

BAB I

PENDAHULUAN

“Tidak mungkin ada monarki yang bertabrakan, baik dengan konstitusi maupun nilai demokrasi” (*Suara Yogya*, 26/11/2010). Itulah pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menyikapi RUU tentang Keistimewaan Yogyakarta. Kurang lebih pernyataan SBY ini merupakan sikap pemerintah yang menghendaki agar Gubernur DIY tidak dijabat oleh Sultan Yogyakarta karena merupakan perwujudan dari sistem monarki yang dinilai bertentangan dengan demokrasi. Padahal dalam pemahaman SBY, demokrasi harus tercermin dalam pengisian jabatan Gubernur yang dilakukan dengan cara pemilihan, bukan dengan cara penetapan atas Sultan Yogyakarta yang memperoleh jabatan berdasarkan keturunan.

Tak urung pernyataan SBY ini menimbulkan reaksi keras di tengah masyarakat Yogyakarta. Mereka menolak pernyataan SBY karena bertentangan dengan sejarah berdirinya Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang tetap menganut sistem monarki dalam lingkungan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagi masyarakat Yogyakarta sistem monarki di lingkungan Karaton Yogyakarta merupakan keistimewaan Yogyakarta yang bila dihilangkan justru akan mengakibatkan hilangnya keistimewaan Yogyakarta. Selain itu, sikap SBY yang mempertentangkan antara monarki dan demokrasi dianggap tidak tepat karena secara kelembagaan Gubernur

DIY melaksanakan pemerintahan di daerah bersama-sama dengan DPRD DIY sebagai representasi kedaulatan rakyat di DIY. Artinya, pemerintahan DIY dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi.

Reaksi masyarakat Yogyakarta itu kemudian diungkapkan dengan pernyataan sikap rakyat dan DPRD Yogyakarta yang menetapkan agar pengisian Gubernur DIY dilakukan dengan penetapan terhadap Sultan Yogyakarta sebagaimana dilakukan selama ini. Sikap rakyat Yogyakarta ini berdasarkan pada aspek sejarah dari keistimewaan Yogyakarta yang diberikan oleh Pemerintah sebagai penghormatan atas peran Sultan Hamengkubhuwono IX yang sangat besar dalam menyokong Republik Indonesia pada masa-masa sulit pada awal kemerdekaan. Bagi rakyat Yogyakarta pemberian status keistimewaan itu bukan hanya penghargaan atas peran individu Sri Sultan Hamengkubhuwono IX, tetapi merupakan sebuah perjanjian atau 'ijab-kabul' antara Pemerintah Republik Indonesia dan Karaton Yogyakarta untuk memberikan keistimewaan bagi DIY untuk melaksanakan sistem pemerintahan monarki dalam lingkungan NKRI. Selain itu, secara normatif sikap rakyat Yogyakarta ini didasarkan pada ketentuan Pasal 18B ayat (1) yang mewajibkan Negara untuk mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat istimewa.

Sementara itu, Pemerintah melalui RUU tentang Keistimewaan Yogyakarta justru bersikukuh untuk melakukan pengisian jabatan Gubernur DIY melalui jalan pemilihan sebagaimana dilakukan di daerah-daerah lain.

Pemerintah merancang adanya jabatan Gubernur Utama yang dijabat secara tetap oleh Sultan Yogyakarta dan Gubernur sebagai Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum Kepala Daerah. Sikap Pemerintah ini didasarkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menghendaki Gubernur sebagai Kepala Pemerintah Daerah dipilih secara demokratis. Atas dasar ketentuan ini, Pemerintah berpendapat bahwa semua Gubernur harus dipilih secara demokratis, sekalipun pada daerah istimewa seperti DIY. Konsekuensinya, keistimewaan DIY tidak terletak pada kedudukan Gubernur DIY yang melekat pada sistem monarki Karaton Yogyakarta, tetapi pada aspek lain terutama kebudayaan Yogyakarta yang bersumber pada Karaton Yogyakarta.

Perbedaan sikap antara rakyat dan DPRD Yogyakarta vis-à-vis Pemerintah Pusat dalam menyikapi kedudukan Gubernur DIY itu secara prinsipil dapat dirunut pada perbedaan paradigma mengenai demokrasi yang berkembang dalam amandemen UUD 1945. Rujukan Pemerintah terhadap sistem demokrasi dalam amandemen UUD 1945 cenderung mengacu pada demokrasi-elektoral, yakni demokrasi yang menekankan pada proses pemilihan umum. Secara konseptual, demokrasi elektoral merupakan standar dalam demokrasi liberal yang mengutamakan kebebasan individu untuk memperoleh hak-haknya sebagai warga negara. Dalam pengertian lain, demokrasi liberal bermakna penolakan campur tangan negara terhadap kehidupan individu. Konsekuensinya, kekuasaan

negara harus dibatasi agar tidak berkembang menjadi terlalu besar. Mekanisme untuk membatasi kekuasaan itu secara praktis dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum yang secara periodik akan membatasi dan menggilir kekuasaan negara.

Konsep demokrasi-elektoral dalam amandemen UUD 1945 dapat ditelusuri dalam kaitan dengan gejala demokratisasi global yang melatarbelakangi terjadinya amandemen UUD 1945. Gejala demokratisasi yang disebut oleh Samuel P. Huntington sebagai 'gelombang demokratisasi ketiga' (*the third wave of democratization*) itu sangat menekankan pada mekanisme pemilihan umum sebagai standar dari berjalannya sistem demokrasi pada suatu negara (Huntington, 1995:4-5). Itulah pula yang terjadi pada amandemen UUD 1945. Salah satu perubahan fundamental dalam amandemen UUD 1945 adalah pengaturan tentang pemilihan umum dalam pasal tersendiri dengan ketentuan yang lebih rinci. Dalam Pasal 22E amandemen ketiga itu disebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD.

Pengaturan tentang pemilihan umum ini sangat penting untuk menandai proses demokrasi elektoral di Indonesia. Dalam prakteknya, ketentuan tentang pemilihan umum tersebut diperluas pelaksanaannya bagi pemilihan kepala daerah, yakni gubernur, bupati, dan walikota. Padahal dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 disebutkan

bahwa kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Akibatnya, timbul inkoherensi pada beberapa daerah yang tidak dipilih secara langsung seperti Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibenarkan oleh ketentuan Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 tetapi secara prinsip dianggap bertentangan dengan demokrasi elektoral.

Inkoherensi seperti ini menunjukkan bahwa amandemen UUD 1945 yang menekankan pada demokrasi elektoral memiliki kontradiksi dengan tradisi ketatanegaraan bangsa Indonesia. Dari segi gagasan saja dapat disimpulkan bahwa model demokrasi elektoral merupakan adopsi dan sekaligus bentuk transplantasi dari model demokrasi barat yang dipaksakan seiring dengan momentum demokratisasi pasca runtuhnya komunisme di Eropa Timur. Tidak heran bila tidak sensitif terhadap wacana tradisi bernegara Indonesia seperti yang dipraktekkan di Yogyakarta.

Hal itu akan berbeda bila kita bandingkan dengan wacana dan praktek sebelum amandemen UUD 1945 yang sangat berorientasi pada tradisi bernegara yang berkembang di tengah masyarakat Indonesia. Wacana tentang tradisi berkembang sejak awal di kalangan para pendiri negara Indonesia dan menjadi konsepsi dasar bagi pembentukan sistem ketatanegaraan dalam UUD 1945. Konsep permusyawaratan yang menjadi konsep dasar dalam sila keempat Pancasila, misalnya, mengacu pada tradisi permusyawaratan yang dipraktekkan selama berabad-abad di tengah masyarakat Indonesia. Demikian pula, konsep kedaulatan rakyat yang oleh

Muhammad Hatta disusun sebagai bentuk rekonstruksi tradisi demokrasi yang dipraktekkan pada masyarakat pedesaan di Indonesia (Hatta, 1971:41).

Sementara itu dalam praktek negara Indonesia modern, tradisi ketatanegaraan itu dijadikan rujukan terutama pada masa Demokrasi Terpimpin (Orde Lama) dan Orde Baru. Konsepsi Demokrasi Terpimpin yang dirumuskan oleh Presiden Soekarno secara eksplisit mengacu pada bentuk demokrasi asli bangsa Indonesia (Soekarno, 1959:20). Demikian pula konsepsi Demokrasi Pancasila yang dirumuskan oleh rezim Orde Baru mengacu pada konsep negara kekeluargaan yang merupakan bentuk tradisi kolektivitas bernegara bangsa Indonesia (Azhari, 2010:59)

Secara umum wacana dan praktek ketatanegaraan tersebut merupakan upaya rekonstruksi tradisi bernegara masyarakat Indonesia ke dalam sistem ketatanegaraan nasional Indonesia. Rekonstruksi tradisi bernegara ini dimaksudkan untuk menyesuaikan tradisi ke dalam bentuk-bentuk modern agar sistem ketatanegaraan nasional benar-benar bersumber pada nilai-nilai yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat. Dengan demikian, sistem ketatanegaraan tumbuh dan berkembang dari sejarah dan nilai-nilai budaya bangsa. Dengan cara itu diharapkan akan mampu mendorong kemajuan bangsa tanpa perlu mengalami disorientasi nilai yang pada gilirannya dapat mendorong konflik dan disintegrasi nasional.

Sayangnya acuan bernegara pada tradisi tersebut setelah reformasi dipandang sebagai salah satu faktor yang menyebabkan berkembangnya praktek otoriterisme pada masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru. Tak heran bila amandemen UUD 1945 tidak banyak menjadikan tradisi bernegara bangsa Indonesia sebagai acuan bagi pembentukan sistem ketatanegaraan di Indonesia pascareformasi. Sekalipun ada pengakuan terhadap tradisi bernegara tetapi dipandang sebagai tradisi lokal sebagai bentuk kearifan lokal yang belum sepenuhnya dijadikan sumber acuan utama bagi pembentukan sistem ketatanegaraan di tingkat nasional. Pada tingkat nasional umumnya mengacu pada sistem demokrasi Barat yang lazim dipelajari secara akademis.

Penelitian ini hendak mengkaji lebih lanjut tentang rekonstruksi tradisi bernegara dalam konstitusi pascaamandemen UUD 1945. Mengacu pada uraian di atas rekonstruksi tradisi tetap merupakan isu penting dalam konstitusi karena terdapat inkoherensi antara gagasan dasar para pendiri negara dalam menyusun UUD 1945 dan amandemen UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002. Selain itu, terdapat inkoherensi antara norma dalam amandemen UUD 1945 dan tradisi bernegara yang masih dipraktikkan di tengah masyarakat. Dalam konteks kepentingan nasional kedua bentuk inkoherensi itu terbukti mulai menimbulkan konflik di tengah masyarakat. Karenanya menjadi sangat perlu untuk mengkaji lebih

lanjut masalah rekonstruksi tradisi bernegara dalam konstitusi selepas amendemen UUD 1945.

Penelitian ini akan dilakukan dengan cara mengkaji teks UUD 1945 beserta risalah penyusunannya baik pada tahun 1945 dan dokumen pendukung lainnya. Hasil analisis teks ini akan diperkuat dengan hasil wawancara di beberapa tempat yang memiliki pengaruh pada rekonstruksi tradisi bernegara, yakni tradisi bernegara di Jawa, Minangkabau, dan Bugis-Makassar. Selain itu akan dilakukan perbandingan dengan rekonstruksi tradisi bernegara di Malaysia yang hingga kini masih tetap mempertahankan tradisi bernegara mereka yang berdampingan dengan praktek parlementer ala Inggris. Hasil analisis atas semua data itu akan ditafsirkan dan disusun menjadi model rekonstruksi tradisi bernegara dalam konstitusi di Indonesia.

Model rekonstruksi tradisi bernegara ini diharapkan mampu menjadi dasar bagi proses pengkonsolidasian demokrasi yang belum selesai hingga saat ini. Demokrasi sudah terkonsolidasi apabila sudah terdapat kesepakatan atas aturan main bersama (*the only game in town*) yang sayangnya hingga saat ini masih belum tercapai (Huntington, 1995:273). Asumsinya, konsolidasi demokrasi itu belum tercapai karena masih terjadi inkoherensi antara norma konstitusi pascaamandemen yang berorientasi ke Barat dan praktek tradisi bernegara yang masih hidup di tengah masyarakat.