

“Monarki Yogya” Inkonstitusional?

Mohammad Fajrul Falaakh

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hendak mengakhiri sistem monarki di Provinsi Yogyakarta. SBY dapat memanfaatkan 50 persen suara eksekutif dalam legislasi, Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945, didukung menguatnya keterpilihan pada Pemilihan Presiden 2009 dan kenaikan sekitar 300 persen kursi Partai Demokrat di DPR pada Pemilihan Umum 2009.

SBY salah paham. Sistem pemerintahan DIY diatur UU Nomor 32 Tahun 2004. Namun, Pasal 226 Ayat (2) UU No 32/ 2004 merujuk penjelasan Pasal 122 UU No 22/1999 bahwa "... isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini".

Sisa keistimewaan itu dikenai label "monarki Yogya" dalam Republik Indonesia. SBY membenturkannya dengan konstitusi dan nilai demokrasi. Dirujuknya Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis serta Pasal 1 tentang bentuk negara republik dan kesatuan.

Dalam perspektif historis konstitusional dan *ius constitutum*, tujuh faktor mendasari keberadaan Yogya: watak hubungan pusat-daerah yang tak seragam, konsep daerah istimewa, asal-usul Yogya dan prosesnya bergabung dengan Indonesia, perannya dalam revolusi kemerdekaan, statusnya dalam perkembangan konstitusi dan legislasi, serta berlakunya *lex specialis* dalam amandemen konstitusi.

Daerah istimewa

Sehari setelah Indonesia merdeka, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan konstitusi negara. Pasal 18 UUD 1945 pra-amandemen menyatakan: "Besar-kecilnya pembagian daerah Indonesia dan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintah negara, dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa". Inilah versi desentralisme majemuk tentang bentuk negara kesatuan.

Penjelasan Pasal 18, yang terbit pada Februari 1946, menyebut dua macam daerah istimewa.

Pertama, daerah swapraja atau *zelf - besturende landschappen* yang pada masa Hindia Belanda berhubungan tak langsung dengan pemerintah, Pasal 21 Ayat (2) *Indische Staatsregeling*, dan disebut Kooti pada masa Jepang. Kategori ini mencakup Negari Ngajogjakarta Hadiningrat.

Kedua, persekutuan hukum adat atau *zelfstandige volksgemeenschappen* yang mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri serta memiliki asal-usul dan susunan asli, Pasal 128 Ayat (3) *Indische Staatsregeling*.

Sesuai dengan Aturan Peralihan UUD 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia memilih presiden dan wakil presiden secara aklamasi, kemudian menetapkan kementerian, sejumlah provinsi dan keresidenan, serta komite nasional daerah untuk membantu kepala daerah.

Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII tidak bergabung dengan Belanda. Menurut "Piagam Kedoedoean dari Presiden Soekarno" (19/8/1945) maupun "Maklumat Dua Radja" (5/9/1945), Negari Ngajogjakarta Hadiningrat berintegrasi ke dalam Indonesia dan berstatus daerah istimewa sehingga menambah wilayah kepada bekas Hindia Belanda; kedudukan kepala daerahnya melekat pada Sultan dan Paku Alam yang berhubungan langsung dengan presiden RI. Presiden Soekarno mengumumkannya pada 19 Oktober 1945.

Namun, gempuran menyerbu Indonesia yang tanpa kekuatan militer efektif. Gyugun atau Peta dan Heiho dibubarkan Jepang, Tentara Keamanan Rakyat harus berkonsolidasi karena baru dibentuk (5/10/1945). Belanda membonceng tentara Amerika yang berhasil menguasai Jakarta, Bandung, dan Semarang.

Sebelum pertempuran 10 November pecah di Surabaya, harian Kedaoelatan Rakjat di Yogyakarta (24/10/1945) memberitakan kewaspadaan "akar rumput" berbentuk Resoloesi Djihahtul Ulama yang mewajibkan tiap-tiap muslim mempertahankan kemerdekaan Indonesia (Surabaya, 22/10/1945).

Api revolusi terus digelorakan meski ibu kota Indonesia harus dipindahkan ke Yogya (Januari 1946). Yogya jadi Kota Revolusi atau Kota Perjuangan. Kedua rajanya ikut menanggung pembiayaan pemerintahan dan digunakan dalam sebutan "RI Yogya" karena jadi konstituen Negara Bagian RI dalam Republik Indonesia Serikat (1949-1950).

Perubahan konstitusi

Keistimewaan Yogya diakui oleh Konstitusi RIS 1949. Melalui UU No 3 Tahun 1950 (Maret), Negara Bagian RI menyebutnya sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta dan setingkat provinsi. UUD Sementara 1950 mengatur serupa dan UU No 1 Tahun 1957 mengatur khusus status kepala daerah istimewa dan wakilnya serta kedudukan keuangannya.

Setelah UUD 1945 diberlakukan kembali pada tahun 1959, UU No 18 Tahun 1965 menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala DIY tak terikat jangka waktu masa jabatan. Orde Baru melanjutkan pengaturan ini, Pasal 91 UU No 5 Tahun 1974.

Setelah Presiden Soeharto mundur pada 1998, aturan itu diteruskan oleh UU No 22 Tahun 1999, tetapi penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan UU ini. Amandemen Pasal 18 UUD 1945 kemudian mengharuskan gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis, *lex generalis*, sekaligus mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, *lex specialis*. Maka, UU No 32 Tahun 2004 mempertahankan keistimewaan Yogya.

Warga Yogya tentu mematuhi Maklumat September 1945 bahwa Yogya adalah bagian Indonesia. Sampaikanlah pendapat tentang kepala daerah kalau Presiden SBY bertanya melalui plebisit. Kita tunggu akankah referendum Indonesia "memerdekakan" Yogya atau amandemen UUD 1945 meniadakan keistimewaan daerah dari dirinya.

Bersama para pendiri Indonesia, saya berterima kasih kepada almarhum Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII karena kerajaannya dijadikan singgasana bagi jiwa-jiwa Indonesia merdeka. (Sumber: *Kompas*, 1/12/2010)