

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 ‘meleak-kan’ 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.

