

Wawancara Suara Merdeka

16 Desember 2010 | 00:19 wib

Mohammad Fajrul Falaakh: RI Harus Terima Keistimewaan Yogyakarta



GONJANG-GANJING keistimewaan Yogyakarta kian menyulut semangat orang-orang Yogyakarta untuk menentukan nasib. Ada banyak persoalan setelah Presiden SBY mengungkapkan istilah monarki untuk Kota Gudeg yang baru saja didera bencana itu. Apa sesungguhnya yang menyebabkan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta seakan-akan tak segera menemukan jalan untuk tampil sebagai undang-undang? Berikut petikan perbincangan dengan pakar Hukum Konstitusi dari Universitas Gadjah Mada, Mohammad Fajrul Falaakh di Yogyakarta, belum lama ini.

Undang-undang kita jelas mengamanatkan dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa, termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Apa yang menjadi persoalan sekarang ini sehingga seolah-olah hal ini menjadi sesuatu yang sangat "genting" dan tak terselesaikan?

Kita tidak tahu apa yang terjadi. Semestinya semua pihak dan para pemimpin tahu, bagaimana harus mengelola dan membicarakan sesuatu yang sensitif. Dari sisi konstitusi dan perundang-undangan, ketentuan tentang gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis itu merupakan hasil amandemen Pasal 18 UUD yang dilakukan pada 2000 oleh MPR. Amandemen konstitusi sendiri selesai secara keseluruhan pada 2002.

Itu artinya ketentuan tentang gubernur dipilih secara demokratis bertolak dari Pasal 18b Ayat (1) yang menyebutkan keistimewaan dan kekhususan diakui dan dihormati. Itu sudah selesai dari sisi proses amandemen.

Jika orang bertanya bagaimana pola hubungannya, orang hukum akan mengatakan, keistimewaan itu *lex specialis* atau memiliki ketentuan khusus. Buktinya telah dipraktikkan di Aceh, Papua, dan Daerah Khusus Ibu Kota. Di DKI lima wali kota tidak dipilih. Sekarang tambah satu --bupati Kepulauan Seribu-- semua ditunjuk saja. Orang bilang, "Tapi itu kota dan kabupaten di DKI adalah administratif." Pertanyaannya, kenapa dibikin administratif, kan otonomi berlaku di provinsi dan kabupaten kota. Ini artinya bahwa kekhususan itu berarti *lex specialis*.

Lalu hasil amandemen pada 2000 terbitlah UU Pemda 32 Tahun 2004. Berarti kalau orang hukum melihat, pola hukum Pasal 18 Ayat 4 dan Pasal 18b Ayat 1 diwujudkan bersama dalam UU Pemda. Setidak-tidaknya untuk DIY dan Aceh. Malah di UU 2004 itu disebutkan juga kekhususan yang nantinya dipakai oleh DKI.

Di antara beberapa pasal menyatakan, daerah-daerah yang bersifat istimewa atau khusus penyelenggaraan pemerintahannya diatur dengan undang-undang ini, kecuali diatur tersendiri dalam undang-undang lain.

DKI punya undang-undang, Aceh 2001 sudah punya undang-undang keistimewaan, UU 18/2001. Kemudian Papua punya UU 21/2001. UU 32/Tahun 2004 itu masih mewadahi secara konstitusi. Nah untuk DIY belum ada undang-undang yang mengatur tersendiri sehingga otomatis berlaku Undang-undang Tahun 2004. Salah satu pasal, yaitu Pasal 226 menyatakan untuk daerah istimewa penyelenggaraan pemerintahannya berlaku undang-undang ini kecuali diatur tersendiri dalam undang-undang lain. DIY belum diatur.

Apakah karena gara-gara keistimewaan Yogya belum memiliki undang-undang sehingga nasibnya bisa terkatung-katung?

Sejauh mengenai kedudukan gubernur dan wakil gubernur DIY, yang berlaku Pasal 226 UU Pemda. UU 32 itu dibuat 2004 setelah 2000 atau setelah ketentuan tentang gubernur dan bupati dipilih secara demokratis. Jadi sah. Kalau mau disebutkan ini monarki, ya monarki konstitusional. Lalu ketika undang-undang keistimewaan tidak selesai-selesai dan UU Pemda 32/2004 hanya mengatur soal gubernur, dikatakan tidak mungkin ada monarki, kesannya aneh. Kan yang bikin undang-undang ya di Jakarta. Pasal 226 jelas dibuat setelah amandemen, berarti kan harus dianggap cocok.

Lalu peristiwa ini merupakan blunder politik SBY atau justru kejeniusan politik? Lha ndak tahu. tapi tentu saja pernyataan monarki itu menimbulkan keguncangan politik. Terbukti Sekretariat Gabungan Kabinet pun kemarin mengadakan rapat evaluasi. Pertanyaannya ini memang serius soal konstitusi Pasal 18 Ayat 4 atau apa? Kalau yang dipersoalkan Pasal 18 Ayat 4 lalu saya bertanya, Undang-undang 2004 Pemda itu memangnya inkonstitusional? Siapa yang menentukan? Jangan lupa, itu dihasilkan fraksi-fraksi di parlemen yang melakukan amandemen di MPR. Keistimewaan itu maknanya dibaca dari sisi hukum *lex specialis*.

Pada umumnya semua gubernur, bupati walikota harus dipilih secara demokratis, itu lex generalis. Specialis-nya ya pada kekhususan dan keistimewaan. Dalam kasus DIY yang istimewa adalah jabatan gubernur dan wakil gubernur. Di Papua gubernur dan wakil gubernur dipilih, namun UU Papua menyatakan ada kekhususan bahwa yang dipilih harus orang Papua asli.

Orang harus memaklumi para pendatang dari Jawa atau Sulawesi cukup banyak, tetapi harus tunduk. Jadi kalau saat ini ada yang bilang, pemerintah dan Partai Demokrat sedang cari gara-gara, bisa dimaklumi dari sisi politik, karena pada saat UU Pemda 32 Tahun 2004 dihasilkan, Partai Demokrat belum ikut.

Kalau begitu, berarti hanya Yogya yang belum memiliki undang-undang sesuai semangat Pasal 18b Ayat 1 UUD ?

Ya, karena Aceh dalam sepuluh tahun terakhir sudah ada dua undang-undang. Sebelum tsunami sudah ada undang-undang. Karena ada yang belum puas, dan ada kepentingan politik seperti mewedahi kepentingan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), kemudian dibuatlah UU Pemerintahan Aceh pascatsunami berdasarkan Kesepakatan Helsinki. Di situ GAM terakomodasi, yakni adanya partai lokal dan banyak yang menang. Di sana gubernur dan bupati dipilih sesuai undang-undang, namun tetap yang nyalon dan menang partai lokal.

Daerah lain kan tidak boleh ada partai lokal. Papua pada 2001 sudah punya undang-undang . Kalau Timor Leste dulu tidak lepas, ya tentu sudah diberi UU Otonomi. Bahkan Papua Barat yang pemekaran pun sudah punya undang-undang sendiri sejak 2008, padahal ia provinsi baru.

DIY ini yang justru banyak andil dalam sejarah justru terabaikan. Kalau sekarang dipersoalkan lagi kedudukan atau jabatan gubernur dan wakil gubernur dari keluarga Sultan HB dan Paku Alam, orang bertanya, lho kan kemarin hampir semua fraksi sudah setuju penetapan kok masih digulirkan lagi.

Lha kalau saat ini dipersoalkan kembali, nuansa politiknya menjadi sangat tinggi. Sebab pada periode 2004-2009 soal jabatan gubernur otomatis dari keluarga Sultan HB dan Paku Alam sudah dipersoalkan juga oleh pemerintah, sampai-sampai RUU-nya dari pemerintah. Pemerintah didukung Partai Demokrat menginginkan pemilihan, sementara sembilan fraksi lain mengatakan penetapan saja.

Apakah Keistimewaan Yogyakarta tidak lagi sesuai dengan prinsip NKRI sehingga harus "digugat"?

Itu karena orang menganggap bahwa negara kesatuan itu seragam. Padahal dari awal Pasal 18 UUD kita sebelum diamandemen juga mengakui keistimewaan daerah. Nah dari sini penting memahami sejarah, terutama kaitan dengan Yogya karena menyatakan bergabung dengan RI dan menyatakan sebagai daerah Istimewa. Ini tindakan suka rela, bukan karena

dipaksa. Kira-kira ucapan Sulan HB IX dan Paku Alam VIII, saya menyatakan dan seterusnya...memilih masuk RI. Itu yang disebut maklumat dua raja dan artinya NKRI menerima. Malah bukan hanya diterima, bahkan Yogya menjadi ibu kota RI karena kondisi sosial politik. Jadi saya mengatakan NKRI itu harus dibaca bersama Pasal 18 UUD yang mengakui keistimewaan. Negara Kesatuan juga berisi daerah-daerah istimewa. Dalam arti itu maka negara kesatuan jangan diartikan seragam.

Menurut Anda, apakah yang harus dilakukan negara saat berhadapan dengan daerah-daerah istimewa atau khusus dan bagaimana menyikapi daerah lain yang meminta keistimewaan. Kalau dari sejarah konstitusi, keistimewaan daerah itu akan diformulasikan dalam hubungannya dengan ciri-ciri khusus.

Dari sisi hukum dan politik legislasi, keistimewaan itu kaitannya dengan sejarah. Yogya menyatakan bergabung dengan Indonesia, memilih status daerah istimewa. Pasal 18 UUD kita sejak 1945 memberi tempat bagi keistimewaan itu karena faktor sejarah, seperti Yogya, dan Aceh. Kalau kawasan yang yang minta lagi, UUD kita memberi tempat kekhususan. Kalau diperdebatkan, perbedaan istimewa dan kekhususan banyak. Namun dari segi konstitusi dan politik legislasi yang istimewa itu berlaku untuk daerah karena sejarahnya.

Dewasa ini dalam sepuluh tahun terakhir banyak daerah yang meminta diatur khusus. Yang nantinya dalam praktik khusus itu mungkin hanya satu dua hal dan sudah terjadi. Yang sudah terjadi jelas DKI. Namun di antara kekhususan otonomi hanya diletakkan di tingkat provinsi. Tidak di kabupaten dan kota. Adapun seluruh Indonesia otonomi diletakkan di kabupaten dan kota, kecuali di DKI. Yang dipilih cukup gubernur dan wakil gubernur sedangkan untuk bupati walikota hanya ditunjuk oleh gubernur. Itu artinya salah satu kekhususan DKI selain karena statusnya sebagai ibu kota, otonomi diletakkan di provinsi. Adapun di daerah lain termasuk di DIY, otonomi diletakkan sampai kabupaten dan kota. Jadi terlihat kekhususannya di situ.

Di Papua ada Majelis Rakyat Papua malah semacam bikameral. Itu juga kekhususan. Namun Papua diberi perwakilan Majelis Rakyat Papua yang punya pola hubungan dengan DPRD. Ini kekhususan atau keistimewaan yang diwadahi dalam Pasal 18 UUD kita, bahkan sejak dari 1945.

Apakah kecenderungan untuk menjadi istimewa (Surakarta juga minta) menunjukkan kelemahan negara?

Bukan kelemahan negara, tetapi lebih merupakan kekuatan dari republik ini. Karena memang negeri ini majemuk. Ini sesuai dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Justru menurut saya inilah kearifan para pendiri negara yang dalam negara kesatuan mewadahi keistimewaan atau kemajemukan berdasarkan yang dirumuskan Pasal 18 UUD. Jadinya kita bersatu, kita kuat dan justru menjadi kekuatan. Nah kalau diseragamkan berarti yang ingin dibuktikan si pembuat seragam yang kuat. Kalau tidak diseragamkan, dibiarkan masing-masing punya

kekuatan. Karena dari kekuatan daerah itu mendukung kekuatan untuk bersatu. Ini artinya Republik Indonesia harus sangat lapang menerima keistimewaan. Pasal 18 itulah yang memberi tempat keistimewaan kepada daerah.

Apa saran anda mengatasi perang dingin SBY-Sultan atau Pusat-Yogya?

Ya sebetulnya akan baik kalau terjadi komunikasi langsung karena ini menyangkut keluarga Sulan HB dan Paku Alam. Artinya kedua beliau itu berkomunikasi dengan Jakarta, baik dengan Presiden maupun sejumlah menteri, apakah langsung atau lewat mediasi. Mungkin lewat mediasi perguruan tinggi di Yogyakarta atau UGM, itu bisa dipikirkan. Tapi intinya bagaimana terjadi komunikasi yang nantinya bisa sebagai jalan penyelesaian bersama oleh Presiden maupun Sultan. Saya menyebut kedua nama ini dari sisi pemerintahan dan ketatanegaraan hubungan Pusat dan Daerah. Pusat bisa Presiden, bisa menteri, dan daerah dalam hal ini Sultan, terkait kedudukan dalam pemerintahan di DIY. Tanpa komunikasi itu tidak akan terjadi jalan keluar yang pas. Pihak- pihak lain termasuk kampus-kampus di Yogya, UGM, dan para ahli mungkin hanya menawarkan saja, namun karena di Yogya menyangkut kedudukan Sultan, tentu harus diajak bicara. (33)