

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH (GUBERNUR) SECARA LANGSUNG  
DAN KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA**



**SKRIPSI**

Disusun dan Diajukan Untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat Untuk  
Menempuh Gelar Sarjana Hukum Pada Fakultas Hukum Jurusan Ilmu Hukum  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

**Oleh:**

**AMIR KUSBANDONO**

**C 100 050 225**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

**2010**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada tahun 1998 Indonesia mengalami suatu proses demokratisasi yaitu ditandai dengan jatuhnya rezim kekuasaan Soeharto dengan Orde Barunya. Sejak jaman Orde Baru sampai masa sebelum reformasi, sistem pemerintahan di Indonesia berbasis kepada sistem yang sentralistik.<sup>1</sup> Dengan kata lain, hampir semua kebijakan dipegang oleh Pemerintah Pusat, dan kebijakan yang bertahan bertahun-tahun tersebut dianggap tidak demokratis, karena tidak banyak melibatkan rakyat di dalam pengambilan keputusan. Hal tersebut dikarenakan di dalam UUD 1945 sebelum amandemen masih memberikan peluang bagi pemegang kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan secara sentralistik. Sistem yang sentralistik mendapat berbagai kritikan yang cukup tajam, dan puncaknya terjadi pada masa reformasi tahun 1998, sehingga munculah suatu gagasan untuk mengamandemen UUD 1945, agar tercipta suatu pemerintahan yang lebih demokratis.

Amandemen terhadap UUD 1945 dilakukan oleh bangsa Indonesia sebanyak empat kali, yaitu amandemen pertama dilakukan pada tahun 1999, titik berat dalam perubahan pertama adalah tentang pembatasan kekuasaan Presiden, amandemen ke-dua dilakukan pada tahun 2000, titik berat dalam perubahan ke-dua tentang Hak Asasi Manusia (HAM), kemudian amandemen

---

<sup>1</sup> Sentosa Sembiring, *Himpunan Lengkap Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nuansa Aulia, 2006, hal 5.

ke-tiga dilakukan pada tahun 2001, titik berat perubahan tentang Kelembagaan Negara, dan amandemen terakhir atau amandemen ke-empat dilakukan pada tahun 2002.<sup>2</sup> Amandemen tidak dimaksudkan untuk mengganti UUD 1945, akan tetapi hanyalah sebuah prosedur yang bertujuan untuk menyempurnakan UUD 1945, sebagai sebuah norma yang bertujuan untuk lebih menciptakan sebuah pemerintahan yang lebih demokratis. Amandemen lebih merupakan perlengkapan dan rician yang dijadikan lampiran otentik bagi UUD. Di dalam UUD 1945 hasil amandemen dirumuskan dengan melibatkan sebanyak-banyaknya partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan politik.

Amandemen UUD 1945 membawa dampak yang signifikan dalam kehidupan bernegara di Indonesia, yang salah satunya merubah basis pemerintahan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, atau dengan istilah otonomi daerah.<sup>3</sup> Hal tersebut dilandasi dengan kenyataan bahwa pengelolaan negara dengan pendekatan yang sentralistik sarat dengan konflik, disamping itu juga tidak mendidik dan tidak dapat memberdayakan daerah. Pelaksanaan pembangunan dengan pola *top down* (dari atas ke bawah) dirasakan sudah tidak efektif lagi, pola *bottom up* (dari bawah ke atas) diyakini sebagai solusi atas berbagai kendala struktural yang membelenggu rakyat di daerah.<sup>4</sup> Pemerintah Daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya dalam mengatur pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi daerah, dan tugas

---

<sup>2</sup> Iswanto, *Bahan Kuliah HTN II, Hak Legislasi” Hak Legislasi dalam Tiga Undang-Undang Dasar Indonesia”*, Surakarta: FH Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2006, hal 19.

<sup>3</sup> Sentosa Sembiring, *Op Cit*, hal 5.

<sup>4</sup> 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 10.

pembantuan. Pemerintah Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Di dalam UUD 1945 pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18, sebelum mengalami amandemen di dalam Pasal 18 hanya terdapat satu ayat dalam satu pasal. Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa:

#### Pasal 18

*“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.*

Maksud dan penjelasan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen 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*. 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 hak asal usul daerah tersebut.

Sedangkan UUD 1945 hasil amandemen 2002 mengembangkan Pasal 18 menjadi tujuh (7) ayat, ditambah Pasal 18A yang terdiri atas dua (2) ayat, dan Pasal 18B terdiri atas dua (2) ayat. Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen 2002 antara lain menyatakan, Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan menurut asas otonomi dan asas tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Antara lain isi Pasal 18 UUD 1945 setelah amandemen yang mengatur tentang pemerintahan daerah yaitu:

#### Pasal 18

- (1) *“Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah-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) *“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.*
- (3) *“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 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) *“Pemerintah Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.*

- (6) *“Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.*
- (7) *“Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam undang-undang”.*

*Pasal 18A*

- (1) *“Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dan memperhatikan keragaman masing-masing”.*
- (2) *“Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah 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”.*

Pasal 18 ayat (1) mengatur bahwa Negara Republik Indonesia tidak mengenal adanya negara di dalam negara, hal ini dikarenakan Indonesia bukanlah sebuah negara serikat (*federal*). Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) adalah sebagai suatu perwujudan kebhinekaan masyarakat dan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dengan segala kekayaan etnis, budaya, adat istiadat serta karakter mereka masing-masing, sepanjang sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Pengakuan dan penghormatan terhadap suatu pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang sesuai dengan

Pasal 18B UUD 1945, adalah meliputi pengakuan terhadap berlakunya hukum tata negara daerah tersebut sesuai dengan struktur masyarakat setempat.<sup>5</sup> Masyarakat yang memiliki struktur yang khusus dan istimewa, tentu tidak dapat dipaksakan melaksanakan 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.

Di dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum, dan Pasal 18 UUD 1945 setelah amandemen sebenarnya memiliki kesamaan. Poin-poin dasar yang terdapat di dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen masih terdapat di dalam Pasal 18 UUD 1945 setelah amandemen, 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 amandemen, sama-sama masih mengakui keistimewaan suatu daerah. Hanya saja di dalam Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen menghendaki agar partisipasi rakyat lebih terlihat di dalam pengambilan keputusan politik. Sehingga diharapkan sistem yang lebih demokratis akan meningkatkan kesejahteraan rakyat, hal ini misalnya terdapat di dalam ayat (3) yaitu anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu), dan ayat (4) yaitu gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis. Dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Hukum Tata Negara Adat* (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: Konstitusi Press, 2008 hal 8.

hanya menjelaskan mengenai adanya pembagian daerah-daerah di Indonesia yang susunan pemerintahannya ditetapkan 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 amandemen menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan diamandemennya UUD 1945, termasuk di dalamnya Pasal 18 memberikan dampak pada dirubahnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan dampak dari amandemen ke-dua pada tahun 2000. Di dalam penjelasan dan maksud UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa sesuai dengan amanat UUD 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi luas, Pemerintah Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah di dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau

bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang, yang dimaksud dengan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah khusus dan yang diberikan otonomi khusus, sedangkan daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Agar mampu menjalankan perannya tersebut Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya, dan juga disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, artinya Pemerintah Daerah diberi kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan prinsip otonomi tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi yang nyata adalah prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban yang telah ada dan berpotensi untuk tumbuh hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan suatu daerah. Jadi isi dan jenis otonomi daerah tidak harus sama antara daerah yang satu dengan yang lainnya. Sedangkan prinsip otonomi bertanggung jawab adalah dalam penyelenggaraan otonomi harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yaitu memberdayakan

daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan tujuan utama dari Pemerintah Pusat.<sup>6</sup>

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menghendaki agar kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara demokratis, yaitu dengan cara kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat (Pemilukada), yaitu tertuang di dalam Pasal 56 s/d Pasal 119. Hal tersebut dengan mengingat bahwa DPRD tidak lagi memiliki tugas dan wewenang memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>7</sup> Konsep pemilihan kepala daerah melalui Pemilukada adalah perwujudan dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menjelaskan bahwa, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi sebagai wakil pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjebatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat pemerintahan kabupaten dan kota. Bila kita melihat sejarah perkembangan *suksesi* kepala daerah di Indonesia, berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah kepala daerah dipilih oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, berdasarkan calon yang diajukan oleh DPRD yang disepakati bersama oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau

---

<sup>6</sup> Daniel S. Salossa, *Op Cit*, hal 17.

<sup>7</sup> *Ibid*, hal 15.

Pimpinan fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri, hal ini terdapat di dalam Pasal 14 s/d 21 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Sementara di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kepala daerah dipilih oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden, hal ini terdapat di dalam Pasal 30 s/d Pasal 43 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 226 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa, ayat (1) bunyinya, "Ketentuan dalam undang-undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, dan Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri". Sedangkan ayat (2) bunyinya, "Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU No. 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini".

Dengan adanya peraturan dari UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menghendaki adanya Pemilukada secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan kepala daerah, hal tersebut sangat bertentangan dengan nilai-nilai yang terdapat di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Kita tahu bahwa pengakuan 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 undang-undang yang mengatur secara khusus tentang keistimewaan Yogyakarta dan yang menyatakan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta secara otomatis melekat pada Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Raja Kadipaten Pakualaman.

Melekatnya jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta pada Sri Sultan dan Sri Paduka 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, pada intinya berisi bahwa Yogyakarta adalah daerah istimewa Negara Republik Indonesia, yang kekuasaannya dipegang oleh ke-dua Raja tersebut, serta pertanggung jawabannya bersifat langsung kepada Presiden Republik Indonesia.<sup>8</sup> 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 ditandatangani oleh Presiden Soekarno.<sup>9</sup>

Hal yang mengatur tentang keistimewaan Yogyakarta sebenarnya terdapat di dalam sertifikasi resmi berdirinya Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yaitu UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa

---

<sup>8</sup> G.Moedjanto, *Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman*, Yogyakarta: Kanisius, 1994, hal 68

<sup>9</sup> Parwi Foundation, *Masa Depan Yogyakarta Dalam Bingkai Keistimewaan*, Yogyakarta: Unit Penerbit Parwi Foundation, 2002, hal 27

Yogyakarta yang kemudian berubah menjadi UU No. 19 Tahun 1950 tentang Perubahan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950 dan UU No. 19 Tahun 1950, bentuk keistimewaan yang diberikan kepada Yogyakarta yaitu pada hukum pertanahan yang terlepas dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Serta hukum perburuhan yang sesuai tradisi Yogyakarta, di dalam Kraton Yogyakarta terdapat *abdi dalem* yang bergaji kecil dan tidak sesuai dengan hukum perburuhan dan kepegawaian yang sesuai dengan aturan Pemerintah Pusat. Akan tetapi di dalam UU No. 3 Tahun 1950 dan UU No. 19 Tahun 1950 tidak ada pasal yang menyebutkan bahwa gubernur dan wakil gubernur Yogyakarta secara otomatis melekat pada Sri Sultan dan Sri Paku Alam.

Pada saat ini mekanisme pengangkatan atau pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Yogyakarta dilakukan dengan cara penetapan oleh DPRD DIY yang disahkan melalui Surat Keputusan (SK) Presiden. Di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil amandemen yang bunyinya bahwa, "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil amandemen tersebut di dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengamanatkan diadakannya Pemilukada secara langsung oleh rakyat dalam mekanisme pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Bila kita melihat teori tentang pengisian jabatan publik dalam negara demokrasi, biasanya proses rekrutmen dilakukan secara terbuka, seperti yang diamanatkan UU No. 32 Tahun 2004, semi tertutup seperti yang diamanatkan

UU No. 22 Tahun 1999 dan tertutup seperti yang diamanatkan dalam UU No. 5 Tahun 1974.<sup>10</sup> Proses rekrutmen terbuka seperti yang diamanatkan UU No. 32 Tahun 2004 hanyalah sebuah kekhawatiran terhadap kemampuan si pemegang jabatan publik tersebut jika proses rekrutmen dilakukan secara tertutup atau semi tertutup seperti yang diamanatkan oleh UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999. Jadi pada dasarnya yang menjadi tujuan utama ke-tiga undang-undang tersebut adalah demokrasi, dan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah hanya sekedar sarana untuk mencapai demokratisasi. Sehingga sebenarnya masih banyak cara untuk mencapai tujuan demokrasi tanpa harus diadakannya pemilihan kepala daerah secara langsung (Pemilukada).

Konstitusi Negara Indonesia yaitu UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi yang pelaksanaannya harus didasarkan pada UUD 1945. Hal tersebut tertuang di dalam Pasa 1 ayat (2) UUD 1945 yang bunyinya yaitu "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Di dalam UUD 1945 memberikan pengecualian bagi daerah yang dianggap memiliki keistimewaan dan nilai-nilai tradisi yang masih hidup di dalam masyarakat seperti yang dimiliki oleh Yogyakarta. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD 1945, ayat (1) yang bunyinya, "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Ayat (2) bunyinya, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih

---

<sup>10</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 1999, hal 155.

hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Keistimewaan Yogyakarta dan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat Yogyakarta masih hidup sampai saat ini. Yogyakarta memiliki nilai *kearifan lokal* yang mesti dihargai, Yogyakarta memiliki nilai-nilai musyawarah tradisional dan tradisi kedekatan antara rakyat dan Sultan-nya. Penduduk Yogyakarta hidup bagaikan dalam sebuah paguyuban, dan Sultan sebagai ketua paguyubannya. Nilai *adiluhung* hubungan antara rakyat dan pemimpin (Sultan), yang sekaligus sebagai pelindung, sampai saat ini masih dirasakan kalangan rakyat Yogyakarta, dan semua itu dikhawatirkan akan dapat ternodai dengan diselenggarakannya Pemilu. Pelaksanaan demokrasi secara prosedural mengikuti UU No. 32 Tahun 2004, yang menghendaki pemilihan kepala daerah dengan Pemilu secara langsung oleh rakyat, belum tentu akan mencapai tujuan demokrasi secara substansial.<sup>11</sup>

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu prinsip otonomi daerahnya menggunakan prinsip otonomi yang nyata, prinsip otonomi yang nyata adalah prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban yang telah ada dan berpotensi untuk tumbuh hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan suatu daerah, sehingga isi dan jenis otonomi daerah tidak harus sama antara daerah yang satu dengan yang lainnya. Bila melihat pada kekhasan Yogyakarta, seharusnya tidak sesuai bila dalam pemilihan kepala daerahnya

---

<sup>11</sup> Parwi Foundation, *Op Cit.* hal 32.

dilakukan dengan mekanisme Pemilukada secara langsung seperti yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Yogyakarta memiliki nilai-nilai kekhasan yang masih hidup dan berpotensi akan terus tetap hidup di dalam masyarakat Yogyakarta, yaitu masyarakat masih menghormati dan menghendaki bahwa Gubernur Yogyakarta berasal dari Raja Kasultanan Yogyakarta, dan Wakil Gubernur Yogyakarta berasal dari Raja Kadipaten Paku Alaman. Jadi isi dan jenis otonomi daerah bagi Yogyakarta tidak harus sama dengan daerah lainya.

Mekanisme pemilihan kepala daerah seperti yang terdapat di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sangat tidak sesuai dengan nilai-nilai tradisi dan budaya yang hidup di dalam masyarakat Yogyakarta. Konsep keistimewaan Yogyakarta seharusnya diatur dan diakomodasi dalam sebuah undang-undang yang mengatur secara khusus tentang keistimewaan Yogyakarta, karena bila Yogyakarta tetap menggunakan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya mengenai suksesi kepala daerah dan wakil kepala daerah, hal tersebut dikhawatirkan akan dapat menghilangkan keistimewaan yang menjadi ciri khas Yogyakarta sebagai penjaga budaya Jawa.

Berdasarkan permasalahan di atas dan untuk mengetahui apakah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tetap demokratis walaupun tidak dilaksanakan Pemilukada, seperti yang diamanatkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di dalam pemilihan kepala daerahnya, maka penulis

tertarik untuk melakukan penulisan yang lebih dalam dan menuangkannya dalam penulisan skripsi ini dengan judul :

“PEMILIHAN KEPALA DAERAH (GUBERNUR) SECARA LANGSUNG DAN KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA“.

### **B. Batasan Masalah**

Agar penelitian skripsi ini mengarah pada pembahasan yang diharapkan, dan terfokus pada pokok permasalahan yang ditentukan, serta tidak terjadi pengertian yang kabur karena ruang lingkupnya yang terlalu luas, serta mempermudah penulis dalam menyelesaikan penulisan, maka perlu adanya pembatasan masalah. Penelitian ini akan dibatasi pada pembahasan tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan keistimewaan Yogyakarta.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dikaji atau diteliti lebih lanjut dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apakah nilai-nilai demokrasi sudah terakomodasi di dalam penetapan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang dilakukan penulis ada dua tujuan pokok, yaitu tujuan objektif dan tujuan subjektif, dengan penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Objektif.
  - a. Mengetahui cara pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.
  - b. Mengetahui apakah nilai-nilai demokrasi sudah terakomodasi di dalam penetapan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta, walaupun dengan tidak dilaksanakannya Pemilukada Gubernur secara langsung.
2. Tujuan Subjektif.
  - a. Melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian dan penulisan.
  - b. Memperoleh serta mengembangkan pemahaman aspek Hukum Tata Negara (HTN) dalam teori maupun praktek.
  - c. Untuk memperoleh data yang selengkap-lengkapny sebagai bahan dalam melakukan penyusunan penulisan hukum guna memenuhi syarat untuk menyelesaikan studi S-1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan perkembangan dan pengembangan ilmu hukum khususnya ilmu Hukum Tata Negara (HTN) yang berkenaan dengan masalah pemilihan Kepala Daerah (Gubernur) secara

langsung dan keistimewaan Yogyakarta, serta dapat bermanfaat dalam mengadakan penelitian yang sejenis untuk periode selanjutnya, dan juga sebagai pedoman penelitian yang lain.

## **F. Metode Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ilmiah metode penelitian merupakan suatu faktor yang sangat penting. Suatu penelitian dapat dipercaya kebenarannya apabila dengan metode penelitian yang tepat. Dengan metode penelitian yang tepat akan mempermudah mendapatkan data sesuai dengan tujuan penelitian, juga mempermudah pengembangan data guna memperlancar penulisan ini.

Agar terlaksana maksimal maka penelitian mempergunakan beberapa metode penelitian sebagai berikut:

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah jenis penelitian yang bersifat deskriptif analisis. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan norma-norma hukum positif yang berlaku di Indonesia beserta aspek politik yang melatarbelakangi norma hukum positif, dan juga menganalisis faktor-faktor yang ada.

### **2. Metode Pendekatan**

Penelitian yang dilaksanakan penulis menggunakan metode pendekatan *doktrinal* yang bersifat *normatif*.<sup>12</sup> Hal ini dikarenakan

---

<sup>12</sup> Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, *Metode Penelitian Hukum (Bahan Kuliah MPH)*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2004, hal 6.

permasalahan yang coba diangkat penulis timbul dari berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dimana di dalam penelitian ini penulis akan meneliti Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berkenaan dengan Pemilukada (Gubernur) secara langsung yang akan diberlakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

### 3. Jenis Data

Penelitian ini bersifat studi kepustakaan dimana penelitian dengan mengkaji informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif. Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

#### 1) Bahan hukum primer meliputi:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen;
- c) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- d) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pengganti UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta;

- e) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

## 2) Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder meliputi literature-literature seperti buku-buku, majalah, karya ilmiah, maupun artikel-artikel serta hasil pendapat orang lain yang terkait dengan permasalahan dan menunjang penelitian yang dilakukan.

## 3) Bahan hukum tertier

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primair dan bahan hukum sekunder, yang berupa antara lain kamus, ensiklopedia, dsb.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan (*Library Research*) yaitu merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mencari, mencatat, menginventerisasi dan mempelajari buku-buku literatur, perundang-undangan, hasil penelitian terdahulu, dan dokumentasi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, yaitu pemilihan kepala daerah (gubernur) dan keistimewaan Yogyakarta.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995, hal 13 -14.

## 5. Metode Analisis Data

Tujuan analisis data dalam penelitian adalah untuk menyempitkan dan membatasi data sehingga menjadi data yang tersusun secara baik dan menghasilkan jawaban guna memecahkan masalah-masalah yang dikemukakan di atas.

Data awal yang telah diperoleh tentunya masih bersifat mentah belum dapat diambil sebuah kesimpulan yang dapat menjelaskan tentang obyek kajian penelitian untuk dapat diambil sebuah kesimpulan maka perlu analisis, yaitu dengan cara memaknai dan mengkaji data tersebut sebagai bahan pertimbangan bagi penarikan kesimpulan. Analisis data pada penelitian mengandung tiga proses yaitu reduksi data, penyamaran data dan penarikan kesimpulan.<sup>14</sup>

Reduksi data adalah proses pemadatan dengan kerangka konseptual, seleksi, penyederhanaan, dan abstraksi dari *fieldnote*. Penyamaran data adalah suatu realita organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan penelitian dapat dilakukan, sajian data dapat meliputi berbagai jenis *matriks*, gambar atau skema, jaringan kerja, kaitan kegiatan dan juga *variable*. Kesimpulan dan verifikasi yaitu dalam pengumpulan data penulis harus sudah memahami arti berbagai hal yang ditemui, dengan melakukan pencatatan, peraturan-peraturan, pola-pola,

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984, hal 250

pertanyaan-pertanyaan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, arahan sebab akibat dan berbagai preposisi kesimpulan yang diverifikasi.<sup>15</sup>

Ketiga komponen tersebut (proses analisis interaktif) dimulai pada waktu pengumpulan data penelitian, peneliti membuat reduksi data dan penyamaran data. Setelah pengumpulan data selesai, tahap selanjutnya peneliti mulai melakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan memverifikasi berdasarkan apa yang terdapat dalam sajian data. Aktifitas yang dilakukan dengan siklus antara komponen-komponen tersebut akan mendapatkan data yang benar-benar mewakili dan sesuai dengan masalah yang diteliti.

## **G. Sistematika Skripsi**

Penulisan skripsi ini terdiri atas empat (4) Bab yang disusun secara sistematis, dimana antara Bab saling berkaitan sehingga merupakan suatu rangkaian yang berkesinambungan, adapun sistematika dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

Bab I adalah pendahuluan yang berisikan gambaran singkat mengenai keseluruhan isi skripsi yang terdiri dari latar belakang, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II adalah tinjauan pustaka yang berisikan uraian dasar teori dari penulisan ini, yaitu meliputi tinjauan umum tentang keistimewaan Provinsi

---

<sup>15</sup> H.B. Sutopo, *Metode penelitian Kualitatif*, Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2002, hal 8.

Daerah Istimewa Yogyakarta, tinjauan umum mengenai demokrasi, dan tinjauan umum tentang Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah) di Indonesia, tinjauan umum tentang Pemilihan Umum (Pemilu), serta tinjauan umum tentang Pemilukada.

Bab III adalah hasil penelitian dan pembahasan, dimana penulis akan mengurai dan membahas serta menganalisa cara pengisian jabatan kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta, dan menganalisa apakah nilai-nilai demokrasi sudah terakomodasi di dalam penetapan Kepala Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta, walaupun di dalam mekanisme pemilihan kepala daerahnya (gubernur) tidak melalui Pemilukada.

Bab IV adalah kesimpulan dan saran, dimana berisi kesimpulan dan uraian pada bab-bab terdahulu, serta saran yaitu gambaran tentang suksesi kepala daerah (gubernur) yang ideal bagi Yogyakarta, dengan mempertimbangkan sejarah Yogyakarta, nilai-nilai yang hidup di masyarakat Yogyakarta, dan konstitusi Negara Republik Indonesia serta demi terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat Yogyakarta, dan terpeliharanya nilai-nilai serta tradisi di Yogyakarta sebagai pelindung budaya Jawa yang menjadi penutup.