



UNIVERSITAS INDONESIA

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF
HUKUM TATA NEGARA - TINJAUAN ATAS PENGISIAN
JABATAN GUBERNUR PROVINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA (DIY)**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

Engkus Kuswara

0606044770

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM EKSTENSI

DEPOK

JULI 2012

UNIVERSITAS INDONESIA

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**

Nama : Engkus Kuswara

NPM : 0606044770

Tanda Tangan



Tanggal : // Juli 2012

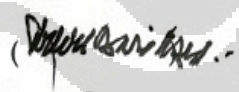
HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : Engkus Kuswara
NPM : 0606044770
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara - Tinjauan Atas Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Prof. Abdul Bari Azed S.H., M.Hum. 

Pembimbing II : Fitra Arsil S.H., M.H. 

Penguji : Dr. Hamid Chalid, SH.,LL.M. 

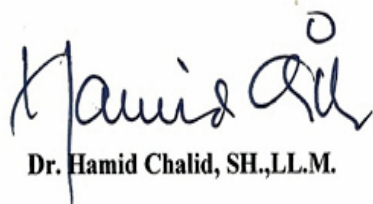
Penguji : Mustafa Fakhri S.H., M.H., LL.M. 

Penguji : Makmur Amir S.H., M.H. 

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : // Juli 2012

Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI,


Dr. Hamid Chalid, SH.,LL.M.

KATA PENGANTAR

Pertama-tama penulis panjatkan Puji dan syukur kehadirat Allah Subhanahuwata'ala, karena berkat rahmat-Nya serta karunia-Nya penulis diberikan kemudahan untuk menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara - Tinjauan Atas Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)”**. Shalawat beserta salam tidak lupa penulis sampaikan kepada Junjungan Alam Habibana Wanabiyana Muhammad SAW serta kepada para sahabat dan kita semua yang senantiasa menjadi pengikut sampai dengan akhir zaman.

Salah satu ciri dari Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah terletak pada pemimpinnya yaitu Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang sekaligus sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY. Adapun mengenai mekanisme pengisian jabatan gubernur tersebut dilakukan melalui penetapan. Seiring dengan perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa perubahan terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia termasuk perubahan pada sistem pemerintahan daerah yang terbentuk melalui Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan melalui pemilihan secara langsung. Tidak terkecuali bagi pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penulisan skripsi ini sangatlah sulit dan tidak dapat terselesaikan dengan baik tanpa adanya bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan hingga sampai pada penyusunan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang tulus kepada:

- (1) Allah SWT yang mana atas kehendak-Nya setiap keinginan manusia bisa tercapai;
- (2) Yth. (Alm) Prof. Dr. Ramly Hutabarat S.H., M.Hum, selaku Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI sampai dengan dengan akhir masa bakti pada bulan Juni 2012, bimbingan serta arahan bagi

penulis sangat bermanfaat. Penulis hanya dapat memanjatkan doa semoga amal ibadah Bapak diterima oleh Allah SWT, serta keluarga yang ditinggalkan senantiasa diberikan kekuatan dan ketabahan, Amin Yaa Robbal Alamin.

- (3) Yth. Bapak Prof. Abdul Bari Azed S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing I disela-sela kesibukannya yang dapat menyempatkan waktu membantu dalam membimbing penulisan skripsi ini;
- (4) Yth. Bapak Fitra Arsil S.H., M.H. selaku dosen pembimbing II yang telah berkenan meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran dalam memberikan arahan, dan bimbingan untuk penulis dalam menyelesaikan proses penyusunan skripsi ini. Tidak lupa penulis mendoakan dalam menempuh Program Studi Dokornya selalu diberikan kemudahan;
- (5) Yth. Bapak Akhmad Budi Cahyono S.H., M.H selaku pembimbing akademis selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum UI yang telah berkenan untuk memberikan arahan mengenai akademis;
- (6) Yth. Bapak Prof. Dr. dr. Asman Boedisantoso Ranakusuma yang telah memberikan bantuan materil kepada penulis melalui program beasiswa pendidikan bagi karyawan di lingkungan UI, sehingga penulis mendapat kesempatan dan kepercayaan untuk dapat menempuh Studi Program Sarjana di Fakultas Hukum UI. Tidak banyak kata yang dapat penulis sampaikan kepada Bapak. Namun penulis yakin Allah SWT Maha Mengetahui dan senantiasa membalas amal kebaikan yang berlipat ganda atas jasa-jasa yang telah Bapak berikan khususnya kepada penulis dan umumnya kepada tenaga kependidikan non akademik dilingkungan UI. Penulis selalu mendoakan agar Bapak beserta keluarga senantiasa diberikan kesehatan, kesejahteraan dan kesuksesan oleh Allah SWT, Amin Yaa Robbal Alamin.
- (7) Kedua orang tua yang sangat saya hormati dan cintai. Tanpa mengenal rasa lelah selalu mendoakan penulis agar senantiasa diberikan kemudahan dalam penyelesaian penulisan skripsi ini. Sulit untuk membalas kasih sayang serta ketulusan hati kedua orang tua yang selalu tercurahkan kepada anaknya. Kami selalu mendoakan semoga Allah SWT memberikan

umur yang panjang dan kesehatan kepada kedua orang tua kami, sampai kami dapat memberikan kebahagiaan kepada keduanya, Amin Yaa Robbal Alamin;

- (8) Yth. Mohammad Novrizal, SH.,LL.M (Bang Nov) yang telah memberikan topik pada awal memulai penulisan skripsi ini hingga dapat diselesaikannya penulisan skripsi ini. Tiada kata yang pantas kami ucapkan selain do'a tulus semoga Allah SWT membalas kebaikan Bang Nov dan Studi Program Doktornya di Belanda dapat diberikan kelancaran dan diselesaikan dengan baik, Amin Yaa Robbal Alamin;
- (9) Yth. Puspa Kriselina, SH.,LL.M selaku atasan langsung penulis di Direktorat Kemitraan dan Inkubator Bisnis (DKIB) UI, yang selalu memotivasi Penulis dalam menyelesaikan skripsi, tidak lupa juga teman-teman di Direktorat Kemitraan dan Inkubator Bisnis UI (DKIB) Mbak Runi D Andari, Diah Okta (Ocha), Wulandari, Nyimas Siti Karina, Retno Ayu Feolita, Irma S Dewanti, Gianika Putri, Aryanti Nurahmah, Satrio Astungkoro, Ahmad Baidowi, M. Susilo, terima kasih atas dukungan semangatnya;
- (10) Yth. Ibu Wardiningsih Soerjohardjo, Ph.D yang telah merekomendasikan Penulis hingga dapat menempuh Studi S1 di Fakultas Hukum UI, semoga amal kebaikan Ibu dibalas oleh Allah SWT dan semoga Ibu beserta keluarga senantiasa diberikan kesehatan, Amin Yaa Robbal Alamin;
- (11) Mbak Yetty (Sekretariat Majelis Wali Amanat UI) dan Ibu Herawati (Sekretariat Wakil Rektor Bidang Akademik UI) yang selalu memfasilitasi kebutuhan Penulis selama menempuh Studi S1 di Fakultas Hukum UI;
- (12) Teman-teman di Fakultas Hukum UI: Abdul Musawir, Riki Martim, Erick Brian G, Sondang Tiurista, Faizal Rizal, Hari Haryadi, Ismet Qodar Lubis, Ati Restiawati, Deyvid D Francis, Isnaldi, Yulian MN, Imanuel Julius, Diana Puspa Negara, Guntur Pitut D, Imam Hermanda, Awaludin, Joko Trikartiko, Josef Orth, Kayla, Lisa Olivia Enjelina Tambunan, Renol Sihombing, Ridwan, Toriq, Mergie, Sisi Andrisa Macallo, Asep Anom Sundanis, Imansyah Lase, dan banyak lagi yang lainnya yang tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu, juga Bapak dan Ibu pada

Sekretariat Program Ekstensi FH UI, Mas Surono, Mbak Dewi dll, juga Bapak Widi selaku Ketua Program Ekstensi FH UI yang telah banyak membantu selama perkuliahan dan memberi dukungan moril pada Penulis;

- (13) Dan terakhir untuk isteri dan anak tercinta (Heni Subekti dan Muhammad Yudha Wijaya Putra). Doa dan dukungan semangat dari kalian berdua sangat membantu dalam penyelesaian skripsi ini;

Penulis menyadari walaupun skripsi ini masih jauh dari sempurna, namun besar harapan penulis agar skripsi ini dapat diterima sebagai suatu sumbangsih agar nantinya dapat dipergunakan sebagai bahan bacaan atau referensi.

Akhir kata, semoga Allah SWT senantiasa membalas amal kebaikan semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Depok, Juli 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Engkus Kuswara
 NPM : 0606044770
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Departemen : Hukum Tentang Hubungan Masyarakat dan Negara
 Fakultas : Hukum
 Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

.....**Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara -
Tinjauan Atas Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
(DIY)**.....

Berdasarkan persetujuan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihkan bentuk, mengalihmediakan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis atau pencipta dan juga sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya secara sadar dan tanpa paksaan dari pihak manapun.

Dibuat di: Depok

Pada tanggal: // Juli 2012

Yang menyatakan



(Engkus Kuswara)

ABSTRAK

Nama : Engkus Kuswara
Program Studi : Sarjana Fakultas Hukum
Judul : Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata
Negara - Tinjauan Atas Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

Skripsi ini membahas mengenai mekanisme Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Model pemilihan kepala daerah pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang sampai dengan saat ini dijalankan adalah dipilih melalui mekanisme penetapan. Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY dipilih melalui mekanisme penetapan. Dengan terjadinya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terutama Pasal 18 dan pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung yang terdapat pada pasal 56 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 membawa implikasi hukum terhadap perubahan mekanisme Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY dari sistem penetapan kepada sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Sejalan dengan perubahan tersebut, sebagai bentuk penyeragaman (*uniformitas*) tata pemerintahan diseluruh Indonesia, maka Pemerintah Provinsi DIY yang memiliki ciri keistimewaan diharapkan dapat memiliki undang-undang tersendiri yang dapat mengakomodasi kebutuhan Pemerintahan Provinsi DIY khususnya pengaturan mengenai mekanisme Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Dalam hal ini adalah pemilihan kepala daerah secara langsung. Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian kepustakaan dengan menggunakan sumber data sekunder. Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah Provinsi DIY yang sejalan dengan Pasal 18 UUD 1945, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 3 Tahun 1950 junto UU Nomor 19 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dapat dilakukan *Pertama*, melalui mekanisme pemilihan secara langsung bagi Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY, dan *Kedua* melalui mekanisme penetapan bagi dan terbatas pada Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam sebagai Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama.

Kata Kunci:

Penetapan, Pemilihan langsung, Daerah Istimewa Yogyakarta, Gubernur Utama, Wakil Gubernur Utama

ABSTRACT

Name : Engkus Kuswara
Study Program : Bachelor of law
Title : General Election of Head of Region, in the perspective of
Constitutional Law – A Review on the office replenishment
of the Special Region of Yogyakarta's Governor

The thesis reveals successive mechanism on governor and vice governor post in the special region of Yogyakarta governor which currently adopt appointed system. The system has appointed His Majesty the King of Mataram or Yogyakarta emperor Sri Sultan Hamengku Buwono and Sri Paku Alam as governor and deputy respectively. By the amendement of Indonesian constitutional UUD 1945 especially chapter 18 and Law number 32 year 2004 on chapter 56 verse number (1) concernig the application of direct election toward provincial and district executive has contributed impact enormously on the executive post successive mechanism for Yogyakarta province as the special administration in which appointed system applied and accepted rather than the general elected application. In response to this amendement and uniformity implication to the administrative system of Indonesian law, consequently Yogyakarta administration who holds special privilege is supposed to stipulate certain conditions in accomodating the administration of Yogyakarta in a way of successive arrangement and its mechanism for the provincial executive post direct election case in point the governor and his deputy. The thesis conducted direct research from source of reference in the library as a secondary source of reference. The conclusion derived from the observation discovered the compliance of the executive succession for Yogyakarta province governor and its deputy post with Indonesian constitutional UUD 45 chapter 18, Law number 32 year 2004 on provincial dan residensial administration and Law number 3 year 1950 on special administration of Yogyakarta. The succession should be conducted by: the 1st through direct election for governor and deputy post of Yogyakarta administration and the 2nd through limited appointment His Majesty Sri Sultan Hamengku Buwono and Sri Paku Alam as the governor and its Deputy.

Key-words:

Appointment, Direct Election, Special Region of Yogyakarta Governor, The Governor, The Deputy

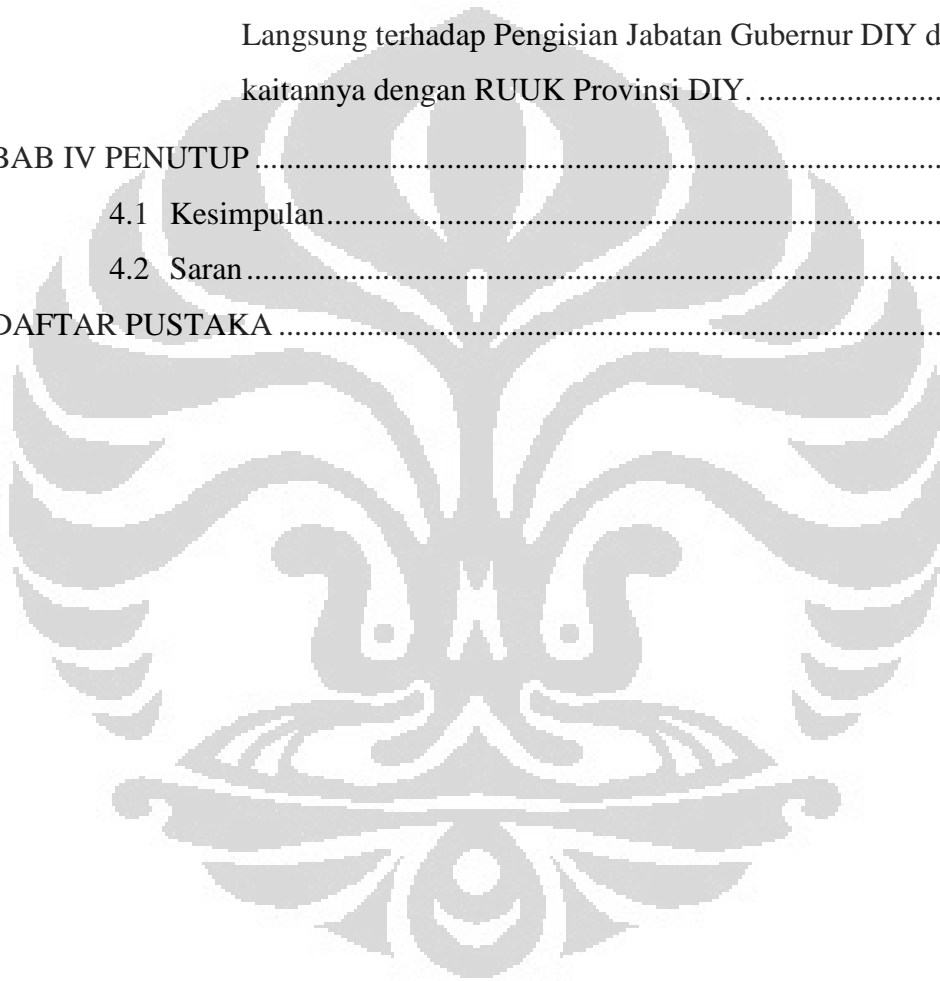
DAFTAR ISI

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vii
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	12
1.3 Tujuan Penulisan	12
1.4 Tinjauan Pustaka	12
1.5 Kerangka Teori.....	14
1.5.1 Teori Kedaulatan Rakyat.....	14
1.5.2 Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah	21
1.6 Kerangka Konsepsi.....	24
1.6.1 Konstitusi.....	24
1.6.2 Negara Kesatuan.....	25
1.6.3 Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan	25
1.6.4 Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada)	26
1.6.5 Pemerintahan Daerah.....	27
1.6.6 Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)	27
1.7 Metode Penelitian.....	28
1.8 Sistematika Penulisan.....	30
BAB II PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA MENURUT HUKUM POSITIF.....	31
2.1 Pemilihan Kepala Daerah menurut UUD 1945 sebelum perubahan	31

2.1.1 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.	32
2.1.2 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Menegenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.....	33
2.1.3 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.....	34
2.1.4 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Penetapan Presiden RI Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.	35
2.1.5 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.....	36
2.1.6 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.....	37
2.2 Pemilihan Kepala Daerah menurut UUD 1945 setelah perubahan	38
2.2.1 Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.....	39
2.2.2 Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	39
2.3 Kedudukan Daerah Istimewa berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan	40
2.4 Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Konstitusi RIS dan UUDS 1950	41
2.5 Peraturan Perundang-undangan dalam hubungannya dengan Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	42

2.5.1 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah.....	43
2.5.2 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.....	45
2.5.3 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara negara dengan daerah- daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri	46
2.5.4 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	47
2.5.5 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (Disempurnakan)	49
2.5.6 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	50
2.5.7 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah	51
2.5.8 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.....	53
2.5.9 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	55

BAB III IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT TERHADAP PENGISIAN JABATAN GUBERNUR PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY) SERTA TINJAUAN ATAS RANCANGAN UNDANG-UNDANG KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA	57
3.1 Implementasi Kedaulatan Rakyat dalam konteks Demokrasi Tidak Langsung (penetapan) terhadap Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi DIY	57
3.2 Implementasi Kedaulatan Rakyat dalam konteks Demokrasi Langsung terhadap Pengisian Jabatan Gubernur DIY dalam kaitannya dengan RUUK Provinsi DIY.	62
BAB IV PENUTUP	69
4.1 Kesimpulan.....	69
4.2 Saran.....	70
DAFTAR PUSTAKA	71



BAB I

PENDAHULUAN

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA - TINJAUAN ATAS PENGISIAN JABATAN GUBERNUR PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY)

1.1 Latar Belakang Masalah

Setelah pemerintah orde baru mengakhiri masa pemerintahannya pada tanggal 20 Mei 1998 melalui suatu gerakan reformasi, disusul dengan percepatan Pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan orde baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada tanggal 19 Oktober 1999 untuk pertama kalinya UUD 1945 dilakukan perubahan oleh MPR-RI.¹ Kemudian pada tanggal 18 Agustus 2000 MPR-RI melalui sidang tahunannya menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 yang salah satu perubahannya adalah mengenai pemerintahan daerah yang terdapat pada Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, dimana sebelum perubahan hanya terdapat satu pasal yaitu Pasal 18. Perubahan ketiga terhadap UUD 1945 dilakukan pada tanggal 9 November 2001 yang menitikberatkan pada kelembagaan negara, dan amandemen terakhir atau amandemen keempat dilakukan pada tanggal 10 Agustus 2002. Amandemen UUD 1945 tidak bertujuan untuk mengganti UUD 1945, akan tetapi hanyalah sebagai prosedur yang bertujuan untuk menyempurnakan UUD 1945, sebagai sebuah norma yang bertujuan untuk lebih menciptakan pemerintahan yang lebih demokratis. Di dalam UUD 1945 hasil amandemen dirumuskan dengan melibatkan sebanyak-banyaknya partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan politik.

Pada bab I ini penulis akan mengulas mengenai implikasi dari Pasal 18 ayat (4) perubahan UUD 1945 sebagai payung hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah dalam hubungannya dengan pemilihan kepala daerah bagi

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 299.

Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana pasal tersebut merupakan dasar hukum mengenai pemilihan kepala pemerintahan daerah pada tingkat provinsi kabupaten dan kota yang menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah tersebut dipilih secara demokratis.²

Hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan³ Indonesia.⁴ Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah di Indonesia. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*”

Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyatnya ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁵

Ketentuan ini memberikan peluang untuk diinterpretasikan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis.⁶ Sekiranya klausul “dipilih secara demokratis” diparalelkan dengan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ditingkat nasional, maka di daerah pun dapat dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan adanya perubahan proses pengisian

² Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 18 ayat (4).

³ Sistem ketatanegaraan adalah segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara baik susunan, kedudukan, tugas dan wewenang, maupun hubungan antara yang satu dan yang lain. (terpetik dalam; I Gde Pantja Astawa, “Hak angket dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945”, Disertasi, Pascasarjana Unpad, Bandung, 2000, hal. 5)

⁴ Suharizal, *Pemilukada; Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hal. 1.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal. 22.

⁶ Sejak diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, terminologi pemilihan kepala daerah diubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah. BAB I Pasal 1 UU Nomor 22 Tahun 2007 mengatur bahawa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

jabatan Presiden dan Wakil Presiden, proses pemilihan kepala daerah dengan sistem perwakilan menjadi kehilangan relevansinya.⁷

Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa: *“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistim Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”*.⁸

Adapun maksud dari penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan tersebut adalah daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil, di daerah-daerah yang bersifat otonom atau daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pemerintahan juga akan bersendi atas permusyawaratan. Selain itu dikarenakan Indonesia adalah suatu negara, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *state* (negara). Daerah-daerah yang mempunyai susunan asli, dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut, dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengikat terhadap hak asal-usul daerah tersebut.

Adapun secara lengkap ketentuan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah yang terdapat dalam UUD 1945 amandemen adalah sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*

⁷ Suharizal, *Pemilukada; Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, hal. 2.

⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Naskah Asli)*, Pasal 18B.

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Kalau dibandingkan yang terdapat di dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan, dan Pasal 18 UUD 1945 setelah perubahan memiliki kesamaan. Ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan masih terdapat di dalam Pasal 18 UUD 1945 setelah perubahan, yaitu masih mengakui dan menghormati hak-hak dari masyarakat hukum adat asalkan masih hidup (asli) dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selain itu dalam Pasal 18 sebelum dan sesudah perubahan, sama-sama masih mengakui keistimewaan suatu daerah. Hanya saja di dalam Pasal 18 UUD 1945 hasil perubahan menghendaki agar partisipasi rakyat lebih terlihat di dalam pengambilan keputusan politik. Sehingga diharapkan sistem yang lebih demokratis akan meningkatkan kesejahteraan rakyat, misalnya ketentuan pada Pasal 18 ayat (3) menyebutkan bahwa anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum (pemilu), dan Pasal 18 ayat (4) menyebutkan bahwa gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan hanya menjelaskan mengenai adanya pembagian daerah-daerah di Indonesia yang susunan pemerintahannya ditetapkan oleh undang-undang, serta adanya daerah-daerah yang bersifat otonom, tanpa menjelaskan kewenangan Pemerintah Daerah dalam menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Sementara dalam Pasal 18 UUD 1945 hasil perubahan menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Perubahan UUD 1945 melalui amandemen ke-4 Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamankan sejumlah konsekuensi penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini.⁹ Salah satu konsekuensi tersebut adalah perubahan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁰ Selain itu perubahan yang diamankan oleh Konstitusi adalah pemilihan presiden/wakil

⁹ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan, Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 117.

¹⁰ *Ibid.*

presiden secara langsung.¹¹ Hal ini akan menimbulkan perubahan pula pada mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung.¹² Semangat ini pula yang mendasari para perumus Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk mengejawantahkan Pasal 18 UUD 1945 bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis dengan sebutan pemilihan langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan.¹³

Sebagai pengaturan lebih lanjut dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 perubahan mengenai pemilihan kepala daerah yang dipilih secara demokratis maka melalui Pasal 56 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai payung hukum pemilihan umum kepala daerah menyebutkan bahwa "*Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis, berdasarkan asas langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil*". Sementara itu dalam Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut sebagai kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk Kota disebut Wakil Wali Kota.¹⁴ Kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut dipilih dalam satu pasangan calon oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.¹⁵ Tentunya dari pasal-pasal tersebut memiliki implikasi yang dapat mempengaruhi terhadap pengisian jabatan kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dan dalam hal ini sesuai dengan yang penulis ingin sampaikan adalah implikasi terhadap Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi DIY dalam kerangka Daerah Istimewa Yogyakarta, karena

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Doni Edwin, *et al.*, *Pilkada Langsung Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, (Jakarta: Partnership, 2005), hal 49.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, Cetakan Kedua, Oktober 2006), hal. 284.

¹⁵ *Ibid.*

Pasal 56 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengharuskan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah seperti halnya setiap kepala daerah dan wakil kepala daerah diseluruh Indonesia tanpa pengecualian, serta lebih tegas menekankan kembali pada *uniformitas*/penyeragaman tata pemerintahan diseluruh Indonesia.

Dalam kaitannya dengan masa Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY di dalam undang-undang pemerintahan daerah seperti yang terdapat dalam ketentuan Pasal 91B Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Pasal 122 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 226 Ayat 2 UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa masa Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY tidak terikat dengan masa jabatan maupun persyaratan seperti ketentuan yang berlaku bagi daerah lain. Oleh sebab itu kewenangan untuk mengangkat atau memberhentikan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY merupakan wewenang Presiden Republik Indonesia.

Setelah ketentuan baru dalam UUD 1945 amandemen tentang pemerintahan daerah yang terdapat dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B muncul, maka mengubah format-format bentuk negara dari bentuk negara kesatuan yang kaku kepada bentuk negara kesatuan yang dinamis.¹⁶ Dalam dinamisme bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 18, 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 itu, *pertama* dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistis dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹⁷ *Kedua*, dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah itu, dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang bersifat pluralis, dalam arti bahwa untuk setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-beda.¹⁸ Keragaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterima prinsip otonomi khusus Provinsi Nangroe

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cetakan kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 274.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 275.

¹⁸ *Ibid.*

Aceh Darusalam dan Provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintahan daerah lain pada umumnya.¹⁹

Dalam kaitannya dengan kekuasaan eksekutif, dapat dikatakan bahwa Provinsi Nangroe Aceh Darusalam telah mendahului dengan mengadopsi sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pemerintah daerah provinsi diseluruh Indonesia dipimpin oleh seorang gubernur, dan pemerintah daerah kabupaten dan kota, masing-masing dipimpin oleh seorang bupati dan walikota. Ketiganya disebut sebagai kepala daerah.²⁰ Diluar Aceh, secara bertahap sesuai dengan perkembangan keadaan dimasing-masing daerah, para kepala daerah ini dapat pula dipilih secara demokratis melalui pemilihan langsung oleh rakyat.²¹ Sebelum perkembangan kearah pemilihan langsung dapat dilaksanakan, kepala daerah dipilih oleh rakyat secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat.²²

Dengan demikian, pelaksanaan pemilihan langsung itu disatu daerah dapat dilakukan berbeda dari pemilihan kepala daerah didaerah lain, tergantung kesiapan daerah yang bersangkutan untuk melaksanakan pemilihan yang bersifat langsung itu.²³

Mengenai polemik kepemimpinan DIY, pengakuan atas status Keistimewaan Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan perannya dalam sejarah perjuangan nasional, sementara isi keistimewaan yang diberikan adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dan keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dan keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat. Memang tidak ada dasar hukum yang mengatur secara khusus tentang Keistimewaan Yogyakarta yang menyatakan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta secara otomatis melekat pada Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Raja Kadipaten Pakualaman.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, 276.

Melekatnya jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta pada Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam adalah sudah menjadi tradisi dan budaya yang hidup sampai saat ini di dalam masyarakat Yogyakarta. Hal ini diperkuat dengan Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII, yang pada intinya berisi bahwa Yogyakarta adalah Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia, yang kekuasaannya dipegang oleh kedua Raja tersebut, serta pertanggung jawabannya bersifat langsung kepada Presiden Republik Indonesia.²⁴

Amanat 5 September 1945 adalah kontrak politik Yogyakarta dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kontrak politik tersebut didukung oleh Pemerintah Pusat dengan mengeluarkan piagam kedudukan untuk Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII pada tanggal 6 September 1945, yang ditanda tangani oleh Presiden Soekarno.²⁵

Pasal 18B UUD 1945 perubahan menegaskan pula bahwa, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.²⁶ Sampai saat ini, prinsip tersebut diartikan dengan Pemerintah Provinsi DKI melalui Undang-undang No. 34 Tahun 1999, Pembentukan DIY melalui Undang-undang No. 3 Tahun 1950, Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh melalui Undang-undang No. 18 Tahun 2001, dan Undang-undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.²⁷ Pasal 18B UUD 1945, adalah meliputi pengakuan terhadap berlakunya hukum tata negara daerah tersebut sesuai dengan struktur masyarakat setempat.²⁸ Masyarakat yang memiliki struktur yang khusus dan istimewa, tentu tidak dapat dipaksakan melaksanakan

²⁴ G.Moedjanto, *Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman* (Yogyakarta: Kanisius, 1994), hal 68.

²⁵ Daniel S. Salossa, *Mekanisme, Persyaratan, dan Tata Cara Pilkada Secara Langsung Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: Media Presindo, 2005), hal. 17.

²⁶ Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 18B.

²⁷ Novianto M. Hantoro, *Perubahan Pasal 18 UUD 1945 Dan Implikasinya Terhadap Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Tim Hukum Pusat Pengkajian Dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001), hal. 55.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Hukum Tata Negara Adat*, (Jakarta Konstitusi Press, 2008: (Disampaikan sebagai bahan Keynote Speech pada Seminar Nasional tentang Konstitusi Kasultanan Islam di Jawa Barat dan Banten. UIN Gunung Djati, Bandung 5 April 2008), Jakarta: hal 8.

ketentuan yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang terdapat di dalamnya. Pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat ditujukan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup, dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan.

Sebuah jajak pendapat yang dilakukan oleh Kompas pada 13 April 2007 menunjukkan 74,9% responden setuju jika jabatan Gubernur di pegang oleh kerabat Keraton Yogyakarta.²⁹ Persentase ini lebih besar dari pada responden yang setuju dipegang oleh Masyarakat Umum (63,5%) maupun oleh Kerabat Pura Paku Alaman (59,1%).³⁰ Terlihat dalam jajak pendapat ambiguitas sikap masyarakat Yogyakarta.³¹ Senada dengan itu jajak pendapat yang dilakukan oleh PSPA selama bulan maret (sebelum statement dikeluarkan) menunjukkan 70,3 persen responden menyetujui jika Gubernur DIY dipilih secara langsung.³²

Dalam sebuah jajak pendapat berseri yang dilakukan oleh Kompas pada 21-22 Desember 2006 dan 13 April 2007 menyangkut persepsi masyarakat mengenai nilai keistimewaan DIY terjadi sebuah pergeseran.³³ Pada Desember 2006 keberadaan Sultan Yogyakarta sebagai Gubernur masih menjadi hal utama yang menentukan keistimewaan DIY (32,2%) disusul oleh keberadaan keraton, pusat kebudayaan dan seniman, kota pariwisata (27,7%). Setelah pernyataan ketidaksediaan Sultan sebagai Gubernur pada April 2007 porsi terbesar ditunjukkan oleh nilai historis DIY yang berperan dalam sejarah perjuangan bangsa (41,4%; sebelumnya hanya 15,7%) disusul oleh keberadaan Sultan sebagai Gubernur (32,0%; sebelumnya 32,2%).³⁴ Sedangkan opsi keberadaan keraton melorot menempati urutan empat (7,6%).³⁵

²⁹ http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta#Pengaturan_DIY_Pada_Masa_Reformasi_I_281999-2004.29, diunduh 11 Februari 2012.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

Pilkada langsung dan Otonomi Daerah dalam dinamika teoritis Mahwood mendefinisikan bahwa otonomi daerah *"a Freedom Which is assumed by local government in both making and implementing its own decision"* (Mahwood, 1985).³⁶

Sebagaimana didefinisikan oleh Mahwood, kebebasan yang dimiliki oleh daerah untuk membuat dan mengimplementasikan sendiri keputusannya adalah hakekat dari otonomi daerah.³⁷ Dalam kandungan pengertian ini daerah memiliki kebebasan politik lokal untuk menentukan cara memilih wakil-wakilnya baik di legislatif (sebagai *councilor*) maupun di eksekutif (sebagai mayor).³⁸ Tentu saja setiap daerah menikmati kebebasan yang berada dalam koridor kebijakan pemerintah pusat. Terlebih dalam negara kesatuan, otonomi yang dimiliki oleh daerah bukanlah suatu yang *original*, melainkan pemberian dari pemerintah pusat.³⁹

Esensi pemberian otonomi sebagaimana dimaksud oleh Mahwood tidaklah sekedar memenuhi ruang administratif, lebih dari itu otonomi daerah dalam pengertian ini memiliki makna politik, khususnya dalam kontes politik lokal.⁴⁰ Berbeda dengan politik nasional, politik di tingkat lokal adalah sesuatu yang khas oleh karena di setiap daerah memiliki ciri-ciri dan karakteristik yang berbeda, dan juga kedekatan hubungan antara pemilih (*constituent*) dengan wakilnya (*elected*) yang lebih erat. Kebebasan untuk membuat peraturan dan melaksanakan keputusan tersebut dapat dilakukan baik secara langsung dalam demokrasi langsung (*plebiscite democracy*) maupun dalam demokrasi tidak langsung (*representative democracy*). Pilihan mana terhadap kedua bentuk demokrasi tersebut menjadi bagian tidak terpisahkan dari karakter otonomi daerah.⁴¹

³⁶ Eko Prasajo, *et.,al.*, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural* (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006), hal. 41.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, hal 41.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

1.2 Pokok Permasalahan

Ada beberapa permasalahan yang timbul dalam kaitannya dengan **PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA - TINJAUAN ATAS PENGISIAN JABATAN GUBERNUR PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY)**, yaitu:

1. Bagaimana implikasi dari perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap pengisian jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam kaitannya dengan pemilihan kepala daerah secara langsung?
2. Bagaimana implementasi dari kedaulatan rakyat terhadap pengisian jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan Penelitian ini secara umum mengkaji mengenai Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen.

Sementara tujuan khusus dari penelitian ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan pengaturan yang ada dalam hukum positif Indonesia mengenai pemilihan kepala daerah di Indonesia
2. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan implementasi kedaulatan rakyat terhadap Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.4 Tinjauan Pustaka

1. Buku *Hukum Tata Negara Indonesia* oleh Ni'matul Huda.
Penerbit Rajawali Pers, Jakarta
Buku ini menjelaskan mengenai perubahan UUD 1945 dari tahun 1999 sampai dengan 2002. Dalam rangka perubahan pertama sampai

perubahan keempat UUD 1945, Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, dan yang terpenting dari buku ini adalah membahas mengenai sejarah lahirnya Pasal 18 UUD 1945

3. Buku *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* oleh Jimly Asshiddiqie

Penerbit Konstitusi Press, Cetakan Kedua, Oktober 2006, Jakarta.

Salah satu hal yang paling penting dalam buku ini adalah menjelaskan mengenai pemerintahan daerah provinsi menurut UUD 1945 perubahan khususnya yang terkait dengan kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Selain itu menjelaskan pula mengenai makna perubahan dan penambahan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional yang mengatur mengenai pemerintahan daerah di Indonesia.

4. Buku *Mekanisme, Persyaratan, dan Tata Cara Pilkada Secara Langsung Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah* oleh Daniel S. Salossa

Penerbit Media Presindo, Yogyakarta

Buku ini menjelaskan mengenai Pemilihan Kepala Daerah secara langsung khususnya yang menyangkut prosedur, kriteria, dan mekanisme pelaksanaannya. Walaupun pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung hanya merupakan salah satu aspek dari Undang-undang No. 32 tahun 2004, tidak berlebihan apabila pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sesuatu yang ditunggu-tunggu oleh masyarakat di daerah. Dengan pelaksanaan PEMLUKADA secara langsung diharapkan membuka peluang bagi terciptanya *good and clean government* di daerah, sehingga pemanfaatan sumber daya dan potensi ekonomi daerah dapat betul-betul memiliki efek nyata bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

5. Buku *Pemilukada; Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, oleh Suharizal

Penerbit PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Buku ini menguraikan secara lengkap regulasi dan dinamika pelaksanaan Pemilukada, baik perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur maupun praktik pelaksanaannya. Selain itu buku ini juga menawarkan gagasan model perbaikan pemilukaada yang dapat diterapkan di masa mendatang.

6. Buku *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, oleh: Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, Teguh Kurniawan,

Penerbit Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, Depok

Buku ini salah satunya membahas mengenai pemilihan kepala daerah dan birokrasi lokal yang merupakan dimensi-dimensi yang perlu mendapatkan perhatian dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Buku ini mengulas pula mengenai kerangka teoritik dan berbagai aspek-aspek pemilihan kepala daerah.

1.5 Kerangka Teori

Suatu penelitian dalam penyusunannya selalu memerlukan kerangka teori untuk memudahkan pembaca dalam memahami maksud penulis. Kerangka teori diperlukan sebagai suatu kerangka berfikir secara alamiah dan dilandasi oleh pola fikir yang mengarah pada suatu pemahaman yang sama.⁴² Dalam penelitian ini yang yang dijadikan sebagai kerangkat teori dan konsepsi adalah sebagai berikut:

1.5.1 Teori Kedaulatan Rakyat

Istilah kedaulatan Rakyat merupakan perpaduan antara dua kata, yaitu kata “kedaulatan” dan kata “rakyat”, dimana masing-masing kata memiliki arti yang

⁴² Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 17.

berbeda. Kata “kedaulatan“ merupakan terjemahan dari *sovereignty* (bahasa Inggris), *souvarainete* (bahasa Prancis), *sovranus* (bahasa Italia),⁴³ *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *superanus* (bahasa Latin), yang berarti supremasi = diatas dan menguasai segala-galanya.⁴⁴

Sarjana-sarjana dari abad pertengahan lazim menggunakan pengertian-pengertian yang serupa maknanya dengan istilah “superanus” itu, yaitu *summa potestas* atau *plenitude potestis*, yang berarti wewenang tertinggi dari suatu kesatuan politik.⁴⁵ Istilah kedaulatan ini tampil sebagai istilah politik yang banyak digunakan terutama oleh sarjana-sarjana Prancis pada abad ke-15.⁴⁶

Secara etimologi, kata “kedaulatan” berarti superioritas belaka, tetapi ketika diterapkan pada negara, kata tersebut berarti superioritas dalam arti khusus, yaitu superioritas yang mengisyaratkan adanya kekuasaan untuk membuat hukum (*law-making power*).⁴⁷ Paling ekstrem dalam perkembangan historis kedaulatan ini adalah dimana dimaksudkan secara sederhana untuk menunjuk pada suatu “kekuasaan tertinggi”.⁴⁸

Grotius mengatakan kekuasaan tertinggi untuk memerintah ini dinamakan kedaulatan. Kedaulatan dipegang oleh orang yang tidak tunduk pada kekuasaan orang lain, sehingga tidak dapat diganggu-gugat oleh kemauan manusia.⁴⁹

Pikiran Grotius kemudian dikembangkan oleh Thomas Hobbes (1588-1679) yang menekankan pentingnya kekuasaan pada negara, karena kalau tidak, para warga akan saling berkelahi dalam memperjuangkan kepentingan mereka.⁵⁰

Gagasan dasar filsafat negara Hobbes adalah, bahwa negara harus (1) kuat tanpa tanding sehingga dapat memastikan, seperlunya memaksakan, ketaatan para

⁴³ F. Isjawara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Penerbit Binacipta, 1996), hal. 93.

⁴⁴ Samidjo, *Ilmu Negara* (Bandung: CV Armico, 1986), hal. 137.

⁴⁵ F. Isjawara, *Pengantar Ilmu Politik*.....hal. 93

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 94.

⁴⁷ C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia* (Bandung: Penerbit Nuansa dengan Penerbit Nusamedia, 2004), hal. 9.

⁴⁸ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hal. 31.

⁴⁹ Arief Budiman, *Teori Negara, Negara Kekuasaan dan Ideologi* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002), hal. 12.

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal. 122.

anggota masyarakat terhadap peraturan-peraturannya, dan (2) negara harus menetapkan suatu tatanan hukum, tentangnya berlaku, bahwa setiap orang yang tidak menaatinya akan dihukum mati.⁵¹

Dalam negara Hobbes, hukum meraja dengan mutlak. Apa yang adil dalam bidang kehidupan bernegara ditentukan oleh negara. Yang adil adalah apa yang sesuai undang-undang, betapa pun buruknya. Tidak ada *system normative* prapositif. Hanya dengan cara demikian Hobbes merasa dapat menjamin bahwa negara betul-betul dapat menertibkan para warganya. Negara Hobbes adalah negara hukum formal dalam fositivistik.⁵²

Di sini mulai muncul hipotesis bahwa negara merupakan wakil dari kepentingan umum atau publik, sedangkan masyarakat hanya mewakili kepentingan pribadi atau kelompok secara terpecah-pecah. Untuk itu, menurut Hobbes, perlunya diangkat seorang raja dengan kekuasaan yang mutlak. Kekuasaan harus bersifat mutlak, karena raja berdiri di atas kepentingan-kepentingan warganya. Tetapi raja sendiri bukan merupakan dari perjanjian itu. Raja tidak melanggar hukum, karena raja merupakan hukum itu sendiri.⁵³

Lebih lanjut Jean Bodin (1576) dalam buku *Les Six Lives de la Republique* mengemukakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang mengatasi warga negara dan anak buah, bahkan mengatasi undang-undang, atau dengan kalimat lain, dikatakan Bodin bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang penuh dan langsung kepunyaan satu Republik.⁵⁴

Sementara Austin dalam buku *The Province of Jurisprudence Determined* yang diterbitkan tahun 1832 mengatakan bahwa kedaulatan adalah:

“If a determinate human superior, not in habit of obedience to a like superior, receiver habitual obedience from the bulk of a giver society, that determinate superior as sovereign in that society, and the society (including the superior), political and independent” (berkenaan dengan pemimpin masyarakat tidak selalu ia berkuasa penuh (superior), pada

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.* hal. 123.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan Djakarta, 1952, hal. 115, dalam Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hal. 104

dasarnya orang tunduk kepada kehendak sebagian besar masyarakat sehingga pemimpin yang berkuasa dalam masyarakat dan masyarakat itu sendiri dimana pemimpin termasuk didalamnya adalah sebuah masyarakat, persekutuan dan mandiri.⁵⁵

Kamus Besar Bahasa Indonesia dan juga Kamus Hukum yang ditulis Sudarsono mengartikan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah dan sebagainya.⁵⁶ Sedangkan Jimly Asshiddiqie mendefinisikan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi suatu negara.⁵⁷

Orang yang pertama kali membahas masalah kedaulatan adalah Jean Bodin, sehingga ia kemudian disebut sebagai Bapak teori kedaulatan dalam khazanah kajian ilmu negara.⁵⁸ Jean Bodin mengartikan kedaulatan sebagai “wewenang tertinggi yang tidak dapat dibatasi oleh hukum.”⁵⁹ Wewenang ini ada pada penguasa (pemerintah negara) mengatasi seluruh warga negara dan orang-orang dalam lingkup wilayahnya.⁶⁰ Dalam hal ini sebenarnya Jean Bodin ingin mengatakan bahwa kekuasaan raja (kedaulatan penguasa) berada di atas hukum atau undang-undang.⁶¹ Penguasa atau orang yang mengatasnamakan negara memiliki kekuasaan tertinggi untuk memutuskan apa saja.⁶² Para sarjana Jerman merumuskan dengan istilah KOMPETENZ-KOMPETENZ atau dalam bahasa Perancis disebut “La competence” yang artinya kewenangan untuk menentukan segala wewenang yang ada.⁶³ Penguasa (raja) atau negaralah yang memiliki

⁵⁵ Samidjo, *Ilmu Negara*....., hal. 141.

⁵⁶ Tim Redaksi *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hal. 240.

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Kosntitusi dan Pelaksanannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1940-1980-an* (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal.9.

⁵⁸ Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *Ilmu Negara*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 93.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, hal. 94.

⁶³ *Ibid.*

kewenangan atau kedaulatan itu.⁶⁴ Wewenang itu mencakup kewenangan membentuk hukum, membuat uang, memaklumkan perang, mengawasi kepantasan, dan lain-lain.⁶⁵

Ajaran kedaulatan yang dikemukakan oleh Bodin ini kemudian dikembangkan seiring dengan perkembangan sejarah politik yang bergeser dari kuatnya kekuasaan sistem monarkhi (kerajaan) menuju sistem demokrasi (kedaulatan rakyat) yang masih disanjung hingga penghujung millennium ketiga saat ini.⁶⁶ Istilah kedaulatan yang merupakan terjemahan dari bahasa Inggris dan Jerman.⁶⁷ *Souverignty* atau *souveriniteit*, paling ekstrim dalam perkembangan historis kedaulatan ini adalah dimana dimaksudkan secara sederhana untuk menunjuk pada suatu kedaulatan tertinggi.⁶⁸ Pergeseran kekuasaan raja yang dulu sangat absolut telah runtuh legitimasinya dan diganti dengan kedaulatan rakyat yang diungkapkan dalam istilah “demokrasi” (demos=rakyat, kratos=pemerintahan).⁶⁹

Dalam perkembangannya kemudian para ahli beranggapan bahwa untuk menentukan kekuasaan tertinggi dalam negara, tidak dapat dilepaskan alasan teoritis atau anggapan yang menjadi dasar dari adanya suatu negara.⁷⁰

Mengenai teori kedaulatan rakyat timbulnya sebagai reaksi daripada kedaulatan raja, Bapak daripada ajaran ini ialah J.J Rousseau yang mengajarkan bahwa dengan perjanjian masyarakat, maka orang menyerahkan kebebasan hak-hak serta wewenangnya pada rakyat seluruhnya, dimana *Natural Liberty* dalam suasana bernegara kembali sebagai *Civil Liberty*.⁷¹ Jadi kekuasaan tertinggi para

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Kuliah-Kuliah*, cetakan ketiga, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 2003), hal. 155.

rakyat yang diselenggarakan dengan melampaui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak (*general will volotegenerale*).⁷² Dalam ajaran *Rousseau in volonte general* harus berdasarkan kepentingan (golongan) terbanyak.⁷³ Jadi apabila hanya kepentingan satu golongan, walaupun hanya mendapatkan suara terbanyak (general) tetap ditinjau dari segi negara, maka bukan kepentingan umum (*private*).⁷⁴ Didalam perkembangannya kemudian ajaran kedaulatan rakyat mendapat isi yang berbeda-beda.⁷⁵ Misalnya ajaran kedaulatan rakyat yang kita anut adalah berdasarkan ciri khas Indonesia yaitu berdasarkan musyawarah.⁷⁶

Didalam negara-negara yang bercorak fasis, maka kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh wakil mutlaknya (*exponen*).⁷⁷ Didalam masa yang lampau pada zaman Romawi kita lihat bahwa kedaulatan rakyat dibelokan pada kedaulatan raja yang absolut dengan konstruksi-konstruksi *Lex Regia* daripada *Ulpianus (oesarismus)*.⁷⁸

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan (*democratie*).⁷⁹ Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat.⁸⁰ Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.⁸¹ Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.⁸² Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, pelaksanaan

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 156.

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, , hal. 70.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi.⁸³

Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi mata uang yang sama.⁸⁴ Untuk itulah, maka Undang-Undang Dasar Republik Indonesia hendaklah menganut pengertian bahwa negara Republik Indonesia itu adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechstaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.⁸⁵ Keduanya juga merupakan perwujudan nyata dari keyakinan segenap bangsa Indonesia akan prinsip ke-Maha-Kuasaan Tuhan YME, yang juga dikonstruksikan sebagai paham kedaulatan Tuhan.⁸⁶

Dari uraian diatas, dapat dilihat bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dan menjadi atribut bagi negara sebagai organisasi masyarakat paling besar.⁸⁷ Apabila dikaitkan dengan kata “rakyat”, maka rakyat merupakan tempat melahirkan kekuasaan tertinggi.⁸⁸ Dengan demikian, kedaulatan rakyat dapat didefinisikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang dipegang atau terletak di tangan rakyat.⁸⁹ Pada tataran pelaksanaan, kedaulatan rakyat merupakan gabungan keseluruhan dari kemauan masing-masing pribadi, yang jumlahnya dalam masyarakat tersebut ditentukan oleh suara terbanyak.⁹⁰

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 71.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan negara-negara lain* (Malang: Nusa Media, 2007), hal. 28.

⁸⁸ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hal. 19.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

1.5.2 Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah

Hakekat negara adalah organisasi. Di dalam organisasi negara tersebut, terdapat dua macam kelompok organ, yang memiliki perbedaan yang signifikan, yaitu pertama, organ-organ negara (*staatsorganen*); dan kedua, organ-organ pemerintahan (*regeringsorganen*).⁹¹

Organ negara diatur dalam Undang-Undang Dasar, sehingga jumlahnya limitatif. Dalam negara kesatuan, organ negara hanya ada di ibukota negara (pada pemerintahan pusat atau nasional). Kedudukan organ-organ tersebut tidak hierarkis satu dengan yang lainnya. Organ pemerintahan disebut dalam Undang-undang Dasar, sehingga jumlahnya tidak limitatif atau disesuaikan kebutuhan dan dinamika dalam masyarakat.⁹²

Hubungan kewenangan Pusat dan Daerah dalam ini hanya dibatasi pada hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan subnasional (Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota).⁹³

Terdapat dua metode yang dipergunakan untuk melakukan distribusi urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pertama, metode *ultra vires doctrine*, yaitu daerah otonom hanya dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan secara konkrit oleh pemerintah berdasarkan hukum,⁹⁴ sehingga tindakan daerah otonom tersebut tergolong *intra vires*.⁹⁵ Distribusi urusan berdasarkan metode ini melahirkan otonomi material. Kedua, dengan metode *general competence* atau *open arrangement* atau *universal power*.⁹⁶ Daerah otonom dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang

⁹¹ Safri Nugraha, *et al.*, *Hukum Administrasi Negara*, (Center For Law And Good Governance Studies (CLGSI), Depok, 2007), hal. 223.

⁹² Bhenyamin Hoessin, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah, dalam Pasang Surut Otonomi Daerah* (Jakarta: Institute for Local Development, 2005), hal. 197.

⁹³ Safri Nugraha, *et al.*, *Hukum Administrasi Negara*....., hal. 197.

⁹⁴ Dengan undang-undang, peraturan pemerintah atau keputusan menteri (sekarang peraturan menteri).

⁹⁵ Daerah otonom dapat digolongkan *ultra vires* bila melakukan tindakan diluar urusan yang diserahkan berdasarkan hukum.

⁹⁶ Bhenyamin Hoessein, "Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara, (Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993), hal. 15 mengutip J.H.A. Logemen, *Het Staatsrecht van Indonesia: Het Formale System* (S-Gravenhage/Bandung: N.V. Uitgeverijk W. van Hoeve, 1954), hal. 158.

secara khusus tidak dilarang oleh undang-undang atau tidak termasuk kompetensi pemerintah atau daerah otonom lain.⁹⁷ Distribusi urusan berdasarkan metode ini melahirkan otonomi formal.⁹⁸ Pemilihan metode mana yang akan dipergunakan untuk melakukan distribusi urusan dipengaruhi oleh banyak faktor, dan salah satu yang berpengaruh adalah faktor politik.⁹⁹

Hubungan kewenangan antara Pusat dan daerah dapat dilihat dari kewenangan daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan adanya hubungan fiskal diantara pemerintahan tersebut, karena pada hakekatnya pelimpahan dan atau penyerahan kewenangan harus diikuti oleh pelimpahan dan atau penyerahan keuangannya (*money follow a function*), sehingga tanpa hal tersebut maka semuanya berlangsung secara *an sich* sentralisasi.¹⁰⁰

Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia sudah mengalami beberapa kali pergantian peraturan perundang-undangan,¹⁰¹ dan terakhir pengaturannya berdasarkan UU Nompr 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Masing-masing undang-undang membawa nuansa tersendiri yang berhubungan erat dengan situasi dan tujuan¹⁰² negara pada saat itu, terutama masalah politik. Hal tersebut juga berpengaruh pada peristilahan yang dipergunakan untuk menyatukan

⁹⁷ Safri Nugraha, *et al.*, *Hukum Adminitrasi Negara*....., hal. 229.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal. 230.

¹⁰¹ UU No. 1 Tahun 1945; UU No. 22 Tahun 1948; UU No. 1 Tahun 1957 dan UU No. 32 Tahun 1956; Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1960; UU No. 18 Tahun 1965; UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979; UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁰² Adapun tujuan yang ingin dicapai dengan desentralisasi tersebut adalah *kurun waktu pertama* antara 1903 s.d. 1922, yaitu tujuan yang ingin dicapai adalah **efisiensi**. *Kurun waktu ke-dua*, antara 1922 s.d. 1942, dengan tujuan yang ingin dicapai adalah **efisiensi dan partisipasi**. *Kurun waktu ke-tiga*, pada tahun 1945 s.d. 1959, dengan tujuan **menuju demokrasi (kedaulatan rakyat)**. Berikutnya adalah *kurun waktu ke-empat*, adalah antara tahun 1959 s.d. 1974 dengan tujuan **menuju stabilisasi dan efisiensi pemerintahan**. Berikutnya *kurun waktu ke-lima*, masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, yaitu 1974 s.d. 2001, dengan tujuannya adalah **efektivitas dan efisiensi (dayaguna dan hasil guna) layanan dan pembangunan**. *Kurun waktu ke-enam* pada masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 sampai dengan UU No. 32 Tahun 2004 adalah lebih menekankan pada **tujuan demokrasi lokal dan efisiensi**. (Bhenyamin Hoessein "Mencari format dan Konsep Transfaransi dalam Penyelenggaraan Kepemerintahan Daerah yang baik," Seminar Nasional "Menciptakan Transfaransi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Memberdayakan Momentum Reformasi," diselenggarakan oleh Forum Inovasi dan Kepemerintahan Yang Baik bekerjasama dengan Ford Foundation, bertempat di Pusat Studi Jepang (PSJ), Kampus UI, 12 s.d. 13 Juni 2001).

hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah. Pada UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, hubungan Pusat dan Daerah lebih fokus pada hubungan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*, dimana situasi politik ketatanegaraan sedang mengalami perubahan, istilah yang dipergunakan adalah “kewenangan dalam bidang pemerintahan” dan istilah tersebut berubah lagi ketika UUD 1945 mengalami amandemen ke II nya, pada Pasal 18A dan 18B dan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah* ditetapkan, istilah yang dipergunakan adalah “urusan pemerintahan”.¹⁰³

Bentuk dari desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom sehingga secara yuridis, konsep otonom, daerah dan daerah otonom mengandung elemen “wewenang mengatur dan mengurus”.¹⁰⁴ Wewenang tersebut merupakan substansi dari otonomi daerah, sehingga yang perlu diperjelas adalah materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah.¹⁰⁵ Materi tersebut disebut dalam Pasal 18 Perubahan UUD 1945 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai urusan pemerintahan.¹⁰⁶ Dengan dilaksanakannya desentralisasi, maka telah terjadi penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada daerah otonom, yang berarti secara implisit telah terjadi distribusi wewenang antara Pemerintah dan daerah otonom.¹⁰⁷

Arthur Mass dalam bukunya *Area an Power a Theory of Local Government*, menyebutkan pembagian kekuasaan secara horizontal disebut dengan *Capital Division of Power* (CDP) dan pembagian secara vertikal disebut dengan *Area Division of Power* (ADP).¹⁰⁸ Mass menjelaskan dalam rangka *capital division of power*, proses legislatif, eksekutif, dan yudikatif diberikan

¹⁰³ Indonesia, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah* Pasal 11 ayat (2) berisi “penyelenggaraan urusan pemerintahan dimaksud merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah otonom yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

¹⁰⁴ Safri Nugraha, *et al.*, *Hukum Adminitrasi Negara*....., hal. 232.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Arthur Mass, *Area and Power a Theory of Local Government* (Illionis: Glencoe, 1959), hal. 10.

kepada suatu badan.¹⁰⁹ Proses legislatif hanya diberikan kepada pemerintah pusat.¹¹⁰

Pada area *divison of power*, Pemerintah dapat membagi kewenangannya berdasarkan fungsi, seperti fungsi moneter dan hubungan luar negeri diberikan kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi yang lain kepada negara bagian dan fungsi-fungsi tertentu lainnya kepada pemerintah daerah.¹¹¹ Fungsi-fungsi tersebut juga dapat diberikan kepada departemen-departemen pemerintahan.¹¹²

1.6 Kerangka Konsepsi

Kerangka konsep merupakan penggambaran hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan dibahas dalam suatu penelitian.¹¹³ Oleh karena itu, istilah-istilah yang digunakan oleh penulis dalam kaitan dengan penulisan ini adalah sebagai berikut:

1.6.1 Konstitusi

Menurut Brian Thompson (dalam Jimly, konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia, 2005), konstitusi adalah dokumen yang berisi peraturan untuk menjalankan suatu organisasi (termasuk organisasi negara), karena organisasi apapun itu pasti membutuhkan adanya dokumen dasar yang disebut konstitusi.¹¹⁴ Bila ditinjau dari akar katanya, konstitusi berasal kata kerja Prancis *constituter* yang artinya adalah membentuk.¹¹⁵ Dalam istilah lainnya yaitu *Grondwet*

¹⁰⁹ Safri Nugraha, *et al.*, *Hukum Adminitrasi Negara*....., hal. 233.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*, hal. 232-234.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Mamudji, *et al.*,*Penelitian dan Penulisan Hukum*....., hal. 18.

¹¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, , hal. 15-16.

¹¹⁵ Mirza Nasution, *Negara dan Konstitusi; dalam Materi Perkuliahan Ilmu Tata Negara* (Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2004), hal. 2.

(Belanda) dan *Grundgezets* (Jerman) atau dalam bahasa Indonesia biasa disebut Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar adalah undang-undang tertinggi yang fundamental dari negara, sebagai cerminan kesadaran hukum suatu negara.¹¹⁶ Sehingga dapat disimpulkan bahwa konstitusi atau undang-undang Dasar adalah dokumen yang berisi mengenai peraturan hukum yang paling mendasar bagi suatu negara yang menjadi penentu arah dan susunan negara.

1.6.2 Negara Kesatuan

Susunan negara kesatuan menurut C.F. Strong merupakan susunan negara yang kedaulatan pemerintah pusat tidak terbagi atau tidak dibatasi.¹¹⁷ Susunan negara kesatuan ini terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah lokal dengan kedudukannya yang bersifat subordinat.¹¹⁸ Selain sifat kekuasaannya yang terpusat, pada negara kesatuan hanya terdapat satu Undang-Undang Dasar.¹¹⁹

1.6.3 Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan

Kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan.¹²⁰ Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam 3 (tiga) cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kewenangan legislatif; Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif; dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman.¹²¹

¹¹⁶ Amir Hamzah, dkk., *Ilmu Negara: Kuliah-Kuliah*.....hlm. 158-159.

¹¹⁷ Miriam Budiarjo dalam Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI* (Gaya Media Pratama: Jakarta, 1999), hal. 26.

¹¹⁸ F. Sugeng Istianto, *Beberapa Segi Hukum Pemerintahan Pusat dan Daerah dalam NKRI*, cetakan kedua, (Karya Putera: Yogyakarta, 1971), hal. 17.

¹¹⁹ Joeniarto, *Pemerintah Lokal; Asas Negara Kesatuan dengan Otonomi yang Seluas-luasnya* (Yayasan Penerbit Gadjah Mada: Yogyakarta, 1967), hal. 11.

¹²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, , hal. 71.

¹²¹ *Ibid.*, hal. 72.

Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan undang-undang (fungsi legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.¹²² Di daerah-daerah provinsi dan kabupaten atau kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui system perwakilan, yaitu melalui DPRD.¹²³

Penyaluran kedaulatan secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar.¹²⁴ Di samping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar.¹²⁵

1.6.4 Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada)

Pemilihan kepala daerah diartikan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat diwilayah provinsi dan atau Kabupaten/Kota. Sesuai dengan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis dengan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹²⁶ Dalam penjelasan undang-undang tersebut disebutkan bahwa pemilihan secara demokratis tersebut dilakukan dengan

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Indonesia, *Undang-undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004. LN. Tahun 2004 Nomor 125, TLN. Nomor 44337, Pasal 56 Ayat 1.

pemilihan langsung oleh rakyat.¹²⁷ Lebih jelas lagi Pemilihan Umum Kepala Daerah diatur pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum tentang Penyelenggaraan Pemilu, pada Pasal 1 angka 4 diatur mengenai pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilakukan secara langsung.

1.6.5 Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama-sama dengan DPRD. Pemerintah daerah terdiri dari Gubernur, Bupati atau Wali Kota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara yaitu dalam bentuk rakyat memilih secara langsung. Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri dari asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan Negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, dan efisiensi serta efektivitas.¹²⁸

1.6.6 Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

Daerah Istimewa Yogyakarta atau yang disingkat dengan DIY adalah daerah otonom setingkat provinsi yang sebelumnya adalah Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, yang memperoleh pengakuan negara sebagai daerah istimewa sesuai dengan hak-hak dan asal-usul daerah dan diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam kerangka NKRI.

Penegasan nama atau sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mencapai kejelasan hukum pada Tahun 1950, yaitu dengan terbitnya Undang-undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam undang-undang ini dijelaskan bahwa Yogya adalah satu Daerah Istimewa,

¹²⁷ Lihat penjelasan umum alinea keempat Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

¹²⁸ Safri Nugraha, *et al.*, *Hukum Administrasi Negara*, hal. 247.

meliputi wilayah Kesultanan Yogya dan Kadipaten Pakualaman Yogya dengan HB IX sebagai Kepala Daerah dan PA VIII sebagai Wakil Kepala Daerah.¹²⁹

Dalam Pasal 18B Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

1.7 Metode Penelitian

Adapun bentuk dari penelitian ini menggunakan metode penelitian yang berdasarkan metode normatif (studi kepustakaan) atau hanya dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang bersifat umum. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹³⁰ Metode normatif dalam penulisan ini dilakukan dengan cara mengadakan analisis terhadap peraturan perundang-undangan dan bahan buku seperti artikel dan makalah yang berhubungan dengan penulisan ini. Tipe penelitian ini bersifat deskriptif, karena merupakan penggambaran dan pemaparan dari ketentuan norma yang berlaku. Bahan-bahan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer
adalah bahan-bahan hukum yang mengikat¹³¹, diantaranya norma atau kaedah dasar yaitu Undang-Undang Dasar 1945, peraturan perundang-undangan khususnya Undang-undang tentang pemerintangan Daerah yang terdiri dari: Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-

¹²⁹ Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, *Wasiat HB IX Yogyakarta Kota Republik*, cet. 2, (Yogyakarta: Galang Press, 2011), hal. 83.

¹³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1985), hal. 13-14.

¹³¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007), hal. 52.

undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Penetapan Presiden RI Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, dan lain-lain;

2. Bahan Hukum Sekunder

adalah bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, yang isinya tidak mengikat. Bahan sekunder tersebut antara lain meliputi jurnal, majalah, artikel, surat kabar, buku, serta hasil karya ilmiah lainnya yang membahas mengenai penelitian ini. Bahan hukum sekunder yang dipakai dalam penyusunan skripsi diantaranya adalah buku berjudul *Hukum Tata Negara Indonesia* karangan Ni'matul Huda; *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* karangan Jimly Asshiddiqie; *Mekanisme, Persyaratan, dan Tata Cara Pilkada Secara Langsung Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah* karangan Daniel S. Salossa; *Pemilukada; Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang* karangan Suharizal; *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural* karangan Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, Teguh Kurniawan.

3. Bahan Hukum Tersier

adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder¹³² seperti kamus hukum, ensiklopedia, rancangan undang-undang, tulisan-tulisan dan doktrin dari para ahli hukum, dan lain-lain.

¹³² Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1985), hal. 13.

1.8 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dengan sistematika pembahasan yang dibagi ke dalam 4 (empat) BAB dengan susunan sebagai berikut:

BAB 1 Pendahuluan

Bab ini berisikan 8 (delapan) sub-bab yaitu mengenai Latar Belakang Masalah, Pokok Permasalahan, Tujuan Penulisan, Yinjauan Pustaka, Kerangka Teori, Kerangka Konsepsi, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB 2 Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia menurut hukum positif

Pada Bab kedua (Bab II), *pertama* secara umum menjelaskan mengenai sistem pemilihan umum kepala daerah menurut UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan dalam kerangka pemerintahan daerah, dan *kedua* secara khusus menjelaskan bentuk pengisian jabatan bagi Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang selama ini dijalankan.

BAB 3 Implementasi dari kedaulatan rakyat terhadap pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Bab ketiga (Bab III) menjelaskan mengenai implementasi dari kedaulatan rakyat dalam konteks demokrasi langsung dan tidak langsung dalam hubungannya dengan pengisian jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), serta tinjauan atas Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta mengenai Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

BAB 4 Penutup

Dalam bab penutup ini penulis akan memberikan kesimpulan serta berusaha untuk dapat menguraikan secara garis besar seluruh hasil dari penelitian dan pembahasan dalam penelitian ini.

BAB 2

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

MENURUT HUKUM POSITIF

2.1 Pemilihan Kepala Daerah menurut UUD 1945 sebelum perubahan

Perkembangan berbagai peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di Indonesia banyak mengalami berbagai perubahan. Perubahan tersebut seiring dengan berjalannya waktu dan sebagai bagian dari perubahan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Berbagai undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku di Indonesia yang didasarkan atas UUD 1945 sebelum perubahan antara lain:

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah;
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;
3. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
4. Penetapan Presiden RI Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
6. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;

Dalam UUD 1945 sebelum perubahan pengaturan mengenai pemerintah daerah diatur dalam BAB VI tentang Pemerintah Daerah, yaitu yang terdapat dalam pasal 18 yang menyebutkan bahwa “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”. Adapun istilah

'*dibagi atas*' ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat hierarkis dan vertikal.¹³³

Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai pengaturan pemilihan kepala daerah. Namun demikian sebagai aturan pelaksana dari ketentuan pasal tersebut dibentuklah beberapa peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah seperti tersebut diatas. Berikut ini dijelaskan beberapa peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dalam kaitannya dengan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia pada masa berlakunya UUD 1945 sebelum perubahan antara lain:

2.1.1 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Dasar pembentuk undang-undang ini adalah Pasal 18 dan 20 Undang-Undang Dasar 1945 dan Maklumat Wakil Presiden No. X, tanggal 16 Oktober 1945.¹³⁴ Setelah Indonesia merdeka, undang-undang yang menyinggung kedudukan kepala daerah adalah undang-undang nomor 1 Tahun 1945, tentang peraturan mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah yang diundangkan pada tanggal 23 November 1945. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah menjalankan fungsi eksekutifnya sebagai pemimpin Komite Nasional Daerah, juga menjadi anggota dan ditetapkan sebagai ketua legislatif dalam Badan Perwakilan Daerah.¹³⁵ Pada masa Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, kepala daerah yang diangkat adalah kepala daerah pada masa sebelumnya, hal itu dilakukan karena situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan pada saat itu tidak baik.¹³⁶

¹³³ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal. 21.

¹³⁴ Lihat Konsiderans Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

¹³⁵ "Ari Barata Tampubolon, "Sejarah Pemilu Kepala Daerah di Indonesia" <http://politik.kompasiana.com/2010/11/30/sejarah-pemilu-kepala-daerah-di-indonesia/>, diunduh 28 Februari 2012.

¹³⁶ *Ibid.*

2.1.2 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Menegenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah hanya berlaku 3 (tiga) tahun, selanjutnya pada tahun 1948, dibentuklah pengganti undang-undang tersebut melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Menegenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa Daerah Negara Republik Indonesia dibagi ke dalam 3 (tiga) tingkatan yaitu: Propinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil) negeri, marga dan sebagainya,¹³⁷ selanjutnya daerah-daerah yang mempunyai hak-hak, asal-usul dan bersifat Istimewa ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa.¹³⁸ Pengaturan mengenai pengisian jabatan bagi kepala daerah disetiap tingkatan diatur dalam Pasal 18 undang-undang tersebut sebagai berikut:

- a. Kepala Daerah pada tingkat provinsi diangkat oleh Presiden, dimana hal ini terdapat pada Pasal 18 ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

“Kepala Daerah Propinsi diangkat oleh Presiden dari sedikitnya-sedikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi”.

- b. Kepala Daerah Kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri, terdapat dalam Pasal 18 ayat (2) yang menyebutkan bahwa:

“Kepala Daerah Kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil)”.

¹³⁷ Lihat Pasal 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Menegenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

¹³⁸ Lihat Pasal 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Menegenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

- c. Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi, terdapat dalam Pasal 18 ayat (3) yang menyebutkan bahwa:

“Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil)”.

- d. Kepala Daerah istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa didaerah terdapat dalam Pasal 18 ayat (5) yang menyebutkan bahwa:

“Kepala Daerah istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa didaerah itu dizaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat didaerah itu”.

2.1.3 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Berubahnya konstitusi negara menjadi Republik Indonesia Serikat dan ditetapkannya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 sebagai dasar negara menyebabkan terjadinya perubahan pada undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang - undang Nomor 1 Tahun 1957. Di dalam undang-undang ini, tingkatan-tingkatan daerah dibagi menjadi tiga bagian, yaitu: daerah tingkat I dipimpin oleh gubernur, daerah tingkat II dipimpin oleh bupati atau walikota dan daerah tingkat III dipimpin oleh camat.¹³⁹

Kepala Daerah adalah orang yang dikenal baik oleh rakyat di daerahnya, oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat. Atas dasar itu, dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya dan bahkan setelahnya, nuansa demokrasi dalam arti membuka akses rakyat berpartisipasi sangat tampak dalam pemilihan kepala daerah yang diatur Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 ini. Dalam undang-undang ini, sistem pemilihan kepala daerah langsung telah dijabarkan, namun dalam prosesnya berdasarkan keterangan itu, sistem pilkada langsung dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 benar-benar merupakan introduksi dalam pentas politik karena secara empirik belum dapat dilaksanakan.¹⁴⁰

¹³⁹ “Ari Barata Tampubolon, “Sejarah Pemilu Kepala Daerah di Indonesia”..... diunduh 28 Februari 2012.

Selain undang-undang, Presiden Pertama Republik Indonesia membuat sebuah peraturan yang mengatur tentang pengangkatan kepala daerah.¹⁴¹ Peraturan tersebut adalah Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang mengatur tentang mekanisme dan prosedur pengangkatan kepala daerah.¹⁴² Oleh karena itu undang-undang ini kelihatan lebih bersifat darurat dalam rangka *retooling* sebagai tindak lanjut berlakunya kembali Undang–Undang Dasar 1945.¹⁴³ Dalam undang-undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri.¹⁴⁴ Pengangkatan dilakukan terhadap salah seorang yang diajukan oleh DPRD.¹⁴⁵ Peran DPRD dalam undang-undang tersebut sangat terbatas terbatas, karena DPRD hanya berwenang mengajukan calon kepala daerah.¹⁴⁶

2.1.4 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Penetapan Presiden RI Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

Tanggal 16 Nopember 1959, sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden, Pemerintah mengeluarkan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 untuk mengatur Pemerintah Daerah agar sejalan dengan UUD 1945. Pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah yang diatur dalam peraturan tersebut terdapat pada pasal 4 ayat (1) yang berbunyi:

“Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh a. Presiden bagi Daerah Tingkat I; b. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II.”

¹⁴⁰ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia* (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005), hal. 38.

¹⁴¹ “Ari Barata Tampubolon, “Sejarah Pemilu Kepala Daerah di Indonesia”..... diunduh 28 Februari 2012.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

Dalam Penpres tersebut diatur pula bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD¹⁴⁷. Kepala Daerah mengemban dua fungsi yaitu sebagai eksekutif daerah dan wakil Pusat di daerah. Kepala Daerah juga bertindak selaku Ketua DPRD. Sebagai eksekutif daerah, dia bertanggungjawab kepada DPRD, namun tidak bisa dipecat oleh DPRD. Sedangkan sebagai wakil pusat dia bertanggungjawab kepada pemerintah pusat.

2.1.5 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Dengan keluarnya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 berdampak pada keluarnya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.¹⁴⁸ Dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, bertolak belakang dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 karena perubahan format pemerintahan negara sebagai implikasi perubahan konstitusi, sebelumnya sistem federasi (Republik Indonesia Serikat) menjadi sistem kesatuan.¹⁴⁹ Dalam undang-undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri melalui calon-calon yang diajukan oleh DPRD.¹⁵⁰ Dengan demikian, kedudukan pejabat pusat atas kepala daerah semakin kuat. Dominasi pemerintah pusat untuk mengendalikan daerah semakin terlihat ketika kedudukan kepala daerah ditetapkan sebagai pegawai negara, yang pengaturannya berdasarkan Peraturan Pemerintah.¹⁵¹ Seorang kepala daerah tidak dapat diberhentikan oleh suatu keputusan dari DPRD, pemberhentian kepala daerah merupakan kewenangan penuh Presiden untuk Gubernur dan Menteri Dalam Negeri untuk Bupati atau Walikota.

¹⁴⁷ Lihat pasal 1 Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁴⁸ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia* (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005), hal. 61.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

2.1.6 Pengisian Jabatan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah maka era demokrasi terpimpin berakhir dan diganti oleh era pemerintahan orde baru. Dalam pengaturan pemerintahan daerah, dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 diganti dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Ada tiga azas yang dianut oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.¹⁵² Pada prakteknya, prinsip dekonsentrasi lebih dominan. Hal ini terlihat dalam struktur pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala Daerah Otonom dan sebagai Kepala Wilayah (yaitu wakil pemerintah di daerah) dimana DPRD mempunyai kewenangan melakukan pemilihan calon Kepala Daerah, namun keputusan akhir ada di tangan Pusat yakni Menteri Dalam Negeri bersama dengan Presiden. Untuk mengetahui pengaturan mengenai pemilihan Kepala Daerah Tingkat I, seperti yang tercantum dalam pasal 15 ayat (1) menyebutkan bahwa:

“Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri”.

pasal 15 ayat (2) menyebutkan bahwa:

“Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya dua (2) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.”

¹⁵² Lihat konsiderans point f Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Sedangkan untuk pemilihan Kepala Daerah Tingkat II terdapat dalam pasal 16 ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

“Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah”.

dalam pasal 16 ayat (2) menyebutkan bahwa:

“Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya”.

Bangunan Pemerintah Daerah yang demikian, kondusif untuk menciptakan landasan yang kuat untuk pembangunan ekonomi. Sistem tersebut pada satu sisi telah menciptakan stabilitas, kondusif untuk menjalankan program-program nasional yang dilaksanakan di daerah.¹⁵³ Namun pada sisi lain, kondisi telah menciptakan ketergantungan yang tinggi dalam melaksanakan otonominya, seperti ketergantungan dalam aspek keuangan, kewenangan, kelembagaan, personil, perwakilan termasuk pelayanan yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah.¹⁵⁴

2.2 Pemilihan Kepala Daerah menurut UUD 1945 setelah perubahan

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 berakibat pada perubahan pada seluruh tatanan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terbentuk pada masa UUD 1945 perubahan.

¹⁵³ “Kausar, “Perjalanan Kebijakan Desentralisasi di Indonesia”, <http://inspirasitabloid.wordpress.com/2010/03/19/perjalanan-kebijakan-desentralisasi-di-indonesia/>, diunduh 2 Maret 2012.

¹⁵⁴ *Ibid.*

Untuk melihat bentuk-bentuk pengisian jabatan kepala daerah sesuai dengan undang-undang tersebut berikut disampaikan secara terperinci, yaitu:

2.2.1 Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Kalau dibandingkan dengan beberapa peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku sebelumnya, terdapat perbedaan yang sangat signifikan mengenai bentuk pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Secara operasional pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 34 sampai dengan 40.

Pasal 34 ayat (1) menyebutkan bahwa:

“Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.”

Selanjutnya ayat (2) menyebutkan:

“Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.”

2.2.2 Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Adanya kekurangan dalam Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 telah disadari oleh para wakil rakyat yang duduk di MPR RI dengan melahirkan ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang rekomendasi kebijakan dan penyelenggaraan otonomi daerah.¹⁵⁵ Disamping itu, adanya amandemen UUD 1945 yang telah mengubah BAB IV tentang Pemerintahan Daerah dengan Pasal 18, Pasal 18 A, Pasal 18 B. Perubahan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD menjadi Undang-undang

¹⁵⁵ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 121.

Nomor 22 Tahun 2003 yang didalamnya tidak lagi tercantum kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah.¹⁵⁶ Pemilihan Kepala Daerah secara langsung juga dijiwai oleh Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*” dan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 “*Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis*”.¹⁵⁷ Ketentuan-ketentuan itulah yang menjadi dasar bagi pelaksanaan pilkada secara langsung.¹⁵⁸

Secara operasional pelaksanaan pilkada langsung telah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada BAB IV Bagian kedelapan Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 dimulai paragraf kesatu tentang pemilihan sampai paragraf ketujuh tentang ketentuan pidana.¹⁵⁹ Kemudian Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 menyatakan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 yang menyatakan DPRD sebagai pengawas dengan membentuk panitia pengawas.¹⁶⁰

2.3 Kedudukan Daerah Istimewa berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan

Ketentuan tentang Daerah Istimewa terdapat dalam BAB VI tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan secara eksplisit menyebutkan bahwa diakuinya “daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Tidak dapat diragukan lagi bahwa pasal tersebut beserta penjelasannya menjamin eksistensi Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶¹

UUD 1945 mengakui kenyataan historis, bahwa daerah-daerah istimewa itu telah ada sebelum lahirnya Negara Republik Indonesia dan telah memiliki

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*, hal. 122.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Sujamto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1988), hal. 5.

berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya.¹⁶² Setelah terbentuknya Negara Republik Indonesia, daerah-daerah istimewa itu menjadi bagian atau subsistem dari Negara Republik Indonesia.¹⁶³

2.4 Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Konstitusi RIS dan UUDS 1950

Mengenai eksistensi Daerah Istimewa dalam Konstitusi RIS ternyata tetap memperoleh jaminan. Hanya saja konsepsi tentang Daerah Istimewa dalam Konstitusi RIS itu agak berbeda dengan UUD 1945.¹⁶⁴ Apa yang ada dalam UUD 1945 dinamakan *Zelfbesturende* dalam Konstitusi RIS disebut *Daerah Swapraja*, yang diatur dalam pasal 64 sampai dengan pasal 67.¹⁶⁵ Akan tetapi daerah swapraja itu tidak dinyatakan sebagai Daerah Istimewa. Yang secara eksplisit disebut sebagai Daerah Istimewa hanyalah Kalimantan Barat (pasal 2 huruf b). Juga tidak disebutkan dalam Konstitusi RIS ini, bahwa *Volksgemeenschappen* yang ada pada waktu itu termasuk dalam pengertian Daerah Istimewa.¹⁶⁶

Dalam UUD 1950 yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950 sampai Dekrit Presiden 5 Juli 1959 itu tidak terdapat lagi istilah Daerah Istimewa ataupun “daerah yang bersifat istimewa”.¹⁶⁷ Akan tetapi seperti halnya dalam Konstitusi RIS, kedudukan Daerah Swapraja tetap dijamin.¹⁶⁸ Ketentuan mengenai hal ini terdapat dalam BAB IV yang berjudul “PEMERINTAH DAERAH DAN DAERAH-DAERAH SWAPRAJA”.¹⁶⁹ BAB IV ini terdiri dari 3 pasal, yakni

¹⁶² *Ibid.*, hal. 12.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*, hal 16.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*, hal 16-17.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hal 20.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

pasal 131, pasal 132, dan pasal 133. Pasal 131 mengatur tentang “daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom)” sedang pasal 132 dan 133 mengatur tentang Daerah Swapraja.¹⁷⁰

Dari kedua pasal tersebut dapatlah kita simpulkan bahwa posisi Daerah Swapraja dalam UUDS 1950 dan dalam Konstitusi RIS pada dasarnya tidak berbeda.¹⁷¹ Dan oleh karena Daerah Swapraja dalam Konstitusi RIS dan dalam UUDS 1950 itu adalah sama dengan *Zelfbesturende landschappen* yang dimaksud oleh UUD 1945 dan yang merupakan bagian utama dari “daerah-daerah yang bersifat istimewa” yang dimaksud oleh UUD 1945 tersebut, maka dapat disimpulkan pula bahwa kebijakan pokok ketiga UUD tersebut mengenai hal ini sebenarnya tidak banyak berbeda.¹⁷² Yang berbeda hanyalah rumusan peristilahannya.¹⁷³ Dalam UUD 1945 Daerah Swapraja itu dinamakan Daerah Istimewa, atau tepatnya “daerah-daerah yang bersifat istimewa”, sedang dalam UUDS 1950 dan Konstitusi RIS tidak secara tegas disebut Daerah Istimewa.¹⁷⁴

2.5 Peraturan Perundang-undangan dalam hubungannya dengan Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Dibawah ini terdapat beberapa peraturan perundang-undangan dalam hubungannya terhadap pengisian jabatan bagi Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah;
- b. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;
- c. Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara negara dengan daerah-daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri;

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*, hal 21.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

- d. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
- e. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (Disempurnakan);
- f. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
- g. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
- h. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- i. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2.5.1 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah

Sebagai undang-undang yang dibuat pada masa pemerintahan revolusi (ditetapkan dan diumumkan pada tanggal 23 November 1945) wajarlah kalau isinya sangat sumir dan tidak sempurna.¹⁷⁵ Undang-undang ini hanya berisi 6 (enam) pasal dan pada mulanya tanpa penjelasan.¹⁷⁶

Meskipun sifatnya sangat sumir, akan tetapi undang-undang ini pun ternyata tidak mengabaikan persoalan tentang Daerah Swapraja sebagai Daerah Istimewa, karena daerah-daerah tersebut memang mempunyai peranan kesejarahan yang tak dapat diabaikan begitu saja.¹⁷⁷ Perhatian para penyusun undang-undang ini terhadap Daerah Swapraja/Daerah Istimewa secara implisit dapat kita lihat dalam pasal 1 Undang-undang tersebut yang berbunyi sebagai berikut:

“Komite Nasional Daerah diadakan kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta di Karesidenan, di Kota berautonomi, Kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri.”

¹⁷⁵ *Ibid.*, hal. 23.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

Mengapa Daerah Surakarta dan Yogyakarta dikecualikan? Daerah Surakarta dan Yogyakarta pada zaman penjajahan Belanda masing-masing adalah Daerah Swapraja yang besar pengaruhnya.¹⁷⁸ Pada awal revolusi 1945, kedua daerah Swapraja tersebut menunjukkan perkembangan yang sangat berbeda, sehingga sikap pemerintah terhadap kedua Swapraja tersebut pada mulanya tegas benar.¹⁷⁹ Namun demikian tak dapat diragukan lagi bahwa Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tidak memandang kedua daerah tersebut seperti daerah Keresidenan biasa.¹⁸⁰ Jadi, ada keistimewaannya.¹⁸¹ Keistimewaan yang hanya terlihat secara samar-samar (implisit) dalam pasal 1 UU No. 1 Tahun 1945 tersebut dinyatakan secara tegas (eksplisit) dalam penjelasan yang bersangkutan, yakni yang antara lain berbunyi sebagai berikut:

Pasal pertama, Komite Nasional Daerah diadakan di Jawa dan Madura (kecuali di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta) di Karesidenan di kota berotonomi, Kabupaten dan lain-lain daerah yang dipandang perlu oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁸²

- a. Ini berarti bahwa Komite Nasional Daerah di Provinsi, Kawedanan, Asistenan (Kecamatan) dan Siku dan Ku dalam kota, tidak perlu dilanjutkan lagi.¹⁸³
- b. Tentang Yogyakarta dan Surakarta, dalam surat pengantar rancangan undang-undang tersebut diterangkan bahwa ketika ketika merundingkan rancangan itu, BP (Badan Pekerja) Pusat tidak mempunyai gambaran yang jelas.¹⁸⁴

¹⁷⁸ *Ibid.*, hal. 24.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*

Dengan demikian dapat disimpulkan dari ketentuan pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 beserta penjelasannya bahwa bagaimana suasana kejiwaan dan arah pemikiran dikalangan pemimpin kita pada waktu itu tentang daerah-daerah Swapraja Yogyakarta dan Surakarta sebagai penerus kerajaan Mataram pada masa lalu.¹⁸⁵

2.5.2 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Undang-undang ini ditetapkan di Yogyakarta pada tanggal 10 Juli 1948 diumumkan serta dinyatakan mulai berlaku pada hari itu juga meskipun dictum undang-undang ini tidak secara eksplisit mencabut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, demikian pula konsideransnya tidak menyinggung UU Nomor 1 Tahun 1945 sama sekali, akan tetapi penjelasannya yang menyatakan bahwa undang-undang ini sebagai pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945.¹⁸⁶

Seperti halnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, juga dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 ini permasalahan tentang Daerah Istimewa mendapat perhatian yang cukup besar.¹⁸⁷ Hanya saja berbeda dengan UU No 1 Tahun 1945 yang hanya memperhatikan Daerah Swapraja (khususnya Surakarta dan Yogyakarta) sebagai Daerah Istimewa, dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 ini perkembangan pemikirannya ternyata lebih disesuaikan kembali kepada ketentuan Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya yang juga memberikan kemungkinan Desa sebagai Daerah Istimewa, disamping Provinsi dan Kabupaten.¹⁸⁸

¹⁸⁵ *Ibid.*, hal. 25.

¹⁸⁶ *Ibid.*, hal. 25-26.

¹⁸⁷ *Ibid.*, hal. 26.

¹⁸⁸ *Ibid.*

Keistimewaan undang-undang tersebut untuk daerah istimewa hanya mengenai Kepala daerah (lihat pasal 18 ayat (5) dan (6) dimana ditentukan bahwa kepala (wakil kepala) daerah istimewa diangkat oleh pemerintah dari keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.¹⁸⁹ Khusus yang menyangkut Kepala Daerah Istimewa dapat disebutkan dalam pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) sebagai berikut:

Pasal 18 ayat (5):

Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dan dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan syarat-syarat kecakapan dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.

Pasal 18 ayat (6):

Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

2.5.3 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara negara dengan daerah-daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri

Undang-undang ini tidak seperti kedua undang-undang sebelumnya, yaitu bukan merupakan Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah akan tetapi tentang Perimbangan Keuangan antara negara dengan daerah-daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁹⁰ Perbedaan lain dengan kedua undang-undang sebelumnya adalah bahwa Undang No. 2 Tahun 1956 tidak

¹⁸⁹ *Ibid.*, hal. 27.

¹⁹⁰ *Ibid.*, hal. 30.

berdasarkan pada UUD 1945 akan tetapi pada UUDS 1950.¹⁹¹ Namun demikian undang-undang ini tidak mengabaikan persoalan tentang Daerah Istimewa, meskipun sudah barang tentu, tidak mengaturnya secara lebar dan terperinci.¹⁹²

Bahwa undang-undang ini memperhatikan juga kedudukan Daerah Istimewa, terlihat jelas dalam penjelasan umum butir 2 yang berbunyi sebagai berikut:

Atas dasar perundang-undangan tersebut telah terbentuk daerah-daerah otonom, misalnya provinsi-provinsi di Jawa, Sumatera, dan Kalimantan, Daerah Istimewa Yogyakarta, Kotapraja Jakarta Raya, Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil, di Jawa dan Kalimantan, Daerah Istimewa setingkat Kabupaten di Kalimantan, daerah-daerah di Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil, kota-kota diluar Pulau Jawa.¹⁹³

2.5.4 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Di antara semua undang-undang yang pernah ada maka undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 inilah yang paling banyak memuat ketentuan tentang Daerah Istimewa.¹⁹⁴

Seperti halnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 ini berdasarkan UUDS 1950.¹⁹⁵

Untuk melengkapi gambaran tentang pandangan undang-undang tersebut terhadap Daerah Istimewa, dibawah ini akan dikutipkan ketentuan Pasal 25 (tentang Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 25 ayat (1):

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*, hal. 30-31.

¹⁹⁴ *Ibid.*, hal. 31.

¹⁹⁵ *Ibid.*

Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, serta adat istiadat daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi Daerah Istimewa Tingkat I;*
- b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa Tingkat II dan III*

Pasal 25 ayat (2)

Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diperhentikan oleh penguasa yang mengangkat/mepershentikan Kepala Daerah Istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1).

Berbeda dengan kepala daerah biasa, maka Kepala Daerah Istimewa itu tidak dipilih oleh dan dari anggota DPRD melainkan diangkat oleh pemerintah pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, serta adat istiadat dalam daerah itu.¹⁹⁶

Ketentuan ini pada pokoknya sama bunyinya dengan apa yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.¹⁹⁷ Jadi keistimewaannya suatu daerah istimewa masih tetap terletak dalam kedudukan kepala daerahnya.¹⁹⁸

¹⁹⁶ *Ibid.*, hal. 37.

¹⁹⁷ *Ibid.*, hal. 38.

¹⁹⁸ *Ibid.*

Selain daripada itu, karena Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh penguasa pemerintah pusat yang berwajib maka:

- a. ia tidak ditumbangkan oleh DPRD, sedangkan
- b. mengenai gaji dan segala *emolumenten* yang melekat kepada jabatan kepala daerah itu, tidak ditetapkan oleh daerah itu sendiri melainkan oleh pemerintah pusat.

2.5.5 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (Disempurnakan)

Sebagaimana kita ketahui, pada tanggal 5 Juli 1959 diumumkan Dekri Presiden tentang berlakunya kembali UUD 1945.¹⁹⁹ Hal ini dengan sendirinya membawa konsekuensi perlunya diadakan perubahan terhadap segala peraturan perundang-undangan.²⁰⁰ Semua peraturan perundang-undangan yang ada berdasarkan UUD 1950 tentunya harus diubah dan disesuaikan kembali dengan UUD 1945, tak terkecuali pula Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.²⁰¹

Untuk mengatasi hal tersebut, maka dikeluarkanlan Penpres Nomor 6 Tahun 1957 (Disempurnakan) yang memuat perubahan-perubahan prinsip akibat adanya penggantian UUD tersebut, seperti pembubaran Dewan Pemerintah Daeran (DPD), Pembentukan Badan Pemerintah Harian (BPH) dan lain-lain.²⁰²

Dalam Penetapan Presiden yang hanya terdiri atas 23 pasal ini tidak kurang dari 4 pasal memuat ketentuan tentang Daerah Istimewa, khususnya *Daerah Istimewa Yogyakarta*²⁰³. Khusus mengenai pengangkatan Kepala Daerah Istimewa hal ini diatur dalam pasal 6 ayat ayat (1), yang berbunyi selengkapnya adalah sebagai berikut:

¹⁹⁹ *Ibid.*, hal. 41.

²⁰⁰ *Ibid.*, hal. 41-42.

²⁰¹ *Ibid.*, hal. 42.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*

”Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan di daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan pada Pemerintah Republik Indonesia serta adat istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.”

Kalau kita bandingkan dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 maka jelaslah bahwa pada dasarnya Penpres Nomor 6 Tahun 1959 itu tidak mengadakan perubahan kebijakan yang menyangkut Daerah Istimewa. Ketentuan Pasal 6 tersebut diatas pada garis besarnya adalah sama dengan ketentuan Pasal 25 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957.²⁰⁴

2.5.6 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Berbeda dengan beberapa undang-undang dan penetapan presiden yang telah disebutkan dimuka, dalam undang-undang ini permasalahan daerah istimewa tidak datur secara khusus dan rinci, tetapi hanya diatur dalam Pasal 88 yang termasuk Bab Peraturan Peralihan.²⁰⁵ Perbedaan lain yang perlu diperhatikan adalah bahwa dalam Pasal 88 ini disebut pula Daerah Istimewa Aceh yang belum pernah muncul dalam berbagai undang-undang tersebut terdahulu.²⁰⁶ Disamping itu dalam Pasal 88 ini terdapat pula satu ayat yang berisi penghapusan daerah-daerah swapraja (selain Yogyakarta). Hal ini merupakan babak baru dalam hal sikap pemerintah dan masyarakat terhadap Daerah Swapraja.

Ketentuan Pasal 88 yang menyangkut Daerah Istimewa dan Daerah Swapraja tersebut adalah sebagai berikut:

(1) Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini maka:

²⁰⁴ *Ibid.*, hal. 43.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

- a. Daerah Tingkat I dan Daerah Istimewa yang berhal mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 Tahun 1957 serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor i/Missi/1959 adalah “Provinsi” termasuk pada Pasal 2 ayat (1) sub a Undang-undang ini.
- (2) a. Sifat istimewa suatu daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam Pasal 18 UUD 1945 yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebuta Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.
- b. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya undang-undang ini adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (5)

Dari ketentuan-ketentuan tersebut jelaslah bahwa sejak berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 ini, persoalan tentang Daerah Swapraja praktis telah selesai.²⁰⁷ Kecuali Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang bersama-sama telah melebur menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak ada lagi daerah swapraja yang masih terkait dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah.²⁰⁸ Sedang mengenai daerah istimewa itu sendiri jelas hanya dua yang diakui dalam undang-undang ini, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh, yang kedua-duanya berlaku terus hingga dihapuskan.²⁰⁹

2.5.7 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

²⁰⁷ *Ibid.*, hal. 44.

²⁰⁸ *Ibid.*, hal. 44-45.

²⁰⁹ *Ibid.*, hal. 45.

Bermula dari pemikiran yang disemangati orde baru, maka para penyusun Rancangan Undang-Undang bukan saja memfokuskan perhatiannya kepada Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya agar tetapi berusaha agar RUU itu betul-betul merupakan pelaksanaan yang konsekuen dari UUD 1945 secara keseluruhannya.²¹⁰

Salah satu ketentuan yang amat penting adalah ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”.²¹¹ Ketentuan ini memang sangat menjiwai penyusunan RUU yang akhirnya menjadi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.²¹²

Konsekuensi lain dari pemikiran yang bertumpu pada negara kesatuan adalah munculnya cita penyeragaman kedudukan pemerintahan daerah pada konsiderans “menimbang” huruf c yang menyatakan:

bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan.²¹³

Dari cita penyeragaman inilah timbulnya pemikiran yang mempertanyakan eksistensi Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan RI.²¹⁴ Dan sebagaimana kita ketahui dari uraian-uraian sebelumnya timbulnya kearah ini terjadi secara berangsur-angsur.²¹⁵

Apapun alasannya, dan meskipun alasan itu bermula dari semangat Orde Baru untuk kembali kepada pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, akan tetapi kalau sampai sejauh itu jelas sudah menyimpangi semangat orde baru untuk secara murni dan konsekuen melakukan UUD 1945, dalam kaitan ini khususnya ketentuan Pasal 18.²¹⁶ Dan DPR RI ternyata memang juga mengingatkan hal ini, sehingga pada akhirnya, meskipun secara implisit

²¹⁰ *Ibid.*, hal. 82.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*, hal. 83.

²¹⁴ *Ibid.*, hal. 84.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ibid.*, hal. 85.

pemerintah tetap mengakui sifat dan kedudukan “Istimewa” bagi Daerah Istimewa Yogyakarta.²¹⁷ Ini tersirat dari jawaban atas pandangan umum Fraksi PDI, dimana antara lain dinyatakan bahwa “pemerintah masih tetap berpedoman pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950”.²¹⁸ Berpedoman pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tidak bisa diartikan lain daripada mengakui sifat, sebutan dan kedudukan “Istimewa” bagi Daerah Istimewa Yogyakarta.²¹⁹ Demikianlah maka kata-kata “yang kemudian untuk pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah berikutnya berlaku ketentuan-ketentuan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya “yang semula tercantum pada peraturan peralihan RUU (Pasal 90 huruf b), setelah menjadi Undang-undang (Pasal 91 huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974) tidak tercantum lagi.²²⁰ Dengan demikian berarti bahwa Undang-undang Nomor 4 Tahun 1974 tidak lagi mempersoalkan pengangkatan kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang akan datang.²²¹ Dengan kata lain ketentuan tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang selama ini berlaku, yakni tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya, tetap dipertahankan terus, dan itulah ciri pokok keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.²²²

2.5.8 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999 maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok pemerintahan di Daerah

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ *Ibid.*

²²² *Ibid.*

dinyatakan tidak berlaku lagi, hal ini tersirat dalam BAB XVI Ketentuan Penutup Pasal 131 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menimbulkan perubahan pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perubahannya tidak hanya mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi juga hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah. Sebelumnya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat sentralistis, namun setelah Undang-undang ini diberlakukan, hubungannya bersifat desentralistis.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah lainnya, dimana DPRD diluar pemerintah daerah yang berfungsi sebagai badan legislatif pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya pemerintahan.²²³ Demikian juga dalam hal pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang pada masa-masa sebelumnya sangat dicampur tangani oleh pemerintah. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini mengisyaratkan tentang pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berbeda dengan di masa-masa sebelumnya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya mengusulkan nama-nama calon kepala daerah dan kemudian kepala daerah tersebut dipilih oleh presiden dari calon-calon tersebut.

Dalam undang-undang tersebut tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai pasal-pasal yang mengatur secara khusus mengenai pengisian jabatan kepala daerah bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun mengenai daerah keistimewaan hal ini tersirat dalam Pasal 122 yang menyebutkan:

Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.

Pasal 22 Penjelasan menyebutkan bahwa:

²²³ Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia; Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah* (Malang: Averroes Press, 2005), hal 75.

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

2.5.9 Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Status Daerah Keistimewaan Yogyakarta (DIY) yang terletak pada bentuk pengisian jabatan kepala daerah bagi DIY kembali muncul setelah ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam hal pengisian jabatan kepala daerah. Undang-undang lebih kepada mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung, dimana terdapat 240 pasal dan sebanyak 63 pasal menyebutkan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung.

Kehadiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menimbulkan polemik dalam pengisian jabatan Kepala Daerah DIY. Hal ini berbeda dengan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, dimana daerah-daerah tersebut telah memiliki undang-undang tersendiri, dimana Pemerintah Provinsi DKI melalui Undang-undang No. 34 Tahun 1999, Daerah Provinsi Istimewa Aceh dengan Undang-undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak diatur kembali secara eksplisit mengenai pengaturan pengisian jabatan bagi DIY. Adapun pengaturan mengenai keistimewaan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta seperti yang terdapat dalam Pasal 226 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap

dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini”.

Dengan ketentuan pada pasal tersebut diatas sangat jelas bahwa undang-undang tersebut menginginkan bentuk pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai bentuk penyeragaman/*uniformitas* bagi pemerintahan daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengingat proses Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta belum dapat disahkan menjadi undang-undang oleh DPR RI, maka sudah barang tentu Provinsi DIY belum memiliki Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta setelah terbentuknya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Seiring dengan berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY pada tanggal 9 Oktober 2008 Presiden menerbitkan Keputusan Presiden mengenai perpanjangan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang pertama melalui Keputusan Presiden Nomor 86/P Tahun 2008 yang isinya memperpanjang masa jabatan Sultan sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur DIY sampai dengan 9 Oktober 2011.

Pada masa perpanjangan jabatan Gubernur DIY tersebut pembentukan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta belum juga dapat diselesaikan oleh DPR bahkan sampai dengan Keppres Nomor 86/P Tahun 2008 berakhir 9 Oktober 2011.

Supaya tidak terjadi kekosongan pemimpin pemerintahan Yogyakarta sebagai akibat belum selesainya RUU Keistimewaan Yogyakarta disahkan menjadi undang-undang, maka pemerintah pusat dalam hal ini melalui Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 30 September 2011 melalui Keputusan Presiden Nomor 55/P Tahun 2011 kembali memperpanjang masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama satu tahun terhitung 9 Oktober 2011 sampai dengan 9 Oktober 2012.

BAB 3
IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT TERHADAP PENGISIAN
JABATAN GUBERNUR PROVINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA (DIY) SERTA TINJAUAN ATAS RANCANGAN
UNDANG-UNDANG KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

3.1 Implementasi Kedaulatan Rakyat dalam konteks Demokrasi Tidak Langsung (penetapan) terhadap Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi DIY

Permasalahan Provinsi DIY yang terletak pada mekanisme pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY mulai terjadi pergeseran dari demokrasi secara tidak langsung melalui penetapan kepada model demokrasi langsung melalui pemilihan umum. Pergeseran ini terjadi setelah adanya amandemen UUD 1945 yang diikuti dengan lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana UU Nomor 32 Tahun 2004 terbentuk sebagai aturan pelaksana dari pasal 18 UUD 1945 sebagai payung hukum yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah secara demokratis, dan pemilihan secara demokratis yang terdapat pada UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah pemilihan kepala daerah secara langsung.

Sebelum terbentuknya UU Nomor 32 Tahun 2004, secara yuridis Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan, dan itulah yang merupakan ciri pokok dari keistimewaan Provinsi DIY. Ketentuan tersebut tersirat dalam berbagai produk hukum seperti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Perpres 5 Tahun 1960 (disempurnakan), Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Diluar produk hukum yang disebutkan diatas, dimana pada tahun 2008 masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang dijabat oleh Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam berakhir, supaya tidak terjadi kekosongan

hukum, maka pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) melalui Keppres Nomor 86/P Tahun 2008 tentang perpanjangan masa Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, dengan perpanjangan masa jabatan tiga tahun sampai dengan Oktober 2011. Sampai dengan masa perpanjangan tersebut berakhir maka pemerintah untuk kedua kalinya kembali mengeluarkan Keppres melalui Keppres Nomor 55/P Tahun 2011 tentang perpanjangan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama satu tahun yaitu sampai dengan bulan Oktober 2012.

Adapun yang mendasari diterbitkannya Keppres masa perpanjangan jabatan tersebut adalah:

1. Berdasarkan pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dimana implementasinya adalah dapat membentuk Peraturan/Keputusan Presiden. Peraturan/Keputusan Presiden dibentuk untuk menjalankan ketentuan yang diatur oleh undang-undang atau peraturan pemerintah;
2. Sampai dengan saat ini Provinsi DIY belum memiliki undang-undang tersendiri yang mengatur tentang tata cara pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Sementara Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 juncto Undang-undang Nomor 19 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa tidak mengatur mengenai hal tersebut.

Pada dasarnya mekanisme pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui “penetapan” sejalan dengan konstitusi namun pada saat berlakunya undang-undang pemerintahan daerah atau sebelum terbentuknya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga pada kondisi saat itu dapat dikatakan bahwa bentuk implementasi kedaulatan rakyat terhadap pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY sebagai wilayah yang memiliki ciri keistimewaan DIY dilaksanakan melalui demokrasi tidak langsung (penetapan).

Sebaliknya untuk kondisi pemerintahan daerah saat ini mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY melalui “penetapan” adalah tidak tepat mengingat beberapa pertimbangan sebagai berikut:

- a. Secara yuridis, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui “penetapan” bertolak belakang dengan ketentuan yang terdapat

pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dan ketentuan yang terdapat dalam pasal 56 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa: *“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis, berdasarkan asas langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil”*”.

- b. Mengenai jaminan “keistimewaan” yang terletak pada pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY yang mengacu pada pasal 226 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa:

“Keistimewaan untuk Provinsi DIY sebagaimana yang dimaksud dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintah Provinsi DIY didasarkan pada undang-undang ini”.

Adapun yang dimaksud mengacu pada ketentuan yang terdapat UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pada pasal 122 yang dalam penjelasannya menyebutkan bahwa:

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

Kedua pasal tersebut menjadi inkonsistensial dikarenakan ketentuan yang terdapat dalam pasal 239 UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa: *“Pada saat berlakunya Undang-undang ini, maka undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku”*.

- d. Pentingnya penyempurnaan terhadap Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 *junto* Undang-undang Nomor 19 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa yang belum mengatur secara lengkap mengenai Sistem Pemerintahan Daerah Provinsi DIY merupakan salah satu perintah yang

terdapat dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kiranya dapat dijadikan pedoman dan harus dipatuhi oleh semua undang-undang yang akan dilakukan penyempurnaan. Sejalan dengan hal tersebut maka Pemerintah bersama-sama dengan DPR saat ini sedang melakukan kajian terhadap RUUK DIY yang diharapkan dapat segera direalisasikan dan disahkan menjadi undang-undang yang nantinya akan menjadi pedoman bagi Keistimewaan Provinsi DIY;

- e. Adanya format baru dalam pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang terdapat pada RUUK Provinsi DIY dapat diartikan bahwa mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur sebelumnya sudah tidak dapat diterapkan lagi. Didalam RUUK Provinsi DIY format pertama pengisian jabatan dilakukan melalui mekanisme penetapan, dan format kedua dilakukan melalui pemilihan secara langsung. Mekanisme penetapan hanya berlaku dan terbatas bagi Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertahta dengan jabatan sebagai Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama atau dikenal dengan istilah *Paradhya*.²²⁴ Sementara itu untuk pemilihan secara langsung berlaku untuk pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY yang mengacu kepada UU Nomor 32 Tahun 2004 atau berlaku sama seperti pemilihan kepala daerah pada umumnya.²²⁵
- f. Alasan lain terhadap ketidaksesuaian pengisian jabatan Gubernur Provinsi DIY melalui penetapan adalah secara politik seharusnya jabatan Sultan terpisah dari jabatan politik sebagai Gubernur. Dimana pada prakteknya Sultan Hamengku Buwono yang bertahta yang sekaligus sebagai Gubernur Provinsi DIY terlibat dalam politik praktis. Konsekuensi politik inilah yang seharusnya dapat diterapkan pula dalam pengisian jabatan Gubernur DIY melalui pemilihan secara langsung. Dimana seorang Sultan

²²⁴ Pasal 9 ayat 1 dan 2 RUUK DIY menyebutkan bahwa: (1) *Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertahta karena kedudukannya ditetapkan sebagai Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama, ayat (2): Penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Keputusan Presiden.*

²²⁵ Pasal 20 ayat (2) RUUK DIY menyebutkan bahwa: *DPRD Provinsi melakukan pemilihan terhadap calon Gubernur yang diusulkan oleh Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah Provinsi*

untuk mendapatkan jabatan politik sebagai Gubernur Provinsi DIY dapat bersaing dengan calon-calon gubernur lainnya.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Pakar Hukum Tata Negara Prof. Yusril Ihza Mahendra yang mengatakan bahwa mestinya dapat dicontoh tradisi monarki konstitusional di Kerajaan-kerajaan Melayu Malaysia. Dalam tradisi politik Melayu di Malaysia, seorang bangsawan tidak boleh ikut dalam politik. Kalau dia ikut dalam politik maka hak dia untuk menjadi raja gugur. Yusril mencontohkan yang terjadi pada Tengku Razaleigh Hamzah. Dia berkali-kali menjadi menteri keuangan di kabinet Perdana Menteri Mahathir Mohamad. Padahal, Razaleigh sebenarnya merupakan putra mahkota dari Sultan Kelantan. Tapi karena dia ikut politik, maka hak dia untuk menjadi Sultan gugur.²²⁶

Hal yang sama disampaikan pula oleh Pakar Hukum Tata Negara UI Prof. Jimly Asshidiqie yang mengatakan bahwa sistem penetapan Sultan menjadi gubernur merupakan kekhususan Yogyakarta yang telah diakui negara. Untuk menghindari konflik, hendaknya Sultan dan Paku Alam tidak masuk ke partai politik (parpol). Sultan dan Paku Alam sebaiknya tidak berpolitik praktis, untuk menghindari politisasi dan mencegah konflik karena politisasi. Kalau keluarganya boleh, tapi kalau diangkat menjadi Sultan harus keluar.²²⁷

- g. Untuk mengimplementasikan kedaulatan rakyat, maka tidak tepat pengisian Gubernur dilakukan melalui penetapan, hal ini akan mengabaikan nilai demokrasi dan melanggar prinsip kesetaraan. Sejalan dengan spirit itu, dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, dan pasal 28D ayat (4) menyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”*

²²⁶ <http://analisis.vivanews.com/news/read/206376-ruuk-diy-ancam-konflik-internal-keraton> diunduh pada tanggal 27 April 2012.

²²⁷ <http://berita.liputan6.com/read/310213/jimly-sultan-sebaiknya-jangan-masuk-parpol> diunduh pada tanggal 27 April 2012.

3.2 Implementasi Kedaulatan Rakyat dalam konteks Demokrasi Langsung terhadap Pengisian Jabatan Gubernur DIY dalam kaitannya dengan RUUK Provinsi DIY.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting.²²⁸ Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas.²²⁹ Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya.²³⁰ Tentu akan timbul keraguan apabila suatu pemerintah menyatakan diri dari rakyat, sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilihan umum.²³¹ Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.²³²

Dapat dipahami kontroversi pada sebagian masyarakat tentang legitimasi konstitusional penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung terkait dengan landasan filosofis, sistematika pemilihan kepala daerah yang masih termasuk dalam rezim pemerintahan, bukan rezim pemilihan umum, sehingga penyelenggaraan pemilihan kepala daerah merupakan terkait dengan pergeseran konsep otonomi daerah.²³³

Berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

²²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 172.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

²³² *Ibid.*

²³³ Muchamad Isnaeni Ramadhan dan Tim, *Kompedium Pemilihan Kepala Daerah* (Jakarta: BPHN, Dephukum RI, 2009), hal. 20.

memberikan implikasi hukum berupa pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan kata lain secara formal, mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY harus mengikuti ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yaitu pemilihan umum kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung.

Mengenai jaminan keistimewaan DIY terdapat pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 *junto* Undang-undang Nomor 19 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa, namun dalam UU tersebut tidak diatur secara jelas dan menyeluruh substansi dan ragam urusan yang secara spesifik merefleksikan Yogyakarta termasuk proses pergantian kepala daerah Provinsi DIY.

Seperti yang sudah disampaikan pada pembahasan sebelumnya bahwa terdapat 13 urusan keistimewaan yang merupakan ciri pokok dari DIY yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 *junto* Undang-undang Nomor 19 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa, antara lain:

1. Agraria;
2. Pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung;
3. Pertanian, Perikanan dan koperasi;
4. Kehewan;
5. Kerajinan, perdagangan dalam negeri dan perindustrian;
6. Perburuhan;
7. Sosial;
8. Pembagian (Distribusi);
9. Penerangan;
10. Pendidikan, pengajaran dan kebudayaan;
11. Kesehatan;
12. Lalu lintas dan angkutan bermotor; dan
13. Perusahaan.

Terlihat bahwa dari ke-13 urusan tersebut tidak ada satu ketentuan pun yang menyebutkan mengenai urusan kepemimpinan Provinsi DIY.

Sehubungan dengan tidak adanya pengaturan tersebut, sebagai babak baru perubahan sistem pemerintahan DIY maka pemerintah dipandang perlu untuk membuat aturan yang mengatur tentang Keistimewaan Yogyakarta termasuk didalamnya mekanisme pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY. Berdasarkan kepentingan tersebut, maka RUUK Provinsi DIY digulirkan dimana dalam pembentukannya telah melalui proses yang begitu panjang. *Pertama*, RUUK DIY pernah diajukan dan dibahas pada masa bakti Anggota DPR-RI Periode 2004-2009, tetapi belum berhasil dirampungkan karena belum ada kesepakatan tentang Pengisian Jabatan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur Provinsi DIY.²³⁴ *Kedua*, RUUK DIY digulirkan kembali dalam rapat kerja Pemerintah dengan DPR-RI pada tanggal 28 September 2009, direkomendasikan pembahasan lanjutan RUU tersebut menjadi agenda prioritas DPR-RI periode 2009-2014.²³⁵

Apabila kita tinjau dalam RUUK DIY disebutkan bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertahta secara otomatis menjadi Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama (*Paradhya*). Hal tersebut tersirat dalam pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) yang menyebutkan bahwa: (1) *Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertahta karena kedudukannya ditetapkan sebagai Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama*, (2) *Penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam sebagaimana pada ayat (1) dengan Keputusan Presiden.*

Berbeda dengan mekanisme pengisian Jabatan Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama (*Paradhya*), pada mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY harus melalui proses seleksi atau pemilihan umum tidak terkecuali apabila Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertahta mencalonkan diri sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur maka harus melalui pemilihan umum seperti pemilihan kepala daerah di Indonesia pada umumnya.

²³⁴ <http://www.depdagri.go.id/news/2011/01/26/keterangan-pemerintah-atas-ruu-keistimewaan-provinsi-daerah-istimewa-yogyakarta> diunduh tanggal 5 mei 2012.

²³⁵ *Ibid.*

Adapun ketentuan mengenai tata cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur diatur dalam pasal 17 sampai dengan pasal 23. Mengenai calon gubernur dan wakil gubernur pasal 17 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa: *Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dapat berasal dari: a. Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertahta; b. kerabat kasultanan dan kerabat Pakualaman; c. masyarakat umum.* Berdasarkan pasal itu maka calon gubernur dan wakil gubernur tidak terbatas pada Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam, akan tetapi memberikan kesempatan kepada Kerabat Sultan juga Masyarakat Umum.

Ketentuan tersebut menurut pandangan penulis dapat dipahami bahwa Pemerintahan Provinsi DIY meskipun bercirikan keistimewaan yang dalam hal ini terletak pada seorang Sultan, namun tidak berarti kekuasaan mutlak dibawah kendali Sultan (*monarchi absolut*). Penerapan pasal 17 ayat (1) RUUK Provinsi DIY dalam kaitannya dengan calon gubernur Provinsi DIY tidak terbatas pada Sultan yang bertahta sejalan pula dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 pasal 27 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*. Dalam pasal lain juga dijelaskan, terutama pasal 28D ayat (4) yang menyebutkan bahwa *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”*.

Sultan dan Sri Paku Alam memang layak untuk menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi DIY yang bercirikan keistimewaan, namun secara politik sebaiknya jabatan tersebut terpisah dari jabatan Gubernur. Tugas dan wewenang Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam sebaiknya mengurus hal-hal yang bersifat keistimewaan.

Sementara untuk tugas dan wewenang Gubernur Provinsi DIY sebagai wakil dari pemerintah pusat tetap berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.

Demikian pentingnya Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam terpisah dari Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY sejalan dengan apa yang disampaikan oleh keterangan pemerintah atas RUUK Provinsi DIY melalui Menteri Dalam Negeri RI (Gamawan Fauzi) dan Menteri Hukum dan HAM RI (Patrialis Akbar) yang menjelaskan bahwa ditinjau dari aspek akuntabilitas dan tansparansi penyelenggaraan pemerintahan, maka setiap kepala daerah dituntut mempertanggungjawabkan akibat hukum dari segala tindakan pemerintahan yang dilakukannya.²³⁶ Demikian luasnya ranah pemerintahan itu maka setiap kepala daerah memiliki potensi salah dan alpa dalam menetapkan kebijakan, mengambil keputusan dan tindakan sehingga berimplikasi hukum.²³⁷ Kita sama sekali tidak berharap, namun tidak menutup kemungkinan hal itu terjadi akibat dari kelemahan manusia yang bersifat alami.²³⁸ Dalam hal ini kita merasa miris apabila Sultan yang kita hormati tersangkut masalah hukum sebagai konsekuensi digabungnya kesultanan dan pemerintahan.²³⁹ Bila dipisahkan antara kesultanan dan pemerintahan maka tepatlah adagium yang menyatakan "*the king can do no wrong*".²⁴⁰

Untuk mewujudkan implementasi kedaulatan rakyat dalam kepemimpinan Provinsi DIY yang sejalan dengan konstitusi, maka eksistensi Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam sebagai simbol dan pengayom masyarakat Yogyakarta perlu terus dipertahankan. Disisi lain dalam kerangka otonomi daerah untuk menjalankan urusan dari pemerintah pusat maka diperlukan suatu jabatan politik dalam hal ini Gubernur dan Wakil Gubernur. Dengan demikian struktur Pemerintahan Provinsi DIY diperlukan dua jabatan kepemimpinan yang memiliki fungsi berbeda. *Pertama*, dari segi non-politik diperlukan seorang pemimpin diwilayah Kasultanan dan Paku Alaman yang saat ini dijabat oleh Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertahta, dan *kedua*, dari segi politik

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.*

diperlukan Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang tugas dan wewenangnya sebagai kepala wilayah atau wakil pemerintah pusat dan sebagai kepala daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan fungsi, hak, dan kewajiban yang sama dengan daerah lainnya. Hal penting untuk membedakan keduanya adalah dalam mekanisme pengisian jabatan tersebut. Adapun perbedaan mekanisme pengisian jabatan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Untuk pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY dilakukan melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat yang memiliki hak pilih sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan
- b. Untuk pengisian Jabatan Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama (*Paradhya*) sebagai simbol keistimewaan yang dijabat oleh Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertahta dilaksanakan melalui penetapan, hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan eksistensi Keistimewaan Yogyakarta yang dijamin oleh pasal 18B UUD 1945.

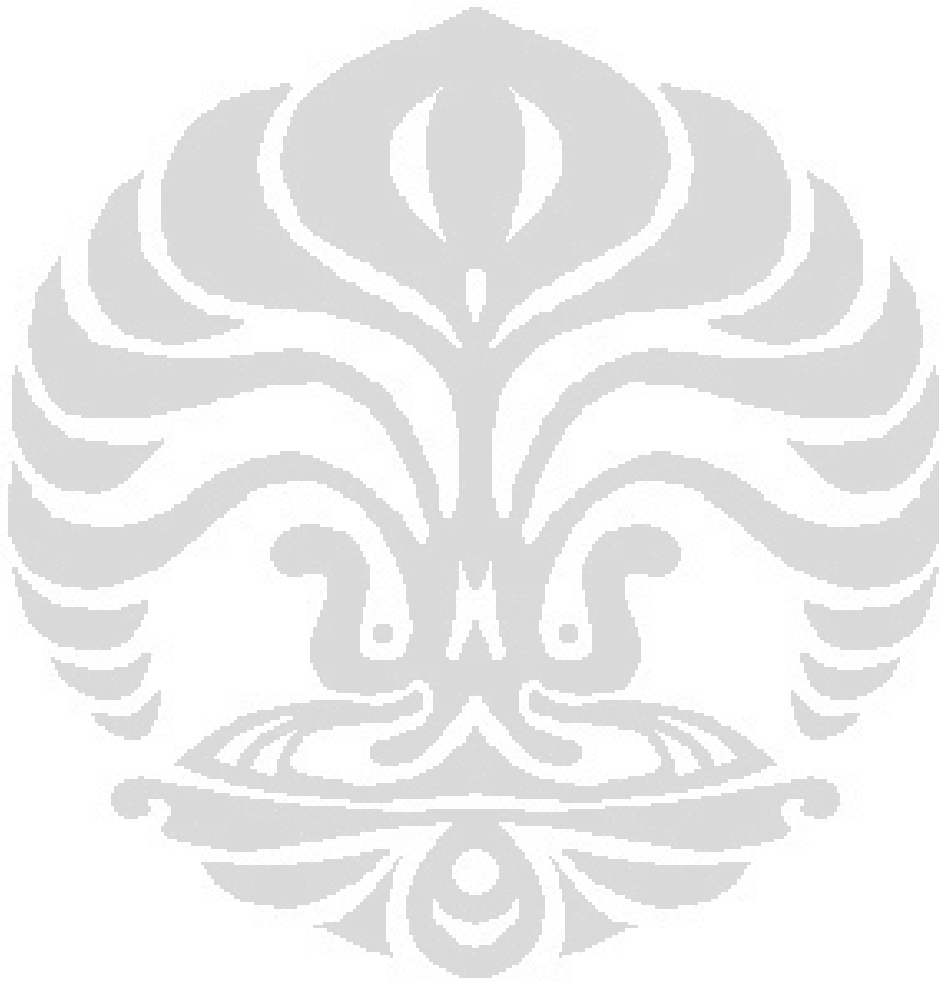
Mekanisme yang pertama (huruf a) lebih bersifat demokratis dimana partisipasi warga masyarakat dapat dijamin secara luas, serta peluang bagi adanya kompetisi politik yang tinggi yang dapat menjadi arena bagi masyarakat untuk mengontrol dan memberikan persetujuan atau ketidak-setujuan atas proses politik ditingkat politik atau gabungan partai politik dalam memunculkan kandidat dan sekaligus dapat mengontrol dan menguji keabsahan dari putusan *Paradhya*.

Mekanisme yang kedua (huruf b) *Paradhya* bukan merupakan jabatan politik seperti halnya jabatan gubernur, dimana dalam kewenangannya terbatas pada bidang kebudayaan, pertanahan, dan penataan ruang. Dengan demikian lebih tepat mekanisme penetapan untuk pengisian jabatan tersebut. Walaupun pelaksanaannya seperti itu tentunya tidak mengurangi makna demokrasi dalam kerangka Keistimewaan Yogyakarta.

Kepemimpinan ganda tersebut dalam prakteknya tentunya akan menghadapi persoalan-persoalan. Benturan kepentingan antara *Paradhya* dan Gubernur dalam persoalan sejarah keistimewaan Yogyakarta yang mungkin tidak

difahami secara menyeluruh oleh Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY, dan hal-hal yang bersifat politik lainnya.

Namun demikian terlepas dari persoalan-persoalan tersebut kiranya konsep seperti itulah yang dapat diterapkan didalam sistem Pemerintahan Provinsi DIY dalam kerangka keistimewaan. Perbedaan faham dalam kepemimpinan adalah sesuatu yang wajar didalam konteks demokrasi selama hal itu dijalankan sesuai dengan aturan dan kaidah yang berlaku.



BAB 4

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan dan uraian sebagaimana telah disampaikan dalam bab-bab terdahulu, maka dengan ini penulis menyampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 telah mengukuhkan eksistensi DIY sebagai sebuah pemerintahan daerah di Indonesia, namun secara substansi tidak mengatur secara jelas mengenai mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY.

Dengan tidak adanya pengaturan mengenai mekanisme pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tersebut, maka DIY penting memiliki undang-undang tersendiri yang mengatur hal itu. Beberapa provinsi yang memiliki karakteristik berbeda dengan pemerintahan daerah di Indonesia seperti Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dan Provinsi Papua, dimana daerah-daerah tersebut telah memiliki undang-undang yang bersifat khusus dan istimewa, dimana Pemerintah Provinsi DKI melalui Undang-undang No. 34 Tahun 1999, Daerah Provinsi Istimewa Aceh melalui Undang-undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

2. Untuk mewujudkan implementasi kedaulatan rakyat dalam kerangka Keistimewaan Provinsi DIY dan dalam tatanan sistem pemerintahan daerah saat ini, maka terdapat dua mekanisme pengisian Jabatan Kepala Daerah Provinsi DIY yang sejalan dengan pasal 18 UUD 1945, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa sebagaimana diubah terakhir dengan

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955. *Pertama*, pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY dilaksanakan melalui pemilihan umum dimana dalam dalam kewenangannya menjalankan fungsi ganda, yakni sebagai kepala wilayah yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dan sebagai kepala daerah yang merepresentasikan politik lokal Yogyakarta. *Kedua*, mekanisme penetapan dijalankan bagi Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam sebagai Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama (*Paradhya*,) dimana dalam kewenangannya terbatas pada bidang kebudayaan, pertanian, dan penataan ruang.

4.2 **Saran**

Urgensi terhadap pembentukan Undang-undang baru yang mengatur tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mutlak diperlukan. Salah satu pengaturannya adalah tetap dengan mempertahankan eksistensi Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam sebagai penguasa diwilayah Kesultanan dan Paku Alam, dengan pengisian jabatan melalui cara “penetapan”, dan kewenangnya bersifat simbolik serta terlepas dari jabatan politik. Dalam jabatan politik diperlukan juga pemimpin daerah yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY sebagai wakil dari pemerintah yang fungsi serta kewenangannya sama seperti pada sistem pemerintahan daerah lain di Indonesia pada umumnya. Dimana salah satunya adalah pada mekanisme pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur yang dilakukan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Artikel dan Karya Ilmiah

Asshiddiqie, Jimly (a). *Konstitusi dan Hukum Tata Negara Adat*. Jakarta: Konstitusi Press, 2008

Asshiddiqie, Jimly (b). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cetakan Kedua. Jakarta: Konstitusi Press, 2006

_____ (c). *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002

_____ (d). *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Kosntitusi dan Pelaksanannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1940-1980-an*. Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994

_____ (e). *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002

_____ (3). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konstitutusi Press, 2006

Astawa, I Gde Pantja. "Hak angket dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945". Disertasi, Pascasarjana Unpad, Bandung, 2000

Baskoro, Haryadi dan Sudomo Sunaryo. *Wasiat HB IX Yogyakarta Kota Republik*. Cet. 1. Yogyakarta: Galang Press, 2011.

Budiman, Arief. *Teori Negara, Negara Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002

- Budiarjo, Miriam. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999
- Edwin, Doni. *Et al. Pilkada Langsung Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*. Jakarta: Partnership, 2005
- Fahmi, Khairul. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011
- _____. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007
- Prihatmoko, J Joko. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005
- Hoessin, Bhenyamin. *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah, dalam Pasang Surut Otonomi Daerah*. Jakarta: Institute for Local Development, 2005
- _____. "Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara". Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993
- Hantoro, M Novianto. *Perubahan Pasal 18 UUD 1945 Dan Implikasinya Terhadap Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Tim Hukum Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001
- Istianto, F. Sugeng. *Beberapa Segi Hukum Pemerintahan Pusat dan Daerah dalam NKRI*. Cetakan kedua. Yogyakarta: Karya Putera, 1971
- Isjawara, F. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Penerbit Binacipta, 1996
- Joeniarto. *Pemerintah Lokal; Asas Negara Kesatuan dengan Otonomi yang Seluas-luasnya*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gadjah Mada, 1967

- Labolo, Muhadam. *Memahami Ilmu Pemerintahan, Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Koirudin. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia; Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Malang: Averroes Press, 2005
- Mahfud MD, Mohammad. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2001
- Mamudji, Sri. *Et al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005
- Moedjanto, G. *Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman*. Yogyakarta: Kanisius, 1994
- Nasution Mirza. *Negara dan Konstitusi; dalam Materi Perkuliahan Ilmu Tata Negara*. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2004
- Nurtjahjo, Hendra. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006
- Prasojo, Eko. *Et al. Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006
- Purnama, Eddy. *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan negara-negara lain*. Malang: Nusa Media, 2007
- Ramadhan , Isnaeni Muchamad dan Tim. *Kompediun Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)*. Jakarta: BPHN Dephunkam RI, 2009
- Salossa, S Daniel. *Mekanisme, Persyaratan, dan Tata Cara Pilkada Secara Langsung Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Media Presindo, 2005
- Samidjo. *Ilmu Negara*. Bandung: CV Armico, 1986

Strong , C. F. *Konstitusi-konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia* . Bandung: Penerbit Nuansa dengan Penerbit Nusamedia, 2004

Suharizal. *Pemilukada; Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2007

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1985

Sujanto. *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Bina Aksara, 1988

Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara. *Ilmu Negara*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005

Tim Redaksi. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. Jakarta: Balai Pustaka, 2005

Wahjono, Padmo. *Ilmu Negara Kuliah-Kuliah*. Cetakan ketiga. Jakarta: Ind-Hill-Co, 2003

Widjaja, HAW. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005

B. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Perubahan*

Indonesia, *Undang-undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. UU No. 22 LN No. 2 Tahun 2008

- Indonesia. *Undang-undang tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah*. UU No. 1 Tahun 1945
- Indonesia. *Undang-undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah. Nomor 22 Tahun 1947*. UU No. 22 Tahun 1948
- Indonesia. *Penetapan Undang-undang Darurat No. 1 Tahun 1957 tentang Perubahan Jumlah Maksimum Anggota Dewan Pemerintah Daerah Peralihan Yang Dimaksud Dalam Pasal 5 Undang-undang No. 14 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah Peralihan*. UU No. 1 LN No. 1 Tahun 1957
- Indonesia. *Undang-undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara Dengan Daerah-daerah, Yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri*. UU No. 31 LN No. 77 Tahun 1956
- Indonesia. *Penetapan Presiden tentang Pemerintah Daerah*. Penpres No. 6 LN No. 94 Tahun 1959. TLN. No. 1843
- Indonesia. *Penetapan Presiden tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong-Royong dan Sekretariat Daerah*. Penpres No. 5 LN No. 103 Tahun 1960. TLN No. 2042
- Indonesia. *Undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*. UU No. 5 LN 104 Tahun 1960. TLN No. 2043
- Indonesia. *Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*. UU No. 18 LN No. 83 Tahun 1965. TLN No. 2778
- Indonesia. *Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*. UU No. 5 LN No. 38 Tahun 1974. TLN No. 3037
- Indonesia. *Undang-undang tentang Pemerintahan Desa*. UU No. 5 LN No. 56 Tahun 1979. TLN No. 3153

Indonesia. *Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 22 LN No.60 Tahun 1999. TLN No. 3839

Indonesia. *Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 32 LN 125 Tahun 2004. TLN No. 4437

C. Internet

“Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta,” http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta#Pengaturan_DIY_Pada_Masa_Reformasi_I.281999-2004.29, akses tanggal 11 Februari 2012

“Sejarah Pemilu Kepala Daerah di Indonesia” <http://politik.kompasiana.com/2010/11/30/sejarah-pemilu-kepala-daerah-di-indonesia/>, akses tanggal 28 Februari 2012

“Perjalanan Kebijakan Desentralisasi di Indonesia”, <http://inspirasiablog.wordpress.com/2010/03/19/perjalanan-kebijakan-desentralisasi-di-indonesia/>, akses tanggal 2 Maret 2012

“Yusril: RUU DIY Bisa Picu Konflik Keraton” <http://analisis.vivanews.com/news/read/206376-ruuk-diy-ancam-konflik-internal-keraton>, Kamis, 24 Februari 2011, akses tanggal 27 April 2012

“Keterangan Pemerintah Atas RUU Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta” <http://www.depdagri.go.id/news/2011/01/26/keterangan-pemerintah-atas-ruu-keistimewaan-provinsi-daerah-istimewa-yogyakarta>, Rabu 26 Januari 2011, akses tanggal 5 Mei 2012.