

Konstitusionalitas Sistem Demokrasi Otonomi Khusus Pemerintahan Daerah Dalam Negara Indonesia: Studi atas Urusan Keistimewaan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta

Hanif Fudin^{a✉}, Wisnu Tri Nugroho^b

^{ab} Mahkamah Agung Republik Indonesia

Info Artikel	Abstrak
E-mail Koresponden: haniffudin@mahkamahagung.go.id	Negara Indonesia menghendaki pemerintahan DIY sebagai daerah otonom dalam kerangka otonomi khusus. Dalam hal ini, urusan keistimewaan DIY yang dinilai sebagai titik tolak otonomi khusus berdasarkan sistem demokrasi pemerintahan. Maka dari itu, kajian makalah ini berupaya menganalisa konstitusionalitas sistem demokrasi yang menyertai pemerintahan DIY, dan memberikan konsep demokrasi alternatif sebagai penguatan sistem demokrasi kedaerahan. Makalah ini diperkuat secara metodologis dengan metode legal-normative discourse, serta pendekatan constitutional-legal statute, teoritik-filosofis, konseptual, dan case approach. Atas dasar telaah kajian, bahwasanya sistem demokrasi yang menyertai urusan keistimewaan pemerintahan DIY adalah konstitusional. Akan tetapi, untuk mencapai pemerintahan yang konstitusional-demokratis, maka pemerintahan DIY harus menerapkan konsep demokrasi komunalistik sebagai alternatif-konvergensi dalam kerangka demokrasi Pancasila yang merupakan consensus democracy. Signifikasi studi makalah adalah studi hukum normatif-doktrinal yang bertolak pada norma hukum UUD NRI dan UUK DIY serta ajaran hukum yang menjadi ratio decidendi sistem demokrasi atas urusan keistimewaan pemerintahan DIY. Hal tersebut berbasis legal-normative discourse dalam meneliti norma hukum sistem demokrasi atas urusan keistimewaan pemerintah DIY dalam UUK DIY terhadap UUD NRI. Maka itu disertai pendekatan constitutional-legal statute, teoritik-filosofis, konseptual, serta case approach. Dalam hal ini, disertai metode analisis seperti content analysis dalam menganalisa diskursus hukum (konten) terhadap norma-norma hukum UUD dan UUK DIY terkait atas keadaan karakteristik pada norma hukum secara natural urusan keistimewaan pemerintahan DIY dalam UUK DIY terhadap UUD NRI.
Riwayat: Submitted: 2 June, 2026 Revised: 18 June, 2026 Accepted: 30 June, 2026	
Kata Kunci: Konstitusi, Demokrasi, Otonomi Khusus, Pemerintahan DIY	



Copyrights © Author(s). This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-SA 4.0). All writings published in this journal are personal views of the author and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

I. Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan predikat kenegaraan secara konstitusional yang mengimplikasikan pada penyelenggaraan sistem ketatanegaraan dan kehidupan bernegara-bangsa Indonesia. Pada tataran implikasinya terhadap penyelenggaraan negara, Indonesia sebagai negara hukum yang berhaluan demokrasi. Hal tersebut secara simultan menjadi *ratio decidendi* yang memuat legalitas dan legitimitas negara Indonesia sebagai negara hukum demokratis. Maka dari itu, penyelenggaraan negara yang demokratis berdasarkan hukum konstitusional perlu dikuatkan oleh sistem pemerintahan –sebagai personifikasi negara– yang dapat melaksanakan amanat konstitusi dan praktik negara demokratis.

Dalam hal ini, bentuk pemerintahan negara Indonesia adalah pemerintahan republik dalam rangka mengejawantahkan amanat konstitusi di dalam alinea ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI).¹ Oleh karenanya, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menganut asas desentralisasi sebagai basis tolakan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam perkembangannya, konkretisasi bentuk asas penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut mencakup otonomi daerah dan otonomi khusus.²

Terkait otonomi khusus yang melekat pada wilayah otonom tertentu seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) –sebagaimana fokus kajian makalah telah dilegalisasi oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY). Adapun basis tolakan keistimewaan dalam kerangka otonomi khusus di dalam UUK DIY adalah pengakuan hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, Bhinneka Tunggal Ika, pendayagunaan kearifan lokal, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional sebagai bentuk perubahan, penyesuaian, dan penegasan Keistimewaan Yogyakarta pada tingkat provinsi dalam mewujudkan pemerintahan demokratis, menciptakan kesejahteraan dan ketenteraman, menjamin Bhinneka Tunggal Ika, serta melembagakan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam pelestarian warisan budaya

¹ Sayyidatihiyaa Afra G. Raseukiy, "Feodalisme dalam Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta: Refleksi Kegagalan Dekolonialisasi Provinsi Yogyakarta," <https://fh.unpad.ac.id/feodalisme-dalam-undang-undang-keistimewaan-yogyakarta-refleksi-kegagalan-dekolonialisasi-provinsi-yogyakarta/>

² Penyetoran predikat konstitusional tersebut pada dasarnya diakomodasi secara normatif dalam hukum konstitusi. Sehingga memberikan legalitas serta legitimitas penyelenggaraan sistem ketatanegaraan Indonesia itu sendiri. *Vide* Pasal 1 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

bangsa. Pendasaran tersebut adalah legal affirmative yang dinilai sebagai basis legitimasi atas urusan keistimewaan pemerintahan DIY.³

Titik tolak substansial legal affirmative adalah artikulasi hukum atas sistem demokrasi sebagai entry point urusan keistimewaan pemerintahan DIY, serta dalam kaitannya prinsip good governance and clean government, otonomi daerah, dan hak asasi manusia (HAM). Kendatipun legal affirmative sebagai basis legitimasi urusan keistimewaan pemerintahan DIY dalam UUK DIY justru mengimplikasikan problematika dalam urusan keistimewaan pemerintahan DIY yang dinilai kontra demokrasi. Hal tersebut diwujudkan dalam atribusi secara absolut Sri Sultan Hamengku Buwono serta Adipati Paku Alam sebagai Gubernur serta Wakil Gubernur, karena 'mandat' DIY atas kepemimpinan Sultan dan Adipati yang jumeneng (bertakhta). Ihwal kontra demokrasi tersebut menginfeksi ke dalam urusan keistimewaan pemerintahan DIY lainnya, yaitu kelembagaan pemerintah, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Signifikasi problematika tersebut menunjukkan bukti atas problematika hukum, yaitu ambiguitas normatif dalam sistem demokrasi yang melegitimasi urusan keistimewaan pemerintahan DIY sebagai muatan UUK DIY. Karenanya, sistem demokrasi atas urusan keistimewaan pemerintahan DIY tersebut lazim dipertanyakan secara konstitusional karena selain mengimplikasikan problematika hukum, serta adapun dampak permasalahan multidimensi dalam kehidupan sosial.⁴

Atas dasar itu, studi makalah bertolak pada sistem demokrasi sebagai basis legitimasi urusan keistimewaan DIY. Hal tersebut mengimplikasikan identifikasi masalah. Alih-alih sebagai pemerintahan DIY yang demokratis dengan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Adipati Paku Alam sebagai kepala daerah. Namun, disorientasi antara sistem pemerintahan DIY yang mengatasnamakan daerah istimewa dalam kerangka otonomi khusus dengan asas demokrasi sebagai kerangka politik ketatanegaraan Indonesia. Oleh karenanya, pemakalah berupaya mencari alternatif sistem demokrasi dalam pemerintahan DIY melalui peninjauan hukum secara konstitusional atas UUK DIY terhadap UUD NRI. Sehingga, bentuk alternatif tersebut memiliki integrasi signifikan karena tidak bertentangan dengan akulturasi lokal dan UUD NRI sebagai konstitusi negara.

³ *Vide* Pasal 1 ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

⁴ *Vide* Pasal 4 *jo.* Pasal 5 ayat (1) *jo.* Pasal 7 ayat (2) *jo.* Pasal 18-29, 30, 31, 32, 34 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

II. Metode Penelitian

Signifikasi studi makalah adalah studi hukum normatif-doktrinal⁵ yang bertolak pada norma hukum UUD NRI dan UUK DIY serta ajaran hukum yang menjadi *ratio decidendi* sistem demokrasi atas urusan keistimewaan pemerintahan DIY. Hal tersebut berbasis *legal-normative discourse* dalam meneliti norma hukum⁶ sistem demokrasi atas urusan keistimewaan pemerintah DIY dalam UUK DIY terhadap UUD NRI.⁷ Maka itu disertai pendekatan *constitutional-legal statute*,⁸ teoritik-filosofis,⁹ konseptual,¹⁰ serta *case approach*.¹¹ Dalam hal ini, disertai metode analisis seperti *content analysis* dalam menganalisa diskursus hukum (konten) terhadap norma-norma hukum UUD dan UUK DIY terkait,¹² serta *discourse analysis* sebagai upaya analisis atas keadaan karakteristik pada norma hukum secara natural¹³ terkait sistem demokrasi atas urusan keistimewaan pemerintahan DIY dalam UUK DIY terhadap UUD NRI.

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Identitas Negara Hukum Demokratis Indonesia

Aktualisasi ketatanegaraan suatu negara jika ditinjau melalui optik teoritis, maka relevan atas teori ketatanegaraan menurut Imam al-Mawardi *Al-Imāmah* –dalam hal ini negara dan/atau pemerintahan– adalah bentuk wadah –organisasi kemasyarakatan– untuk menggantikan kenabian dalam rangka menjaga agama dan mengatur dunia.

Maka itu, dalam suatu negara diperlukan instrumen hukum, sebagaimana negara Indonesia yang diperkuat oleh Pancasila –sebagai landasan bernegara-bangsa– yang merupakan hasil kristalisasi nilai-nilai

⁵ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Masalah* (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 77.

⁶ Munir Fuady, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 130.

⁷ UUD NRI sebagai *milestone* selain karena eksistensi konstitusionalnya dalam tata hukum Indonesia, serta karena adanya kesepakatan mempertahankan NKRI sebagai tolakan paham demokrasi.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 136.

⁹ Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020), hlm. 156-158.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 147.

¹¹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 18.

¹² Munir Fuady, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep*, hlm. 184.

¹³ *Ibid.*, hlm. 208.

kultur, agama, dan sosial yang mencerminkan jiwa rakyat atau *volksgeist* – meminjam istilah Friedrich Carl von Savigny sebagai dasar pedoman nilai dalam pembentukan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan pada berbagai levelnya yang *notabene* bagian dari penegakan hukum.¹⁴

Hal tersebut secara teoritis relevan terhadap ajaran Yuridisme Pancasila yang dikonsepsikan oleh Moh. Koesnoe.¹⁵ Karena, muatan nilai-nilai Pancasila ditransplantasikan dalam muatan UUD NRI sebagai konstitusi negara yang diakomodasi dalam perundang-undangan organik. Hal tersebut merupakan refleksi teori *stufentheorie* gagasan Hans Kelsen¹⁶ dengan pengembangan teorinya oleh Hans Nawiasky¹⁷ yang mengartikan bahwasanya struktur hierarki peraturan-peraturan organik untuk melaksanakan gagasan keadilan¹⁸ atas konstitusi negara. Terkait konstitusi negara, UUD NRI adalah konstitusi negara yang menghendaki supremasi hukum sebagaimana *Originalist Theory*¹⁹:

"...constitutions are often thought of as contract or bargains, reflecting a particular distribution or bargaining power among social entities that may alter (resulting in pressure for renegotiation) over time... the main purpose of constitution is to limit government power, including the authority of elected official motivation and anxiety to protect individual liberties should all bet he watchword of constitutional construction"

¹⁴ Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017), hlm. 31.

¹⁵ I Dewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum: Dimensi Tematis dan Historis* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm. 34.

¹⁶ Artinya bahwa norma yang lebih rendah bersifat teknis ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi bersifat abstrak, serta *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) diakhiri oleh suatu norma dasar yang tertinggi, yang menjadi dasar tertinggi bagi validitas keseluruhan tatanan hukum. Lihat Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russell & Russell, 1973), hlm. 179.

¹⁷ Sirajuddin, *et. al.*, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 43.

¹⁸ Dalam hal ini, gagasan keadilan sebagaimana pemakalah mengartikan bahwa keadilan adalah *"an actual-universal value that is fundamental, reflective, and constructive by including moral-ethical, rationality, legitimate-institutional aspect in human life. This mean that justice is not just a writen language, but is a language of mysticism that can be accepted and felt with an approach of intention and good faith in the framework of rights and obligations through the legitimacy of related institutions. Therefore, if the understanding of justice is only about equality and balance of rights, then justice is only defined in the aspect of rationality which tends to be subjective and leads to injustice."* Lihat Hanif Fudin, "Legal Justice in Presidential Impeachment Practice Between Indonesia and the United State of America" *Journal of Law dan Judicial* Vol. IX, No. 3 (2020), p. 485-486.

¹⁹ John Ferejohn, *et. al.*, *Constitutional Culture and Democratic Rule* (Cambridge: Cambridge University, 2001), hlm. 20.

Hal tersebut berimplikasi pada keterkaitan antara konstitusi dengan hukum. *Pertama*, menurut Jimly Asshiddiqie bahwa konstitusi dalam pengertian literal yaitu *constitutio* berkaitan dengan kata *jus* atau *ius* berarti hukum atau prinsip.²⁰ *Kedua*, menurut Herman Heller (*staatslehre*) dengan menggunakan pendekatan metode '*van kennis verkrijging*' bahwasanya konstitusi memiliki tahapan sebagai hukum tertinggi negara sebagaimana berikut²¹: (i). Tahap sosial-politik yaitu gambaran terhadap kesepakatan-kesepakatan politik yang belum tertuang dalam bentuk hukum tertentu, (ii). Tahap hukum yaitu gambaran konstitusi dalam bentuk hukum sehingga perumusan normatifnya menuntut pemberlakuannya, serta (iii). Tahap peraturan tertulis yaitu gambaran konstitusi sebagai hukum tertinggi secara tertulis, atau dalam bentuk UUD.

Ihwal implikasi hukum dan konstitusi tersebut dinilai sebagai bentuk kerangka politik hukum untuk mencapai cita-cita bangsa dan negara.²² Dalam konteks konstitusi, Wirjono Projodikoro mengartikan bahwa konstitusi memiliki artian "membentuk" yaitu pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.²³ Definisi konstitusi tersebut diperkuat oleh Cheryl Saunders bahwa: "*A Constitution is more than a social contract... it is rather an expression of the general will of a nation. It is a reflection of its history, fears, concerns, aspirations, and indeed, the soul of nation.*" Hal tersebut relevan atas pemikiran Bagir Manan bahwa:

"Konstitusi sebagai *charter of nation* ataupun sebagai asas dan norma yang memuat ketentuan-ketentuan mengenai bentuk bagian luar dan bagian dalam organisasi negara."²⁴

Maka itu, adalah suatu keniscayaan bahwa UUD NRI merupakan hukum tertinggi yang melegalisasi pilar-pilar dasar praktik ketatanegaraan, seperti pengaturan organisasi kenegaraan (bentuk negara, pemerintahan, dan alat kelengkapan negara), memuat ketentuan prinsip-prinsip politik dan hukum (demokrasi, negara hukum, nomokrasi), serta perlindungan dan jaminan hak asasi manusia warga negaranya.²⁵

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 95.

²¹ *Ibid.*, hlm. 99-100.

²² Hanif Fudin, "Refleksi Normatif Şahîfah al-Madînah terhadap Negara Indonesia. *Jurnal Volksgeist* Vol. 1 No. 1 (2018), hlm. 2.

²³ Dahlan Thaib, *et. al.*, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 6.

²⁴ Bagir Manan, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 55.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 56.

Perihal penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi sebagaimana dipraktikkan oleh Nabi Muhammad saw. –kendatipun dinilai otokrasi menurut konsepsi negara dari Yunani– dalam sistem pemerintahan Madinah berdasarkan *Ṣaḥīfah al-Madīnah* sebagai bentuk pengejawantahan piagam tertulis pertama yang dapat disetarakan dengan konstitusi modern.²⁶ Selain itu, fungsinya sebagai dokumen tertulis resmi –sebagai kontrak sosial– yang memuat pedoman pokok ketatanegaraan, dan menyebabkan *Ṣaḥīfah al-Madīnah* dinilai sebagai konstitusi dalam sistem kenegaraan.²⁷ Bahkan, W. Montgomery Watt menyatakan bahwa Piagam Madinah secara umum diakui secara autentik, serta menjadi sumber ide yang mendasari negara Islam.²⁸ Dalam narasi historisnya, Piagam Madinah atau *Ṣaḥīfah al-Madīnah* ditetapkan sebagai bentuk *Ṣaḥīfah al-Siyāsah* yang digunakan sebagai siasat Rasulullah saw. pasca-hijrah ke Madinah dalam rangka membina kesatuan kehidupan berbagai golongan warga Madinah.²⁹

Ihwal yang dilakukan Nabi saw. di Madinah memberikan tanda mengenai cara bernegara melalui kebijakan kenegaraan yaitu bentuk simultan antara muatan politik sebagai cara membina masyarakat dalam negara tersebut,³⁰ serta muatan hukum sebagai bentuk integrasi antara *ideal law*, *rational law*, dan *empirical law*.³¹ Jika ditinjau dari ilmu hukum tata negara,³² kebijakan negara sebagai studi politik hukum mencakup perihal³³: (i). Kebijakan negara tentang hukum yang hendak diberlakukan atau tidak dalam

²⁶ Hanif Fudin, “Refleksi Normatif *Ṣaḥīfah al-Madīnah* terhadap Negara Indonesia,” *Jurnal Volksgeist* Vol. I, No. 1 (2018), hlm. 7.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 85-86.

²⁸ Dahlan Thaib, *et. al., Teori dan Hukum Konstitusi*, hlm. 31.

²⁹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara: Dalam Perspektif Fikih Siyasah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 67.

³⁰ Pada dasarnya, konteks politik tersebut secara implisit relevan dengan konsep politik dari Imam al-Ghazali bahwa politik adalah semua aktivitas yang mendekatkan manusia kepada kemaslahatan dan kemuliaan (sesuai syariat). Sehingga menjadi bagian jalan agama, termasuk mencita-citakan keadilan, serta Peter Merkl bahwa politik adalah upaya mencapai suatu tatanan sosial yang baik dan berkeadilan. Lihat Tamsil Linrung, *Politik untuk Kemanusiaan* (Tangerang: PT. Tali Writing, 2014), hlm. 32-33. Bandingkan Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2014), hlm. 15.

³¹ Terhadap muatan hukum, hal tersebut didasarkan kepada argumentasi dari Soetandyo Wignjosebroto bahwa hukum dalam bentuk *ideal law* karena memuat paradigma moral, dalam hal *rational law* karena mengalami positivasi dalam bentuk perjanjian bernegara, dan konteks *empirical law* sebagai institusi dan interaksi sosial. Lihat Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Masalah*, hlm. 21-31.

³² Alasan akademik yang menjadi pembenaran terhadap korelasi antara ilmu hukum tata negara dan studi politik hukum, karena memiliki objek ilmu yang sama yaitu politik dan hukum disertai objek studi yang sama juga yaitu negara. Hal tersebut diperumpamakan

rangka mencapai tujuan negara, (ii). Latar belakang politik, ekonomi, sosial dan budaya atas adanya produk hukum, dan (iii) penegakan hukum dalam kenyataan lapangan.

Akan tetapi, perlu dipahami karena telah diingatkan oleh ajaran Satjipto Rahardjo melalui ajaran hukum progresif dalam adagium "*hukum untuk manusia, bukan sebaliknya*" sebagai solusi alternatif untuk mengatasi keterpurukan hukum.³⁴ Hal tersebut tertuju pada tataran konsep, fungsi, dan tujuan hukum, disertai pendasaran pada peraturan dan perilaku, serta moralitas dan humanisme.³⁵ Karenanya, hukum diartikan sebagai institusi progresif yang dinilai bahwa *law as a process in the making*. Menurut Jasser Auda bahwa hukum dalam sistemnya memiliki watak kognitif yaitu *al-infitāḥ wa al-ḥayāt*,³⁶ serta menurut Satjipto Rahardjo bahwa hukum memiliki watak alami yaitu progresif.³⁷ Sehingga, kerangka pemikiran progresif bertujuan menjadikan hukum sebagai aspek kehidupan harmonis dan institusi yang bermoral. Dalam hal ini, penegakan hukum harus tertuju pada profesionalitas, dan moralitas cara berhukum yang bertolak pada sumbu utamanya yaitu perilaku dan peraturan.³⁸ Oleh karenanya, penegakan hukum harus memuat *purposefulness* yaitu humanisme dan moral dalam pengembangan sumber daya manusia dan ide-ide HAM, pembangunan, dan keadaban sebagaimana ajaran *maqāṣid al-syarī'ah*.³⁹

Oleh karena itu, aktualisasi bernegara yang dinilai mutakhir adalah negara hukum, terlebih demografi masyarakat cenderung kepada masyarakat heterogen baik bercorak *gemeinschaft* ataupun *gesellschaft*. Sehingga konsekuensi logis bahwa penyelenggaraan negara hukum –melalui politik hukum konstitusional dalam perundang-undangan yang memuat kebijakan negara– oleh sistem pemerintahan sebagai personifikasinya dalam bentuk lembaga negara dengan berdasarkan hukum.

Sebagaimana negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik dengan sistem pemerintahan presidensial dalam rangka untuk mewujudkan *civil society*. Maka itu, negara Indonesia sebagai negara hukum

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta: Buku Kompas, 2010), hlm. 8-9.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 24.

³⁶ Jasser Auda, *Maqashid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A System Approach* (London: The International Institute of Islamic Thought, 2007), p. 47.

³⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 18.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 112.

³⁹ Jasser Auda, *Maqashid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A System Approach*, p. 1.

berdasarkan UUD NRI sebagai konstitusi negara (*the highest law of state*)⁴⁰ yang berasaskan Pancasila sebagai *recht side* yang mengarah pada aliran *mazhab* negara hukum tersendiri.⁴¹ Ihwal tersebut mengimplikasikan pada signifikasi pola inter-relasi antara UUD NRI sebagai hukum tertinggi dan Indonesia sebagai negara hukum yang termuat melalui pengejawantahan supremasi konstitusi.⁴² Dalam hal ini, konteks legalitas secara yuridis-konstitusional, UUD NRI merupakan pedoman nilai yuridis atas perundang-undangan⁴³ yang *notabene* bagian penyelenggaraan negara hukum. Dalam konteks legitimitas secara politik-nomokratis, UUD NRI mampu terwujud melalui negara hukum sebagai instrumen formal-yuridis dengan melibatkan pelaksanaan pemerintahan oleh lembaga negara. Maka, titik tekan inter-relasinya terletak pada penjaminan HAM, dan pembagian kekuasaan disertai *check and balances* dalam kerangka konstitusionalisme.⁴⁴

Ihwal negara hukum Pancasila merupakan bentuk *conditio sine quanon* atas signifikasi penyelenggaraan negara hukum Indonesia yang demokratis dengan muatan *demokrasi* dan *nomokrasi* sebagai paradigma *mono-dualisme* dalam pandangan atas tatanan bernegara-bangsa dan sistem hukum ketatanegaraan. Dalam hal ini, perlu dipahami –karena relevan– bahwa negara hukum merupakan hasil perhelatan sejarah dalam peradaban umat manusia,⁴⁵ termasuk dalam perihwal pergeseran penjaminan kehidupan bernegara-bangsa yang demokratis (dari *absolute rechtsstaat* ke *demokratische rechtsstaat*).⁴⁶

⁴⁰ Pasal 1 ayat 3 UUD NRI.

⁴¹ Tim Bahtsul Masail HIMASAL, *Fikih Kebangsaan: Merajut Kebangsaan di Tengah Kebhinnekaan* (Kediri: Lirboy Press, 2018), hlm. 30-31.

⁴² Peneliti memberikan acuan bahwa keterkaitan dimaksud sebagaimana negara hukum Indonesia sebagai instrumen keberlakuan UUD NRI, serta secara simultan legalitas secara konstitusional UUD NRI dalam menghendaki negara Indonesia sebagai negara hukum. Hal tersebut merupakan konsekuensi secara yuridis-konstitusional.

⁴³ Hal yang demikian merupakan implikasi dari karakter nilai falsafah Pancasila yang bersifat terbuka untuk menerima kebenaran baru karena sifat dari kebenaran filsafat itu sendiri adalah relatif. Lihat Fokky Fuad Wasitaatmadja, *Filsafat Hukum: Akar Religiositas Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm. 257.

⁴⁴ Menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusionalisme merupakan gagasan konseptual dengan basis pokoknya adalah *general agreement (consensus)* yang didasarkan pada kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama, *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara, serta bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 21-22.

⁴⁵ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 8.

⁴⁶ Pada dasarnya bahwa negara hukum merupakan hasil *shifting paradigm* dari paham otoritarianisme ke paham konstitusionalisme untuk menganulir bentuk penyalahgunaan kekuasaan negara oleh pemerintah. Sehingga mampu berimplikasi pada perlindungan hak-hak warga negara dalam kerangka kedaulatan rakyat (*primus inter pares*) sebagai landasan demokrasi.

Atas dasar itu, identitas negara Indonesia adalah negara hukum demokratis⁴⁷ disertai demokrasi konstitusional sebagai paham *mono-dualisme* yaitu interrelasi demokrasi-nomokrasi dalam mengaktualisasi daulat rakyat dan hukum dalam rangka konstitusionalisme.

Sebagaimana penyelenggaraan negara hukum mengimplikasikan adanya pemerintahan yang konstitusional. Terlebih, negara Indonesia berpredikat negara hukum demokratis dalam kerangka dasar paham konstitusionalisme. Akan tetapi, hal tersebut justru memberikan pandangan reflektif. *Apakah pemerintahan yang konstitusional dapat dinilai demokratis? Apakah demokrasi menjadi prasyarat terwujudnya pemerintahan negara hukum? Apakah konsep demokrasi yang dianut negara hukum Indonesia?* Hal tersebut mengingatkan bahwa konsepsi negara hukum adalah *genus begrip* yang memuat *species begrip* –meminjam istilah M. Tahir Azhary– sebagaimana mencakup konsep nomokrasi, *rechtsstaat*, *rule of law*, *socialist legality*, serta konsep Pancasila.⁴⁸

Konteks tersebut menunjukkan bahwa tidak terdapat satu pun negara yang tidak menganut konsepsi negara hukum. Selain itu, adapun pertautan lainnya yaitu terkait pemikiran Bagir Manan tentang konstitusi bahwasanya muatan konstitusi di setiap negara adalah tidak ada yang sama karena dipengaruhi oleh⁴⁹: (i) dasar ideologi dan filosofi; (ii) landasan teori dan konsep; (iii) latar belakang sejarah dan kultur; dan (iv) identitas kenegaraan. Terlebih, jika dikaitkan dengan demokrasi, maka –sebagaimana penganutan konsepsi negara hukum– konsepsi demokrasi merupakan klaim negara-negara di dunia era modern ini.⁵⁰ Hal tersebut mengarahkan pada implikasi pandangan tentang demokrasi konstitusional –karena relevan dengan klaim atas konsepsi negara hukum– yang dinilai sebagai titik temu antara daulat

⁴⁷ Ihwal tersebut bertolak secara spesifik pada sila ke-4 dan ke-5 Pancasila, serta *general agreement of constitution amendment* dalam UUD NRI yang mencakup: (i) tidak mengubah Pembukaan UUD NRI; serta (ii) mempertahankan NKRI. Maka itu, penafsiran secara sistematis atas Pasal 1 UUD NRI bahwa negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik (*respublica*; *res* berarti kembali dan *publica* diartikan sebagai publik, masyarakat, rakyat). Dalam hal ini, penyelenggaraan pemerintahan negara dengan bentuk republik diperlukan legitimasi rakyat –sebagai representasi paham demokrasi– secara berdaulat disertai legalitas hukum –sebagai representasi paham nomokrasi– secara konstitusional. Maka, instrumen untuk mengakomodasi legitimasi rakyat dan legalitas hukum tersebut secara konvergen adalah negara hukum demokratis. Karenanya berimplikasi pada pola inter-relasi secara resiprokal dalam kerangka konstitusionalisme yaitu antara demokrasi konstitusional dan negara hukum demokratis di dalam UUD NRI.

⁴⁸ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm. 83-84.

⁴⁹ Bagir Manan, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, hlm. 161-162.

⁵⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 108.

rakyat dan daulat hukum.⁵¹ Sehingga membuktikan bahwa hukum dinilai sebagai aspek fundamental dan *korpus* utama dalam penyelenggaraan negara yang perlu ditunjang oleh sistem demokrasi.⁵²

Maka, dinilai perlu untuk memposisikan urgensi demokrasi dalam negara hukum, terlebih negara Indonesia memiliki basis bernegara-bangsa yaitu Pancasila sebagai *recht side* dan UUD NRI sebagai konstitusi negara. Sebagaimana termaktub dalam UUD NRI bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Hal tersebut pada dasarnya mengimplikasikan konsep demokrasi konstitusional⁵³ sebagai implementasi terhadap konsepsi kemanusiaan serta relasi sosial atas perjuangan manusia dalam mempertahankan martabat manusia.⁵⁴ Hal tersebut menunjukkan bahwa demokrasi (*demokratia*; *demos*: rakyat, *kratein*: kuasa) sebagai dasar hidup bernegara-bangsa yang memposisikan rakyat sebagai ‘*primus inter pares*.’

Adapun Miriam Budiardjo mendefinisikan demokrasi konstitusional sebagai gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintahan tercantum dalam konstitusi.⁵⁵ Kendatipun demokrasi dan konstitusionalisme memiliki titik ekuivalensi yang bertolak pada nilai-nilai dasar fundamental, yaitu persamaan dan penghormatan terhadap martabat manusia (*human dignity*). Akan tetapi, secara konseptual bahwa demokrasi dan konstitusionalisme memuat perbedaan yang terletak dalam hal kedua konsepsi tersebut menunjukkan otoritas rakyat dan/atau cara rakyat memilih perwakilannya secara bebas.⁵⁶

⁵¹ Saldi Isra, “Titik Temu Daulat Rakyat dan Daulat Hukum” dalam Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. xi.

⁵² Sri Soemantri Martosoewignjo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2015), hlm. 50.

⁵³ Hal tersebut secara *expresis verbis* bahwa antara muatan konstitusi yang dirujukan kepada paham demokrasi konstitusional dengan predikat ‘republik’ (*respublica*; *res*: kembali, dan *publica*: rakyat) terhadap negara Indonesia bertolak pada kedaulatan rakyat. Maka, tidak menutup kemungkinan bahwa konstitusi mengakomodasi paham kedaulatan rakyat sebagai basis legitimasi hukum terhadap penyelenggaraan negara. *Vide* Pasal 1 ayat 2 UUD NRI.

⁵⁴ Idzam Fautanu, *Filsafat Politik* (Jakarta: Gaung Persada Press, 2013), hlm. 309.

⁵⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 107.

⁵⁶ Walter F. Murphy, “Civil Law, Common Law, and Constitutional Democracy,” *Louisiana Law Review* Vol. LII, No. 1 (1991), hlm. 100-101, <http://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol52/iss1/6>, diakses 27 Maret 2021.

Hal tersebut setidaknya didasarkan pada pendekatan dalam demokrasi,⁵⁷ sebagaimana pendekatan normatif yang *notabene* menekankan pada ide dasar demokrasi yaitu kedaulatan rakyat yang melegitimasi penyelenggaraan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, sehingga konteks modern mengakomodasi konsep demokrasi perwakilan yang diwujudkan melalui lembaga negara tinggi. Adapun pendekatan empirik yang *notabene* cenderung pada rangkaian prosedural pengaturan terhadap rakyat untuk memilih, mendudukkan, dan mengajukan pertanggungjawaban wakilnya di lembaga negara tersebut.

Adalah keniscayaan bahwa demokrasi pada konsepsinya mengalami perubahan sejalan dengan perubahan waktu, serta definisi modernnya berevolusi sejak abad ke-18 bersamaan sistem demokrasi berbagai negara.⁵⁸ Atas dasar penormaam dalam UUD NRI terhadap konsep demokrasi, serta pelembagaan kedaulatan rakyat maka, negara Indonesia menganut demokrasi konstitusional yang secara praksis ketatanegaraan mengarah pada konsep demokrasi perwakilan.⁵⁹ Terlebih, jika konteks demokrasi Indonesia dikaitkan konteks sosiologis bahwa mayoritas masyarakat muslim Indonesia mampu 'hidup bersama' dalam sistem demokrasi merupakan bentuk anti-tesis dari pemikiran Francis Fukuyama dan Samuel P. Huntington.⁶⁰ Akan tetapi, demokrasi konstitusional yang dianut oleh negara Indonesia dinilai perlu penguatan dari beberapa aspek sebagaimana penguatan melalui prinsip negara hukum, doktrin pengujian perundang-undangan (dikenal di Indonesia adalah *judicial review*), serta sistem politik yang akuntabel.

Hal tersebut mendasarkan pada beberapa landasan. *Pertama*, pada konteks penguatan negara hukum, adapun tiga karakteristik esensial

⁵⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 11.

⁵⁸ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 64.

⁵⁹ Konseptualisasi tersebut atas dasar: (i) kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan amanat konstitusi dalam Pembukaan UUD NRI alinea IV yaitu klausul normatif "Kerakyatan yang dipimpin oleh khidmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan," serta Pasal 1 ayat (2) UUD NRI; (ii) pergeseran paradigma dasar dalam konsep *distribution of power* yang disertai *check and balances* dari supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi pasca amendemen ke-IV UUD NRI; serta (iii) watak konstitusi sebagai hukum yang sejatinya adalah progresif yaitu *law as a process in the making*. Perihal pergeseran paradigma tersebut mengarah pada sistem pemerintahan yang demokratis merujuk pada perkembangan gagasan dari Jennings sebagaimana disimpulkan oleh Ismail Sunny bahwa pemisahan kekuasaan secara materil disebut *separation of power* sedangkan secara formil disebut *division of power*. Lihat Baehaki Syakbani, "Checks and Balances Sistem Pemerintahan di Indonesia," *Jurnal Valid* Vol. X, No. 2 (2013), hlm. 49.

⁶⁰ Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi* (Jakarta: Pustaka Obor, 2014), hlm. 150.

demokrasi konstitusional modern adalah pembatasan kekuasaan pemerintahan, perlindungan hak asasi manusia, serta taat pada negara hukum.⁶¹ Sehingga untuk memberikan penguatan demokrasi konstitusional diperlukan prinsip negara hukum materiil –*rule of law in ideological sense* meminjam istilah W. Friedman– atau diistilahkan sebagai *welfarestate*.⁶² Kedua, konteks *judicial review* atau diistilahkan sebagai *constitutional adjudication* yang mampu menguatkan demokrasi konstitusional.⁶³ Ketiga, konteks sistem politik akuntabel, maka akuntabilitas sistem politik bertolak pada budaya politik yang simultan dengan kebutuhan untuk menghormati hak sesama warga negara, serta pemimpin yang bijaksana sebagaimana dalam pemikiran Walter F. Murphy.⁶⁴

Menurut pemakalah, penguatan demokrasi konstitusional tersebut sebagai basis tolakan untuk melegitimasi praktik demokrasi perwakilan di dalam ketatanegaraan Indonesia dalam kerangka *consensus democracy*⁶⁵ serta meminimalisir *majoritarian democracy* –meminjam istilah Arend Lijphart–

⁶¹ Michel Rosenfeld, "The Rule of Law and The Legitimacy of Constitutional Democracy," *Southern California Law Review*, Vol. 74, (2001), hlm. 1307.

⁶² Hufon dan Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer: Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan, dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi* (Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2016), hlm. 186.

⁶³ Demokrasi konstitusional tidak menempatkan prosedur sebagai satu-satunya cara menentukan legitimasi penyelenggaraan negara atau pemerintahan, melainkan menunjuk pada hal-hal yang bersifat substantif untuk menentukan legitimasi tersebut. Sebuah undang-undang yang dibentuk oleh badan perwakilan rakyat tidak dapat dipastikan berkarakter demokratis –yang menyediakan proteksi hak-hak asasi manusia secara maksimal– karena pembentukannya tidak menutup kemungkinan didominasi oleh kekuatan-kekuatan utama yang justru tidak responsif. Maka, sebuah produk hukum parlemen yang dipilih secara demokratis juga berpotensi tidak menghasilkan produk yang demokratis. Bahkan, undang-undang tersebut dapat melegalisasi segala tujuan yang tidak baik. Suatu pemerintahan yang mengadopsi filosofi tujuan menghalalkan segala cara merupakan pemerintahan otoriter. Lihat Patricio Navia, "The History of Constitutional Adjudication in Chile and the State of Constitutional Adjudication in South Africa," *Asian Journal of American Latin Studies*, Vol. 22 (1999), hlm. 2. Bandingkan John Attanasion, "Five Themes of American Constitutional Law" dalam Susi Dwi Harijanti, *Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL* (Bandung: PT. Rosdakarya-Pusat Studi Kebijakan Negara FH Unpad, 2011), hlm. 200.

⁶⁴ Walter F. Murphy, "Civil Law, Common Law, and Constitutional Democracy," *Louisiana Law Review* Vol. LII, No. 1 (1991), hlm. 111, <http://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol52/iss1/6>, diakses 27 Maret 2021.

⁶⁵ Kerangka demokrasi konsensus karena negara Indonesia memiliki nilai-nilai Pancasila. Arend Lijphart menyatakan bahwa: "*The conventional wisdom, that majoritarian democracy is better at governing but admits that consensus democracy is better at representing minority groups and interests, representing everyone more accurately, and representing people and their interests more inclusively. In broad policy, orientations show that consensus democracy tends to be the 'kinder, gentler' form of democracy.*" Lihat Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (United State of America: Yale University Press, 2012), p. 274.

sebagai optimalisasi *value paradigm of Indonesian democracy*. Hal tersebut menjadi bentuk urgensi karena posisi indeks demokrasi Indonesia pada tahun 2020 berpredikat 'demokrasi cacat.'⁶⁶ Karenanya, pemahaman demokrasi tersebut mengarahkan pada refleksi "*bagaimana pemahaman demokrasi Indonesia pada pemerintahan daerah?*"

Diketahui bahwa UUD NRI sebagai hukum tertinggi yang memiliki daya ikat universal baik secara hukum ataupun politik, serta dijadikan instrumen konstitusional untuk mewujudkan kesejahteraan atas kehidupan berbangsa dan bernegara yang mengarah pada kerangka *civil society* dalam negara hukum demokratis Indonesia –sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik dengan sistem pemerintahan presidensial– termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Maka, ihwal pemerintahan daerah di Indonesia dinilai sebagai hasil konkretisasi politik ketatanegaraan baik secara supra-struktur politik, geopolitik,⁶⁷ ataupun politik hukum yang mengarah pada demokratisasi dan kesejahteraan secara inklusif.⁶⁸

Hal tersebut adalah *conditio sine quanon* atas eksistensi pemerintahan daerah yang disebabkan oleh alasan teoritis, yuridis dan sejarah. *Pertama*, alasan teoritis sebagai tolakan konsep pemerintahan daerah adalah alasan bahwa konsekuensi penganutan konsep pembagian kekuasaan sebagaimana bentuk pembagian secara horizontal yang mencakup lembaga negara tinggi, serta bentuk pembagian secara vertikal yaitu satuan pemerintah pusat dan satuan pemerintahan daerah. Dalam konteks pembagian secara vertikal,

⁶⁶ Hal tersebut berdasarkan laporan *The Economist Intelligence Unit* (EIU) bahwa negara Indonesia menduduki peringkat ke-64 dunia dengan skor 6.3. Kendatipun dalam segi peringkat negara Indonesia masih tetap sama dengan tahun sebelumnya, akan tetapi skor tersebut menurun dari sebelumnya 6.48. Dalam hal ini, dinilai merupakan angka terendah yang diperoleh Indonesia dalam kurun waktu 14 tahun terakhir. Indonesia dikategorikan sebagai negara dengan demokrasi cacat. Lihat *The Economist Intelligence Unit Report, Democracy Index 2020: in Sickness and in Health?* (Report: EUI Ltd. 2021), p. 10.

⁶⁷ Menurut Cambridge Dictionary bahwa geopolitik adalah "a connected with politic activity as influenced by the physical features of a country or area, or with the study of the way a country's size, position, etc," <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/geopolitical>, diakses pada 27 Maret 2021. Bandingkan Menurut ahli geografi Gerry Kearns sebagaimana dikutip oleh Semra Rana Gokmen dalam disertasinya menyatakan bahwa "*geopolitics is a discourse that describes, explains, and promotes particular ways of seeing how territorial powers are formed and experienced.*" Lihat Semra Rana Gokmen, "Geopolitic and the Study of Internasional Relations" (Dissertation, Middle East Technical University, 2010), p. 18.

⁶⁸ Dalam logika demokrasi, kesejahteraan masyarakat sebagai bagian dari martabat manusia yang diaktualisasikan melalui penerapan HAM. Sehingga, keterkaitannya dengan negara –terutamanya negara hukum demokratis– adalah bahwa HAM hanya dapat dipenuhi dalam negara hukum demokratis, sedangkan negara hukum demokratis dapat terwujud pada masyarakat yang menghormati HAM. Lihat Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi* (Jakarta: Permata Aksara, 2013), hlm. 159.

adapun relasi pusat-daerah yang disertai urusan penyerahan kewenangan pemerintahan yang dilandasi dengan teori residu, sistem material/formal, dan teori sistem otonomi riil.⁶⁹ *Kedua*, alasan yuridis yang merujuk klausul normatif 'negara kesatuan' yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda),⁷⁰ ataupun dalam Pasal 18 ayat 1 UUD NRI.⁷¹

Ketiga, alasan sejarah adanya pemerintahan daerah diikuti dengan adanya *government historical experience* yang berimplikasi pada pergeseran praktik pemerintahan yaitu dari sentralistik ke desentralistik (*de: lepas; sentral, centrum: pusat*). *Keempat*, alasan geopolitik –termasuk alasan desentralisasi– mencakup: (i) keterbatasan pemerintahan pusat dan daerah; (ii) wilayah negara yang luas; (iii) signifikansi terhadap keperluan serta kebutuhan daerah yang hanya diketahui oleh penduduk lokal; (iv) adanya urusan pemerintahan yang bersifat kedaerahan; (v) keadaan pluralistik dari Indonesia; (vi) optimalisasi roda pemerintahan dalam mewujudkan daya guna dan hasil guna pemerintahan dan pembangunan.

Atas dasar adanya konkretisasi politik ketatanegaraan dan alasan-alasan yang mendasari pemerintahan daerah di Indonesia, maka dari itu dinilai perlu adanya asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, asas *medebewind*, dan asas kebijaksanaan. Akan tetapi, perlu dipahami bahwa desentralisasi dan/atau otonomi sebagai asas, memiliki keidentikan –dalam pengertian terminologi– yang mengarah pada 'status mandiri.' Sehingga esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian sebagai proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya.⁷²

⁶⁹ Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Permata Aksara, 2014), hlm. 159.

⁷⁰ Menurut Prof. M. Fauzan (FH Unsoed Purwokerto) menyatakan bahwa bentuk negara kesatuan Indonesia dimaknai: (i) kedaulatan tertinggi pada pemerintahan nasional; (ii) penyerahan kewenangan/kekuasaan kepada pemerintah daerah hanya dapat dilaksanakan atas kuasa perundang-undangan yang dibuat parlemen nasional; dan (iii) tidak ada satuan pemerintah yang lebih rendah yang bersifat *staat*. Lihat M. Fauzan, "Bahan Perkuliahan Hukum Pemerintahan Daerah" (Purwokerto: Universitas Jendral Soedirman, 2018), hlm. 13. Bandingkan *Vide* Konsideran 'Menimbang' huruf b UU Pemda.

⁷¹ Dalam hal ini, jika pasal *a quo* UUD NRI ditafsirkan secara gramatikal maka membentuk pola sistem pelaksanaan pemerintahan daerah yang bersifat hierarkis dalam kerangka penguatan eksistensi negara Indonesia yang terletak pada otonominya, serta semangat pembangunan tingkat daerah berdasarkan asas otonomi dan *medebewind* –sebagaimana penafsiran sistematis– yang *notabene* secara *expresis verbis* termaktub dalam Pasal 18 ayat 2 UUD NRI.

⁷² Hal tersebut bertolak pada telaah etimologi bahwa desentralisasi berakar dari '*de*' yang berarti lepas dan '*sentral; centrum*' yang berarti pusat, sehingga desentralisasi adalah

Maka, penyelenggaraan pemerintahan daerah bertolak pada asas desentralisasi –karena bersifat kenegaraan– yang mencakup asas dekonsentrasi dan *medebewind* –disertai asas kebijaksanaan– sebagaimana penafsiran *original intent* dan sistematis –terlebih prasyarat desentralisasi adalah *penyerahan* urusan pemerintahan– dalam UU Pemda.⁷³ Dalam hal ini, konsekuensi adanya asas-asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah konsep otonomi daerah, daerah otonom, dan politik hukum otonomi daerah (UU Pemda). Konteks otonomi daerah –sebagai fokus studi makalah– adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁴ Sehingga, konsep tersebut mengisyaratkan bahwa otonomi daerah adalah kebijakan dalam pemerintahan yang bertolak pada asas desentralisasi dalam rangka memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat sebagai bentuk pembangunan berkelanjutan tingkat daerah.⁷⁵

Kendatipun demikian, dinamika ketatanegaraan adalah keniscayaan yang mengimplikasikan adanya konsep otonomi khusus yang diadopsi secara yuridis dalam hasil amendemen UU Pemda 2004. Dalam konteks tersebut secara simultan konsep otonomi khusus merupakan wujud konkret amanat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 1999 atas koreksi yang ditujukan untuk menganulir penyimpangan pelaksanaan ideologi Pancasila dan UU NRI.⁷⁶ Perlu dipahami bahwa dalam sejarahnya –secara substantif– UU Pemda menghendaki otonomi daerah dengan pola berikut: otonomi seluas-luasnya dan sistem rumah tangga nyata (UU Pemda 1945-1948); otonomi luas dan nyata (UU Pemda 1965); otonomi nyata dan bertanggungjawab (UU Pemda 1974); otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab (UU Pemda 1999-2014).⁷⁷

lepas dari pusat. Adapun otonomi berakar dari ‘*autos*’ yang berarti sendiri dan ‘*nomos*’ yang berarti perintah, sehingga otonomi adalah memerintah sendiri. Secara terminologi, menurut Prof. Titik Triwulan Tutik bahwa asas desentralisasi/otonomi adalah doktrin hukum tata negara yang berlaku pada sistem negara kesatuan. Lihat Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 332. Bandingkan Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017), hlm. 237.

⁷³ Penafsiran dimaksud tertuju dalam Pasal 1 ayat 8; ayat 9; dan ayat 11 UU Pemda.

⁷⁴ *Vide* Pasal 1 ayat 6 UU Pemda.

⁷⁵ Yusnani Hasyimzoem, *et. al.*, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 14. Lihat juga Sakinah Nadir, “Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa” *Jurnal Politik Profetik* Vol. I, No. 1 (2013), hlm. 2.

⁷⁶ Hal tersebut merupakan tolakan adanya kebijakan otonomi khusus di Indonesia yang ditujukan kepada Papua dan Aceh. Lihat Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm. 250.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 279

Dalam kerangka otonomi daerah, maka diadopsi daerah khusus dan daerah istimewa. Dalam hal ini, terutamanya terkait daerah istimewa –sebagai fokus studi makalah– bahwa pemerintahan daerah istimewa merujuk pada ketentuan nilai historis; genekologis, sosial budaya, dan hukum.⁷⁸ Secara konseptual, otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah ‘tertentu’ untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat lokal menurut prakarsanya yang sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat daerah tersebut. Hal tersebut menunjukkan adanya perbedaan konseptual antara otonomi daerah dan otonomi khusus.⁷⁹ *Pertama*, dari segi berlakunya otonomi, otonomi daerah cenderung berlaku di semua daerah dalam negara, sedangkan otonomi khusus hanya pada daerah tertentu dengan faktor-faktor tertentu. *Kedua*, dasar hukum, otonomi daerah dilegalisasi UU Pmda, sedangkan otonomi khusus dilegalisasi oleh UU Otonomi Khusus daerah tersebut.

Dalam perkembangan otonomi khusus, negara Indonesia mengakomodasi daerah-daerah khusus sebagaimana Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), serta Papua. Maka dari itu, pemberlakuan otonomi daerah dan/atau otonomi khusus adalah penguatan demokrasi karena merupakan instrument untuk mencapai kemakmuran masyarakat, sebagaimana pencapaian nilai-nilai dari suatu komunitas bangsa, terciptanya pemerintahan demokratis, kemandirian masyarakat sebagai perwujudan dari otonomi, peningkatan efisiensi administrasi dan pembangunan sosial ekonomi.⁸⁰ Kendatipun demikian, *bagaimana otonomi khusus DIY dan akulturasi demokrasi dalam urusan keistimewaannya?*

Pemerintahan DIY merupakan wilayah sub-ordinat dan otonomi dalam ketatanegaraan Indonesia. Keberadaan pemerintahan DIY bertolak dari sejarah berdirinya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat oleh Pangeran Mangkubumi (Sultan Hamengku Buwono I) berdasarkan Perjanjian Giyanti tahun 1755, serta Kadipaten Pakualaman pada tahun 1813 oleh Pangeran Notokusumo (Adipati Paku Alam I). Pasca Proklamasi Kemerdekaan, Sultan Hamengku Buwono IX serta Adipati Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden Soekarno bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman menjadi bagian negara Indonesia. Dalam

⁷⁸ Titik Triwulan Tutik, “Analisis Hukum Tata Negara Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Konstitusi” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. XLI, No. 1 (2011), hlm. 71.

⁷⁹ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm. 281.

⁸⁰ A. F. Leemans, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. (Jakarta: Partnership Governance Reform in Indonesia - CV. Trio Rimba Persada, 2003), hlm. 9.

perkembangannya, pemerintahan DIY bergeser dari feodal-tradisionil ke struktural modern.⁸¹

Adapun makna keistimewaan –secara epistemologis– yang dijadikan predikat status pemerintahan DIY berdasarkan alasan rasional dan relevan.⁸² *Pertama*, alasan filosofis yang mengarahkan *conscious choice of people* terhadap Bhinneka Tunggal Ika dalam rangka harmonisasi dan kohesivitas sosial dalam kerangka masyarakat multi-kultural. *Kedua*, alasan historis-politis yang cenderung pada bentuk kesejarahan yang khas yang *notabene* sebagai bagian dari survivalitas Indonesia sebagai negara-bangsa. *Ketiga*, alasan yuridis bahwa amanat Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Adipati Paku Alam dinilai sebagai *novum* hukum karena adanya pergeseran status dari *zelfbesturende landschappen* (daerah Swapraja) ke daerah istimewa dalam teritorial NKRI. *Keempat*, alasan sosio-psikologis yang disandarkan pada integrasi dinamika sosial dengan budaya Jawa dan simbol pengayom. *Kelima*, alasan akademis-komparatif bahwa penyerahan otonomi dalam sistem desentralisasi asimetris adalah keniscayaan yang dilakukan dalam pengaturan politik beberapa negara.

Dalam hal ini, basis tolakan keistimewaan pemerintahan dalam kerangka otonomi khusus adalah pengakuan hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, Bhinneka Tunggal Ika, pendayagunaan kearifan lokal, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional sebagai bentuk perubahan, penyesuaian, dan penegasan Keistimewaan Yogyakarta di tingkat provinsi dalam mewujudkan pemerintahan demokratis, menciptakan kesejahteraan dan ketenteraman, menjamin Bhinneka Tunggal Ika, serta melembagakan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam pelestarian warisan budaya bangsa. Adapun urusan keistimewaan pemerintahan DIY di dalam UUK DIY mencakup:⁸³ (i) pengisian jabatan, kedudukan, tugas, serta wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (ii) kelembagaan pemerintah

⁸¹ Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, "Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta," diakses 28 Maret 2021, <https://jogjaproprov.go.id/profil/3-sejarah>.

⁸² Pratikno, *et. al.*, "Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta," *Monograph on Politics and Government* Vol. II, No. 1 (2008), hlm. 10.

⁸³ Pasal 7 ayat 2 UUK DIY

daerah DIY; (iii) kebudayaan;⁸⁴ (iv) pertanahan;⁸⁵ (v) tata ruang.⁸⁶ Sebagaimana demikian, urusan keistimewaan DIY tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais).

Basis tolakan keistimewaan pemerintahan DIY tersebut dinilai sebagai *legal affirmative*⁸⁷ dengan titik tolak substansialnya terletak pada artikulasi hukum atas sistem demokrasi sebagai *entry point* urusan keistimewaan pemerintahan DIY,⁸⁸ serta dalam kaitannya prinsip *good governance and clean government*, otonomi daerah (khusus), dan HAM. Kendatipun *legal affirmative* dinilai sebagai basis legitimasi urusan keistimewaan pemerintahan DIY dalam UUK DIY, akan tetapi justru mengimplikasikan problematika secara *domino effect* –sebagaimana direfleksikan dalam latar belakang masalah makalah– dalam urusan keistimewaan pemerintahan DIY. Signifikansi problematika tersebut menunjukkan adanya problematika hukum, yaitu ambiguitas normatif dalam sistem demokrasi yang melegitimasi urusan keistimewaan pemerintahan DIY.⁸⁹

Atas dasar itu, studi makalah bertolak pada problematika hukum terkait ambiguitas normatif dalam sistem demokrasi. Ihwal ambiguitas adalah implikasi dari pemosisian pemerintahan DIY sebagai sub-ordinat sistem pemerintahan negara Indonesia atas dasar otonomi khusus berlandaskan asas desentralisasi ‘asimetris’ sebagai wujud pengejawantahan demokrasi konstitusional melalui demokrasi perwakilan pemerintahan. Terlebih, penormaan sistem demokrasi hanya sebatas klausul normatif ‘asas demokrasi.’ Adapun ‘mandat’ DIY yang menghendaki kepemimpinan absolut Gubernur/Wakil Gubernur. Selain halnya permasalahan multidimensi yang mengitari terkait konsepsi demokrasi dalam kehidupan masyarakat DIY. Karenanya, sistem demokrasi atas urusan keistimewaan pemerintahan DIY lazim dipertanyakan secara konstitusional.

⁸⁴ Kebudayaan adalah hasil cipta, rasa, karsa, dan karya berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. *Vide* Pasal 1 ayat 4 Perdais No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY.

⁸⁵ Pertanahan diartikan sebagai tanah milik Kasultanan dan/atau Kadipaten yang meliputi tanah *keprabon* dan tanah bukan *keprabon* yang terdapat di Kabupaten/Kota dalam wilayah DIY. *Vide* Pasal 1 ayat 5-6 Perdais No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY.

⁸⁶ Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. *Vide* Pasal 1 ayat 7 Perdais No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY.

⁸⁷ *Vide* Pasal 4 *jo.* Pasal 5 ayat (1) *jo.* Pasal 7 ayat (2) *jo.* Pasal 18-29, 30, 31, 32, 34 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁸⁸ *Vide* Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁸⁹ *Vide* Pasal 5 ayat (1) *jo.* Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

1. Konstitusionalitas Sistem Demokrasi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta

Konstitusionalitas sistem demokrasi pemerintahan DIY diartikan sebagai peninjauan hukum secara konstitusional atas sistem demokrasi – sebagai *legal affirmative*– dalam urusan keistimewaan pemerintahan DIY yang termaktub dalam UUK DIY terhadap UUD NRI. Dalam hal ini, analisis studi makalah menitik-beratkan pada telaah normatif-konstitusional dalam bentuk peninjauan hukum untuk mengukur konstitusionalitas sistem demokrasi pemerintahan DIY. Adapun telaah diskursus-teoritik sebagai penguatan integratif atas telaah normatif-konstitusional dalam membentuk alternatif konsep demokrasi sebagai sistem pemerintahan DIY.

Pertama, telaah normatif konstitusional yang bertolak pada Pasal 18 B ayat 1 UUD NRI: “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Pasal *a quo* jika ditafsirkan secara gramatikal maka termuat unsur-unsur: (i) negara mengakui; (ii) negara menghormati; (iii) satuan pemerintahan daerah sebagai objek pengakuan dan penghormatan oleh negara; (iv) sifat pemerintahan daerah yang diakui dan dihormati adalah khusus dan istimewa; (v) satuan pemerintahan daerah bersifat khusus dan istimewa diatur oleh undang-undang. Adapun terhadap pasal *a quo* jika ditafsirkan secara hermeneutik (integrasi teks-konteks secara aplikatif), maka klausul ‘*negara mengakui*’ harus dilihat dari konteks sejarah bahwa pasal *a quo* adalah hasil amendemen II UUD NRI pada 18 Agustus 2000 yang berarti konteks pemerintahan DIY terhadap pasal *a quo* diakui negara secara retrospektif yaitu objek –sebagaimana pemerintahan DIY– yang diakui telah berada sebelum pengakuan itu sendiri.

Hal tersebut menunjukkan bahwa pasal *a quo* merupakan *legal standing* bagi pengaturan dan peraturan dalam menyelenggarakan pemerintahan DIY. Terlebih, secara sistematis bahwa pasal 18 ayat 7 UUD NRI menghendaki UUK DIY sebagai *formel gesetz* –meminjam istilah Hans Nawiasky– yaitu dasar legalitas formal penyelenggaraan pemerintahan DIY. Dalam hal ini, jika bertolak pada prinsip konsistensi hukum, maka secara sistematis *an sich* UUK DIY menganut paham *mono-dualisme* yaitu interrelasi demokrasi-nomokrasi sebagaimana UUD NRI sebagai *staatsgrundgesetz*. Penganutan tersebut diperkuat dengan doktrin *clausula rebus sic stantibus*⁹⁰ yang berarti keberlakuan suatu klausul –dalam hal ini klausul yang memuat terutama

⁹⁰ Budiono Kusumhamidjojo, *Teori Hukum: Dilema antara Hukum dan Kekuasaan* (Bandung: Yrama Widya, 2016), hlm. 203.

paham demokrasi sebagaimana Pasal 1 ayat 2 UUD NRI dan Pasal 4 huruf c UUK DIY– adalah sepanjang keadaan yang diaturnya relevan dengan keadaan klausul tersebut disepakati.

Adapun paham demokrasi yang dianut pemerintahan DIY sebagai asas pemerintahan melegitimasi –selain adanya *government impact* yaitu otonomi khusus– urusan keistimewaan pemerintahan DIY. Pengejawantahannya dalam urusan keistimewaan tersebut bertolak pada urusan pengisian gubernur dan/atau wakil gubernur –kendatipun dinilai sebagai feodalisme– yang *notabene* menerapkan paham demokrasi perwakilan⁹¹ melalui pengejawantahan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY.⁹² Maka, konteks demokratisasi pemerintahan dalam kerangka otonomi khusus termuat dalam relasi eksekutif-legislatif yang bertolak pada legitimitas rakyat DIY, kendatipun mekanisme demokrasinya cenderung bersifat inkonvergen. Atas dasar telaah normatif-konstitusional, sistem demokrasi pemerintahan DIY dinilai sebagai pemerintahan konstitusional karena mendapatkan legalitas dari konstitusi negara Indonesia, dan legitimitas dari rakyat DIY, serta diperkuat dengan alasan-alasan ‘genealogi’ pemerintahan DIY.

Kedua, telaah diskursus-teoritis yang bertolak pada konstitusionalitas sistem demokrasi pemerintahan DIY. Dalam hal ini, sistem demokrasi pemerintahan DIY yang dinilai demokratis-konstitusional menjadi *anti-thesis* terhadap isu yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan DIY adalah monarki dinilai sebagai *error in argumentum* karena mempertentangkan demokrasi dan monarki di era modern merupakan cara berpikir yang tidak *apple to apple*. Hal tersebut seharusnya konteks monarki dipertentangkannya dengan republik sebagai bentuk pemerintahan.

Dalam hal ini perlu dipahami sebagai refleksi bahwa aktualisasi mutakhir organisasi masyarakat ideal di era modern adalah negara hukum demokratis yang merupakan pengejawantahan ajaran konstitusionalisme. Akan tetapi, ajaran konstitusionalisme mampu berpotensi membentuk tirani –baik tirani mayoritas demokratik, tirani minoritas, atau tirani monarki/otokrasi– dalam pemerintahan yang konstitusional, sehingga pemerintahan tersebut tidak secara pasti dinilai demokratis, ataupun sebaliknya.⁹³ Sehingga dinilai bahwa konteks demokrasi sebagai

⁹¹ *Vide* Pasal 17 ayat 2 huruf a, 19, 20, 21, 22, dan 24 UUK DIY.

⁹² Dalam hal tersebut, DPRD DIY tetap dilakukan pemilihan umum. *Vide* Pasal 5 ayat 2 huruf b UUK DIY.

⁹³ Hal tersebut relevan dengan pernyataan Franz Magnis Suseno bahwasanya suatu negara hukum tidak serta merta demokratis. Negara monarki pun dapat taat kepada hukum. Tetapi, demokrasi yang bukan negara hukum, bukanlah demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Dengan kata lain, bahwa demokrasi harus dijalankan melalui suatu konstruksi

penyelenggaraan bernegara belum mencapai bentuk sempurna sebagaimana pernyataan R. M. MacIver⁹⁴

Maka itu, konteks konstitusionalisme dan demokrasi yang mengimplikasikan pada praktik pemerintahan negara hukum demokratis adalah implementasi konseptual yang relatif. *Bagaimana dengan pemerintahan DIY dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia?* Dalam hal ini, negara Indonesia sebagai negara hukum demokratis –mazab– Pancasila yang dilegalisasi dan dilegitimasi oleh UUD NRI dengan berpredikat Kesatuan-Republik dan mengadopsi sistem desentralisasi ‘asimetris’ pemerintahan sebagai instrumen formal dalam penguatan demokrasi kebangsaan Indonesia (*value paradigm of Indonesian democracy*).⁹⁵ Maka pemerintahan DIY mengadopsi paham demokrasi sebagai *entry point* dalam bentuk *legal affirmative* atas urusan keistimewaannya dalam kerangka otonomi khusus.

Akan tetapi, paham demokrasi yang dianut kurang mencirikan nilai dan citra demokrasi itu sendiri, refleksinya adalah permasalahan konkret –sebagaimana contoh kasus konkret yang direfleksikan dalam latar belakang masalah– yang mengakibatkan *domino effect* dalam urusan keistimewaan pemerintahan DIY itu sendiri sebagai *locus* sentral otonomi khusus. Ihwal dipahami bahwa pemerintahan DIY mendapatkan legitimasi rakyatnya disertai dengan legalitas konstitusi, namun demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang bersifat mekanis-prosedural sebagaimana hasil riset oleh *Institute for Peace and Democracy*.⁹⁶

Oleh karenanya, *bagaimana konsep demokrasi dalam pemerintahan DIY yang mampu mengimbangi demokrasi mekanis-prosedural?* Analisis ini bertolak pada alternatif berikut: “*pemerintahan negara yang konstitusional-demokratis adalah sistem pemerintahan berdasarkan hukum konstitusi yang mampu menjamin pluralitas, kesetaraan, dan kebebasan sebagai prioritas utama dalam rangka melindungi hak-hak asasi manusia.*”⁹⁷ Keterkaitannya

negara yang berdasarkan atas hukum. Lihat Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm. 378.

⁹⁴ R.M. MacIver, *The Web of Government* (New York: The Macmillan, 1961), hlm. 175.

⁹⁵ Dalam konsepsinya, titik tekan dalam demokrasi adalah akuntabilitas. Lihat Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik* (Yogyakarta: Deepublish, 2016), hlm. 27.

⁹⁶ Muliarti, “Pengamat: Implementasi Demokrasi Indonesia Baru pada Tingkat Prosedural,” diakses pada 23 Juni 2021, <https://www.voaindonesia.com/amp/pengamat-implementasi-demokrasi-indonesia-baru-pada-tingkat-prosedural-135222208/101793.html>.

⁹⁷ Dalam konteks ketatanegaraan, konstitusionalisme dinilai merupakan bentuk legalitas konstitusional atas kekuasaan, sedangkan demokrasi adalah bentuk legitimasi atas kekuasaan. Karena itu, alternatif konsep tersebut menunjukkan pola resiprokal antara konstitusionalisme dan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan yang mengimplikasikan adanya pemerintahan negara hukum demokratis –dalam artian *rule of law in ideological sense*

otonomi khusus yang menganut asas desentralisasi 'asimetris,' maka harus disertai 'model formal' yang terintegrasi dengan model *localist* dan *centralist* dalam rangka mewujudkan kesejahteraan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus.⁹⁸ Adapun jika bertolak pada konteks normatif, maka UUK DIY idealnya tidak hanya mengadopsi demokrasi mekanis-prosedural, namun keharusan atas demokrasi yang mampu menjiwai pelaksanaan urusan keistimewaan DIY.

Atas dasar itu, pemakalah merekomendasikan konsep demokrasi komunalistik sebagai konsepsi penyelenggaraan pemerintahan DIY secara kekeluargaan dengan melibatkan rakyat daerah dalam urusan pemerintahan. Konsep demokrasi komunalistik adalah prinsip sistem demokrasi pemerintahan berlandaskan asas kekeluargaan yang bertolak pada basis 'teologi-filosofis' politik Pancasila yang berwatak *komunalisme Ketuhanan berkebudayaan*. Sehingga, basis Pancasila tersebut terkristalisasi inklusif dalam konsep demokratisasi yang memuat prinsip *Ngengengke Oyot*⁹⁹ yaitu penguatan akar demokrasi dari Keraton secara partisipatif, kompetitif, dan otonom (kebebasan) atas publik; prinsip *Ngengengke Pang*¹⁰⁰ yaitu penguatan batang demokrasi dari Daerah Yogyakarta melalui gerakan spirit gotong royong masyarakat, demokratisasi pemilihan umum pada kabupaten/kota, dan membuka ruang publik sebagai *citizenship aspiration*; serta prinsip *Njagani Godhong lan Kembang*¹⁰¹ yaitu pelestarian citra demokratis secara ekspansif disertai pelekatan etika politik, penguatan *common sense*, pengejawantahan nasionalisme-multikultural,¹⁰² serta implementasi *constitution supremacy*.

Hal tersebut relevan terhadap formulasi pemikiran Abdurrahman Wahid dalam konsep demokrasi dengan penekanan 'praksis' demokrasi dalam kehidupan yang berbasis kedaulatan hukum, penegakan HAM, peningkatan kesejahteraan rakyat, penghormatan atas pluralitas, dan pemberdayaan

(*welfarestate; democratische rechtsstaat*)– berlandaskan supremasi konstitusi yang bermuatan demokrasi konstitusional (interrelasi demokrasi-nomokrasi).

⁹⁸ Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan UGM, *Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan* (Yogyakarta: FISIP UGM, 2014), hlm. 23-24.

⁹⁹ Bastian Widyatama, *Demokrasi sebagai Siasat: Menafsikan Tapak Politik Demokrasi Sultan Hamengku Buwono IX* (Yogyakarta: Penerbit PolGov, 2017), hlm. 44-45.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 59-60.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 74-76.

¹⁰² Nasionalisme-multikultural mengarahkan pada sistem politik yang terintegrasi oleh semangat nasionalisme sebagai spirit penguat dan pengukuh dari institusi politik yaitu pemerintahan yang tersusun dari inter-relasi, komunikasi, dan inter-dependensi atas pelbagai sistem kultur yang berbeda-beda. Lihat Eddie Sius Riyadi, "Nasionalisme Multikultural: Sebuah Sintesis Komunalisme vs. Nasionalisme Menuju Keadaban Politik" *Jurnal Dignitas*, Vol. V, No. 1 (2008), hlm. 111.

masyarakat sipil.¹⁰³ Selain itu, penguatan konsep demokrasi komunalistik diperoleh dari dukungan aspek spiritual-religius bahwa pada konteks *fiqh mu'āmalah* (sosial-kemasyarakatan), dan *siyāsah* (politik), konsep demokrasi komunalistik memuat unsur *citizenship* (*'ummah*) yang egaliter-terbuka, relasi mayoritas-minoritas yang setara nir-diskriminatif, kebijaksanaan pemimpin atas perlindungan dan kesetaraan terhadap mayoritas-minoritas dalam masyarakat majemuk.

Karena itu, jika konsep demokrasi komunalistik diposisikan sebagai sistem dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan DIY serta memuat relevansi atas nilai-nilai religius, maka konsepsi demokrasi komunalistik dalam artikulasi hukum pemerintahan DIY dinilai sebagai *fiqh* lokal¹⁰⁴ yang mengarahkan pada kemaslahatan publik –dalam kerangka konsep Fikih Indonesia (T.M. Hasbi ash-Shiddiqie) dan Mazhab Nasional (Azyumardi Azra)– melalui pelaksanaan urusan keistimewaan DIY dalam membentuk masyarakat madani (*good civil society*).

Atas konsepsi tersebut, posisi demokrasi dalam artikulasi hukum dinilai sebagai bentuk sistem peradaban disertai prinsip keadaban kehidupan bernegara dan berbangsa, kendatipun dalam negara yang memiliki identitas tertentu masyarakat secara mayoritas,¹⁰⁵ sebagaimana negara Indonesia. Karenanya, konsep demokrasi komunalistik dinilai sebagai pengejawantahan demokrasi Pancasila (*consensus democracy*) yang diwujudkan dalam *manunggaling kawulo gusti* secara deliberatif,¹⁰⁶ disertai asas kekeluargaan-rakyat dengan penekanan terhadap kesetaraan, pluralitas-inklusif, toleransi, kebebasan, disertai emansipasi, partisipasi, kompetisi dan kolaborasi atas pemerintahan rakyat dalam ruang publik. Ihwal tersebut dapat dinilai sebagai *the alternative way* yang memuat nilai-nilai kesetaraan, perlindungan HAM, kebebasan sebagai otonomi, interrelasi hak-kewajiban, interkoneksi otoritas dan demokrasi, pluralisme-kosmopolitan, serta konservatisme filosofis sebagaimana rumusan Anthony Giddens.¹⁰⁷

¹⁰³ Ato Sugiarto, "Demokrasi dalam Pandangan Abdurrahman Wahid" Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UIN Syarif Hidayatullah, 2010, hlm. 45-50.

¹⁰⁴ Abu Bakar, "Madani Society in Islamic Law Perspective" *Journal of Research in Humanities and Social Science*, Vol. IV, No. 2 (2016), p. 18.

¹⁰⁵ Sabri Ciftci, "Islam, Social Justice, and Democracy" *Journal of Political and Religion of the American Political Science Association* (2019), p. 4.

¹⁰⁶ Demokrasi deliberatif meletakkan keutamaan diskusi dan musyawarah dengan kekuatan argumentasi berlandaskan daya-daya konsensus (hikmah kebijaksanaan) di atas keputusan yang bersifat *voting*. Dalam hal ini, musyawarah meningkatkan kualitas dan akseptabilitas keputusan kolektif. Lihat Idzam Fautanu, *Filsafat Politik*, hlm. 272-273.

¹⁰⁷ Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Polity Press, 2008), p. 29.

Oleh karenanya, Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Sri Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur adalah figur prestisius dalam fungsinya sebagai *Parardhya* atau *avant-garde* atas penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY yang demokratis –sebagaimana tafsir sistematis atas Pasal 7 UUK DIY– dalam pemerintahan –sebagai *intermediary agent*– yang diperkuat dengan UUK DIY –sebagai *medium of social integration*– diharuskan berorientasi dan membuka diri kepada kemaslahatan rakyat sebagaimana konsep ‘takhta untuk rakyat’ atau *manunggaling kawulo gusti*. Hal tersebut perlu disertai paradigma kesejahteraan melalui keputusan sosial yang mengakomodasi informasi variatif dan ekspansif atas isu-isu masyarakat tertentu, dan menganulir preferensi individu.¹⁰⁸ Dalam sisi lain, elemen rakyat baik yang berafiliasi dengan partai politik –sebagai anggota parlemen daerah atau anggota partai politik– ataupun koalisi masyarakat sipil harus memiliki pola gerakan aktif dan nalar rasional-kritis terhadap bentuk kebijakan pemerintahan DIY melalui cara konstitusional yang etis.

Maka dari itu, konsep demokrasi komunalistik dapat dinilai sebagai basis penguatan ‘tradisi’ demokrasi dalam Kasultanan dan Kadipaten, ataupun pemerintahan DIY secara simultan sebagaimana digambarkan dalam *pisowanan ageng* sebagai bentuk ‘daulat rakyat’ yang menganulir ‘daulat raja.’ Jika direfleksikan pada kasus-kasus sebagaimana dinarasikan dalam latar belakang masalah, maka bekerjanya sistem demokrasi secara komunalistik sebagai sistem dan prinsip pengelolaan konflik tanpa menghasilkan kembali konflik. Sehingga mampu sebagai pendekatan dalam penyelenggaraan pemerintahan DIY dan hubungannya dengan rakyat, baik secara formal atau kultural pada urusan keistimewaan pemerintahan DIY dalam rangka menciptakan peradaban DIY sebagai *good citizenship culture*.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian, maka simpulan kajian sebagaimana berikut. *Pertama*, terkait desain negara hukum demokratis Indonesia, bahwasanya negara Indonesia secara konstitusional merupakan negara hukum demokratis ‘*mazab*’ Pancasila. Hal tersebut berimplikasi pada paham *mono-dualisme* yaitu interrelasi antara demokrasi dan nomokrasi yang mengkristal dalam bentuk demokrasi konstitusional sebagai *consensus democracy* dalam kerangka konstitusionalisme. Maka itu, sebagai norma hukum konstitusi, demokrasi konstitusional mengatribusikan normanya sebagai dasar penyelenggaraan sistem pemerintahan. *Kedua*, terkait urusan keistimewaan pemerintahan DIY

¹⁰⁸ Donny Gahral Adian, “Amartya Sen, Demokrasi, dan Teori Keputusan Sosial” *Jurnal Respons*, Vol. XVI, No. 2 (2011), hlm. 117.

dalam kerangka otonomi khusus yang *notabene* hasil dari atribusi demokrasi konstitusional. Adapun bentuk urusan keistimewaan yang dilegalisasi dan dilegitimasi oleh UUK DIY dan sistem demokrasi sebagaimana mencakup urusan pengisian kepala daerah, kelembagaan pemerintahan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. *Ketiga*, ihwal konstitusionalitas sistem demokrasi atas urusan keistimewaan pemerintahan DIY bahwa sistem demokrasi atas urusan keistimewaan pemerintahan DIY adalah ihwal yang konstitusional. Hal tersebut bertolak pada urusan pengisian kepada daerah yang melibatkan peran DPRD sebagai pengejawantahan demokrasi perwakilan. Akan tetapi, untuk menanggulangi permasalahan lainnya yang mengitari urusan keistimewaan diperlukan konsep demokrasi yang mampu menjiwai pelaksanaan urusan keistimewaan DIY. Oleh karena itu, konsep demokrasi komunalistik dinilai sebagai alternatif sistem demokrasi disertai asas kekeluargaan-rakyat dengan penekanan terhadap kesetaraan, pluralitas, kebebasan, disertai emansipasi, partisipasi, kompetisi dan kolaborasi atas pemerintahan rakyat dalam ruang publik. Sehingga mampu sebagai metode pendekatan atas pelaksanaan dan *conflict resolution* dalam pemerintahan DIY serta hubungannya dengan rakyat secara formal dan kultural.

Daftar Pustaka

Buku

- A. F. Leemans. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Partnership Governance Reform in Indonesia - CV. Trio Rimba Persada, 2003.
- Abdul Aziz Hakim. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Afan Gaffar. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Afifuddin Muhajir. *Fiqh Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam*. Yogyakarta: IRCiSoD, 2017.
- Ahmad Sukardja. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara: Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Aminuddin Ilmar. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Anthony Giddens. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- Arend Lijphart. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. United State of America: Yale University Press, 2012.
- Bagir Manan. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Bastian Widyatama, *Demokrasi sebagai Siasat: Menafsikan Tapak Politik Demokrasi Sultan Hamengku Buwono IX*. Yogyakarta: Penerbit PolGov, 2017.
- Budiono Kusumphamidjojo. *Teori Hukum: Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*. Bandung: Yrama Widya, 2016.
- Dahlan Thaib, et. al. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik*. Yogyakarta: Deepublish, 2016.
- Fokky Fuad Wasitaatmadja. *Filsafat Hukum: Akar Religiositas Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.
- Franz Magnis Suseno. *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2016.

- Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1973.
- Hufron dan Syofyan Hadi. *Ilmu Negara Kontemporer: Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan, dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi*. Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2016.
- I Dewa Gede Atmadja. *Filsafat Hukum: Dimensi Tematis dan Historis*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.
- Idzam Fautanu. *Filsafat Politik*. Jakarta: Gaung Persada Press, 2013.
- Irwansyah. *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020.
- Jasser Auda. *Maqashid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A System Approach*. London: The International Institute of Islamic Thought, 2007.
- Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- John Ferejohn, et. al. *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge: Cambridge University, 2001.
- John Attanasion. "Five Themes of American Constitutional Law" dalam Susi Dwi Harijanti, *Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL*. Bandung: PT. Rosdakarya-Pusat Studi Kebijakan Negara FH Unpad, 2011.
- Merphin Panjaitan. *Logika Demokrasi*. Jakarta: Permata Aksara, 2013.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2014.
- Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Muhammad Tahir Azhary. *Negara Hukum: Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.
- Nomensen Sinamo. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Permata Aksara, 2014.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019.

- R.M. MacIver. *The Web of Government*. New York: The Macmillan, 1961.
- Saldi Isra. "Titik Temu Daulat Rakyat dan Daulat Hukum" dalam Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Satjipto Rahardjo. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Buku Kompas, 2010.
- . *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Sirajuddin, et. al. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang: Setara Press, 2015.
- Sirajuddin dan Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.
- Soetandyo Wignjosoebroto. *Hukum: Paradigma, Metode, dan Masalah*. Malang: Setara Press, 2013.
- Sri Soemantri Martosoewignjo. *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2015.
- Syamsuddin Haris. *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Obor, 2014.
- Tamsil Linrung. *Politik untuk Kemanusiaan*. Tangerang: PT. Tali Writing, 2014.
- Tim Bahtsul Masail HIMASAL. *Fikih Kebangsaan: Merajut Kebangsaan di Tengah Kebhinnekaan*. Kediri: Lirboyo Press, 2018.
- Titik Triwulan Tutik. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2017.
- Yusnani Hasyimzoem, et. al. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta; Rajawali Pers, 2017.

Jurnal

- Abu Bakar. "Madani Society in Islamic Law Perspective" *Journal of Research in Humanities and Social Science*, Vol. IV, No. 2 (2016).
- Ato Sugiarto. "Demokrasi dalam Pandangan Abdurrahman Wahid" Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UIN Syarif Hidayatullah, 2010.

- Baehaki Syakbani. "Checks and Balances Sistem Pemerintahan di Indonesia" *Jurnal Valid* Vol. X, No. 2 (2013).
- Donny Gahral Adian. "Amartya Sen, Demokrasi, dan Teori Keputusan Sosial" *Jurnal Respons*, Vol. XVI, No. 2 (2011).
- Eddie Sius Riyadi. "Nasionalisme Multikultural: Sebuah Sintesis Komunalisme vs. Nasionalisme Menuju Keadaban Politik" *Jurnal Dignitas*, Vol. V, No. 1 (2008).
- Hanif Fudin. "Legal Justice in Presidential Impeachment Practice Between Indonesia and the United State of America" *Journal of Law dan Judicial* Vol. IX, No. 3 (2020).
- . "Refleksi Normatif Şahîfah al-Madînah terhadap Negara Indonesia." *Jurnal Volksgeist* Vol. 1 No. 1 (2018).
- Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan UGM. *Desentralisasi Asimetris yang Menyejahterakan*. Yogyakarta: FISIP UGM, 2014.
- Michel Rosenfeld. "The Rule of Law and The Legitimacy of Constitutional Democracy" *Southern California Law Review* Vol. 74 (2001).
- Patricio Navia. "The History of Constitutional Adjudication in Chile and the State of Constitutional Adjudication in South Africa," *Asian Journal of American Latin Studies* Vol. 22 (1999).
- Pratikno, et. al. "Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta" *Monograph on Politics and Government* Vol. II, No. 1 (2008).
- Sabri Ciftci, "Islam, Socia Justice, and Democracy" *Journal of Political and Religion of the American Political Science Association* (2019).
- Sakinah Nadir. "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa" *Jurnal Politik Profetik* Vol. I, No. 1 (2013).
- Semra Rana Gokmen. "Geopolitic and the Study of Internasional Relations" Dissertation, Middle East Technical University, 2010.
- Titik Triwulan Tutik. "Analisis Hukum Tata Negara Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Konstitusi" *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. XLI, No. 1 (2011).
- Tyas Dian Anggraeni. "Interaksi Hukum Lokal dan Hukum Nasional dalam Urusan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta" *Jurnal Rechtsvinding* Vol. I, No. 1 (2012)

Walter F. Murphy. "Civil Law, Common Law, and Constitutional Democracy" *Louisiana Law Review* Vol. LII, No. 1 (1991).
<http://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol52/iss1/6>, diakses 27 Maret 2021.

Situs

Ariyani Yakti Widyastuti. "Pembebasan Lahan Bandara Kulon Progo Kembali Dipersoalkan" diakses 6 Maret 2021,
<https://bisnis.tempo.co/read/1126236/pembebasan-lahan-bandara-kulon-progo-kembali-dipersoalkan>.

Cambridge Dictionary. diakses pada 27 Maret 2021.
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/geopolitical>

Irwan Syambudi. "Intoleransi di Yogyakarta Meningkat 5 Tahun Terakhir" diakses 5 Maret 2021. <https://tirto.id/intoleransi-di-yogyakarta-meningkat-5-tahun-terakhir-kata-setara-emig>.

M. Fauzan. "Bahan Perkuliahan Hukum Pemerintahan Daerah." Purwokerto: Universitas Jendral Soedirman, 2018.

Muliarti, "Pengamat: Implementasi Demokrasi Indonesia Baru pada Tingkat Prosedural" diakses 23 Juni 2021,
<https://www.voaindonesia.com/amp/pengamat-implementasi-demokrasi-indonesia-baru-pada-tingkat-prosedural-135222208/101793.html>

Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. "Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta." diakses 28 Maret 2021.
<https://jogjapro.go.id/profil/3-sejarah>.

Sayyidatihiyaa Afra G. Raseukiy. "Feodalisme dalam Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta: Refleksi Kegagalan Dekolonialisasi Provinsi Yogyakarta." <https://fh.unpad.ac.id/feodalisme-dalam-undang-undang-keistimewaan-yogyakarta-refleksi-kegagalan-dekolonialisasi-provinsi-yogyakarta/>

The Economist Intelligence Unit Report. *Democracy Index 2020: in Sickness and in Health.*? Report: EUI Ltd., 2021.

Universitas Gajah Mada "Kota Yogyakarta Darurat Tata Ruang." diakses 6 Maret 2021. <https://www.ugm.ac.id/id/berita/13377-kota-yogyakarta-darurat-tata-ruang>.

Yustina Setiarini. "Ombudsman RI DIY Terima Laporan Aliansi Rakyat Untuk Demokrasi Yogyakarta." diakses 4 Maret 2021.
<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--ombudsman-ri-diy-terima-laporan-aliansi-rakyat-untuk-demokrasi-yogyakarta>.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY.