

**PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI**



SKRIPSI

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH GELAR
STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM**

OLEH:

**KATON PRIYO WIBOWO
12340082**

PEMBIMBING:

- 1. NURAINUN MANGUNSONG, S.H., M.Hum.**
- 2. Dr AHMAD BAHIEJ, S.H., M.Hum.**

**ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

2016

ABSTRAK

Salah satu keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah terkait dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang melalui mekanisme penetapan dan bukan melalui pemilihan langsung seperti daerah lainnya. Hal ini dikarenakan adanya dua kerajaan yaitu Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang mempunyai sejarah panjang dalam proses kemerdekaan bangsa Indonesia. Proses pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur ini bukan hanya sekedar hadiah dari Pemerintah Indonesia terkait perjuangan dan pengorbanan selama zaman kemerdekaan saja, akan tetapi adalah dorongan dari masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta yang menginginkan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur diisi dan dijabat oleh Sultan dan Adipati yang bertahta. Proses demokrasi yang dijalankan di dalam Daerah Istimewa Yogyakarta terkait pengisian jabatan adalah proses demokrasi secara substansial dimana sudah adanya konsensus bersama dari seluruh elemen masyarakat yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Bukan demokrasi secara prosedural politik yang melalui mekanisme di dalam pemilu langsung, apakah proses pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan prinsi-prinsip demokrasi.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian lapangan (*field research*). Pengumpulan data yang dilakukan, yaitu dengan observasi dan wawancara dengan pihak Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman serta DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dan beberapa pihak yang terkait, serta pengumpulan dokumen Kasultanan dan Kadipaten Daerah Istimewa Yogyakarta. Pendekatan penelitian dalam permasalahan ini adalah pendekatan secara *juridic empirik*, yaitu dengan tinjauan peraturan perundangan-undangan terhadap fakta-fakta dan data di lapangan, serta dengan buku-buku dan sumber lainnya yang relevan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses demokrasi dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, yang pada awal disahkannya Undang-undang No. 13 Tahun 2012 adalah mengutamakan konsep tahta untuk rakyat, akan tetapi dilihat dari perjalanannya makna tahta untuk rakyat ini sudah mulai bergeser. Ada indikasi perebutan kekuasaan yang sudah tidak mencerminkan konsep demokrasi secara substansial Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena tidak terbukanya proses suksesi di dalam internal kerajaan yang terkesan rahasia dan tidak boleh ada yang intervensi.

Kata Kunci: Pengisian jabatan, Penetapan, Demokrasi.



SURAT PERNYATAAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Katon Priyo Wibowo

NIM : 12340082

Jurusan : Ilmu Hukum

Fakultas : Syariah dan Hukum

Judul : **Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah**

Istimewa Yogyakarta dalam Perspektif Demokrasi


Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi saya ini adalah benar asli hasil karya atau laporan penelitian yang saya lakukan sendiri dan bukan plagiasi dari hasil karya orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Yogyakarta 20 Juni 2016



Penyusun


Katon Priyo Wibowo

Nim: 12340082



SURAT PERSETUJUAN TUGAS AKHIR

Hal : Surat Persetujuan Skripsi/Tugas Akhir

Kepada:

Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum wr. wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk, dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Katon Priyo Wibowo

NIM : 12340082

Judul Skripsi : **Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Pesperktif Demokrasi**

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Jurusan/Program Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Bidang Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi/tugas akhir Saudara tersebut diatas segera dimunaqasyahkan.

Demikian untuk dimaklumi, atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum wr. wb

Yogyakarta, 20 Juni 2016

Pembimbing I

Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum.

NIP. 19770107 200604 2 002



SURAT PERSETUJUAN TUGAS AKHIR

Hal : Surat Persetujuan Skripsi/Tugas Akhir

Kepada:

Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum wr. wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk, dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Katon Priyo Wibowo

NIM : 12340082

Judul Skripsi : **Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perspektif Demokrasi**

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Jurusan/Program Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Bidang Ilmu Hukum.

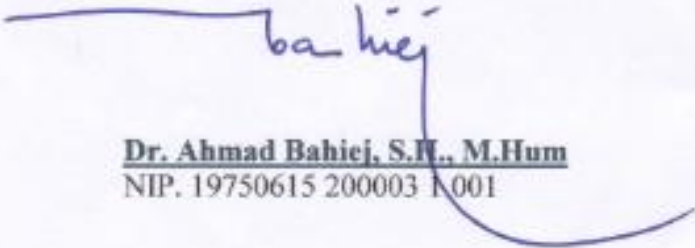
Dengan ini kami berharap agar skripsi/tugas akhir Saudara tersebut di atas segera dimunaqasyahkan.

Demikian untuk dimaklumi, atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum wr. wb

Yogyakarta, 26 Mei 2016

Pembimbing II


Dr. Ahmad Bahiej, S.H., M.Hum
NIP. 19750615 200003 1 001



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : Un.02/DS/PP.00.9/293/2016

Tugas Akhir dengan judul : PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : KATON PRIYO WIBOWO
Nomor Induk Mahasiswa : 12340082
Telah diujikan pada : Selasa, 28 Juni 2016
Nilai ujian Tugas Akhir : A-

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR

Ketua Sidang

Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum.
NIP. 19751010 200501 2 005

Penguji I

Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.
NIP. 19730825 199903 1 004

Penguji II

Budi Ruhiatudin, S.H., M.Hum.
NIP. 19730924 200003 1 001

Yogyakarta, 28 Juni 2016
UIN Sunan Kalijaga
Fakultas Syari'ah dan Hukum
DEKAN



Dr. H. Syafiq Muhammad Hanafi, M.Ag.
NIP. 19670518 199703 1 003

MOTTO

“BELAJAR, BERAMAL, BERMANFAAT”

**“TIDAK ADA MIMPI YANG TERLALU BESAR DAN TIDAK ADA
PEMIMPI YANG TERLALU KECIL”**

**“SEBAIK-BAIK MANUSIA ADALAH YANG PALING BERMANFAAT
BAGI MANUSIA” (HR. AHMAD, ATH-THABRANI, AD-DARUQTNI)**

HALAMAN PERSEMBAHAN

Karya ini ku persembahkan kepada:

Kedua orang tua ku tercinta, Bapak Edi Priyono dan Ibu Naumi Suramini.

Adikku tersayang Cahya Prinaning Tyas, Woro Peni, Jaysul Arya Kundalini.

Teman-teman seperjuangan yang ku sayangi Keluarga Mahasiswa Bantul, Ilmu Hukum C 2012, dan LKBH Pandawa.

Seluruh Dosen kampus tercinta UIN Sunan Kalijaga, khususnya Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Puji syukur penyusun ucapkan kepada Allah SWT Yang Maha Kuasa, atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusun dapat menjalankan kewajiban sebagai mahasiswa untuk menyelesaikan tugas akhir perkuliahan Strata satu, yaitu skripsi. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad SAW yang telah menolong manusia dari zaman jahiliyah menuju zaman islamiyah yang rahmatan lil alamin.

Proses penyusun skripsi ini telah melalui banyak hambatan dan penuh liku-liku sehingga penyusun harus selalu semangat dan bekerja keras dalam menyusun skripsi ini. Penyusun menyadari telah banyak pihak yang berjasa dalam membantu kelancaran proses penyusunan skripsi ini. Oleh karena itu, penyusun ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Drs. K.H. Yudian Wahyudi, M.A., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Dr., H. Syafiq Mahmadah Hanafi, M. Ag. selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Dr. Ahmad Bahiej, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

4. Bapak Faisal Lukman Hakim, S.H., M.Hum., selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
5. Bapak Prof. Makhrus Munajat, S.H., M. Hum. selaku Dosen Pembimbing Akademik.
6. Ibu Nurainun Mangunsong. S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang selalu memberikan motivasi, dukungan, masukan, serta kritik-kritik yang membangun sehingga penyusun dapat menyelesaikan studi di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
7. Bapak DR. Ahmad Bahiej, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang selalu memberikan motivasi, dukungan, masukan, serta kritik-kritik yang membangun sehingga penyusun dapat menyelesaikan studi di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
8. Seluruh Bapak dan Ibu Staf Pengajar/Dosen yang telah dengann tulus ikhlas membekali dan membimbing penyusun untuk memperoleh ilmu yang bermanfaat bagi masa depan.
9. Bapak KRT Kusumaparasto, selaku Penghageng Kabudayan Puro Pakualaman yang telah dengan tulus ikhlas memberikan informasi, memberikan dukungan, semangat serta motivasi dalam mengerjakan skripsi ini.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
PERSETUJUAN SKRIPSI.....	iv
LEMBAR PENGESAHAN	vi
HALMAN MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	12
D. Telaah Pustaka.....	13
E. Kerangka Teoritik.....	17
F. Metode Penelitian	28
G. Sistematika Pembahasan.....	33

BAB II TINJAUAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DALAM

BINGKAI NEGARA KESATUAN	35
A. Sistem Pemerintahan	35
B. Pelaksanaan Otonomi Daerah.....	47
C. Pemilihan Kepala Daerah	62
D. Teori Demokrasi	79
E. Perbandingan dengan Negara Kesatuan Eropa Prancis.....	88

BAB III PEMERINTAHAN DIY DAN PROSES

PENGISIAN JABATAN DAN PERTANGGUNG JAWABAN.....	95
A. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	95
B. Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta	103
1. Periode 1945-1950	111
2. Periode 1950-1959	114
3. Periode 1959-1999	117
4. Periode 1999-2012	117
5. Periode 2012-sekarang.....	118
C. Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur.....	119

BAB IV ANALISIS PENGISIAN JABATAN GUBERNUR

DAN WAKIL GUBERNUR DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI.....	141
---	------------

BAB V PENUTUP	165
A. Kesimpulan.....	165
B. Saran	164
DAFTAR PUSTAKA	170
LAMPIRAN	173



10. Kepada Romo Tirun/KRT Jatiningrat selaku Penghageng Dwarapura Kasultanan Yogyakarta, yang telah tulus ikhlas memberikan informasi dan dukungan serta motivasi dalam mengerjakan skripsi ini.
11. Para responden yang dengan tulus ikhlas memberikan informasi yang dibutuhkan oleh penyusun, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
12. Kedua orang tua penyusun, Bapak Edi Priyono dan Ibuk Naumi Suramini yang selalu memberikan motivasi dan doa, tetapi tidak diberikan kesempatan oleh Allah SWT untuk menyaksikan studi penyusun sampai dengan selesai dan Ibu Torisah yang selalu memberikan motivasi dan doa kepada penyusun, serta memberikan kebebasan kepada penyusun untuk memilih jalan hidup yang terbaik.
13. Adik penyusun, Cahya Prinanagning Tyas, Woro Peni dan Jaysul Arya Kundalini. Semoga selalu diberi ketabahan dan diberikan masa depan yang terbaik oleh Allah SWT.
14. Kepada sedulur-sedulur KMB (Keluarga Mahasiswa Bantul), antara lain: Rian, Baskoro, Habib, Ana, Hayi, Purnomo, dan yang lainnya yang tidak penyusun bisa sebut namanya terimakasih sudah menemani perjuangan penyusun dalam menyusun skripsi ini, semoga silaturahmi kekeluargaan kita bisa sampai akhir hayat.
15. Kepada rekan-rekan LKBH (Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum) Pandawa, antara lain: Bapak Muhamad Novweni, S.H., Bapak Ricky Novrico, S.H., Bapak Prajaka Sindung Jaya, S.H., Mas Ferry Okta Irawan, S.H., M.H., Mas Fathur Rohim, S.H., Mas Sufriadi, S.H., M.H. yang telah memberikan

banyak ilmu dan pengalaman, serta rekan-rekan *volunteer* seperjuangan, Mas Gracia, Riris, Hendri, Esty, Roy, Faiq, Akbar, Imron, Dika, Bangkit, Alia, Minarsih, May yang telah berjuang bersama merintis dan membangun LKBH Pandawa bersama. Semoga cita-cita kita semua tercapai..

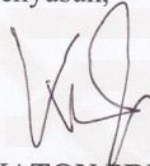
16. Kepada Alfan Fairus Syifa dan Gayuh Mulyono yang telah berjuang bersama-sama dan jatuh bangun dalam membuat skripsi, serta banyak membantu penelitian penyusun ini. Semoga kita selalu dipermudah oleh Allah SWT.
17. Kepada teman-teman KOMJAN DIY dan Satgas Anti Narkoba BNNP DIY yaitu: mas Andi, Farhan, Erny, dan yang lain yang tidak bisa penyusun sebut satu persatu. yang selalu memotivasi penyusun dalam menyelesaikan skripsi ini.
18. Kepada teman-teman seperjuangan pupuk komed, restu, nurul, sulaiman dan niam. Semoga kalian cepat menyusul untuk wisuda
19. Kepada teman-teman Ilmu Hukum dan IH C, yang telah berjuang dan menimba ilmu bersama. Semoga semua cita-citanya tercapai.
20. Semua pihak yang telah membantu penyusun dalam menulis skripsi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak dapat penyusun sebutkan satu per satu.

Walaupun penyusun telah bekerja keras menyusun skripsi ini, penyusun menyadari akan ketidaksempurnaan dari skripsi ini. Oleh karena itu, penyusun dengan segala kerendahan hati sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari pembaca sekalian. Penyusun berharap skripsi ini dapat

memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan untuk perkembangan ilmu hukum perdata pada khususnya.

Yogyakarta, 20 Juni 2016

Penyusun,



KATON PRIYO WIBOWO

NIM. 12340082



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
PERSETUJUAN SKRIPSI	iv
LEMBAR PENGESAHAN	vi
HALMAN MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	12
D. Telaah Pustaka.....	13
E. Kerangka Teoritik.....	17
F. Metode Penelitian.....	28
G. Sistematika Pembahasan	33

BAB II TINJAUAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DALAM

BINGKAI NEGARA KESATUAN	35
A. Sistem Pemerintahan	35
B. Pelaksanaan Otonomi Daerah	47
C. Pemilihan Kepala Daerah	62
D. Teori Demokrasi	79
E. Perbandingan dengan Negara Kesatuan Eropa Prancis	88

BAB III PEMERINTAHAN DIY DAN PROSES

PENGISIAN JABATAN DAN PERTANGGUNG JAWABAN	95
A. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta	95
B. Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta	103
1. Periode 1945-1950	111
2. Periode 1950-1959	114
3. Periode 1959-1999	117
4. Periode 1999-2012	117
5. Periode 2012-sekarang	118
C. Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur	119

BAB IV ANALISIS PENGISIAN JABATAN GUBERNUR

DAN WAKIL GUBERNUR DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI	141
--	------------

BAB V PENUTUP.....

A. Kesimpulan.....	166
--------------------	-----

B. Saran.....169

DAFTAR PUSTAKA.....170

LAMPIRAN.....173



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya, ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain, dikemukakan bahwa “oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechsgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.” Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerahpun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.¹

Pada perubahan tahap II UUD 1945, yaitu pada tanggal 18 Agustus 2000, dalam Sidang Tahunan MPR menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A,

¹Dedy Supriady Brantakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*,(Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 1.

Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IX, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab XI, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, dan Pasal 36C UUD 1945. Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah.²

Bagir Manan menyatakan bahwa perubahan Pasal 18 UUD 1945, baik secara struktur maupun substansi perubahan tersebut sangatlah mendasar. Secara struktur, Pasal 18 (lama) sama sekali diganti baru. Pasal 18 UUD 1945 setelah perubahan terlihat lebih rinci dibandingkan dengan Pasal 18 sebelum perubahan. Selain itu, penjelasan UUD 1945 yang selama ini juga merupakan bagian dari Pasal 18 UUD 1945 telah dihapus. Bagir Manan menyatakan bahwa penjelasan Pasal 18 UUD 1945 merupakan bentuk “keganjilan”, “kerancuan” bahkan “anomali” bagi Pasal 18 itu sendiri sehingga dengan dihapusnya ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, maka satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan daerah adalah Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa terdapat 4 prinsip yang mendasari ketentuan Pasal 18 UUD 1945, yaitu:

1. Prinsip pembagian daerah yang bersifat hirarkis pada ayat (1);
2. Prinsip otonomi dan tugas pembantuan pada ayat (2);
3. Prinsip demokrasi pada ayat (3) dan ayat (4); dan

² Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Khusus*, (Bandung : PT Refika Aditama, 2013), hlm.44.

4. Prinsip otonomi seluas-luasnya pada ayat (5).

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam terbitan resminya mengenai Panduan dalam memasyarakatkan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ada 7 prinsip yang menjadi paradigma dan arah politik yang mendasari Pasal 18, dan Pasal 18B UUD 1945, yaitu:

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2))
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5))
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 ayat (1))
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2))
5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1))
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (2))
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18B ayat (2))³

Otonomi daerah merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan teori demokrasi yang diaplikasikan melalui teori desentralisasi. Artinya otonomi daerah itu sendiri lahir dari desentralisasi, sedangkan desentralisasi itu sendiri lahir dari implementasi esensi demokrasi. Di Indonesia masalah demokrasi diatur dalam

³*Ibid.*, hlm. 46.

Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Secara *etimologis*, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Belanda yaitu *de*: lepas dan *centerum*: pusat. Jadi, berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Adapun istilah *autonomie* berasal dari bahasa Yunan, yakni *autos* “sendiri”, *nomos* ‘undang-undang’. Dengan demikian, otonomi berarti “perundang-undangan sendiri” (*zelfwetgeving*).⁴

Perubahan paradigma otonomi daerah yang ditandai dengan terbitnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diperbarui melalui Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan diperbarui melalui Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan adanya perubahan terkait dengan poin pemilihan kepala daerah yang akhirnya dirubah lagi dengan Undang-undang No. 2 Tahun 2015 dan dirubah lagi dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Menandakan bahwa dinamika politik hukum pemerintahan daerah yang sangat dinamis dan penuh dengan tantangan kedepan untuk menyelesaikannya, ternyata masih menyisahkan polemik yang cukup hangat untuk menjadi kajian.

Otonomi daerah menjadi kosakata baru bagi sebagian besar penduduk Indonesia setelah pemerintah mengesahkan Undang-undang pada tahun 1999 yang berkenan dengan pemerintahan daerah kemudian Undang-undang tersebut direvisi pada tahun 2004 dengan tidak mengubah nama, yakni Undang-undang

⁴Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm.32.

No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.⁵ Serta direvisinya menjadi Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan dirubah lagi menjadi Undang-undang No. 5 Tahun 2015 dan dirubah lagi menjadi Undang-undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Daerah istimewa merupakan istilah yang sangat populer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun dalam khasanah desentralisasi di Indonesia, setidaknya sebagai status yang melekat bagi provinsi Aceh dan Yogyakarta. Secara substansif status istimewa sebenarnya tidak berbeda dengan status otonomi khusus, yang belakangan diberikan kepada Nanggroe Aceh Darusalam dan Papua. Menurut Eko Sutoro, 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 (sebagai ibukota negara).

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) sebelum mengidentifikasi “hak asal-usul” dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *zelfbestuurende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Ke dua susunan pemerintahan tersebut meskipun tunduk pada tingkat berbagi pemerintahan Hindia Belanda, akan tetapi sebenarnya merupakan susunan pemerintahan asli Indonesia. *Landsshaap* dan *volksgemeenschap* bukan merupakan sebuah susunan pemerintahan bentukan atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pemerintahan Hindia Belanda,

⁵ Bungaran Antonius Simanjuntak, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), hlm.1.

melainkan pemerintahan yang diciptakan dan dijalankan oleh kaum “bumi putera.”

Berkaitan dengan hal tersebut, The Liang Gie bahwa penjelasan tersebut memperluas isi Pasal 18 UUD 1945, lebih lanjut Liang Gie mengatakan walaupun penjelasan resmi menyatakan demikian, akan tetapi sejarah menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dalam Negara Republik Indonesia sampai saat ini ternyata bahwa desa dan *Volksgemeenschappen* tidak pernah dianggap sebagai daerah istimewa, sehingga daerah istimewa hanya ditinjau terhadap *zelfbestuurende landschappen*.

Selanjutnya, dalam alinea terakhir penjelasan Pasal 18 UUD 1945 berbunyi: Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala aturan negara mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut. Sebenarnya sudah terdapat petunjuk bahwa “memandang yang mengingat: itu berarti “menghormati”. Jadi konsekuensi dari jaminan yang diberikan oleh UUD 1945 tersebut adalah bahwa setiap aturan negara atau peraturan perundang-undangan mengenai “daerah bersifat istimewa” itu haruslah tidak mengabaikan hak asal-usul daerah tersebut.⁶

UUD 1945 mengakui kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang telah dimilikinya sejak

⁶ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 44.

semula (hak yang bersifat *authochtoon*), atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Perwujudan dan hak asal-usul atau yang bersifat *authochtoon* itu bisa bermacam-macam. Hak untuk memberikan beban kewajiban tertentu kepada masyarakat, dan dapat pula berupa hak untuk menentukan sendiri cara pengangkatan dan pemberhentian pimpinan daerah, dan lain-lain.

Manifestasi dari yang terakhir ini, sampai saat ini masih berlaku dan menjadi polemik dalam penentuan keistimewaan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Inilah barangkali perwujudan satu-satunya hak asal-usul yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, selebihnya pada umumnya berasal dari pemberian pemerintah, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus berbagai urusan rumah tangga daerah, seperti halnya Pemerintah Provinsi lainnya. Tetapi dari bermacam-macam hak itu secara garis besarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok, yakni: Pertama, hak asal-usul yang menyangkut struktur kelembagaan, yang tersirat dari kata-kata “susunan asli”, ke dua, hak asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin; dan ke tiga, hak asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan masyarakat.⁷

Sebagaimana tertuang dalam penjelasan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dinyatakan bahwa status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah

⁷*Ibid.*, hlm. 50.

pendirian negara bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan kebhinekaan dalam ketunggalikaan sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat yang majemuk, baik etnik, agama maupun adat istiadat. Pilihan itu membawa masyarakat Yogyakarta menjadi bagian kecil dari masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, Keistimewaan DIY harus mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial yang berprikeadilan.

Pengaturan keistimewaan meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, Kebudayaan, Pertanahan, dan Tata Ruang. Dengan demikian, Pemerintah Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang Pemerintah Daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh Pemerintah daerah Kabupaten/Kota DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu yang menjadi simbol keistimewaan DIY adalah terkait dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, yang menjadi hak dari internal

Kasultanan dan Kadipaten itu sendiri dimana Raja dari Kasultanan menjadi Gubernur dan Raja dari Puro Pakualaman menjadi Wakil Gubernur. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur merupakan isu yang paling krusial pada saat penyusunan undang-undang keistimewaan Yogyakarta. Munculnya pro dan kontra tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan berbagai argumentasi yang menyertainya mau tidak mau berimbas pada proses penyusunan undang-undang keistimewaan. Namun demikian melalui Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 ini Sultan Hamengku Buwono dan KGPAA Paku Alam yang bertakhta secara otomatis ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan ketentuan yang menyatakan bahwa yang berhak menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta maka sudah barang tentu Pemerintah hanya mengakui Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Dengan demikian siapapun dan pihak manapun (terutama dari internal Kasultanan dan Pakualaman) tidak akan diajukan atau diterima pengajuannya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur apabila bukan Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertakhta. Hal tersebut secara yuridis memperkuat legitimasi kedudukan Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai yang berhak diajukan sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur.⁸

Ketentuan tersebut sudah barang tentu membawa konsekuensi logis bagi Kasultanan dan Kadipaten Paku Alam untuk melakukan penataan kelembagaan

⁸*Ibid.*, hlm. 87.

dan paugeran, terutama berkaitan dengan suksesi kepemimpinan internal. Sehingga diharapkan tidak akan muncul konflik internal di kelak kemudian hari. Selain itu juga akan dihasilkan seorang pemimpin yang memang pantas dan layak, tidak hanya menjadi pemimpin dan pengayom bagi kerabat Kasultanan dan Pakualaman, namun juga bagi masyarakat Indonesia.⁹

Dalam mekanisme yang dijelaskan dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Keistimewaan Yogyakarta yang dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (1) terkait tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, tetapi yang menjadi polemik sekarang adalah terkait dengan suksesi yang ada di dalam internal Kasultanan dan Puro Pakualaman itu sendiri. Di dalam Internal Kasultanan yang kita tau sendiri, bahwa dalam adat istiadat yang ada di dalam Kasultanan sendiri dimana sejak awal dibentuknya Kasultanan Yogyakarta bahwa yang berhak untuk menjadi seorang Raja adalah seorang laki-laki, permasalahannya sekarang di Internal Kasultanan itu sendiri bahwa Sultan Hamengku Buwono X tidak mempunyai seorang putra, dan permasalahannya semakin rumit, dimana beberapa waktu lalu Sultan Hamengku Buwono mengeluarkan Sabda Raja dimana isinya mengangkat putri sulungnya GKR Pembayun menjadi putri mahkota yang bergelar GKR Mangkubuwu, dimana dalam hal ini memicu adanya pertentangan di dalam internal Kasultanan itu sendiri, dimana para adik dari Sultan Hamengku Buwono X dan kerabat Kasultanan tidak menyetujuinya, dan tetap berpegang teguh pada prinsip paugeran atau adat istiadat yang ada dalam internal Kasultanan, dimana yang berhak menjadi seorang Raja adalah dari garis laki-laki.

⁹*Ibid.*, hlm. 88.

Di dalam internal Puro Pakualaman pun demikian dimana Raja yang dilantik beberapa waktu lalu, yang menggantikan Paku Alam IX masih meyisahkan polemik di dalam internal Puro Pakualaman dimana para pihak yang mempunyai kepentingan di dalam Puro Pakualaman, tidak terima dengan keputusan dari beberapa pihak internal Pakualaman untuk mengangkat RM. Wijoseno Hario Bimo anak dari KGPAA Paku Alam IX menjadi KGPAA Paku Alam X menggantikan ayahnya yang wafat.

Tentunya internal Kasultanan dan Puro Pakualaman telah memprediksi siapa yang akan menjadi Raja nantinya yang sesuai dengan paugeran atau ketatanegaraan adat, karena hal ini akan berimbas pada pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang disesuaikan dengan mekanisme dan prosedur yang diatur di dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimwa Yogyakarta.

Berdasarkan uraian permasalahan yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang terkait dengan suksesi di dalam internal Kasultanan dan Puro Pakualaman yang mencerminkan demokrasi dalam hal musyawarah mufakat, yang berimplikasi terhadap pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Maka penyusun tertarik membahas permasalahan ini dengan judul: “ **Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perspektif Demokrasi.**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan masalah diatas, maka dapat disimpulkan beberapa pokok masalah yang menarik untuk dikaji dan dianalisis diantaranya adalah:

Apakah proses pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dan suksesi Raja di dalam internal Kasultanan dan Puro Pakualaman sudah sesuai prinsip demokrasi?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan

Penelitian ini adalah kegiatan ilmiah yang mempunyai tujuan-tujuan yang tidak terlepas dari rumusan masalah, adapun tujuan dari penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

Untuk menjelaskan mengenai suksesi pemilihan Sultan dan Adipati di dalam internal Kasultanan dan Puro Pakualaman, yang masih menggunakan paugeran sebagai landasannya dalam perspektif demokrasi.

2. Kegunaan

Adapun kegunaan suatu penelitian dikatakan dapat memiliki kegunaan apabila memiliki faedah-faedah secara keilmuan dan dapat bermanfaat, adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

- a. Secara teoritis, kegunaan penelitian ini adalah dapat memberikan informasi dasar-dasar pengisian jabatan di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah istimewa, dan berguna bagi para pembaca.

- b. Secara praktis, penelitian ini berguna bagi penambahan wawasan para civitas akademi di fakultas hukum, serta memberikan landasan pemikiran terkait dengan sistem daerah otonomi istimewa dan bagaimana eksistensi ketatanegaraan adat di dalam daerah otonomi yang bersifat istimewa.

D. Telaah Pustaka

Untuk mendukung penelitian ini ada beberapa karya ilmiah dari penelitian lain yang berkaitan dengan penelitian ini, adalah skripsi yang disusun oleh Nora Hilma Sari “Analisis Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.”¹⁰ Penelitian ini lebih menekankan kepada mekanisme pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur ditinjau dari normatif yuridis nya, dimana pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur ini merupakan hak istimewa yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, menjelaskan mengenai aturan prosedural pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang merupakan hak istimewa dari Sultan Kasultanan Yogyakarta dan Adipati Puro Pakualaman, tanpa meninggalkan asas demokrasi. Perbedaan dengan skripsi yang akan saya bahas adalah terkait tentang sistem ketatanegaraan adat yang ada dalam internal kerajaan yang akan berimplikasi kepada pengisian jabatan Gubernur dan wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁰ Nora Hilma Sari, “Analisis Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Skripsi* diterbitkan oleh Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2014.

Karya ilmiah selanjutnya adalah skripsi karya, Mochammad Shochin Muttaqin yang berjudul “Analisis Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konteks Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.”¹¹ Dalam skripsi ini menjelaskan mengenai pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur yang berbeda dengan daerah yang lainnya, dalam hal ini skripsi ini lebih fokus kepada kajian daerah istimewa dalam undang-undang pemerintah daerah, dimana daerah istimewa mempunyai hak istimewa dalam menentukan pemilukalda yang berbeda dengan provinsi lainnya. Perbedaan dengan skripsi yang akan penyusun bahas adalah terkait dengan kajian analisisnya dimana di dalam skripsi ini lebih menganalisis terkait dengan konteks undang-undang pemerintahan daerahnya, sedangkan penyusun akan membahas dalam perspektif demokrasi dalam pengambilan keputusan di dalam internal kraton, terkait dengan suksesi kepemimpinannya.

Karya ilmiah selanjutnya adalah skripsi karya, Arifah Ayu Chandra Dewi yang berjudul “Keterbengkalian RUU Keistimewaan Yogyakarta Perspektif Siyasah.”¹² Berdasarkan hasil penelitian tersebut telah diperoleh kesimpulan bahwa, ada beberapa alasan terkait penundaan pemerintah pusat dalam pengesahan RUUK Yogyakarta, dimana pemerintah pusat beranggapan bahwa sekarang adalah zaman demokrasi dimana semua daerah harus equal dalam

¹¹ Mochaamad Shochin Muttaqin, “Analisis Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konteks Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, *Skripsi* Diterbitkan oleh Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2010.

¹² Arifah Ayu Chandra Dewi, “Keterbengkalain RUU Keistimewaan Yogyakarta Perspektif Siyasah”, *Skripsi* Diterbitkan oleh Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2012.

memandang demokrasi terkait dengan pemilukada, dan salah satu indikasi keterbengkalian pengesahan RUUK ini diantaranya adalah faktor politik transaksional sistemik dalam pengesahan RUUK oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Perbedaan dengan skripsi yang penyusun akan kaji adalah terkait dengan mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

Karya ilmiah selanjutnya adalah skripsi karya, Wardatuzahro dengan judul, “Status dan Pelaksanaan Pemerintah Yogyakarta dengan Keistimewaan Dalam Perspektif Islam.”¹³ Dalam skripsi ini, penyusun mengangkat permasalahan status keistimewaan yang disandang oleh Daerah Istimewa Yogyakarta serta terkait penyelenggaraan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta berhubungan dengan demokrasi yang berkembang dalam perspektif islam, dalam hal ini dapat diambil kesimpulan dari skripsi ini adalah penyusun, bahwa sistem pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta walaupun bersifat monarki tetapi tidak melepaskan yang namanya nilai-nilai demokrasi, dimana dalam hal ini demokrasi bukan hanya dilihat dalam segi prosedural saja tapi dalam segi substansial, dimana dalam hal ini rakyat lah yang menghendaki adanya pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dijabat secara turun temurun oleh Raja yang memimpin di Yogyakarta.

Karya tulis selanjutnya adalah skripsi yang ditulis oleh, Shella Marcellina dengan judul, “Penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut

¹³ Wardatuzahro, “Status dan Pelaksanaan Pemerintah Yogyakarta dengan Keistimewaan dalam Perspektif Islam”, *Skripsi* Diterbitkan oleh Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015.

Pandangan Partai Demokrat.”¹⁴ Berdasarkan penelitian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pandangan partai demokrat di dalam penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta pasca penetapan Undang-undang Keistimewaan, dimana partai demokrat yang menolak terkait dengan RUU keistimewaan tersebut sebelum disahkan, karena pandangan partai demokrat yang melihat bahwa sekarang adalah zamannya demokrasi dimana semua pemilihan terkait dengan pemimpin daerah harus diserahkan kepada rakyat sepenuhnya, melalui mekanisme pemilukada yang sama dengan daerah yang lainnya.

Karya tulis selanjutnya adalah skripsi yang ditulis oleh, Miftachul Jannah dengan judul, “Sistem Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta.”¹⁵ Berdasarkan penelitian tersebut penyusun mengangkat permasalahan mengenai bagaimana sistem pemerintahan di Yogyakarta pasca disahkannya undang-undang keistimewaan dimana dibagi menjadi beberapa ruang lingkup yaitu mengenai tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan pemerintahan DIY, budaya, pertanahan, dan tata ruang, disini penyusun menganalisa bagaimana sistem pemerintahan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta dan bagaimana hubungan struktur pemerintah pusat dengan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Penyusun juga menganalisa terkait

¹⁴ Shella Marcellina, “Penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Pandangan Partai Demokrat”, *Skripsi* diterbitkan oleh Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2014.

¹⁵ Miftachul Jannah, “Sistem Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Skripsi* diterbitkan oleh Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2014.

dengan hak istimewa yang dimiliki oleh pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terkait dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijelaskan di dalam Undang-undang No.13 Tahun 2012 tentang Kesitimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dari referensi-referensi yang dijadikan sebagai telaah pustaka bagi penyusun. Dapat diambil kesimpulan bahwa penelitian yang dilakukan oleh penyusun berbeda dengan yang dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Penelitian ini adalah penelitian yang baru dan dijamin keasliannya dan bukan merupakan plagiat dari hasil karya ilmiah lainnya.

E. Kerangka Teoretik

1. Negara Kesatuan

Konsep negara kesatuan (*unitary state*), adalah suatu negara yang tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan. Hubungan antara negara adalah *dependet* dan *subordinat*. Sedangkan politik hukum Pasal 18 UUD 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah-daerah di seluruh Indonesia. Sejalan dengan konsep tersebut, Bhenyamin Hoessein menyatakan, bahwa dalam konteks negara kesatuan penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi negara bangsa tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Artinya pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintahan di tanggannya secara sentralisasi

atau sebaliknya pemerintah daerah sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan.¹⁶

Soehino memberikan definisi atau penjelasan mengenai negara kesatuan sebagai berikut:

“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 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.

Kekuasaan para penguasa absolut dan masih dilaksanakannya asas sentralisasi (urusan pemerintah milik pemerintah pusat) dan asas konsentrasi (segala kekuasaan serta urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat). Dalam perkembangannya yang dikarenakan perkembangan pesat yang terjadi dalam suatu negara, yaitu semakin luasnya wilayah, urusan pemerintahan semakin kompleks, serta warga negaranya semakin banyak dan heterogen, maka di berbagai negara telah dilaksanakan asas dekonsentrasi (pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah) dalam rangka penyelenggaraan pemerintah di daerah.¹⁷

¹⁶ Didik Sukrisno, *Hukum Konstitusi Dan Konsep Otonomi*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 130.

¹⁷ Rusdianto Sesung *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, Dan Daerah Otonomi Khusus*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm. 10.

Dalam perkembangannya lebih lanjut juga di beberapa negara telah dilaksanakan asas desentralisasi (penyerahan urusan dari pemerintah pusat ke daerah otonom) untuk menjadi urusan rumah daerah otonom itu. Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan daerah-daerah otonom. Daerah otonom dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan lebih lanjut mengenai negara kesatuan yang didesentralisasikan tersebut dapat dilihat dari uraian yang dikemukakan oleh M.Solly Lubis berikut ini:

“Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan 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.”

Berkaitan dengan penjelasan sebelumnya, Edie Toet Hendratno menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara kesatuan dipegang sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Penjelasan Edie Toet Hendratno mengenai konsep negara kesatuan yang kedaulatan sepenuhnya dipegang pemerintah pusat adalah sebagai berikut:

“Negara kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu

pemerintah pusat. Kedaulatan sepenuhnya dari pemerintah pusat disebabkan karena di dalam negara kesatuan itu terdapat negara-negara yang berdaulat. Meskipun di dalam negara-negara kesatuan wilayah-wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian dalam bentuk negara federasi.”¹⁸

Pada saat ini suatu negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk.

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pusat itu. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Kepada daerah-daerah yang diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang kemudian 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.

Menurut C.F. Strong dalam Hendratno, bahwa esensi negara kesatuan adalah negara yang kedauatannya (*the sovereignty*) tidak terbagi-bagi atau dengan kata lain, kekuasaan pusatnya tak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain badan pembentuk undang-undang pusat.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 11.

Dengan demikian, berdasarkan penjelasan di atas maka dapat diketahui bahwa di dalam negara kesatuan, kekuasaan yang sebenarnya tetap berada dalam genggaman pemerintah pusat dan tidak dibagi-bagi. Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat walaupun dengan sistem desentralisasi.

Berikut ini penjelasan lebih lanjut mengenai negara kesatuan dan otonomi daerah di Indonesia:

“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.”¹⁹

2. Teori Otonomi Daerah Asimetris

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris didasari kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintahan. Ahli pertama yang memulai debat seputar desentralisasi asimetris adalah Charles Tarlton dari University of California, USA. Menurut tarlton.

“Pembeda inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagaian/daerah)

¹⁹*Ibid.*, hlm. 13.

dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh *“the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to the both the system as a whole and to the component units”*. Di sini, hubungan simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.”

Sementara, dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintah lokal *“possessed of varying degrees of autonomy and power”*. Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai pola asimetris, Tarlton menekankan, *“in the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole.”*²⁰

Melalui desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) atau juga yang dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*), wilayah-wilayah tertentu di dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain. Istilah desentralisasi asimetris ini sering dapat dipertukarkan dengan istilah otonomi yang digunakan oleh negara-negara yang mengalami masalah separatis. Dalam kaitan itulah, Van

²⁰Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 59.

Houten mendefinisikan otonomi (desentralisasi asimetris atau otonomi khusus) seperti berikut ini:

“Kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan atau wilayah yang khususnya secara etnis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak (yang diberikan kepada) masyarakat etnis atau penduduk dari suatu wilayah beretnis khusus tertentu, yang tidak memiliki kedaulatan (politik) sendiri, untuk melaksanakan suatu yuridiksi eksklusif.”

Irfan Ridwan Maksum mendefinisikan otonomi asimetris adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom di sebuah negara dengan prinsip tak sama dan tak sebangun. Sedangkan otonomi simetris diterapkan untuk semua daerah otonom dengan prinsip yang sama dan sebangun. Asimetris dalam pemahaman ini adalah asimetris struktur kelembagaan antar daerah otonom dan bukan daerah otonomi terhadap pemerintah pusat, atau bukan pula asimetris dalam hal penyerahan urusan belaka. Asimetris jenis ini secara otomatis terjadi jika dikerangkai oleh sistem federal. Indonesia adalah negara kesatuan. Bagaimana caranya menampung nilai monarki kalau secara logika antardaerah otonomi harus simetris otonominya. Sistem kesatuan yang menampung monarki dengan asimetris kelembagaan hanya bisa dilakukan dengan menempatkan

struktur monarki secara informal. Jadi, menempatkan struktur tersebut di luar struktur formal negara dan di luar sistem pemerintahan daerah, seperti desa dalam konsep yamin yang menganggapnya sebagai otonomi kaki dari sebuah negara.²¹

Di sinilah pentingnya otonomi khusus (sebagai bentuk desentralisasi politik asimetris), berperan sebagai jalan tengah. Di satu sisi, masyarakat tetap dapat melaksanakan hak-haknya untuk menentukan nasib sendiri dengan memanfaatkan ruang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan yang telah diciptakan melalui otonomi khusus tanpa harus merupakan acaman bagi negara yang berdaulat. Di sisi lain, pemerintah, khususnya pemerintah pusat, tidak perlu khawatir bahwa pelaksanaan otonomi khusus akan membawa kepada disintegrasi. Inilah yang dimaksud dengan *internal self determination* atau penentuan nasib sendiri secara internal.

Idealnya, desentralisasi asimetris untuk Indonesia tidak berdasarkan atas tuntutan-tuntutan sporadis dari daerah, tetapi merupakan desain yang dipersiapkan dengan matang yang mempertimbangkan seluruh aspek yang berbasis pada keunikan daerah. Pilihan desentralisasi asimetris adalah pilihan paling rasional untuk Indonesia. Pilihan lainnya yaitu sentralisasi dan desentralisasi simetris, yang sudah pernah dialami Indonesia, dan terbukti tidak mampu menghasilkan kesejahteraan dan demokrasi pada waktu yang bersamaan. Sentralisasi, walaupun dalam titik tertentu sukses menghadirkan kesejahteraan, tidak mampu memberikan jaminan demokrasi yang diperlukan dan menjadi

²¹*Ibid.*, hlm. 63.

tuntutan masyarakat yang semakin sejahtera. Pada sisi lainnya, desentralisasi simetris terbukti tidak mampu mengakomodasi kepentingan daerah yang beragam dan kompleks.

3. Teori Demokrasi

Teori politik jaman kuno membedakan tiga bentuk negara, yaitu: monarki, aristokrasi, dan demokrasi, dan teori modern tidak beranjak melampaui tiga pengelompokan ini. Konsep negara demokrasi dalam keputusan dikenal sebagai bentuk atau mekanisme bagaimana sistem pemerintahan dalam suatu negara dijalankan atau diselenggarakan sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Istilah “demokrasi” berasal dari Yunani kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM yang terambil dari dua suku kata. Yakni “*demos*” dan “*kratos*” atau “*cratien*”. Kata “demokrasi” (*democracy*) sebagaimana diuraikan yang berasal dari suku kata ini, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *cratos/cratien* yang berarti kekuatan atau kedaulatan (pemerintahan), sehingga konsep demokrasi dapat diartikan sebagai kedaulatan (pemerintahan) rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai kedaulatan (pemerintahan) dari rakyat oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Pendapat dari Burkens, memperjelas konsep demokrasi dengan mengemukakan syarat minimum demokrasi, sebagai berikut:

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia.
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih.

- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak kebebasan berpendapat dan berkumpul.
- d. Badan perwakilan mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana hak untuk ikut memutuskan (*mede beslissing recht*) dan/atau melalui wewenang pengawas.
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka.
- f. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.²²

Adanya suatu prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan batasan bahwa pemerintah dijalankan negara. Keberadaan berdasar atas paham kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang memegang kendali melalui pemilihan pemimpin pemerintahan dan sekaligus menentukan wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan guna mengawasi jalannya dan terselenggaranya pemerintahan negara. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Jimly Assidiqie bahwa, rakyatlah penentu akhir penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu negara. Hal itu mempertegas bahwa rakyat sebagai subyek pemilik negara yang mempunyai kedaulatan atas kekuasaan atas negara. Keberadaan negara biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan atas konsepsi negara hukum dan demokrasi. Namun, arti dan makna demokrasi ini telah berubah sejalan dengan perubahan waktu, dan definisi modern telah

²²Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 63.

berevolusi sejak abad ke-18 bersamaan dengan perkembangan dan praktik sistem “demokrasi” di banyak negara.

Dalam perkembangan konsep demokrasi modern disebutkan minimal ada tiga prinsip dasar yang harus menjadi ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis, yaitu:

- a. Ditegakannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Digunakannya prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.
- c. Diberlakukannya akuntabilitas publik, di mana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh rakyat.²³

Penerapan konsep demokrasi memberikan peluang terjadinya rotasi kekuasaan secara teratur dan damai. Dalam arti, pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas disertai kompetisi yang sehat, jujur, dan adil harus mampu melahirkan pemimpin yang berkualitas. Melalui proses pemilihan pemimpin pemerintahan mencerminkan adanya rotasi kekuasaan yang disertai dengan rekrutmen politik secara terbuka. Demokrasi harus memenuhi syarat sehingga dapat melahirkan pemimpin pemerintahan yang sesuai dengan aspirasi dan kepentingan serta kedaulatan rakyat. Oleh karena itu,

²³*Ibid.*, hlm. 64.

penyelenggaraan demokrasi tidak hanya terbatas pada apa yang telah ditetapkan dalam sebuah prosedur atau mekanisme (demokrasi prosedural), akan tetapi juga harus dijalankan atau diselenggarakan secara substantif ini diharapkan melahirkan sebuah pemerintahan yang demokratis dan berlandaskan hukum. Dalam arti, pemerintahan yang dikehendaki oleh rakyat melalui sebuah proses pemilihan yang jujur, adil, dan terbuka.²⁴

Untuk itu, konsep gagasan negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum sangatlah penting untuk dapat dijadikan sebagai patokan atau dasar berpijak dan sekaligus sebagai dasar penilaian bagi penyelenggaraan pemerintahan. Apakah pemerintah dalam menjalankan atau menyelenggaraan roda pemerintahan sudah berkesesuaian atau berdasar pada norma-norma hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta pada sisi kepentingan atau kebutuhan rakyat.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang penyusun gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

jenis penelitian yang penyusun gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung di objek penelitian untuk mendapatkan data yang terkait dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perspektif demokrasi.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 71.

Selain itu penelitian ini juga dilengkapi dengan penelitian pustaka (*library research*), yaitu penelitian dengan pengumpulan bahan-bahan pustaka yang relevan dengan pokok pembahasan. Tujuannya adalah untuk memperkaya pemikiran terkait dengan pokok bahasan dan mempertajam analisis.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan suatu keadaan berupa fenomena sosial, praktek dan kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Kemudian menggunakan metode pendekatan yuridis-empiris, berdasarkan fakta-fakta di lapangan.

3. Pendekatan penelitian

Pendekatan yang penyusun gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris. Yuridis artinya dalam penelitian ini penyusun menggunakan peraturan perundang-perundangan yang relevan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Sedangkan empirisnya artinya, penelitian ini menekankan pada fakta-fakta dan data yang ada di lapangan, yaitu terkait dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder, yaitu:

a. Data Primer.

Data primer merupakan bahan penelitian yang berupa fakta-fakta empiris sebagai perilaku maupun hasil perilaku manusia. Baik dalam bentuk verbal perilaku nyata, maupun perilaku yang terdorong dalam berbagai hasil perilaku

atau catatan-catatan/arsip data primer diperoleh secara langsung dari lokasi penelitian yaitu dengan cara wawancara langsung dan observasi atau pengamatan secara langsung di lapangan.²⁵

b. Data Sekunder.

Data sekunder merupakan bahan hukum dalam penelitian yang diambil dari studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum. Data sekunder diperoleh dengan studi dokumentasi dan penelusuran literature yang berkaitan dengan penegakan hukum dan teori yang mendukungnya. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder, yakni data yang bersifat pribadi dan bersifat publik. Yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang (UU)/Peraturan pemerintah (PP), Peraturan Presiden (PerPres) Peraturan Provinsi, Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota. Beberapa bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

- a) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

²⁵ Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta:UI Press, 2010), hlm, 11.

- b) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta
 - c) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
 - d) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
 - e) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
 - f) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang terkait
- 2) Bahan hukum sekunder adalah kajian teoritis yang berupa pendapat hukum, ajaran (doktrin) dan teori hukum sebagai penunjang bahan hukum primer yang didapat dari hasil penelitian, serta dapat membantu dalam menganalisa dan memahami, bahan hukum sekunder terdiri dari:
- a. Buku-buku yang berkaitan dengan Negara Kesatuan, Demokrasi, dan buku yang membahas tentang Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah yang bersifat khusus dan istimewa di Indonesia, dan buku-buku yang berkaitan dengan Kesitimewan Yogyakarta.
 - b. Makalah dan artikel terkait dengan Pemerintah Derah dan Otonomi Daerah tentang suksesi kepemimpinan dan pengisian

jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

c. Karya ilmiah/skripsi, jurnal tentang penelitian empiris suksesi kepemimpinan dan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

d. Nara sumber guna mendukung keakuratan data, maka dilakukan wawancara dengan:

(1) Sri Sultan Hamengku Buwono X (Sultan/Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta)

(2) Sri Paduka Paku Alam X (Adipati Puro Pakualaman/Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta)

(3) Pakar ahli hukum tata negara/pemerintahan daerah.

(4) Kerabat Kasultanan Yogyakarta dan Puro Pakualaman.

3) Bahan hukum tersier (non hukum) yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder yang berupa Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

6. Teknik Pengumpulan Data

Setiap penelitian harus memiliki data-data yang lengkap sebagai syarat untuk memperkuat nilai validitas data. Kelengkapan data adalah hal yang mutlak

harus dimiliki dalam penelitian. Teknik pengumpulan data diperlukan agar yang diperoleh merupakan data-data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.²⁶

Untuk data primer dilakukan dengan wawancara langsung kepada Sultan Hamengku Buwono X ataupun Keluarga Kasultanan Yogyakarta, Sri Paduka Paku Alam X beserta keluarga Puro Paku Alam, para ahli hukum tata negara/pemerintahan daerah. Dan data sekunder diperoleh dengan studi kepustakaan yaitu pengumpulan data melalui literatur dan dokumen lain yang berkaitan dengan permasalahan yang ada.

7. Teknik Pengumpulan Data

Teknik analisis data adalah proses mengorganisasikan dan menguruskan data ke dalam pola, kategori, dan satuan pola sehingga dapat ditentukan dengan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja disarankan oleh data. Berangkat dari hal tersebut di atas, maka diperlukan teknik analisis deskriptif kualitatif.²⁷

G. Sitematika Pembahasan

Untuk lebih mempermudah penulisan hukum ini, maka penyusun dalam penelitiannya membagi menjadi lima bab dan tiap-tiap bab dibagi dalam sub bab yang disesuaikan dengan luas pembahasannya. Adapun penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

Bab pertama, berisi tentang pendahuluan sebagai acuan dalam penelitian dan sebagai pengantar keseluruhan. Bab ini meliputi latar belakang masalah,

²⁶Sutrisno Hadi, *Metodologi Untuk Penulisan Paper, Thesi dan Desertasi*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1992), hlm. 136

²⁷ Lexy Moelong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991), hlm. 3

pokok masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teoretik, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua, berisi tentang mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam perspektif demokrasi, perbandingan dengan negara kesatuan di dunia.

Bab ketiga, berisi tentang tinjauan umum Pemerintahan DIY, pembahasan struktur organisasi pemerintahan, mekanisme pengisian jabatan, dan pertanggung jawaban.

Bab keempat, berisi tentang analisis pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam perspektif demokrasi.

Bab kelima, bab ini merupakan bab terakhir dalam penulisan penelitian. Berisi kesimpulan dari apa yang telah dibahas sebelumnya, maka bab-bab ini merupakan jawaban atas persoalan yang menjadi pokok pembahasan dan kemudian dilengkapi dengan saran-saran yang membangun.

BAB II

SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN

A. Sistem Pemerintahan

Setiap negara menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah negara dan undang-undang dasar yang dimilikinya. Indonesia memiliki falsafah negara, yaitu Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itulah Indonesia menganut sistem pemerinthan yang sesuai dengan falsafah negara, yaitu Pancasila dan UUD 1945.

Dalam pembukaan UUD 1945 dikatakan bahwa “... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...”.

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Ini berarti bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang merupakan lembaga perwakilan rakyat tertinggi di Indonesia, memegang kedaulatan rakyat.²⁸

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, demikian bunyi UUD 1945 Pasal 1 ayat (1). Ketentuan ini memuat dua konsep, yaitu mengenai bentuk negara (negara kesatuan) dan bentuk pemerintahan (negara republik).²⁹

²⁸C.S.T. Kansil, *Pemerintah Daerah Indonesia, Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 1.

²⁹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 19.

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan. Apabila selama musyawarah di dalam Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) digunakan istilah negara persatuan maupun negara kesatuan, sebagai pengalih bahasa *Eenheidsstaat*, UUD 1945 menggunakan kedua istilah tersebut, namun dengan pengertian yang berbeda. Istilah negara kesatuan digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebagai pengalih bahasan kata *Eenheidsstaat*. Istilah negara kesatuan digunakan dalam Penjelasan Umum UUD sebagai berikut:

“Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan. Istilah Negara Persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita moral Negara Kesatuan tidak ada negara dalam negara. Negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian.”³⁰

Pada saat pembicaraan dalam BPUPKI (1945) telah diperdebatkan mengenai beberapa bentuk negara bagi Indonesia merdeka dengan pilihan-pilihan antara bentuk negara kesatuan, negara serikat, dan negara konfederasi. Semua anggota cenderung memilih bentuk negara kesatuan, seperti yang kemudian dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) di atas. Kecenderungan memilih bentuk negara kesatuan dan menghindari negara serikat didorong antara lain kekhawatiran

³⁰ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 7.

politik “*divide at impera*” yang selalu dipergunakan kaum kolonial Belanda untuk memperlemah perjuangan bangsa Indonesia, meskipun secara kultural geografis bentuk negara serikat mungkin merupakan pilihan yang mengandung kebaikan tertentu. Tetapi unsur kebhinekaan tersebut telah ditampung dengan baik sekali, yaitu dalam bentuk negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (otonomi).³¹

Kelsen dan Poerbopranoto menyatakan bahwa persoalan tentang syarat-syarat berdirinya sebuah negara, yakni berkaitan dengan pernyataan apakah suatu bentuk masyarakat telah memenuhi persyaratan tertentu sehingga merupakan “negara”, itu adalah persoalan yang bersifat hukum (yuridis). Dengan kata lain, persyaratan yang menentukan suatu bentuk masyarakat itu dapat dinamakan “negara”, adalah ditentukan menurut pertimbangan dan norma-norma hukum, yakni hukum negara. Ketentuan tentang cara penyusunan suatu negara dan perlengkapan negara, dan juga cara negara berserta lembaga-lembaga dan kelengkapan tersebut bekerja.³²

Negara disebut negara kesatuan (*Unitaris*) apabila hanya terdapat satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang yang berlaku di negara tersebut, yakni pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah (*local government*) hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang tersebut. Kalaupun ada kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan di tingkat lokal, maka kewenangan tersebut bersumber pada distribusi

³¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 20.

³² Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 26.

kewenangan maupun atribusi kewenangan. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dikenal adanya 2 (dua) negara kesatuan dengan asas sentralisasi; ke dua, negara kesatuan dengan asas desentralisasi.

Bangunan negara serikat (federalis), apabila dalam negara tersebut antara pemerintah pusat (pemerintah federal) dengan pemerintah negara bagian mempunyai wewenang yang sama dalam membentuk undang-undang. Perbedaan wewenangnya adalah bahwa undang-undang yang dibuat oleh pemerintah federal berlaku untuk seluruh wilayah negara. Sedangkan undang-undang yang dibuat oleh pemerintah negara bagian hanya berlaku untuk negara bagian saja.

Sedangkan sebuah negara dinyatakan sebagai negara konfederalis apabila negara terdiri dari gabungan beberapa negara yang sejak semula berdaulat, dengan tujuan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu. Penggabungan tersebut tidak menghilangkan kedaulatan dari masing-masing negara.

Terkait dengan berbagai konsep, dan definisi tentang susunan dan bangunan negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, di mana secara tegas hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”

Dengan penempatan pada Bab I Pasal 1 ayat (1) tersebut, berarti ketentuan mengenai hal tersebut dianggap sangat penting dan utama, sehingga perumusannya mendahului rumusan ketentuan-ketentuan yang lain. Ketentuan mengenai hal ini sangat jelas diulangi lagi dalam bab dan pasal terakhir, yaitu

Pasal 37 ayat (5) Bab XVI tentang perubahan Undang-Undang Dasar, yang berbunyi sebagai berikut:

“Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”³³

Ketentuan tersebut mempunyai arti bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah menurut prosedur *verfassungsänderung*, yaitu yang diatur dan ditentukan sendiri oleh UUD 1945.

Kalaupun ketentuan tersebut akan diubah, maka sebelum gagasan perubahan tersebut dijadikan ketatanegaraan yang resmi, maka perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, sehingga usul untuk melakukan perubahan bentuk negara tersebut dianggap sah. Status hukum materi Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut relatif mutlak dan tidak dapat diubah dengan cara-cara yang biasa. Hal ini menurut Asshidiqie:diartikan bahwa ketentuan mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut memang dikehendaki oleh “*the founding leader*” Indonesia dan para perumus Undang-Undang Dasar 1945 sebagai ketentuan yang bersifat final dan tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Ketentuan mengenai bentuk negara Indonesia tersebut terkandung pilihan yang tidak semata-mata rasional, tetapi juga pilihan yang bersifat ideologis. Oleh karena itu, setiap gangguan terhadap prinsip Negara Kesatuan selalu mengundang emosi, kecemasan, ketakutan, ataupun kemarahan di kalangan

³³*Ibid.*, hlm. 28.

rakyat yang memiliki patriotisme untuk membela prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas, berbentuk kepulauan dengan berbagai ragam etnis, sosial, budaya, agama, adat istiadat sehingga seluruh urusan penyelenggaraan pemerintah tidak mungkin dapat dilaksanakan hanya berkedudukan di pusat pemerintahan negara. Untuk dapat menyelesaikan urusan pemerintahan maka wilayah negara disebarluaskan keseluruh wilayah negara. Penyebaran wilayah negara dibagi dalam bentuk wilayah-wilayah yang memiliki kesatuan hukum untuk membentuk pemerintahan daerah. Wilayah kesatuan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil dengan pemerintahannya ditetapkan berdasarkan undang-undang. Betapa pentingnya peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pemerintah daerah beserta dengan alat-alat kelengkapannya. Aturan dan ketentuan-ketentuan tersebut merupakan hal yang mengatur, agar dapat dijadikan dasar untuk mewujudkan bentuk, susunan pemerintahan daerah mewujudkan tata pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna serta merupakan satu kesatuan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁵

Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia merdeka, bentuk pemerintahan republik tetap dipertahankan walaupun terjadi beberapa kali penggantian

³⁴*Ibid.*, hlm. 29.

³⁵Nanang Nugraha, *Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm. 27.

(perubahan) UUD 1945. Tidak demikian halnya dengan bentuk negara kesatuan. Berdasarkan perjanjian KMB, yang kemudian diatur dalam konstitusi RIS, negara kesatuan berubah menjadi negara serikat atau negara federal. Bentuk negara serikat (federal) tidak bertahan lama (antara 27 Desember 1949 sampai dengan Agustus 1950). Karena tuntutan masyarakat luas dan Mosi Integral Moh. Natsir di DPR, negara Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan mengubah Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950.³⁶

Untuk mewujudkan paham republik sebagai suatu bentuk pemerintahan dari dan untuk kepentingan umum, sistem ketatanegaraan Indonesia merdeka dilengkapi pula dengan berbagai prinsip-prinsip lain, yaitu prinsip negara berkedaulatan rakyat, negara berdasarkan atas hukum, negara berkesejahteraan rakyat, negara berpaham konstitusi dan lain sebagainya. Berbagai praktik ketatanegaraan baik yang diatur maupun berbagai tindakan pemerintahan dalam banyak hal belum mencerminkan asas, kaidah, dan paham konstitusionalisme yang dikehendaki UUD 1945. Pengaturan Pemerintah Daerah seperti diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 cenderung pada sentralisasi bukan desentralisasi (otonomi) sebagaimana dikehendaki UUD 1945. Sentralisasi ini antara lain tampak pada kedudukan kepada daerah yang tidak bertanggung jawab kepada DPRD melainkan kepada Presiden melalui jenjang-jenjang birokrasi menurut aliran dekosentrasi. Hal ini tidak sesuai dengan asas UUD 1945, yang menghendaki pemerintahan daerah (otonomi) sebagai suatu satuan pelaksanaan demokrasi teritorial di daerah. Dapat pula diberi contoh lain yang terjadi selama

³⁶ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 21.

Orde Baru yaitu secara hukum, Gubernur Kepala Daerah tingkat I adalah anggota MPR. Demikian pula Menteri, semuanya diangkat menjadi anggota MPR, sebagai lembaga negara tertinggi tempat Presiden “bertunduk dan bertanggung jawab”. Di satu pihak dari segi (hukum) administrasi negara, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I secara berjenjang bertanggung jawab kepada Presiden. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.³⁷

Apabila dilihat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi atas pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*) sedemikian rupa sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*), dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara ialah Pemerintah Pusat.³⁸

Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

³⁷*Ibid.*, hlm. 24.

³⁸Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 7.

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.

Tarik menarik itu bukanlah sesuatu yang perlu dihilangkan. Upaya untuk menghilangkan fenomena tersebut tidak akan pernah berhasil karena hal itu merupakan sesuatu yang alami. Kehidupan bernegara dan pemerintahan tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakatnya sendiri maupun masyarakat di luarnya. Negara atau pemerintah yang baik adalah yang berkiprah sesuai dengan dinamika masyarakatnya dalam kondisi itulah semestinya dilihat dari kecenderungan ke arah kesatuan dan otonomi.³⁹

Di tengah proses pembahasan perubahan UUD 1945, PAH I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir, salah satu diantaranya adalah tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara Indonesai Yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara ini ditetapkan sejak awal berdirinya negara dan yang dipandang paling tepat untuk mewadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang. Kesepakatan tersebut kemudian dikukuhkan dalam Pasal 37 ayat (5)

³⁹*Ibid.*, hlm. 8.

UUD 1945 dengan menyatakan, “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”

Prinsip persatuan sangat dibutuhkan karena keberagaman suku bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah mengharuskan bangsa Indonesia dalam sejarah Indonesia bersatu dengan seerat-eratnya dalam keragaman itu. Keragaman itu merupakan kekayaan yang harus di persatukan (*united*), tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformed*). Karena itu, prinsip persatuan Indonesia tidak boleh diidentikan dengan kesatuan. Prinsip persatuan juga tidak boleh dipersempit maknanya ataupun diidentikan dengan pengertian pelembagaan bentuk negara kesatuan yang merupakan bangunan negara yang dibangun atas motto Bhineka-Tunggal Ika (*Unity In Diversity*). Bentuk negara kita adalah Negara Kesatuan (*Unitary State*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*).⁴⁰

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur NKRI. Dengan perkataan lain, bentuk NKRI diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 11.

masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000 (tanggal 7-18 Agustus 2000) telah dilakukan Perubahan Kedua UUD 1945, antara lain mengenai pembagian daerah NKRI dan pemerintahan daerah. Baik dari segi struktur, Pasal 18 (lama) sama sekali diganti baru yang semula hanya satu pasal menjadi tiga pasal (Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B). Penggantian secara menyeluruh ini berakibat juga pada penjelasan. Penjelasan yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah, menjadi tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

Substansi pembagian daerah dalam NKRI diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang.” Perubahan ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam NKRI yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah NKRI.

Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan dimana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap

mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.⁴¹

Isi Pasal 18 dan Pasal 18A jelas sangat dipengaruhi oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan dilatar belakangi oleh penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) serta Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000, yang menghendaki otonomi daerah yang bertingkat dari provinsi sampai ke desa.

Di dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan: “Negara Republik Indonesia dibagi atas...” Dengan adanya perkataan “dibagi atas” maka berarti hubungan antara Pusat dan Daerah, serta antara provinsi dan kabupaten/kota bersifat hirarki-vertikal. Karena perkataan pembagian atau membagi kekuasaan atas daerah-daerah provinsi atau atas daerah kabupaten/kota justru menunjukkan sifat hirarkis itu. Dengan demikian, sifat non-hirarkis yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1999, telah dikoreksi oleh ketentuan Pasal 18 ayat (1) Perubahan UUD 1945. Koreksi terjadi karena menurut UU No. 22 Tahun 1999 hubungan antara pemerintah dengan pemerintah provinsi dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak lain bersifat hierarkis. Akibatnya, fungsi koordinasi menjadi sulit dilakukan. Para Bupati dan Walikota cenderung enggan dikoordinasikan oleh Gubernur.

Elemen hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal ini dan ditetapkannya prinsip kekuasaan asli atau sisa yang berada di daerah kabupaten/kota merupakan

⁴¹*Ibid.*, hlm. 13.

ciri-ciri penting sistem federal. Oleh karena itu, ada yang menafsirkan bahwa meskipun struktur organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk negara kesatuan, kita juga mengadopsi pengaturan-pengaturan yang disebut federal *arrangement*. Akan tetapi, elemen pengaturan yang bersifat federalistik inilah yang justru mendapat banyak kritik dari golongan yang bersikap skeptis atas masalah ini.

B. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain, dikemukakan bahwa “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah

yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.⁴²

Secara esensial sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menagani urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan. Peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2015 perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, telah secara limitatif menentukan urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan adanya penyerahan kekuasaan yang dilandasi dengan hukum.

Dalam tataran yuridis-normatif, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah menentukan konsep Indonesia sebagai *Eenheidstaat* sehingga di dalamnya tidak memungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat* juga. Hal ini berarti pembentukan daerah otonom di Indonesia diletakkan dalam kerangka desentralisasi dengan tiga ciri, yaitu:

1. Tidak dimilikinya kedaulatan yang bersifat semu kepada daerah selayaknya dalam negara bagian pada negara yang berbentuk federal.

⁴²Dedy Supriady Brantakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*,(Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 1.

2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan tertentu yang ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.
3. Penyerahan urusan tersebut direpresentasikan sebagai bentuk pengakuan pemerintah pusat pada pemerintah daerah dalam rangka mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan ciri khasnya masing-masing.

Dengan demikian, desentralisasi jelas merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai konstitusi negara selalu menekankan konsepsi negara tersebut sebagai bentuk keseimbangan antara kebutuhan memperkuat persatuan nasional. Dalam upaya menerapkan desentralisasi di Indonesia, terdapat empat sifat yang melekat di dalamnya, yaitu:⁴³

- a. Pembentukan dan penghapusan suatu daerah, baik provinsi, kabupaten/kota yang bersifat otonom, pada dasarnya merupakan prakarsa pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan setelah mendengarkan aspirasi dan kebutuhan di daerah itu sendiri.
- b. Pengambilan kebijakan desentralisasi berada di tangan pemerintah pusat, sedangkan pelaksanaan otonomi daerah dilakukan pemerintah daerah.

⁴³Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm.4.

- c. Pelaksanaan hubungan antara pemerintah daerah otonom dan pemerintah pusat bersifat bergantung (*dependent*) dan hirarki (*subordinate*).
- d. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diwujudkan dengan pembagian yang proposional dalam pengelolaan dan penerimaan hasil sumber daya di daerah melalui suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional.

Dalam kaitannya dengan sifat keempat dalam penerapan desentralisasi sebagaimana diuraikan sebelumnya, reformasi politik hukum otonomi daerah telah melahirkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang menetapkan ketentuan sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan kekuasaan pusat dan daerah.
2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keaneragaman daerah.

3. Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan.
4. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggung jawab, transparan, terbuka dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada usaha kecil menengah, dan koperasi.⁴⁴
5. Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah.
6. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan.
7. Penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dana, memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan yang berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan masyarakat.
8. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Dengan mendasarkan pada Ketetapan MPR tersebut, menjadi tugas pemerintah untuk mengimplementasikan politik hukum tersebut dalam peraturan

⁴⁴*Ibid.*, hlm. 5.

perundang-undangan nasional, yaitu dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah, dan dilanjutkan dengan perubahan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Jika di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, maka dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menekankan pada prinsip efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memperhatikan percepatan kesejahteraan rakyat, prinsip dengan memperhatikan percepatan kesejahteraan rakyat, prinsip demokrasi pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian dinamika otonomi daerah ini berkembang dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang didalamnya mengatur mengenai kewenangan DPRD untuk memilih secara langsung calon kepala daerah tingkat Provinsi, yang kemudian menimbulkan polemik dan dirubah menjadi Undang-undang No. 2 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah yang mengembalikan konsep pemilihan langsung oleh rakyat dan dirubah lagi dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Namun secara umum, kedua peraturan perundang-

undangan utama mengenai otonomi daerah dilaksanakan dengan pemberian wewenang yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional.⁴⁵

Disadari atau tidak, telah terjadi persinggungan waktu antara gerakan reformasi sistem pemerintahan daerah di tanah air dengan gelombang perkembangan konsep *desentralisation for good governance and development* (desentralisasi untuk tata pemerintahan yang baik dan pembangunan). Konsep ini, antara lain, telah dimotori oleh *United Nation Centre for Regional Development* (UNCRD), dan mulai menghinggap sebagian besar negara-negara sedang berkembang sejak pertengahan 1990-an. Seperti ditegaskan oleh Oyugi, konsep *decentralization for good governance and development* itu sendiri sejatinya sangat dipengaruhi oleh ideologi pembangunan dari *World Bank International Monetary Fund* (IMF).

Dengan adanya persinggungan waktu antara gerakan reformasi sistem pemerintahan daerah dan gelombang perkembangan konsep *decentralisation for good governance and development* tersebut, maka sangat dimengerti bila kemudian upaya reformasi kebijakan hubungan pusat dan daerah di Indonesia sejak awal 2000 sangat kental dipengaruhi oleh konsep yang sedang dikembangkan dan otonomi daerah sebagai prasyarat utama bagi terwujudnya *good governance and development* di daerah.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 7.

⁴⁶ Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 93.

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas dan luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenai jumlahnya.⁴⁷

Prinsip urusan rumah tangga daerah di atas, beserta kecenderungannya yang makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Prinsip *residual power* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi. Pertama, ada negara federal yang sejak semula

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 83.

menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Kedua, terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.

Perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara otonomi dan federal di atas menjadi suatu titik temu persamaan antara sistem negara kesatuan berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian, dapat disimpulkan, sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka perbedaan antara negara kesatuan yang berotonomi dengan negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka.

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan bertanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁴⁸

Menurut R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud, terdapat beberapa sistem/asas rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materil dan sistem rumah tangga nyata atau rill. Namun, selain tiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan oleh Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud tersebut, menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Demikian pula menurut S.H. Sarundajang, setidaknya terdapat lima

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 84.

macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni: otonomi organik (rumah tangga organik), otonomi formal (rumah tangga formal), otonomi material (rumah tagga material/ substantif), otonomi rill (rumah tangga rill), otonomi yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis.⁴⁹

1. Sistem Rumah Tangga Formal

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah tertentu tidak ditetapkan secara rinci.

Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antar urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Pertimbangan daya guna (dan hasil guna) merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab tersebut.

Dalam sistem rumah tangga formal tidak secara a priori ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah itu. Tugas dari daerah-daerah tidak dirinci secara nominatif di dalam undang-undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu rumus umum saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 86.

diserahkan kepada pemerintah daerah. Batasnya tidak ditentukan secara pasti tergantung kepada keadaan, waktu dan tempat.

Ditinjau dari perspektif hubungan antara pusat dan daerah, sepintas lalu sistem rumah tangga formal memberikan peluang kuatnya kecenderungan rumah tangga formal memberikan peluang kuatnya kecenderungan desentralisasi, kuatnya susunan otonomi. Dalam kenyataannya tidaklah demikian, bahkan sebaliknya yang mungkin terjadi. Sistem rumah tangga formal merupakan sarana yang baik untuk mendukung kecenderungan sentralisasi. Ketidakpastian urusan rumah tangga daerah, tidak ada tradisi otonomi, rendahnya inisiatif daerah akan menjelmakan daerah yang serba menunggu dan tergantung kepada pusat. Terlebih lagi apabila keuangan daerah tidak mampu menopang kegiatannya dan tergantung pula pada bantuan keuangan dari pusat.⁵⁰

2. Sistem Rumah Tanga Material

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 86.

pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

Cara ini kurang begitu fleksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif/prakarsa, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah.⁵¹

Sistem rumah tangga material sebenarnya berpangkal tolak pada dasar pemikiran yang keliru yaitu anggapan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah. Memang dalam hal-hal tertentu tampak sifat atau karakter suatu urusan pemerintahan misalnya yang menyangkut kepentingan dan ketertiban seluruh negara seperti urusan pertahanan, keamanan, urusan luar negeri, urusan moneter tertentu. Tetapi cukup banyak urusan pemerintahan yang menampilkan sifat atau karakter ganda. Lebih lanjut dapat pula diutarakan bahwa dalam setiap urusan pemerintahan mungkin terkandung berbagai dimensi atau bagian-bagian yang perlu diatur dan diurus secara berbeda, misalnya urusan-urusan pemerintahan di bidang pertanian. Tidak mudah untuk menentukan urusan pembibitan masuk rumah tangga daerah, sedangkan pasca panen masuk urusan pusat.

⁵¹*Ibid.*, hlm. 87.

3. Sistem Rumah Tangga Nyata (Rill)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasari pada kesadaran yang riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkan ialah bahwa tugas/urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah yang melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada pemerintah pusat atau ditarik kembali dari daerah.⁵²

Sistem rumah tangga ini lazim pula disebut (sistem otonomi nyata atau otonomi riil). Disebut “nyata”, karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata. Tresna menyebut sistem ini mengambil jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Wewenang yang dirumuskan secara umum pada sistem rumah tangga formal memberikan landasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian dalam rumah tangga. Di pihak lain, kelemahan sistem rumah tangga material akan merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan *spanning* hubungan antara pusat dan daerah.

⁵² *Ibid.*, hlm. 89.

Jadi sistem rumah tangga formal mengandung dasar-dasar yang lebih kokoh untuk mewujudkan prinsip dan tujuan rumah tangga daripada sistem rumah tangga material. Dalam konteks pemikiran seperti ini dapatlah dipahami apabila sistem rumah tangga nyata melekatkan asasnya pada sistem rumah tangga formal. Hanya dengan sistem rumah tangga formal yang disertai dengan unsur-unsur sistem rumah tangga material, tujuan rumah tangga, khususnya rumah tangga, khususnya otonomi dapat diwujudkan secara wajar.

Memang benar rumah tangga nyata mengandung ciri-ciri sistem rumah tangga formal dan rumah formal dan rumah tangga material. Meskipun demikian, rumah tangga nyata menunjukkan ciri-ciri khas membedakannya dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material, yaitu: pertama, adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formal. Kedua, di samping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara material daerah-daerah dalam rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur oleh pusat atau daerah.⁵³

4. Sistem Rumah Tangga Sisa (Residu)

Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah.

⁵³*Ibid.*, hlm. 89.

Kebalikan pada sistem ini terutama terletak pada timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kapasitasnya besar atau sebaliknya terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.

5. Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis dan Bertanggungjawab

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Esensi otonomi yang nyata (riil) dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.⁵⁴

Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggungjawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi dan tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang diberikan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Tambahan istilah “dinamis” tidak

⁵⁴*Ibid.*, hlm. 90.

mengubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, akan tetapi hanyalah merupakan suatu penekanan.

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Rakyat melalui para wakil mereka (DPRD), turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Rakyat mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.⁵⁵

C. Pemilihan Kepala Daerah

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga kepala daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing kepala daerah. Dengan kepemimpinan yang efektif, kepala daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good governance*. Korelasi positif sangat diperlukan dalam hubungan kepala daerah dalam berbagai eksistensinya (kedudukan, tugas dan tanggung jawab, pola kegiatan, pola kekuasaan dan pola perilaku) dengan otonomi daerah yang dipengaruhi oleh lingkungan strategis.

⁵⁵*Ibid.*, hlm. 91.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, seorang kepala daerah dalam implementasinya pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.⁵⁶

Paradigma baru otonomi daerah harus diterjemahkan oleh kepala daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena otonomi daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh kepala daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara pusat dan daerah, antar propinsi dan kabupaten/kota karena jika demikian makna otonomi daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap kepala daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahan hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*); membuat pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*). Kemungkinan lain adalah bahwa kepala daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggungjawab kepala daerah dan seluruh rakyat di daerah untuk

⁵⁶ J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 16.

menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.⁵⁷

Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi “daerah” dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasinya otonomi daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur, dan demokratis. Dalam hubungan itu, kepala daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara kepala daerah dan otonomi daerah.

Setiap kepala daerah yang memimpin organisasi pemerintahan daerah perlu memahami bahwa otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya demi kemajuan masyarakat di daerah terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan demokrasi.⁵⁸

1. Kepala daerah pada zaman Hindia Belanda

Pada zaman hindia belanda pengaturan tentang pemerintahan di daerah umumnya dibedakan antara daerah Jawa dan Madura dengan di luar jawa dan

⁵⁷*Ibid.*, hlm. 17.

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 18.

madura sesuai dengan politik penjajahannya. Pada masa itu administratif umum yang menyelenggarakan pemerintahan umum pusat di daerah, sebagai cabang pemerintah pusat Hindia Belanda di daerah; sedangkan jawatan-jawatan, sebagai pemerintahan administratif jenis khusus saat itu belum berkembang.

Pemerintahan Pangreh Praja tersebut bersifat hierarkhis, bertingkat-tingkat dari tingkat paling atas sampai terbawah, adapun tingkat-tingkat tersebut pada masa terakhir dari zaman Hindia Belanda adalah sebagai berikut: Jawa dan Madura dibagi menjadi lima tingkat pemerintahan Pangreh Raja. Tingkat yang tertinggi disebut propinsi atau *gewest* yang dipimpin oleh Gubernur. Setiap propinsi dibagi-bagi menjadi Karesidenan yang dipimpin oleh residen. Setiap karesidenan dibagi-bagi menjadi beberapa *Afdeling* yang dipimpin oleh Asisten Residen. Dalam wilayah yang sama terdapat daerah pemerintahan pamong praja yang disebut kabupaten yang dibagi menjadi beberapa kawedanan atau *District* yang dipimpin oleh seorang wedana. Setiap Kawedanan dibagi menjadi kecamatan atau *Onnder District* yang masing-masing dikepalai oleh camat atau Asisten wedana. Kecamatan meliputi beberapa desa yang dikepalai oleh seorang kepala desa.⁵⁹

Sedangkan untuk daerah luar jawa dan madura susunan tingkat-tingkat daerah pemerintahan pamong praja agak berbeda sedikit, yaitu tingkat yang tertinggi disebut propinsi atau *gewest* yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang bergelar Gubernur. Setiap propinsi dibagi menjadi beberapa keresidenan atau residensi yang dipimpin oleh kepala pemerintahan yang

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 25.

bergelar residen. Setiap karesidenan dibagi menjadi beberapa *Afdeling* yang dikepalai oleh seorang Asisten Residen. Setiap *afdeling* dibagi menjadi beberapa *Onder Afdeling* yang menjadi beberapa Kawedanan atau *district* yang dikepalai oleh seorang pejabat yang bergelar wedana atau demang. Selanjutnya setiap kawedanan dibagi menjadi beberapa kecamatan atau *Onder District* yang dikepalai oleh camat dan setiap kecamatan atau *Onder District* yang dikepalai oleh seorang camat dan setiap kecamatan meliputi beberapa desa atau marga atau kuria nagari atau nama lainnya, yang dikepalai oleh seorang kepala desa atau nama lainnya.

Baik untuk Jawa dan Madura maupun di luar Jawa dan Madura jabatan-jabatan gubernur, residen, asisten residen dan *kontroir* harus dijabat oleh orang Belanda, sedangkan untuk jabatan-jabatan lainnya dipegang oleh bangsa Indonesia. Tingkat Pemerintahan Propinsi sampai dengan kecamatan disebut tingkat-tingkat Pangreh Raja. Sedangkan desa dan lain sebagainya yang setingkat dengan desa tidak termasuk tingkat pemerintahan Pangreh Raja.

Pada tahun 1905 keluar *decentralisatie besluit*, sebagai pelaksanaan *decentralisatie wet*. Ketentuan ini mengatur pokok-pokok tentang pembentukan susunan, kedudukan dan wewenang dewan dalam mengelola keuangan yang terpisah dari pusat menyusul *desentralisatie besluit* yang dikeluarkan oleh GubernurJendral yaitu *Locale Raden Ordonantie* (peraturan tentang dewan-dewan daerah). Ordonansi ini merupakan peraturan pelaksana yang menentukan

struktur, status, kewenangan, dan pembentukan dewan-dewan, *gawest, plaats* dan *gemeente*.⁶⁰

2. Kepala Daerah pada Zaman Pendudukan Jepang

Pada zaman Jepang yang menggantikan penjajahan di bumi Indonesia dari Belanda, ternyata masih meneruskan asas dekosentrasi sebagaimana dilaksanakan oleh Pemerintahan Hindia Belanda dengan mengadakan perubahan-perubahan antra lain: nama-nama daerah beserta pejabatnya diganti dengan bahasa Jepang; jabatan-jabatan yang semula diduduki oleh orang-orang Belanda digantikan oleh pembesar-pembesar Jepang, sedangkan bangsa Indonesia hanya diberi kesempatan sedikit mungkin; wilayah propinsi beserta gubernurnya baik Jawa maupun di luar Jawa dihapus; di Jawa *Afdeling* beserta asisten residennya di hapus.

Jabatan Gubernur dan jabatan asisten-asisten di Jawa dihapus, Kota praja dilepaskan administratif para Bupati, sedangkan para walikota menjadi petugas Pangreh Praja yang tunduk kepada residen. Menurut Undang-undang No. 27 Tahun 1902, seluruh Jawa dibagi atas *Syuu* (karesidenan), dikepalai oleh *Syuutyoo, Si* (kotapraja) dikepalai oleh *Sityoo, Ken* (Kabupaten) dikepalai oleh *Kentyoo, Gun* (Distrik) dikepalai oleh *Guntyoo, Son* (kecamatan) dikepalai oleh *Sontyoo* dan *Ku* (desa) dikepalai oleh *Kutyoo*.⁶¹

Di luar Jawa pun terdapat susunan yang paralel, dan baru pada waktu Jepang mendekati kekalahannya dalam peperangan Pemerintah pendudukan

⁶⁰*Ibid.*, hlm. 26.

⁶¹*Ibid.*, hlm. 29.

Jepang mengadakan politik baru dengan pembentukan dewan-dewan perwakilan rakyat, yaitu *Tyoo Sangiin* di Jakarta, *Syuu Sangikai* di karesidenan-karesidenan dan *Tokubetsu si-Sangkikai* di kota Jakarta. Dewan-dewan tersebut sebenarnya hanya merupakan sandiwara, karena tugasnya hanya merundingkan cara bagaimana melaksanakan perintah-perintah, serta kemauan pemerintah Jepang belaka.

Di dalam masa pemerintahan bala tentara Jepang, semua peraturan daerah dikenakan pengawasan preventif, yakni:

- a. Oleh *Syuuchokan* (yang dapat disamakan dengan Kepala Pemerintahn *Gawest*), terhadap peraturan daerah kabupaten dan peraturan daerah kotamadya (yang pada waktu itu disebut *Ken-zyooreu dan Si-zyoorei*).
- b. Oleh *Gunseikan*, terhadap peraturan daerah *Tokubetu Si* Jakarta (Kota Istimewa Jakarta). *Gunseikan* adalah Kepala Staf dari Komandan bala tentara Jepang di Jawa dan Madura. *Tokubetsu SI* atau Kota Istimewa ialah kota yang ditunjuk oleh *Gunseikan*. Satu-satunya kota yang ditunjuk oleh *Gunseikan* ialah Jakarta.

Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh *Saikosikikan* disebut *OsamuSerei*. Dan segala peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh Kepala Staf disebut *Osamu Kanrei*. Pemberitaan-pemberitaan resminya dimuat dalam *Kampo*. *Osamu Seirei* No. 3 yang dikeluarkan oleh pemerintah Jepang (*Saikosikikan*) mengatur tentang pemberian wewenang kepada Walikota yang semula hanya berhak untuk mengatur rumah tangga *Geemeente*, juga untuk menjalankan

tugas pemerintahan umum. Kemudian kedudukan *Stadgemenente* dan *Regenstschap* oleh *Osamu Seirei* No. 12 dan 12 diubah menjadi *SI san Ken* yang masing-masing otonom akan tetapi sifat demokratisnya dilenyapkan, karena hak-hak dari *Raad-raad* dan *College-coellege* di daerah-daerah diserahkan kepada kepala daerah.

Dengan *osamu-seirei* No. 21 dan 26 daerah propinsi dihapuskan; demikian juga dewan kabupaten dan dewan *geemente*. Selanjutnya dalam *Osamu Seirei* No. 27 Tahun 1942 ditetapkan antara lain bahwa:

- a. Jawa dan Madura, kecuali wilayah kasunanan dan kasultanan Solo dan Yogyakarta dibagi atas beberapa *Syuu* (karesidenan), *Si* (*Stadgemeente*), *Ken* (*Regentschap*), *Gun* (Distrik/kawedanan), *Son* (*Onder Distrik/Kecamatan*), dan *Ku* (Desa).
- b. Urusan-urusan pemerintahan yang semula dilakukan oleh Bupati, wedana, Asisten Wedana, Lurah dan Kepala Kampung (*wijkeester*) yang ada di daerah *Si* (kota) diambil-alih oleh *Sityo*.
- c. Di samping itu ada daerah istimewa yang ditentukan oleh *Gunseikan* dan diberi nama *Tokubeu Si*.⁶²

3. Kepala Daerah pada zaman Kemerdekaan

Undang-undang pertama yang diterbitkan pada masa kemerdekaan adalah Undang-Undang No. 1 Tahun 1945. Undang-undang ini bermaksud mengubah sifat Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang diketahui oleh Kepala Daerah yang bertugas mengatur rumah tangga daerahnya

⁶²*Ibid.*, hlm.31.

dengan peraturan pemerintah pusat dan peraturan pemerintah daerah yang lebih tinggi kedudukannya. Kepala daerah berfungsi sebagai Ketua Dewan Badan Perwakilan Rakyat Daerah Maupun sebagai Ketua Badan Eksekutif, sehingga Komite Nasional Daerah yang lama tidak mungkin sebagai ketua, melainkan menjabat Wakil Ketua Badan Perwakilan Rakyat Daerah dan Wakil Ketua Badan Eksekutif.⁶³

Pada masa Undang-undang No. 22 Tahun 1948 telah disahkan untuk mengadakan keseragaman atau uniformitas pemerintah daerah di seluruh Indonesia. Undang-undang tersebut antara lain mengatur bahwa kepala daerah mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD serta berhak menahan pelaksanaan keputusan-keputusan yang diambil oleh DPRD dan DPD. Undang-undang ini menetapkan Pemerintah Daerah dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Ketua dan Wakil Ketua dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Tugas dan kewajiban Kepala Daerah dalam undang-undang ini adalah mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD dan berhak menahan dijalankan putusan-putusan DPRD dan DPD.

Undang-undang No. 1 Tahun 1957 menetapkan Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah. Undang-undang No.18 Tahun 1965 mengatur tentang kedudukan Kepala Daerah, baik sebagai alat pemerintah pusat, kepala daerah memegang pimpinan kebijaksanaan politik politisional di daerahnya dengan mengindahkan wewenang

⁶³*Ibid.*, hlm. 31.

yang ada pada pejabat-pejabat sebagaimana diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah; melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah, dan menjalankan tugas-tugas yang diserahkan kepadanya oleh pemerintah pusat. Sebagai alat pemerintah pusat, kepala daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintah daerah maupun bidang pembantuan. Kepala daerah memberikan pertanggungjawaban sekurang-kurangnya sekali dalam setahun kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau apabila diminta oleh Dewan tersebut, atau apabila dipandang perlu olehnya.

Dalam menjalankan tugas kewenangannya, kepala daerah tingkat I bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan Kepala Daerah tingkat II bertanggungjawab kepada Kepala Daerah setingkat lebih atas.⁶⁴

Perkembangan politik dalam pergeseran Orde Lama ke Orde Baru telah membawa nuansa baru dalam kepemimpinan Kepala Daerah. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah sebagai Administrator Kemasyarakatan. Kepala Daerah dalam kedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom, juga sebagai kepala wilayah menempati dan memegang posisi kendali yang cukup besar dan signifikan dalam masa ini.

Upaya reformasi pemerintahan dalam konteks mengkritik kepemimpinan pemerintahan, secara khusus kepala daerah, telah mendorong lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang

⁶⁴*Ibid.*, hlm. 33.

Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah menempatkan kepala daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Kepala daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur yang karena jabatannya adalah juga sebagai Wakil Pemerintah. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, sedangkan Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala Daerah oleh Presiden, atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden. Sebelum memangku jabatan sebagai Kepala Daerah terlebih dahulu dilaksanakan pengucapan sumpah/janji.

Adapun sumpah/janji dimaksud adalah sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku Gubernur/Kepala Daerah dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-

Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara serta segala peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Daerah dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁶⁵

4. Pasca Reformasi

Dalam hal ini sistem pemilihan Kepala daerah masih ditentukan oleh pusat dimana sistem yang digunakan adalah sistem penunjukan, yang dilakukan pada masa Orde Baru, dimana dalam hal ini sistem pemerintahan belum menggunakan sistem desentralisasi, yaitu sistem yang masih tersentralisasi di pusat yang menyebabkan sistem pemerintahannya otoriter dan tirani. Dipilihnya sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung menandai pasangannya popularitas paradigma demokrasi representasi (demokrasi perwakilan) atau “kemenangan” para penganjur demokrasi massa terhadap demokrasi elit, demikian pendapat Prihatmoko. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan sebuah produk kebijakan negara yang menjadi momentum politik besar yang saat ini dinilai dan diharapkan oleh pemerintah dan seluruh bangsa Indonesia sebagai pilihan dan jalan yang tepat untuk menuju demokrasi daerah. Hal ini seiring dengan salah satu tujuan reformasi, yaitu untuk mewujudkan Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini hanya bisa dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat.⁶⁶

Jika melihat sejarah, ternyata format pemilihan Kepala Daerah pada masa berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-undang No. 22

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 35.

⁶⁶ Nanang Nugraha, *Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2013), hlm. 47.

Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, malah dianggap sebagai hambatan dalam proses demokratisasi Pemerintahan Daerah. Pada era sentralisasi, setiap pemilihan Kepala Daerah, Pemerintah Pusat secara dominan menentukan siapa yang harus terpilih dan DPRD hanya melegitimasi calon yang sudah ditentukan. Jika DPRD mengambil keputusan yang berbeda dengan arahan Pemerintahan Pusat maka akan diabaikan oleh Pemerintah Pusat karena Pemerintah Pusat tidak terikat dengan hasil pemilihan DPRD. Kosekuensinya, Kepala Daerah setiap tahun memberi pertanggungjawaban kepada Presiden dan Menteri Dalam Negri, sedangkan kepada DPRD, kepala daerah hanya memberikan laporan saja. Hal ini berakibat seorang Kepala Daerah merasa memiliki tanggungjawab yang lebih besar kepada Pemerintah Pusat ketimbang kepada daerahnya sendiri.

Perubahan format pemerintahan daerah setelah berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 telah mengakhiri pengaruh pemerintah Pusat yang dominan, tetapi pemilihan Kepala Daerah dengan format pemilihan oleh DPRD justru menimbulkan banyak persoalan, seperti terjadinya politik uang dan konflik antar pendukung masing-masing calon. Pemilihan politik uang dan konflik antar pendukung masing-masing calon. Pemilihan tidak langsung mengandung kontroversi, karena sering kali menghasilkan calon-calon terpilih yang tidak memiliki kapabilitas untuk memimpin Pemerintahan Daerah, tidak populer dan tidak dapat diterima oleh masyarakat banyak.

Permasalahan dalam pemilihan Kepala Daerah yang menggunakan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, sebagai berikut:

- a. Terjadi politik uang di dalam proses pemilihan Kepala Daerah meskipun sampai saat ini sulit untuk dibuktikan secara hukum. Masyarakat yang kecewa kemudian tidak percaya pada sistem yang ada.
- b. Karena mengutamakan aspek dukungan politik (akseibilitas) seringkali mengabaikan aspek kapabilitas. Hal tersebut tidak akan menjadi masalah seandainya ada dukungan birokrasi daerah yang netral dan profesional.
- c. Partai politik yang memenangkan pemilu di suatu daerah karena kesalahan strategi kalah di dalam pemilihan Kepala Daerah tetapi tidak legawa menerima kekalahan. Mereka kemudian melakukan manuver politik untuk mengguncang kepemimpinan Kepala Daerah yang terpilih, yang pada akhirnya mengganggu stabilitas pemerintah daerah sebagai kontra produktif terhadap Kepala Daerah.
- d. Di luar pemilihan Kepala Daerah, ditengarai juga adanya politik uang di dalam penyusunan peraturan daerah serta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah oleh DPRD, karena mereka mempunyai kedudukan lebih tinggi dibanding Kepala Daerah.⁶⁷

Berbagai persoalan sekitar pemilihan Kepala Daerah itu mendorong perlunya perubahan format pemilihan Kepala Daerah. Fakta sekitar pemilihan Kepala Daerah sebelum dan setelah Undang-undang No. 22 Tahun 1999, adanya kecenderungan proses pemilihan yang justru mematikan proses demokratisasi.

⁶⁷*Ibid.*, hlm. 48.

Pada pemerintah yang sentralistik di bawah Undang-undang No. 5 Tahun 1974, skenario pemilihan yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah Pusat telah menjadikan pemilihan Kepala Daerah hanya sekedar sandiwara. Distribusi kekuasaan yang lebih besar kepada daerah setelah Undang-undang No. 22 Tahun 1999, telah memberi keluasaan pada daerah atau kepada DPRD dalam proses rekrutmen Kepala Daerah. Proses rekrutmen yang bergeser itu ternyata tidak kondusif terhadap proses politik yang demokratis di daerah, tetapi praktek-praktek pemilihan yang terjadi justru semakin buruk, baik dilihat dari kualitas dan kapabilitas Kepala Daerah terpilih, dengan terutama praktek politik uang dalam proses pemilihan.

Bertolak dari pemikiran dan kenyataan tersebut maka perubahan format pemilihan Kepala Daerah melalui perubahan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah kebutuhan yang sangat mendesak. Perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD menjadi pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.

Hal ini didukung Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Arti demokratis bisa menimbulkan makna ganda, bisa dipilih langsung oleh rakyat serta bisa dipilih langsung oleh rakyat serta bisa dipilih langsung oleh anggota legislatif sebagai Wakil Rakyat. Namun dengan adanya revisi Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 maka maksud dari dipilih secara demokratis adalah dipilih oleh rakyat.

Adanya perubahan fungsi legislatif yaitu dihapusnya fungsi memilih Kepala Daerah, tertuang dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maka pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh masyarakat.⁶⁸

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pasal 1 yaitu sarana dan pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Propinsi dan atau Kabupaten atau Kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.⁶⁹

Era otonomi daerah menuntut daerah untuk lebih mandiri, memilih pemimpinnya sendiri dan dapat mengelola potensi daerahnya masing-masing. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya tergantung pada pemilihan eksekutif dan legislatif secara langsung. Pemilihan kepala eksekutif (Gubernur, Bupati/Walikota) serta anggota legislatif lokal secara langsung merupakan kunci keberhasilan otonomi daerah. Tanpa itu, amanat desentralisasi berupa berbagai kewenangan dari pusat (politik, administrasi, fiskal dan ekonomi) kepada daerah pada pelaksanaannya hanya berupa desentralisasi KKN kepada daerah. Dalam memilih Kepala Daerah menurut Wastino menyatakan bahwa:

⁶⁸*Ibid.*, hlm. 49.

⁶⁹*Ibid.*, hlm. 53.

Ada tiga hal yang perlu dipertimbangkan didalam memilih pemimpin pemerintahan yang kemudian diharapkan akan menjadi pemimpin yakni: kapabilitas, akseptabilitas dan komabilitas. Kapabilitas adaah gambaran kemampuan diri pemimipin baik intelektual maupun formal, yang dapat dilihat dari catatan kaki (*track record*) pendidikannya maupun jejak sikap dan perilakunya selama ini. Pemimpin baik tidak akan muncul secara tiba-tiba. Akseptabilitas adalah gambaran tingkat penerimaan pengikut terhadap kehadiran pemimpin. Komabilitas dimaksudkan sebagai kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan kebijakan dari pemerintah tingkat bawahannya maupun tuntutan dari pada pengikutnya.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara serentak secara nasional menjadi topik pembicaraan yang mengemuka di sejumlah media massa sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Perpu Pilkada) menjadi undang-undang (UU No. 1 Tahun 2015). Belum lagi diterapkan, UU No. 1 Tahun 2015 diubah kembali, dimana perubahan yang dilakukan sebagian besar bersifat teknis, dari mulai penyingkatan jangka waktu tahapan Pilkada, penghapusan mekanisme Uji Publik, hingga penjadwalan ulang Pilkada serentak dengan UU No. 8 Tahun 2015.

Selain masalah di atas, masalah-masalah yang terjadi dari proses persiapan sampai proses pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah, di antaranya: terjadinya konflik elit dan konflik terbuka antar massa pendukung, masih terjadinya *money politics*, partisipasi politik yang rendah dalam pemilihan Kepala Daerah, dan juga

tentang kinerja KPUD yang dinilai kurang optimal dalam menjalankan tugas sebagai lembaga penyelenggara pemilihan Kepala Daerah secara langsung di daerah, serta masalah-masalah strategis yang lain, menjadi berbagai hal yang perlu dicermati dan dianalisis secara lebih mendalam agar dicapai suatu pemecahan untuk perbaikan ke depan.

D. Teori Demokrasi

Demokrasi telah menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam sejarah pemikiran manusia tentang sejarah pemikiran manusia tentang tatanan sosio-politik yang ideal. Bahkan, mungkin untuk pertama kali dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh.⁷⁰

Demokrasi merupakan kosa kata yang sangat penting dalam khasanah ketatanegaraan. Ini terutama disebabkan pandangan yang saat ini diterima secara universal, bahwa demokrasi adalah nama yang paling baik bagi sistem politik dan sosial suatu negara. Hasil penelitian yang diadakan Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), UNESCO, pada tahun 1949, mengungkapkan:⁷¹

“probabaly for the first time in history, democracy is claimed as the proper ideal description of sytem of political and sosial organization advocated by influential proponent” (barangkali untuk pertama kalinya dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling tepat bagi semua

⁷⁰ Hendra Nurjahjo, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006), hlm.1.

⁷¹ Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 50.

sistem organisasi politik dan kemasyarakatan yang dibela oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh).

Literatur-literatur ilmu politik dan ketatanegaraan mengungkapkan bahwa sejarah demokrasi dapat dilacak sampai pada zaman Yunani kuno. istilah demokrasi itu sendiri berasal dari bahasa Yunani '*demos*' dan '*cratos*'. *Demos* berarti rakyat dan *cratos* berarti pemerintahan. Waktu itu, dengan demokrasi dimaksudkan pemerintahan rakyat secara langsung. Yunani kuno yang terdiri dari banyak kota (*City State*) yang disebut polis membuat keputusan-keputusan dijalankan secara langsung oleh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Hal ini dimungkinkan terutama karena luas wilayah tiap polis itu sangat terbatas, dengan jumlah penduduk yang sedikit. Penduduk ini pun terdiri dari orang-orang yang mempunyai *leisure*, yaitu kalangan waktu yang diperdapat karena tidak harus bekerja untuk memenuhi keperluan-keperluan hidup lahiriah. Pekerjaan-pekerjaan sehari-hari seperti mencari nafkah dan sebagainya, terutama sekali pekerjaan berat diserahkan pada hamba sahaya. Tanpa hamba sahaya, apa yang disebut dengan *leisure* tersebut tidak mungkin diwujudkan.⁷²

Gagasan demokrasi Yunani kuno hilang dari dunia barat sewaktu bangsa Romawi yang sedikit banyaknya masih kenal kebudayaan Yunani dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat. Sejak masa itu, benua Eropa memasuki abad pertengahan. Abad pertengahan berlangsung selama seribu tahun (600-1600M).

⁷² Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 37.

Dalam rentang waktu yang panjang itu, Eropa mengalami apa yang disebut abad kegelapan. Abad kegelapan ditandai oleh struktur sosial yang feodal. Kehidupan kemasyarakatan dan kerohanian dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sementara kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan di antara para bangsawan.

Persentuhan dunia Barat dengan ilmu pengetahuan Yunani kuno yang dibawa oleh orang-orang Arab itu telah mendorong lahirnya apa yang dikenal sebagai *Renaissance*. *Rennainssance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada kebudayaan dan kesusasteraan Yunani kuno yang pada abad pertengahan telah disisihkan. Dengan *Rennainssance* terjadi perubahan perhatian dari semata-mata ditunjukkan pada persoalan keagamaan ke arah persoalan keduniawian. Inti dari *Rennainssance* adalah pemuliaan terhadap akal pikiran. Bersama-sama dengan gerakan reformasi yang dipelopori oleh Marthin Luther yang akhirnya melahirkan ajaran Protestan dalam agama Kristen, *Rennainssance* telah mempersiapkan Eropa memasuki abad pemikiran (*Aufklarung*) dan rasionalisme.

Kebebasan berpikir selanjutnya tidak saja digunakan untuk mengkritik tokoh-tokoh agama, tapi mulai memasuki ranah politik. Dalam bidang politik muncul pemikiran-pemikiran tentang kekuasaan negara. Apabila pada abad pertengahan kekuasaan negara disandarkan pada doktrin agama, di mana raja yang berkuasa dinaggap sebagai wakil tuhan di dunia, maka pada zaman pencerahan, di mana orang lebih mendasarkan hidupnya pada peran ilmu rasional. Muncullah dua tokoh yang memberi alasan rasional bagi kekuasaan raja

yang mutlak, yaitu Grotius dan Hobbes. Menurut Grotius, kemutlakan kekuasaan raja diperoleh bukan karena raja dianggap sebagai wakil tuhan di dunia, tetapi semata-mata karena hal ini dipandang menguntungkan rakyat. Negara didirikan dengan kekuasaan yang mutlak, menurut Grotius, untuk membawa ketertiban pada kehidupan masyarakat yang sebelumnya kacau balau. Pikiran Grotius ini kemudian dikembangkan oleh Hobbes. Menurut Hobbes, untuk mengatasi keadaan kacau balau di tengah masyarakat sebelum adanya negara, dibentuklah *Lex Naturalis* (Undang-undang Alam), suatu aturan yang menyuruh, melarang dan membatasi kemerdekaan untuk kepentingan orang lain. Selanjutnya perlu diangkat seorang raja dengan kekuasaan yang mutlak. Kekuasaan raja haruslah mutlak sebab raja berdiri di atas kepentingan semua warga.⁷³

Pada kemunculannya kembali di Eropa setelah abad pertengahan berakhir, demokrasi tidak lagi mempunyai sifat yang sama dengan demokrasi Yunani kuno. Luasnya wilayah negara, banyaknya jumlah penduduk dan rumitnya persoalan pada negara-negara modern menyebabkan demokrasi langsung tidak mungkin dilaksanakan. Keikutsertakan rakyat dalam penyelenggaraan negara diwakili oleh wakil-wakil mereka yang duduk dalam badan perwakilan. Karena itu demokrasi dalam bentuk ini lazim disebut demokrasi perwakilan (*Representative Democracy*).

Namun demikian, timbul persoalan ketika banyak negara di dunia mengklaim sebagai negara demokrasi, sementara terdapat perbedaan mengenai mekanisme, lembaga dan konsep demokrasi itu di antara mereka satu sama lain.

⁷³ *Ibid, hlm. 39.*

Muncullah usaha sebagian negara untuk menyatakan betapa negara untuk menyatakan betapa negara mereka menganut demokrasi, tetapi dengan model yang lain, seperti: *people democracy*, *national democracy*, demokrasi terpimpin, dan sebagainya.

Beberapa konsep demokrasi yang disebut terakhir ini menimbulkan persoalan karena negara-negara barat menganggap demokrasi yang demikian bukanlah demokrasi. Negara-negara yang menerapkannya dituding sebagai negara totaliter yang berkedok demokrasi. Tapi mereka membela diri dengan menyatakan bahwa demokrasi mereka justru berorientasi pada kepentingan rakyat, walaupun dengan cara-cara yang berbeda dengan yang ditempuh negara-negara barat. Justru negara-negara barat mereka melaksanakan demokrasi pura-pura, karena konsep liberalisme yang menyertai demokrasi barat menimbulkan pertarungan tidak seimbang antara rakyat banyak dengan sekelompok elite yang kuat akhirnya memenangkan pertarungan di arena demokrasi. Karena itu demokrasi barat justru memihak pada sekelompok elite yang kuat. Perbedaan-perbedaan ini untuk sebagian disebabkan oleh cara atau mekanisme penyusunan perwakilan rakyat serta mekanisme pertanggungjawaban dari perwakilan rakyat dalam konteks demokrasi perwakilan ini.

Jauh sebelum Indonesia merdeka, gagasan demokrasi sebenarnya telah tertanam di bumi Indonesia, walaupun istilah demokrasi itu sendiri baru dikenal pada masa-masa kemudian. Semasa kepulauan nusantara masih berbentuk kerajaan-kerajaan, pada tingkat susunan masyarakat telah dilaksanakan

kehidupan bermasyarakat yang demokratis. Mattulada, misalnya pernah menulis.⁷⁴

“Kalau demokrasi itu adalah bentuk pemerintahan suatu persekutuan yang berpermerintahan sendiri dalam hal mana sebagian besar warganya turut mengambil bagian, maka dalam persekutuan hukum ini, walupun masih sederhana ciri tersebut sudah ditemui.”

Menurut Lively, meskipun istilah pemerintahan oleh rakyat diakui mengandung banyak pengertian, istilah ini menyangkut hubungan antara rakyat dan pemerintah. Dengan demikian, persoalan sesungguhnya terletak pada pengertian yang dapat disebut demokratis. Bagi Lively, untuk menentukan pengertian yang dapat disebut demokratis, diperlukan suatu persyaratan atau kriteria kuat untuk situasi tertentu. Persyaratan atau kriteria kuat ini dengan sendirinya menjadi dasar untuk menyebut sistem demokratis. Sebaliknya, persyaratan yang tidak memadai tentu bukanlah dasar untuk menyebut suatu sistem demokratis.

Lively mencotohkan demokrasi langsung bagi masyarakat kecil atau demokrasi kerwakilan bagi masyarakat besar sebagai persyaratan yang dapat menjadi dasar untuk menyebut suatu sistem demokratis. Jika persyaratan semua orang harus ikut terlibat dalam pembuatan kebijakan publik, persyaratan tersebut hanya untuk masyarakat sederhana dan kecil. Begitu pula, jika persyaratan semua orang harus ikut terlibat dalam pembuatan kebijakan publik. Begitu juga, jika persyaratan semua orang harus ikut terlibat dalam pembuatan kebijakan publik,

⁷⁴*Ibid.*, hlm. 43.

sementara masyarakatnya besar, dengan pertimbangan efisiensi, hal itu tidak sesuai. Dalam masyarakat yang besar, orang hanya memilih mekanisme perwakilan atau memilih pemerintah yang bertanggungjawab sebagai bentuk persyaratan yang kuat dalam pembuatan kebijakan.

Oleh karena itu, dalam persyaratan yang tidak memadai, Lively mengajukan tiga persyaratan minimal agar pemerintahan disebut demokrasi, yaitu penguasa harus dipilih oleh rakyat, penguasa harus bertindak demi kepentingan rakyat, dan melaksanakan semua tugas demi rakyat.

Pemerintah yang bertanggungjawab menurut Lively, adalah pemerintahan bertanggung jawab kepada yang diperintah atau pemerintah bertanggungjawab kepada wakil rakyat. Dengan demikian, pokok masalahnya adalah menjamin adanya pemerintah yang bertanggungjawab tersebut. Lively lalu berbicara tentang perlunya kontrol dari pihak masyarakat terhadap pemerintah melalui pengaturan konstitusional yang dapat menjamin terwujudnya pemerintahan yang bertanggungjawab. Pengaturan konstitusional ini harus mencakup tiga aspek, yaitu pemilu yang bebas, kebebasan untuk berkelompok, dan kebebasan berbicara.

Berdasarkan ketiga aspek itu Lively tidak langsung menyimpulkan bahwa pemerintah yang bertanggungjawab dapat diwujudkan jika terbuka ruang bagi partai-partai politik untuk berkompetisi, dan partai politik akan menyampaikan kepada seluruh pemilih berbagai alternatif kebijakan publik, sementara pemilih

akan memutuskan melalui pemilu partai yang dapat dipercaya atau mampu menjamin pemerintahan yang bertanggungjawab.⁷⁵

Berdasarkan pandangan Lively, tidak ada standar variasi demokrasi sehingga kekuatan mayoritas sangat mungkin membatasi ruang gerak minoritas yang jelas-jelas sudah keluar dari esensi nilai ideal demokrasi. Demokrasi adalah tipe pemerintahan yang memperbolehkan rakyat secara keseluruhan memilih pejabat publik tertinggi dan menyetujui program-program yang ditawarkan saat pemilihan.

Rakyat memerintah dirinya sendiri, hal ini berarti bahwa warga Negara tidak hanya menerima ataupun menolak hasil-hasil keputusan pemilihan umum, melainkan juga melaksanakan kontrol atas keputusan-keputusan pemerintahan yang terbentuk dari pemilihan umum itu. Pernyataan ya atau tidak para warganegara di dalam keputusan-keputusan pemilihan umum itu haruslah bebas, karena jika tidak, rakyat tidaklah berdaulat. Demikian pula selama rakyat memiliki kedaulatan, pernyataan bebas seperti itu harus mengendalikan arah pemerintahan yang terbentuk dari pemilihan umum itu. Akan tetapi sebagaimana telah kita lihat, di dalam masyarakat-masyarakat kompleks dewasa ini tidak ada kehendak rakyat yang tunggal di dalamnyakehendak pihak yang memerintah menjadi identik dengan kehendak pihak yang diperintah.

Pendapat dari Burkens, memperjelas konsep demokrasi dengan mengemukakan syarat minimum demokrasi, sebagai berikut:

⁷⁵Muslim Mufti, Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2013), hlm. 155.

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia.
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih.
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak kebebasan berpendapat dan berkumpul.
- d. Badan perwakilan mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana hak untuk ikut memutuskan (*mede beslissing recht*) dan/atau melalui wewenang pengawas.
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka.
- f. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.⁷⁶

Menurut Joseph Schumpeter, demokrasi merupakan persiapan dalam membuat suatu keputusan politik. Kekuasaan seseorang dalam mengambil keputusan ditentukan oleh voting suara rakyat. Schumpeter melihat bahwa yang dapat dilakukan oleh rakyat hanya memilih para elite representative sebab mereka yang akan memberikan keputusan berdasarkan nama rakyat.

Joseph Schumter juga mengungkapkan bahwa demokrasi sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang menjadikan peran individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat. Secara konvensional, dapat disebut bahwa suatu Negara dikatakan demokratis apabila pemerintahannya terbentuk atas kehendak rakyat yang diwujudkan melalui pemilihan umum secara

⁷⁶Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 63

kompetitif dalam memilih orang-orang yang akan menduduki jabatan public serta hak-hak politis dan sipil dapat dijamin oleh hukum.

Menurut Juan dan Alfred, demokrasi didefinisikan sebagai persaingan terbuka untuk mendapatkan hak menguasai pemerintahan. Pada gilirannya demokrasi menuntut diselenggarakan pemilu yang bebas dan bersifat kompetitif, yang hasilnya dapat menentukan orang-orang yang memerintah. Demokratisasi lebih luas daripada sekedar liberalism dan lebih bersifat politis.

Dalam sistem pemilihan umum menurut Jurgen Habermas, dia menggunakan sebuah teori demokrasi deliberative yaitu merupakan suatu bentuk pemerintahan di mana para warga negara yang bebas dan sederajat, memberikan pembenaran proses pengambilan keputusan di mana mereka memberikan alasan-alasan lain secara timbal balik dapat diterima dan dapat diakses dengan tujuan mencapai kesimpulan-kesimpulan yang mengikat saat ini kepada setiap warga negara namun terbuka untuk digugat di kemudian hari. Praktik dan teori demokrasi deliberative dalam pemerintahan telah berkembang secara lama, namun seringkali keduanya tidak sejalan, terutama sejak kemunculan praktek demokrasi perwakilan. Sebagaimana diketahui, dalam demokrasi perwakilan, konsep pemerintahan demokrasi identik dengan pelembagaan partisipasi masyarakat melalui pemilu. Pasca pemilu, warga Negara biasa tidak dapat lagi secara dominan mempengaruhi kebijakan-kebijakan publik.⁷⁷

⁷⁷F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hlm.128.

E. Perbandingan dengan Negara Kesatuan di Eropa

Praktik penyelenggaraan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan negara kesatuan yang lainnya di belahan dunia ini dari satu kurun waktu ke kurun waktu berikutnya selalu mengalami perkembangan. Mulai dari perkembangan regulasi, dan kewenangan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Untuk membandingkan bagaimana perkembangan otonomi daerah di negara kesatuan di belahan dunia lainnya salah satunya adalah Prancis, dimana Prancis merupakan salah satu Negara di Benua Eropa, salah satu awal mula perkembangan konsep negara kesatuan di dunia pasca perang dunia ke dua.

Sejarah awal keberadaan pemerintahan lokal di Prancis ditandai dengan adanya "*la paroisse*" atau "*parish*", yaitu sejumlah anggota masyarakat di dalam suatu kesatuan wilayah yang memiliki perangkat kehidupan bersama dalam bidang pertanian. Sejak abad ke-11 dan 12, kota-kota di Prancis menuntut otonomi dari para penguasa tanah. Beberapa nama pemerintahan lokal di Prancis yang sampai sekarang dipergunakan antara lain "*Villefrance*", "*Neuville*", atau "*Bourg*". Istilah terakhir "*Bourg*" yang berarti borjuis mencerminkan posisi kekuasaan yang diperoleh oleh masyarakat melalui perdagangan dan hasil-hasil produksi lainnya. Pada masa itu, kekuasaan pusat yang direpresentasikan oleh raja berfungsi sebagai hakim atau penengah dalam konflik lokal serta memberikan dukungan bagi kelompok-kelompok masyarakat untuk membentuk pemerintah lokal yang bebas dari kekuasaan kelompok pemilik tanah.

Pada awal abad ke-17, otonomi lokal di kota kembali mengalami perluasan dengan menguatnya paham individualisme dan *citizenship*. Meskipun demikian, kekuasaan pusat yang dicerminkan dan direpresentasikan oleh raja membatasi otonomi lokal melalui wakil-wakil pemerintah yang ditempatkan di tingkat lokal.⁷⁸ Revolusi Prancis tahun 1789 memainkan peranan yang sangat penting bagi masa depan sistem pemerintahan lokal di Prancis. Struktur administrasi dan negara yang sangat sentralistik ternyata tidak saja menciptakan inefisiensi pemerintahan, tetapi juga rendahnya partisipasi masyarakat. Tuntutan untuk melakukan perubahan sistem pemerintahan lokal di Prancis pada Desember 1789. Bentuk lama pemerintahan lokal “*paroisses*” diganti dengan 38.500 “*communes*”. Sebanyak 83 “*departements*” yang merupakan unit kesatuan administrasi baru dibentuk dan membawahi tiga unit pemerintahan lokal lainnya, yaitu membawahi “*arrondissements*”, “*cantons*”, dan “*communes*”. Di dalam struktur pemerintahan *communes* dibentuk dua organ, yaitu “*couseil*” sebagai dewan perwakilan rakyat dan “*maire*” sebagai *eksekutif*. *Couseil* dipilih langsung oleh masyarakat yang pemilih yang terdaftar dan membayar pajak (*citoyon actif*), sedangkan *maire* dipilih di antara anggota *conseil*. Di dalam struktur pemerintahan *Departements* dibentuk juga *conseil general* (dewan) dan *procureur* (eksekutif). Di bawah struktur *departemens* dibentuk *arrodissements* (setingkat dengan *Kreis* di Jerman) yang berfungsi sebagai wilayah administrasi *departements*.⁷⁹

⁷⁸ Eko Prasajo, *Pemerintahan Politik Lokal di Jerman dan Prancis*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2009), hlm. 174.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 175.

Revolusi Prancis telah menciptakan struktur demokratis pertama di tingkat lokal di Prancis, yaitu adanya dewan pemerintahan rakyat (*conseil municipal dan conseil general*) yang dipilih secara langsung oleh masyarakat. Pemerintahan lokal memiliki hak untuk mengatur dan mengurus sendiri, meskipun pusat masih memiliki kewenangan yang besar untuk mengontrol *communes* melalui wakilnya di departements (*Prefet*). Struktur administrasi politik dan hubungan antara pusat dan pemerintahan lokal yang dilahirkan setelah revolusi Prancis pada prinsipnya bersifat sangat sentralistik dan berlaku sampai tahun 1800. Perdebatan luasnya otonomi yang dimiliki oleh *communes* bergerak pada dua pendulum, yaitu antara kaum jakobiner (secara umum menghendaki negara kesatuan) yang terdesentralisasi) dan kaum *Girondisten* (secara umum menghendaki otonomi yang luas). Pada akhirnya pemikiran dan kehendak kaum jakobiner lebih banyak diterima dan dilaksanakan, sehingga otonomi *communes* dan departements dilemahkan oleh kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh komite kesejahteraan (*comite du salut public*) di tingkat pusat. Berdasarkan UU yang dikeluarkan pada bulan Januari 1800, tidak ada lagi otonomi bagi *communes* dan *departements* karena anggota dewan perwakilan rakyat (*conseil municipal dan conseil general*) dan kepala eksekutif (*maire, prefet*) diangkat oleh pemerintah pusat, tidak lagi dipilih masyarakat secara langsung.

Baru pada tahun 1831 dengan dikeluarkannya “*la loi du 5 avril 1831*” (*charta communes*), pemerintahan lokal di Prancis mendapatkan otonomi yang lebih luas. Anggota-anggota *conseil general* (dewan) dipilih oleh masyarakat, sedangkan *maire* dan *prefet* yang berfungsi ganda sebagai wakil pemerintahan

pusat sekaligus kepala eksekutif *communes* dipilih oleh *conseil-conseil general*. Secara institusional, otonomi pemerintahan lokal berdasarkan *charte communes* hanyalah bersifat terbatas. *Prefet*, sebagai wakil pemerintah pusat di *departemens* memiliki peran yang besar. Semua peraturan dan keputusan-keputusan di tingkat pemerintahan lokal, baik *communes* maupun *departements*, harus berdasarkan petunjuk dan mendapatkan persetujuan *prefet*. Sistem ini disebut “*tutelle prealabre*” dan berlaku sampai tahun 1982.⁸⁰

Perubahan-perubahan konstitusi yang terjadi di Prancis sejak tahun 1884-1970an sebenarnya tidaklah memperkuat otonomi pemerintahan lokal di Prancis, bahkan cenderung memperkuat sentralisasi melalui fungsi *prefet*. Hal ini menyebabkan kemampuan pelayanan pemerintahan lokal yang semakin buruk, tidak efisien, dan tidak efektif. Pada sisi yang lain, konsentrasi penduduk di daerah menyebabkan kompleksnya permasalahan pemerintahan lokal. Demikian pula kesenjangan sosial dan ekonomi antar daerah juga semakin tinggi. Berbagai macam persoalan timbul tersebut menyebabkan pentingnya reformasi pemerintahan lokal di Prancis. Reformasi pada tahun 1964 dan memandang pentingnya satu tingkatan pemerintahan antara pusat dan *departements* yang disebut dengan “*planafication regionale*” (*region*). Sebagai kepala pemerintahan *regionale* adalah *prefet regionale* yang mengkoordinasikan *prefet departements*.

Pada tahun 1970-1971 dua UU tentang pemerintahan lokal ditetapkan, yang *isinyaunes*. secara substansial memperlemah *tutelle*, memperkuat, memperkuat wewenang kepala eksekutif lokal, menstimulasi kerjasama antara pemerintahan

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 176.

lokal, dan mendorong penyatuan wilayah *communes*. Reformasi berikutnya terjadi pada tahun 1972 dengan dikeluarkannya UU tentang pembentukan *region* (*etablissement public regional* atau EPR), yaitu tingkat pemerintahan teritorial di bawah pemerintahan pusat. Tugas utamanya berfokus pada bidang ekonomi, khususnya koordinasi dengan pemerintahan *communes* dan *departements* dalam investasi. *Regionale* memiliki hak mengatur melalui dewan perwakilan *conseil regional*, memiliki hak atas sumber-sumber keuangan meskipun masih terbatas. Reformasi tahun 1970-1972 lebih menekankan pada perubahan struktur *region* dan *communes*.

Reformasi pemerintahan lokal di Prancis mencapai puncaknya pada pemerintahan Presiden Mitterand tahun 1982 dan berlaku sampai saat ini. Reformasi pemerintahan lokal tersebut termaktub dalam UU tahun 1982 tentang hak dan kebebasan *communes*, *departements*, dan *region*. Berdasarkan UU tersebut, struktur pemerintahan lokal tidak berubah, dewan perwakilan rakyat (*conseil*) memiliki kewenangan yang luas serta hubungan antara pusat dan lokal mengalami perubahan. Tujuan dari reformasi pemerintahan lokal adalah memperkuat otonomi *communes*, *departement*, dan *region* untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan potensi dan kebutuhannya. Sesuai dengan tujuan tersebut, *prefet* sebagai kepala organisasi *tuttele* dan wakil pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan eksekutif pada tingkat *departements* dan *region*. Pemerintah pusat menyerahkan sejumlah kewenangannya kepada pemerintahan lokal (UU tahun 1983) dan memberikan status otonomi untuk menyelenggarakan kewenangannya tersebut dengan jumlah dan kualifikasi

personal (UU tahun 1984 dan 1987). Reformasi terhadap pembiayaan pemerintahan lokal terjadi secara bertahap pada tahun 1988 (melalui UU tentang penguatan desentralisasi), tahun 1991 (melalui UU tentang penyelenggaraan pemerintah kota), dan tahun 1992 (melalui UU tentang administrasi wilayah).⁸¹



⁸¹*Ibid.*, hlm. 178.

BAB III
PEMERINTAHAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA,
STRUKTUR PEMERINTAHAN, PENGISIAN JABATAN GUBERNUR
DAN WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN
PERTANGGUNGJAWABAN JABATAN

A. Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut Daerah Swapraja, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813.

Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangganya sendiri yang dinyatakan dalam kontrak politik. Kontrak politik yang terakhir Kasultanan tercantum dalam *Staatsblaad* 1941 Nomor 47, sedangkan kontrak politik Pakualaman dalam *Staatsblaad* Nomor 577.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (RI), Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI, bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku

Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut dinyatakan dalam:⁸²

1. Piagam kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VII tertanggal 19 Agustus 1945 dan Presiden RI.
2. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (dibuat secara terpisah).
3. Amanat Sri Sulatan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (dibuat dalam satu naskah).

Dalam perjalanan sejarah selanjutnya kedudukan DIY sebagai Daerah Otonom setingkat Provinsi sesuai dengan maksud Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta 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 keistimewaan DIY tetap diakui, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-

⁸²Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 141.

undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dirubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2015 dan dirubah lagi dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam sejarah perjuangan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), DIY mempunyai peranan penting. Terbukti pada tanggal 4 Januari 1946 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949 pernah dijadikan sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia.

Pada saat ini Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Kadipaten Pakualaman dipimpin oleh Sri Paduka Paku Alam X, yang sekaligus menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Keduanya memainkan peran yang menentukan dalam memelihara nilai-nilai budaya dan adat istiadat Jawa dan merupakan Pemersatu masyarakat Yogyakarta.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan provinsi terkecil kedua setelah Provinsi DKI Jakarta dan terletak di tengah Pulau Jawa, dikelilingi oleh Provinsi Jawa Tengah dan termasuk zona tengah bagian selatan dari formasi geologi Pulau Jawa. Di sebelah selatan teradapat garis pantai sepanjang 110 km Merapi (+- 2.968 m), salah satu dari gunung yang paling aktif di dunia. Luas keseluruhan Provinsi DIY adalah 3.185,80 km² atau kurang lebih 0,15% luas daratan Indonesi. Di sebelah barat mengalir Sungai Progo, yang berawal dari

Jawa Tengah, dan Sungai Opak di sebelah timur yang berawal dari Gunung Merapi yang bermuara di laut selatan.⁸³

Ibukota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kota-kota lainnya adalah Bantul, Wates, Sleman, dan Wonosari. Secara administratif DIY dibagi dalam satu kota dan empat kabupaten, dimana Kota Yogyakarta membentuk kesatuan administratif sendiri. Jarak ke Ibukota negara Jakarta, adalah 600 km, kota-kota besar yang paling dekat adalah Semarang dan Jawa Tengah (120 km) dan Surabaya di Jawa Timur (320 km).

Provinsi DIY di sebelah barat dan tenggara dikelilingi oleh barisan pegunungan di sebelah utara oleh Gunung Merapi. Pegunungan di bagian selatan, terutama di Kabupaten Gunung Kidul mencapai ketinggian sampai 700m. Faktor cuaca menyebabkan iklim tropis sepanjang tahun dengan suhu rata-rata, yaitu dari 25c sampai 32c, dan di tempat-tempat yang lebih tinggi suhunya lebih dingin, kelembapan udara tergantung pada musim, umumnya berkisar pada 84%. Musim hujan dimulai pada Bulan Oktober dan berakhir pada Bulan Maret. Musim kemarau berlangsung dari Bulan April sampai Bulan September. Jumlah curah hujan dalam jangka waktu satu tahun mencapai 1.750 mm, intensitas tertinggi terjadi pada Bulan Januari sampai Maret, dimana curah hujan perbulan mencapai lebih dari 300mm setiap m². Selama musim kemarau angin Muson bertuap dari timur dan hujan kurang lebih 3 mm setiap m².

⁸³ Tri Yuniyanto, *Daulat Raja Menuju Daulat Rakyat*, (Solo: CakraBooks, 2010), hlm. 16.

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu provinsi dari 33 provinsi di wilayah Indonesia dan terletak di Pulau Jawa bagian tengah. Daerah Istimewa Yogyakarta di bagian selatan dibatasi Lautan Indonesia, sedangkan di bagian timur laut, tenggara, barat, dan barat laut dibatasi oleh wilayah Provinsi Jawa Tengah yang meliputi:

1. Kabupaten Sleman di sebelah timur laut;
2. Kabupaten Wonogiri di sebelah tenggara;
3. Kabupaten Purworejo di sebelah barat;
4. Kabupaten Magelang di sebelah barat laut;

Posisi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terletak antara 7.33'-8.12' Lintang Selatan dan 110.00'-110.50' Bujur Timur, tercatat memiliki luas 3.185,80 km² atau 0,17 persen dari luas Indonesia (1.890,75 km²), merupakan propinsi terkecil setelah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, yang terdiri dari:

1. Kabupaten Kulonprogo, dengan luas 586,27 km² (18,40 persen);
2. Kabupaten Bantul, dengan luas 506,85 km² (15,91 persen);
3. Kabupaten Gunungkidul dengan luas 1.485,36 km² (46,63persen);
4. Kabupaten Sleman, dengan luas 574,82 km² (18,04 persen);
5. Kota Yogyakarta, dengan luas 32,50 km² (1,02 persen)

Berdasarkan informasi dari Badan Pertanahan Nasional, dari 3.185,80 km² luas Yogyakarta, 35,93 persen merupakan jenis tanah Lithosol, 27,41 persen Regosol, 11,94 persen Lathosol, 10,45 persen Grumusol, 10,30 persen Mediteran, 2,23 persen Alluvial, dan 1,74 persen adalah tanah jenis Rensina.

Sebagian besar wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta terletak pada ketinggian antara 100m-499m dari permukaan laut tercatat sebesar 63,18 persen, ketinggian kurang dari 1000m sebesar 0,47 persen.

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagian besar wilayahnya terletak antara 100-499m dari permukaan laut, beriklim tropis dengan curah hujan berkisar antara 0,01-100,00mm yang dipengaruhi oleh musim kemarau dan musim hujan.

Keadaan fisiografis Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari:

- Pegunungan Selatan, Luas : 1.656,25 km², Ketinggian: 150-700m
- Pegunungan Berapi Merapi, Luas: 582,81 km², Ketinggian: 80-2911m
- Dataran rendah antara Pegunungan Selatan dan Pegunungan Kulonprogo, Luas: 215,62km², Ketinggian: 0-80m
- Pegunungan Kulonprogo dan Dataran Rendah Selatan, Luas: 706,25 km², Ketinggian: 0-572m⁸⁴

Pemerintahan Daerah adalah Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah Daerah bertanggungjawab sebagai eksekutif dan DPRD bertanggungjawab sebagai legislatif. Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dipimpin oleh seorang Gubernur dengan ibukota propinsi adalah Kota Yogyakarta.

Untuk melaksanakan tugasnya, dalam merumuskan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta pelayanan masyarakat terdapat unsur-unsur pembantu Pimpinan Pemerintahan Daerah yaitu Sekretariat Daerah (Setda), Lembaga Teknis Daerah, dan Dinas Daerah.

⁸⁴Diakses di www.jogjapro.go.id pada tanggal 23 Mei 2016 Jam 15.00 WIB.

Sekretariat Daerah terdiri:

1. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat.
2. Asisten Perekonomian dan Pembangunan.
3. Asisten Administrasi Umum.

Biro-biro:

1. Biro Tata Pemerintahan;
2. Biro Hukum;
3. Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan;
4. Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam;
5. Biro Administrasi Pembangunan;
6. Biro Organisasi;
7. Biro Umum, Hubungan Masyarakat dan Protokol.

Lembaga teknis daerah terdiri dari: 9 Badan (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Pendidikan dan Pelatihan, Badan Lingkungan Hidup, Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan, Badan Kerjasama dan Penanaman Modal, Badan pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat) dan 3 Kantor, sedangkan Dinas Daerah sejumlah 13 Dinas, Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 4 kabupaten dan 1 kota dengan 78 kecamatan dan 483 kelurahan/desa yaitu:

- 1) Kabupaten Kulonprogo terdiri dari 12 kecamatan dan 88 kelurahan/desa;
- 2) Kabupaten Bantul terdiri dari 17 kecamatan dan 75 kelurahan/desa;

- 3) Kabupaten Gunungkidul terdiri dari 18 kecamatan dan 155 kelurahan/desa;
- 4) Kabupaten Sleman terdiri dari 17 kecamatan dan 86 kelurahan/desa;
- 5) Kota Yogyakarta terdiri dari 14 kecamatan dan 45 kelurahan.

Seperti kita ketahui apa yang dinamakan Daerah Istimewa Yogyakarta sekarang merupakan gabungan dari beberapa daerah ialah:

1. Daerah Kasultanan Yogyakarta
2. Daerah Paku Alaman
3. Bekas daerah *enclave* Kasunanan di Kabupaten Bantul ialah Imogiri dan Kotagede Surakarta
4. Bekas daerah *enclave* Mangkunegaran di Kabupaten Gunungkidul ialah Ngawen.

Daerah Istimewa Yogyakarta dewasa ini dibagi dalam lima daerah otonom tingkat II, ialah:

- a. Kotamadya Yogyakarta
- b. Kabupaten Bantul
- c. Kabupaten Sleman
- d. Kabupaten Gunungkidul
- e. Kabupaten Kulonprogo

Daerah Istimewa Yogyakarta ini merupakan daerah otonom setingkat propinsi yang dikepalai oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai kepala daerah DIY dan Sri Paku Alam VIII sebagai wakil kepala daerah DIY. Undang-undang yang membentuk Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Undang-undang

No. 3 jo 19 tahun 1950, sedangkan yang memasukan daerah *enclave* Kasunanan di Kabupaten Bantul dan daerah *enclave* Mangkunegaran di Kabupaten Gunungkidul ke dalam Daerah Istimewa Yogyakarta ialah undang-undang No. 14 tahun 1958.⁸⁵

B. Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta

Bagi rakyat Jawa keraton itu bukan hanya suatu pusat politik dan budaya, keraton merupakan pusat keramat kerajaan. Keraton adalah tempat raja bersemayam dan raja merupakan sumber kekuatan-kekuatan kosmis yang mengalir ke daerah dan membawa ketrentaman, keadilan, dan kesuburan. Paham itu terungkap dengan sangat jelas dalam gelar para penguasa keempat kerajaan di Jawa Tengah hasil perpecahan Kerajaan Mataram II dua ratus tahun yang lalu. Kedua penguasa Yogyakarta menyebut diri Hamengku Buwana (yang menyangkut jagad raya) dan Paku Alam, para penguasa Surakarta bernama Paku Buwana (paku jagad raya) dan Mangkunegara (yang memangku negara).

Keraton ialah tempat bersemayam ratu-ratu, berasal dari kata ke-ratu-an = keraton. Disebut juga kedaton, yaitu ke-datu-an = kedaton, tempat datu-datu atau ratu-ratu. Dalam bahasa Indonesia disebut istana. Jadi keraton ialah sebuah istana, tetapi istana bukanlah keraton. Keraton ialah istana yang mengandung arti keberagaman, arti filsafat dan arti kultutri (kebudayaan).⁸⁶

Saat ini di Jawa Tengah dan DIY terdapat dua kerajaan utama yaitu Yogyakarta dan Surakarta. Kepala kerajaan Yogyakarta bergelar Sultan, kepala

⁸⁵Soedarisman Poerwokesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1984), hlm. 2.

⁸⁶Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm, 131.

kerajaan Surakarta bergelar Susuhunan (Sunan). Sultan adalah istilah bahasa Arab yang kalau di Indonesiakan sama dengan raja, yaitu penguasa kerajaan. Sedangkan Susuhunan berarti yang disembah atau dipundi/dipuji (ditaruh diatas kepala). Karena itu dilihat dari segi pengertian, kedua kata atau sebutan itu sama. Tetapi karena Sultan merupakan gelar yang berasal dari bahasa Arab, gelar ini nampak dirasa atau nampak lebih terhormat.

Dalam buku serat Kuntharatama, dikisahkan perjuangan Pangeran Mangkubumi mendirikan kasultanan Yogyakarta. Pangeran Mangkubumi ialah yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Dalam perundingan Giyanti (1755), dipersoalkan gelar apa yang akan dipakai oleh Mangkubumi sebagai raja dan ketika ia menyatakan akan memakai sebutan Sultan, berbeda dengan sebutan raja Surakarta yang Susuhunan, pembesar Belanda terkejut, karena gelar atau sebutan Sultan dinilai lebih tinggi daripada Susuhunan.

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai suatu pemerintahan yang berasal dari pemerintahan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Praja Paku Alaman sebagai suatu entitas filosofis yang dibentuk dan didirikan oleh *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping I ing Ngayogyakarta Hadiningrat, Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat yang pertama, Al Awwal*.

Setiap raja yang bertahta selalu bergelar Sultan, diambil dari bahasa Arab yang dahulu, dikenal sebagai Negara Ngerum, Sulthon. Gelar Sultan memberi makna bahwa raja Ngayogyakarta Hadiningrat bukan hanya menekankan aspek

Ke-Tuhanan saja tetapi menekankan pula aspek keduniaan. Dengan kata lain, Sultan adalah seorang khalifah yang harus mampu menyeimbangkan hubungan antara Habluminalah dengan Habluminannas, dan tercermin dalam gelar yang disandangnya yakni : *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Ingkang Jumeneng Kaping I ing Ngayogyakarta Hadiningrat, Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat.*

Dalam gelar itu terkandung substansi batiniah dan lahiriah yang diinginkan pada sifat, fungsi, kedudukan dan tugas serta tanggungjawab Sultan Ngayogyadiningrat Hadiningrat sebagai pemimpin yang mau dan mampu memimpin, memberi tauladan, pengayoman, pencerahan, dan pemersatu bagi rakyatnya.⁸⁷

Pada saat mendirikan pusat kerajaan sekaligus pemerintahan, Negara Gung Ngayogyadiningrat, yang berintikan kraton sebagai tempat kediamannya, pendiri tidak saja melihat aspek fisik dan estetika semata, namun juga dapat dilihat dari aspek kosmologi dan religi-spiritual, sehingga tata bangunan dan wilayah tata ruangnya berdasarkan wawasan integral makro dan mikro kosmos, Jagad Ageng dan Jagad Alit. Aspek ini menyangkut dimensi spasial lahir batin serta dimensi temporal awal-akhir. Oleh karena itu, semua bangunan yang berkaitan dengan kraton, baik lokasi, bentuk, ragam hias, maupun warnanya mempunyai arti dan makna simbolisasi masing-masing sesuai dengan fungsinya.

⁸⁷*Ibid.*, Hlm, 134.

Pemahaman budaya inilah yang dapat direkonstruksi kembali dan diimplementasikan dalam tata kehidupan sosial masyarakat, baik dalam kehidupan tata pemerintahan, kehidupan religi-spiritual maupun Kultural di tengah-tengah arus perubahan peradapan global, karena secara langsung atau tidak langsung kondisi filosofis dan kultural ini berkaitan dengan tata kehidupan, sikap, mental, perilaku serta norma-norma yang berlaku dalam masyarakat Ngayogyakarta Hadiningrat, masa lalu hingga masa kini.⁸⁸

Baik Kasultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Paku Alaman demikian pula Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunengaran, di zaman penjajahan Belanda merupakan kerajaan-kerajaan yang “berpemerintahan sendiri” dan masing-masing berdiri sendiri-sendiri. Wilayah keempat kerajaan tersebut yaitu wilayah Surakarta dan Yogyakarta, di zaman Belanda dikenal pula dengan sebutan *De Vorsten Landen*, artinya daerah-daerah kerajaan, atau menurut Soedarisman disebut pula sebagai Praja Kajawen.⁸⁹

Wilayah kerajaan Mataram yang pada saat menjelang Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta dipimpin oleh Sri Sultan Paku Buwono III berkedudukan di Sala (Surakarta) sebagai ibukota, merupakan induk atau cikal bakal lahirnya Kasultanan Yogyakarta. Pada saat itu, kekuasaan Mataram membentang meliputi pulau Jawa (kecuali Jawa Barat). Wilayah Mataram dibagi menurut konsep kekuasaan yang berpusat pada raja, yang membentang sejauh kekuasaan raja mampu mengamankannya.

⁸⁸*Ibid.*, hlm. 135.

⁸⁹*Ibid.*, hlm. 136.

Dalam menyelenggarakan pemerintahannya, Kerajaan Mataram mengembangkan aparat kerajaan sesuai dengan perkembangan kebutuhan raja. Di dalam Karaton, pemerintahan diserahkan kepada 4 (empat) Wedana Lebet yang dikoordinasikan oleh Papatih Lebet dan di negara agung diserahkan kepada 8 (delapan) Wedana Jawi yang dikoordinasikan Patih Jawi. Di Pasisiran dan Mancanegara, raja menunjuk Bupati-bupati dan Wedana Bupati yang setia kepada raja. Bupati tersebut mempunyai bawahan sendiri dan kekuasaan yang otonom, sehingga sulit bagi para bupati tersebut untuk melakukan pemberontakan dan melepaskan diri dari kekuasaan Mataram. Hal ini didasari sepenuhnya oleh raja Mataram, maka untuk mencegahnya raja menggunakan upaya-upaaya yang dianggap cukup efektif.

Wilayah Mataram yang pada saat itu hampir meliputi seluruh Jawa (kecuali Jawa Barat) pada masa pemerintahan raja-raja sesudah Sultan Agung (1613-1645) sedikit demi sedikit jatuh ke tangan *Verenidge Oost Indische Compagnie* (VOC) atau yang lebih kita kenal dengan kompeni Belanda, yang kemudian karena mengalami kebangkrutan, maka kedudukan VOC digantikan oleh Pemerintahan Hindia Belanda sebagai Wakil Pemerintah Kerajaan Belanda. Jatuhnya wilayah Mataram bermula dari wilayah pesisiran dan mancanegara, yang makin lama makin ke dalam. Hal ini disebabkan lemahnya otoritas dan kekuasaan raja yang menjadi pusat kekuasaan.

Di zaman Hindia Belanda kedudukan dan wewenang kerajan-kerajaan tersebut tidak diatur dengan undang-undang melainkan ditentukan dengan kontrak politik yang diperbaharui pada tiap-tipa pergantian rajanya. Dalam

kontrak-kontrak itu Belanda mengakui tetap berdirinya kerajaan-kerajaan tersebut dan haknya untuk menjalankan pemerintahan mengenai rumah tangga daerahnya sendiri dengan nama *zelfbesturende landschappen*. Kontrak-kontrak dengan kerajaan asli Indonesia itu dapat dibedakan dalam *lang contract* (kontrak panjang) dan *korte verklaring* (pernyataan pendek). Pada zaman Hindia Belanda di Jawa Tengah terdapat 4 *zelfbesturende landschappen*, yaitu Kasultanan Yogyakarta, Pakualaman, Kasunanan Surakarta, dan Kadipaten Mangkunegaran. Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta diikat dengan *lang contract*, sedang Pakualaman dan Mangkunegaran dengan *korte verklaring*.⁹⁰

Untuk kasultanan Yogyakarta, kontrak politik yang terakhir dibuat antara Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Yogyakarta, L.A. Adam tanggal 18 Maret 1940 disahkan pada 29 April 1940 oleh Gubernur Jendral Hindia Belanda, A.W.L Tjandra Van Starckenborg. Isi kontrak politik yang terpenting adalah:

- a. Penegasan tentang kedudukan hukum Daerah Kasultanan.
- b. Penegasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah Hindia Belanda dengan alat-alat kekuasaannya dan kekuasaan Sri Sultan.
- c. Tambahan kekuasaan kepada Sri Sultan dalam lapangan perundang-undangan, sehingga lambat laun tidak akan dualisme/ hal-hal yang dulu diatur dalam *reglementer* dan *keuren van politie* oleh residen/gubernur lambat laun akan hilang, karena Sri Sultan diberi kekuasaan untuk membuat peraturan yang berlaku terhadap

⁹⁰ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 63.

golongan *Gouvernements Onderkoaringen*, sepanjang hal-hal yang diatur di dalamnya sama dengan urusan-urusan yang sudah diserahkan kepada daerah otonom di daerah *Goevernement (Provincie, Kabupaten, Stadsgemeenten)*.⁹¹

Setelah diadakan proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 dan revolusi Indonesia mulai berkobar di mana-mana dengan dahsyatnya, maka rakyat di Yogyakarta merasa puas, karena dalam keadaan yang sangat genting itu rakyat sewaktu-waktu dapat berhubungan langsung dan berhadap-hadapan dengan Sri Sultan.⁹²

Pada saat Soekarno dan Moh. Hatta memproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII menyambutnya dengan gembira dan mengucapkan selamat kepada Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Dua hari kemudian Sultan dan Paku Alam mengirim telegram ke Jakarta bahwa dirinya berdiri di belakang Soekarno Hatta.

Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia menyambut hangat tindakan Sultan dan Paku Alam itu, bahkan satu hari sesudah Sultan dan Paku Alam mengirim ucapan selamat, Presiden sudah mengeluarkan Piagam Kedudukan yang menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada kedudukannya sebagai Kepala Kasultanan Yogyakarta dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah

⁹¹ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm, 137.

⁹² Soedarisman Poerwokoesomo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1984), hlm. 12.

Kadipaten Paku Alaman. Dengan piagam termaksud kepada kedua beliau itu ditaruhkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerahnya sebagai bagian dari Republik Indonesia.⁹³

Begitu pula yang dilakukan oleh Sunan Paku Buwono XII di Surakarta, melalui Maklumat Sunan Paku Buwono XII tertanggal 1 September 1945 menyatakan berdiri di belakan pemerintah pusat negara Republik Indonesia. Dukungan Sunan Paku Buwono XII ini lebih awal dari dukungan kerajaan di Yogyakarta (Kasultanan dan Kadipaten) yang mengeluarkan Maklumatnya pada tanggal 5 September 1945. Melalui Maklumat tersebut Sunan Paku Buwono XII telah menyatakan Surakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.⁹⁴

Dinamika hubungan antara Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia pasca kemerdekaan merupakan ruang bagi hadirnya keistimewaan pada Daerah Yogyakarta. Hal tersebut pada hakekatnya diawali dengan ucapan selamat yang disampaikan oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII pada tanggal 28 Agustus 1945 yang ditunjukkan pada Soekarno dan Moh.Hatta selaku Presiden dan Wakil Presiden atas kemerdekaan yang telah lama dinanti.

Secara bersamaan waktunya, pada tanggal 6 September 1945 Pemerintah Republik Indonesia memberi piagam kedudukan kepada Sri Susunah Pakubuwono XII, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII

⁹³ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 59.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 60.

yang merupakan bagian dari wilayah Republik Indonesia Piagam Kedudukan ini ditandatangani Presiden Soekarno tertanggal 19 Agustus 1945.⁹⁵

Sehari setelah bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaan Negara Republik Indonesia terbentuklah UUD 1945 yang di dalam Aturan Peralihan Pasal II memuat ketentuan, bahwa badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru. Berkaitan dengan ini semua, maka pada zaman Republik Indonesia segala peraturan tentang swapraja tetap berlaku.

1. Periode 1945-1950

Pada tanggal 16 Oktober 1945 Pemerintah mengeluarkan Maklmat No. X Tahun 1945, yang mengubah kedudukan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dari pembantu Presiden menjadi badan legislatif yang tugasnya sehari-hari dilakukan oleh Badan Pekerja atau BP-KNIP, pada 30 Oktober 1945, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat mengeluarkan Pengumuman Nomor 2 mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut yang kemudian disetujui oleh Pemerintah, maka pada tanggal 23 November 1945 ditetapkanlah menjadi UU No. 1 Tahun 1945.

Di dalam UU No. 1 Tahun 1945, Penjelasan Pasal 2 menyebutkan bahwa Komite Nasional Indonesia Daerah diubah sifatnya menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, wewenang Badan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi tiga hal:⁹⁶

- a. Membuat peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi)

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 61.

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 63.

- b. Membantu menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah dari tingkat yang lebih tinggi daripadanya (*medewind* dan *selfgovernment*)
- c. Membuat peraturan mengenai masalah yang didelegasikan oleh UU umum, tetapi peraturan tersebut harus disahkan lebih dulu oleh pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi (wewenang antara otonomi dan *selfgovernment*)

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 karisedenan, 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 wilayah wilayah kerajaan yang baru saja bergabung dengan republik. Karena itu, struktur pemerintahan lokalnya diberi peluang menggunakan aturan yang berlainan.⁹⁷

Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah ini ditetapkan di Yogyakarta tanggal 10 Juli 1948 dan diumumkan serta dinyatakan mulai berlaku pada hari itu juga. Meskipun diktum undang-undang ini tidak secara eksplisit mencabut Undang-undang No. 1 Tahun 1945, demikian pula konsiderannya tidak menyinggung Undang-undang No. 1 Tahun 1945 sama sekali, akan tetapi penjelasan umum Undang-undang No. 22 Tahun 1948 dapat

⁹⁷*Ibid.*, hlm. 67.

kita jumpai penjelasan yang menyatakan bahwa undang-undang ini sebagai pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 1945.⁹⁸

Dalam penjelasan Pasal 1 tersebut terdapat penegasan bahwa yang dianggap sebagai daerah istimewa oleh undang-undang ini adalah apa yang dalam zaman pemerinthan Belanda dinamakan *Zelfbesturende landschappen*, tanpa menyebut *Volksgemeenschappen* sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Keterangan dan ketentuan yang menyangkut Daerah Istimewa masih dapat kita jumpai pula di beberapa bagian lain dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1948. Khusus yang menyangkut Kepala Daerah Istimewa dapat disebutkan di Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) sebagai berikut:

- a. Kepala daerah istimewa diangkat oleh Presiden dan dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan syarat-syarat kecakapan dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.
- b. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil kepala daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

⁹⁸ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 63.

2. Periode 1950-1959

Dalam kaitannya dengan perubahan birokrasi dan struktur pemerintahan daerah, pada tahun 1951 masih diadakan restrukturisasi lagi dari penggabungan Kabupaten Kulonprogo dengan Kabupaten Adikarto. Hal ini dilakukan dengan Undang-undang No.18 Tahun 1951, dimana alasan penggabungan dua daerah ini dikarenakan dua kabupaten ini merupakan daerah kabupaten yang terlampau kecil hingga akhirnya perlu digabung menjadi satu agar asas efisiensi susunan pemerintahan di daerah akan lebih maksimal lagi dalam menjalankan fungsi otonominya.

Dengan terbitnya Undang-undang No. 18 Tahun 1951 tersebut maka proses pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta beserta daerah-daerah otonom Tingkat II di dalamnya dikatakan telah selesai dan perubahan-perubahan yang terjadi sampai saat ini sudah menjadi perubahan yang bersifat fundamental.⁹⁹

Seperti kita telah ketahui meskipun Daerah Istimewa Yogyakarta telah berintegrasi dengan Pemerintah Republik Indonesia, akan tetapi birokrasi pemerintahan Kraton tidak dihapuskan, melainkan sedikit demi sedikit dipisahkan dari birokrasi pemerintah daerah yang merupakan pengembangan Kanayakan yang dahulu dikepalai oleh Papatih Dalem. Pada dasarnya ke dua bentuk pemerinthan tersebut dikepalai oleh Sultan, akan tetapi karena kesibukan sebagai anggota kabinet Sultan Hamengku Buwono IX tidak selalu tinggal di Yogyakarta, sehingga dalam penyelenggaraan Pemerinthan Daerah dilaksanakan

⁹⁹*Ibid.*, hlm. 133.

oleh KGPAA Paku Alam VIII, sedangkan pemerintahan Kasultanan yang disebut Parentah Hageng dipimpin oleh GP. Hanggebehi.¹⁰⁰

Tindakan Sultan Hamengku Buwono IX ini merupakan suatu bentuk upaya untuk melihat pada ketentuan-ketentuan tentang pemerintahan daerah yang pada saat itu mengacu pada Undang-undang No. 22 Tahun 1948 yang mengatur adanya seorang sekretaris daerah.

Seiring dengan terbitnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang kemudian diiringi dengan kembali kepada UUD 1945, maka Pemerintah Pusat kemudian berusaha untuk menyesuaikan kembali penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasarkan pada UUD 1945, maka pada tanggal 9 September 1959 diterbitkan Penetapan Presiden (PenPres) Nomor 6 Tahun 1959.

Berdasarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 ini maka terjadi pemusatan birokrasi pemerintahan pada Kepala Daerah dan lepas dari campur tangan DPRD, sehingga hal ini menjadi alat atau saran yang kuat bagi Pemerintah Pusat untuk mengendalikan pelaksanaan pemerintahan daerah, dengan demikian dengan terbitnya Penpres No. 6 Tahun 1959 ini telah terjadi pergeseran dari pemerintahan desentralisasi ke arah dekonsentrasi atau sentralisasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ketua DPRD-GR dirangkap oleh Kepala Daerah dan keanggotaannya meliputi golongan politik dan golongan karya yang menerima Manifesto Politik dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dijadikan GBHN, dengan

¹⁰⁰*Ibid.*, hlm. 134.

demikian terbentuklah DPRD-GR Daerah Istimewa Yogyakarta yang diketuai oleh Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.¹⁰¹

Setelah terbitnya Penpres No. 6 Tahun 1959, terbitlah Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi landasan yuridis bagi pelaksanaan pemerintahan daerah, yang merupakan pengukuhan Perpres No. 6 Tahun 1959 dalam bentuk undang-undang, di dalam aturan undang-undang ini ada beberapa perubahan yang mendasar yaitu terkait dengan tidak adanya rangkap jabatan anatar ketua DPRD-GR dengan kepala daerah. Perubahan ini sebenarnya secara signifikan tidak terlalu berpengaruh terhadap peran sentral Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut dikarenakan dalam mekanisme tugasnya, pimpinan DPRD-GR masih bertanggungjawab kepada Kepala Daerah, dengan posisi dan kedudukan sebagai subordinat dari Kepala Daerah.

3. Periode 1959-1999

Dalam periode tahun 1974-1999 perubahan konstelasi politik dalam negeri yang ditandai dengan jatuhnya kepemimpinan Presiden Soekarno digantikan oleh Presiden Soeharto membawa dampak pula bagi perubahan konstelasi politik dalam negeri dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dan pemerintahan daerah. Hal tersebut ditandai dengan lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang merupakan produk hukum

¹⁰¹*Ibid.*, hlm. 135.

pertama dan terakhir yang mengatur tentang pemerintahan di daerah dalam masa kepemimpinan Presiden Soeharto.¹⁰²

Berkaitan dengan kedudukan dan eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintah Pusat mengusulkan seperti yang tertuang dalam Pasal 90 butir b 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 berikutnya berlaku ketentuan-ketentuan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya.

Maksud dan tujuan dari pasal tersebut adalah untuk menghapuskan keistimewaan Yogyakarta sesudah berakhirnya masa jabatan Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII. Fraksi ABRI pada saat itu secara tidak langsung juga mempertanyakan sifat istimewa yang dimiliki oleh Yogyakarta dengan alasan tidak sesuai dengan wawasan nusantara, sehingga menurut mereka perlu adanya penyeragaman terhadap penyelenggaraan pemerintah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Akan tetapi hal itu tidak jadi dilakukan karena dukungan dari masyarakat Indonesia dan khususnya masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta yang tetap menginginkan dan mempertahankan status keistimewaan dalam hal pengisian jabatan kepala daerah yang diserahkan kepada pihak Kasultanan dan Kadipaten sebagai bentuk penghargaan dan sejarah perjuangan Daerah Istimewa Yogyakarta itu sendiri.

¹⁰²*Ibid.*, hlm. 137.

4. Periode 1999-2012

Sejalan dengan tuntutan untuk mewujudkan desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah, membawa dampak bagi perubahan otonomi daerah yang kemudain ditandai dengan terbitnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di mana dalam undang-undang ini daerah diberikankewenangan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus rumah tanggnya sendiri dengan memperhatikan ciri khas dan kareteristik masing-masing daerah.

Dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 ini sama seperti Undang-undang No. 5 Tahun 1974, tidak terdapat pasal khusus yang mengatur tentang daerah Istimewa, di mana ketentuan Daerah Istimewa Yogyakarta hanya tertuang dalam 1 (satu) pasal yaitu Pasal 122 dalam Bab XIV tentang ketentuan lain-lain. Kemudaian muncul Undang-undang No. 32 Tahun 2004, dalam undang-undang ini tidak terdapat pengaturan khusus mengenai daerah istimewa. Pengaturan mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta dalam undang-undang ini tertuang dalam Bab XIV Ketentuan lain-lain pada Pasal 225, Pasal 226 ayat (1), dan Pasal 226 ayat (2).¹⁰³

Berdasarkan produk undang-undang dari pemerintahan orde baru sampai pasca reformasi di dalam isinya mengakui kedudukan secara yuridis Daerah Istimewa Yogyakarta, maka sebagai kosekuensinya penyelenggraan pemerintahan dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan

¹⁰³*Ibid.*, hlm. 77.

penyelenggaraan pemerintah daerah harus didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam undang-undang tersebut.

5. 2012- Sekarang

Puncak dari konfigurasi politik hukum Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dengan disahkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana seluruh ketentuan yang mengatur mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sudah ada payung hukumnya sendiri yang mengakomodir dari seluruh kepentingan masyarakat Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta di dalam penjelasan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam peraturan perundang-undangan sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa.¹⁰⁴

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 No. 13 Tahun 2012 dan kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mulai dari urusan, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan pengelolaan tata ruang sudah menjadi kewenangan dari pemerintah daerah DIY.

¹⁰⁴*Ibid.*, hlm. 81.

C. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur

Melalui Sidang Umum MPR 18 Agustus 2000, MPR menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan atau menambah antara lain Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B. Ketentuan di dalam Pasal 18B 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 diatur dengan undang-undang”.

Sejak UUD 1945 diamandemenkan, Pasal 18 ayat (4) telah menegaskan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Perubahan ini membawa implikasi yuridis dan politis terhadap proses demokrasi di Indonesia di mana jabatan publik seperti Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dilakukan pemilihan secara demokratis.¹⁰⁵

Dalam hal ini Daerah Istimewa Yogyakarta, punya pengecualian karena adanya label keistimewaan, dimana pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dilakukan melalui mekanisme pemilihan secara demokratis seperti daerah yang lain, akan tetapi mekanismenya dilakukan melalui penetapan. Dimana yang berhak untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Sultan dan Adipati Pakualaman.

¹⁰⁵ Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2004), hlm. 148.

Pengaturan tentang Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pasal 226 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menegaskan: “Keistimewaan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-undang ini.” Penjelasan Pasal 122 Undang-undang No. 22 Tahun 1999 berbunyi: “...Pengakuan keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Kasultanan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.”¹⁰⁶

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta (sebelum lahirnya Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta), masih mengacu pada Undang-undang No. 32 Tahun 2004, yakni dengan pengangkatan. Dalam hal ini sesuai dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Pasal 122 maupun Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sudah menegaskan bahwa calon Gubernur mempertimbangkan dari keturunan Sultan Kasultanan Yogyakarta dan calon Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan dari keturunan Adipati Paku Alam. Dengan demikian, calon untuk posisi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sudah

¹⁰⁶*Ibid.*, hlm. 149

diatur di dalam Undang-undang No.13 Tahun 2012 tentang Kesitimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.¹⁰⁷

Pengisian jabatan Gubernur dan wakil Gubernur, merupakan isu yang paling krusial pada saat penyusunan undang-undang keistimewaan Yogyakarta. Munculnya pro dan kontra tentang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan berbagai argumentasi yang menyertainya mau tidak mau berimbas pada proses penyusunan undang-undang keistimewaan. Namun demikian melalui Undang-undang No. 13 Tahun 2012 ini Sultan Hamengku Buwono dan KGPAA Paku Alam yang bertakhta secara otomatis ditetapkan sebagai Gubernur dan wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 syarat calon Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut:¹⁰⁸

- (1) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- (2) Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah.
- (3) Bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.

¹⁰⁷*Ibid.*, hlm. 150.

¹⁰⁸Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- (4) Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat.
- (5) Sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun.
- (6) Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/rumah sakit pemerintah.
- (7) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 (lima) tahun dan mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana.
- (8) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (9) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan.
- (10) Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.
- (11) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (12) Memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP)
- (13) Menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak; dan

(14) Bukan sebagai anggota partai politik.

Dari 14 syarat tersebut terdapat 2 (dua) syarat yang menjadi ciri khas pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur, dan ke dua klausul yang menyatakan bahwa Calon Gubernur dan Wakil Gubernur bukan sebagai anggota partai politik.

Berdasarkan ketentuan yang menyatakan bahwa yang berhak menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta maka Pemerintah hanya mengakui Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Dengan demikian siapapun yang dan pihak manapun terutama dari internal Kasultanan dan Pakualaman tidak akan diajukan atau diterima pengajuannya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur apabila bukan Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertakhta. Hal tersebut secara yuridis memperkuat legitimasi kedudukan Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai yang berhak diajukan sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur.

Lebih lanjut ketentuan tersebut tentu membawa konsekuensi logis bagi Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman untuk melakukan penataan kelembagaan dan paugeran, terutama berkaitan dengan suksesi kepemimpinan internal. Sehingga diharapkan tidak akan muncul konflik internal di kelak kemudian hari. Selain itu juga akan dihasilkan seseorang pemimpin yang memang pantas dan layak, tidak hanya menjadi pemimpin dan pengayom bagi kerabat Kasultanan dan Pakualaman, namun juga bagi masyarakat Yogyakarta.

Sebagai bukti bahwa yang diajukan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta, maka pada saat pengajuan sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur harus dilengkapi dengan Surat Pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan Surat Pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten.

Syarat yang lain adalah ketentuan yang menyatakan bahwa calon Gubernur dan Wakil Gubernur bukan merupakan anggota partai politik. Dilihat dari aspek sosiologis dan kultural, syarat ini merupakan salah satu syarat yang memang seharusnya ada. Hal tersebut disebabkan karena sebagai Raja dan Adipati, Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam merupakan milik semua orang dan semua golongan, sehingga sudah sepantasnyalah apabila Sultan dan Adipati Paku Alam harus mengayomi semua orang tanpa membedakan dari golongan, agama, etnis manapun. Sehubungan dengan hal tersebut, maka netralitas Sultan dan Adipati Paku Alam terhadap intervensi partai politik merupakan suatu upaya untuk mendudukan Sultan dan Adipati Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur yang mampu menjadi pengayom. Namun demikian, persyaratan tersebut sudah barang tentu tidak mengkebiri hak politik Sultan dan Adipati Paku Alam sebagai warga negara di mana Sultan dan Adipati Paku Alam masih mempunyai hak politik untuk memilih dan dipilih.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanearaan Indonesia*, (Yogyakarta; Graha Ilmu, 2013), hlm. 157.

Sedangkan pada saat Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman mengajukan calon Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD DIY harus disertai dengan peyerahan:

- (1) Surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Panitraputra Kasultanan Ngyogyakarta Hadiningrat;
- (2) Surat pencalonan untuk calon Wakil Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman;
- (3) Surat pernyataan kesediaan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur; dan
- (4) Kelengkapan persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-undang No. 13 Tahun 2012 sebagai berikut:¹¹⁰
 - a. Surat pernyataan bermaterai cukup dari yang bersangkutan yang menyatakan dirinya setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah.
 - b. Surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten.

¹¹⁰Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- c. Bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah atau sebutan lain dari tingkat dasar sampai dengan sekolah lanjutan tingkat atas (dan/atau tingkatan yang lebih tinggi), sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh instansi yang berwenang.
- d. Akta kelahiran/surat kenal lahir warga negara Indonesia.
- e. Surat keterangan kesehatan dari tim dokter/rumah sakit pemerintah yang menerangkan bahwa yang bersangkutan mampu secara jasmani dan rohani melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.
- f. Surat keterangan pengadilan negeri atau kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang hukum.
- g. Surat keterangan Pengadilan Negeri yang menyatakan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- h. Surat tanda terima atau bukti penyampaian laporan harta kekayaan pribadi kepada lembaga yang menangani pemberantasan korupsi dan surat pernyataan bersedia daftar kekayaan pribadi diumumkan.
- i. Surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.

- j. Surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan bahwa yang bersangkutan tidak sedang dalam keadaan pailit.
- k. Fotokopi kartu NPWP.
- l. Daftar riwayat hidup yang ditandatangani calon.
- m. Surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik.

Surat pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur yang masing-masing ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan di Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sebagai lembaga resmi dalam Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sekaligus dapat berperan sebagai filter atau untuk mengurangi kemungkinan terjadinya konflik internal di keluarga Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman, terkait dengan suksesi kepemimpinan internal.

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

Selanjutnya melalui Pasal 26 Undang-undang No. 13 Tahun 2012 dinyatakan bahwa:¹¹¹

¹¹¹Pasal 26 Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Kesitimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

- a. Dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan adipati Paku Alam yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur.
- b. Sebagai Gubernur Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sekaligus melaksanakan tugas Wakil Gubernur sampai dengan dilantikannya Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
- c. 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.
- d. Sebagai Wakil Gubernur, Adipati Paku Alam yang bertakhta sekaligus melaksanakan tugas Gubernur sampai dengan dilantikannya Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur.
- e. Berdasarkan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur, DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan.
- f. Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri.
- g. Dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta tidak

memenuhi syarat sebagai Wakil Gubernur, Pemerintah mengangkat Pejabat Gubernur setelah mendapatkan pertimbangan Kasultanan dan Kadipaten sampai dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan/atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.

- h. Pengangkatan Pejabat Gubernur tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta, substansi Keistimewaan juga berkaitan dengan pengisian jabatan apabila gubernur dan wakil gubernur berhalangan. Ketentuan tersebut dijelaskan dalam Bab VII yang berbunyi sebagai berikut:¹¹²

- (1) Dalam hal Gubernur berhalangan tetap atau tidak memenuhi persyaratan lagi sebagai Gubernur atau diberhentikan sebelum berakhirnya masa jabatan Gubernur, Wakil Gubernur sekaligus juga melaksanakan tugas Gubernur.
- (2) Wakil Gubernur melaksanakan tugas Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir pada saat dilantiknya Gubernur definitif.
- (3) Dalam hal Wakil Gubernur berhalangan tetap atau tidak memenuhi persyaratan sebagai Wakil Gubernur atau diberhentikan sebelum berakhirnya masa jabatan Wakil Gubernur, Gubernur sekaligus juga melaksanakan tugas Wakil Gubernur.

¹¹² Pasal 28 Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- (4) Gubernur melaksanakan tugas Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berakhir pada saat dilantiknya Wakil Gubernur definitif.
- (5) Pengisian jabatan Gubernur atau Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) dilaksanakan menurut tata cara:
- a. Kasultanan atau Kadipaten memberitahukan kepada DPRD DIY mengenai pengukuhan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta pengukuhan Adipati Paku Alam yang bertakhta;
 - b. Berdasarkan pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada huruf a, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur yang beranggotakan wakil fraksi-fraksi;
 - c. Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur atau Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur kepada DPRD DIY melalui Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan menyertakan dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal (3);
 - d. Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur melakukan verifikasi atas dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf c dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari;
 - e. Hasil verifikasi Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur dituangkan ke dalam berita acara verifikasi dan selanjutnya disampaikan kepada DPRD DIY dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari;

- f. Dalam hal verifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf e dinyatakan memenuhi syarat, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur dalam rapat paripurna DPRD DIY, paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya hasil verifikasi dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur;
- g. DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri, untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur;
- h. Menteri menyampaikan usulan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur kepada Presiden;
- i. Presiden menegaskan penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri sebagaimana dimaksud pada huruf h;
- j. Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam; dan
- k. Pelantikan Gubernur atau Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 27.

- (6) Masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berakhir sampai habis masa jabatannya.
- (7) Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur berhalangan tetap atau tidak memenuhi persyaratan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Sekretaris Daerah melaksanakan tugas sehari-hari Gubernur sampai dengan Presiden mengangkat pejabat Gubernur.
- (8) Masa jabatannya Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (7) berakhir pada saat dilantiknya Gubernur atau Wakil Gubernur yang definitif.

D. Pertanggungjawaban Gubernur dan Wakil Gubernur

Meskipun Gubernur DIY ditetapkan oleh DPRD DIY namun mekanisme pertanggungjawabannya tidak ada perbedaan dengan kepala daerah lainnya yang dipilih dalam pemilu, semuanya bertanggungjawab kepada Presiden. Yang membedakan hanya mekanisme pengisian jabatannya saja yang tidak melalui mekanisme pemilu. Menurut ketentuan Pasal 15 ayat (2), Gubernur berkewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Pemerintah Pusat, disamping itu menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada DPRD DIY, dan menginformasikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada masyarakat.¹¹³

¹¹³ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm, 160.

Dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan daerah yang baik, kepala daerah yakni berkewajiban untuk melaporkan hasil kinerja dalam bentuk laporan pertanggungjawaban. Dalam hal ini sebagaimana yang terjadi pada Daerah Istimewa Yogyakarta maka Pemerintahan yang dipimpin oleh Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana tertuang dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2012 dalam menjalankan roda pemerintahannya mempunyai kewajiban sebagai berikut:

1. Gubernur.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang No. 13 Tahun 2012, Gubernur bertugas untuk :¹¹⁴

- (1) memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD DIY;
- (2) mengkoordinasikan tugas satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di daerah;
- (3) memelihara ketrentaman dan ketertiban masyarakat;
- (4) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah dan rencana pembangunan jangka menengah daerah kepada DPRD DIY untuk dibahas bersama serta menyusun dan menetapkan rencana kerja perangkat daerah;

¹¹⁴Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Kesitimewan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- (5) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, rancangan Perda tentang perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah kepada DPRD DIY untuk dibahas bersama;
- (6) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan;
- (7) melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayahnya; dan
- (8) melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain tugas yang harus dilaksanakan, Gubernur mempunyai kewenangan sebagai berikut:

- (1) mengajukan rancangan Perda dan rancangan Perdais;
- (2) menetapkan Perda dan Perdais yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD DIY;
- (3) menetapkan peraturan Gubernur dan keputusan Gubernur;
- (4) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan atau informasi
- (5) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai kepala daerah, daerah yang menyandang status istimewa, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai hak sebagai berikut:

- (1) menyampaikan usul dan/ atau pendapat kepada Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan Kewenangan Istimewa;
- (2) mendapatkan informasi mengenai kebijakan dan/atau informasi yang diperlukan untuk perumusan kebijakan mengenai Keistimewaan DIY;
- (3) mengusulkan perubahan atau penggantian Perdais; dan
- (4) mendapatkan kedudukan protokoler dan keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, Gubernur karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah, di mana dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Sedangkan ketentuan mengenai kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah tetap mengacu pada ketentuan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerinthan daerah.

2. Wakil Gubernur

Sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 13 Undang-undang No. 13 Tahun 2012. Wakil Gubernur bertugas membatu Gubernur dalam:¹¹⁵

- (1) Memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan;
- (2) Mengkoordinasikan kegiatan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di daerah;

¹¹⁵Pasal 13 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Kesitimewan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- (3) Menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan; dan
- (4) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya Wakil Gubernur juga bertugas untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Gubernur dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan, melaksanakan tugas sehari-hari Gubernur apabila Gubernur berhalangan sementara, dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain melaksanakan tugas sebagaimana Gubernur yang ditetapkan dengan keputusan Gubernur, dan dalam melaksanakan tugas Wakil Gubernur berhak mendapatkan kedudukan protokoler dan keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai pemimpin pemerintahan di tingkat daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur berkewajiban:

- (1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (2) Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- (3) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- (4) Menaati dan menegakan semua peraturan perundang-undangan;
- (5) Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- (6) Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;

- (7) Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- (8) Menjalin hubungan kerja dengan semua perangkat daerah dan instansi vertikal di daerah; dan
- (9) Melestarikan dan mengembangkan budaya Yogyakarta serta melindungi berbagai budaya masyarakat daerah lainnya yang berada di DIY.

Selain berkewajiban tersebut, Gubernur berkeajiban pula untuk:

- (1) Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri setiap 1 (satu) tahun sekali;
- (2) Menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada DPRD DIY; dan
- (3) Menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY dan laporan keterangan pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepada masyarakat, yang digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka

sesuai dengan ketentuan Pasal 16 Undang-undang No. 13 Tahun 2012, Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang:¹¹⁶

- 1) Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan kepada diri sendiri, anggota keluarga, atau kroni, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara atau golongan masyarakat tertentu;
- 2) Turut serta dalam perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/milik daerah, atau dalam yayasan bidang apa pun;
- 3) Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan kepada dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
- 4) Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, atau menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- 5) Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam perkara di pengadilan;
- 6) Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatan;
- 7) Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya atau sebagai anggota DPRD DIY sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Selain bertugas sebagaimana tersebut di atas, Gubernur dan Wakil Gubernur masa jabatan Tahun 2012 sampai dengan Tahun 2017 bertugas:

¹¹⁶Pasal 16 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Kesitimewan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- a. Menyiapkan perangkat Pemerintah Daerah DIY untuk melaksanakan Keistimewaan DIY berdasarkan Undang-undang ini;
- b. Menyiapkan arah umum kebijakan penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2012 ini
- c. Menyiapkan kerangka umum kebijakan di bidang kebudayaan;
- d. Menyiapkan kerangka umum kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan pertanahan dan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Kesitimewaan DIY;
- e. Bersama DPRD DIY membentuk Perda tentang tata cara pembentukan Perdais; dan
- f. Menyiapkan masyarakat DIY dalam pelaksanaan Keistimewaan sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2012 ini

BAB IV
ANALISIS PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL
GUBERNUR DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI

Periode pengisian kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak lepas dari eksistensi adanya dua kerajaan yang masih diakui kelembagaan adatnya oleh pemerintah yaitu Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, berbeda dengan daerah lainnya dimana pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur melalui mekanisme penetapan bukan melalui pemilihan langsung. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini tidak terlepas dari jasa Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII yang dengan legowo menyatakan menggabungkan diri menjadi bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia, setelah deklarasi kemerdekaan bangsa Indonesia oleh Soekarno-Hatta 17 Agustus Tahun 1945.

Proses tarik ulur yang begitu panjang terkait proses keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta, dimulai sejak zaman kemerdekaan sampai setelah reformasi. Setelah zaman kemerdekaan melalui Piagam Kedudukan dari Presiden Soekarno yang menyatakan bahwa Sultan Hamengku Buwono X dan Adipati Paku Alam VIII yang bertahta dan berkedudukan di Kasultanan dan Kadipaten yang mengisi kepemimpinan kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang No. 3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta menjelaskan tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur

Daerah Istimewa Yogyakarta serta roda pemerintahan daerah diserahkan kepada pihak Kasultanan dan Pakualaman.

Ketidakpastian terkait status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, setelah wafatnya Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan digantikan oleh putranya Sri Sultan Hamengku Buwono X, membuat masyarakat Yogyakarta mulai protes, tepatnya pada Selasa 11 Agustus 1988. Di depan pintu gerbang Kraton Kilen Yogyakarta, mendadak dipenuhi pedagang pasar yang biasanya mangkal di area *Shopping Centre Sasana Triguna (SCST)* Yogyakarta. Mereka bukan ingin menyongsong wisatawan yang mengunjungi Keraton Yogyakarta akan tetapi bertemu langsung dengan Sri Sultan Hamengku Buwono X. istilahnya adalah pisowanan kawula Mataram (Yogyakarta) kepada raja yang dicintai.

Tanpa melalui acara protokoler yang berbelit-belit, para bakul pasar itu diterima langsung oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X bersama putri sulungnya GRAj.Nurmalitasari. Sejumlah spanduk dan poster mereka bawa serta sebagai wujud dukungan rakyat kepada Sultan untuk segera menjabat Gubernur DIY.

Bentuk dukungan kepada Sri Sultan Hamengku Buwono X tidak hanya berhenti di pisowanan kawula saja akan tetapi berlanjut pada aksi yang dilakukan masyarakat Yogyakarta dari berbagai elemen dan profesi di halaman DPRD DIY, dimana masyarakat Yogyakarta yang diwakili oleh Tukiran (65) tukang becak membacakan surat pengukuhan Sultan sebagai Gubernur DIY. Maka setelah selesai membacakan pengukuhan dan bentuk dukungan agar Sri Sultan Hamengku Buwono X secara *de facto* resmi sebagai Kepala Daerah DIY.

Pada tanggal 7 April 2007, Sri Sultan Hamengku Buwono X, dalam orasi budaya mengeluarkan statement politik bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono X tidak lagi bersedia dicalonkan menjadi Gubernur pada Tahun 2008.¹¹⁷ Hal ini menimbulkan pro-kontra di tengah masyarakat hingga akhirnya puncak kegelisahan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta terjadi pada akhir tahun 2010 dimana seluruh elemen masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta menuntut adanya Penetapan kepada Sri Sultan Hamengku Buwono X, dimana dari hasil tuntutan itu keluarlah UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang didalam keistimewaan itu proses pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui mekanisme Penetapan di DPRD DIY bukan melalui mekanisme pemilihan langsung.

Dalam proses pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta terbagi menjadi dua proses, proses yang pertama terjadi di dalam internal Kasultanan dan Pakualaman dan proses yang kedua adalah proses penetapan dan verifikasi calon Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta oleh DPRD DIY.

Dalam suksesi di dalam Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman mempunyai adat istiadat sendiri yang sudah turun temurun digunakan dan dijadikan sebagai landasan untuk berpijak atau yang disebut dengan paugeran.

“Heh kawula ing Mataram, padha neksanan yen Pangeran Adipati Anom, saiki jumeneng nata angggenteni ingkang rama, jejuluk prabu... Sapa sing ora

¹¹⁷Subardi, *Mengsisi Rumah Kosong Seputar Polemik RUUK DI. Yogyakarta*,(Yogyakarta: PT. Nuansa Pilar Media, 2008), hlm. 229.

ngrestoake utawa masgul, ketokna kaniyatane, aku mungsuhe perang!” (Hei, seluruh rakyat Mataram, saksikanlah atau ketauhilah Putra Mahkota sekarang telah menjadi raja menggantikan ayahnya, dengan bergelar prabu... siapa yang tidak setuju atau marah, majulah tunjukan niatmu, aku lawanmu berperang).

Itulah cara sederhana upacara penobatan atau jumenengan seorang raja Mataram di masa lalu. Kalimat bernada tantangan itu diucapkan oleh sesepuh atau kerajaan di paseban. Mengapa harus ada kalimat tantangan. Pada waktu itu memang biasa terjadi intrik atau persengkokolan untuk melawan raja yang baru dinobatkan. Ada diantara kekuatan raja sendiri atau penguasa sesuatu daerah ingin mencoba kekuatan raja yang baru.¹¹⁸

Kesimpulan dari pemaparan di atas antara lain, dinasti Mataram selalu terlibat dalam pertentangan intern, antara sesama anggota. Sejarah Mataram penuh dengan intrik hukum adat waris tahta tidak menjamin seorang putra mahkota menjadi raja menggantikan ayahnya. Begitu pula seorang raja ada kemungkinan untuk digeser dan digantikan oleh orang lain, yang kerap kali masih saudara sendiri.

Setiap raja, apalagi raja pengeser, sangat berkepentingan dengan usaha-usaha legitimasi kedudukan dan kekuasaannya. Pengganti raja adalah putra mahkota atau Pangeran Adipati Anom. Siapa yang dapat atau berhak menjadi Pangeran Adipati Anom, menurut peraturan dalam kerajaan Jawa (pranatan praja kejawen), adalah putera tertua dari parameswarinya, yang dalam bahasa Jawa

¹¹⁸Y.B Margontoro dkk, *Sri Sultan Hamengku Buwono X: Meneguhkan Tahta untuk Rakyat*, (Jakarta: PT Gramedia, 1999), hlm. 20.

disebut garwa padmi. Kalau misalnya garwa padmi hanya mempunyai putri saja, yang terjadi dalam keadaan ini ada dua kemungkinan.

Mengangkat selir menjadi parameswari sehingga putra tertuanya diangkat menjadi Pangeran Adipati Anom. Contohnya adalah Sri Sultan Hamengku Buwono VII. Kedudukan semula sebagai putra tertua Sri Sultan Hamengku Buwono VI adalah Gusti Pangeran Hanggabehi. Namun karena ibunya yang semula selir dipromosikan menjadi parameswari, kedudukan Gusti Pangeran Hanggabehi ikut dipromosikan menjadi Pangeran Adipati Anom. Oleh karena itu, ketika Sri Sultan Hamengku Buwono VI mangkat pada 1877, dia dinobatkan menjadi Sri Sultan Hamengku Buwono VII.

Kemungkinan lain, yang diangkat menjadi Pangeran Adipati Anom bukan putra tertua dari parameswari. Menurut pertimbangan kelayakan berdasar Pranatan, yang harus di angkat bukan putra parameswari yang tertua, melainkan putra lain yang diangkat. Sebagai contoh Sri Sultan Hamengku Buwono VIII, dia adalah putra keempat Sri Sultan Hamengku Buwono VII yang dilahirkan oleh parameswari, sebelumnya memang kakanya yang diangkat menjadi Pangeran Adipati Anom, namun dia mangkat sebelum menggantikan ayahnya. Kemudian putra ketiga meninggal pada waktu masih muda, sedangkan putra sulung mengundurkan diri dari masyarakat ramai. Maka, boleh dikatakan beruntunglah putra keempat ini menjadi Pangeran Adipati Anom karena kemudian harus menjadi Sri Sultan Hamengku Buwono VIII (1921-1939).

Generasi penerusnya, Sri Sultan Hamengku Buwono IX, tidak mengalami masalah serius karena dia satu-satunya putra dari parameswari Haemngku

Buwono VIII. Pada masanya, Sri Sultan Hamengku Buwono IX memperlakukan semua istrinya sama sebagai garwa dalem (permaisuri). Pegangannya tentang pewaris tahta adalah siapa putra tertua dari para garwa dalem tersebut. Tentu saja, putra tertua adalah yang terlahir sebagai Raden Mas Herjuno Darpito dari Rahim ibunda Kanjeng Raden Ayu Windyaningrum pada Maret 1946. Ia pulalah yang sejak 1974 diangkat menjadi Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) Mangkubumi. Gelar KGPH berbeda dengan gelar putra yang lain yakni Gusti Bandoro Pangeran Haryo (GPBH). Hal ini dapat menjadi isyarat bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono IX telah menyiapkan Mangkubumi sebagai penggantinya.

Dalam perjalanan suksesi kepemimpinan di dalam kerajaan pasti tidak akan lepas dari sebuah konflik, dan tarik ulur kesepakatan antara beberapa orang atau golongan yang mempunyai kepentingan untuk menjadi seorang penguasa. Dalam hal ini Kasultanan Yogyakarta belakangan ini, terjadi gesekan kepentingan terkait siapa yang berhak meneruskan estafet kepemimpinan selanjutnya.

Dalam suksesi yang menjadi pakem dan paugeran yang sudah diikuti selama ratusan tahun di dalam Kasultanan Yogyakarta secara eksplisit menegaskan bahwa seorang yang bisa ditetapkan menjadi putra mahkota dan yang nantinya akan meneruskan estafet kepemimpinan untuk menjadi Sultan adalah putra tertua dari pameswari dan apabila hal itu tidak memungkinkan maka ada opsi lain yaitu mengangkat anak laki-laki lain dari anak pameswari lain. Yang menjadi polemik sekarang di dalam internal Kasultanan adalah Sultan

tidak memiliki Putra. Dimana kesemua anaknya adalah putri yang berjumlah lima.

Kerabat Kasultanan Yogyakarta, KRT Jatiningrat menyatakan, secara implisit bahwa dalam UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur haruslah laki-laki sudahlah tepat, karena sesuai dengan paugeran dan adat-istiadat yang sudah dipakai selama turun-temurun sejak Kasultanan ini didirikan. Dari gelar yang dipakai "*Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping X ing Ngayogyakarta Hadiningrat, Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat*" juga sudah jelas bahwa Sultan itu harus laki-laki. Karena hal ini sudah menjadai ketentuan bahwa Sultan harus laki-laki berlaku sejak Kasultanan Yogyakarta ini berdiri sebagai kerajaan Islam, tidak hanya sejak Kasultanan Yogyakarta tapi sejak kerajaan Mataram dan Pajang pun demikian ketentuan. Sebagai salah satu contohnya adalah Sri Sultan Hamengku Buwono V, dimana suksesi kepemimpinan jatuh ke tangan adiknya yang akhirnya menjadi Sri Sultan Hamengku Buwono VI, karena Sri Sultan Hamengku Buwono tidak mempunyai anak laki-laki. Kalupun belakangan ini Sultan telah mengeluarkan Sabda Raja atau sabda tama, yang mengatur terkait dengan pergantian nama dan penunjukan putrinya menjadai Putri Mahkota, itu sudah menyalahi Paugeran yang sudah ada. Dikarenakan salah satunya adalah tentang Simbol-simbol jumengengan, yang terkait dengan prosesi suksesi kepemimpinan disimbolkan dengan simbol laki-laki, seperti halnya Keris kyai

Joko Kopek dan Kyai joko Piturun yang diberikan kepada putra mahkota di saat akan dilakukan jumenengan, itu saja disimbolkan nama laki-laki, apakah nanti nama keris Kyai Joko Kopek dan Kyai Joko Piturun nanti akan diganti menjadi Nyai, kan agak aneh karena ini sudah menjadi adat istiadat dan paugeran yang sudah temurun dan mengandung makna filosofi sendiri.

Walaupun Sultan mempunyai hak Prerogatif dalam menentukan siapa saja yang nantinya akan menjadi penerusnya, dalam hal ini KRT Jatiningrat menyatakan bahwa sebelum Sri Sultan Hamengku Buwono X ini diangkat menjadi Sultan, dalam satu kesempatan saat masih menjadi putra mahkota dan bergelar KGPH Mangkubumi, beliau dipanggil oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX, ada beberapa pembicaraan yang penting yang perlu kita catat dan cermati, yang pertama pada waktu itu, Sri Sultan Hamengku Buwono IX bertanya kepada KGPH Mangkubumi, “Mas Jun¹¹⁹ itu dalam hidup memilih mukti atau memilih mulya?, kemudian KGPH Mangkubumi menjawab memilih mukti, alesannya dikarenakan kalau hidup mulya itu bisa kaya, tapi untuk diri sendiri, sedangkan mukti itu bisa berbuat sesuatu untuk orang lain.”

Yang kedua, Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebelum Meninggal memberikan nasehat dan tuntunan yang harus dipegang dan dijalankan kepada KGPH Mangkubumi untuk menjalankan estafet kepemimpinan dalam memimpin Kasultanan Yogyakarta nantinya, karena menjadi Sultan itu berat, yang antara lain harus bisa melaksanakan lima syarat. *Pertama*, harus berjanji, kamu tidak boleh berprasangka iri pada orang lain biarpun orang lain tidak senang padamu.

¹¹⁹Panggilan Sri Sultan Hamengku Buwono X sewaktu kecil, yang bernama R.M Herjono.

Kedua, kamu harus berjanji tidak melanggar peraturan Negara. *Ketiga*, kamu harus berani mengatakan yang benar itu benar, serta yang salah itu salah. *Keempat*, kamu tidak boleh mempunyai ambisi, kecuali ambisi itu untuk mensejahterakan masyarakat. *Kelima*, lebih banyak memberi daripada menerima. Dalam janji yang diucapkan Sri Sultan Hamengku Buwono X kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX.

KRT Jatiningrat, meyakini sekarang Sultan telah melanggar aturan atau paugeran Negara yaitu janji yang kedua, dikarenakan Sultan telah mengganti gelar yang sudah dipakai oleh turunan dari Sultan yang pertama sampai sekarang, gelar lengkapnya adalah “*Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping X ing Ngayogyakarta Hadiningrat, Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat*” dalam gelar barunya Sri Sultan telah mengganti Buwono menjadi Bawono dan telah mencabut gelar Khalifattullah, dalam hal ini sudah bertentangan dengan nama yang ada dalam uu keistimewaan dan paugeran yang ada. Terlebih lagi terkait dengan pengangkatan putrinya menjadi putri mahkota yang bergelar GKR Mangkubumi tanpa adanya komunikasi dengan keluarga dan para adik-adiknya terlebih dahulu.¹²⁰

Dalam hal ini walaupun Sultan mempunyai hak prerogative dalam menentukan kebijakan urusan internal Kasultanan, tetapi makna keistimewaan yang tersemat di dalam Daerah Istimewa Yogyakarta terkait dengan pengisian

¹²⁰Wawancara dengan KRT Jatiningrat, Penghageng Tepas Dwarapura Kasultanan Yogyakarta di Tepas Dwarapura, 2 Juni 2016 jam 10.00 WIB

jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur oleh raja yang bertahta dan berkedudukan di Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, yang berbeda pada daerah lain, karena makna “Tahta untuk Rakyat” dimana seluruh arah kebijakan yang dikeluarkan oleh Sultan harus melihat situasi dan kondisi sosial masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Makna tahta untuk rakyat disini bertujuan agar seluruh keinginan masyarakatlah yang menjadi acuan Sultan dan Adipati dalam mengeluarkan kebijakan sesuai dengan kearifan lokal, tanpa melihat kepentingan pribadi dan kelompok.

Jumat 6 Maret 2015, bertempat di Bangsal Kencono Keraton Sultan Hamengku Buwono mengeluarkan Sabda Tama dimana ada delapan poin perintah yang salah satu poin pentingnya adalah menyangkut tentang larangan bagi masyarakat Yogyakarta dan seluruh keluarga keraton untuk ikut campur dalam urusan penunjukan siapa pewaris tahta karena itu adalah mutlak kewenangan dari Sultan. Dalam hal ini Sultan mempunyai alasan pergantian nama Buwono menjadi Bawono, penghapusan gelar Khalifatulloh dan pergantian nama putrinya GKR Pembayun menjadi GKR Mangkubuwu yang diindikasikan akan menjadi Sultan yang selanjutnya, karena wahyu dari Allah. Secara tidak langsung proses demokrasi dalam hal musyawarah mufakat disini sudah tidak berlaku lagi, karena semua keputusan mutlak berpusat pada Sultan. Walaupun dalam konteks sistem pemerintahan monarki memang semua keputusan terpusat pada raja , akan tetapi sistem monarki yang dibangun di dalam Daerah Istimewa Yogyakarta ini berbeda karena yang dibangun adalah sistem tahta untuk rakyat.

Dalam permasalahan terkait dengan persoalan suksesi di dalam internal Kasultanan kedepan, mungkin akan terjadi pergeseran budaya dan adat istiadat dimana Sultan yang berkedudukan bukan lagi laki-laki akan tetapi perempuan sesuai dengan perkembangan zaman dimana perempuan bukan lagi ditempatkan di belakang akan tetapi bisamenjadi seorang pemimpin, dalam hal ini tentunya harus ada proses suksesi kepemimpinan yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi, dimana adanya musyawarah mufakat dalam internal Kasultanan dan terbukanya proses suksesi ini agar tidak terjadinya konflik di belakang hari, yang mencenderai makna keistimewaan.

Suksesi di dalam internal Kadipaten Pakualaman sendiri tidak jauh berbeda dengan yang ada di Kasultanan Yogyakarta karena masih ada hubungan persaudaraan dan kesamaan dalam menjalankan Pugeran yang ada. Yang membedakan adalah setelah prosesi jumenengan atau pengangkatan Paku Alam yang baru maka Penghageng Kawedanan Kasentanan atau menteri utama di dalam Kadipaten Pakualaman mengajukan Paku Alam yang baru bertahta kepada DPRD DIY untuk dilakukan proses verifikasi dan penetapan.

Dalam hal ini KPH Kusumoparasto menyatakan bahwa proses suksesi kepemimpinan dalam Kadipaten Puro Pakualaman, yang diangkat menjadi Putra Mahkota adalah anak tertua dari Pareswari atau kalau tidak ada, anak tertua dari raja. Dalam hal ini, semua sudah ada di dalam pugeran yang sudah menjadi pedoman dan adat istiadat yang sudah berlaku sejak ratusan tahun. Dalam proses suksesi kepemimpinan di Kadipaten Pakualaman dalam mengangkat siapa yang nantinya menjadi putra mahkota dan akan meneruskan estafet kepemimpinan

menjadi Adipati di Pakualaman, dengan melalui musyawarah mufakat yang dibagi menjadi dua ring, yang pertama adalah ring para istri raja dan anak raja, kemudian ring kedua adalah sedherek dhalem dan sentono dalem (kerabat raja dan para turunan raja-raja terdahulu), dimana dalam musyawarah nanti akan menentukan siapa yang pantas menjadi penerus dan adanya dukungan dari beberapa pihak di dalam internal Kadipaten dilihat dari pedoman yang ada di dalam paugeran. Setelah itu Putra mahkota atau Adipati Paku Alam yang terpilih harus mendeklarasikan dirinya di tengah masyarakat bahwa dirinya adalah putra mahkota yang terpilih dan/atau raja yang terpilih.

Dalam hal ini KPH Kusumaparasto menyakini bahwa suksesi yang terjadi di dalam Kadipaten Pakualaman sekarang sudah sesuai dengan Pugeran yang ada, walaupun ada beberapa pihak yang keberatan dengan adanya suksesi ini silahkan diselesaikan dengan baik-baik melalui kearifan lokal yang ada dengan falsafah Jawa.¹²¹

Dalam konflik yang berkepanjangan di dalam Internal Puro Pakualaman, terjadi dikarenakan tidak mulusnya prosesi suksesi yang ada di internal antara KPH Angklingkusumo dengan almarhum Paku Alam IX dan Paku Alam X, konflik ini bermula meninggalnya Paku Alam VIII yang belum menunjuk dan mengangkat putra mahkota, hingga akhirnya terjadi dualisme kepemimpinan di dalam Kadipaten Pakualaman.

¹²¹Wawancara, dengan KPH Kusumaparasto Penghageng Kabudayan di Sekertariat Kadipaten Pakualaman, 24 Mei 2016 jam 13.00 WIB

Setelah melalui proses Jumenengan/adat istiadat pelantikan raja yang sesuai dengan Paugeran yang ada di dalam internal Kasultanan dan Pakualaman, maka proses selanjutnya adalah penyerahan nama dan berkas Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Panitra Pura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat untuk jabatan Gubernur, dan Adipati Paku Alam yang bertakhta yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman untuk jabatan Wakil Gubernur. Berkas yang sudah lengkap tadi diserahkan kepada DPRD DIY untuk dilakukan proses verifikasi dan penetapan sesuai dengan UU No. 13 Tahun 2012.

Persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur di DIY sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 UU No.13 Tahun 2012 secara tidak langsung telah mempersempit ruang bagi calon Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY, karena calon harus bertakhta sebagai Sultan (Gubernur) atau Adipati (Wakil Gubernur), yang dibuktikan dengan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan surat yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten. Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 syarat calon Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut:¹²²

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17

¹²²Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah.

3. Bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.
4. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat.
5. Sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun.
6. Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/rumah sakit pemerintah.
7. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 (lima) tahun dan mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana.
8. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
9. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan.

10. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.
11. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
12. Memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP)
13. Menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak; dan
14. Bukan sebagai anggota partai politik.

Dari 14 syarat tersebut terdapat 2 (dua) syarat yang menjadi ciri khas pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur, dan ke dua klausul yang menyatakan bahwa Calon Gubernur dan Wakil Gubernur bukan sebagai anggota partai politik.

Berdasarkan ketentuan yang menyatakan bahwa yang berhak menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta maka sudah barang tentu Pemerintah hanya mengakui Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Dengan demikian siapapun yang dan pihak manapun terutama dari internal Kasultanan dan Pakualamantidak akan diajukan atau diterima pengajuannya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur apabila bukan Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertakhta. Hal tersebut secara yuridis memperkuat

legitimasi kedudukan Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai yang berhak diajukan sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur.

Sebagai bukti bahwa yang diajukan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta, maka pada saat pengajuan sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur harus dilengkapi dengan Surat Pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan Surat Pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten.

Syarat yang lain adalah ketentuan yang menyatakan bahwa calon Gubernur dan Wakil Gubernur bukan merupakan anggota partai politik. Dilihat dari aspek sosiologis dan kultural, syarat ini merupakan salah satu syarat yang memang seharusnya ada. Hal tersebut disebabkan karena sebagai Raja dan Adipati, Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam merupakan milik semua orang dan semua golongan, sehingga sudah sepantasnyalah apabila Sultan dan Adipati Paku Alam harus mengayomi semua orang tanpa membedakan dari golongan, agama, etnis manapun. Sehubungan dengan hal tersebut, maka netralitas Sultan dan Adipati Paku Alam terhadap intervensi partai politik merupakan suatu upaya untuk mendudukan Sultan dan Adipati Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur yang mampu menjadi pengayom. Namun demikian, persyaratan tersebut sudah barang tentu tidak mengkebiri hak politik Sultan dan Adipati Paku

Alam sebagai warga negara di mana Sultan dan Adipati Paku Alam masih mempunyai hak politik untuk memilih dan dipilih.¹²³

Sedangkan pada saat Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman mengajukan calon Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD DIY harus disertai dengan peyerahan:

1. Surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Panitraputra Kasultanan Ngyogyakarta Hadiningrat;
2. Surat pencalonan untuk calon Wakil Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman;
3. Surat pernyataan kesediaan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur; dan
4. Kelengkapan persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-undang No. 13 Tahun 2012 sebagai berikut:¹²⁴
 - a. Surat pernyataan bermaterai cukup dari yang bersangkutan yang menyatakan dirinya setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah.

¹²³ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanearaan Indonesia*, (Yogyakarta; Graha Ilmu, 2013), hlm. 157.

¹²⁴ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- b. Surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten.
- c. Bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah atau sebutan lain dari tingkat dasar sampai dengan sekolah lanjutan tingkat atas (dan/atau tingkatan yang lebih tinggi), sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh instansi yang berwenang.
- d. Akta kelahiran/surat kenal lahir warga negara Indonesia.
- e. Surat keterangan kesehatan dari tim dokter/rumah sakit pemerintah yang menerangkan bahwa yang bersangkutan mampu secara jasmani dan rohani melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.
- f. Surat keterangan pengadilan negeri atau kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang hukum.
- g. Surat keterangan Pengadilan Negeri yang menyatakan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- h. Surat tanda terima atau bukti penyampaian laporan harta kekayaan pribadi kepada lembaga yang menangani pemberantasan korupsi dan surat pernyataan bersedia daftar kekayaan pribadi diumumkan.
- i. Surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan tidak sedang memiliki tanggungan utang secara

perorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.

- j. Surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan bahwa yang bersangkutan tidak sedang dalam keadaan pailit.
- k. Fotokopi kartu NPWP.
- l. Daftar riwayat hidup yang ditandatangani calon.
- m. Surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik.

Surat pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur yang masing-masing ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan di Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sebagai lembaga resmi dalam Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sekaligus dapat berperan sebagai filter atau untuk mengurangi kemungkinan terjadinya konflik internal di keluarga Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman, terkait dengan suksesi kepemimpinan internal.

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

Dalam rangka penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, DPRD DIY menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan progam calon Gubenrur paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya hasil

penetapan dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur, Visi, misi, dan Program calon berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang daerah DIY dan perkembangan lingkungan strategis. Setelah penyampaian visi dan misi dan program. DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.

Berdasarkan penetapan tersebut DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur. Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri, Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam.

Dalam hal pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur untuk DIY diatur secara istimewa, karena yang melantik adalah Presiden. Dalam hal Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh Wakil Presiden. Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur DIY dilakukan oleh Menteri (Pasal 27). Tidak ada penjelasan yang tegas mengapa untuk pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur DIY diatur berbeda dengan daerah lain, kecuali dilihat dari sisi historis dan Keistimewannya.

Peran DPRD DIY sebagai representasi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, terkait pada proses suksesi adalah melakukan proses verifikasi data

dan penetapan Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertahta setiap ada pergantian ataupun setiap lima tahun sekali sesuai dengan periode yang sudah diatur di dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Kesetimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam hal ini penyusun berkesempatan melakukan wawancara dengan Bapak Subarno anggota DPRD dari Fraksi Nasdem dan juga anggota Pansus Penetapan Wakil Gubernur DIY, Bapak Subarno menyatakan bahwa dalam konstitusi kita telah mengatur tentang daerah istimewa di dalam Pasal 18. Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta diberikan sebagai penghargaan karena perjuangan yang dilakukan oleh masyarakat Yogyakarta. Dalam proses penetapan DPRD sesuai dengan aturan undang-undang keistimewaan melakukan proses verifikasi data yang diajukan oleh pihak Kasultanan dan Pakualaman, yang nantinya akan dijadikan bahan pertimbangan untuk lanjut dalam proses penetapan.

Dalam hal terkait dengan konflik yang ada di dalam internal Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman adalah urusan internal mereka masing-masing karena itu merupakan urusan rumah tangga. Hal ini dikarenakan *culture* dari masyarakat Yogyakarta yang masih sungkan terhadap raja yang sedang bertahta, dan menghormati semua proses yang ada di dalam pengambilan keputusan di dalam internal Kasultanan dan Kadipaten, kita sebagai perwakilan dari masyarakat Yogyakarta dan Pemerintah Pusat tidak bisa melakukan intervensi karena itu bukan menjadi kewenangan kita, karena kewenangan kita sebagai legislative disini hanya dalam proses verifikasi dan penetapan. Terkait dengan dinamika politik itu pasti akan terjadi, kalau nantinya ada beberapa pihak yang tidak setuju

dengan adanya keputusan penetapan yang ada, negara Indonesia adalah negara hukum, dimana semua persoalan dan permasalahan yang ada sudah disediakan koridor hukum, maka pihak yang punya kepentingan dan keberatan dengan adanya proses penetapan ini bisa memperjuangkan keadilan dan hak-haknya lewat jalur hukum.¹²⁵

Dalam penafsiran pasal kata Sultan dan Adipati yang bertakhta, tidak dijelaskan apakah dalam UU keistimewaan, terkait dengan klausul itu apakah yang harus yang bertakhta itu anak kandung raja yang sebelumnya atau apakah harus dari keturunan laki-laki, sehingga menjadi multitafsir disebagian masyarakat, karena pemerintah menyerahkan seluruh proses suksesi atau Jumenengan kepada internal Kasultanan dan Pakualaman. Dalam hal ini mengakibatkan benturan antara beberapa pihak yang mempunyai kepentingan, dimana sebagian pihak seperti para adik Sultan Hamengku Buwono X dan kerabat Kasultanan masih memegang pada Paugeran bahwa Sultan yang bertakhta harus dari garis laki-laki dan melewati proses musyawarah mufakat di dalam internal Kasultanan untuk menetapkan siapa Putra Mahkota yang berhak menjadi Sultan Hamengku Buwono selanjutnya sesuai dengan tradisi yang sudah berlangsung.

Di dalam uu keistimewaan juga sudah dijelaskan secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat 1, bahwa Sultan dan Adipati yang bertakhta harus menyerahkan daftar riwayat anak, saudara dan istri, dalam frasa bunyi Pasal 18 tersebut tidak

¹²⁵Wawancara dengan Subarno anggota DPRD DIY Komisi C Fraksi Nasdem dan anggota Pansus Penetapan Wakil Gubernur DIY di kediaman Waringinsari 1 No. 18a Condong Catur Yogyakarta, 30 Mei 2016 jam 13.00 WIB.

disebutkan daftar riwayat suami akan tetapi istri, secara tidak langsung bahwa dalam uu keistimewaan pun, Sultan dan Adipati yang harus bertakhta haruslah laki-laki.

Dimana peran DPRD yang diharapkan mampu menjadi alat control pemerintahan dalam proses suksesi hanya diberikan kewenangan dalam hal melakukan penetapan saja dan proses verifikasi pada saat proses pemberkasan, tidak diberikannya kesempatan orang luar di dalam internal Kasultanan yang berhak untuk mencampuri urusan suksesi yang ada di dalamnya, sesuai dengan perintah atau sabda raja yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X, membuat adanya makna tahta untuk rakyat ini sudah mulai bergeser dan tidak sesuai dengan cita-cita yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia dan khususnya masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Proses demokrasi deliberative, dimana proses musyawarah mufakat yang ada di dalam setiap pengambilan keputusan hanya terjadi pada proses penetapan dan verifikasi saja, sedangkan pada tataran untuk mengantisipasi konflik yang terjadi pada internal kelembagaan adat Kasultanan Yogyakarta dan Puro Pakualaman pada proses suksesi, DPRD dan masyarakat hanya pemerhati, sedangkan makna keistimewaan yang disematkan pada Daerah Istimewa Yogyakarta adalah menyatunya atau “Nyawiji” sesuai dengan konsep “Manunggaling Kawula Kalian Gusti” dua kerajaan yaitu Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman terhadap rakyat. Sekarang sudah tidak mulai berjalan karena adanya tendensi perebutan kekuasaan.

Suatu demokrasi yang memahami etika dan kesadaran etis akan menumbuhkan suasana tertib politik dalam menyelenggarakan *check and balance* yang utuh dan akuntabel. Jack Lively menyebut tiga kriteria kadar kedermokrasian sebuah Negara, yaitu:¹²⁶ (1) semua kelompok utama terlibat dalam proses pengambilan keputusan, (2) keputusan pemerintah berada di bawah kontrol rakyat dan (3) warga negara terlibat dalam administrasi umum.

Pemerintah yang bertanggungjawab menurut Lively, adalah pemerintahan yang bertanggungjawab kepada yang diperintah atau pemerintah bertanggungjawab kepada wakil rakyat. Dengan demikian, pokok masalahnya adalah menjamin adanya pemerintah yang bertanggungjawab tersebut. Lively lalu berbicara tentang perlunya kontrol dari pihak masyarakat terhadap pemerintah melalui pengaturan konstitusional yang dapat terwujudnya pemerintahan yang bertanggungjawab.

Dalam konteks pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, memang sudah memenuhi aspek demokrasi keterwakilan dimana masyarakat telah sepakat untuk proses pengisian jabatan dilakukan melalui mekanisme penetapan di DPRD, akan tetapi proses pengawasan dan kontrol yang dilakukan DPRD terkait mekanisme suksesi yang terjadi di dalam internal kerajaan ini yang belum jalan, apabila terjadi konflik perebutan kekuasaan. Yang nantinya akan berimplikasi kepada pengisian jabatan dan roda pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta itu sendiri.

¹²⁶Muslim Mufti, Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*,(Bandung: CV Pustaka Setia, 2013), hlm. 155.

Peran DPRD DIY sebagai representative masyarakat Yogyakarta seharusnya mempunyai hak untuk melakukan intrpelasi atau hak angket terkait dengan polemik dan permasalahan di dalam internal kraton, agar terjadi proses *check and balance*, dimana proses demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta bisa berjalan. Karena dorongan Masyarakat Indonesia dan khususnya masyarakat Yogyakarta dalam disahkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Kesitimewan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan bukan serta merta karena hasil dari perjuangan Kasultanan dan Kadipaten secara kelembagaan adat akan tetapi dorongan dari masyarakat luas.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan semua uraian yang telah dijelaskan pada bab-bab terdahulu, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu kewenangan yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY dilaksanakan melalui mekanisme penetapan yang secara prosedural dilakukan oleh DPRD DIY. Mekanisme penetapan dilakukan setiap lima tahun sekali terhadap Sultan Hamengku Buwono yang bertahta dan Adipati Paku Alam yang bertakhta menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur terhitung tahun pelantikan, serta tidak terikat ketentuan perodesasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sejalan dengan semboyan *fox populi fox dei* (suara rakyat suara Tuhan), maka keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta sangat ditentukan oleh bagaimana kehendak dan keinginan rakyat. Keinginan rakyat atau masyarakat Yogyakarta khususnya untuk mewujudkan Keistimewaan Yogyakarta, khususnya berkaitan dengan penetapan Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui perjuangan dan proses yang sangat panjang.

Mulai dari peristiwa 1998, Pisowanan Ageng hingga gerakan masa yang terjadi sepanjang 2008-2012 yang melibatkan berbagai komponen masyarakat Yogyakarta maupun unsur masyarakat adat nusantara dan berbagai pemuka agama yang menghendaki adanya penetapan Sultan Hamengku Buwono X dan KGPAA Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui mekanisme penetapan bukan melalui mekanisme pemilihan secara langsung.

Karena makna demokrasi yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta bukanlah makna demokrasi prosedural politik belaka akan tetapi demokrasi secara substansial dimana kehendak mayoritas masyarakat Yogyakarta yang menginginkan agar proses pengisian jabatan melalui mekanisme penetapan, dimana Sultan Hamengku Buwono dan Adipatei Paku Alam yang bertakhtalah yang berhak untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Proses suksesi di dalam internal Kasultanan dan Kadipaten yang sudah bergeser ke dalam proses demokrasi sejak kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, dimana pergeseran dari penunjukan karena kepentingan politis Kolonial menjadi proses musyawarah mufakat di dalam internal Kraton dimulai dari para keluarga Sultan dan Adipati, yaitu para istri parameswari dan para anak, kemudian, musyawarah dilanjutkan kepada para sentono dhalem (keturunan bangsawan), kemudian dilanjutkan dengan

pemilihan siapa yang pantas menjadi putra mahkota sesuai dengan tata pugeran yang ada.

Permasalahan terkait dengan suksesi yang terjadi di dalam internal Kasultanan dan Kadipaten sekarang adalah terkait dengan pengangkatan putri mahkota di dalam internal Kasultanan yang secara tradisi atau adat istiadat yang ada di dalam paugeran menurut para keluarga Sultan telah bertabrakan dengan paugeran dan adat istiadat yang telah berlaku sejak kerajaan ini didirikan. Konflik yang sama juga terjadi di dalam internal Kadipaten Pakualaman dimana ada beberapa pihak yang tidak setuju atas terjadinya prosesi suksesi dan jumenengan terhadap Paku Alam IX dan Paku Alam X, karena menyalahi prosesi paugeran terkait dengan penunjukannya.

Dalam UU No. 13 Tahun 2012 juga telah dijelaskan secara eksplisit bahwa Sultan dan Adipati yang bertakhta yang diajukan untuk penetapan haruslah laki-laki sudah dijelaskan dalam Pasal 18 ayat 1, dimana Sultan dan Adipati yang bertakhta harus menyerahkan daftar riwayat hidup anak, saudara dan istri, dan bukan suami, secara tidak langsung Gubernur dan Wakil Gubernur adalah laki-laki, dan tidak bisa perempuan.

B. Saran-saran

1. Diharapkan agar Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kasultanan sekaligus Kadipaten selaku Lembaga Adat, bersama-sama melakukan perbaikan dan penambahan terkait dengan paugeran yang ada di dalam Kasultanan dan Kadipaten ke dalam undang-undang

keistimewaan. Agar dikemudian hari tidak ada permasalahan atau konflik lagi.

2. Diharapkan agar peran DPRD DIY sebagai representasi masyarakat Yogyakarta, agar lebih bisa berperan dalam proses check and balance dalam proses suksesi kepemimpinan di Daerah Istimewa Yogyakarta, agar nantinya saat terjadi konflik DPRD bisa menjadi penengah. Agar proses demokrasi di daerah istimewa ini berjalan.
3. Diharapkan pihak internal Kasultanan dan Kadipaten terbuka kepada masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, terkait dengan proses suksesi di dalam internal masing-masing untuk mencerminkan proses yang transparan dan demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Undang-undang

Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-undang No.9 Tahun 2016 Perubahan ke dua Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Buku

Simanjuntak, Antonius Bungaran, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010.

Budiharjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003.

Setiawan, Dian Bakti, *Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahn di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011

Supriady, Dedy Brantakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003.

Gie,The Liang *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*,Yogyakarta: Liberty, 1993.

Hadi,Sutrisno, *Metodologi Untuk Penulisan Paper, Thesi dan Desertasi*, Yogyakarta:Andi Offset,1992.

Huda,Ni'matul, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusa Media, 2014.

-----), *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009

-), *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung: Nusa Media, 2013.
- Ilmar, Aminudin, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Kansil, C.S.T., *Pemerintah Daerah Indonesia, Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Kaloh, J., *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Otonomi Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Moelong, Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991.
- Margontoro dkk, Y.B, *Sri Sultan Hamengku Buwono X: Meneguhkan Tahta untuk Rakyat*, (Jakarta: PT Gramedia, 1999).
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Nugraha, Nanang, *Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah*, Bandung: PT Refika Aditama, 2013.
- Nurjahjo, Hendra, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006.
- Prasojo, Eko, *Pemerintahan Politik Lokal di Jerman dan Prancis*, Jakarta: Salemba Humanika, 2009.
- Poerwokesoemo, Soedarisman, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1984.
- Sesung, Rusdianto, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Khusus*, Bandung : PT Refika Aditama, 2013.
- Santoso, Agus, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Sakti Hadiwijoyo, Suryo, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.
- Sukrisno, Didik, *Hukum Konstitusi Dan Konsep Otonomi*, Malang: Setara Press, 2013.

- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2010.
- Sabarno, Hari, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Yuniyanto, Tri, *Daulat Raja Menuju Daulat Rakyat*, Solo: CakraBooks, 2010.
- Wahyukismoyo, Heru, *Kesitimewaan Jogja VS Demokratisasi*, Yogyakarta: PT. Bayu Indra Grafika, 2004.
- Subardi, *Mengsisi Rumah Kosong Seputar Polemik RUUK DI. Yogyakarta*, Yogyakarta: PT. Nuansa Pilar Media, 2008.

C. Internet.

WWW.DJOGPROV.COM

LAMPIRAN



Pethikan saking Nawala kakancingan Dalem Samengko ing Dalem Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Aria Paku Alam, ingkang jumeneng kaping IX ing Praja Pakualaman, Ngayogyakarta

Angka : 12/IX/76/PA.....

MANIRA KANGJENG GUSTI PANGKANTAN ADIPATI ARIA PAKU ALAM
INGKANG JUMENENG KAPING IX ING PRAJA KADIPATEN
PAKUALAMAN NGAYOGYAKARTA.

Wus anupiksani sabanjure

Angengeti sabanjure :

Amanggalih sabanjure

MARMANE SAMENGKONG KANG KAPARENGING KARSAMANIRA
AMARINGI SIH MANIRAPANGKAT SARTIKALUNGGUHAN :

*Kangjeng Bendoro Pangeran Hario
(Pangeran Pati)*

*Marang Putra Dalem
Drs. M. Wijoseno Hariyanto
ing samengko nuli kaarstana :*

K.B.P.H. Prabu Suryodiplo

Pethikan Nawala kakancingan iki kaparingake marang kang darbeni hak, supaya disumurupi lan diestokake ing saperlune, sarta masangka dadi pikukuhe.

PAKUALAMAN, NGAYOGYAKARTA, tanggal kaping 7 Mulud, Wawu 1945

MENGETAHUI

SALAJI DENGAN ASLINYA

KADIPATEN HAGENG KASENTANAN
KADIPATEN PAKUALAMAN
PERCHAGENG,

KADHIPATEN

PAKUALAMAN
NGAYOGYAKARTA

K.P.H. TJONDROKUSUMO
Dhumateng

K.B.P.H. Prabu Suryodiplo

Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Aria

T.a.D

PAKU ALAM

Sampun cocok kaliyan ingkang kawrat ing Nawala kakancingan Dalem kasebat nginggil.

KADIPATEN HAGENG KASENTANAN
KADIPATEN PAKUALAMAN
NGAYOGYAKARTA
Perchageng

WADHON
KADHIPATEN
PAKUALAMAN
NGAYOGYAKARTA

K.P.H. Tjondrokusumo

Pethikan saking Nawala kakancingan Dalem Samengko nyan Dalem Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Aria Paku Alam, ingkang jumeneng kaping IX ing Praja Pakualaman, Ngayogyakarta

Angka :12/IX/76/PA...

MANIRA KANGJENG GUSTI PANGERAN ADIPATI ARIA PAKU ALAM
INGKANG JUMENENG KAPING IX ING PRAJA KADIPATEN
PAKUALAMAN NGAYOGYAKARTA.

Wus anupiksani sabanjure

Angengeti sabanjure :

Amanggalih sabanjure

MARMANE SAMENGKOKANG KAPARENGING KARSA MANIRA
AMARINGI SIH MANIRAPANGKAT SARTAKALUNGGUHAN :

*Kangjeng Bendoro Pangeran Harjo
(Pangeran Pati)*

Marang Putra Dalem

Drs. M. Wijoseno Hariyanto

ing samengko nuli kaardhana :

K.B.P.H. Prabu Suryodipuro

Pethikan Nawala kakancingan iki kaparingake marang kang darbeni hak, supaya disumurupi lan diestokake ing saperlune, sarta marangka dadi pikukuhe.

PAKUALAMAN, NGAYOGYAKARTA, tanggal kaping 7 Mulud, Wawu 1945

MENGETAHUI

SEBUTI DENGAN ASLINYA

**KAMADHAN HAGENG KASENTANAN
KADIPATEN PAKUALAMAN
PERHAGENG,**

KADHIPATEN

PAKUALAMAN

NGAYOGYAKARTA

**K.P.H. TJONDROKUSUMO
Dhumateng**

K.B.P.H. Prabu Suryodipuro

Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Aria

T.a.D

PAKU ALAM

Sampun cocok kaliyan ingkang kawrat ing Nawala kakancingan Dalem kasebat nginggil.

**WADHAN HAGENG KASENTANAN
KADIPATEN PAKUALAMAN
NGAYOGYAKARTA
Bengageng**

K.P.H. Tjondrokusumo

SURAT KETERANGAN WAWANCARA

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : kPH. kusumo parastho
Pekerjaan : Penghujung Pembudidayaan
Alamat : Pulo Pakualaman

Menerangkan bahwa nama di bawah ini :


Nama : Katon Priyo Wibowo
NIM : 12340082
Alamat : Neco Lor ,Sabdodadi Bantul, Yogyakarta
Pendidikan : Mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan
Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Telah melakukan wawancara dengan saya pada tanggal.....^{24/5/}2016
bertempat di.....^{Pulo Pakualaman}

guna melengkapi data skripsi yang berjudul **Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Demokrasi.**

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 2016


(.....^{kPH. Kusumo Parastho}.....)

SURAT KETERANGAN WAWANCARA

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Subarab
Pekerjaan : Anggota DPRD DIY
Alamat : Candang Catur

Menerangkan bahwa nama di bawah ini :


Nama : Katon Priyo Wibowo
NIM : 12340082
Alamat : Neco Lor ,Sabdodadi Bantul, Yogyakarta
Pendidikan : Mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan
Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan.Kalijaga Yogyakarta

Telah melakukan wawancara dengan saya pada tanggal.....2016
bertempat di.....

guna melengkapi data skripsi yang berjudul **Pengisian Jabatan Gubernur dan
Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Demokrasi.**

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk digunakan sebagaimana
mestinya.

Yogyakarta, 2016


Subarab
(.....)

SURAT KETERANGAN WAWANCARA

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : K.R.T. H. JATININGRAT, SH.
Pekerjaan : PENGAWANG TEPAS DWARAPURA KRATON
NORAYOGYAKARTA.
Alamat : TAMANAN KRATON YOGYAKARTA.

Menerangkan bahwa nama di bawah ini :

Nama : Katon Priyo Wibowo
NIM : 12340082
Alamat : Neco Lor ,Sabdodadi Bantul, Yogyakarta
Pendidikan : Mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan
Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Telah melakukan wawancara dengan saya pada tanggal 2 JUNI 2016
bertempat di TEPAS DWARAPURA KRATON

guna melengkapi data skripsi yang berjudul **Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Demokrasi.**

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 2-6-2016
 (Jatiningrat...)

CURRICULUM VITAE

A. Identitas Diri

Nama : Katon Priyo Wibowo
Tempat/Tanggal Lahir : Magelang, 23 Juni 1992
Nama Ayah : Edy Priyono
Nama Ibu : Naumi Suramini
Alamat Asal : Dusun Neco Lor, Sabdodadi Bantul Yogyakarta
Agama : Islam
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Email : Komjan.diy@gmail.com
No. HP : 085640548603

B. Riwayat Pendidikan Formal

1. TK ABA Tambakaan Muntilan, Kab. Magelang, Tahun 1998.
2. SD N 1 Sabdodadi Keyongan, Kab Bantul, Tahun 2004.
3. SMP Nasional, Kab. Bantul, Tahun 2009.
4. SMK N 2 Sewon Kab. Bantul, Tahun 2011.
5. Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Tahun 2016.

C. Riwayat Organisasi

1. Wakil Ketua Komunitas Jurnalistik Anti Narkoba Yogyakarta 2014-2015.
2. Ketua Komunitas Jurnalistik Anti Narkoba Yogyakarta 2015-2016.

3. Wakil Ketua Satgas Anti Narkoba BNNP Daerah Istimewa Yogyakarta 2015-2016.
4. Ketua Wilayah Liga Mahasiswa Nasdem Daerah Istimewa Yogyakarta 2016-sekarang
5. Anggota Keluarga Mahasiswa Bantul.
6. Anggota Pusat Studi dan Konsultasi Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga.
7. Anggota PMII Korp Kretek.

