

**KONSEKUENSI YURIDIS PERUBAHAN  
PASAL 18 UUD 1945 TERHADAP KEISTIMEWAAN  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

**SKRIPSI**



Oleh :

**IWAN DIPO. P**

No. Mahasiswa : 05.410.448  
Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
YOGYAKARTA  
2010**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Amandemen UUD 1945 telah dilaksanakan DPR sejak tahun 1999 sampai tahun 2002. Amandemen ini diperlukan sebagai jawaban atas perubahan zaman yang terjadi sejak tahun 1945 sampai saat ini. Amandemen ini juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap UUD 1945. Sebagaimana diketahui, pemerintah Sukarno dan Suharto menggunakan UUD 1945 sebagai alat untuk melestarikan kekuasaannya. Berbekal pengalaman inilah maka dilaksanakan Amandemen terhadap UUD 1945.

Oleh karena itu UUD 1945 menimbulkan pro dan kontra. Masyarakat yang pro beranggapan bahwa UUD 1945 perlu diubah untuk menyesuaikan dengan perubahan zaman. Masyarakat yang kontra beranggapan bahwa amandemen UUD 1945 merupakan bagian dari kapitalisme global.

Tahun 1999 sampai tahun 2002 UUD 1945 benar-benar terjadi perubahan dan telah terjadi hingga empat kali perubahan, artinya UUD 1945 perlu di rubah karena masih terdapat kesalahan dalam UUD 1945. Salah satu yang menonjol dalam perubahan UUD 1945 adalah perubahan terhadap bab VI pasal 18 UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah dan berada di perubahan yang ke dua tahun 2000.

Isi dari pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen berisi Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat Dasar Permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Sedangkan isi pasal 18 UUD 1945 setelah diamandemen berisi 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang; 2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum; 4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis; 5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat; 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan; 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A UUD 1945 berisi 1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah; 2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B UUD 1945 berisi 1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang; 2) Negara mengakui dan 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 demikian ada perbedaan antara pasal 18 UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan, didalam pasal 18 UUD 1945 sebelum dilakukannya perubahan pembahasan mengenai Pemerintahan Daerah yang bersifat istimewa hanya hak-hak dan asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa saja. Sedangkan setelah adanya perubahan maka pembahasan mengenai Pemerintahan Daerah yang bersifat istimewa menjadi lebih lengkap dan sesuai dengan teori otonomi daerah di Indonesia.

Sebelum adanya perubahan UUD 1945, khususnya perubahan terhadap pasal 18 sebagai sumber legitimasi penyelenggaraan pemerintahan daerah,

klausula Pasal 18 sebelum perubahan menggariskan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah (termasuk hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah) untuk diatur ke dalam undang-undang. Jadi, hal itu sepenuhnya diserahkan kepada pembentukan undang-undang.

Atas dasar itu, peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang pernah ada ataupun berlaku dibawah naungan UUD 1945 adalah : 1) Undang-undang No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah; 2) Undang-undang No. 22 Tahun 1948 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah; 3) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pemerintahan Daerah; 4) Undang-undang No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; 5) Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah; 6) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Perubahan juga terjadi pada pasal 18 ayat 4 UUD 1945 mengatur bagaimana cara untuk memilih seorang Gubernur, Bupati, Walikota yang dipilih secara demokratis. Sedangkan kepemimpinan kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dilakukan dengan cara demokratis, melainkan dengan penetapan langsung yang dilakukan masyarakat yogyakarta tanpa dilakukan nya pemilihan umum.

Dengan adanya perubahan yang terjadi di dalam pasal 18 UUD 1945 dan lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan pasca reformasi telah kehilangan daya responsifnya terhadap realitas sosial politik baik ditingkat local

maupun nasional. Tuntutan reformasi dan demokratisasi menginginkan adanya pemeliharaan secara langsung untuk jabatan Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota berimbas pada proses pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur.<sup>1</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana konsekuensi yuridis perubahan pasal 18 UUD 1945 terhadap keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Apakah perubahan pasal 18 ayat 4 UUD 1945 memberikan implikasi terhadap status kepemimpinan di Daerah Istimewa Yogyakarta ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui konsekuensi yuridis perubahan pasal 18 UUD 1945 terhadap keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui perubahan pasal 18 ayat 4 UUD 1945 memberikan implikasi terhadap status kepemimpinan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **D. Tinjauan Pustaka**

### **1. Konstitusi dan Perubahan Konstitusi**

Secara etimologis antara kata "konstitusi", "konstitusional", dan "konstitusionalisme" inti maknanya sama, namun penggunaan atau penerapan katanya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar, dsb), atau Undang-Undang Dasar suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun

---

<sup>1</sup> H. Subardi, *Mengisi Rumah Kosong*, Yogyakarta, Nuansa Pilar Media, hlm. 118.

penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitusionalisme yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.<sup>2</sup>

Dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun ilmu politik kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) terdiri dari : 1) Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum; 2) Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia; 3) Peradilan yang bebas dan mandiri; 4) Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

Keempat prinsip atau ajaran diatas merupakan "maskot" bagi suatu pemerintahan yang konstitusional. Akan tetapi, suatu pemerintahan (negara) meskipun konstitusinya sudah mengatur prinsip-prinsip diatas, namun tidak diimplementasikan. Dalam praktek penyelenggaraan bernegara, maka belumlah dapat dikatakan sebagai negara yang konstitusional atau menganut paham konstitusi.<sup>3</sup>

Konstitusi sebagai suatu kerangka kehidupan politik telah disusun melalui dan oleh hukum, yaitu sejak zaman Yunani, di mana mereka telah mengenal beberapa kumpulan hukum (semacam kitab hukum).

---

<sup>2</sup> Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, Edisi Kedua, 1991, hlm. 521.

<sup>3</sup> Ciri-ciri pemerintahan yang konstitusional; memperluas partisipasi politik, memberi kekuasaan legislatif pada rakyat, menolak pemerintahan otoriter,...dsb. Lihat Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Grafiti, Jakarta, 1995, hlm. 16.

Pemahaman awal tentang konstitusi pada masa itu, hanyalah merupakan suatu kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata-mata. Kemudian pada masa Kekaisaran Roma, Pengertian *constitutionnes* merupakan tambahan arti sebagai suatu kumpulan ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para kaisar atau para preator. Termasuk didalamnya pernyataan pendapat dari para ahli hukum/negarawan, serta adat kebiasaan setempat, disamping undang-undang.

Konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar dan hukum dasar yang mempunyai arti penting atau sering disebut dengan "Konstitusi Modern", baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya "Sistem Demokrasi Perwakilan dan Konsep Nasionalisme". Demokrasi Perwakilan muncul sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran Lembaga Legislatif. Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang-undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja. Alasan inilah yang menundukkan konstitusi (yang tertulis) itu sebagai hukum dasar yang lebih tinggi dari pada raja, sekaligus terkandung maksud memperkuat Lembaga Perwakilan Rakyat.

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10.

Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar.

Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesianya disebut konstitusi.<sup>5</sup> Pengertian konstitusi, dalam peraktek dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Menurut Sri Soemantri dalam disertasinya, tidak ada satu negarapun didunia sekarang ini yang tidak mempunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya.<sup>6</sup> Pernyataan senada bahkan sedikit radikal bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin ada.<sup>7</sup>

Mengenai sistem perubahan konstitusi di berbagai negara, paling tidak ada dua sistem yang sedang berkembang yaitu *renewel* (pembaharuan) dianut di negara-negara Eropa Kontinental dan *amandement* (perubahan) seperti yang

---

<sup>5</sup> Sri Soemantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 29; Juga periksa dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 1992, hlm. 95.

<sup>6</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 1-2.

<sup>7</sup> Max Boli Sabon, *Fungsi Ganda Konstitusi*, PT Grafiti, Bandung, 1991, hlm. 44.

dianaut di negara-negara Anglo-Saxon. Sistem yang *pertama* ialah, apabila suatu Konstitusi (UUD) dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Di antara negara yang menganut sistem ini : Belanda, Jerman dan Perancis.

Sistem yang *kedua* ialah, apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini dianut oleh negara Amerika Serikat misalnya.<sup>8</sup>

Adapun cara yang dapat digunakan untuk mengubah Undang-Undang Dasar atau konstitusi melalui jalan penafsiran, menurut K.C. Wheare empat macam cara,<sup>9</sup> yaitu melalui : 1) Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*); 2) Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amandement*); 3) Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*); 4) Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*).

Menurut C.F. Strong, prosedur perubahan konstitusi-konstitusi ada empat macam cara perubahan,<sup>10</sup> yaitu : 1) Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu; 2) Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui sesuatu

---

<sup>8</sup> Sri Soemantri, *Prosedur...*, *op.cit.*, hlm. 81, C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, London, Sidgwick and Jackson, 1966, hlm. 160; dan Tim Kajian Amandemen FH Unibraw, *Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 6.

<sup>9</sup> K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, London, Oxford University Press, Third Impression, New York and Toronto, 1975, hlm. 67-136. Dikutip kembali oleh Sri Soemantri M. dalam *Prosedur...*, *op. cit.*, hlm. 218.

<sup>10</sup> C.F. Strong, *op. cit.*, hlm. 146-148.

referendum; 3) Perubahan konstitusi dan ini berlaku pada negar serikat yang dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian; 4) Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya keperluan perubahan.

Ternyata bahwa UUD 1945 menyediakan satu pasal yang khusus mengatur tentang cara perubahan UUD, yaitu pasal 37. Pasal 37 menyebutkan : 1) Untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota MPR harus hadir; 2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota yang hadir.

Pasal 37 mengandung tiga norma, yaitu : 1) Bahwa wewenang untuk mengubah UUD ada pada MPR sebagai Lembaga Negara Tertinggi; 2) Bahwa untuk mengubah UUD korum yang harus dipenuhi sekurang-kurangnya adalah 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR; 3) Bahwa putusan tentang perubahan UUD adalah sah apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR.

Undang-Undang Dasar 1945, yakni pasal 37 nya apabila dihadapkan pada pengklasifikasian yang dikemukakan oleh K.C. Wheare, merupakan UUD yang bersifat "tegar". Sebab selain tata cara perubahannya yang tergolong sulit, juga karena dibutuhkannya suatu prosedur khusus yakni dengan cara *by the people through a referendum* yang dikemukakan oleh C.F. Strong. Hal demikian tampak semakin jelas didalam praktek ketatanegaraan Indonesia, yaitu dengan diberlakukannya Ketetapan MPR No. IV / MPR / 1983 jo UU No. 5 Tahun 1985 yang mengatur tentang Referendum.

Menurut K.C. Wheare<sup>11</sup> ada empat sasaran yang hendak disetujui dalam usaha mempertahankan konstitusi dengan jalan mempersulit perubahannya. Adapun keempat sasaran tersebut adalah : 1) Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki); 2) Agar rakyat mendapatkan kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan; 3) Agar dan ini berlaku di negara serikat, kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri; 4) Agar hak-hak perseorangan atau kelompok seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan. Sebagaimana yang telah dinyatakan oleh C.F. Strong maupun K.C. Wheare tentang cara perubahan konstitusi diatas, maka salah satu cara yang dapat ditempuh yaitu dengan konvensi.

Suatu konvensi atau *convention (of the convention)*, kerap diberi pengertian sebagai aturan hukum kebiasaan mengenai hukum publik, hukum kebiasaan yang tidak tertulis di bidang ketatanegaraan.<sup>12</sup> Dengan lain perkataan, bahwa konvensi ketatanegaraan adalah kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktek hidup ketatanegaraan.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> K.C. Wheare, *Modern..., op. cit.*, hlm. 83.

<sup>12</sup> Fockema Andreae, *Kamus Istilah hukum: Belanda – Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1983, hlm. 48.

<sup>13</sup> A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek*, Pembangunan, Jakarta, hlm. 48. Lihat juga Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hlm. 34-36.

Konvensi ketatanegaraan juga dapat diartikan sebagai perbuatan ketatanegaraan yang dilakukan berulang-ulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktek ketatanegaraan, walaupun ia bukan hukum.<sup>14</sup>

Materi muatan atau isi konstitusi pada umumnya mengatur tiga masalah pokok, yaitu adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganya; ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

## **2. Pemerintahan Daerah di Indonesia**

Apabila dilihat dari sejarah pembentukan UUD 1945, dapat dikatakan bahwa Muh. Yamin-lah orang pertama yang membahas masalah pemerintahan daerah dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945, Muh. Yamin antara lain mengatakan sebagai berikut. “Negri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan urusan Dalam, Pangreh Praja”.<sup>15</sup>

Pada kesempatan itu pula Muh. Yamin melampirkan rancangan sementara perumusan Undang-undang yang memuat tentang pemerintahan daerah dan

---

<sup>14</sup> Ismail Sunny, *Pergeseran..., op. cit.*, hlm. 31-46.

<sup>15</sup> M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Jilid I, Penerbit Siguntang, 1971, hlm. 100. Dikutip oleh Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka, Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

berbunyi : “Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.”<sup>16</sup>

Seperti halnya Muh. Yamin, Soepomo selaku ketua panitia kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 juga menyampaikan keterangan antara lain mengatakan sebagai berikut. “tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu dibawah pemerintahan pusat, dibawah negara tidak ada negara lain. Tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya daerah. Bentuknya daerah itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah, ditetapkan dalam undang-undang pasal 16 yang berbunyi : “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.<sup>17</sup>

Kemudian, pada tanggal 18 Agustus 1945, dihadapan sidang PPKI atas permintaan Soekarno (selaku ketua PPKI), Soepomo memberikan penjelasan mengenai rancangan undang-undang dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Dalam sidang PPKI itu,

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 724.

<sup>17</sup> Dalam rancangan yang disusun panitia kecil, rumusan ketentuan tentang pemerintahan daerah terdapat pada pasal 17 dan bukan pasal 18. Perubahan mungkin terjadi setelah rancangan diubah oleh Panitia Penghalus Bahasa yang terdiri dari Djajaningrat, Salim dan Soepomo. Lihat Muh. Yamin, *opcit*, hlm. 263.

Soepomo memberikan penjelasan tentang pemerintahan daerah sebagai berikut, “Dibawah pemerintahan pusat ada pemerintahan daerah disini hanya ada satu pasal saja yang berbunyi : pemerintah daerah diatur dalam undang-undang<sup>18</sup> hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk pemerintahan daerah, artinya pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat(DPR). Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, kooti-kooti, sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah”.

Berdasarkan pendapat dari kedua tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan pasal 18 UUD 1945 pertama, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. Kedua, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara”. Ketiga, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

---

<sup>18</sup> Rumusan Ketentuan pemerintahan daerah yang diterangkan Soepomo sangat singkat ini tidak diketahui darimana aslinya. Sebab dalam penjelasan tanggal 15 juli 1945, Soepomo membacakan rumusan yang panjang yang praktis diambil dari rancangan Muh. Yamin. Lihat Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Karawang, UNSIKA, 1993, hlm. 16-17.

Pada mulanya, UUD 1945 itu tidak mempunyai penjelasan resmi. Tetapi kemudian oleh Soepomo dirumuskan suatu penjelasan umum dan pasal demi pasal berdasarkan uraian-uraian penjelasannya dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945.

Apabila riwayat terjadinya Pasal 18 diteliti, ternyata bahwa makna pasal itu menurut beberapa ahli tidak diuraikan secara tepat dalam penjelasan resmi sebagaimana diumumkan dalam Berita Republik Indonesia.<sup>19</sup>

Adanya perintah kepada pembentukan undang-undang dalam menyusun undang-undang tentang desentralisasi territorial harus “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”, menurut ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah bahwa permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah. Dengan demikian, permusyawaratan tidak hanya terdapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintahan tingkat daerah. Dengan kata lain, Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa pemerintahan daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan. Dalam susunan kata atau kalimat Pasal 18 tidak terdapat keterangan atau petunjuk yang memungkinkan pengecualian dari prinsip atau dasar permusyawaratan perwakilan itu.

---

<sup>19</sup> Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 tanggal 15 Februari 1946, teksnya pada halaman 45-48, sedang penjelasannya pada halaman 51-56.

Hatta menafsirkan “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”, dengan menyatakan sebagai berikut, “Bagian kalimat yang akhir ini, dalam undang-undang dasar, menyatakan bahwa hak melakukan pemerintahan sendiri bagi segenap bagian rakyat menjadi sendi kerakyatan Indonesia. Diakui hak tiap-tiap bagian menentukan diri sendiri dalam lingkungan rakyat yang satu, supaya hidup jiwa rakyat seluruhnya dan tersusun tenaga pembangunan masyarakat dalam segala golongan untuk kesejahteraan Republik Indonesia dan kemakmuran penduduknya”.<sup>20</sup>

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian, makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurun Pasal 18 UUD 1945 tidak lain pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi.

Dengan adanya perubahan terhadap pasal 18 UUD 1945, maka penjelasan UUD 1945 yang selama ini ikut-ikutan menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan daerah adalah Pasal 18, 18A, dan Pasal 18B. Selain meniadakan kerancuan, penghapusan Pasal 18 UUD 1945 sekaligus juga sebagai

---

<sup>20</sup> Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, Usaha Nasional, Surabaya, hlm. 26. Lihat bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 157.

penataan tatana UUD baik dari sejarah pembuatan penjelasan (dibuat kemudian) maupun meniadakan keganjilan bahkan anomali.<sup>21</sup>

Perubahan pasal 18 UUD 1945 dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah propinsi dan dalam daerah propinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan pasal 18 ayat 1 mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Istilah dibagi atas bukan terdiri atas, dalam ketentuan Pasal 18 ayat 1 bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan dimana kedaulatan negara berada ditangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah terdiri atas yang lebih menunjukkan letak kedaulatan berada ditangan Negara-negara bagian.<sup>22</sup>

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut.<sup>23</sup>

1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu (Pasal 18 ayat 2). Ketentuan ini

---

<sup>21</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001, hlm 7. Dikutip oleh Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 19.

<sup>22</sup> MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekretariat MPR RI, 2003, hlm. 102-103.

<sup>23</sup> *Ibid.*

menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom. Prinsip baru dalam pasal 18 setelah perubahan lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi daerah; 2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 setelah perubahan menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat; 3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam. Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah; 4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum *rechtsgemeenschap* yang berdasarkan hukum adat atau istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat

territorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak kedalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintah lain seperti kabupaten dan kota. Pengakuan dan penghormatan ini diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi, dan sesuai dengan prinsip-prinsip Negara kesatuan. Pembatasan ini perlu untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip Negara kesatuan; 5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1) Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintah bersifat khusus atau istimewa (baik ditingkat provinsi, kabupaten, dan kota, atau desa); 6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3).

Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.<sup>24</sup>;

---

<sup>24</sup> Menurut UU No. 8 Tahun 2001 pasal 12 ayat (1): Gubernur dan Wakil Gubernur NAD dipilih secara langsung setiap 5 (lima) tahun melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia, serta dilaksanakan

7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan, sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat 5 dan 6).

### 3. Daerah istimewa

Dari pembicaraan dalam rapat-rapat BPUPKI, tidak dijumpai penjelasan mengenai makna atau pengertian hak-hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dalam IS atau RR tidak pernah ditemukan penggunaan istilah istimewa atau khusus untuk menunjuk sifat suatu satuan daerah pemerintahan tertentu.

Demikian pula beberapa buku mengenai susunan kenegaraan Hindia Belanda tidak menggunakan istilah istimewa atau yang semacam itu. Klentjes, ketika menguraikan aneka ragam suatu pemerintahan tingkat daerah (*legere territoriale rechts gemeenschappen*) hanya menyebutkan *province, autonomie regentschappen, standsgemeenten, plaatselijke resrten, inlandsche gemeenten, rechtspersoonlijk heid bezittend, waterschppen dan landschappen*.<sup>25</sup>

---

secara jujur dan adil. Demikian pula UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 56 ayat (1), mengatur kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Jakarta, UNISKA, hlm. 158.

Menurut H. Subardi daerah istimewa adalah status pengakuan terhadap hak-hak dan asal-usul satuan pemerintahan lokal yang bersumber dari hukum asli Indonesia. Dalam konteks Hukum Tata Negara disebut sebagai persekutuan masyarakat hukum otonom yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pengakuan tersebut diberikan karena alasan-alasan : 1) Kesejarahan eksistensi dan perkembangan organisasi pemerintah; 2) Organisasi pemerintahan dan wewenang yang dimiliki; 3) kemampuan organisasi pemerintahan dalam menyesuaikan diri terhadap perkembangan sistem politik ketatanegaraan; 4) Kontribusi organisasi pemerintah terhadap kesejahteraan masyarakat, keberadaan bangsa dan Negara; 5) Kemampuan dalam menampung tuntutan demokratisasi dan pluralisme.<sup>26</sup>

Makna seperti ini sesuai dengan kehendak konstitusi yang tertuang didalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Dalam ketentuan UUD tersebut ditegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Dengan adanya ketentuan seperti inilah maka perubahan atas UU No.3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta memperoleh landasan yuridis konstitusional yang jelas. Bahkan telah diperintahkan oleh UUD tersebut.

Berdasarkan makna yang demikian itu, maka UU ini memberikan definisi atau makna Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah otonom setingkat

---

<sup>26</sup>*Ibid.* hlm. 33.

provinsi yang sebelumnya adalah wilayah Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, yang memperoleh pengakuan Negara sebagai daerah istimewa sesuai hak-hak dan asal-usul daerah dan diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>27</sup>

Penjelasan UUD 1945 pasal 18 mengidentifikasikan “hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Kedua susunan pemerintahan ini meskipun tunduk pada tingkat berbagai pemerintahan Hindia Belanda memang merupakan pemerintahan asli Indonesia.

Dalam rancangan “Peraturan tentang Pemerintahan Sementara dari Indonesia” yang dibuat oleh Soepomo-Soebarjo-Maramis pertama kali mempergunakan istilah “daerah- daerah yang istimewa memegang kekuasaan sendiri di Indonesia”. Di sini dimaksudkan ialah *zelfbesturende landschappen*. Kemudian dalam rancangan UUD dari Yamin dan dari panitia kecil Soepomo dijumpai istilah “daerah- daerah yang bersifat istimewa”. Dalam perundingan yang dimaksud dengan istilah tersebut ialah juga kerajaan-kerajaan/koti-koti/sultanat-sultanat/*zelfbesturende landschappen*. Tetapi setelah rancangan UUD yang bersangkutan ditetapkan oleh PPKI dan diberi penjelasan resmi dalam Berita Republik Indonesia, ternyata angka II penjelasan itu (Penjelasan Pasal 18)

---

<sup>27</sup> Ibid. hlm. 34.

menyatakan bahwa *volksgemeenschappen* seperti desa, negeri, dusun, atau marga dapat dianggap sebagai daerah bersifat istimewa. Menurut The Liang Gie, penjelasan tersebut memperluas isi pasal 18 UUD 1945.<sup>28</sup>

UUD 1945 mengakui kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang telah dimilikinya sejak semula (hak yang bersifat *autochtoon*), atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Perwujudan dan hak asal-usul atau yang bersifat *autochtoon* itu bisa bermacam-macam. Tetapi dari bermacam-macam hak itu secara garis besarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok, yakni :<sup>29</sup> 1) Hak asal-usul yang menyangkut struktur kelembagaan, yang tersirat dari kata-kata “susunan asli”; 2) Hak asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin; 3) Hak asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Keterangan bahwa desa, negeri, dan sebagainya ialah daerah-daerah yang bersifat istimewa juga tidak tepat. Dalam pembicaraan- pembicaraan tidak pernah

---

<sup>28</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta, Jilid I, Edisi Kedua, Liberty, 1993, hlm. 39.

<sup>29</sup> Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara, 1988, hlm. 15.

tegas-tegas dinyatakan bahwa *volksgemeenschappen* itu tergolong dalam daerah istimewa. Hal yang nyata-nyata dianggap daerah istimewa dengan hak-hak asal-usul ialah *zelfbesturende landschappen*, yaitu daerah kerajaan/kesultanan yang masih ada diseluruh Indonesia pada waktu itu.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Fokus Penelitian**

Konsekuensi yuridis perubahan pasal 18 UUD 1945 terhadap keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta serta bagaimana perubahan pasal 18 ayat 4 UUD 1945 memberikan implikasi terhadap status kepemimpinan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **2. Bahan Hukum**

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti literature, jurnal, serta hasil penelitian terdahulu.

### **3. Cara Pengumpulan Bahan Hukum**

- a. Studi pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- b. Studi dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan, perundang-undangan, dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

#### 4. Pendekatan yang Digunakan

Untuk melakukan penelitian ini, maka peneliti akan melakukan pendekatan yuridis, ialah pendekatan dari sudut pandang menurut ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku, serta dilengkapi dengan pendekatan historis.

#### 5. Pengolahan dan Analisis Bahan-bahan Hukum

Dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (*content analysis*) dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian.
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disusun dan dipilah secara sistematis.
- c. Data yang telah disusun dan dipilah kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.