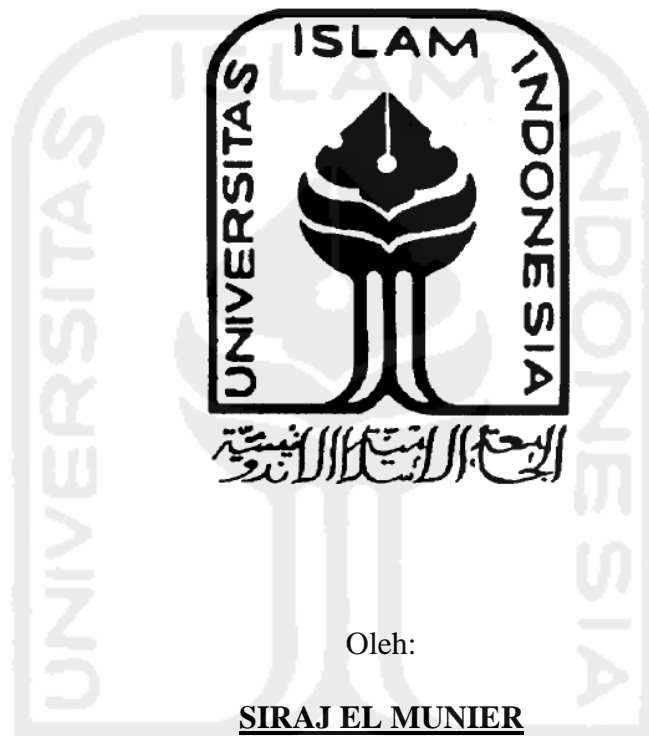


**ANALISIS PENETAPAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR
YOGYAKARTA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012
TENTANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

SKRIPSI



Oleh:

SIRAJ EL MUNIER

No. Mahasiswa: 10410388

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

2016

**ANALISIS PENETAPAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR
YOGYAKARTA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012
TENTANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar

Sarjana (Strata – 1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh:

SIRAJ EL MUNIER

No. Mahasiswa: 10410388

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**ANALISIS PENETAPAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR
YOGYAKARTA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012
TENTANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan
Ke Depan Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran pada Tanggal

Yogyakarta, 26 Februari 2016

Dosen Pembimbing



(Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum)

NIP : 904100108

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**ANALISIS PENETAPAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR
YOGYAKARTA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012
TENTANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas
Akhir/Pendadaran pada Tanggal 16 September dan Dinyatakan LULUS
Yogyakarta 16 September 2016

	Tim Penguji	Tanda Tangan
1. Ketua	: Dr. Ni'matul Huda S.H., M.H	
2. Anggota	: Sri Hastuti P S.H., M.H	
3. Anggota	: Dr. Drs. H.Muntoha, S.H., M.Ag	

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dean



(Dr. Anur Rahim Faqih, S.H., M.Hum)

NIP/NIK. 844.100.101

SURAT PERNYATAAN

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

Bismillahirrohman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : SIRAJ EL MUNIER

No. Mahasiswa : 10.410.388

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

ANALISIS PENETAPAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR YOGYAKARTA MENURUT UU NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap 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 (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai pembuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah adalah milik 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 tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas 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.

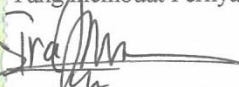
Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada tanggal : 01 Maret 2016

Yang membuat Pernyataan,




SIRAJ EL MUNIER

MOTTO & PERSEMBAHAN

“Nafsu yang menyebabkan marah dan dengki”

-Buya HAMKA-

“ Terluka itu pasti”

-The Rain-

Untukmu Allah, semoga diri-Mu berkenan dan meridhoi skripsiku ini

**Siraj El Munier
(01 Maret 2016)**



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb, Alhamdulillahirabl'alamin, puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan nikmat, rahmat dan hidayah-NYA sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi dengan judul **ANALISIS PENETAPAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR YOGYAKARTA MENURUT UU NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Sholawat dan salam tidak lupa kita curahkan kepada junjungan Nabi kita Muhammad SAW beserta keluarga, parasahabat dan para pengikutnya.

Penulisan skripsi ini dilaksanakan dalam rangka untuk memenuhi tugas akhir guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan diharapkan dapat dimanfaatkan bagi masyarakat pada umumnya dan kalangan akademisi hukum pada khususnya. Pada kesempatan ini, penulis juga ingin mengucapkan terimakasih yang sebesar – besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dan memudahkan dalam menyelesaikan skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Yang terhormat, Bapak Dr. Ir. Harsoyo. M.Sc selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Yang terhormat, Bapak Dr. H. Aunur Rohim Faqih, SH., MHum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Yang terhormat, Bu Dr. Ni'Matul Huda S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Skripsi, yang telah meluangkan waktunya dan dengan penuh

kesabaran memberikan bimbingan juga pengarahan kepada penulis agar dapat menyelesaikan skripsi ini.

4. Yang terhormat, seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas ilmu yang diajarkan kepada penulis.
5. Shobir Toyyib selaku Ayahanda dan Ibunda Tamimah Mastar terimakasih telah memberikan bimbingan dan dukungan yang tidak dapat dinilai dengan apapun serta do'a untuk keberhasilan dan kebahagiaan Adinda. Semoga Allah SWT yang membalas semua yang telah Abi dan Umi berikan kepada Adinda.
6. Keluarga besar penulis, terimakasih untuk do'a, semangat dan dukungan kepada penulis.
7. Sahabat – Sahabatku di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan yang berada di Kampus dan belum lulus - lulus.
8. Dan segenap pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Tiada kemampuan penulis untuk membalas semua bantuan dan pertolongan yang telah diberikan, semoga mendapatkan balasan pahala dari Allah SWT.Amin. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi pihak – pihak yang berkepentingan, serta penulis sendiri.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 01 Maret 2016
Hormat Saya

(Siraj El Munier)

CURRICULUM VITAE

1. Nama : Siraj El Munier
2. Tempat Lahir : Bandar Lampung
3. Tanggal Lahir : 01 September 1992
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Agama : Islam
6. Golongan Darah : O
7. Alamat Terakhir : Jl. Pangeran Wirosobo, Yogyakarta
8. Alamat Asal : Jl. Sentot Alibasya, No.39
9. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Drs. Shobir Toyyib M.Hum
Pekerjaan Ayah : Pegawai Negeri Sipil
 - b. Nama Ibu : Dra. Tamimah Mastar
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
Alamat Wali : Jl. Sentot Alibasya, No.39
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 2 Rawa Laut (Teladan)
 - b. SMP : SMP Negeri 1 Bandar Lampung
 - c. SMA : SMA Negeri 10 Bandar Lampung
11. Organisasi
 - a. SOMASE (Solidaritas Mahasiswa Sepuluh)
- Anggota
 - b. ELC (Entrepreneur Law Club)
- Wakil Ketua
12. Prestasi
 - a. Juara Harapan 1 Lomba Voli tingkat SD se-kodya Bandar Lampung
 - b. Juara 2 Basket DBL tingkat SMP se-provinsi Lampung
13. Hobi : Basket, Traveling, Renang

Yogyakarta, 01 Maret 2016

Siraj El Munier

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
BIODATA	vii
DAFTAR ISI	viii
ABSTRAKSI	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Tinjauan Pustaka	10
E. Metode Penelitian	24
F. Kerangka Skripsi	27
BAB II TEORI NEGARA KESATUAN DAN HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH	
A. Negara Kesatuan Yang Di Desentralisasikan	29
B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	33
B.1. Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	34
B.2. Teori Lahirnya Kewenangan Pemerintah Daerah	39
B.3. Bentuk Pengendalian Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah	42
B.4. Penyerahan Wewenang Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah	44
B.5. Paradigma Baru Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	45
B.6. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	47
C. Daerah Istimewa Dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	49
D. Pengisian Kepala Daerah	51
E. Pemilihan dan Penetapan Kepala Daerah	56
F. Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta	59
G. Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	64
BAB III ANALISIS PENETAPAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT UU No.13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA	
A. Mekanisme Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang – Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta	75

B. Identifikasi Adanya Unsur Diskriminatif Dalam Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Menurut Undang – Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta	83
B.1 Segi Historis	85
B.2 Segi Yuridis	88
C. Diskriminasi Perempuan Dalam Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta	97

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan	101
B. Saran	102

DAFTAR PUSTAKA



ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta serta mengidentifikasi adanya unsur diskriminatif atau tidak pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: 1. Bagaimanakah mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta?; 2. Apakah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta mengandung unsur diskriminatif? Analisis dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan (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 penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sejak Kemerdekaan Republik Indonesia hingga sekarang. Hasil studi ini menunjukkan bahwa: Pertama, Mekanisme dari penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta tertera pada Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, dan selanjutnya hingga tahap verifikasi sesuai dengan ketentuan Pasal 21 s/d 23 UU No.13 Tahun 2012. Kedua, Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta mengandung unsur diskriminatif, hal ini tertera pada Pasal 18 huruf m yang menyebutkan bahwa: “menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak.” Dimana dalam pasal tersebut tersirat bahwa perlunya menyebutkan “istri” namun tidak menyebutkan hal pengganti dari kata “istri” tersebut yaitu “suami” yang dimana tentunya hal tersebut secara tersirat mengandung unsur diskriminatif.

Kata Kunci: Analisis Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia ialah negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Negara kesatuan ini pada dasarnya adalah fondasi utama dalam ketatanegaraan di Indonesia yang dicanangkan oleh para *founding father* negara Indonesia. Sehingga mengenai hal ini sangat disakralkan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia dengan semangat *Bhineka Tunggal Ika*.

Negara kesatuan menurut pandangan Soehino, ialah 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 pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik dipusat maupun di daerah-daerah.¹

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

¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm.224

mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.²

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.³ Inilah 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:⁴

“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.”

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

² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm.282

³ Hari Subarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Mandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafikan, Jakarta, 2008, hlm.144

⁴ 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: ⁵

“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 defenisi 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: ⁶

“...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 diserupakan dengan hak keperdataan atau disamakan dengan hukum keperdataan, yaitu adanya pemberi hak dan penerima hak. Berikut ini

⁵ Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet.3, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.13

⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...op.cit.*, hlm.93

penjelsannya mengenai asas desentralisasi dan sistem otonomi daerah di Indonesia yang dikemukakan secara gamblang berikut ini:⁷

“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 untuk pemerintah daerah propinsi dan Bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan

⁷ Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan...op.cit.*, hlm.7

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: “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 UUD 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 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.”

Namun kemudian daerah khusus dan istimewa ini memiliki kewenangan yang relatif berbeda dengan daerah lain, pengaturan di tiap-tiap daerah istimewa dan khusus ini juga melalui UU tersendiri seperti UU No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Keistimewaan Aceh, UU No 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Perrpu No 1 Tahun 2008 Jo UU No 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Selain hal-hal yang secara khusus diatur dalam undang-undang otonomi khusus dan istimewa tersebut pengaturan mengenai pemerintah daerah yang memiliki otonomi khusus maupun istimewa tetap menggunakan UU No. 2 Tahun 2015 Jo Perpu No 2 tahun 2014 Jo UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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 pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Povinsi 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 ke arah yang lebih demokratis dalam pengisian jabatan kepala daerahnya. Tetapi implikasi dari Pilkada langsung juga tidak selalu positif Hampir 30% (tiga puluh persen) lebih Pilkada di Indonesia berakhir dengan sengketa Mahkamah Konstitusi.⁸

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.

⁸Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, 2014, hlm.128

Sehingga 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 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.⁹ Adapun persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur di DIY sebagaimana disebutkan dalam pasal 18, memiliki kekhasan atau kekhususan yang sama sekali berbedadengan 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 Alambertahta di Kadipaten.¹⁰

Calon Gubernur berdasarkan keistimewaan Yogyakarta ialah seorang Raja dari Kerajaan Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat sedangkan untuk Calon

⁹Lihat Pasal 7 ayat (2) UU No 13 Tahun 2012 tentang Daerah Keistimewaan Yogyakarta

¹⁰Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusamedia, Bandung, 2013, hlm.173-174

Wakil Gubernurnya ialah Adipati Paku Alam. Kemudian jika di kaitkan dengan silsilah kerajaan, seorang Raja dari Kerajaan Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat harus seorang laki-laki hal ini berdasarkan paugeran yang berlaku aturan ini antara lain juga terlihat dari pengalaman Sultan pertama hingga kesepuluh yang selalu dijabat laki-laki. Selain itu, berbagai hal yang melekat pada Raja Keraton Yogyakarta semisal gelar, busana, dan senjata, juga menunjukkan sang raja harus dijabat laki-laki. Demikian juga untuk Adipati Paku Alam, haruslah dijabat oleh seorang laki-laki.

Dengan kata lain Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan hal tersebut harus dijabat oleh seorang laki-laki. Hal ini menjadi dilematis karena disatu sisi gerakan tentang penegakan hak asasi manusia yang terus bergulir maju dan menginginkan adanya persamaan gender dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sehingga tidak adanya deskriminatif antara kaum laki-laki dan perempuan. Tetapi disisi lain, terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang diangkat dari Raja Keraton sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur masih memiliki nafas yang deskriminatif.

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

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta?
2. Apakah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta mengandung unsur diskriminatif?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui dan memahami mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta
2. Untuk menganalisa dan memahami mengenai pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta mengandung unsur diskriminatif atau tidak.

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Kesatuan dengan Desentralisasi

Di dunia sekarang, dibedakan adanya empat macam susunan organisasi negara, yaitu :

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

Negara kesatuan, 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. Kedua, dalam negara serikat, kekuasaan negara terbagi antara negara Bagian dan Pemerintahan Federal. Kekuasaan asli ada di negara bagian. 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, diberbagai negara serikat timbul kecenderungan terjadinya sentralisasi pengelolaan kekuasaan negara ke tangan pemerintah federal.¹¹

Ketiga, adalah konfederasi (*statenbond*) yang merupakan persekutuan antara negara-negara yang berdaulat dan independen yang

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta Barat, hlm.282-283

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)*.

Keempat adalah Negara Superstruktural (*superstate*), seperti Uni Eropa. Organisasi Uni Eropa (*European Union*) tidak dapat disebut sebagai organisasi seperti konfederasi, karena sifatnya sangat kuat. Namun, sebagai persekutuan antar negara, karena di dalamnya terdapat fungsi-fungsi kenegaraan yang lazim, seperti fungsi legislasi, fungsi administrasi, dan bahkan fungsi peradilan Eropa. Namun, untuk disebut sebagai pemerintahan negara yang tersendiri, bentuk dan susunannya tidak dapat dibandingkan dengan organisasi negara kesatuan ataupun negara serikat. Kemudian apabila nanti Konstitusi Eropa dapat disepakati oleh masing-masing negara anggotanya, maka Uni Eropa itu dapat dikatakan telah benar-benar menjadi negara tersendiri.¹²

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 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

¹² *Ibid.*

dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.¹³

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 juga menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.¹⁴

Sementara itu setelah negara-negara didunia ini mengalami perkembangan yang sedemikian pesat, wilayah negara menjadai semakin luas, urusan pemerintahannya menjadi semakin kompleks, serta warganegaranya menjadi semakin banyak dan heterogin, maka di beberapa negara telah telah dilaksanakan asas dekonsentrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah, untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan pemerintah pusat yang ada di daerah-daerah.¹⁵

Dalam perkembangannya sampai dewasa ini pelaksanaan asas dekonsentrasi tersebut melahirkan pembagian wilayah negara dalam

¹³Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris....*, *Op.Cit.*, hlm.2

¹⁴Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm.224

¹⁵*Ibid.*, hlm.225

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.

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 Perwakilan Rakyat. 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 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.¹⁶

2. Otonomi Khusus Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

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 pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus. Otonomi Khusus sendiri adalah 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

¹⁶*Ibid*; hlm.226

Provinsi Aceh dan Yogyakarta. Secara substantif status istimewa sebenarnya tidak berbeda dengan otonomi khusus, yang belakangan diberikan kepada Nangroe Aceh Darussalam dan Papua. Menurut Eko Suroto, 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.¹⁷

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.

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

¹⁷Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta, Tarik Ulur Kepentingan, Konflik elit, dan Isu Perpecahan*, Pinus Book Publisher, 2009, hlm.71

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”¹⁸.

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.¹⁹

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 biasa digunakan lagi, maka sebagai jalan keluar darurat Soekarno tanggal 7 September 1959 mengeluarkan Penetapan Presiden No. 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

¹⁸Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam...* Op.Cit., hlm.79

¹⁹*Ibid.*, hlm.88

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 1959.²⁰

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 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

²⁰*Ibid*, hlm.99

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.²¹

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) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. (c) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh

²¹*Ibid.*, hlm.106

diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.²²

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.”²³

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 ,demokrasi di tingkat lokal akan mendapatkan kekuatannya apabila seleksi para wakil rakyat berjalan dengan kompetisi yang adil.²⁴

²²*Ibid*, hlm.118

²³*Ibid*, hlm.125

²⁴Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm.30

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). Diantaranya adalah; *pertama* dengan Pilkada langsung penguatan demokratisasi di tingkat lokal 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 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.

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.

Keempat, melalui Pilkada peningkatan kualitas kesadaran politik masyarakat sebagai kebertampakkan 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/ataulayak untuk menjadi pemimpin mereka ditingkat provinsi, kabupaten, ataupun kota. Selain itu, mekanismenyaini juga memberikan jalan untuk ‘melekan’ elit politik bahwasanya pemegang kedaulatan politik yang sebenarnya tidak berada ditangannya, melainkan terletak pada tangan rakyat.²⁵

²⁵*Ibid.*, hlm.11

5. Diskriminasi Dalam Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia telah diterima sebagai konsep global yang universal di dunia internasional dan menjadi tanggung jawab bagi negara-negara anggota Persatuan Bangsa-Bangsa untuk menerapkan sesuai dengan prinsip-prinsip universalisme dengan tanpa mengabaikan nilai-nilai domestik dan atau kearifan lokal bagi negara anggota masing-masing. Diterimanya Hukum Asasi Manusia sebagai konsep universalis nilai-nilai kemanusiaan yang harus dihormati dan dihargai melatari perlunya negara-negara PBB dengan cara ada yang melakukan amandemen terhadap konstitusi negaranya, salah satunya negara Indonesia.²⁶

Pelarangan terhadap diskriminasi adalah salah satu bagian penting prinsip kesetaraan. Jika semua orang setara, maka seharusnya tidak ada perlakuan yang diskriminatif (selain tindakan alternatif yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan). Diskriminasi adalah kesenjangan perbedaan perlakuan dari perlakuan yang seharusnya sama atau setara. Dalam perkembangannya diskriminasi dibagi menjadi dua, yaitu diskriminasi langsung dan diskriminasi tidak langsung.

Diskriminasi langsung adalah ketika seseorang baik langsung maupun tidak langsung diperlakukan dengan berbeda (*less favourable*) daripada lainnya. Sedangkan diskriminasi tidak langsung muncul ketika dampak dari hukum atau dalam praktek hukum merupakan bentuk

²⁶Nurul Qamar, *HAM dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, hlm.75

diskriminasi, walaupun hal itu tidak ditunjukkan untuk tujuan diskriminasi.²⁷

Diskriminasi merupakan bentuk ketidakadilan. Pada Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, menjelaskan bahwa pengertian diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan langsung maupun tidak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras etnik, kelompok, golongan, status social, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengangguran, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.²⁸

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

- a. Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Kkeistimewaan DIY

²⁷Rhona K.M. Smith dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008, hlm.90

²⁸Lihat UU. No 39 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (3)

- b. Apakah pemilihan serta pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mengandung unsur deskriminatif.

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
- 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
 - 11) Undang-Undang nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- 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 Perundang-undangan (*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 penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sejak Kemerdekaan Republik Indonesia hingga sekarang berlakunya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta.

4. Analisis data yang digunakan adalah kualitatif, cara pengolahan dan analisisnya naratif, adalah rangkaian kalimat yang bersifat narasi atau bersifat menguraikan, menjelaskan.²⁹

F. Kerangka Skripsi

BAB I : PENDAHULUAN

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

BAB II :TEORI-TEORI

Pada bab ini terbagi dalam beberapa sub bab yang antara lain, Negara Kesatuan, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Daerah Istimewa, Pemilihan Kepala Daerah, Syarat pencalonan Kepala Daerah, Wewenang dan Tugas-tugas Kepala Daerah, serta Diskriminasi dalam Hak Asasi Manusia

BAB III : PEMBAHASAN

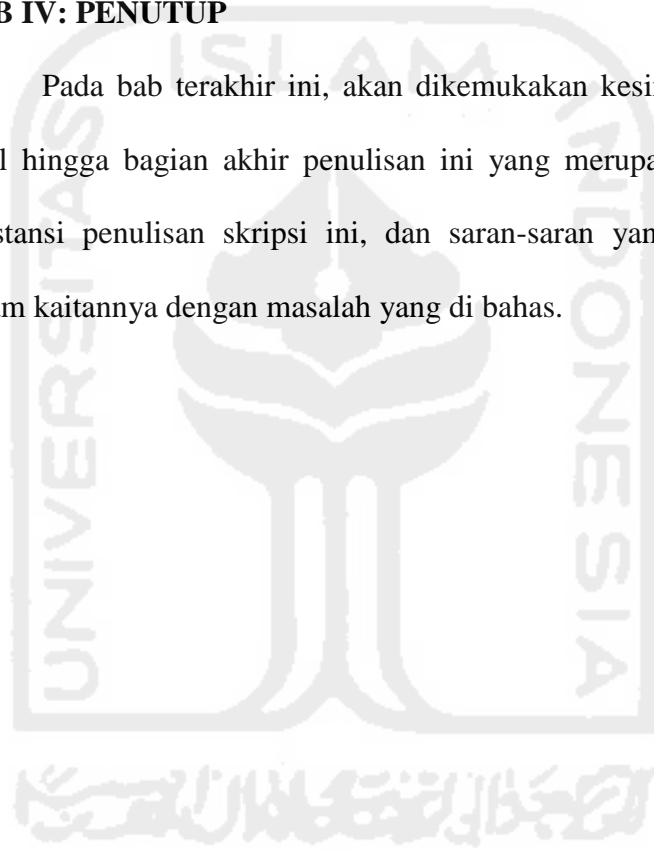
Pada bab ini, penulis akan membahas dan menguraikan analisis rumusan masalah. Bagaimana mekanisme pemilihan Gubernur dan Wakil

²⁹ Dikutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Naratif> diakses pada 26 Maret 2015

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta? dan Apakah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta mengandung unsur deskriminatif?

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

TEORI NEGARA KESATUAN DAN HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Negara Kesatuan Yang Di Desentralisasikan

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.³⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, 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.³¹

Ada pendapat lain mengenai negara kesatuan, menurut Fred Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling kokoh jika dibandingkan

³⁰Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm.224

³¹Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm.282

dengan bentuk negara lain federal atau konfederasi. Abu Daud Busroh mengatakan:

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

Dari pendapat di atas dapat dipahami bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintahan pusat menjalankan kedaulatan tertinggi suatu negara.³² 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

³² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm.233

kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.³³

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.³⁴

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

³³ *Ibid.*, hlm.234

³⁴ Lihat Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

disebut 'kedua' ini merupakan revisi dari Undang-Undang yang disebut 'pertama'.³⁵

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 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.³⁶

Dalam penerapan desentralisasi di Indonesia, Indonesia menggunakan asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan yang dimana memiliki pengertian sebagai berikut: Asas Dekonsentrasi, pelimpahan

³⁵ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm.3

³⁶ Soehino, Ilmu...*Op Cit.*, hlm.226

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 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.³⁷

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. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Model hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni: *Pertama, The Relative Autonomy Model*. Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi Pemerintah Pusat yang penekanannya adalah pada pemberian kekuasaan atau

³⁷ Lihat UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model.* Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. *Ketiga, The Interaction Model.* Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.³⁸ Penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan kepada daerah-daerah di Indonesia yang menganut desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas pembantuan menuntut pengaturan yang jelas sehingga tidak terjadi tumpang tindih maupun konflik dalam penyelenggaraannya antara tingkatan pemerintahan baik pusat, propinsi maupun kabupaten/kota. Oleh sebab itu, persoalan hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan dan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.³⁹

B.1. Hubungan Kewenang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Menurut C.F Strong, negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatnya dalam satu badan legislatif nasional atau pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk

³⁸ Ni'matul Huda, *Pengawan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm.2

³⁹ *Ibid.*, hlm.16

menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dianut Indonesia), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat.⁴⁰ Yang menjadi hakikat negara kesatuan adalah kedaulatannya tidak terbagi-bagi, Dengan kata lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. C.F Strong selanjutnya menyatakan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yakni :

- a) Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat;
- b) Tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat.

Dalam menjalankan pemerintah daerah, haruslah dibentuk secara sistematis baik dari segi pola hubungannya dengan pemerintah pusat, kewenangannya, serta pengelolaannya dan lain-lain. Oleh karena itu menurut Soehino, sistem pemerintahan di daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan pusat, yang umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar.⁴¹ Dengan pandangan tersebut, jelas bahwasanya dalam pola negara kesatuan sesungguhnya pemerintahan daerah harus tetap memiliki korelasi yang selaras dengan berdasarkan pada hubungan vertikal dan horizontal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tersusun dengan jiwa negara

⁴⁰ C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Terjemahan, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm.111

⁴¹ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hlm.1

kesatuan, karena sekali lagi negara kesatuan berbeda dengan bentuk negara lain federal dan serikat.

Pengaturan mengenai otonomi daerah yang pasca reformasi undang-undang telah berganti-ganti mulai dari UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 tahun 2004, dan UU No. 23 tahun 2014 yang kemudian diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2015 dan ditetapkan dengan UU No. 2 tahun 2015. Namun yang perlu diingat, bahwasanya muaranya ialah dari ketentuan UU Pemerintahan Daerah tersebut ialah sama, yakni, *to bring the government close the people* (membawa pemerintah lebih dekat dengan rakyat) sehingga pemerintah lebih sadar bahwa ia ada karena dibutuhkan rakyatnya dan ia merupakan bagian dari rakyat.⁴²

Telaah mengenai konsep hubungan kewenangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah ini sesungguhnya memiliki cakupan yang sangat luas. Dari perspektif teori mengenai desentralisasi dan otonomi daerah memiliki definisi yang tidak tunggal, namun begitu banyak definisi yang dikemukakan oleh para pakar mengenai desentralisasi. Kemudian dengan menjabarkan dari berbagai perspektif teori, ada dua definisi tentang desentralisasi, yakni definisi dari perspektif administrasi dan perspektif politik. Dalam perspektif administrasi, desentralisasi itu tidak jauh beda dengan dekosentrasi ini yang dikemukakan oleh Parson yang menegaskan, bahwa desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibility from central to local*

⁴² Lembaga Administrasi Negara, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2008, hlm.59

governance. Bandingkan dengan konsep dekonsentrasi yang dibangun oleh Parson yakni; *sharing of power between members of the same ruling group having a authority respectively in defferent areas of the state*.⁴³

Melihat dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah definisi tentang desentralisasi dan dekonsentrasi yakni dimuat dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 UU No 23 Tahun 2014 yakni desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan dekonsentrasi adalah 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/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Sementara itu dalam perspektif politik, Smith mengatakan bahwa desentralisasi adalah *the transfer of power, from top level to lower level in a territorial hierarchy, which could be one of governance within a state, or offices within a large organization*. Dari penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa pemaknaan mengenai desentralisasi ini dapat dibedakan dalam dua perspektif, yakni perspektif desentralisasi politik yang mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan, *devolution of power*, dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Sedangkan perspektif desentralisasi administrasi mendefinisikan

⁴³ Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendikia, Bandung, 2012, hlm.66

desentralisasi sebagai delegasi wewenang administratif, dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah.⁴⁴

Secara administratif dapat kita lihat bahwa pola hubungan kewenangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dilahirkan dari pendelegasian kewenangan. Senada dengan hal tersebut, Shabir Cheeman dan Rondinelli, menyampaikan 14 alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi yang salah satunya ialah bahwa desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat.⁴⁵

Bagir Manan menjelaskan bahwa hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi tersebut berdasarkan hal-hal berikut antara lain:

1. Permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara;
2. Pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli;
3. Kebhinekaan; dan
4. Negara hukum.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, hlm.67

B.2. Teori Lahirnya Kewenangan Pemerintah Daerah

Untuk lebih memahami teori mengenai sumber dan cara memperoleh kewenangan, dalam khasanah ilmu hukum dikenal 3 cara untuk memperoleh kewenangan, yakni antara lain :

a. Atribusi

Menurut Indroharto, Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang dilakukan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.⁴⁶ Atribusi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 1 angka 22, Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

b. Delegasi

Menurut HD. Van Wijk, delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan lain. selanjutnya van Wijk menjelaskan lebih lanjut, bahwa wewenang yang di dapat dari didelegasikan lagi kepada subdelegetaris.⁴⁷ Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung

⁴⁶ *Ibid.*, hlm.138

⁴⁷ *Ibid.*

jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi tersebut terdapat syarat-syarat sebagai berikut :⁴⁸

- 1) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan;
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan dengan delegasi;
- 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- 5) Peraturan kebijakan, artinya delegan memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

c. Mandat

Wewenang melalui yang didapat melalui atribusi dan delegasi bisa dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan jika pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup untuk melakukan sendiri. HD van Wijk menjelaskan arti, mandat adalah suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁴⁹ Menurut Pasal 1 angka 24, Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm.139

⁴⁹ *Ibid.*,

Untuk memperjelas perbedaan yang mendasar antara wewenang atribusi, delegasi, dan mandate, berikut dikemukakan skema tentang perbedaan tersebut:

Cara memperoleh	Atribusi	Delegasi	Mandat
	Perundang-undangan	Pelimpahan	Pelimpahan
Kekuatan mengikatnya	Tetap melekat sebelum ada perubahan perundang-undangan	Dapat dicabut atau ditarik kembali apabila ada pertentangan atau penyimpangan (<i>contrarius actus</i>)	Dapat ditarik atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi wewenang
Tanggungjawab dan tanggungugat	Penerima wewenang bertanggungjawab mutlak akibat yang ditimbulkan dari wewenang	Pemberi wewenang (<i>delegans</i>) melimpahkan tanggungjawab dan tanggungugat kepada penerima wewenang (<i>delegataris</i>)	Berada pada pemberi mandate (<i>mandatns</i>)
Hubungan Wewenang	Hukum pembentuk undang-undang dengan organ pemerintahan	Berdasarkan atas wewenang atribusi yang dilimpahkan kepada <i>delegataris</i>	Hubungan yang bersifat internal antara bawahan dengan atasan

Sumber: Perbedaan cara perolehan dan tanggungjawab wewenang pemerintahan.⁵⁰

⁵⁰ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm.301

Jika mengkaji dalam undang-undangan tentang pemerintahan daerah, pada dasarnya kewenangan pemerintahan daerah bisa dikatakan lahir teori delegasi. Karena pada dasarnya meskipun dalam UU tersebut ada beberapa kewenangan yang secara langsung diberikan dari UU kepada kepala daerah, namun pada dasarnya kewenangan tersebut merupakan perpanjangan kekuasaan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak dapat serta merta menjalankan kewenangannya dalam menjalankan roda pemerintah daerah, oleh karena itu baik dalam menyusun peraturan daerah maupun bentuk administratif lain di daerah tetap harus dijalankan berdasarkan koridor yang telah ditetapkan oleh pusat, dengan kata lain bingkai negara kesatuan tetap harus dikukuhkan dalam pemerintahan daerah.

B.3 Bentuk Pengendalian Hubungan Kewenangan Pusat dan daerah

Penjabaran di atas telah menjawab satu permasalahan bahwasanya lahirnya kewenangan pemerintahan daerah ialah melalui pendelegasian. Kemudian yang menjadi pembahasan berikutnya ialah bagaimana bentuk pengendaliannya. Berdasarkan teori dan praktik pemerintahan daerah setidaknya ada 4 variasi pengendalian penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang bersifat lokal, yakni antara lain:⁵¹

1. Organisasi Internal (*Internal- Organization/Regulation*)
Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada Dewan Perwakilan Daerah. Contohnya, pemerintahan daerah di Inggris.

⁵¹ Ni'matul Huda, *Pengawasan...Op.Cit.*, hlm.25-26

2. *Hybrid (Subsidiarization)*

Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk urusan-urusan yang sangat penting tapi juga bertanggungjawab kepada otoritas yang lebih tinggi untuk urusan-urusan spesifik yang merupakan kebijakan pusat. Contohnya, pemerintah daerah di Republik Federal Jerman.

3. *Hybrid (supervision)*

Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab sebagian kepada Dewan Perwakilan Daerah, dan sebagian wakil pemerintah pusat atau anggota dari agen kementerian pusat, bertanggungjawab secara langsung kepada otoritas yang mesupervisinya. Contohnya, pemerintahan local Perancis.

4. *Antar Organisasi (Intra-organization/subordinazation)*

Dalam sistem ini kepala daerah adalah bagian dari hierarki pusat dan secara keseluruhan merupakan bawahan pusat. Contohnya, pemerintahan lokal Uni Soviet.

Konsep pengawasan yang dianut oleh pemerintah daerah di Indonesia lebih condong kepada bentuk variasi Hybrid (*supervision*). Hal ini dapat dikaji di dalam UU pemerintahan daerah yang menegaskan bahwa Gubernur sebagai kepala daerah Provinsi juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kemudian urusan pengawasan pemerintahan pusat kepada daerah dibentuk secara vertical, untuk pemerintah daerah provinsi diawasi langsung oleh menteri dalam negeri dan kepala/lembaga lembaga nonkemetrian, sedangkan untuk pemerintah daerah kabupaten / kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. namun perlu diingat tanggungjawab akhir atas penyelenggaraan pemerintahan tetap berada di Presiden. Esensi inilah yang kemudian membangun suatu pemerintahan daerah yang tetap pada koridor negara kesatuan dengan bentuk pendelegasian kewenangan.

B.4 Penyerahan Wewenang Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah

Mengenai cara penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah, ternyata dalam mengkaji literatur, ditemukan dua cara penyerahan wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah yakni antara lain :⁵²

1. *Ultra vires doctrine* yaitu pemerintah pusat yang menyerahkan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom dengan cara merinci satu per satu. Daerah otonom hanya boleh menyelenggarakan wewenang yang diserahkan tersebut. Sisa wewenang dari wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom secara terperinci tersebut tetap menjadi wewenang pusat.
2. *Open end arrangement atau general competence* yaitu daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan diluar yang dimiliki pusat. Artinya, pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri diluar kewenangan yang dimiliki pusat.

Dalam UU No 23 Tahun 2004 mengenai urusan pemerintahan dibagi menjadi 3 yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang selanjutnya penyerahana urusan tersebut menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan

⁵² *Ibid.*

pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Melihat dari ketentuan UU No 23 tahun 2014, penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah bisa dikatakan menganut *open end arrangement* atau *general competence*. Meskipun urusan tersebut telah di bagi dalam tiga bentuk namun pada prinsipnya kewenangan yang diberikan oleh pusat dan daerah ialah seluruh kewenangan kecuali yang termaktub dalam urusan pemerintahan absolut. Dan pengaturan selanjutnya menegaskan adanya urusan wajib dan pilihan dalam urusan pemerintahan konkuren tersebut, artinya meskipun menjadi kewenangan pemerintahan daerah namun adakalanya hal tersebut menjadi kewajiban pemerintahan daerah untuk melaksanakannya adapula yang menjadi pilihan (*choice*) bagi pemerintahan daerah. Sebagaimana dimaksud dalam UU bahwasanya pembagian urusan konkuren ini memiliki dasar yakni prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

B.5 Paradigma Baru Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Sesuai UUD NRI Tahun 1945, karena Indonesia adalah “*Eenheidstaat*”, maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat* juga ini berarti bahwa sebagian pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kekuasaan antara pemerintah

pusat dan daerah adalah menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Dengan demikian jelaslah bahwa desentralisasi merupakan instrumen dicapainya tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis (*democratic government*). Dalam konteks UUD NRI Tahun 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional.⁵³

Dalam konteks relasi Pusat-Daerah, cara pandang sentralistik yang cenderung hirarkis-dominatif dan melihat daerah sebagai sub-ordinasi Pusat, sudah tentu tidak sesuai lagi dengan tuntutan reformasi dan demokratisasi. Resistensi daerah terhadap pusat pada dasarnya bersumber dari kecenderungan cara pandang hirarkis-dominatif, sehingga tidak ada peluang bagi daerah untuk berkembang sesuai kemampuan, potensi, dan keanekaragaman masing-masing daerah.

Dalam rangka penataan kembali hubungan pusat-daerah ke arah yang lebih harmonis, sudah waktunya dikembangkan pemikiran yang progresif yang didasarkan pada relasi yang bersifat komplementer. Artinya, meskipun secara hirarki pemerintah daerah berkedudukan lebih rendah, tetapi pengaturan hubungan pusat-daerah meniscayakan berlakunya asas kemitraan dan saling tergantung di antara keduanya, apalagi bila mengingat sifat komunitas-komunitas local yang pada dasarnya memang telah memiliki otonomi sebelumnya. Konsekuensi logis

⁵³ *Ibid.*, hlm.26

dari pemikiran ini adalah keperluan berlakunya cara pandang otonomi daerah sebagai “kontrak” antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui wakil-wakil rakyat daerah. Cara pandang baru ini diharapkan bukan hanya bisa menjamin hubungan yang bersifat kemitraan dan kesaling-tergantungan antara pusat-daerah melainkan juga dapat menjadi dasar bagi hubungan yang lebih harmonis di antara kedua pihak dimasa depan.⁵⁴

B.6 Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pada umumnya, hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah terrefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna.⁵⁵

Adanya kaitan yang erat antara kegiatan pemerintah dengan sumber pembiayaan pada hakekatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah. Suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dipunyai pemerintah daerah dalam kebebasan untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya; dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.⁵⁶

Oleh karena itu, untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini, ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan Pusat dan Daerah, yaitu:⁵⁷

1. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalian sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi;
2. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
3. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
4. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Hubungan keuangan pusat dan daerah dimanapun dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah “minimnya” jumlah uang yang “dimiliki” daerah dibandingkan

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, hlm.27

dengan yang “dimiliki” pusat. Berdasarkan premis ini maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah “perimbangan keuangan”.

C. Daerah Istimewa Dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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 system 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.⁵⁸

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

⁵⁸ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta, Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elite, dan Isu Perpecahan*, Pinus Book Publisher, Yogyakarta, 2009, hlm.78

(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 ulang terhadap ketentuan Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 (hasil perubahan), maka terdapat lima hal pokok, yaitu: bahwa (i) Negara mengakui (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.⁵⁹

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

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, hlm.48-49

Pasal 18B). Hal ini menunjukkan bahwa pada pasal 18 ini, 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 di atas, 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 paradigm 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.⁶⁰

D. 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 *missing link* (rantai yang hilang) jika kita membangun argumen hanya dengan membandingkan pemilihan kepala daerah antara sistem pemilihan perwakilan

⁶⁰ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta...*, *Op.Cit.*, hlm.79

(menurut UU No.22 tahun 1999) dengan sistem pemilihan langsung (menurut UU No.32 tahun 2004). Sejarah politik mencatat, pemilihan kepala daerah telah dilakukan dalam empat sistem yakni:

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 system 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 2015.⁶¹

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”

⁶¹ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilu di Indonesia, Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Jogjakarta, UII Press, 2010, hlm.126

yang mereka lontarkan untuk membentuk opini publik bahwa mereka telah dicurangi, dipinggirkan, atau dimarjinalkan.

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 bisa 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.⁶²

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

⁶² Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta Timur, 2011, hlm.123

demokrasi. Pilkada secara langsung, mau tak mau meletakkan aspirasi publik sebagai bagan awal dalam perkembangan dan penumbuhan demokrasi, yang lahir dari realitas bawah. Realitas arus bawah seringkali dianggap sebagai bentuk pengejawantahan dari aspirasi publik riil, yang dianggap sebagai parameter dan pengembangan dan penumbuhan demokrasi.⁶³

Terlepas dari kenyataan bahwa demokrasi bisa 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 an Oposition*, dapat dijadikan pijakan awal dalam membaca peta demokrasi. Dahl melihat bahwa sebuah rezim politik dapat dianggap 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*).⁶⁴

Mengikuti cara berfikir yang dikembangkan Dahl, Juan Linz juga mengajukan pengertian-pengertian demokrasi yang lebih ketat. Menurutnya, sebuah sistem politik baru bisa 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

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, hlm.123

memperebutkan jabatan-jabatan politik yang ada. Dari pikiran Robert Dahl dan Juan Linz dapat 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 bisa menjadi arus balik demokrasi, jika beberapa prasyarat tidak terpenuhi. Unsur-unsur dasar atau *family resemblances* demokrasi itu di pengaruhi, dibentuk, diperkarya oleh kultur dan struktur masyarakat yang ada.⁶⁵

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 terminologi 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 otentik jelas merupakan proses yang sangat komplrk dan

⁶⁵ *Ibid.*, hlm.124

panjang apalagi dengan kecenderungan kian memburuknya situasi politik dan ekonomi.⁶⁶

Komponen yang paling penting adalah keterlibatan secara aktif arus bawah. Keterlibatan aktif arus bawah akan jadi parameter apakah sebuah pemilihan langsung bisa 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.⁶⁷

E. Pemilihan dan Penetapan Kepala Daerah

Kaitan antara otonomi daerah dengan pilkada langsung dapat dilihat juga dari tinjauan 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.⁶⁸

Berdasarkan tujuan dari desentralisasi tersebut, maka pilkada langsung pada gilirannya akan memberikan pendidikan politik kepada rakyat di daerah

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid*, hlm.125

⁶⁸ *Ibid.*

untuk memilih dan menentukan pemimpinnya sendiri tanpa ada intervensi dari 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.⁶⁹

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 di tingkat 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.⁷⁰

Melalui 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

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*, hlm.126

pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pilkada langsung juga dapat menciptakan 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.

Pilkada langsung akan dapat mencegah konsentrasi kekuasaan karena pusat 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 lokal, 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.⁷¹

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

⁷¹ Lili Romli, *Potret otonomi Daerah...*, Op.Cit., hlm.332

tidak responsif pada aspirasi masyarakat maka pada periode berikutnya dapat dipastikan tidak akan terpilih lagi. Mekanisme ini merupakan salah satu bentuk sanksi bagi pemimpin politik yang tidak peduli terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.⁷²

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.⁷³

F. Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta

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).⁷⁴

⁷² *Ibid.*

⁷³ *PKKOD-LAN, Manajemen Pemerintahan Daerah*, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah-Lembaga Administrasi Negara, 2008, hlm.579

⁷⁴ *Ibid.*

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.⁷⁵

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 tercantum dalam Staatsblad 1941 No. 47 dan kontrak politik Pakualaman dalam Staatsblad 1941 No. 557.⁷⁶

Pada saat Proklamasi Kemerdekaan RI, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII mengetok kawat kepada Presiden RI, menyatakan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi bagian wilayah Negara Republik Indonesia, serta bergabung menjadi satu mewujudkan satu kesatuan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sri sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Pegangan hukumnya adalah:⁷⁷

1. Piagam kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden Republik Indonesia.
2. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Amanat Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (yang dibuat sendiri-sendiri dan terpisah).
3. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (yang dibuat bersama dalam satu naskah).

Dari 4 Januari 1946 hingga 17 Desember 1949, Yogyakarta menjadi Ibukota Negara Republik Indonesia, justru di masa 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.⁷⁸

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.

⁷⁷ Dikutip dari [http:// pendidikan-diy.go.id/ dinas v4/ index.php?view=baca_isi_lengkap&id_p=1](http://pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/index.php?view=baca_isi_lengkap&id_p=1), diakses pada tanggal 7 Desember 2015

⁷⁸ *Ibid.*

Berdasarkan 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 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.⁷⁹

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

⁷⁹ *Ibid.*

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-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.⁸⁰

Sebagai daerah otonom setingkat provinsi, 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:⁸¹

- 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

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

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.

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.

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.⁸²

2. Daerah Istimewa Dalam UU No. 22 Tahun 1948

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:⁸³

- 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.

⁸² Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1984. Hlm 52

⁸³ *Ibid.* Hlm 55.

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 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)).⁸⁴

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.⁸⁵

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 mengatur tentang Daerah Istimewa lebih lengkap dan rinci jika dibandingkan dengan UU No. 22

⁸⁴ *Ibid.*, hlm.56

⁸⁵ *Ibid.*

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.⁸⁶

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:⁸⁷

- (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

⁸⁶ *Ibid.*, hlm.57

⁸⁷ *Ibid.*

- 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

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

- (1) Pada saat berlakunya undang-undang ini, maka:

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.

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

⁸⁸ *Ibid.*

Jogjakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud pada Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5).

(3) 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 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.⁸⁹

⁸⁹ *Ibid.*, hlm.58

6. Daerah Istimewa menurut UU No. 5 Tahun 1974

Berkaitan dengan Daerah Istimewa, satu-satunya pasal yang mengatur tentang Daerah Istimewa Yogyakarta dapat ditemukan 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.⁹⁰

7. Daerah Istimewa menurut UU No. 22 Tahun 1999

⁹⁰Ni'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.⁹¹

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 tentang Keistimewaan DIY, kedudukan DIY sebagai daerah

⁹¹*Ibid.*, hlm.124

Istimewa semakin kokoh dan memiliki kejelasan normatif, karena secara substantive telah ditentukan letak dan posisi keistimewaannya.⁹²

9. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam UU No. 13

Tahun 2012

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.

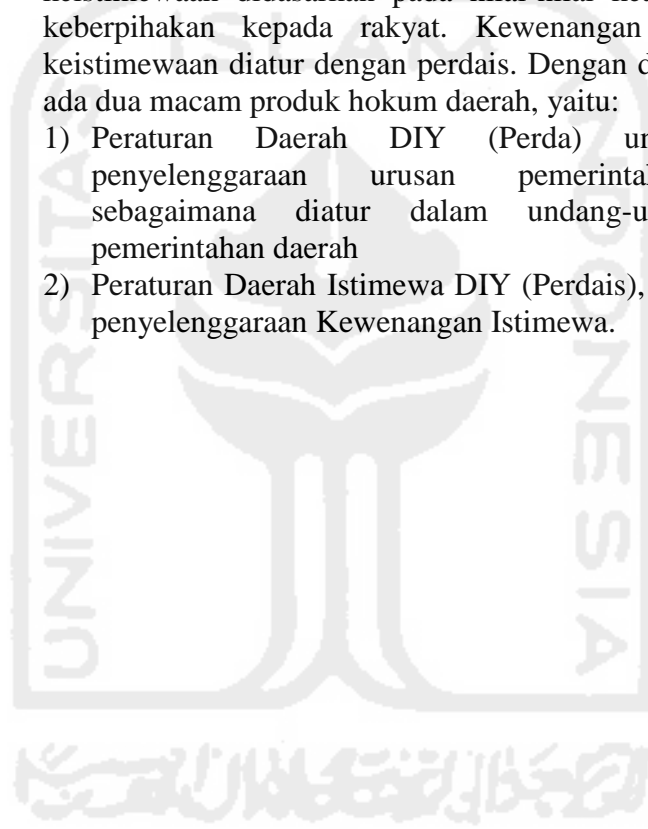
Pasal 6 UU No 13 Tahun 2012 menegaskan bahwa kewenangan keistimewaan DIY berada di propinsi. Kemudian dalam Pasal 7 ditegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan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

⁹²*Ibid*, hlm.127

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. Pertanahan
- 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

ANALISIS PENETAPAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT UU No.13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

A. Mekanisme Penetapan Gubernur Dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur berdasarkan Undang-Undang No..13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta berpedoman pada Pasal 18 yang menerangkan tentang prasyarat untuk menjadi calon gubernur dan calon wakil gubernur di Daerah Istmeva Yogyakarta yaitu:

- a. Bertaqwa 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 republic Indonesia, serta pemerintah;
- c. Bertakhta sebagai Sultan Hamengku BuwoNo. untuk calon Gubernur dan bertahta sebagai adipati Paku Alam untuk calon wakil gubernur;
- d. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- e. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tigapuluh) tahun;
- f. Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/rumah sakit pemerintah;
- g. Mampu secara jasmani dan rohani berdasarakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukantindak 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 public bahwa

- dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulang 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 No.mor 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.

Selanjutnya pada Pasal 18 ayat (2) hanya memerlukan tambahan kelengkapan untuk melengkapi persyaratan sebagaimana maksud pada ayat

(1) yang meliputi:

- a. Surat pernyataan bermeterai cukum dari yang bersangkutan yang menyatakan dirinya setia kepada pancasila sebagai dasar negara, undang-undang dasar Negara Republi Indonesia Tahun 1945, cita-cita proklamasi kemerdekaan 17 agustus 1945, dan negara kesatuan republic Indonesia, serta pemerintah sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b;
- b. Surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku BuwoNo. bertahkta di kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan adipati paku alam bertahkta di kadipaten, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c;
- c. Bukti kelulusan berupa fotocopi ijasah atau sebutan lain dari tingkat dasar sampai dengan sekolah lanjutantingkat atas (dan/atau tingkatan yang lebih tinggi), sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh instansi yang berwenang, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d;
- d. Akta kelahiran/surat kenal lahir warga negara Indonesia, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e;
- e. Surat keterangan kesehatan dari tim dokter/rumah sakit pemerintah yang menerangkan bahwa yang berakngkutan mampu secara jasmani dan rohani melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai gubernur dan wakil gubernur, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f;

- f. Surat keterangan pengadilan negeri atau kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang hukum, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g;
- g. Surat keterangan pengadilan negeri yang menyatakan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h;
- h. Surat tanda terima atau bukti penyampaian laporan harta kekayaan pribadi kepada lembaga yang menangani pemberantasan korupsi dan surat pernyataan bersedia daftar kekayaan pribadinya diumumkan, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf i;
- i. Surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf j;
- j. Surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan bahwa yang bersangkutan tidak sedang dalam keadaan pailit, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf k;
- k. Fotokopi kartu NPWP, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l;
- l. Daftar riwayat hidup yang ditandatangani calon, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m; dan
- m. Surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n.

Selanjutnya pada Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta tentang tata cara pengajuan Calon diatur dalam

Pasal 19 adalah sebagai berikut:

- 1) DPRD DIY memberitahukan kepada gubernur dan wakil gubernur serta kasultanan dan kadipaten tentang berakhirnya masa jabatan Gubernur dan wakil gubernur paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan gubernur dan wakil gubernur.
- 2) Berdasarkan pemberitahuan dari DPRD DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kasultanan mengajukan sultan hamengku buwoNo. yang bertahta sebagai calon gubernur dan kadipaten mengajukan adipati paku alam yang bertahta sebagai calon wakil

gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah surat pemberitahuan DPRD DIY diterima.

- 3) Kasultanan dan kadipaten pada saat mengajukan calon gubernur dan calon wakil gubernur kepada DPRD DIY menyerahkan:
 - a) Surat pencalonan untuk calon gubernur yang ditandatangani penghageng kawedanan hageng panitrapura kasultanan ngayogyakarta hadiningrat;
 - b) Surat pencalonan untuk calon wakil gubernur yang ditandatangani oleh penghageng kawedanan hageng kasentanan kadipaten pakualam;
 - c) Surat pernyataan kesediaan sultan hamengku buwoNo. yang bertahta sebagai calon gubernur dan adipati paku alam yang bertahta sebagai calon wakil gubernur; dan
 - d) Kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2).

Kemudian pada Pasal 20 Undang-undang No. 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta mengatur mekanisme secara teknis tentang pembentukan panitia khusus penyusunan tata tertib penetapan gubernur dan wakil gubernur, selanjutnya dipaparkan selengkapnya dibawah ini:

- 1) Dalam penyelenggaraan penetapan gubernur dan wakil gubernur, DPRD DIY membentuk panitia khusus penyusunan tata tertib penetapan gubernur dan wakil gubernur paling lambat 1(satu) bulan setelah pemberitahuan berakhirnya masa jabatan sultan hamengku buwoNo. yang bertahta sebagai gubernur dan adipati paku alam yang bertahta sebagai wakil gubernur.
- 2) Panitia khusus penyusunan tata tertib penetapan gubernur dan wakil gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan keputusan pimpinan DPRD DIY.
- 3) Panitia khusus penyusunan tata tertib penetapan gubernur dan wakil gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertugas menyusun tata tertib penjetapan gubernur dan wakil gubernur.
- 4) Tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus sudah ditetaskan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dibentuk.
- 5) Anggota Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur terdiri atas wakil fraksi-fraksi.
- 6) Tugas Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur pada saat penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan.

Kemudian berdasarkan Pasal 21, Pasal 22 dan Pasal 23 berkaitan dengan verifikasi dan penetapan adapaun apa yang dijelaskan sebagai berikut:

- Pada Pasal 21 menyebutkan bahwa DPRD DIY melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan Sultan hemngku buwoNo. sebagai calon Gubernur dan adipati paku alam sebagai calon wakil gubernur.
- Pada Pasal 22 sebagai berikut ayat :
 - 1) Dalam melakuklan verifikasi sebgaimana dalam Pasal 21 DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur
 - 2) Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan keputusan pimpinan DPRD DIY
 - 3) Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertugas sebagai penyelenggara dan penanggungjawab penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur
 - 4) Anggota Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur terdiri atas wakil fraksi-fraksi
 - 5) Ketua dan Wakil Ketua DPRD DIY karena jabatannya adalah sekertaris Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dan bukan anggota
 - 6) Sekertaris DPRD DIY karena jabatannya adalah sekertaris Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dan bukan anggota
 - 7) Tugas Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur diatur dalam tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur
 - 8) Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur mengumumkan jadwal penetapan yang meliputi tahapan pengajuan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur sampai dengan rencana pelaksanaan pelantikan
 - 9) Pengumuman jadwal penetapan dilaksanakan melalui media massa yang ada di daerah setempat.
 - 10) Tugas Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berakhir pada saat Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik
 - 11) Menteri melakukan fasilitasi dan supervise dalam pelaksanaan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- Pasal 23 sebagai berikut ayat :

- 1) Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur melakukan verifikasi atas usul calon Gubernur dari Kasultanan dan calon wakil Gubernur dari Kadipaten.
- 2) Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur melakukan verifikasi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari.
- 3) Apabila terdapat syarat yang belum terpenuhi sebagai calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur menyampaikan pemberitahuan kepada Kasultanan dan Kadipaten untuk melengkapi syarat paling lambat 7 (tujuh) hari setelah selesainya verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2)
- 4) Jika Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur menyatakan persyaratan sudah terpenuhi, Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur menetapkan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dalam berita acara untuk selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPRD DIY dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari.

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:

- Pada Pasal 24 menyebutkan bahwa:
 - 1) DPRD DIY menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya hasil penetapan dari Panitia 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.
- Pada Pasal 25 menyebutkan bahwa:
 - 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.
 - Pada Pasal 26 menyebutkan bahwa:
 - 1) Dalam hal Sultan Hamenku BuwoNo. yang bertahta memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Sultran 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 dilantiknya Adip[ati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.
 - 3) Dalam hal Sultan Hamengku BuwoNo. tidak memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur.
 - 4) Sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Adipati Paku Alam yang bertahta sekaligus melaksanakan tugas Gubernur sampai dengan dilantiknya Sultan Hamengku BuwoNo. yang bertahta sebagai Gubernur.
 - 5) 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.

- 6) Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (5).
- 7) 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.
- 8) Pengangkatan Pejabat Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada Peraturan Daerah Istimewa No.1 tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY terdapat perbedaan yang tidak diatur pada UU No..13 Tahun 2012 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY, pada dasarnya mengenai tata cara persyaratan tidak begitu berbeda, seperti halnya pada Pasal 24 sampai dengan Pasal 26 UU No.13 Tahun 2012 hampir sama dengan Pasal 7 sampai dengan Pasal 14 Perda No.1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY. Namun, perbedaan ada pada Pasal 5, 6, dan 14 ayat (9) Perda No.1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY, yang masing-masing Pasal tersebut menyebutkan bahwa:

- Pada Pasal 5 Perda No.1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY:
 - (1) Calon Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwono. yang bertakhta.
 - (2) Calon Wakil Gubernur adalah Adipati Paku Alam yang bertakhta.

- Pada Pasal 6 Pedais No.1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY:

Untuk memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Kasultanan dan Kadipaten berkewajiban mempersiapkan Sultan Hamengku BuwoNo. yang bertakhta dan Adipati Paku Alam yang bertakhta.

- Pada Pasal 14 ayat (9) No..1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY:

Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur belum dilakukan pelantikan sehingga terjadi kekosongan jabatan, Pemerintah menunjuk Pelaksana tugas Gubernur.

B. Identifikasi Adanya Unsur Diskriminatif dalam Pengisian Jabatan Gubenur dan Wakil Gubernur Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta

Pada dasarnya negara Indonesia memiliki konsepsi yang sama terkait dengan sistem pemerintahan yang menjunjung tinggi permusyawaratan yang dalam hal ini biasa disebut sebagai kedaulatan yang berpegang teguh pada masyarakat, hal ini tercermin pada lambang negara kita yaitu Pancasila. Maka terbentuknya suatu negara seharusnya tidak dapat didasarkan pada kepentingan politik kekuasaan semata, namun lebih cenderung pada kemanfaatan negara pada masyarakat, untuk berlindung dari perbuatan yang

semena-mena dari ancaman atau tekanan dari individu sebagai bagian dari kekuasaan politik bernegara.

Hukum dilandaskan pada kepentingan umum yang tidak memihak pada kepentingan pribadi maka dari seharusnya hukum dibentuk berlandaskan pada asas keadilan dan kepatutan yang ada dalam ruang lingkup masyarakat. Hukum sendiri terbentuk dari adanya kehidupan yang wajar yang berorientasi pada kemanfaatan dengan demikian hukum yang ada haruslah bersumber pada hati nurani yang hidup dalam masyarakat hingga terciptalah kehidupan yang harmonis.

Hukum dan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan tidak dapat dipisahkan, bagaimana mungkin suatu hukum terbentuk tanpa adanya demokrasi, begitu pun pada demokrasi itu sendiri tidak akan memiliki kekuatan tanpa adanya hukum yang menaungi regulasi terkait dengan demokrasi sebagai bentuk sistem ketatanegaraan yang ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (2) “kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh undang-undang dasar. Frase dari kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat merupakan refleksi demokrasi yang secara tegas dan nyata memang diakui eksistensinya, begitu pun dengan hukum sebagai representasi dari demokrasi itu sendiri.

Berangkat dari pertanyaan apakah sistem penetapan yang ada di dalam Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta mengandung unsur yang diskriminatif. Maka penulis akan menjawab dari

segi historis maupun segi yuridis, dalam hal ini penulis mengkaji pada tahapan No. rmatif yang kemudian memandang pada realita empiris bagaimana selama ini Undang-undang No. 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta relevan dalam sistem otonomi daerah yang dikhususkan pada pengisian jabatan maupun penetapan calon gubernur dan calon wakil gubernur yang dipilih berdasarkan kedudukan seseorang yang bertahta di keraton kasultanan Yogyakarta dengan kadipaten pakualaman merupakan diskriminasi politik,

B.1. Segi historis

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 No. tokusumo, (saudara Sultan Hamengku Buwono. II) kemudian bergelar Adipati Paku Alam I.⁹³

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

⁹³ Dikutip dari http://www.pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/?view=baca_isi_lengkap&id_p=1 diakses pada tanggal 01 Maret 2016

politik Kasultanan tercantum dalam *Staatsblad* 1941 No. 47 dan kontrak politik Pakualaman dalam *Staatsblaad* 1941 No. 557.⁹⁴

Pada saat Proklamasi Kemerdekaan RI, Sri Sultan Hamengku Buwono. IX dan Sri Paku Alam VIII mengetok kawat kepada Presiden RI, menyatakan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi bagian wilayah Negara Republik Indonesia, serta bergabung menjadi satu mewujudkan satu kesatuan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sri Sultan Hamengku Buwono. IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Pegangan hukumnya adalah:⁹⁵

1. Piagam kedudukan Sri Sultan Hamengku BuwoNo. IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden Republik Indonesia.
2. Amanat Sri Sultan Hamengku BuwoNo. IX dan Amanat Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (yang dibuat sendiri-sendiri dan terpisah)
3. Amanat Sri Sultan Hamengku BuwoNo. IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (yang dibuat bersama dalam satu naskah).

Pada saat ini Kraton Yogyakarta dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku BuwoNo. X dan Puro Pakualaman oleh Sri Paduka Paku Alam IX, Keduanya memainkan peranan yang sangat menentukan di dalam memelihara nilai-nilai budaya dan adat-istiadat Jawa dan merupakan pemersatu masyarakat Yogyakarta.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

Dengan dasar Pasal 18 Undang-undang 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 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.

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 No.mor 31 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-undang No.mor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1959 No.mor 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-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

B.2. Segi yuridis

Pengaturan keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi. Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-

Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara kontekstualisasi yang diatur dalam Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta bahwasanya tradisi yang ada didalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah proses implementasi *the living law system* yang mana negara menghargai adanya cita hukum yang diinginkan oleh masyarakat untuk tetap berpegang teguh pada budaya masyarakat yang telah ada sebelum negara ini merdeka namun tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Cita hukum dalam dinamika terkait keistimewaan Yogyakarta ini memang diakui dan dipatuhi oleh seluruh kalangan yang ada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga politik yang berjalan seiring dengan adanya pengakuan secara tegas melalui Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, secara realitas tidak menimbulkan unsur diskriminasi. Namun, pada 17 Februari 2015, Sultan Hamengku Buwono X sendiri sempat mengungkapkan bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m tentang persyaratan calon gubernur yang harus menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat pekerjaan, pendidikan, saudara kandung, istri, dan anak tersebut bersifat diskriminatif, karena tidak memberi kesempatan pada perempuan untuk menjadi gubernur.⁹⁶

⁹⁶ Dikutip dari <http://news.detik.com/berita/2835991/soal-jabatan-gubernur-sri-sultan-uu-keistimewaan-diy-diskriminatif> diakses pada tanggal 13 Februari 2016, di dalam pemberitaan berjudul “Soal Jabaran Gubernur Sri Sultan UU Keistimewaan DIY Diskriminatif” pada tanggal 17 Februari 2015

Sehingga berdasarkan sebuah pemberitaan pada 6 Maret 2015 Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan Sabdatama yang ada delapan poin perintah, salah satunya Sultan melarang campur tangan orang lain dalam menentukan pewaris tahtanya.⁹⁷ Pengertian dari Sabdatama adalah perintah tertinggi.⁹⁸

Sebelum Sabdatama tersebut keluar, muncul kontroversi soal Rancangan Peraturan Daerah Keistimewaan tentang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Rapeda ini sebenarnya telah rampung dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah periode 2009-2014. Namun legislator periode itu gagal mengesahkannya. Perdebatan muncul terkait Rancangan Peraturan Daerah tersebut terutama Pasal 3 ayat 1 huruf m. Isinya mengatur syarat pencalonan gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengutip Pasal 18 huruf m Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Bunyinya: “Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat: menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak...”⁹⁹

Sebagian pihak menafsirkan Pasal 3 ayat 1 huruf m itu menutup peluang bagi kaum perempuan untuk menjadi Gubernur DIY. Sebab, di

⁹⁷ Dikutip dari <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/03/07/058647802/8-butir-sabdatama-sultan-dan-kisruh-politik-yang-melatarinya> diakses pada tanggal 13 Februari 2016, di dalam pemberitaan berjudul “8 Butir Sabdatama Sultan dan Kisruh Politik Yang Melatarinya” pada tanggal 06 Maret 2015

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

dalamnya hanya mencantumkan kata “istri” dan tidak ada kata “suami”. Artinya, Gubernur DIY harus laki-laki. Sementara, lima anak Sultan yang bakal menjadi ahli warisnya adalah perempuan.¹⁰⁰

Pada 13 Februari 2015, anggota fraksi PDIP DPRD DIY Rendradi Suprihandoko mengkritik Pasal itu. Rendradi menyarankan pasal tersebut dipotong, karena pada dasarnya pencalonan cukup dengan memberikan daftar riwayat hidup, dimana pada era keterbukaan seperti ini seharusnya perda tersebut peka terhadap kesetaraan gender. Hal senada diungkapkan Juru bicara Aliansi Perempuan Yogyakarta, Elli Karyani. Menurut Elli, Pasal 3 ayat 1 huruf m Raperda Keistimewaan tersebut diskriminatif.¹⁰¹

Namun, ada pula yang mendukung pasal dalam Raperda Keistimewaan tersebut tetap seperti UU Nomor 13 Tahun 2012. Di antaranya, Ketua Fraksi PKS DPRD DIY Arief Budiono. Menurut Arief, sepanjang sejarah Kesultanan Yogyakarta, Sultan adalah seorang laki-laki, dan tradisi tersebut sekarang dikuatkan oleh UU Keistimewaan DIY,” kata Arief, pada tanggal 17 Februari 2015. Hal senada diungkapkan Wakil Ketua Fraksi Golkar DPRD DIY Agus Subagyo. Menurut Agus, Raperda tersebut seharusnya sesuai dengan UU Nomor 13 Tahun 2012 sebagai payung hukum yang lebih tinggi.¹⁰²

Terkait isi dari Sabdatama, pada dasarnya Sabdatama tersebut berisikan delapan butir perintah yakni:

1. Tidak bisa siapa saja mendahului wewenang keraton (Raja).

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

2. Tidak bisa siapa saja memutuskan atau membicarakan mengenai Mataram. Terlebih aturan. mengenai raja keraton, termasuk di dalamnya aturan pemerintahan yang bisa memutuskan Raja.
3. Barang siapa yang sudah diberikan jabatan, harus mengikuti perintah Raja yang memberikan jabatan.
4. Bagi siapa saja yang merasa bagian dari alam, dan mau menjadi satu dengan alam, yang layak diberikan dan diperbolehkan melaksanakan perintah itu adalah:
 - Ucapannya bisa dipercaya;
 - Tahu diri siapa dirinya; dan
 - Menghayati asal usul.
5. Siapa saja yang menjadi keturunan keraton laki atau perempuan belum tentu diberikan perintah mengenai suksesi keraton.
6. Munculnya sabdatama ini, untuk sebagai patokan membahas apa saja termasuk pangeran keraton termasuk Negara menggunakan undang-undang.
7. Sabdatama yang lalu, terkait perda istimewa dan dana istimewa.
8. Jika membutuhkan untuk memperbaiki Undang-undang Keistimewaan, dasarnya Sabdatama.¹⁰³

Pada akhirnya, Rancangan Peraturan Daerah Keistimewaan (Raperdais) tentang Tata Cara Pengisian Jabatan dan Wewenang Gubernur

¹⁰³ Dikutip dari [http://jogja.tribunnews.com/2015/03/06/sabdatama-dari-raja-yogya-ini-isinya](http://jogja.tribunnews.com/2015/03/06/sabdatama-dari-raja-yogya-<u>ini-isinya</u>) diakses pada tanggal 13 Februari 2016, dalam pemberitaan berjudul “Sabdatama Dari Raja Yogya Ini Isinya” pada tanggal 06 Maret 2015

dan Wakil Gubernur DIY disahkan melalui sidang paripurna di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY, Selasa 31 Maret 2015. Dalam rapat paripurna enam fraksi dalam pandangan akhirnya memberi perhatian khusus pada Bab II tentang Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang tertuang pada Pasal 3 ayat 1 huruf M. Pasal tersebut berbunyi Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah WNI yang harus memenuhi syarat menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak.¹⁰⁴

Akhirnya semua fraksi bersepakat tidak mengubah pasal tersebut. Seusai rapat paripurna, Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono X mengatakan UUK tidak diskriminasi. Menurut Sultan Hamengku Buwono X, oleh karena UU Keistimewaan DIY tidak diskriminasi, DPRD DIY tidak diskriminasi. Sehingga menurutnya dalam arti bunyi pasal yang ada, redaksi dan wartawan terjebak pada isu suami, dan perempuan tidak punya peluang. Hanya Sultan enggan menjelaskan lebih rinci pernyataan itu. Sultan mengatakan dirinya akan menjelaskan lebih jauh pernyataan ini di lain kesempatan. Sultan menilai sejumlah media keliru jika menuliskan perempuan tak bisa menjadi Gubernur DIY. Menurutnya, bahwa yang ditulis di sebagian surat kabar kemarin tersebut *ngawur*, dan keliru. Dirinya menganggap redaksi yang tidak mengerti hukum tata negara atau

¹⁰⁴ Dikutip dari <http://www.harianjogja.com/baca/2015/04/01/keistimewaan-diy-sultan-bantah-uu-keistimewaan-diskriminasi-590375> diakses pada tanggal 13 Februari 2016, dalam pemberitaan berjudul “Keistimewaan DIY: Sultan Bantah UU Keistimewaan Diskriminasi” pada tanggal 01 April 2015

memang disengaja memberikan informasi kepada publik bahwa persolan perempuan tidak punya peluang. Saat ditanya wartawan bahwa Sultan pernah mengatakan pasal yang mengatur syarat pencalonan Gubernur dan Wakil gubernur bersifat diskriminatif, Sultan menanggapi santai. Ia mengungkapkan bahwa media terlalu terjebak kata ‘suami’ yang diucapkan oleh dirinya pada saat itu.¹⁰⁵

Melihat dari penjabaran beberapa pemberitaan di atas, penulis menyimpulkan pada dasarnya walaupun pada point ke-8 dari Sabdatama menyebutkan bahwa: “Jika membutuhkan untuk memperbaiki Undang-Undang Keistimewaan, dasarnya adalah Sabdatama”. Namun, Sultan Hamengku Buwono X tetap menghormati hasil dari Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Pada awalnya sempat terdengar bahwa Sabdatama ini dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono X untuk mengalihkan takhtanya kepada keturunannya, yang patut diketahui bahwa keturunan dari Sultan Hamengku Buwono X semuanya adalah perempuan. Namun, tidak ada pernyataan tersurat, hanya pernyataan tersirat yang selanjutnya oleh Sultan Hamengku Buwono X dituangkan dalam Sabda Raja. Terkait dengan hal – hal yang sifatnya tersirat tersebut tidak bisa dikatakan secara jelas bahwa pengalihan takhta pemerintahan sebagai gubernur oleh Sultan Hamengku Buwono X akan diturunkan kepada penerusnya.

Bahwa secara filosofis menurut agama sesungguhnya tidaklah satupun manusia yang tidak dijadikan sebagai pemimpin di dunia yang

¹⁰⁵ *Ibid.*

memang ditakdirkan sebagai khalifah di dunia untuk melindungi dan merawat seluruh kehidupan yang ada, dan lagipun manusia sebagai khalifah yang sesungguhnya memiliki akal dan budi berhak untuk memanfaatkan sumber daya yang ada untuk dipergunakan sebesar-besarnya demi kepentingan umat.

(Surat An-Nisa' ayat 58).

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا
بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha Melihat".

Ayat di atas menjelaskan bahwa Allah memerintahkan untuk menunaikan amanat secara sempurna serta ditunaikan kepada pemiliknya atau yang berhak menerimanya, baik amanah yang menyangkut hak-hak Allah atas hambanya seperti shalat, zakat, puasa, dan sebagainya, maupun amanah manusia. Selain itu Allah menyuruh kamu ketika menetapkan hukum diantara manusia, baik yang berselisih dengan manusia lain atau tanpa perselisihan. Maka kalau menetapkan putusan dengan adil sesuai dengan apa yang diajarkan oleh Allah SWT, yaitu tidak memihak kecuali kepada keberatan dan tidak pula menjatuhkan sanksi kecuali kepada yang

melanggar, tidak mengadilinya walaupun itu berlawanan dan tidak memihak kepada semaumu.¹⁰⁶

(Surat An-Nur ayat 55).

وَعَدَ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنكُمْ وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي الْأَرْضِ كَمَا
أَسْتَخْلَفَ الَّذِينَ مِن قَبْلِهِمْ وَلَيُمَكِّنَنَّ لَهُمْ دِينَهُمُ الَّذِي ارْتَضَىٰ لَهُمْ وَلَيُبَدِّلَنَّهُم
مِّن بَعْدِ خَوْفِهِمْ أَمْنًا يَعْبُدُونَنِي لَا يُشْرِكُونَ بِي شَيْئًا وَمَن كَفَرَ بَعْدَ ذَلِكَ
فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْفَاسِقُونَ

Artinya: “Dan Allah berjanji kepada orang-orang yang beriman diantara kamu dan mengerjakan amal-amal yang saleh bahwa dia sungguh-sungguh akan menjadikan mereka berkuasa dimuka bumi, sebagaimana dia telah menjadikan orang-orang sebelum mereka berkuasa, dan sungguh dia akan meneguhkan bagi mereka agama yang telah diridhai-Nya untuk mereka, dan dia benar-benar akan menukar (keadaan) mereka, sesudah mereka dalam ketakutan menjadi aman sentausa.

Dalam ayat di atas tidak disebutkan orang yang seperti apa dan mempunyai kriteria seperti apa yang menjadi khalifah di bumi. Dalam hal ini Islam tidak membeda-bedakan seluruh umat manusia. Sebenarnya dalam ayat-ayat tersebut tidaklah menafsirkan bahwa Undang-Undang No.13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Yogyakarta memiliki unsur diskriminasi, namun hanya menentukan bahwa setiap manusia adalah pemimpin. Namun, bagaimana menyikapi kepemimpinannya yang diberikan secara amanah oleh Undang-Undang harus dilaksanakan dengan

¹⁰⁶M. Quraisy Shihab, *Tafsir Al-Misbah, pesan, Kesan dan Keserasian Al-Qura'an*. Vol. 2, hlm 198

sebaik-baiknya, seperti dalam hadits Abu Said (Abdurrahman) bin samurah r.a yang berkata: Rasulullah SAW bersabda kepada dirinya: Ya Abdurahman bin Samurah, jangan menuntut kedudukan dalam pemerintahan, karena jika kau disertai jabatan tanpa minta, kau akan dibantu oleh Allah SWT untuk melaksanakannya, tetap jika dapat jabatan itu karena permintaanmu, maka akan diserahkan ke atas bahu atau kebijaksanaanmu sendiri. Dan apabila kau telah bersumpah untuk sesuatu kemudian ternyata jika kau lakukan lainnya akan lebih baik, maka tebuslah sumpah itu dan kerjakan apa yang lebih baik itu. (Bukhari, Muslim).¹⁰⁷

C. Diskriminasi Perempuan dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Sejarah telah mengukir dan menetapkan secara tidak langsung tentang keistimewaan Provinsi Yogyakarta sebagai bentuk kearifan lokal yang masih diakui sampai saat ini. Sebagai bentuk provinsi yang diberikan keistimewaan menurut Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 negara wajib mengakui hak-hak ketentuan hukum adat maupun *the living law system* yang sudah lahir sebelum negara Indonesia ini merdeka khususnya mengenai keistimewaan bagi suatu daerah. Negara Indonesia memang mengakui dan menghormati secara hukum terkait dengan keistimewaan Provinsi Yogyakarta dalam mengatur sendiri pemerintahannya dalam membentuk Peraturan Daerah

¹⁰⁷ Salim Bahreisy, *Tarjamah Riadhus Shalihin I*, Cetakan keempat, Penerbit PT Alma'arif, Bandung, 1978, halaman 540-541

yang menjadi urusan kekuasaan pemerintahan pada otonominya yang khusus berada pada wilayah kekuasaan pemerintahan daerahnya, sesuai dengan yang tercantum pada point ke-8 (kedelapan) Sabdatama yang telah penulis jabarkan pada sub bab sebelumnya.

Sebelumnya telah dibahas bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta menuai kritik dari berbagai kalangan. Bahwa dalam terkait Pasal 18 ayat (1) huruf m UU No.13 Tahun 2012 yang dalam Rapat Paripurna Rancangan Peraturan Daerah disebut Pasal 3 ayat 1 huruf m tersebut dapat ditafsirkan demikian. Bahwa Pasal tersebut mengandung makna diskriminatif gender dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan dimana Pasal tersebut berbunyi: “menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak.”

Sesungguhnya Pasal 3 ayat (1) huruf m pada Raperda yang dibentuk tidak mencerminkan pasal 5 ayat (5) point e bahwa dalam pengertian dari pasal tersebut yang tertera di Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, dimana urgensi dari sebuah kesetaraan adalah wujud dari pemaknaan sebuah implementasi pemerintah daerah yang baik dalam menyelenggarakan otonomi daerahnya. Salah satunya adalah terkait dengan mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Masih setingkat UU, Perdais ini juga dinilai bertentangan dengan UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Pada titik tertinggi Perdais juga bertentangan dengan

UUD 1945, yang mengamanatkan kesamaan derajat setiap warga negara dalam berbagai bidang kehidupan, yang di antaranya dalam bidang politik. Maka tak mengherankan, meski Sultan HB X secara publik menyatakan Perdais tidak diskriminatif, tetapi GKR Hemas, dengan tegas pula menyatakan Perdais diskriminatif.¹⁰⁸

Persoalan Perdais itu terkait secara langsung dengan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang secara otomatis diisi oleh Sultan dan Pakualam, sebagaimana ditetapkan dalam UU Keistimewaan. Perdais yang menetapkan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur harus laki-laki sangat terkait erat dengan masalah suksesi kepemimpinan di Keraton Yogyakarta. Paugeran di Keraton masih berlaku secara turun temurun Sultan harus berjenis kelamin laki-laki. Sehingga ketika Perdais membuka ruang Gubernur dan Wakil Gubernur bisa dijabat perempuan, secara otomatis Perdais berposisi *vis a vis* terhadap paugeran Keraton, sehingga memungkinkan Sultan seorang perempuan.¹⁰⁹

Maka membaca Perdais bersifat diskriminatif dengan perspektif gender dan dalam semangat perjuangan penyetaraan perempuan dan laki-laki bukanlah persoalan yang teramat rumit. Seorang aktivis pemula saja dengan sangat fasih menunjukkan kelemahan Perdais ini. Apabila melihat dari isi Sabdatama, maka terdapat tradisi yang tak mungkin mudah untuk diubah, selain berbagai pihak di Keraton sangat mungkin memiliki kepentingan – kepentingan di balik fenomena Perdais secara tekstual. pada dasarnya

¹⁰⁸ Dikutip dari <https://indonesiana.tempo.co/read/46402/2015/08/24/mukhotibmd/perda-istimewa-diy-diskriminatif> diakses pada tanggal 11 februari 2016, dalam pemberitaan berjudul “Perda Istimewa DIY Diskriminatif” pada tanggal 24 Agustus 2015

¹⁰⁹ *Ibid.*

Sabdatama ini pun tidak memiliki menjelaskan secara tersurat bahwa Raja harus lah seorang pria, justru hal ini dapat mengindikasikan bahwa Kesultanan Mataram pada dasarnya gentar terhadap adanya Pasal 18 ayat 1 huruf m dari UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta. Apabila kita mengartikan kata “raja” dalam KBBI sendiri mempunyai arti: “penguasa tertinggi pada suatu kerajaan (biasanya diperoleh sebagai warisan); orang yang mengepalai dan memerintah suatu bangsa atau negara.”¹¹⁰ Sehingga menurut hemat penulis, justru dengan dikeluarkannya Sabdatama maupun Sabda Raja, ditambah lagi bahwa pada KBBI sendiri mengartikan bahwa raja adalah penguasa tertinggi pada suatu kerajaan (biasanya diperoleh sebagai warisan), maka hal tersebut menambah pemaknaan ganda dan UU No.13 Tahun 2012 tersebut semakin memojokkan kharisma dari Sultan Hamengku Buwono X.

¹¹⁰ Dikutip dari <http://kbbi.web.id/raja> diakses pada tanggal 13 Februari 2016

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

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

1. Mekanisme dari penetapan Gubernur dan 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 menjadi calon gubernur dan 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 dapat menjadi gubernur adalah penerus tahta dari

Sultan Hamengku Buwono, dan yang menjadi wakil gubernur adalah tahta dari Pakualaman.

2. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta mengandung unsur diskriminatif, hal ini tertera pada Pasal 18 huruf m yang menyebutkan bahwa: “menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak.” Dimana dalam pasal tersebut tersirat bahwa perlunya menyebutkan “istri” namun tidak menyebutkan hal pengganti dari kata “istri” tersebut yaitu “suami” yang dimana tentunya hal tersebut secara tersirat mengandung unsur diskriminatif. Selanjutnya sekali pun Sultan Hamengku Buwono X telah mengeluarkan Sabdatama dan Sabda Raja tidak membuahkan hasil apa pun, yang justru menciptakan sebuah indikasi bahwa Kesultanan Mataram gentar terhadap Pasal tersebut. Karena pada KBBI, secara garis besar pengertian dari “raja” adalah seseorang yang menguasai suatu kerajaan, tanpa mengartikan apakah raja tersebut laki – laki atau perempuan.

B. Saran

1. Perlu adanya uji materil terhadap Pasal 18 huruf m, terhadap isi dari pasal tersebut, sehingga apabila penerus tahta dari Kesultanan Hamengku Buwono tidak memiliki penerus (secara garis vertikal)

yang notabene nya seorang pria, maka hal tersebut akan berdampak meluas bagi stabilitas masyarakat Yogyakarta.

2. Pada dasarnya aturan yang bersifat Keistimewaan ini lambat laun dapat memicu gerakan separatis, sehingga harusnya pembuat undang – undang memperhatikan bagaimana undang – undang yang bersifat khusus ini nantinya tidak menimbulkan kecemburuan dari daerah – daerah yang merasa dirinya perlu juga mendapatkan perlakuan yang sama.
3. Memperhatikan adanya kekhususan dalam UU Keistimewaan Yogyakarta, maka perlu adanya pertimbangan filosofis terkait pada falsafah negara Indonesia terutam pada sila ke-5 yang berbunyi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga tidak menimbulkan disintegrasi sosial dari masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Terjemahan, Nusa Media, Bandung, 2011
- 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*, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007
- Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendikia, Bandung, 2012
- Lembaga Administrasi Negara, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2008
- Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009
- Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007
- Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005
- M. Quraisy Shihab, *Tafsir Al-Misbah, Pesan, Kesan, dan Keserasian Al-Qura'an*. Vol. 2, Lentera Hati, Jakarta, tahun 2006
- Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia, Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Jogjakarta, UII Press, 2010
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, 2014
- Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusamedia, Bandung, 2013
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005
- Ni'matul Huda, *Pengawan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2007

- Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta Timur, 2011
- Nurul Qamar, *HAM dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013
- PKKOD-LAN, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah-Lembaga Administrasi Negara, 2008
- Rhona K.M. Smith dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta
- Salim Bahreisy, *Tarjamah Riadhus Shalihin I*, Cetakan keempat, Penerbit PT Alma'arif, Bandung, 1978
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet.3, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983
- Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1984

Perundang – undangan

- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Data Elektronik

- Dikutip dari [http:// pendidikan-diy.go.id/ dinas_v4/ index.php?view=baca_isi_lengkap&id_p=1](http://pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/index.php?view=baca_isi_lengkap&id_p=1), diakses pada tanggal 7 Desember 2015
- Dikutip dari <https://indonesiana.tempo.co/read/46402/2015/08/24/mukhotibmd/perda-istimewa-diy-diskriminatif> diakses pada tanggal 11 februari 2016, dalam pemberitaan berjudul “Perda Istimewa DIY Diskriminatif” pada tanggal 24 Agustus 2015

Dikutip dari <http://news.detik.com/berita/2835991/soal-jabatan-gubernur-sri-sultan-uu-keistimewaan-diy-diskriminatif> diakses pada tanggal 13 Februari 2016, di dalam pemberitaan berjudul “Soal Jabaran Gubernur Sri Sultan UU Keistimewaan DIY Diskriminatif” pada tanggal 17 Februari 2015

Dikutip dari <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/03/07/058647802/8-butir-sabdatama-sultan-dan-kisruh-politik-yang-melatarinya> diakses pada tanggal 13 Februari 2016, di dalam pemberitaan berjudul “8 Butir Sabdatama Sultan dan Kisruh Politik Yang Melatarinya” pada tanggal 06 Maret 2015

Dikutip dari <http://jogja.tribunnews.com/2015/03/06/sabdatama-dari-raja-yogya-ini-isinya> diakses pada tanggal 13 Februari 2016, dalam pemberitaan berjudul “Sabdatama Dari Raja Yogya Ini Isinya” pada tanggal 06 Maret 2015

Dikutip dari <http://www.harianjogja.com/baca/2015/04/01/keistimewaan-diy-sultan-bantah-uu-keistimewaan-diskriminasi-590375> diakses pada tanggal 13 Februari 2016, dalam pemberitaan berjudul “Keistimewaan DIY: Sultan Bantah UU Keistimewaan Diskriminasi” pada tanggal 01 April 2015

Dikutip dari <http://kbbi.web.id/raja> diakses pada tanggal 13 Februari 2016

Dikutip dari http://www.pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/?view=baca_isi_lengkap&id_p=1 diakses pada tanggal 01 Maret 2016