

**PENGISIAN JABATAN WAKIL GUBERNUR DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH  
BERLAKUNYA YNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012  
TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta



Oleh:

**CHANDRA HERMAWAN**

No. Mahasiswa: 08410332

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2017**

**PENGISIAN JABATAN WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH UNDANG-UNDANG  
NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH  
YOGYAKARTA**

**SKRIPSI**

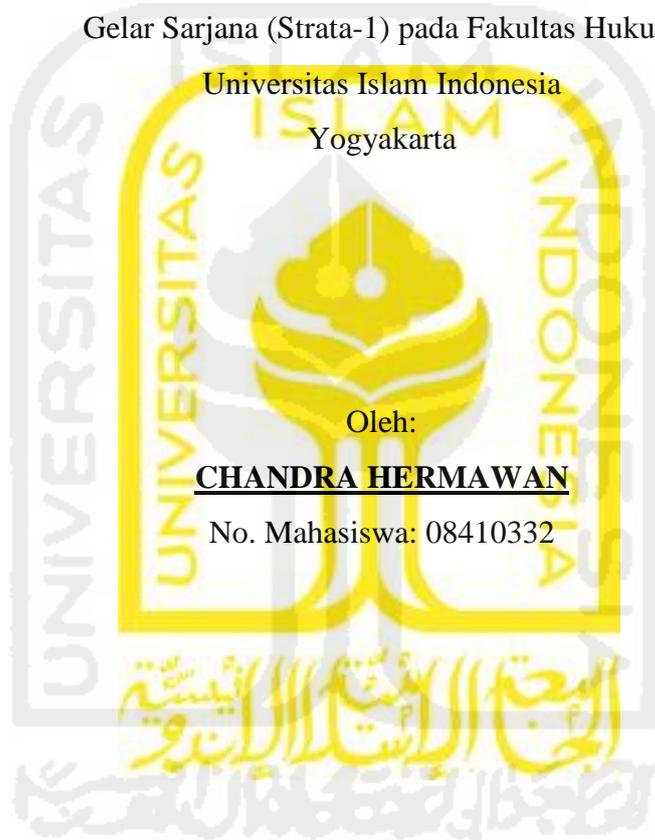
Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta

Oleh:

**CHANDRA HERMAWAN**

No. Mahasiswa: 08410332



**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2017**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENGISIAN JABATAN WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH UNDANG-UNDANG  
NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

**SKRIPSI**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke  
Depan tim Penguji dalam Ujian Pendaran **22 Maret 2016**



الجامعة الإسلامية  
Yogyakarta, 22 Maret 2016

Dosen Pembimbing Skripsi,

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.  
NIP. 904100108

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENGISIAN JABATAN WAKIL GUBERNUR DAERAH  
ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH  
BERLAKUNYA YNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012  
TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/  
Pendaran

Pada tanggal **10 Maret 2017** dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 10 Maret 2017

**Tim Penguji**

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.
3. Anggota : Dr. Drs. H. Munthoha, S.H., M.Ag.

**Tanda Tangan**

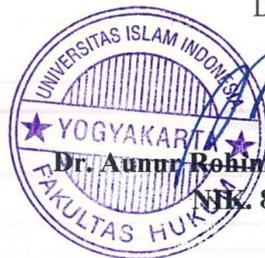


Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan



**Dr. Aunur Rohim Faqih, SH., M.Hum.**

Nrk. 844100101

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **CHANDRA HERMAWAN**  
No.Mhs : **08410332**

adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) Skripsi dengan judul:

### **PENGISIAN JABATAN WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH BERLAKUNYA YNDANG- UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Karya Ilmiah ini akansaya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang akan di selenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hasil tersebut, dengan ini Saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh pada kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan menyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Kuasa Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dengan bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal: 7 Desember 2016



**CHANDRA HERMAWAN**

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Chandra Hermawan
2. Tempat Lahir : Yogyakarta
3. Tanggal Lahir : 20 Maret 1989
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat : Perumahan Sendok Indah no.360 Kotagede
7. Identitas Orang Tua
  - a. Nama Ayah : H.Sumarno  
Pekerjaan Ayah : Pegawai Negeri Sipil
  - b. Nama Ibu : Hj.Sutarsih  
Pekerjaan Ibu : Pegawai Negeri Sipil
8. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Negeri Kotagede 1
  - b. SMP : SMP Muhhamadiyah 3
  - c. SMA : SMA Piri 1 Baciro
9. Hobi : Menyenangkan Orang Tua

## MOTTO

Terkadang Ambisimu Mengurangi Rasa Bersyukur Atas Nikmat dan Karunia Allah S.W.T



## HALAMAN PERSEMBAHAN

Karya ilmiah ini saya persembahkan kepada orang-orang yang sangat berjasa dalam hidup saya, sehingga penulis mengerti dan memahami siapa diri saya dan

ilmu pengetahuan yang saya miiki :

1. Kakek saya Seco dimetjoe yg sudah menurunkan darah keturunan ke saya, Keluarga Besar Sumarno, Kakak saya Dhimas Ario Tejo (Alm), Angga Yoga Setiawan dan Annisa Rahmanawati Selaku Istri Saya
2. Nasya Balqis Sebagai Anak dan Sahabat saya
3. Ibu Ni'matul Huda Selaku Dosen Pembimbing Istimewa dan Pak Sujitno
4. Sahabat – sahabat saya yang terbaik dan teristimewa
5. Almamater Tercinta Universitas Islam Indonesia

## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum Wr. Wb*

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas limpahan Rahmat dan Karunia-Nya. Shalawat serta salam tidak lupa pula kita sampaikan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat dan para pengikutnya. Atas berkah, rahmat dan hidayah yang diberikan oleh Allah SWT, penulis telah diberikan kelancaran, kemudahan dan kenikmatan dalam membuat, menulis dan menganalisa penulisan karya ilmiah ini. Dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan banyak terimakasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Allah SWT yang senantiasa memberikan Rahmat dan Karunia-Nya serta selalu memberikan kesehatan, perlindungan dan kemudahan-kemudahan dalam setiap pekerjaan sehingga dapat menyelesaikan tugas skripsi ini.
2. Nabi Muhammad SAW sebagai tauladan dan panutan bagi seluruh insan.
3. Bapak Sumarno Dan Ibu Sutarsih Sebagai orangtua terkasih dan tersayang yang telah tiada lelah merawat, tiada bosan mendidik, tiada henti-hentinya mencurahkan kasih sayang dan senantiasa menguntai doa panjang, memberikan kepercayaan, kesabaran dan pengertian yang luar biasa kepada peneliti. Hanya kata maaf yang sebesar-besarnya atas segala salah dan terimakasih yang tiada terhingga yang dapat peneliti haturkan untuk semua doa, pengorbanan dan cinta yang diberikan.

4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang sudah memberikan ilmu dan waktunya kepada penulis, sehingga penulis dapat memahami ilmu hukum administrasi negara. Semoga ilmu yang telah diberikan kepada penulis bermanfaat dimasa yang akan datang.
5. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
6. Semua Dosen yang telah memberikan ilmunya dan mengajar saya di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
7. Kepada Istri Annisa Rahmanawati Yang Telah Menunggu Selama ini dan Anak Saya Balqis Yang Sudah Mempunyai Ayah Seorang Sarjana Sekarang
8. Sahabat-sahabatku di FH UII, yang telah memberikan banyak motivasi dan pengalaman yang tidak terlupakan
9. Seluruh Teman Teman yang suka menjahatin saya dikampus terimakasih kenangan nya
10. Semua teman-teman UKM Kantin Veteran UII yang selalu meramaikan dan memberikan keceriaan, selalu ada untuk menghibur baik suka maupun duka
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang membantu penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini

Semoga atas segala bantuan yang diberikan, akan mendapat balasan dari Allah SWT. Dengan bantuan pihak-pihak tersebut akhirnya karya tulis ini dapat terselesaikan. Meskipun penulis telah mengerahkan segala kemampuannya, namun penulis merasa skripsi ini masih banyak kekurangan dan masih jauh

darisempurna.Oleh karena itu, penulis mengharapkan banyak masukan dan kritikan yang membangun agar skripsi ini menjadi lebih baik.

Besar harapan, semoga tulisan ini dapat diterima sesuai dengan syarat yang ditetapkan oleh pihak Universitas sebagai sarana penunjang dalam memperoleh gelar kesarjanaan (S-1) pada Fakultas Hukum, serta memberikan sedikit sumbangan pengetahuan pada khazanah ilmu pengetahuan pada umumnya.

*Amin ya Robbal Alamiin.*

*Wassalamu'alaikum Wr.Wb*

Yogyakarta, 11 Januari 2017

Penulis,

Chandra Hermawan

## ABSTRAK

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Negara kesatuan yang merdeka sebelum Indonesia merdeka. Daerah istimewa Yogyakarta memiliki sistem Kesultanan untuk menciptakan suatu negara kesatuan yang bersifat monarki. Tetapi permasalahan muncul dalam era perkembangan zaman yang semakin modern ada kejanggalan antara sebelum dan sesudah pembuatan Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan itu sendiri, ada tidaknya undang-undang itu dibuat seperti tidak ada perbedaan yang signifikan seperti pemilihan yang berujung sama dan lain sebagainya. Penelitian ini bertujuan untuk melihat eksistensi daerah istimewa Yogyakarta tentang Wakil Gubernur sesudah ada undang-undang tersebut juga membuat sang penguasa Mataram semakin leluasa mengibarkan sayapnya ketika mereka sang penguasa berbuat salah. Maka dari itu skripsi ini saya buat supaya saya tau bagaimana pengangkatan Wakil Gubernur sesudah dan sebelum adanya Undang-Undang No 13 Tahun 2012. Tipe penelitian ini bersifat penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. **DAFTAR ISI**

Halaman Judul .....	i
Halaman Pengajuan .....	ii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir Pra Pendadaran .....	iii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir .....	iv
Halaman Pernyataan Orisinalitas .....	v
Curriculum Vitae .....	vi
Halaman Motto .....	vii

Halaman Persembahan .....	viii
Kata Pengantar .....	ix
Daftar Isi .....	xii
Abstraksi .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah Penelitian .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Tinjauan Pustaka .....	10
1. Negara Kesatuan .....	10
2. Otonomi Khusus Dalam Negara .....	14
3. Daerah Istimewa Dalam Undang-Undang .....	16
4. Pemilihan Kepala Daerah .....	20
E. Metode Penelitian .....	21
F. Kerangka Skripsi .....	24
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN</b>	
<b>DAERAH</b>	
A. Negara Kesatuan .....	26

B. Demokrasi.....	30
C. Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta .....	39
<b>BAB III Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta</b>	
<b>Sebelum Dan Sesudah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012</b>	
A. Demokrasi Sebagai Pilar Untuk Menentukan Kepemimpinan	
Kepala Daerah Di Propinsi DIY .....	64
B. Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa	
Yogyakarta Sesudah Dan Sebelum Undang-Undang Nomer 13	
Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta .....	66
C. Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa	
Yogyakarta Sesudah Dan Sebelum Undang-Undang Nomer 13	
Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta .....	60
D. Pergantian Posisi Wakil Gubernur Dari Pakualam Ke VIII	
Kepada Pakualam Ke IX .....	76
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>70</b>
A. Kesimpulan.....	77
B. Saran .....	76
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>77</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Konsepsi Negara kesatuan Republik Indonesia merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsepsi tersebut di satu sisi mengukuhkan keberadaan daerah sebagai bagian nasional, tetapi di sisi memberikan stimulan bagi masyarakat daerah untuk mengartikulasikan semua kepentingannya, termasuk masalah otonomi daerah dalam sistem hukum dan kebijakan nasional.<sup>1</sup> Ini lah kemudian disebut sebagai negara kesatuan yang didesentralisasikan.

Penjelasan lebih lanjut mengenai negara kesatuan yang didesentralisasikan tersebut dapat dilihat dari uraian yang dikemukakan oleh Zulfikar Salahuddin, Al Chaidar dan Herdi Sahrasad dalam Ni'matul Huda berikut ini:<sup>2</sup>

“Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenapurusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.”

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat diketahui bahwa kekuasaan yang sebenarnya tetap berada dalam genggamannya pemerintah

---

<sup>1</sup> Hari Subarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Mandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafikan, Jakarta, 2008, Hlm 144

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 92

pusat dan tidak dibagi-bagi. Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Adapun hubungan antara asas desentralisasi dengan sistem otonomi daerah sebagaimana dikemukakan oleh Benyamin Hossein yang kemudian diikuti oleh pendapat Philip Mowhod dan kemudian disimpulkan oleh Jayadi N.K dalam Siswanto Sunarno adalah sebagai berikut:<sup>3</sup>

“Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hossein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara. Dari definisi kedua pakar diatas, menurut Jayadi N.K. bahwa mengandung empat pengertian: *pertama*, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; *kedua*, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; *ketiga*, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; *keempat*, kekuasaan yang dipencarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.”

Berikut ini penjelasan lebih lanjut mengenai negara kesatuan dan otonomi daerah di Indonesia:<sup>4</sup>

“...Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.”

Bahkan penjelasan tentang asas desentralisasi oleh Siswanto Sunarno diserupai dengan hak keperdataan atau disamakan dengan hukum keperdataan, yaitu adanya pemberi hak dan penerima hak. Berikut ini

---

<sup>3</sup> Sunarno, *Siswanto, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Cet.3, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 13*

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata...op.cit., Hlm 93*

penjelasannya mengenai asas desentralisasi dan sistem otonomi daerah di Indonesia yang dikemukakan secara gamblang berikut ini:<sup>5</sup>

“Asas desentralisasi ini dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima hak, dengan objek hak tertentu. Pemilik hak pemerintahan adalah ditangan pemerintah, dan hak pemerintahan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, dengan objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka NKRI. Pemberian hak ini, senantiasa harus dipertanggungjawabkan kepada si pemilik hak dalam hal ini Presiden melalui Menteri dalam Negeri dan DPRD sebagai kekuatan representatif rakyat di daerah.”

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan.

Pasca amandemen UUD NRI 1945 Indonesia telah melakukan otonomi daerah yang luas dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Melalui pelaksanaan otonomi daerah yang luas ini Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas provinsi dan tiap-tiap provinsi tersebut terbagi pula atas kabupaten/kota yang mana tiap-tiap provinsi dan kabupaten/kota memiliki dan mengurus jalannya pemerintah daerah mereka masing-masing.

Pemerintah daerah tersebut kemudian dijalankan oleh kepala daerah yang bernama Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi

---

<sup>5</sup> Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan...op.cit.*, Hlm 7

untuk pemerintah daerah provinsi dan Bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk pemerintah daerah kabupaten/kota yang mana kepala daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut diibaratkan suami istri yang memiliki peran masing-masing dalam rangka menjalankan pemerintah daerah.

Negara Indonesia setelah amandemen UUD 1945 mengenal istilah daerah yang bersifat khusus dan daerah yang bersifat istimewa. Ketentuan ini memiliki dasar hukum dari Undang-Undang Dasar tepatnya pada Pasal 18B ayat (1) yang berbunyi :

Pasal 18B ayat (1)

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Dalam perkembangannya otonomi khusus dan istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia melahirkan empat daerah yang memiliki status yang berbeda atau disebut status istimewa dan khusus antara lain Jakarta dan Papua dengan status daerah otonomi khusus dan Yogyakarta dan Aceh dengan status otonomi istimewa. Penerapan status khusus dan istimewa dalam pemerintah daerah ini sebenarnya memiliki dasar hukum dalam UUUD NRI 1945 yakni pada pasal 18B ayat (1) hasil dari amandemen ke II UUD NRI 1945.

Melalui Sidang Umum MPR 18 Agustus 2000, MPR menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan atau menambah antara lain Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B.

Ketentuan di dalam Pasal 18 yang berkaitan dengan daerah istimewa diubah dan ditambah menjadi Pasal 18B ayat (1), yang berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang di atur dengan undang-undang.”<sup>6</sup>

Tiap-tiap daerah yang memiliki status istimewa dan status khusus pada dasarnya memiliki karakteristik tersendiri terkait pemerintahan daerahnya. Kemudian dalam penulisan karya ilmiah ini penulis ingin mengulas mengenai Keistimewaan Yogyakarta terkait dengan pengisian jabatan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang No 13. Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sejak UUD 1945 diamandemen, Pasal 18 ayat (4) telah menegaskan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Perubahan ini membawa implikasi yuridis dan politis terhadap proses demokrasi di Indonesia dimana jabatan publik seperti Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dilakukan pemilihan secara demokratis. Penegasan tersebut telah membuka jalan bagi masyarakat untuk melakukan tuntutan perubahan kearah yang lebih demokratis dalam pengisian jabatan kepala daerahnya. Tetapi implikasi dari Pilkada langsung juga tidak selalu

---

<sup>6</sup>Lihat pada Pasal 18 UUD 1945

positif hampir 30% (tiga puluh persen) lebih Pilkada di Indonesia berakhir dengan sengketa Mahkamah Konstitusi.<sup>7</sup>

Namun semenjak bergulirnya ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah Gubernur maupun Bupati/Walikota yang melahirkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih oleh DPRD. Akan tetapi akibat adanya gejolak politik yang menentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melalui DPRD kemudian Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mana dalam Perpu tersebut intinya ialah mengembalikan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat yang kemudian Perpu ini di setujui oleh DPR periode 2014-2019 melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Berdasarkan ketentuan UU yang berlaku, mengenai pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota ialah secara langsung oleh rakyat. Akan tetapi, Yogyakarta sebagai Provinsi yang memiliki status keistimewaan memiliki karakteristik yang berbeda dengan daerah lain, salah satunya ialah terkait pengisian jabatan Gubernurnya dan Wakil Gubernurnya. Gubernur

---

<sup>7</sup>Ni'matul Huda, *Penyelesaian sengketa pemilihan bupati bengkulu selatan di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Hukum UII, Yogyakarta, 2011, hlm. 82.

dan Wakil Gubernur Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Pasal 7 ayat (2) UU No 13 Tahun 2012 dinyatakan bahwa salah satu kewenangan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.<sup>8</sup> Adapun persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur di DIY sebagaimana disebutkan dalam pasal 18, memiliki kekhasan atau kekhususan yang sama sekali berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yakni calon bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Persyaratan ini menarik karena calon harus bertahta sebagai Sultan (Gubernur) dan Adipati (Wakil Gubernur), yang dibuktikan dengan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertahta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertahta di Kadipaten.<sup>9</sup>

Dengan datangnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta maka kini era pengisian jabatan dilakukan dengan penetapan berdasarkan Undang-Undang tersebut, mekanisme yang dilakukan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang. Sebelumnya secara historis pemilihan untuk mengisi jabatan Gubernur dan Wakil gubernur dilakukan secara demokratis contohnya tidak setiap Gubernur di Yogyakarta adalah seorang sultan namun fakta sejarah yang

---

<sup>8</sup>Lihat Pasal 7 ayat (2) UU No 13 Tahun 2012 tentang Daerah Keistimewaan Yogyakarta.

<sup>9</sup>Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusamedia, Bandung, 2013, hlm 173-174

terjadi dalam setiap suksesi pemerintahan di Provinsi DIY. Pada 1998, terjadi Pemilihan Gubernur DIY dengan calon Alfian Darmawan dan Sultan Hamengkubuwono (HB) X dengan perolehan suara empat melawan 10, Selanjutnya, pada 2001 diselenggarakan pemilihan wakil gubernur dengan calon KPH Anglingkusumo dan Pakualam IX. Hasil putaran pertama, Anglingkusumo menang tipis dengan skor 26 lawan 25 suara. Namun, karena perolehan suara belum mencapai 50 persen plus satu, pemilihan diulang dan hasilnya Pakualam IX mendapatkan 27 suara dan Anglingkusumo mendapatkan 25.<sup>10</sup>

Beranjak dari berbagai uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti dengan studi perbandingan dan mengangkat judul yakni “**Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pengisian jabatan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimanakah pengisian jabatan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sesudah Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ?

---

<sup>10</sup> <http://news.okezone.com/read/2012/03/11/510/590972/putra-pakualam-viii-dukung-gubernur-diy-dipilih>

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah disampaikan, maka penulisan hukum ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memahami mekanisme pengisian jabatan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Untuk menganalisa dan memahami mengenai pengisian jabatan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sesudah Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

### D. Tinjauan Pustaka

#### 1. Negara Kesatuan dengan Desentralisasi

Di dunia sekarang, dibedakan adanya empat macam susunan organisasi negara, yaitu :<sup>11</sup>

- a. Negara kesatuan (*Unitary State, Eenheidsstaat*), yaitu Negara;
- b. Negara Serikat atau Federal (*Federal State, Bondsstaat*);
- c. Negara Konfederasi (*Confederation, Statenbond*);
- d. Negara Superstruktural (*Superstate*) seperti Uni Eropa.

Pertama adalah Negara kesatuan di mana kekuasaan Negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara

---

<sup>11</sup> Soehino, *Ilmu Negara, Liberty Yogyakarta, 2005. Hlm, 224.*

tegas. Sebaliknya, dalam Negara serikat, kekuasaan Negara terbagi antara Negara Bagian dan Pemerintahan Federal. Kekuasaan asli ada di negara Bagian dan Pemerintahan Federal. Kekuasaan asli ada di negara Bagian sebagai badan hukum Negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk Pemerintahan Federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh Negara-negara bagian dalam Konstitusi Federal. Urusan pertahanan, keuangan, dan hubungan luar negeri di negara serikat selalu ditentukan sebagai urusan pemerintah federal, sehingga dalam praktik Pemerintahan Federal cenderung sangat kuat kedudukannya. Dalam pengalaman pada abad ke-20, di berbagai negara serikat timbul kecenderungan terjadinya sentralisasi pengelolaan kekuasaan negara ke tangan pemerintah federal.<sup>12</sup>

Konfederasi (*statenbond*) yang merupakan persekutuan antara Negara-negara yang berdaulat dan independen yang karena kebutuhan tertentu mempersekutukandiri dalam organisasi kerjasama yang longgar. Umpamanya, negara-negara merdeka bekas Uni Soviet, setelah Uni Soviet bubar, bersama-sama membentuk *Confederation of Independent States* (CIS).<sup>13</sup>

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk; (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi; (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 225.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta Barat, 2008. hlm. 282-283

sesuatu dalam Negara diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.<sup>14</sup>

Negara Kesatuan, dapat pula disebut Negara Unitaris. Negara ini ditinjau dari segi susunannya, memanglah susunannya bersifat tunggal, maksudnya Negara Kesatuan itu adalah Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara, melainkan hanya terdiri atas satu Negara, sehingga tidak ada Negara di dalam Negara. Dengan demikian dalam Negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara. Negara menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.<sup>15</sup>

Sementara itu setelah Negara-negara didunia ini mengalami perkembangan yang sedemikian pesat, wilayah Negara menjadi semakin luas, urusan pemerintahannya menjadi semakin kompleks, serta warganegaranya menjadi semakin banyak dan heterogin, maka di beberapa Negara telah dilakukan asas dekonsentrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu pelimpahan wewenang dari

---

<sup>14</sup><http://www.artikelsiana.com/2015/05/bentuk-negara-bentuk-kenegaraan-bentuk.html>

<sup>15</sup>Soehino, Ilmu...Op.cit., hlm 223

pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah, untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan pemerintah pusat yang ada di daerah-daerah.<sup>16</sup>

Dalam perkembangannya sampai dewasa ini pelaksanaan asas dekonsentrasi tersebut melahirkan pembagian wilayah negara dalam wilayah-wilayah administratif beserta pemerintahan wilayahnya. Dalam perkembangannya lebih lanjut di beberapa negara di samping telah dilaksanakan asas dekonsentrasi juga telah dilaksanakan asas desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah Otonom tingkat atasnya kepada Daerah Otonom menjadi urusan rumah tangganya.<sup>17</sup>

Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. dengan demikian daerah otonom itu memiliki otonomi daerah, yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ciri pokok Daerah Otonom ialah dibentuknya Badan Perwakilan Rakyat yang representatif, yang dapat pula disebut Parlemen, atau Dewan

---

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm. 225

<sup>17</sup>*Ibid*.,

Perwakilan Rakyat, atau Bundesrat. Dalam pelaksanaannya dapat pula dibuat kombinasi :<sup>18</sup>

1. Konsentrasi dan Sentralisasi
2. Dekonsentrasi dan Sentralisasi
3. Dekonsentrasi dan desentralisasi; bahkan kombinasi ini masih dapat ditambah dengan asas tugas pembantuan, sehingga kombinasinya menjadi;
4. Dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan.

Tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah otonom oleh pemerintah pusat atau daerah otonom tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung-jawabkan kepada yang menugaskannya. Asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan, dewasa ini pada umumnya dilaksanakan di negara-negara kesatuan, yang mendapatkan sebutan negara kesatuan yang didekonsentrasikan, didesentralisasikan dan dilengkapi dengan tugas pembantuan.<sup>19</sup>

## **2. Otonomi Khusus Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Negara kesatuan Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang di atur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 18B ayat (1). Yang di maksud satuan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus. Otonomi Khusus sendiri adalah

---

<sup>18</sup> *Ibid, hlm. 225-226*

<sup>19</sup> *Ibid, hlm. 226*

kewenangan khusus yang di akui dan diberikan kepada daerah khusus, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat.

Daerah Istimewa merupakan kata yang sangat populer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun dalam khasanah desentralisasi di Indonesia, setidaknya sebagai status yang melekat bagi Provinsi Aceh dan Yogyakarta. Secara substantif status istimewa sebenarnya tidak berbeda dengan otonomi khusus, yang belakangan diberikan kepada Nangroe Aceh Darussalam dan Papua. Menurut Suroto Eko, dalam kaitan dengan desentralisasi, pemerintah nasional memberikan pengakuan terhadap keberagaman budaya, asal-usul dan pengalaman sejarah untuk memberikan status istimewa pada Aceh, Papua, Yogyakarta maupun Jakarta.<sup>20</sup>

### **3. Daerah Istimewa Menurut Peraturan Perundang-Undangan**

Keluarnya UU. Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri pada tanggal 10 Juli 1948 yang ditetapkan di Yogyakarta karena pada saat itu menjadi Ibu Kota Negara. UU No. 22 Tahun 1948 dapat dikatakan lahir dalam situasi politik yang abnormal atau transisi dan instabilitas pemerintahan yang ditandai jatuh banggunya kabinet secara cepat sejak tahun 1945.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta, Tarik Ulur Kepentingan, Konflik elit, dan Isu Perpecahan*, Pinus Book Publisher, Yogyakarta, 2009, hlm. 190-191

<sup>21</sup>*Ibid.*, hlm. 51.

Penjelasan umum UU No.22 Tahun 1948 menentukan bahwa daerah-daerah Istimewa yang sebagaimana termaksud dalam UUD Pasal 18, diatur juga tentang pemerintahannya di dalam Undang-undang pokok ini.

“... tentang dasar pemerintahan di Daerah Istimewa adalah tidak berbeda dengan pemerintahan di daerah biasa; kekuasaan pemerintahan ada di tangan rakyat (DPRD).Yang berbeda adalah tentang angkatan kepala daerahnya, lihat Pasal 18 ayat (5).Juga terdapat perbedaan Pasal 18 (6) mengenai pengangkatan Wakil Kepala Daerah. Adapun yang dimaksud menurut ayat (6) ini ialah jikalau ada lebih dari satu Daerah Istimewa dibentuk menjadi satu daerah menurut UU pokok ini, maka perlulah diadakan Wakil Kepala Daerah dari keturunan Raja dari salah satu daerah yang digabungkan tadi”.<sup>22</sup>

Seiring perkembangannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 diamandemen menjadi UU No.1 Tahun 1957 dan mulai berlaku sejak 18 Januari 1957 dan diberi nama UU Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 mengatur tentang Daerah Istimewa lebih lengkap dan rinci jika dibandingkan dengan Undang-undang sebelumnya.Berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah untuk Daerah Istimewa ditentukan dalam Pasal 25 UU ini.<sup>23</sup>

Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 yang antara lain memaklumkan kembali UUD 1945, dan diperkenalkannya oleh Soekarno sistem demokrasi Terpimpin atau demokrasi gotong royong, maka pengaturan pemerintah juga mengalami penyesuaian. UU No. 1 Tahun 1957 yang didasarkan kepada UUDS 1950 di bawah bingkai sistem demokrasi liberal tidak bias digunakan lagi, maka sebagai jalan keluar darurat Soekarno tanggal 7 September 1959 mengeluarkan Penetapan Presiden No.

---

<sup>22</sup>Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam... OpCit hlm. 79*

<sup>23</sup>*Ibid. hlm 88*

6 Tahun 1959 (Lembaran Negara No. 94 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

Setelah melewati beberapa perubahan tetapi pada dasarnya watak 'sentralistik' yang ada dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 tetap sangat menonjol dalam UU No. 18 Tahun 1965, sehingga muatan materi UU No. 18 Tahun 1965 hampir seluruhnya meneruskan, memindahkan atau menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada dalam Penpres No. 6 Tahun 1959.<sup>24</sup>

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah berlaku mulai 23 Juli 1974. UU ini dinamakan Undang-Undang tentang Pengaturan Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, karena dalam Undang-undang ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintah yang menjadi tugas Pemerintahan Pusat di Daerah, yang berarti bahwa dalam Undang-undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah. Dasar hukum otonomi ialah pasal 18 UUD 1945. Di dalam ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 ditetapkan bahwa pemberian otonomi adalah seluas-luasnya kepada daerah. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah berdasarkan pengalaman dapat menimbulkan kecenderungan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga dengan demikian

---

<sup>24</sup>*Ibid, hlm 99*

pemberian otonomi kepada daerah didasarkan kepada otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Menurut UU No. 5 Tahun 1974, Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Berbeda dengan UU No. 18 Tahun 1965 Kepala Daerah tidak didampingi lagi oleh satu Badan Pemerintah Harian sebagai badan penasehat dalam bidang eksekutif, akan tetapi BPH ini diganti dengan Badan Pertimbangan Daerah yang terdiri dari Ketua DPRD dan unsur-unsur dari fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam pimpinan DPRD.<sup>25</sup>

Pada tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia. Pemerintahan sentralistis yang dikombinasikan dengan sistem politik otoriter selama pemerintahan militer dan Soeharto pasca 1965 ternyata semakin sulit untuk dipertahankan di pertengahan 1990-an. Ketidakpuasan daerah yang pada awalnya hanya dilakukan secara terselubung, belakangan mulai ditunjukkan terbuka. Hasilnya, Pemerintah Pusat bersedia mendesentralisasikan kewenangannya yang dibuka pada 7 Mei 1999 dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada 19 Mei 1999 lahir UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No. 22 tahun 1999 antara lain: (a) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. (b)

---

<sup>25</sup>*Ibid, hlm 106*

pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. (c) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.<sup>26</sup>

Pada tahun 2004, UU No.22 Tahun 1999 selanjutnya diamandemen lagi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan, “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah. Pemerintahan Daerah tersebut mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”<sup>27</sup>

#### 4. Pemilihan Kepala Daerah

Secara sederhana demokrasi dapat dimaknai sebagai sebuah sistem politik yang berupaya untuk menghantarkan keputusan-keputusan politik secara partisipatif oleh individu-individu yang mendapatkan kekuasaan melalui persaingan yang adil (*fairness competition*) dalam memperebutkan suara rakyat (Agustino, 2007). Kualitas demokrasi amat ditentukan oleh berkualitas atau tidaknya proses rekrutmen para wakil dan pimpinan-pimpinan rakyat. Karena itu dihubungkan dengan perihal pilkada

---

<sup>26</sup>*Ibid, hlm 118*

<sup>27</sup>*Ibid, hlm 125*

.demokrasi ditingkat local akan mendapatkan kekuatannya apabila seleksi para wakil rakyat berjalan dengan kompetisi yang adil.<sup>28</sup>

Dalam rangka mewujudkan penguatan hingga pemberdayaan demokrasi di tingkat lokal dalam proses pemilihan atau rekrutmen, para wakil rakyat mendapat mandate politik dari warga masyarakatnya (Pilkada Langsung). Diantara nya adalah; *pertama* dengan Pilkada langsung penguatan demokratisasi di tingkat local dapat berwujud, khususnya yang berkaitan dengan legitimasi politik. Karena asumsinya kepala daerah terpilih memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara pemilih nyata (real voters) yang merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih, sehingga dapat dipastikan bahwa kandidat yang terpilih secara demokratis mendapat dukungan dari sebagian besar warga. Walau hanya mayoritas sederhana (30% lebih) seperti yang diamanatkan oleh kebijakan pemerintah legitimasi menjadi hal yang sangat penting (sebagai modal politik) dan diperlukan oleh suatu pemerintahan yang akan/tengah berkuasa, berbeda dengan pemilihan kepada daerah sebelumnya, pemilihan kepala daerah kala itu tidak langsung memberikan pelajaran berharga pada kita bahwa rakyat memiliki daulat. Pemilihan yang elitis (dilaksanakan didalam ruang parlemen Daerah) kerap kali menelakung aspirasi masyarakat di akar rumput. *Kedua*, dengan Pilkada langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas (pemerintah) lokal (*local accountability*). Ketika seorang

---

<sup>28</sup>Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal, Cet. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 91.*

kandidat terpilih menjadi kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota), maka pemimpin rakyat yang mendapat mandate tersebut harus meningkatkan kualitas akuntabilitasnya (pertanggung-jawaban pada rakyat, khususnya pada konstituen). Hal ini dapat dilakukan oleh karena obligasi moral dan penanaman modal politik menjadi kegiatan yang harus dilakukan sebagai wujud pembangunan legitimasi politik.<sup>29</sup>

Mekanisme pemilihan kepala daerah yang selama ini berlangsung cenderung menciptakan ketergantungan yang berlebihan kepala daerah pada parlemen (DPRD), *legislative heavy*, sehingga kepala daerah lebih meletakkan akuntabilitasnya pada anggota parlemen ketimbang pada warga masyarakat yang harus dilayani. *Ketiga*, yang apabila *local accountability* berhasil diwujudkan, maka optimalisasi *equilibrium check and balances* antara lembaga-lembaga Negara (terutama antara eksekutif dan legislatif) dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal.<sup>30</sup>

*Keempat*, melalui Pilkada peningkatan kualitas kesadaran politik masyarakat sebagai kebertampakan kualitas partisipasi rakyat diharapkan muncul. Karena masyarakat saat ini diminta untuk menggunakan rasionalitasnya, kearifannya, kecerdasannya, dan keperdulianya untuk menentukan sendiri siapa yang kemudian dia anggap pantas dan/atau layak untuk menjadi pemimpin mereka ditingkat provinsi, kabupaten, ataupun

---

<sup>29</sup> *Ibid.*,

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 92

kota. Selain itu, mekanismenyaini juga memberikan jalan untuk ‘me-melekan’ elite politih bahwasanya pemegang kedaulatan politik yang sebenarnya tidak berada ditangannya, melainkan terletak pada tangan rakyat.<sup>31</sup>

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang meninjau dan membahas objek penelitian dengan meninjau dari sisi.

### **1. Fokus Penelitian**

Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

### **2. Sumber Data**

Data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah berupa sumber data sekunder, sumber data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari bahan-bahan hukum yang terdiri dari :

#### **a. Bahan Hukum Primer**

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>31</sup>*Ibid.* hlm 11

- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
  - 4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
  - 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah
  - 6) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
  - 7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
  - 8) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta
  - 9) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
  - 10) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- b. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan hukum yang memberi kejelasan pada bahan baku primer, bahan hukum sekunder seperti, buku, literature, buku elektronik atau e-book, jurnal, makalah, artiker dari website yang dapat dipercaya dari internet, dan hasil

karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penulisan skripsi ini

c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang memberi petunjuk penjelasan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, kamus bahasa Indonesia-Inggris dan Inggris-Indonesia, dan kamus hukum elektronik

3. Pendekatan penelitian yang digunakan pendekatan Undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan mengkaji semua undang-undang dan pengaturan yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Di samping itu juga menggunakan pendekatan historis untuk mengetahui pengisian jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dan sesudah berlakunya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta.
4. Analisis data yang digunakan adalah Analisis data kualitatif, cara pengolahan dan analisisnya naratif, adalah rangkaian kalimat yang bersifat narasi atau bersifat menguraikan, menjelaskan.<sup>32</sup>

## **F. Kerangka Skripsi**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian.

---

<sup>32</sup><http://id.wikipedia.org/wiki/Naratif> diakses pada 19 Januari 2016

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini terbagi dalam beberapa sub bab yang antara lain, Negara Kesatuan, Demokrasi dan Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **BAB III : DATA ANALISIS DAN OBJEK PENELITIAN**

Pada bab ini, penulis akan membahas dan menguraikan analisis rumusan masalah. Bagaimana pengisian jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

## **BAB IV : PENUTUP**

Pada bab terakhir ini, akan dikemukakan kesimpulan dari bagian awal hingga bagian akhir penulisan ini yang merupakan ringkasan dari substansi penulisan skripsi ini, dan saran-saran yang penulis ciptakan dalam kaitannya dengan masalah yang di bahas.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN, DEMOKRASI DAN SEJARAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

#### A. Negara Kesatuan

Negara kesatuan, dapat pula disebut negara unitaris. Negara ini ditinjau dari segi susunannya, memanglah susunannya bersifat tunggal, maksudnya negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara. Melainkan hanya terdiri dari satu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik pusat maupun di daerah-daerah.<sup>33</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa negara kesatuan adalah negara dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.<sup>34</sup>

Ada pendapat lain mengenai negara kesatuan, menurut Fred Isjwara Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling kokoh jika dibandingkan dengan bentuk Negara lain federal atau konfederasi. Abu Daud Busroh mengatakan :

---

<sup>33</sup>Soehino, *Ilmu Negara.....Op.Cit, hlm. 224*

<sup>34</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok.....Op.Cit, Hlm 282*

“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa Negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat ini lah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut”.

Menurut catatan Bank Dunia, dari 116 negara yang termasuk dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara diantaranya memiliki negara kesatuan. Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa:

*“unitary sistem need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level unit that have specified geographical jurisdictions. In unitary sistem, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower-level units”.*

Dari pendapat diatas dapat dipahami bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintahan pusat menjalankan kedaulatan tertinggi suatu negara.<sup>35</sup>

Negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, *pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam suatu negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 233*

<sup>36</sup> *Ibid, hlm 234*

Asas sentralisasi, adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik Pemerintah Pusat. Asas desentralisasi, adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat pemerintahan maupun yang ada di daerah-daerah. Prinsip pelaksanaan Pemerintahan Daerah menggunakan asas otonomi, artinya hak, kewajiban, dan wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>37</sup>

Pasca amandemen UUD NKRI 1945 Indonesia telah melakukan otonomi daerah yang luas dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dengan mengeluarkan dua kebijakan tentang otonomi daerah. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah. *Kedua*, adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Undang-Undang yang disebut '*kedua*' ini merupakan revisi dari Undang-Undang yang disebut '*pertama*'.<sup>38</sup>

Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang

---

<sup>37</sup> Lihat Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

<sup>38</sup> Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm 3*

mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian daerah otonom itu memiliki otonomi daerah, yaitu, hak, wewenang dan kewajiban Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ciri pokok daerah otonom adalah dibentuknya Badan Perwakilan Rakyat yang representatif, yang dapat pula disebut parlemen, atau Dewan Perwakilan Rakyat, atau *Bundesrat*. Dalam pelaksanaannya, dapat pula dibuat kombinasi :

1. Konsentrasi dan sentralisasi
2. Dekonsentrasi dan sentralisasi
3. Dekonsentrasi dan desentralisasi; bahkan kombinasi ini masih dapat ditambah dengan asas pembantuan, sehingga kombinasinya menjadi:
4. Dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan.<sup>39</sup>

Dalam penerapan desentralisasi di Indonesia, Indonesia menggunakan asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan yang dimana memiliki pengertian sebagai berikut: Asas Dekonsentrasi, pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan atau kepada Gubernur dan Bupati atau Walikota. Asas Desentralisasi, penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan otonomi daerah. Sedangkan Asas Pembantuan, penugasan dari

---

<sup>39</sup> Soehino, *Ilmu...Op Cit.*, hlm 226

Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.<sup>40</sup>

Bahwa dengan demikian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menggunakan asas otonomi daerah yang disebutkan dalam penjelasan tadi maka Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat disebut dengan negara kesatuan yang didekonsentrasikan, didesentralisasikan dan dilengkapi dengan tugas pembantuan.

## **B. Demokrasi**

Demokrasi adalah sebuah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pengertian tersebut dikemukakan pada tahun 1863 oleh Abraham Lincoln yang mengatakan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, and for the people*). Begitulah pemahaman yang paling sederhana tentang demokrasi, yang diketahui oleh hampir semua orang. Demokrasi juga adalah bentuk pemerintahan politik dimana kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani (*demokratia*) yang artinya “kekuasaan rakyat”, yang di bentuk dari kata (*demos*) yang artinya “rakyat” dan (*Kratos*) yang artinya “kekuasaan”. Dengan demikian suatu pemerintahan

---

<sup>40</sup> Lihat UU No. 23 Tahun 2014

dikatakan demokrasi apabila kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan segala tindakan negara ditentukan oleh kehendak rakyat.<sup>41</sup>

Pelaku demokrasi sejatinya adalah kita semua, setiap orang yang selama ini selalu diatasnamakan namun tak pernah ikut menentukan. Dan bisa dikatakan demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu Negara dari rakyat sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Pemerintahan dari rakyat berarti pemerintahan negara itu mendapat mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan. Pemerintahan untuk rakyat berarti pemerintahan itu menghasilkan dan menjalankan kebijakan-kebijakan yang di arahkan untuk kepentingan dan dan kesejahteraan rakyat.<sup>42</sup>

Sebenarnya yang dimaksud dengan demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana semua warga negara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara baik secara langsung, misalnya melalui ruang-ruang publik maupun melalui wakil-wakilnya yang telah di pilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat. Oleh karena itu bisa dikatakan bahwa jalannya demokrasi atas dasar penyaluran kehendak rakyat itu sendiri

---

<sup>41</sup> Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, terj. A. Rahman Zainuddin, Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 9

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 10

bisa melalui dua cara yaitu Demokrasi langsung adalah demokrasi yang mengikut sertakan setiap warga negaranya dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum dan undang-undang, dan juga ada demokrasi tidak langsung yaitu paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan.<sup>43</sup>

Menjaga proses demokratisasi adalah memahami secara benar hak-hak yang kita miliki, menjaga hak-hak itu agar siapapun menghormatinya, melawan siapapun yang berusaha melanggar hak-hak itu. Demokrasi pada dasarnya adalah aturan orang, dan di dalam sistem politik yang demokratis warga mempunyai hak, kesempatan dan suara yang sama di dalam mengatur pemerintahan di dunia publik. Setiap orang, siapapun dia, memiliki satu suara yang sama nilainya. Jadi, dalam demokrasi, yang dipresentasikan dalam bentuk pemilihan umum, suara seorang pelacur, suara seorang perampok, suara seorang pezina, suara seorang pembunuh, suara seorang munafik, dan suara seorang musuh allah itu dianggap senilai dan sederajat dengan suara seorang ustadz yang benar-benar ustadz, atau dianggap sama dan sederajat dengan suara orang yang sungguh-sungguh memperjuangkan Islam. Sedang demokrasi adalah keputusan berdasarkan suara terbanyak. Sehingga jalannya demokrasi benar-benar menjaga dan melindungi hak-hak rakyat.<sup>44</sup>

Setiap prinsip demokrasi dan prasyarat dari berdirinya negara demokrasi telah terakomodasi dalam suatu konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip-prinsip demokrasi, dapat di tinjau dari pendapat Almamudi yang

---

<sup>43</sup> <http://www.pustakasekolah.com/periode-demokrasi-di-indonesia.html#ixzz3H4gU4euC>  
diakses pada tanggal 9 April 2016.

<sup>44</sup> *Ibid.*,

kemudian dikenal dengan “soko guru demokrasi.” Menurutnya, prinsip-prinsip demokrasi adalah:<sup>45</sup>

1. Kedaulatan rakyat;
2. Pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah;
3. Kekuasaan mayoritas;
4. Hak-hak minoritas;
5. Jaminan hak asasi manusia;
6. Pemilihan yang bebas dan jujur;
7. Persamaan di depan hukum;
8. Proses hukum yang wajar;
9. Pembatasan pemerintah secara konstitusional;
10. Pluralisme sosial, ekonomi, dan politik;
11. Nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama, dan mufakat.

Landasan demokrasi adalah keadilan, dalam arti terbukanya peluang kepada semua orang, dan berarti juga otonomi atau kemandirian dari orang yang bersangkutan dan mengatur hidupnya, sesuai dengan apa yang dia inginkan. Jadi masalah keadilan menjadi penting, dalam arti dia mempunyai hak untuk menentukan sendiri jalan hidupnya, tetapi harus dihormati haknya dan harus diberi peluang dan kemudahan serta pertolongan untuk mencapai itu. Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat 2 (dua) asas pokok demokrasi, yaitu:<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> <http://www.informasi ahli.com/2015/11/prinsip-prinsip-demokrasi-dan-syarat.html>  
diakses pada tanggal 9 April 2016.

<sup>46</sup> *Ibid.*,

1. Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur: dan
2. Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi demi kepentingan bersama.

Dalam perkembangannya, demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan di pakai oleh hampir seluruh negara di dunia. Ciri-ciri suatu pemerintahan demokrasi adalah sebagai berikut:<sup>47</sup>

1. Adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan);
2. Adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang;
3. Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga Negara;
4. Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legeslatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip ckeck and balances. Disamping itu peran pers pun tidak dapat dihilangkan dari pilar tegaknya demokrasi tersebut. Prinsip semacam trias politica ini menjadi sangat penting untuk di perhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan

---

<sup>47</sup> *Ibid.*,

pemerintahan (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintahan sering kali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Hampir semua negara di dunia meyakini demokrasi sebagai tolak ukur tak terbantahkan dari keabsahan politik. Keyakinan bahwa kehendak rakyat adalah dasar utama kewenangan pemerintah menjadi basis bagi tegak kokohnya sistem politik demokrasi. Hal itu menunjukkan bahwa rakyat diletakkan pada posisi penting walau pun secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Tidak ada negara yang ingin dikatakan sebagai negara yang tidak demokratis atau negara otoriter.

Kalau kita cermati jatuhnya pemerintahan Orde Baru bukan semata-mata disebabkan oleh krisis ekonomi pada 1997/1998. Sejatinya runtuhnya kekuasaan Orde Baru dan terbukanya proses demokratisasi itu merupakan puncak akumulasi dari gerakan-gerakan sosial politik menuju demokrasi yang pernah dicoba dilakukan jauh sebelumnya.

Indonesia juga menjelaskan sifat relatif daripada demokrasi karena perbedaan implementasi di setiap negara, maka demokrasi juga bersifat relatif. Demokrasi maupun totaliterisme tidaklah selalu sama di setiap negara satu sama lain, sehingga dapat dipastikan tidak ada suatu negara yang sepenuhnya demokratis, dan tidak juga ada suatu negara yang sepenuhnya totaliter. Setiap bentuk sistem pemerintahan selalu menyesuaikan dengan kondisi yang ada

dinegara sistem itu digunakan dan menyalurkan kepentingan-kepentingan politik didalamnya, baik dikalangan elite maupun para tokoh, juga rakyat secara umum.<sup>48</sup>

Perkembangan selanjutnya, demokrasi kekinian biasanya disebut dengan demokrasi modern, yakni demokrasi perwakilan rakyat dimana dalam pelaksanaannya terlihat nyata unsur formal dan unsur material dari demokrasi itu sendiri . Unsur formal mengacu pada demokrasi sebagai ideologi (demokrasi sebagai *way of life* atau demokrasi sebagai teori), sedangkan unsur material mengacu pada praktek nyatanya (*actual governmental mechanism* atau *democracy in action*). Dalam unsur material kita berbicara tentang etika dan disiplin demokrasi sebagai sebuah dasar negara yang harus dijalankan sehingga demokrasi dapat berjalan sebagaimana mestinya, sedangkan dalam unsur formal kita melihat sejauh mana penerapan daripada etika dan disiplin demokrasi, yakni apakah sesuai dengan jalan atau konsep awal demokrasi yang dibangun oleh pemerintah tersebut, atau malah sebaliknya, yakni menegaskan etika dan disiplin demokrasi tersebut. Seperti contoh, jika dalam demokrasi modern terdapat perwakilan rakyat, maka begitu juga dalam sistem otokrasi modern (*facist*). Perbedaannya adalah jika dalam sistem fasis anggota perwakilan tersebut berasal dari kelompok sosial, maka pada demokrasi anggota perwakilan adalah dipilih secara bebas dan langsung oleh rakyat. Hal ini mengapa, sempitnya pemahaman akan demokrasi mengakibatkan ketidaktahuan dan berujung pada ketidakdemokratisan. Tidak heran jika kita menyaksikan demokrasi berubah menjadi diktator ataupun otoritarian, seperti halnya jika Hitler menyatakan dirinya menuju kekuasaan

---

<sup>48</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 23-24.

dengan cara yang demokratis karena dia dapat mengambil simpatik dari rakyat yang akhirnya dengan demokrasi massa dia dapat kepuncak kekuasaan di Jerman, walau akhirnya sistem otokrasi modern (fasisme) yang kemudian digunakan selama rezimnya.<sup>49</sup>

Demokrasi dipandang sebagai kritik dan alternatif daripada sistem lama, yakni feodal . Seperti halnya pola perbudakan sistem feodal, penghambaan terhadap tuan tanah, kepemilikan alat produksi dan lain sebagainya sehingga pilihan jatuh kepada demokrasi sebagai jalan lain yang dipandang mampu memenuhi berbagai bentuk permasalahan dalam sistem feodal yang dipandang tidak layak lagi dengan perkembangan jaman dan pola pikir masyarakat yang semakin maju.

Pada prinsipnya, demokrasi merupakan suatu ruang politik bagi rakyat sehingga dapat mengambil bagian secara produktif dan aman dalam proses penyelenggaraan negara . Rakyat tidak hanya sekedar berpartisipasi, melainkan aktif dan selektif didalam dinamika politik negara, dan negara pun menjamin proses tersebut sebagai suatu kewajiban dalam utama. Prinsip tersebut tidaklah mungkin berlaku jika kehidupan politik penguasa bersifat eksklusif sehingga kekuasaannya tetap terjaga. Keaktifan rakyat sangat diperlukan, jika muncul sikap apatis, yakni tanpa peduli terhadap dinamika politik negaranya maka dapat dipastikan sistem demokrasi tidaklah berjalan sebagaimana mestinya, dan hanya menjadi label maupun kamufase negara belaka.

---

<sup>49</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. PT. Grasindo , Jakarta, 1999. Hlm. 9

Adapun barometer dalam sistem demokrasi, Suhartono Dkk (2001) memberikan 2 syarat pokok, yakni:<sup>50</sup>

1. Syarat Internal : Demokrasi hanya mungkin tercipta dengan wajar dan benar bila rakyat berada dalam kesadaran politik yang mandiri (tidak terhegemoni) dan memiliki kemampuan untuk mengaktualisasi aspirasinya. Namun, seberapa jauh kesadaran politik yang mandiri juga perlu didukung oleh kemampuan-kemampuan tertentu hingga kemudian rakyatpun secara mandiri dapat segala tindakan-tindakan yang diperlukan guna mengaktualisasi aspirasi tersebut.
2. Syarat Eksternal: Adanya kondisi yang mendukung posisi dan eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Kondisi eksternal yang dimaksud ini meliputi dua hal sebagai berikut:
  - a. Jaminan penuh kepada rakyat, yakni pengakuan atas hak-hak dasar rakyat sehingga dapat menjadi jaminan rasa aman bagi rakyat.
  - b. Adanya suatu wahana atau badan-badan formal yang dapat menjadi penyalur ataupun dapat mendistribusikan aspirasi rakyat. Badan yang dimaksud tentu bukanlah yang berada dibawah kooptasi pemerintah seperti dalam sistem otokrasi modern, melainkan suatu badan formal yang mandiri dan bersikap independen serta benar-benar berdiri diatas prinsip kedaulatan.

Tanpa syarat tersebut, maka Suhartono dkk memastikan proses demokrasi (demokratisasi) dapat dipandang sebagai aktualisasi demokrasi semu belaka.

Sebuah demokrasi yang pincang atau bisa dibilang bukanlah demokrasi.<sup>51</sup>

### **C. Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta**

---

<sup>50</sup> Suhartono dkk, *Politik Lokal, Parlemen Desa Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*, PT. Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm 37-59.

<sup>51</sup> *Ibid.*,

Daerah Istimewa Yogyakarta atau biasa disingkat dengan DIY adalah salah satu daerah otonom setingkat provinsi yang ada di Indonesia. Propinsi ini beribu kota di Yogyakarta. Yogyakarta atau Ngayogyakarta (bahasa Jawa) adalah nama yang diberikan Paku Buwono II (Raja Mataram tahun 1719-1727) sebagai pengganti nama pesanggrahan Gartitawati. Nama Yogyakarta diambil dari nama (ibu) kota Sanskrit Ayodhya dalam epos Ramayana. Dalam penggunaannya sehari-hari, Yogyakarta lazim diucapkan Jogja(karta) atau Ngayogyakarta (bahasa Jawa).<sup>52</sup>

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta sudah mempunyai tradisi pemerintahan karena Yogyakarta adalah Kasultanan, termasuk di dalamnya terdapat juga Kadipaten Pakualaman. Daerah yang mempunyai asal-usul dengan pemerintahannya sendiri, di jaman penjajahan Hindia Belanda disebut *Zelfbesturende Landschappen*. Di jaman kemerdekaan disebut dengan nama Daerah Swapraja. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat berdiri sejak 1755 didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Kadipaten Pakualaman, berdiri sejak 1813, didirikan oleh Pangeran Notokusumo, (saudara Sultan Hamengku Buwono II ) kemudian bergelar Adipati Paku Alam I.<sup>53</sup>

Baik Kasultanan maupun Pakualaman, diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangga sendiri. Semua itu dinyatakan di dalam kontrak politik. Terakhir kontrak politik Kasultanan

---

<sup>52</sup> [http://www.pendidikan-diy.go.id/dinas\\_v4/?view=baca\\_isi\\_lengkap&id\\_p=1](http://www.pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/?view=baca_isi_lengkap&id_p=1) diakses pada tanggal 10 April 2016

<sup>53</sup> <https://pakuAlamanyogya.wordpress.com/> diakses pada tanggal 10 April 2016

tercantum dalam Staatsblad 1941 No. 47 dan kontrak politik Pakualaman dalam Staatsblaad 1941 No. 557.<sup>54</sup>

Dari 4 Januari 1946 hingga 17 Desember 1949, Yogyakarta menjadi Ibukota Negara Republik Indonesia, justru dimasa perjuangan bahkan mengalami saat-saat yang sangat mendebarkan, hampir-hampir saja negara Republik Indonesia tamat riwayatnya. Oleh karena itu pemimpin-pemimpin bangsa Indonesia yang berkumpul dan berjuang di Yogyakarta mempunyai kenangan tersendiri tentang wilayah ini. Apalagi pemuda-pemudanya yang setelah perang selesai, melanjutkan studinya di Universitas Gajah Mada, sebuah Universitas Negeri yang pertama didirikan oleh Presiden Republik Indonesia, sekaligus menjadi monumen hidup untuk memperingati perjuangan Yogyakarta.<sup>55</sup>

Pada saat ini Kraton Yogyakarta dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Puro Pakualaman oleh Sri Paduka Paku Alam IX yang kini telah meninggal dunia November yang lalu 2015. Keduanya memainkan peranan yang sangat menentukan di dalam memelihara nilai-nilai budaya dan adat-istiadat Jawa dan merupakan pemersatu masyarakat Yogyakarta.

Dengan dasar Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menghendaki agar kedudukan sebagai Daerah Istimewa untuk Daerah Tingkat I, tetap lestari dengan mengingat sejarah pembentukan dan perkembangan Pemerintahan Daerahnya

---

<sup>54</sup> *Ibid.*,

<sup>55</sup> *Ibid.*,

yang sepatutnya dihormati. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 itu menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat Istimewa.<sup>56</sup>

Dalam perjalanan sejarah selanjutnya kedudukan DIY sebagai Daerah Otonom setingkat Provinsi sesuai dengan maksud Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan), diatur dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta jo Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang sampai saat ini masih berlaku. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan DIY meliputi bekas Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Pakualaman. Pada setiap undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah, dinyatakan keistimewaan DIY tetap diakui, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. kemudian di tahun 2012, telah diundangkannya Undang-

---

<sup>56</sup> *Ibid.*,

undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>57</sup>

Sebagai Daerah Otonom setingkat Propinsi, Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-undang No.3 tahun 1950, sesuai dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 tersebut. Disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah meliputi bekas Daerah/Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman.

Sebagai ibukota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kota Yogyakarta kaya akan predikat, baik berasal dari sejarah maupun potensi yang ada, adapun predikat-presikat tersebut antara lain:<sup>58</sup>

- a) Sebutan kota perjuangan untuk kota ini berkenaan dengan peran Yogyakarta dalam konstelasi perjuangan bangsa Indonesia pada jaman kolonial Belanda, jaman penjajahan Jepang, maupun pada jaman perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Yogyakarta pernah menjadi pusat kerajaan, baik Kerajaan Mataram (Islam), Kesultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Pakualaman.
- b) Sebutan kota kebudayaan untuk kota ini berkaitan erat dengan peninggalan-peninggalan budaya bernilai tinggi semasa kerajaan-kerajaan tersebut yang sampai kini masih tetap lestari. Sebutan ini juga berkaitan dengan banyaknya pusat-pusat seni dan budaya. Sebutan kata Mataram yang banyak digunakan sekarang ini, tidak lain adalah sebuah kebanggaan atas kejayaan Kerajaan Mataram.
- c) Predikat sebagai kota pelajar berkaitan dengan sejarah dan peran kota ini dalam dunia pendidikan di Indonesia. Di samping adanya berbagai pendidikan di setiap jenjang pendidikan tersedia di propinsi ini, di Yogyakarta terdapat banyak mahasiswa dan pelajar dari seluruh daerah di Indonesia. Tidak berlebihan bila Yogyakarta disebut sebagai miniatur Indonesia.
- d) Sebutan Yogyakarta sebagai kota pariwisata menggambarkan potensi propinsi ini dalam kacamata kepariwisataan. Yogyakarta adalah daerah tujuan wisata terbesar kedua setelah Bali. Berbagai jenis obyek wisata dikembangkan di wilayah ini, seperti wisata alam, wisata sejarah, wisata budaya, wisata pendidikan, bahkan, yang terbaru, wisata malam.

---

<sup>57</sup> *Ibid.*,

<sup>58</sup> *Ibid.*,

Di samping predikat-predikat di atas, sejarah dan status Yogyakarta merupakan hal menarik untuk disimak. Nama daerahnya memakai sebutan DIY sekaligus statusnya sebagai Daerah Istimewa. Status Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa berkenaan dengan runutan sejarah Yogyakarta, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia.

### **C.1 Daerah Istimewa Dalam Desentralisasi/Otonomi**

Kedudukan pemerintah daerah pada amandemen Undang-Undang Dasar tertuang dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 18 yang merupakan bagian dari Bab VI tersebut. Pada Undang-Undang Dasar sebelum amandemen, ketentuan tentang Pemerintahan Daerah tertuang dalam 1 (satu) pasal, yaitu pasal 18, akan tetapi dalam amandemen Undang-Undang Dasar, ketentuan tentang pemerintahan daerah (Bab VI tentang Pemerintahan Daerah) diperjelas menjadi 3 (tiga) pasal dan 11 ayat, yaitu Pasal 18 terdiri dari 7 ayat, Pasal 18 A terdiri dari 2 ayat, dan Pasal 18 B terdiri dari 2 ayat. Hal ini menandakan bahwa pemerintah berkeinginan untuk melakukan reformasi dan memperjelas status dan kedudukan pemerintahan daerah dan sistem ketatanegaraan termasuk didalamnya mengenai daerah-daerah yang memiliki keistimewaan atau kekhususan, selama orde baru pelaksanaan otonomi daerah masih bersifat semu dan belum mengakomodir kepentingan daerah.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta, Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elite, dan Isu Perpecahan*, Pinus Book Publisher, Yogyakarta, 2009, hal 78.

Pasal 18 B didalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia menyatakan bahwa;

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.

Apabila dilakukan pencermatan ulsng terhadap ketentuan Pasal 18 B ayat

(1) UUD 1945 (hasil perubahan), maka terdapat lima hal pokok, yaitu: bahwa

(i) Negara mengaku (ii) Negara menghormati (iii) yang diakui dan dihormati adalah kesatuan-kesatuan pemerintahan daerah (iv) satuan-satuan pemerintah daerah yang dimaksud bersifat khusus dan bersifat istimewa, dan bahwa (v) satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa tersebut diatur dengan undang-undang. Tentang apa yang dimaksud dengan “negara mengakui”, “Negara menghormati”, “bersifat khusus” apakah pengakuan tersebut harus bersifat retrospektif, artinya objek yang diakui (daerah) tersebut harus sudah ada terlebih dahulu dari pernyataan pengakuan, atau dapat juga bersifat proakti dan forward looking, dimana objek yang diakui baru mulai timbul setelah adanya pernyataan pengakuan.<sup>60</sup>

Dengan demikian, satu-satunya pasal dalam UUD pasca amandemen yang secara eksplisit menyebut “daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa”, tertuang dalam Bab VI tentang Pemerintahan daerah (Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B). Hal ini menunjukkan bahwa pada pasal 18 ini,

---

<sup>60</sup> Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 48-49.

eksistensi daerah istimewa telah dijamin dan diakui keberadaannya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Keistimewaan dan kekhususan menurut Pasal 18 B ayat (1) dan (2) dinyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup...”

Seperti telah diuraikan diatas, dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945, terutama pada Pasal 18 UUD 1945, maka acuan dalam mengatur Pemerintahan Daerah berpedoman pada Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B UUD 1945 hasil amandemen, yang secara konseptual maupun yuridis, pasal-pasal baru tentang pemerintahan daerah dalam UUD 1945 hasil amandemen memuat pelbagai paradig baru, yang tentu saja masih memuat tentang jaminan pengakuan pemerintah terhadap hak tradisional dan kekhususan dan keistimewaan dari daerah-daerah yang berstatus khusus dan istimewa.<sup>61</sup>

### **C.2 Pengisian Kepala Daerah**

Dalam sistem pemilihan kepala daerah (proses rekrutmen) merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elit dan kehendak publik, kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau bahkan antara kepentingan nasional dan internasional.

Dari perspektif sejarah rekrutmen politik Kepala Daerah, ada semacam rantai yang hilang jika kita membangun argument hanya dengan membandingkan pemilihan kepala daerah antara sistem pemilihan perwakilan (menurut UU No.22 tahun 1999) dengan sistem pemilihan langsung (menurut

---

<sup>61</sup>Ni' matul Huda, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta ....Op.Cit.* hlm 79

UU No.32 tahun 2004). Sejarah politik mencatat, pemilihan kepala daerah telah dilakukan dalam empat sistem yakni:<sup>62</sup>

1. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, Penjajahan Jepang UU No. 27 tahun 1902). Kemudian UU No. 22 tahun 1948 dan UU No.1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu, baik sebelum dan sesudah pemilihan umum 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya pemerintah pusat yang dipimpin oleh perdana menteri sebagai hasil koalisi partai, mendapat biasanya sampai ke bawah.
2. Sistem penunjukan (penetapan Presiden No.6 tahun 1959) jo Penetapan Presiden No.5 Tahun 1960; UU No.6 dan UU No.18 Tahun 1956), yang lebih dikenal dengan era dekrit presiden ketika diterapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No.5 Tahun 1960 disertai dengan alasan “situasi yang memaksa”.
3. Sistem pemilihan perwakilan (UU No.5 Tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala daerah yang dipilih secara murni oleh lembaga DPRD dan kemudian calon yang akan dipilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh Presiden.
4. Sistem pemilihan Perwakilan (UU No.18 Tahun 1965 dan UU No.22 Tahun 1999), dimana kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga DPRD tanpa intervensi pemerintah pusat.
5. Sistem pemilihan langsung (UU No.32 Tahun 2004), dimana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.
6. Undang-Undang No 1 Tahun 2015.

Perilaku elit politik yang menyangsikan kejujuran demokrasi tanpa bukti dan argumentasi yang jelas, bahkan bertingkah “inkonstitusional”, setidaknya memberikan gambaran bahwa kita masih belum memiliki budaya demokrasi seperti yang diharapkan. Tampaknya, menerima kekalahan menjadi sebuah kenyataan yang begitu pahit, sehingga muncul sebagai “manuver” yang mereka lontarkan untuk membentuk opini public bahwa mereka telah dicurangi, dipinggirkan, atau dimarjinalkan.

---

<sup>62</sup> Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia, Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 126.

Pada satu sisi, kondisi semacam itu memang biasa menjadi sinyal dinamika politik yang bertahun-tahun lamanya terpasung dalam belenggu rezim Orde Baru. Namun, pada sisi lain, hal itu biasa memberikan citra demokrasi yang tidak sehat bagi rakyat, bahkan menjadi boomerang bagi elit politik itu sendiri dalam membangun partai politiknya pada masa-masa mendatang. Rakyat jadi kehilangan simpati dan kepercayaan. Agenda penting dan urgen yang harus segera digarap ialah membangun budaya demokrasi yang sehat, sehingga memiliki apresiasi yang tinggi dan andal terhadap sikap fair, jujur, kesatria, elegan, dan lapang dada terhadap apapun hasil yang telah disepakati bersama lewat proses demokrasi.<sup>63</sup>

Banyak pengamat memprediksi aura optimism dalam tahapan demokrasi. Mereka melihat kuartal abad ke dua puluh ini merupakan periode demokrasi yang paling menjanjikan dalam sejarah peradaban modern. Aura optimism ini tidak menyadarkan diri pada argumen-argumen profetik, bahwa demokrasi adalah titik-titik akhir dari revolusi (perjalanan) ideologi manusia dan bentuk final pemerintah. Tapi aura optimisme itu lebih disandarkan pada satu kenyataan bahwa memasuki kuartal abad ke dua puluh ini, banyak negara yang menjadi demokratis. Dalam kerangka seperti inilah, isu pilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung, menjadi momentum untuk mempertegas aura optimism dalam lajur perkembangan dan penumbuhan demokrasi. Pilkada secara langsung, mau tak mau meletakkan aspirasi public sebagai bagan awal dalam perkembangan dan penumbuhan demokrasi, yang lahir dari realitas

---

<sup>63</sup> Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah, Badan Pembinaan Hukum Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia*, Jakarta Timur, 2011, hal 123

bawah. Realitas arus bawah seringkali dianggap sebagai bentuk pengejawantahan dari aspirasi publik riil, yang dianggap sebagai parameter dan pengembangan dan penumbuhan demokrasi.<sup>64</sup>

Terlepas dari kenyataan bahwa demokrasi biasa dipandang secara berbeda, sebenarnya ada unsur-unsur dasar atau family resemblance yang membuat sebuah sistem dapat disebut demokratis. Ada baiknya sebelum melihat realitas Pilkada secara langsung, pikiran Robert A Dahl yang termaktub dalam bukunya yang berjudul *Polyarchy: Participation and Opposition*, dapat dijadikan pijakan awal dalam membaca peta demokrasi. Dahl melihat bahwa sebuah rezim politik dapat diaanggap sebagai demokratis jika ia (1) menyelenggarakan pemilihan terbuka dan bebas; (2) mengembangkan pola kehidupan politik yang kompetitif; (3) dan memberi perlindungan terhadap kebebasan masyarakat (civil liberties).<sup>65</sup>

Mengikuti cara berfikir yang dikembangkan Dahl, Juan Linz juga mengajukan pengertian-pengertian demokrasi yang lebih ketat. Menurutnya, sebuah sistem politik baru bias dikatakan demokratis jika ia (1) memberi kebebasan bagi masyarakat untuk merumuskan preferensi-preferensi politik mereka, melalui jalur-jalur perserikatan, informasi, dan komunikasi; (2) memberikan kesempatan bagi warganya untuk bersaing secara teratur, melalui cara-cara damai, dan (3) tidak melarang siapapun untuk memperebutkan jabatan-jabatan politik yang ada. Dari pikiran Robert Dahl dan Juan Linz dapat

---

<sup>64</sup> <http://www.antikorupsi.org/en/content/pilkada-langsung-dan-arus-balik-demokrasi>  
diakses pada tanggal 10 April 2016

<sup>65</sup> <http://suarakebebasan.org/id/editorial/item/574-melindungi-kebebasan-sipil-warga>  
diakses pada tanggal 10 April 2016

diambil satu konklusi awal, bahwa demokrasi menghendaki adanya beberapa unsur dan tuntutan, sebelum pemerintahan baru yang disebut demokratis tercipta. Arus bawah berkaitan dengan pilkada secara langsung, perlu ditengok ulang bahwa pilkada langsung bias menjadi arus balik demokrasi, jika beberapa prasyarat tidak terpenuhi. Unsur-unsur dasar atau family resemblances demokrasi itu di pengaruhi, dibentuk, diperkaya oleh kultur dan struktur masyarakat yang ada.<sup>66</sup>

Di negara manapun, unsur-unsur demokrasi akan terbentuk dan berkembang jika ia sejalan dengan realitas bangunan sosial budaya masyarakat. Kerentanan akan munculnya konflik-konflik lokal di berbagai daerah dalam melengkapi arus demokrasi langsung tersebut, sulit untuk dihindari. Kemungkinan-kemungkinan konflik domestik dapat lahir ketika proses demokrasi akan dibangun. Sorensen (1993), konflik domestik yang terjadi pada berbagai level segmen masyarakat, yang bersumber dari dan mengakibatkan kemerosotan otoritas kekuasaan, dan pada gilirannya diikuti dengan kekerasan dan anarki, sama sekali tidak kondusif bagi penciptaan dan pengembangan kebudayaan politik demokratis. Apalagi dalam terminology Robert Hefner kebudayaan politik demokratis itu untuk menumbuhkan keadaban demokratis. Pengembangan kebudayaan politik ini dalam pikiran yang dikembangkan Sorensen, proses transisi menuju Indonesia ke arah yang lebih genuine, dan

---

<sup>66</sup> Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah, Badan..Op.cit.* hlm 124.

otentik jelas merupakan proses yang sangat komplrk dan panjang apalagi dengan kecenderungan kian memburuknya situasi politik dan ekonomi.<sup>67</sup>

Dan tentu, komponen yang paling penting adalah keterlibatan secara aktif arus bawah. Keterlibatan aktif arus bawah akan jadi parameter apakah sebuah pemilihan langsung biasa dijadikan tolak ukur pertumbuhan dan perkembangan demokrasi? Atau ia akan sekedar lipstick dari para penguasa bahwa negara telah menerapkan unsur-unsur demokratis. Dalam perspektif perkembangan praktik demokrasi, sebenarnya tidak ada yang dikatakan sebuah negara telah menerapkan dan menjalankan demokrasi secara sempurna. Maka sangat wajar jika ilmuwan seperti Michael Burton, Richard Gunther, dan John Higley, memiliki pendapat bahwa banyak rezim yang menyelenggarakan pemilihan umum secara teratur, belum dapat disebut sebagai demokratis.<sup>68</sup>

### **C.3 Pemilihan dan Penetapan Kepala Daerah**

Kaitan antara otonomi daerah dengan pilkada langsung dapat dilihat juga dari tujaun desentralisasi atau otonomi daerah. Menurut Smith, tujuan dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah (1) pendidikan politik; (2) latihan kepemimpinan politik; (3)memelihara stabilitas; (4) mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat; (5) memperkuat elit terhadap kebutuhan masyarakat.<sup>69</sup>

Berdasarkan tujuan dari desentralisasi tersebut, maka pilkada langsung pada gilirannya akan memberikan pendidikan politik kepada rakyat di daerah untuk memilih dan menentukan pemimpinnya sendiri tanpa ada intervensi dari

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm 125

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm 126

<sup>69</sup> <http://www.boyyendratamin.com/2011/06/tuntutan-akan-desentralisasi-otonomi.html>

diakses pada tanggal 10 April 2016.

siapapun, termasuk pemerintah pusat dan atau elit politik ditingkat pusat. Melalui pilkada langsung juga akan memberikan latihan kepemimpinan bagi elit-elit lokal dalam mengembangkan kecakapannya dalam merumuskan dan membuat kebijakan, mengatasi persoalan-persoalan di masyarakat, komunikasi politik dengan masyarakat, serta melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Dari pengalaman-pengalaman ini pada gilirannya nanti diharapkan akan mampu melahirkan politisi-politisi atau pemimpin-pemimpin yang handal yang dapat bersaing di tingkat nasional. *Ibid.*,<sup>70</sup>

Dalam pilkada langsung juga menciptakan pola rekrutmen pimpinan lokal dengan standar yang jelas. Dengan pemilihan langsung maka akan terjadi rekrutmen pimpinan politik yang berasal dari daerah (lokal) bukan dropan dari pusat. Selama ini, elit-elit politik yang tampil menjadi kepala daerah adalah orang-orang daerah yang sudah malang-melintang ditingkat pusat, tetapi kurang mengakar di tingkat daerah. Namun karena faktor ‘kolusi’ dengan anggota DPRD, mereka kemudian terpilih padahal masyarakat setempat menolak. Melalui pemilihan langsung diharapkan munculnya pimpinan di tingkat lokal.<sup>71</sup>

Dengan pilkada langsung, rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada gilirannya meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal, dimana rakyat benar-benar memiliki kedaulatannya. Dengan kata lain tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pilkada langsung juga dapat menciptakan

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> <https://liarkanpikir.wordpress.com/2011/02/07/60/> diakses pada tanggal 11 April 2016

stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Penghentian dan pencopotan serta tindakan yang berlebihan dari pada anggota DPRD terhadap kepala daerah berdampak gejolak dan instabilitas politik dan pemerintahan lokal. Dengan pemilihan secara langsung, keberlangsungan pemerintahan akan pasti dan terjamin tanpa berhenti di tengah jalan kecuali bila melanggar hukum dan tindak kriminal.<sup>72</sup>

Dengan pilkada langsung akan dapat mencegah konsentrasi kekuasaan karena center kekuasaan tidak lagi di pusat tetapi di daerah-daerah. Distribusi kekuasaan, kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Pilkada langsung juga dalam rangka meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik local, termasuk kepala daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah selama ini cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD. Dampaknya, kepala-kepala daerah lebih bertanggung jawab pada DPRD daripada kepada masyarakat. Dampak lebih lanjutnya adalah terjadi kolusi dan money politics, khususnya pada setiap proses pemilihan kepala daerah, antara calon dengan anggota DPRD.<sup>73</sup>

Terakhir, dengan pilkada langsung diharapkan kepala daerah akan responsif dan peka terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakat di daerah sebagai konsekuensi dari program dan janji yang disampaikan pada waktu kampanye pemilihan kepala daerah. Apabila kepala daerah kurang bahkan tidak responsif pada aspirasi masyarakat maka pada periode berikutnya dapat

---

<sup>72</sup> *Ibid.*,

<sup>73</sup> *Ibid.*,

dipastikan tidak akan terpilih lagi. Mekanisme ini merupakan salah satu bentuk sanksi bagi pemimpin politik yang tidak peduli terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.<sup>74</sup>

Dalam pilkada langsung ini, memang, ada sejumlah kelebihan dibandingkan dengan melalui sistem perwakilan. Di antara kelebihan tersebut, antara lain : (1) memutus politik oligarki yang dilakukan sekelompok elit dalam penentuan kepala daerah; (2) memperkuat check and balances dengan DPRD; (3) legitimasi yang kuat karena langsung mendapat mandate dari warga; (4) menghasilkan kepala daerah yang akuntabel; (5) menghasilkan kepala daerah yang lebih peka dan responsive terhadap tuntutan rakyat.

## **G. Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**

### **1. Daerah Istimewa Dalam UU No. 1 Tahun 1945**

Pengaturan tentang Daerah Istimewa untuk pertama kalinya muncul dalam UU No. 1 Tahun 1945, dalam penjelasan Pasal 1 ditegaskan bahwa:

*“Komite Nasional Daerah (KND) diadakan, kecuali di daerah Surakarta dan Yogyakarta, di karesidenan, di kota berotonomi, kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri”*

Pengecualian terhadap Surakarta dan Yogyakarta ini bisa dimaklumi karena keduanya merupakan kerajaan yang baru saja bergabung. Karena itu, struktur pemerintahan lokalnya diberi peluang menggunakan aturan yang berlainan.

### **2. Daerah Istimewa Dalam UU No. 22 Tahun 1948**

---

<sup>74</sup> *Ibid.*,

Dalam UU No. 22 Tahun 1948, kedudukan Daerah Istimewa mendapat perhatian yang cukup besar. Dalam bab I tentang Pembagian Negara Dalam Daerah-Daerah yang Dapat Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya sendiri, Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) ditegaskan:

- a. Ayat (2) daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahannya sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Ayat (3) nama, batas-batas, tingkatan, hak, dan kewajiban daerah-daerah tersebut dalam ayat (1) dan (2) ditetapkan dalam undang-undang pembentukan.

Dari penjelasan UU No. 22 Tahun 1948 ini dapat disimpulkan antara lain sebagai berikut:<sup>75</sup>

- a. Daerah yang mempunyai hak asal-usuk dan di jaman sebelum Republik Indonesia memepunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa atau daerah swarapraja dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa.
- b. daerah istimewa ini dapat setingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa.
- c. daerah istimewa berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti Propinsi, Kabupaten, desa.
- d. Penetapan sebagai daerah istimewa dilakukan dengan undang-undang pembentukan
- e. nama, batas-batas, tingkatan, hak, dan kewajiban daerah istimewa ditetapkan dalam undang-undang pembentukan.

Pada tahun 1950, keluar UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta pada 3 Maret 1950. Kelahiran UU No. 3 Tahun 1950 didasarkan pada UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebenarnya

---

<sup>75</sup> Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah mada University Press, Yogyakarta, 1984. Hal. 55.

merupakan pengukuhan dari hasil perjuangan Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII untuk menjadikan Kasultanan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, sebab secara eksplisit and legal, UU No. 3 Tahun 1950 ini menetapkan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman menjadi Daerah Istimewa setingkat Propinsi (Pasal 1 Ayat (1) dan (2)).<sup>76</sup>

### **3. Daerah Istimewa menurut UU No. 1 Tahun 1957**

Sebagai undang-undang yang berinduk pada Undang-Undang Dasar Sementara 1950 Pasal 131, maka UU No. 1 Tahun 1957 menganut asas yang ditetapkan UUD induknya yakni otonomi yang seluas-luasnya yang diwujudkan dalam asas otonomi yang nyata. Ini merupakan implikasi dari asas yang terlampaui demokratis sehingga berubah menjadi *ultra demokratis*, yang mengandung bahaya membawa perpecahan-perpecahan dalam golongan-golongan masyarakat dan memperlemah hubungan hirarki antara pusat dan golongan.<sup>77</sup>

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 mengatur tentang Daerah Istimewa lebih lengkap dan rinci jika dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1948. Dalam Pasal 2 angka 1 ditegaskan wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkatan yang derajatnya dari atas kebawah.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> *Ibid.*,

<sup>77</sup> *Ibid.*,

<sup>78</sup> *Ibid.*,

Pasal 2 angka 2 menentukan daerah Swarapraja menurut pertingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini dapat ditetapkan sebagai Daerah istimewa tingkat ke I, II, dan III, atau Daerah Swatantra tingkat ke I, II, III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam Pasal 3 ditegaskan Pembentukan Daerah Swatantra, demikian pula Daerah Istimewa termaktub dalam Pasal 2 ayat (2), termasuk perubahan wilayahnya kemudian diatur dengan undang-undang.

#### **4. Daerah Istimewa menurut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959**

Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 mengatur tentang Daerah Istimewa. Di dalam Pasal 3 ditentukan dengan Kepala daerah dimaksud juga Kepala Daerah Istimewa, kecuali apabila ditentukan lain. Pengisian jabatan Kepala Daerah Istimewa ditentukan dalam Pasal 6 sebagai berikut:<sup>79</sup>

- (1) Kepada Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan di daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan kepada Pemerintah Republik Indonesia serta adat istiadat dalam daerah itu, dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden
- (2) Untuk Daerah Istimewa dapat diadakan seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1) pasal ini.

#### **5. Daerah Istimewa menurut UU No. 18 Tahun 1965**

---

<sup>79</sup> *Ibid.*,

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 mengatur tentang Daerah Istimewa sebagaimana disebutkan dalam Bab VIII Peraturan Peralihan Pasal 88 sebagai berikut:<sup>80</sup>

Pada saat berlakunya undang-undang ini, maka:

1. Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 serta Daerah istimewa Atjeh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. 1/Missi/1959 adalah propinsi termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub a undang-undang ini.
2. Sifat istimewa suatu Daerah Istimewa yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.
3. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Jogjakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini, adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Jogjakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud pada Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5).
4. Daerah-daerah Swapraja yang *de facto* dan/atau *de jure* sampai pada saat berlakunya Undang-Undang ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administrative dari sesuatu daerah, dinyatakan dihapus. Akibat-akibat dan kesulitan yang timbul diatur oleh Menteri Dalam negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya dan apabila dipandang perlu diatur dengan peraturan pemerintah.

Dari ketentuan Pasal 88 di atas dapat disimpulkan bahwa persoalan tentang Daerah Swapraja praktis telah selesai. Kecuali Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang bersama-sama telah melebur menjadi daerah Istimewa Yogyakarta, tidak ada lagi Daerah Swapraja yang masih terkait sistem penyelenggaraan pemerintah di daerah. Sedang mengenai Daerah Istimewa itu sendiri jelas hanya dua yang diakui oleh UU No. 18 Tahun 1965, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah istimewa Aceh yang keduanya

---

<sup>80</sup> *Ibid.*,

berlaku terus hingga dihapuskan, rumusan berlaku terus hingga dihapuskan ini berarti bahwa UU ini masih tetap mengakui atau menjamin eksistensi kedua Daerah Istimewa Tersebut itu.<sup>81</sup>

## **6. Daerah Istimewa menurut UU No. 5 Tahun 1974**

Berkaitan dengan Daerah Istimewa, satu-satunya pasal yang mengatur tentang Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diketemukan dalam bab VIII Aturan Peralihan Pasal 91 huruf b. menurut pasal 1 huruf b, pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta ditentukan sebagai berikut:

*“kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Yogyakarta , yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatannya bagi Kepala daerah dan wakil Kepala Daerah lainnya.*

Apabila ditelusuri dari perdebatan di DPR ketika merumuskan UU No. 5 Tahun 1974, ketetapan dalam Pasal 91 huruf b di atas, sebelumnya diusulkan oleh Pemerintah dalam Pasal 90 butir b RUU, yaitu:

*“Kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut undang-undang ini, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi kepala daerah lainnya, yang kemudian untuk pengangkatan kepala daerah berikutnya berlaku ketentuan-ketentuan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya”*

Dalam rumusan ini terkandung maksud untuk menghapuskan keistimewaan Yogyakarta sesudah berakhirnya masa jabatan Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII.<sup>82</sup>

## **7. Daerah Istimewa menurut UU No. 22 Tahun 1999**

---

<sup>81</sup> *Ibid.*,

<sup>82</sup> Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa... Op Cit.* hlm. 101.

Setelah Pemerintahan Orde Baru lengser, UU No. 5 Tahun 1974 diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah. Pengaturan Daerah Istimewa dalam Pasal 122 menegaskan bahwa:

*“Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta di dasarkan pada undang-undang ini.”*

Kemudian di dalam Penjelasan Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan bahwa:

*“Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah*

*Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada usul-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.”*

Dari penegasan dalam Pasal 122 maupun Penjelasan Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 dapat disimpulkan bahwa pengaturan Daerah Istimewa *status quo*. Pada masa transisi dari rezim otoriter ke demokratis di tahun 1998 rupanya juga sangat mempengaruhi sikap Pemerintah dan DPR dalam melihat Kedudukan daerah Istimewa.

## **8. Daerah Istimewa menurut UU No. 32 Tahun 2004**

Prinsip otonomi daerah yang dianut masih sama dengan UU No. 22 Tahun 1999 yakni otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus pemerintahan berdasar asas otonomi dan tugas pembantuan, diluar yang

menjadi urusan pemerintah pusat, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal nasional, dan agama.<sup>83</sup>

Ketika UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, pengaturan mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam Pasal 225 yang menegaskan:

*“Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan undang-undang diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.”*

Kemudian dilanjutkan dalam Pasal 226 ayat 2 yang menegaskan:

*“Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU No. 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.”*

Pada UU No. 32 Tahun 2004 pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mengalami perubahan. Artinya apa yang telah ditetapkan dalam UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 jo UU No. 9 Tahun 1955 adalah tetap. Bahkan setelah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, kedudukan DIY sebagai daerah Istimewa semakin kokoh dan memiliki kejelasan normatif, karena secara substantive telah ditentukan letak dan keistimewaannya.<sup>84</sup>

## **9. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam UU No. 13 Tahun 2012**

---

<sup>83</sup>*Ibid,*

<sup>84</sup>*Ibid,*

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak usul-usul menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Adapun kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk:

- a. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis
- b. Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat
- c. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan social yang menjamin kebhineka tunggal ikaan dalam kerangka NKRI
- d. Menciptakan pemerintahan yang baik
- e. Melembagakan peran dan tanggungjawab kasultanan dan kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Pasal 6 UU No 13 Tahun 2012 menegaskan bahwa kewenangan keistimewaan DIY berada di propinsi. Kemudian dalam Pasal 7 ditegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-undang ini. Kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
- c. Kebudayaan
- d. Pertanian
- e. Tata ruang penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan local dan keberpihakan kepada rakyat.

Kewenangan dalam urusan keistimewaan diatur dengan perdais. Dengan demikian di DIY ada dua macam produk hukum daerah, yaitu:

- 1) Peraturan Daerah DIY (Perda) untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan propinsi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah
- 2) Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais), untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.



### BAB III

## Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

### A. Demokrasi Sebagai Pilar Untuk Menentukan Kepemimpinan Kepala Daerah Di Propinsi DIY

Demokrasi merupakan bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara yang dilaksanakan oleh perwakilan rakyat atau dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, sebagaimana yang dikutip dari Cambridge dictionary yang mendefinisikan demokrasi sebagai “...a sistem of government based on this belief, in which power is either held by elected representatives or directly by the people themselves”.<sup>85</sup> Sampai saat ini memang tidak ada definisi demokrasi yang bisa diterima secara universal. Namun prinsip-prinsip kesetaraan dan kebebasan berekspresi dapat menjadi identitas dari demokrasi itu sendiri. Salah satu pilar demokrasi adalah trias politica yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga lembaga, yakni lembaga eksekutif, lembaga yudikatif dan lembaga legislatif. Ketiga lembaga tersebut saling lepas (independen) dan berada dalam tingkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan *checks and*

---

<sup>85</sup> <https://kgsc.wordpress.com/demokrasi-dalam-konsep-dan-praktek/> diakses pada tanggal 19 maret 2016

*balances* dalam melaksanakan tugasnya. Ketiga jenis lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan eksekutif, lembaga-lembaga peradilan yang melaksanakan kekuasaan yudikatif, serta lembaga-lembaga perwakilan yang melaksanakan kewenangan legislatif.<sup>86</sup>

Di dalam Pemilihan Umum paling tidak terdapat 2 (dua) bentuk demokrasi, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung merupakan suatu bentuk demokrasi dimana setiap rakyat memberikan suara atau pendapat dalam menentukan suatu keputusan. Kemudian demokrasi perwakilan adalah suatu kondisi di mana seluruh rakyat memilih wakil-wakilnya melalui pemilihan umum untuk menyampaikan pendapat dan mengambil keputusan bagi mereka. Namun dalam dunia modern, ketika ukuran sebuah negara tidak memungkinkan terlaksananya demokrasi secara langsung seperti yang pernah dipraktikkan oleh beberapa negara masa lampau, maka pemilihan wakil rakyat dan pejabat publik menjadi mekanisme utama di mana rakyat menjalankan kekuasaannya. Saat ini demokrasi makin diartikan sebagai hak pilih yang dimiliki semua rakyat secara umum. Oleh karena itu, pemilihan umum (pemilu) dianggap sebagai aspek populer dari demokrasi masa kini.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah....Op.Cit, hlm. 62*

<sup>87</sup> <https://intanjuliana.wordpress.com/2013/04/01/konsep-dan-bentuk-pemerintahan-demokrasi-dalam-negara/> diakses pada tanggal 19 Maret 2016

**B. Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Undang-Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.**

Dari segi historis yuridis dalam peraturan perundang-undangan tentang pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pasal 226 ayat (2) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menegaskan: Keistimewaan untuk propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa *penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan Undang-Undang ini.*” Penjelasan pasal 122 Undang-Undang No.22 Tahun 1999 berbunyi:”...pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaanya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini”.<sup>88</sup>

Didalam Undang-Undang no 32 tahun 2004 pasal 225 ditegaskan, “daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-undang yang diberlakukan pula ketentuan-ketentuan khusus yang diatur dalam Undang-undang lain. Ketentuan dalam Undang-undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah khusus

---

<sup>88</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI kajian terhadap daerah istimewa, daerah khusus dan otonomi khusus*, cet. Pertama, Nusamedia, Bandung, 2014. Hlm. 149

Ibukota Jakarta, provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-undang tersendiri.<sup>89</sup>

Di Provinsi DIY belum ada Undang-Undang yang mengatur secara khusus tentang keistimewaan DIY. Undang-Undang No. 3 tahun 1950 yang menjadi dasar pembentukan DIY dalam konteks Negara kesatuan RI hanya menegaskan bahwa daerah Kasultanan Yogyakarta dan Paku alaman menjadi *Daerah Istimewa Yogyakarta dan setingkat propinsi* (pasal 1 ayat (1) dan (2)). Kecuali mengukuhkan nama dan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, Undang-Undang No.3 Tahun 1950 juga menetapkan organ-organ daerah dan urusan yang diserahkan kepada Pemerintah DIY sesuai dengan isi pasal 23 dan pasal 24 Undang-Undang No.22 Tahun 1948. Melalui Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 yang kemudian diubah dan ditambah dengan Undang-undang No. 19 Tahun 1950 dan terakhir dengan Undang-Undang No.9 Tahun 1955, telah ditetapkan urusan rumah tangga daerah. Jadi, Undang-Undang No.3 tahun 1950 beserta Undang-undang perubahannya belum mengatur mekanisme pengisian jabatan kepala daerahnya. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah justru diatur di Undang-Undang Pemerintahan Daerahnya, yakni Undang-undang No. 22 Tahun 1948; Undang-undang No 1 tahun 1957; Undang-Undang no 18 Tahun 1965; Undang-Undang No. 5 Tahun 1974,

---

<sup>89</sup> *Ibid.*,

Undang-Undang No.22 Tahun 1999; dan terakhir dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.<sup>90</sup>

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY (sebelum lahirnya UU No.13 Tahun 2012) masih mengacu pada Undang-Undang no 32 Tahun 2004, yakni dengan pengangkatan. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 pasal 122 maupun Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sudah menegaskan, bahwa calon Gubernur mempertimbangkan dari keturunan Sultan Yogyakarta dan calon wakil Gubernur dengan mempertimbangkan dari keturunan paku alam. Dengan demikian calon untuk posisi Gubernur ataupun wakil gubernur DIY sudah diatur secara istimewa oleh Undang-Undang. Maka jelas bahwa pengisian jabatan tersebut yaitu Gubernur mempertimbangkan keturunan dari Kasultanan Yogyakarta dan wakil gubernur mempertimbangkan dari keturunan kadipaten Pakualaman.<sup>91</sup>

Persoalan yuridis yang muncul apabila Sri Sultan HB X ditetapkan lagi sebagai Gubernur dan Paku Alaman ke VIII menjadi Wakil Gubernur. Karena berdasarkan pada Pasal 266 ayat (2) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 telah menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-undang ini. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan DIY sebagai bagian dari satu kesatuan NKRI juga terikat pada norma-norma yang ada di Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang membatasi setiap warganya dapat menjadi kepala

---

<sup>90</sup> *Ibid.*,

<sup>91</sup> *Ibid.*,

daerah hanya dalam dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama (Pasal 58 huruf o).<sup>92</sup>

Permasalahan hukum yang muncul ketika Undang-undang No.32 Tahun 2004 mengatur sedemikian rupa terkait habisnya masa jabatan kepala daerah di DIY adalah tidak adanya dasar argumentasi ketika pengisian jabatan tersebut di perpanjang melebihi batas waktu yang diatur dalam norma yang ada di Undang-Undang No.32 Tahun 2004, kemudian yang menjadi polemik adalah karena di DIY sendiri tidak menggunakan mekanisme pemilihan umum maka untuk menentukan masa jabatan tidak terikat pada Undang-Undang namun tergantung pada '*political will*' presiden.<sup>93</sup>

Ketika Sri Sultan Haengku Buwono X sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Gubernur DIY sudah mengakhiri masa jabatan yang kedua kalinya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY pada bulan Oktober 2008, kemudian presiden memperpanjang masa jabata tersebut selama 3 (tiga) tahun terakhir pada bulan Oktober 2011.<sup>94</sup>

Dalam kaitannya dengan perpanjangan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang ditentukan dengan keputusan presiden dengan masa jabatan yang tidak pasti tersebut tentulah menimbulkan ketidakpastian hukum karena didasarkan pada *freis ermessen* Presiden. Untuk itu, adanya kepastian hukum yang ditentukan dalam Undang-Undang sangat

---

<sup>92</sup> *Ibid.*,

<sup>93</sup> *Ibid.*,

<sup>94</sup> Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 86/P Tahun 2008 Tentang masa Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama 3 tahun *dikutip dari* Ni'matul Huda, *Desinralisasi Asimetris.....Ibid.*, hlm. 151-152

diharapkan oleh masyarakat Yogyakarta agar supaya segera mendapat kejelasan tentang status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>95</sup>

**C. Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sesudah Undang-Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.**

Berdasarkan tinjauan yuridis Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 18 di atas dapat dikatakan bahwa bentuk mekanisme pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan oleh DPRD DIY dan diangkat oleh Presiden, bukan dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana propinsi-propinsi lain dengan ketentuan-ketentuan sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tersebut. Mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur secara ringkas diawali dengan pengajuan calon Gubernur dan Wakil Gubernur dari Sultan dan Paku Alam yang bertahta oleh Kasultanan dan Kadipaten. Saat mengajukan calon, Kasultanan dan Kadipaten menyerahkan surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawadenan Hageng Panitrapura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pengahageng Kawadenan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris.....Loc.cit*

<sup>96</sup> *Kawadenan Hageng Kasentanan dipimpin oleh Pengahageng yang bertanggungjawab langsung kepada K.G.P.A.A. Paku Alam. Tugasnya berhubungan dengan terlaksana kebijakan K.G.P.A.A. Paku Alam baik di dalam maupun di luar Puro. Lihat Kitab Wardasari Sistem Budaya KadipatenPakuAlaman Yogyakarta, (Yogyakarta:TrahPakuAlaman Hudyana), hlm. 40.*

Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Pasal 7 ayat (2) UU No 13 Tahun 2012 dinyatakan bahwa salah satu kewenangan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.<sup>97</sup> Adapun persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur di DIY sebagaimana disebutkan dalam pasal 18, memiliki kekhasan atau kekhususan yang sama sekali berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yakni calon bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Persyaratan ini menarik karena calon harus bertahta sebagai Sultan (Gubernur) dan Adipati (Wakil Gubernur), yang dibuktikan dengan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertahta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertahta di Kadipaten.<sup>98</sup>

Selanjutnya pada bagian ini dijelaskan terkait dengan mekanisme penetapan calon gubernur dan wakil gubernur. Berdasarkan pada Pasal 24, Pasal 25 dan Pasal 26 sebagai berikut ini:

Pasal 24 :

- 1) DPRD DIY menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 7 (tujuh) yhari setelah diterimanya hasil penetapan dari Panitia

---

<sup>97</sup>Lihat Pasal 7 ayat (2) UU No 13 Tahun 2012 tentang Daerah Keistimewaan Yogyakarta.

<sup>98</sup>Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogya.....Op.Cit, hlm 173-174*

Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 ayat (4).

- 2) Visi, misi, dan program sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang daerah DIY dan perkembangan lingkungan strategis
- 3) Setelah penyampaian visi, misi, dan program sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.
- 4) Berdasarkan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur.
- 5) Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berdasarkan usulan menteri.
- 6) Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam.

Pasal 25 :

- 1) Masa Jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan.
- 2) Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pasal 26 :

- 1) Dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertahta memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur.
- 2) Sebagai Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sekaligus melaksanakan tugas Wakil Gubernur sampai dengan dilantikannya Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.
- 3) Sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Adipati Paku Alam yang bertahta sekaligus melaksanakan tugas Gubernur sampai dengan dilantikannya Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur.
- 4) Berdasarkan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai

Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3), DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan.

- 5) Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (5).
- 6) Dalam hal Sultan Hamenku Buwono yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai Wakil Gubernur, Pemerintah mengangkat Pejabat Gubernur setelah mendapatkan pertimbangan Kasultanan dan Kadipaten sampai dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan/atau Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.
- 7) Pengangkatan Pejabat Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada Peraturan Daerah Istimewa No 1 tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, Dan Wewenang Gubernur Dan Wakil Gubernur maka diatur sebagai berikut:

## BAB II PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR

### Bagian Kesatu Persyaratan Pasal 3

- (1) Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat:
  - a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
  - b. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah;
  - c. bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur;
  - d. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
  - e. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
  - f. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/ rumah sakit pemerintah;
  - g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 (lima) tahun dan mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik

- bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana;
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
  - i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
  - j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
  - k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
  - l. memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP);
  - m. menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak; dan
  - n. bukan sebagai anggota partai politik.

#### **D. Pergantian Posisi Wakil Gubernur dari Pakualaman Ke VIII kepada Pakualaman Ke IX**

Jejak politik 1945-1998, posisi Pakualaman sebagai 'wakil' Kasultanan dilegalkan melalui Undang-Undang Keistimewaan No 13 Tahun 2012 baik secara politik, ekonomi dan budaya. Hamengku Buwono yang bertahta dan Paku Alam yang bertahta diposisikan saling menggantikan satu sama lain dalam posisi Pemerintahan DIY. Hak-hak istimewa Pakualaman terkait dengan kepemilikan tanah, disejajarkan dengan Kasultanan.

Prosesi budaya di Pakualaman, terkait dengan *Jumenengan*, juga mengikuti Kasultanan dalam skala yang lebih kecil. Secara politik, posisi saling menggantikan antara Paku Alam dan Hamengku Buwono yang bertahta memberikan keuntungan politik ganda. Paku Alam yang hanya setara 'adipati' menduduki posisi sebagai Wakil Gubernur dan berpotensi meningkat menjadi

Pejabat Gubernur, tenaga kerja (among tani), coba digeser menjadi dagang layar, seperti kerajaan-kerajaan perairan.

Dari segi hukum semenjak adanya Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta No 13 Tahun 2012 maka pergantian jabatan wakil Gubernur dari Paku alam ke VIII yang tildak lain adalah bapak dari Paku alam IX secara otomatis berpindah berdasarkan silsilah kadipaten yang memungkinkan bahwa Paku Alam mejadi berhak menjabat sebagai Wakil Gubernur mendampingi Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur di Daaerah Istimewa Yogyakarta.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan, maka didapatkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Mekanisme dari pengisian Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta tertera pada Pasal 18 UU No.13 Tahun 2012 yang menerangkan tentang prasyarat untuk calon wakil gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta. Selanjutnya setelah memenuhi prasyarat yang tertera pada Pasal 18 UU No.13 Tahun 2012 perlu diperhatikan pula ketentuan Pasal 19 UU No.13 Tahun 2012 yang mengatur tata cara pengajuan calon. Setelah hal tersebut berhasil dilalui, selanjutnya DPRD DIY melakukan serangkaian tindakan guna mengatur mekanisme secara teknis sesuai dengan Pasal 20 UU No.13 Tahun 2012, dan selanjutnya hingga tahap verifikasi sesuai dengan ketentuan Pasal 21 s/d 23 UU No.13 Tahun 2012. Setelah tahapan – tahapan yang sebagaimana diatur pada pasal – pasal di atas dilaksanakan dengan baik maka dilakukan lah rapat paripurna hingga penetapan yang tertera pada Pasal 24 s/d 26 UU No.13 Tahun 2012. Namun, pada dasarnya, yang menjadi wakil gubernur adalah tahta dari Pakualaman.

2. Perbedaan yang mendasar antara pengisian jabatan Wakil Gubernur era Pakualam ke VIII dan Pakualan ke IX adalah pelaksanaan sebelum diundangkannya Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang DIY pada masa Paku Alam ke VIII perpanjangan masa jabatan dibatasi oleh Undang-Undang no 32 Tahun 2004 namun diperpanjang dengan tindakan presiden melalui keppres yang sebenarnya mengandung *political will* didalamnya secara administratif ini merupakan diskresi presiden guna mengisi jabatan Gubernur dan Wakilnya pada waktu itu di DIY, dan kini semenjak Undang-Undang No 13 Tahun 2012 di Undangkan maka masa perodesasi jabatan Wakil Gubernur yang dilimpahkan Paku Alam ke IX tidak dibatasi

## **B. Saran**

1. Berdasarkan kenyataan bahwa Dawerah Istimewa Yogyakarta, baik secara historis maupun yuridis memiliki legitimasi yang kuat sebagai daerah Istimewa yang salah satunya adalah mekanisme pengisian jabatan wakil gubernur dengan sistem pengangkatan dan penetapan Sri Paku Alam, maka hendaknya semua aturan hukum dan politis merujuk pada makna keistimewaan Yogyakarta dengan penghormatan
2. Seharusnya permasalahan hukum yang timbul haruslah diselesaikan dengan dasar argumentasi dan hukum yang kuat demi menjunjung kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan perlu dicermati bahwa aturan keppres yang dikeluarkan oleh presiden untuk mengisi jabatan

kepala daerah di DIY adalah tidak berdasar maka seharusnya perlu pertimbangan yang didasari oleh landasan hukum yang kuat dan tidak bertentangan dengan hukum di atasnya.



## Daftar Pustaka

### Data Pustaka

- Hari Subarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Mandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafikan, Jakarta, 2008
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, PT. Bhuna Ilmu Populer, Jakarta Barat. 2010
- Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Cet. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009
- Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2007
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja grafindo Persada, Jakarta, 2005
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta. 2010
- \_\_\_\_\_, *Penyelesaian sengketa pemilihan bupati bengkulu selatan di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Hukum UII, Yogyakarta, 2011
- \_\_\_\_\_, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusamedia, Bandung, 2013
- \_\_\_\_\_, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung. 2014.
- Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2010
- Nurul Qamar, *HAM dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013
- Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta Timur, 2011
- Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1984.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998

Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet.3, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta, Tarik Ulur Kepentingan, Konflik elit, dan Isu Perpecahan*, Pinus Book Publisher, 2009

### **Data Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Daerah Istimewa Yogyakarta

Keputusan Presiden RI Nomor 86/P Tahun 2008 Tentang masa Jabatan

Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama 3 (tiga) tahun

### **Data Internet**

<http://news.okezone.com/read/2012/03/11/510/590972/putra-pakualam-viii-dukung-gubernur-diy-dipilih> diakses 15 Januari 2016

<http://www.artikelsiana.com/2015/05/bentuk-negara-bentuk-kenegaraan-bentuk.html> diakses 17 Januari 2016

<http://id.wikipedia.org/wiki/Naratif> diakses 19 januari 2016

[\[diy.go.id/dinas\\\_v4/index.php?view=baca\\\_isi\\\_lengkap&id\\\_p=1,\]\(http://diy.go.id/dinas\_v4/index.php?view=baca\_isi\_lengkap&id\_p=1\)](http://pendidikan-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

diakses pada tanggal 26 Februari 2016

<https://kgsc.wordpress.com/demokrasi-dalam-konsep-dan-praktek/> diakses pada tanggal 19 maret 2016

<https://intanjulianaa.wordpress.com/2013/04/01/konsep-dan-bentuk-pemerintahan-demokrasi-dalam-negara/> diakses pada tanggal 19 Maret 2016

**Data lain-lain**

KBBI 1.5 Pusat pendidikan dan latihan Bahasa Negara Indonesia

