BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi yang dilaksanakan di Indonesia merupakan demokrasi konstitusional dengan mekanisme kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara dan penyelenggaranaan pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Pelaksanaannya demokrasi harus dibangun dan dikembangkan dengan asas keseimbangan, asas keselarasan, asas keserasian, asas keadilan dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara mencakup semua bidang kehidupan baik itu dibidang politik, ekonomi, sosial dan budaya serta pertahanan keamanan. Jadi dengan kata lain bahwa mekanisme demokrasi Indonesia pada dasarnya merupakan keseluruhan langkah pelaksanaan kekuasaan pemerintahan yang berdasarkan kerakyatan yang dijiwai oleh nilai-nilai falsafah Pancasila dan yang berlangsung menurut hukum yang berkiblat pada kepentingan, aspirasi dan kesejahteraan rakyat banyak.[1]

Demokrasi dalam bidang politik dikenal adanya beberapa prinsip, antara lain:[2]

1. Sistem perwakilan melalui lembaga perwakilan rakyat.
2. Sistem pengisian penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan dengan demokrasi dan konstitusional.

---

[1] http:// depsos.go.id/modules.php? name = News&file=article&sid = 266, diakses tanggal 12 Januari 2010.

[2] http://www.tempointeraktif.com/hg/ nasional /2005/01/27/brk,200501279,id.html, diakses tanggal 12 Januari 2010.

3. Sistem penyelenggara Pemerintahan negara dengan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui lembaga perwakilan rakyat.
4. Sistem Politik yang memungkinkan rakyat berpatisipasi dalam politik.
5. Sistem pengambilan keputusan yang bebas, terbuka dan bertanggung jawab.

Pelaksanaan demokrasi di Indonesia dapat dilihat dari adanya Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) dengan kata lain bahwa Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) adalah perwujudan dari demokrasi di Indonesia. Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) yang untuk pertama kalinya diselenggarakan secara langsung di Indonesia yang dimulai pada bulan Juni 2005 merupakan salah satu bukti bahwa demokrasi di Indonesia terus berkembang. Rakyat berhak memilih pemimpin daerahnya sendiri secara langsung sesuai dengan hati nuraninya dimana dengan sistem ini diharapkan rakyat telah mengetahui atau mengenal figur para calon yang pantas menjadi kepala daerahnya dimana pada pemilihan sebelumnya kepala daerah dipilih oleh langsung oleh pemerintah pusat.

Hal tersebut di atas, tidak berarti bahwa kehidupan demokrasi di Indonesia berjalan sebagai mana mestinya. Berdasarkan perspektif ideal demokrasi, suatu penerapan nilai-nilai demokrasi seharusnya dapat membawa dan memberi rasa keadilan kepada seluruh rakyat Indonesia, akan tetapi hal demikian tidak berjalan dengan semestinya pada daerah keistimewaan. Demokrasi di Indonesia khususnya pada pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan di seluruh daerah di Indonesia diserahkan kepada daerah. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan

pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Dengan adanya hal tersebut diatas maka pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah tersebut terpengaruh oleh kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarkat.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta sedang terjadi kebimbangan dalam penentuan cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Hal ini terjadi karena meninggalnya Sri Paduka Paku Alam VIII. Terjadi perdebatan antara Pemerintah Pusat, DPRD Provinsi DIY, Pihak Keraton Yogyakarta dan Puro Paku Alaman, serta masyarakat. Keadaan ini sebenarnya disebabkan oleh kekosongan hukum yang ditimbulkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang hanya mengatur jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY saat dijabat oleh Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII, dan tidak mengatur masalah suksesinya. Atas desakan rakyat, Sultan HB X ditetapkan sebagai

Gubernur Daerah Istimewa oleh Pemerintah Pusat untuk masa jabatan 1998-2003.[3]

Oleh karena suksesi di Puro Paku Alaman untuk menentukan siapa yang akan bertahta menjadi Pangeran Adipati Paku Alam tidak berjalan mulus, maka Sultan HB X tidak didampingi oleh Wakil Gubernur Daerah Istimewa. Pada tahun 1999 Sri Paduka Paku Alam IX naik tahta, namun beliau belum menjabat sebagai Wakil Gubernur Daerah Istimewa. Ketika masa jabatan Sultan HB X berakhir di tahun 2003, kejadian di tahun 1998 terulang kembali. DPRD Provinsi DI Yogyakarta menginginkan pemilihan Gubernur sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, namun kebanyakan masyarakat menghendaki agar Sultan HB X dan Sri Paduka PA IX ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Pada tahun 2003, Presiden Megawati melalui Keppres Nomor 179 Tahun 2003 telah memperpanjang masa jabatan Sultan sebagai Gubernur DIY hingga 9 Oktober 2008. Kemudian, Presiden SBY mengeluarkan Keppres 86/P/2008 yang memperpanjangan masa jabatan Sultan sebagai Gubernur DIY hingga 9 Oktober 2011.[4]

Menjelang berakhirnya masa jabatan Gubernur DIY pada tahun 2011, pembahasan RUU Keistimewaan DIY yang sekarang telah menjadi Undang-Undang Keistimewaaan (UUK) belum tuntas, sehingga diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 2011 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Sri Sultan Hamengku Buwono (HB) X

[3] http://wartapedia.com/politik/pilkada/5514 kepres no 55 th2011 perpanjang masa jabatan sultan, diakses tanggal 12 Januari 2010.
[4] http://wartapedia.com/politik/pilkada/5514 kepres no 55 th2011 perpanjang masa jabatan sultan, diakses tanggal 12 Januari 2010.

dan Wakil Gubernur DIY KGPAA Paku Alam IX selama satu tahun. Seharusnya masa jabatan Sri Sultan sebagai Gubernur DIY diperpanjang untuk 3 tahun ke depan. Namun Sri Sultan HB X hanya bersedia menerima pernjangan selama 1 tahun saja dengan harapan supaya DPR tidak berlama-lama membahas RUU Keistimewaan Yogyakarta yang sekarang tellah mmenjadi UUK tersebut. Disepakatinya perpanjangan satu tahun itu agar ada pemahaman kepada publik bahwa antara DPR dan eksekutif (pemerintah) memiliki kemauan untuk menyelesaikan RUUK Yogyakarta itu secepat mungkin, sehingga diharapkan pembahasannya akan selesai dalam waktu satu tahun.[5]

Berdasarkan uraian peristiwa dan permasalahan yang terjadi di daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti di Daerah Istimewa Yogyakarta, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang, "Perpanjangan Masa Jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Perspektif Hukum Tata Negara".

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Apa latar belakang perpanjangan masa jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari perspektif hukum tata negara?

[5] http://wartapedia.com/politik/pilkada/5514 kepres no 55 th2011 perpanjang masa jabatan sultan, diakses tanggal 12 Januari 2010.

2. Bagaimanakah perpanjangan masa jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari perspektif hukum tata negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui latar belakang perpanjangan masa jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari perspektif hukum tata negara.
2. Mengetahui perpanjangan masa jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari perspektif hukum tata negara.

D. Landasan Teori

1. Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagvrhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Dengan perkataan lain, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara vertical maupun horizontal. Pemencaran secara vertikal biasa dibagi dalam "*trichotomy*" yang terdiri atas eksekutif, legislatif dan yudikatif, meskipun pembagian itu tidak selalu sempurna karena kadang satu sama lain tidak benar-benar terpisah bahkan saling mempengaruhi.[6]

[6] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hlm. 15.

Dalam hubungan antar lembaga kekuasaan tersebut diatur dengan mekanisme *chek and balance*, sedangkan pemecaran kekuasaan vertical melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Pentingnya pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan pemerintahan daerah tidak hanya ada di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Seperti yang dilukiskan oleh J.H Warren sebagaimana dikutip oleh Juanda, *above everything, however, Local government is a fundamental institution because of its educative effect upon the mass of ordinary citizens* (di atas segalanyapun, pemerintahan daerah adalah suatu lembaga yang pokok karena memiliki pengaruh pembelajaran terhadap negaranya).[7]

Desentralisasi dan otonomi ini memberikan jaminan yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan. Menurut Bagir Manan, yang mendasar dalam pemberian otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, tetapi agar pemerintahan dapat efisien dan efektif. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*straatsrechtelijke*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijke*). Sebagai tatanan kenegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.[8]

Efektivitas dan efisiensi pembangunan di daerah membutuhkan terpenuhinya prasyarat berupa tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good*

---

[7] Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 16.

[8] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomni Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 24.

& clean government) baik dalam skala nasional maupun skala lokal itu sendiri. Aspek *good governance* tersebut, disamping berpeluang memberikan kontribusi bagi eleminasi praktek-praktek yang tidak sehat juga memberi keuntungan bagi mekanisme kontrol terhadap pemerintah daerah. Oleh karena itulah salah satu ide dasar untuk mengefektifkan kebijakan otonomi daerah sebagai upaya nyata keberhasilan pemeriuntah daerah adalah penciptaan *good & clean government*, terutama dalam tataran daerah.[9]

Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid dalam bukunya Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan mengatakan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan Negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainya.[10]

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit.

---

[9] Indra Iswara, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002, hlm. 132.
[10] Syaukani., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 233.

Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintahan (*bestuur*), polisi dan keadilan.[11] Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen pemerintah pusat terdiri MPR, DPR,DPD, Presiden, BPK, MA dan MK.

Pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislative dan yudikatif.[12] SF Marbun dan Moh Mahfud MD mendefiniskan pemerintahan dalam arti sempit sebagai organ/alat perlengkapan negara yang diserahi tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif.[13]

Pengertian pemerintahan tersebut, berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh

---

[11] SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 9.
[12] Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *op.cit*., hlm. 233.
[13] SF Marbun dan Moh Mahfud, *op.cit*., hlm. 8.

lembaga-lembaga kekusaan di daerah, yang dalam perkembanganya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit adalah hanyalah penyelenggaraan oleh kepala daerah saja. Apabila melihat rumusan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandeman, nyata-nyata menggunakan ungkapan pemerintahan. Arti pemerintahan daerah dikuatkan kembali sesudah amandemen di mana pemerintahan daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) memiliki DPRD, sedangkan Gubernmur, Bupati bertindak sebagai kepala pemerintahan daerah. Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintahan daerah dan DPRD.[14]

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan *commune* sebagai komunitas swakelola dari

[14] Bagir Manan, *op.cit*., hlm. 102.

sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu etintas /kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainya.[15] Sedangkan di Indonesia sendiri sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.[16]

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuanya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan, sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.[17]

Salah satu unsur reformasi total itu adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota.Tuntutan seperti ini adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan. Pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah (Mardiasmo,1999).

---

[15] Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 22-23.

[16] Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 2-3.

[17] H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 24 – 26.

Arahan dan statutory requirement yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah Seringkali menjadikan pemenuhan peraturan seagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.Besarnya arahan dari pemerintah pusat itu di dasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional,dan karena kondisi sumberdaya manusia daerah yang dirasa masih relatif lemah. Karena dua alasan ini ,sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pandangan ini terbukti benar . Sepanjanng tahun70-an dan 80an, misalnya, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap (Shah.et.al., 1994). Namun dalam jangka panjang , sentralisasi seperti itu telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infrastruktur sosial,rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik,serta memperlambat pengembangan kelembagaan sosial ekonomi di daerah (Bastin dan smoke, 1992 dalam shah,et.al.,1994)[18].

2. Demokrasi

Demokrasi berasal dari kata "*Demos*" yang berarti rakyat, dan "*Kratos*" yang berarti pemerintahan. Demokrasi dapat dirumuskan sebagai pemerintahan yang diuruskan oleh rakyat dalam suatu masyarakat.demokrasi jga dimaknai sebagai kewenangan rakyat untuk memerintah atau rakyat memiliki kedaulatan untuk memerintah.Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat serta pandangan rakyat itu sendiri. Dan corak pemerintahan

[18] Prof.Dr.Mardiasmo,MBA, AK,, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Ctk. Pertama, andi offset,, Yogyakarta 2002

demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat17.[19] Oleh karena itu, demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat18 .[20]

Demokrasi dalam arti sempit menurut Joseph Schumpeter, adalah sebuah metode politik dan sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Dan pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil mereka yang dipilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut dengan "demokrasi"19.[21]

Menurut Robert A.Dahl, demokrasi adalah satu sistem politik yang memberi peluang kepada rakyat jelata membuat keputusan-keputusan secara umum dan menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi warga negaranya yang setara secara politis sebagai sifat dasar demokrasi. J.W. Garner, demokrasi adalah pemerintahan yang mirip kepada perwakilan dimana pegawai-pegawai serta agen-agen pemerintahan dipilih oleh pengundi secara langsung dan melakukan tugasnya sesuai dengan kehendak pemilihnya. Abraham Lincoln, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana

---

[19] Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, Pondok Edukasi, Yogyakarta, 2004, hlm. 12.
[20] Zakaria Bangun, *Demokrasi dan Kehidupan Demokrasi di Indonesia*, Bina Media Perintis, Medan, 2008, hlm. 2.
[21] George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 4.

kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) dan kedaulatan (*sovereignty*) ada di tangan rakyat yang berhak untuk memerintah.[22]

Pada permulaan pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno, diciptakan suatu sistem dan gagasan mengenai kebebasan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara-negara (*city-state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke 3 sebelum masehi) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas serta jumlah penduduk sedikit.

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dimuka dunia Barat ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki abad Pertengahan (600-1400). Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi Abad Pertengahan menghaslkan suatu dokumen penting yaitu *Magna Charta*, dimana isi dokumen itu merupakan semacam kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya.

---

[22] *Ibid.*, hlm. 18.

Dalam perkembangannya di Abad Pertengahan, muncul dua kejadian sebagai perubahan sosial dan kultural, yaitu zaman Abad Pencerahan (*Renaissance*) yang sejalan dengan pemikiran-pemikiran tentang negara dan hokum dari Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778).21[23] dan Reformasi. Kedua masa itu mempersiapkan Eropa Barat untuk dalam masa tersebut menyelami masa Abad Pemikiran (*Aufklarung*) beserta Rasionalisme, suatu aliran pemikiran yang ingin memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh Gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (*Ratio*) semata.

Kebebasan berfikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan demokrasi di bidang politik. Kemudian dalam perkembangannya, muncul monarki-monarki absolut dimana anggapan Raja adalah segalanya. Namun kecaman dan pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas teori rasionalistis (*contract social*), dimana dalam pemikirannya bahwa prinsip keadilan berlaku bagi semua waktu serta semua manusia baik dia raja, bangsawan atau rakyat jelata.

Raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggrakan dan menciptakan ketertiban suasana dimana rakyat dapat memiliki hak-hak alamnya (*natural right*) dengan aman. Dan rakyat akan menaati pemerintahan raja asal hak-hak alam itu terjamin. Pada hakekatnya, teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan

[23] Leo Agustino, *Perihal Ilmu Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2007, hlm. 132.

menetapkan hak-hak politik rakyat sebagai prinsip dasar demokrasi. Sebagai akibat dari pergolakan tersebut, maka pada akhir abad ke 19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi ditahap ini semata-mata bersifat politis dan medasarkan dirinya atas azas-azas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal rights*) dan hak-hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).[24]

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

   Perpanjangan Masa Jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Perspektif Hukum Tata Negara.

2. Bahan Hukum

   a. Bahan Hukum Primer berupa undang-undang, yaitu terdiri dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 2011 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

   b. Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.

3. Metode Pengumpulan Data

   Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

4. Metode Pendekatan

[24] Zakaria Bangun, *op.cit.,* hlm. 3.

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif, pendekatan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan pelaksanaannya di masyarakat.

5. Analisis Data

   Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.