

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

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

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

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

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

---

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

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

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

“Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hossein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara. Dari 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:<sup>4</sup>

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Pasal 18B ayat (1)

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

## **B. Rumusan Masalah**

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

---

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

### C. Tujuan Penelitian

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

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

### D. Tinjauan Pustaka

#### 1. Negara Kesatuan dengan Desentralisasi

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

#### 4. Pemilihan Kepala Daerah

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

## **E. Metode Penelitian**

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

### **1. Fokus Penelitian**

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

### **2. Sumber Data**

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

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

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

---

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

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

karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penulisan skripsi ini

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

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

## **F. Kerangka Skripsi**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

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

---

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

## **BAB II :TINJAUAN PUSTAKA**

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

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

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

## **BAB IV : PENUTUP**

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