitan dengan Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta atau tentang pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat 3 (tiga) esensi pokok, yaitu: Pertama, pilar keistimewaan DIY bertumpu pada sistem nasional yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dalam UUD N RI Tahun 1945 sebagaimana telah diatur dengan jelas (Pasal 18). Kedua, pemahaman keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta harus merujuk pada bentangan sejarah, dan aspek-aspek lain yang memang harus diperlakukan secara khusus, sebagaimana pula yang diatur dalam Undang-undang Dasar serta harus nampak dalam struktur pemerintahan keistimewaan. Ketiga, mengingat NKRI adalah negara hukum dan negara demokrasi. Nilai-nilai demokrasi (*democratic values*), tidak boleh diabaikan karena tentu tidak mungkin ada sistem monarki yang bertabrakan, baik dengan konstitusi maupun dengan nilai-nilai demokrasi.

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 HB IX dan PA VIII sebagai tanda persetujuannya pada 6 September 1945 (tertanggal 19 Agustus 1945). Hal itu juga tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945, sebelum perubahan, yang menyatakan, negara menghormati daerah yang memiliki status istimewa.²

NKRI mengadopsi keberadaan daerah istimewa maupun daerah khusus. Sebelum perubahan UUD 1945 atau sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, setidaknya sudah ada 2 (dua) daerah Provinsi yang berstatus daerah istimewa dan satu daerah yang berstatus khusus. Kedua daerah berstatus istimewa tersebut adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), sedangkan daerah khusus dimaksud adalah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah yang menjadi 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. 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 popinsi yang bersifat khusus, karena karakternya sebagai ibukota negara memang berbeda dari Propinsi lainnya.

Dalam uraian di atas maka penulis merumuskan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

2 <http://Indonesia-like.blogspot.com/keistimewaan-yogyakarta-sejarah.html>. Diakses Selasa 26 Pebruari 2013

1. Bagaimana Proses Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 di Yogyakarta?
2. Bagaimana Kehendak Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur?

B. PEMBAHASAN

1. Proses Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum keistimewaan DIY, khususnya mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada dasarnya kesemuanya mengikuti mekanisme penetapan (pengangkatan), terkecuali ketentuan dalam UU No. 32 tahun 2004 yang tidak secara eksplisit menyatakan tetapi tetap mengisyaratkan sistem penetapan.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu. Pemilihan yang merupakan wujud nyata demokrasi mentradisikan untuk memilih pejabat-pejabat publik dibidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Dari pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdapat seleksi aktor-aktor yang dipandang cukup bersih minimal di masa lalunya tidak melakukan korupsi, dan perbuatan lainnya yang dipandang merugikan negara dan masyarakat. Disinilah masyarakat akan menjatuhkan pilihan pada peserta

pemilu untuk memegang amanah pemerintahan melanjutkan reformasi. Semakin sistem pemilihan kepala daerah tersebut memberikan ruang lebih banyak dan luas bagi rakyat untuk menentukan sendiri pilihannya, maka sistem tersebut akan lebih mendekati hakekat kedaulatan rakyat.

Jika proses *recruitment* kepala pemerintahan, dan cara pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan publik dilakukan melalui proses demokrasi yang bermartabat dan berkeadilan, maka hasilnya bukan saja kepastian, tetapi di dalamnya terangkum keadilan dan kemanfaatan dalam kerangka memajukan kesejahteraan bersama. Di sisi lain pemilihan kepala daerah secara demokratis tersebut sebagai manifestasi daripada wujud kedaulatan rakyat pada tingkat daerah yaitu provinsi, kabupaten dan atau kota dalam kerangka NKRI.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD N RI Tahun 1945 menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pada tingkat konstitusi, UUD N RI Tahun 1945 tidak memberikan penjelasan bagaimanakah yang dimaksud 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. Ukuran suatu pemilu yang demokratis harus memenuhi tiga syarat yaitu ada tidaknya pengakuan, perlindungan dan pemupukan HAM, terbangunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemilu yang menghasilkan pemerintahan yang legitimate, dan terdapat persaingan yang adil dari para peserta Pemilu. Dalam rangka pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, kecuali Undang-Undang No. 32

Tahun 2004, dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersama. Tetapi dengan mengingat Pasal 62 e Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, bahwa UU ini tidak lagi mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian, makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam UUD N RI Tahun 1945 dapat ditafsirkan sebagai pemilihan secara langsung oleh rakyat.

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 N RI Tahun 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 N RI Tahun 1945. Namun kenyataannya dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD N RI Tahun 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara pilkada secara langsung. Sebagai konsekuensinya asas-asas dan lembaga penyelenggara pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan pilkada.

Selanjutnya MK juga mengatakan: Kalimat demokratis tersebut tidak serta merta berarti dipilih langsung oleh rakyat, tetapi dapat pula pemilihan dilakukan oleh DPRD pun berarti demokrasi apabila pelaksanaannya memang dilakukan secara demokratis tanpa ada intervensi dan manipulasi. Tafsir demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD N RI Tahun 1945 sebagai “pemilihan langsung oleh rakyat” berdasarkan UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mengatakan bahwa DPRD tidak memiliki kewenangan lagi untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil

Kepala Daerah. Konsideran Penjelasan Umum angka 2 Pemerintah Daerah UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menentukan bahwa pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, 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 pemilihan secara demokratis dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, jelaslah bahwa dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan demokratis menurut Pasal 18 ayat (4) UUD N RI Tahun 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 N RI Tahun 1945. Dengan demikian sistem penetapan Hamengku Buwono X dan Sri Pakualam, sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidaklah bertentangan dengan konstitusi (tidak inkonstitusional) selama penetapan tersebut memperoleh legitimasi dari masyarakat (masyarakat menghendakinya).

Kewenangan DIY sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam

urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang No 13 Tahun 2012 mencoba menjelaskan tatanan kehidupan masyarakat Yogyakarta.

Dalam kaitannya penyelenggaraan kewenangan DIY sebagai Daerah Otonom tentunya tidak akan lepas dari peran kepala Pemerintahan. Dalam Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta mengatur juga tentang Gubernur dan Wakil Gubernur. Hal-hal tersebut diatur secara kompleks dalam undang-undang ini seperti tugas dan wewenang Gubernur dan wakil Gubernur sampai terhadap proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan. Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur. Sebagai Gubernur, Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sekaligus melaksanakan tugas Wakil Gubernur sampai dengan dilantikannya Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.

Dalam hal Sultan Hamengku Buwono 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.

Sebagai Wakil Gubernur, Adipati Paku Alam yang bertakhta sekaligus melaksanakan tugas Gubernur sampai dengan dilantikannya Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur. Berdasarkan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur, DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan.

2. **Kehendak Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur**

Dalam suatu negara yang demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menyatakan pendapat dan digunakan untuk menentukan preferensi politiknya, tentang suatu masalah, terutama yang menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya. Hak untuk berkumpul dan berserikat ditandainya dengan kebebasan untuk menentukan lembaga, atau organisasi mana yang ingin dia bentuk atau dia pilih. Hak-hak dasar manusia dihormati di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sultan tidak pernah melarang rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menyalurkan pendapat dan aspirasi. Kebebasan berkumpul dan berserikat juga terlaksana di Daerah Istimewa Yogyakarta, ini terbukti dan dapat kita lihat dari banyaknya LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pemilihan Kepala Daerah langsung menghadapi ujian besar yang sesungguhnya tak sederhana. Dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta, penolakan terhadap Pilkada langsung berada dalam dua tataran sekaligus. Bukan saja ketetapan historis tak memungkinkan Pilkada langsung diselenggarakan,

tetapi ekspresi demokratis rakyat pada kurun kontemporer juga menegaskan pelaksanaan Pilkada itu. Di sini sesungguhnya kita berhadapan dengan problem universalitas dan partikularitas dalam implementasi sistem demokrasi. Masuknya klausul Pilkada langsung dalam Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 sejalan dengan asas universalitas itu. Tetapi penolakan terhadap pelaksanaan Pilkada langsung merupakan aspek partikularitas dalam proses demokrasi.

Logika rakyat Yogyakarta yang juga harus dimengerti terkait dengan apa yang disebut *the proper role of the state*. Dengan dukungan tradisi dan khazanah kultural yang telah mencapai 250 tahun, Yogyakarta sebenarnya tak pernah memasuki fase titik jedah sebagai sebuah state. Yogyakarta yang bertakzim pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tak lama setelah Proklamasi Kemerdekaan dikumandangkan, tidak serta merta meluruhkan tradisi melayani rakyat Kesultanan Yogyakarta. "Tahta untuk rakyat" yang menjadi credo kekuasaan Sultan Hamengku Buwono X, misalnya, memiliki dimensi politik kesejahteraan rakyat. Terlepas dari kelemahan-kelemahan yang bersifat manusiawi, para Sultan yang berkuasa di Yogyakarta tak dapat lari dari keniscayaan untuk melayani rakyat. Itulah mengapa, Yogyakarta di bawah kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono tidak berada dalam posisi kontras yang berlarut-larut dengan masyarakat. Dorongan agar Sultan Hamengku Buwono X maju sebagai calon presiden dalam Pemilu 2009 tak dapat dilepaskan dari hadirnya *the proper role of the state* di Yogyakarta.

Maka dari semua itu faktor kultur atau budaya yang tumbuh dalam suatu masyarakat sangatlah penting dan berperan terhadap pembentukan kebijakan seperti halnya dalam pembentukan

Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. Undang-Undang akan lebih efektif jika unsur kultur masyarakat dimasukkan kedalam materi, sehingga dalam penerapannya nanti akan jauh lebih baik karena isi dari Undang-undang itu merupakan cerminan dari kepribadian masyarakat tersebut.

Pada saat proses pembentukan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta warga jogja bahkan menyuarakan aspirasinya melalui rencana pemboikotan pemilihan Gubernur jika bukan menetapkan langsung Sultan sebagai Gubernur melainkan melalui pemilihan umum. Dilihat lebih jauh di sini tersirat ada kehendak rakyat untuk mewakilkan atau menyerahkan kedaulatan pada pemimpin yang mereka percayai yakni Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai gubernur dan Paku Alam sebagai wakilnya.

Hal yang tidak menjadi tujuan semula dapat terjadi jika pemerintah bersikeras untuk melangkahi kedaulatan rakyat sebagai kedaulatan tertinggi, dan boleh jadi rakyat mengganti pemerintahan bilamana tidak sesuai dengan kehendak rakyat. Sedikit perlu diingat dalam hal ini bukan hanya tentang kehendak rakyat pada siapa pemimpin pemerintahan, namun juga menyangkut status keistimewaan suatu daerah adalah diberikan dari pemerintah itu sendiri.

C. PENUTUP

1. KESIMPULAN

a. Bagi rakyat Yogyakarta, Sultan Hamengku Buwono X bukan sekadar pemimpin politik dan pemerintahan. Di atas segalanya, Sultan Hamengku Buwono X tokoh moral dan pemimpin budaya. Kontinuitas kewibawaan Yogyakarta dalam jangka panjang sejak 250 tahun lalu hingga kini, sesungguhnya *inherent* dengan ketokohan Sultan Hamengku Buwono

X. Maka, sang gubernur juga tokoh panutan. Jika kemudian dilakukan pemilihan gubernur secara langsung dimana Sultan Hamengku Buwono X tidak mencalonkan diri karena berbagai alasan, hal krusial yang bakal timbul ke permukaan adalah ketidakpastian, apakah Yogyakarta masih mampu mendudukkan seseorang sebagai gubernur dengan mendapatkan *trust* yang sangat besar dari rakyat.

b. Apabila amanat leluhur dan amanat konstitusi tetap dipertahankan secara konsisten, maka estafet kepemimpinan kultur dan kepemimpinan demokrasi (Sultan sebagai raja dan gubernur, Paku Alam sebagai adipati dan wakil gubernur) sebagaimana konsep *loroloro ning atunggal* atau konsep “*dwi tunggal*” akan menjadi bagian penting dalam proses pelaksanaan demokrasi budaya. Tegaknya demokrasi budaya tidak terlepas dari dinamika budaya yang terdiri dari Kasultanan dan Pakualaman maupun dinamika politik yang terdiri dari fraksi-fraksi di DPRD yang bermuara dari suara rakyat *Fox Populi Fox Dei*. Hal ini dapat menunjukkan bahwa faktor kultur atau budaya yang tumbuh dalam suatu masyarakat masih mempunyai peran terhadap pembentukan kebijakan seperti halnya dalam pembentukan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta.

2. SARAN

Dalam menciptakan peraturan, hendaknya para pejabat pembuat undang-undang tetap memasukkan unsur budaya serta nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang pada masyarakat Indonesia. Khususnya peraturan pada daerah Istimewa harus tetap mempertimbangkan sejarah keistimewaan daerah tersebut, agar status istimewa masih tetap melekat.

DAFTAR PUSTAKA

Hari Sabarno, 2008, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta,

Ismu Gunadi Widodo, *Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945*, Jurnal Dinamika Hukum Universitas Bhayangkara Surabaya, Vol. 11, No.2, 2011.

Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, *Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta, 2007.

Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 2000.

<http://Indonesia-like.blogspot.com/keistimewaan-yogyakarta-sejarah.html>. Diakses Selasa 26 Pebruari 2013

<http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=NLR>, diakses 23 Oktober 2013.

www.ygya2.plasa-diy.net, diakses tanggal 27 Oktober 2013.

<http://www.law.gmu.edu/gmucrlj/symposium.php>, diakses tanggal 27 Oktober 2013.