



SKRIPSI

**PENETAPAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
TERHADAP PENERAPAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI  
NOMOR 42/PUU-XIV/2016**

***GOVERNOR INAGURATION OF EXTRAORDINARY REGION OF  
YOGYAKARTA ON THE IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL  
COURT VERDICT NUMBER 42/PUU-XIV/2016***

Disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan Gelar Sarjana Hukum pada  
Fakultas Hukum  
Universitas Jember

Nama: Tom Ardy Briananda

NIM: 120710101394

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2017



SKRIPSI

**PENETAPAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
TERHADAP PENERAPAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI  
NOMOR 42/PUU-XIV/2016  
*GOVERNOR INAGURATION OF EXTRAORDINARY REGION OF  
YOGYAKARTA ON THE IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL  
COURT VERDICT NUMBER 42/PUU-XIV/2016***

Disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan Gelar Sarjana Hukum pada  
Fakultas Hukum  
Universitas Jember

Nama: Tom Ardy Briananda

NIM: 120710101394

KEMENTRIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2017

**MOTTO**

*“Manusia percaya, bahwa dia dapat membikin apa saja, tetapi tidak tahu harus  
menciptakan apa.”*

kutipan dari buku Ortega Y Gasset yang berjudul *The Revolt of the Masses*<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> Lubis, Mochtar, *Catatan Perang Korea*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia: Jakarta, 2010, hal. 3

### PERSEMBAHAN

Saya persembahkan skripsi ini kepada:

1. Kepada kedua orang tua saya yakni, Ayah saya (Drs. Tri Tulus Tjahjorinekso) dan Ibu saya (Winarningsih), yang telah berjuang demi masa depan saya dan telah mendukung saya hingga sekarang.
2. Guru-guru saya sejak saya taman kanak-kanak (TK Cahaya Jember), sekolah dasar (SDN Kebonsari 7 Jember, SDN Ajung 2 Kalisat, SDN Ardyrejo 1 Situbondo, SD Nasional Kalisat), sekolah menengah pertama (SMPN 2 Kalisat), sekolah menengah atas (SMAN Kalisat) serta dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya hormati, yang telah memberikan ilmu dan membimbing penulis hingga menjadi seperti ini.
3. Almamater Universitas Jember yang penulis banggakan.

**PENETAPAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
TERHADAP PENERAPAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI  
NOMOR 42/PUU-XIV/2016**

***GOVERNOR INAGURATION OF EXTRAORDINARY REGION OF  
YOGYAKARTA ON THE IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL  
COURT VERDICT NUMBER 42/PUU-XIV/2016***

**SKRIPSI**

Disusun sebagai salah satu syarat memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada  
Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Jember

Nama: Tom Ardy Briananda

NIM: 120710101394

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2017

**SKRIPSI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 20 OKTOBER 2017**

**Oleh:**

**Pembimbing Utama**

**Antikowati, S.H., M.H.**  
NIP. 196112021988022001

**Pembimbing Anggota**

**Rosita Indrayati, S.H., M.H.**  
NIP. 1978053120055012001

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul:

**PENETAPAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
TERHADAP PENERAPAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI  
NOMOR 42/PUU-XIV/2016**

Oleh:

**Tom Ardy Briananda**  
**NIM. 120710101394**

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Anggota**

**Antikowati, S.H., M.H.**  
**NIP. 196112021988022001**

**Rosita Indrayati, S.H., M.H.**  
**NIP. 1978053120055012001**

Mengesahkan:

Kementrian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi

Universitas Jember

Fakultas Hukum

**Dekan,**

**Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.**  
**NIP. 197409221999031003**

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI SKRIPSI**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

hari : Senin

tanggal : 23

bulan : Oktober

tahun : 2017

Diterima oleh panitia penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

**Panitia Penguji:**

**Ketua**

**Sekretaris**

**Eddy Mulvono, S.H., M.Hum.**  
NIP. 196802191992011001

**Iwan Rachmat S., S.H., M.H.**  
NIP. 197004101998021001

**Anggota Penguji:**

**Antikowati, S.H., M.H.**  
NIP. 196112021988022001

**Rosita Indrayati, S.H., M.H.**  
NIP. 1978053120055012001

**PERNYATAAN**

Saya sebagai penulis bertandatangan dibawah ini:

Nama : Tom Ardy Briananda

NIM : 120710101394

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul **“PENETAPAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP PENERAPAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 42/PUU-XIV/2016”** adalah benar-benar karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 20 Oktober 2017  
Yang menyatakan

**Tom Ardy Briananda**  
**NIM. 120710101394**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama mari kita panjatkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan kesehatan, dan kekuatan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul: **PENETAPAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP PENERAPAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 42/PUU-XIV/2016** yang disusun guna memenuhi salah satu syarat menyelesaikan program studi ilmu hukum dan mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Puji syukur selalu kita naikan bagi kemuliaan Tuhan Yang Maha Pengasih yang selalu memberikan kasihnya bagi seluruh dunia.

Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada:

1. Ibu Antikowati, S.H., M.H. selaku pembimbing utama skripsi ini, yang telah meluangkan waktu dan tenaga dan fikiran untuk mendidik dan membimbing kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
2. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H. selaku pembimbing anggota skripsi ini, yang telah banyak meluangkan waktu, tenaga, dan fikiran dengan penuh kesabaran untuk mendidik dan membimbing kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
3. Bapak Eddy Mulyono, S.H., M.Hum. selaku ketua panitia penguji;
4. Bapak Iwan Rachmat Soetjono, S.H., M.H. selaku sekretaris panitia penguji;
5. Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Dr. Dyah Octorina Susanti, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember dan Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Seluruh dosen dan juga karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember;
8. Ayahku Bapak Tri Tulus Tjahjorinekso dan Ibuku ibu Winarningsih tercinta atas seluruh cinta dan kasih sayang, pengorbanan, kesabaran, dukungan dan bimbingan untuk penulis tetap bersabar, berjuang dan berdoa dalam menjalani setiap langkah kehidupan;
9. Seluruh keluarga dan sanak saudaraku yang ada di Jember dan diluar kota;
10. Teman-temanku KKN 65 Sukosari Lor Gelombang II Tahun 2016, yang telah berjuang bersama dan memberikan pengalaman kepada penulis;

11. Teman-temanku Unit Kegiatan Mahasiswa Kerohanian Kristen, yang telah memberi banyak arti dalam perjalanan perkuliahan penulis;
12. Semua pihak yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini;
13. Tiada balas jasa yang dapat penulis berikan kecuali doa semoga amal dan kebbaikannya mendapatkan balasan dari Tuhan Yang Maha Esa. Penulis juga menerima saran dan kritik dari semua pihak demi kesempurnaan kripsi ini. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi semua pihak.

Jember, 20 Oktober 2017

Penulis



## RINGKASAN

Indonesia sebagai negara yang demokratis dalam menjalankan pemerintahan daerahnya haruslah juga memperhatikan tegaknya asas-asas demokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahannya, dimana tidak terlepas dari hal tersebut juga bagi daerah-daerah yang memiliki status istimewa dimata hukum seperti halnya daerah Istimewa Yogyakarta yang mana keistimewaannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan diaturnya pada pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”, yang mana kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun dalam hal pemberian kewenangan istimewa ini dalam pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini telah menyimpangi norma yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sehingga dengan demikian memerlukan suatu kajian terhadap pemberlakuan pasal *a quo*.

Tujuan penulisan ini ada tiga hal, yang pertama untuk memahami *ratio decidendi* hakim konstitusi dalam menolak permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIV/2016. Kedua untuk memahami Kedemokratisan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menetapkan gubernur dan wakil gubernurnya. Dan yang ketiga memahami makna dari nilai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sejatinya baik bagi Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri ataupun bagi daerah lain.

Metode penelitian mutlak dilakukan untuk menyusun karya tulis yang bersifat ilmiah agar analisis terhadap objek studi dapat dijalankan sesuai dengan prosedur yang benar sehingga kesimpulan akhir yang didapat mendekati

kebenaran objektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Tipe penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian hukum, sedangkan penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Sumber-sumber hukum dalam penelitian ini berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, serta untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, penulis menggunakan metode analisis bahan hukum kualitatif.

Adapun kesimpulan dari penulisan, bahwa dalam peraturan perundang-undangan terkait keistimewaan DIY yang memperlihatkan adanya pemerintahan monarkhi dalam pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, seperti pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur tentang penetapan langsung pada tahta Sri Sultan Hamengku Buwono dan tahta Adipati Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur yang akan menjabat selanjutnya. Selain hal tersebut masa jabatan yang dimiliki tidak terbatas pada periodisasi dua kali masa jabatan lima tahun yang sebagaimana ditetapkan pada pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun penyimpangan atas periodisasi dan hal-hal istimewa ini berkaitan dengan berlakunya *lex specialis derogat lex generali* yang membuat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan suatu status istimewa di mata hukum, akan tetapi tak terlepas dari hal tersebut penulis menilai pemberlakuan pasal 18 ayat (1) jo. pasal 23 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta telah menyimpangi norma yang lebih tinggi yaitu pasal 18 ayat (4) jo. pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatur bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis,” yang mana dalam hal ini suatu *lex inferiori* telah menyimpangi *lex superior*-nya. Sehingga penulis memandang hal ini memerlukan kajian ulang yang mendalam untuk dapat menemukan nilai sebenarnya dari keistimewaan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta.

**DAFTAR ISI**

HALAMAN SAMPUL DEPAN .....	i
HALAMAN SAMPUL DALAM .....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR .....	v
HALAMAN PERSETUJUAN .....	vi
HALAMAN PENGESAHAN .....	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI .....	viii
HALAMAN ORISINALITAS .....	ix
UCAPAN TERIMAKASIH .....	x
HALAMAN RINGKASAN .....	xi
DAFTAR ISI .....	xiv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	5
1.3.1 Tujuan Umum .....	5
1.3.2 Tujuan Khusus .....	6
1.4 Metode Penelitian .....	6
1.4.1 Tipe Penelitian .....	7
1.4.2 Pendekatan Penelitian .....	8
1.4.3 Bahan Hukum .....	9
a. Bahan Hukum Primer .....	9
b. Bahan Hukum Sekunder .....	10

1.4.4 Analisis Bahan Hukum.....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>12</b>
2.1 Demokrasi dalam Bernegara.....	12
2.1.1 Macam-Macam Demokrasi dalam Bernegara.....	13
2.1.2 Demokrasi Yang Dianut Indonesia Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	17
2.1.3 Implementasi Demokrasi Pancasila Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah.....	19
2.2 Keistimewaan Yang Diberikan Pada Daerah Istimewa Yogyakarta.....	21
2.2.1 Otonomi Yang Dapat Diberikan Kepada Suatu Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	22
2.2.2 Keistimewaan Otonomi Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	26
2.3 Kewenangan Untuk Melaksanakan Penetapan Gubernur Di Daerah Istimewa Yogyakarta.....	28
2.3.1 Landasan Konstitusional Pelaksanaan Penetapan Gubernur Di Daerah Istimewa Yogyakarta.....	29
2.3.2 Pelaksanaan Penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	30
2.4 Hubungan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Terkait Dengan Undang- Undang Diatasnya Dan Yang Setingkat.....	33
2.5 Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Konstitusi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	35
<b>BAB III PEMBAHASAN.....</b>	<b>37</b>
3.1 Azas Demokrasi dan Konstitusi Dalam Sistem Penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.....	37
3.1.1 Azas Demokrasi Dalam Pelaksanaan Penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.....	38

3.1.2 Sistem Penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ..	41
3.2 Implikasi Penetapan Gubernur terhadap Pelaksanaan Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.....	44
3.3 Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIV/2016 dengan Keistimewaan dari Daerah Istimewa Yogyakarta dan Bagi Daerah-Daerah Lain yang Memiliki Status Istimewa ataupun Khusus sesuai Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku.....	46
3.3.1 Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIV/2016 bagi Daerah Istimewa Yogyakarta.....	49
3.3.2 Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIV/2016 terhadap Daerah Lain Pada Umumnya .....	52
BAB IV PENUTUP .....	54
4.1 Kesimpulan.....	54
4.2 Saran.....	55
DAFTAR PUSTAKA.....	56
LAMPIRAN (Putusan Nomor 42/PUU-XIV/2016).....	57

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia adalah negara dengan sistem pemerintahan republik konstitualisme.<sup>1</sup> Maksudnya adalah bahwa negara Indonesia adalah negara yang melaksanakan segala urusan pemerintahannya berdasarkan hukum dasar yang dianut, dimana pada negara Indonesia yang menjadi hukum dasar adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa pemerintahan Indonesia terbagi dalam berbagai daerah provinsi, kabupaten dan kota yang masing-masing dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis sesuai dengan bunyi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Berbeda dengan daerah-daerah lain yang kepala daerahnya dipilih secara demokratis Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan daerah yang memperoleh hak-hak istimewa berdasarkan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” sehingga dalam praktik pemerintahannya Daerah Istimewa Yogyakarta dapat mengangkat kepala daerahnya tanpa harus melewati proses pemilihan umum sebagai bentuk keistimewaan yang dipilih oleh pemerintahan Yogyakarta. Hal ini jelas dapat dipahami dengan melihat dasar-dasar historis dan yuridis yang dimiliki Kabupaten Yogyakarta bahkan jauh sebelum Indonesia merdeka. Namun melihat bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem demokrasi yang tercermin dari kewajiban untuk melakukan pemilihan umum baik dalam memilih Presiden ataupun Kepala Daerah sesuai Pasal 18 ayat (4) jo. Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 maka dewasa ini sistem penetapan yang dicantumkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dianggap kurang relevan dan cenderung mengingkari sistem demokrasi yang dianut dalam

---

<sup>1</sup> Kansil, C.S.T., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 1995, hlm. 22 dan hlm. 37

konstitusi, meskipun mengingat jasa yang sudah diberikan dan landasan hukum yang kuat saat masa-masa penjajahan.

Terkait hal tersebut ternyata juga menuai suatu sengketa dimana dalam sengketa tersebut diajukan suatu permohonan pengujian pada Mahkamah Konstitusi yang memohon agar UU Nomor 13 Tahun 2012 di uji kembali karena dengan menerapkan peraturan terutama pada Pasal 18 ayat (1) huruf c yang mengatur bahwa salah satu persyaratan untuk menjadi calon Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta harus bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan untuk Wakil Gubenurnya harus bertahta sebagai Adipati Paku Alam, maka akan menyimpangi pengaturan pada Pasal 28D UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam pemerintahan. Yang dalam permohonannya berkenaan dengan sistem penetapan Gubernur untuk Daerah Istimewa Yogyakarta yang diangkat secara langsung tanpa adanya suatu pesta demokrasi terlebih dahulu. Selain itu dalam Undang-Undang tersebut juga mengatur bahwa khusus bagi Gubenur Daerah Yogyakarta tidak berlaku adanya suatu batasan lima tahun jabatan dalam menjabat Gubernur sehingga menimbulkan adanya pemerintahan monarkhi dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi konstitusional. Namun dalam putusannya MK menolak permohonan pengujian dari pemohon tersebut dengan pertimbangan bahwa pemohon tidak memiliki *legal standing* karena bukan sebagai calon kepala daerah dalam pemilihan Gubernur Yogyakarta pada saat itu. Dimana apabila kita membahas mengenai *legal standing* dalam perkara pengujian undang-undang oleh MK pada Pasal 51 ayat (1) UU MK yang menyatakan bahwa yang dimaksud sebagai pemohon dalam acara pengujian undang-undang adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: a. perorangan warga negara Indonesia; b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; c. badan hukum publik atau privat atau; d. lembaga negara. Dan mengenai hak konstitusional sendiri apabila kita merujuk pada penjelasan dari UU MK tersebut maka yang dimaksud dengan hak konstitusional

adalah hak-hak yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, dari pengertian ini pemohon mendasarkan hak konstitusionalnya pada Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan,” sehingga apabila kita melihat ketentuan diatas dikaitkan dengan permohonan yang diajukan atas dasar hak untuk dapat ikut serta dalam pemerintahan yang di atur dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 maka ditemukan adanya suatu perbedaan pendapat dengan putusan mahkamah konstitusi nomor 42/PUU-XIV/2016 tersebut.

Namun apabila kita kembali pada dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yaitu Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang, dan juga pada Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur tentang otonomi yang dimiliki oleh setiap daerah, maka perlu dijadikan suatu pertanyaan tentang seberapa jauhkah atau seberapa luaskah otonomi yang dimiliki dari tiap-tiap daerahnya terutama kepada daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Dimana apabila kita melihat dari status hukum yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta yang diberi otonomi pada daerahnya untuk menjalankan suatu pemerintahan yang bercorak monarki yang tercermin dari kebebasan bagi penguasa tunggalnya yang dapat memerintah tanpa adanya batas waktu lima tahun menjabat.<sup>2</sup> Atau kita juga harus mencari pemahaman dari intepretasi yang dilakukan oleh pembuat UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri terkait dengan hal adanya keistimewaan dari pemerintahan daerah yang khusus tersebut.

Kembali pada masalah demokrasi, salah satu dari ciri negara demokrasi adalah dilakukannya pemilihan umum dalam rangka melakukan pemilihan atas kepala pemerintahannya dimana setiap warga negara Indonesia dapat mencalonkan diri untuk ikut berkompetisi sebagai calon dari kepala pemerintahan tersebut baik pusat maupun daerah. Dalam hal ini sebagai daerah yang memiliki

---

<sup>2</sup> Baca Pasal 25 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339)

otonomi yang istimewa seperti Yogyakarta dapat memiliki kebebasan dalam mengangkat kepala daerahnya bukan melalui pemilihan umum namun melalui penetapan dan hanya dapat diikuti oleh yang menjabat sebagai Hamengku Buwono dan Paku Alam bagi wakilnya sesuai dengan Pasal 18 huruf c Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Apabila hal ini dilihat dari ciri negara yang demokratis maka akan bertentangan atau kurang relevan karena tidak adanya kebebasan bagi rakyatnya untuk memilih sendiri pemimpinnya dan harus tunduk pada sistem pemerintahan yang cenderung monarki.<sup>3</sup> Berbeda dengan negara yang bersifat demokratis konstitusional seperti Indonesia yang mana oleh Prof. Widodo dalam bukunya menuliskan bahwa dalam konsep negara demokratik konstitusional memiliki kriteria sekurang-kurangnya adalah, “*Kesatu*, memiliki seperangkat aturan hukum yang baik dan memadai tentang partai politik dan sistem pemilihan umum yang digunakan untuk memilih wakil-wakil rakyat, dan untuk mengisi jabatan-jabatan publik (*publiek ambten*) secara demokratis. *Kedua*, memiliki partai politik sesuai dengan ideologi negara dan konstitusi atau undang-undang dasar. *Ketiga*, sistem penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis, konstitusional, jujur dan adil. *Keempat*, sistem pengawasan penyelenggaraan pemilihan umum yang baik. *Kelima*, pengaturan tentang peradilan partai politik dan peradilan pemilihan umum yang baik.” Namun apabila kita lihat pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tidak memuat tentang adanya pemilihan umum ataupun pengawasannya yang merupakan suatu unsur yang penting dalam suatu negara demokratis konstitusional. Hal tersebut memang harus dikembalikan kembali pada dasar sejarah dan yuridis dari pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta pada masa proklamasi ataupun masa penjajahan. Namun melihat berkembangnya masyarakat dan dunia seturut perkembangan jaman sehingga menuntut hukum juga terus berkembang sesuai dengan perkembangan jaman, apakah sistem monarki yang diterapkan di daerah istimewa Yogyakarta masih relevan untuk diterapkan?

---

<sup>3</sup> Baca Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

## 1.2 Rumusan Masalah

Adapun dari latar belakang dari skripsi ini yang menjadi rumusan masalah pada skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tidak bertentangan dengan konstitusi dan demokrasi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia?
2. Apakah implikasi hukum terkait penetapan Gubernur terhadap pelaksanaan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta ?
3. Apakah relevansinya putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta juga dapat diterapkan di daerah lain yang memiliki keistimewaan?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam hal ini meliputi tujuan umum dan tujuan khusus, yang diuraikan sebagai berikut :

### 1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum yang hendak diperoleh dalam penyusunan skripsi ini meliputi beberapa hal, antara lain :

- a. Melengkapi dan memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember
- b. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan fakta hukum yang terjadi dimasyarakat umum
- c. Memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum dan bagi kalangan akademis terutama para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

### 1.3.2 Tujuan Khusus

Selanjutnya adalah tujuan khusus dari penyusunan skripsi ini yang meliputi beberapa hal, antara lain:

- a. Mengetahui dan memahami pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) hakim konstitusi dalam menolak permohonan pengujian undang-undang Daerah Istimewa Yogyakarta tentang penetapan gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Memahami dan mengetahui kedemokratisan undang-undang daerah istimewa yogyakarta dalam menetapkan gubernur dan status jabatan gubernur tersebut selama masa jabatannya
- c. Memahami makna dari nilai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sejatinya baik bagi Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri ataupun bagi daerah lain

### 1.4 Metode Penelitian

Menurut Khusbal Vibhute dan Filipos Aynalem penelitian hukum adalah penelitian sistematis yang diarahkan untuk meningkatkan sejumlah pengetahuan hukum dalam bidang hukum tertentu, yang mana lebih lanjut dijelaskan bahwa penelitian hukum adalah untuk menemukan hukum mengenai suatu fakta tertentu menggunakan peraturan-peraturan dan putusan pengadilan untuk memperoleh jawaban atas isu yang diajukan.<sup>4</sup> Dari pengertian atas penelitian hukum di atas kita dapat mengatakan bahwa penelitian hukum memiliki tujuan untuk memperoleh fakta hukum atas suatu isu hukum tertentu.

Adapun dalam melaksanakan penelitian tersebut haruslah menggunakan metode-metode tertentu untuk dapat menyimpulkan suatu jawaban dari data yang telah diperoleh dan diolah, dimana metode tersebut harus disesuaikan dengan topic dari penelitian tersebut.<sup>5</sup> Maka untuk seorang peneliti dituntut untuk menguasai metodologi yang akan digunakan dalam melakukan penelitian tersebut.

---

<sup>4</sup> Octorina Susanti, Dyah & Efendi, A'an, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 3-4

<sup>5</sup> *Ibid.* hlm. 23

Kata metodologi sendiri berasal dari kata “metodos” dan “logos” yang berarti “jalan ke”, yang menurut Soerjono Soekanto menyangkut penelitian hukum kata metodologi dapat berarti: 1. Logika dari penelitian ilmiah; 2. Studi terhadap prosedur dan teknik penelitian; 3. Suatu sistem dari prosedur dan teknik penelitian.<sup>6</sup> Maka dari pengertian tersebut dalam melakukan penelitian pada objek kajian yang berupa Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 42/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta maka, penulis akan menggunakan metode penelitian dengan merujuk pada pendapat Soemitro tentang penelitian hukum yang dibagi menjadi dua metode yaitu penelitian hukum *socio-legal* dan penelitian hukum normatif.<sup>7</sup> Dimana dalam skripsi ini penulis akan menggunakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan mengkaji bahan pustaka dan data sekunder.<sup>8</sup>

#### 1.4.1 Tipe Penelitian

Berkaitan dengan tipe dari penelitian ini dimana tipe penelitian tersebut terbagi dalam tiga yaitu pertama adalah penelitian eksploratif, yaitu suatu penelitian yang diperuntukan memperoleh suatu keterangan, penjelasan dan data mengenai hal-hal yang belum diketahui; kedua adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang diperuntukan menjelaskan atau melukiskan suatu hal tertentu pada saat tertentu seperti permasalahan tentang kesadaran hukum pada masyarakat; ketiga adalah penelitian eksplanatoir, yaitu suatu penelitian yang diperuntukan dalam menerangkan, memperkuat, memnguji ataupun menolak suatu teori serta hipotesa-hipotesa dari penelitian terdahulu.<sup>9</sup> Berkenaan dengan penelitian yang menggunakan objek penelitian berupa putusan mahkamah konstitusi, maka penulis akan menggunakan tipe penelitian eksplanatoir untuk dapat menguji serta

---

<sup>6</sup> Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar grafika, 1996, hlm. 17

<sup>7</sup> Utsman Sabian, *Metodologi Penelitian Hukum Progressif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm. 2

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 4

<sup>9</sup> Waluyo, Bambang, *loc. cit.*

menjelaskan permasalahan yang digugat dalam putusan tersebut terhadap fakta hukum yang ada terkait dengan *ratio decidendi* dalam putusan hakim.

#### 1.4.2 Pendekatan Penelitian

Adapun dalam melakukan penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan untuk dapat mengenali permasalahan/isu hukum yang sedang diangkat dalam penelitian tersebut. Adapun yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan-pendekatan yang relevan bagi topik bahasan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Pendekatan yang pertama adalah pendekatan perundang-undangan yaitu pendekatan yang dilakukan dengan melakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan isu hukum yang diangkat.<sup>10</sup> Dimana dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan ini dengan merujuk pada peraturan-peraturan tentang gubernur serta pengangkatannya ataupun peraturan-peraturan yang bersangkutan paut.
2. Pendekatan yang kedua yang akan digunakan oleh penulis adalah pendekatan konseptual yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan merujuk pada doktrin-doktrin hukum dan pandangan-pandangan para sarjana hukum yang berkaitan dengan topik bahasan.<sup>11</sup>
3. Pendekatan yang ketiga yang akan penulis gunakan adalah pendekatan kasus dengan menggunakan bahan hukum berupa putusan hakim konstitusi.<sup>12</sup> Dalam melakukan pendekatan kasus penulis tidak hanya merujuk pada putusan hakim yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini namun juga akan menggunakan putusan-putusan yang berkaitan dengan pembahasan pada tiap-tiap bab maupun subbabnya.
4. Pendekatan selanjutnya yang akan digunakan adalah pendekatan historis yang dilakukan dengan mencari alasan dari terbentuknya aturan hukum terkait

---

<sup>10</sup> Octorina Susanti, Dyah & Efendi, A'an, *op. cit.* hlm. 110

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm. 115

<sup>12</sup> *Ibid.* hlm. 119

dengan melihat pada sejarah bangsa yang berkaitan dengan pembentukan peraturan tersebut.<sup>13</sup>

### 1.4.3 Bahan Hukum

Dalam penelitian kepentingan untuk mendapatkan suatu jawaban atas suatu isu hukum yang diangkat merupakan salah satu tujuannya.<sup>14</sup> Dimana dalam rangka mendapatkan jawaban dari masalah atau isu hukum tersebut maka diperlukan adanya bahan hukum sebagai sumber yang digunakan sekaligus sebagai rujukan dalam melakukan penelitian hukum. Yang mana menurut Sue Milne dan Kay Tucker membagi badan hukum menjadi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum primer berupa “*the laws created by parliament dan court*” (bersifat *authoratif*) dan bahan hukum sekunder berupa “*index, digest, encyclopedias of law, written commentary of the law, by jurist, academicz, practicioners and law reform bodies, on formof text, report and articles journal.*”<sup>15</sup> Dimana dalam melakukan penelitian ini penulis memutuskan untuk menggunakan bahan hukum yang relevan dengan objek kajian yang terbagi sebagai berikut :

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang diterbitkan oleh pihak yang berwenang atau pembuat peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan yang *inkracht*.<sup>16</sup> Kembali kepada keperluan dari bahan hukum yang bersifat autoratif maka penulis akan menggunakan baik peraturan perundangan-undangan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246); Undang-

---

<sup>13</sup> *Ibid.* hlm. 126

<sup>14</sup> *Ibid.* hlm. 48

<sup>15</sup> *Ibid.* hlm. 49

<sup>16</sup> *Ibid.* hlm. 53

Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339); Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), dan putusan terkait yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 42/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>17</sup>

#### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder penting dalam suatu penelitian hukum, yang mana menurut Bruce Bott dan Ruth Talbot-Stoke yang menggambarkan dari betapa sulitnya untuk memahami bahan hukum primer apabila tidak dimulai dengan membaca pengetahuan di sekitar bahan hukum primer tersebut yang berbentuk pendapat-pendapat para sarjana dalam bentuk jurnal dan literatur hukum yang relevan dalam membahas permasalahan disekitar peraturan atau putusan terkait.<sup>18</sup> Begitupula terkait dengan penelitian ini penulis akan menggunakan sumber-sumber literatur dan pendapat sarjana dalam jurnal hukum yang relevan dalam membahas tiap-tiap isu hukum yang diangkat dan juga putusan terkait sebagai bahan hukum sekunder.<sup>19</sup>

#### **1.4.4 Analisis Bahan Hukum**

Dalam kaitannya dengan penelitian ini penulis melakukan pengolahan data menggunakan metode kualitatif yang mengutamakan penggunaan teori dan pengamatan terhadap objek kajiannya.<sup>20</sup> Selain itu dalam menganalisa bahan-bahan baik yang berbentuk bahan non-hukum yang terkumpul dan bahan hukum yang berkaitan untuk dapat dijadikan sumber dalam penelitian ini penulis akan

---

<sup>17</sup> Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006, hlm. 141 dan 154

<sup>18</sup> Octorina Susanti, Dyah & Efendi, A'an, *op. cit.* hlm. 88

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm. 87

<sup>20</sup> Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2004, hlm. 20

menggunakan metode analisa deduktif dengan cara menarik kesimpulan dari bahan-bahan yang ada untuk mendapat suatu jawaban terhadap isu hukum yang di angkat. Dimana isu hukum itu sendiri menurut William H. Putman adalah “*the issue is the precise legal question raised by the specific fact of the dispute*” yang dibagi menjadi tiga kategori yaitu : 1. *A question of which law applies*, 2. *A question of how of law applies*, dan 3. *A question of whether a law applies at all*.<sup>21</sup> Maka dalam melakukan analisa pada bahan-bahan hukum yang didapat dalam penelitian ini penulis akan:

1. mengidentifikasi fakta hukum yang terdapat dari peraturan perundang-undangan dan fakta-fakta yang beredar dimasyarakat terkait isu hukum terkait,
2. mengkaji dengan membandingkan fakta yang terkumpul terhadap teori-teori yang di keluarkan oleh para sarjana dan juga peraturan dan norma yang lebih tinggi,
3. menarik kesimpulan dari perbandingan yang dikajikan kepada fakta yang terkumpul dalam bentuk argumentasi, dan
4. menarik kesimpulan dari argumentasi-argumentasi yang terkumpul untuk dapat menjawab isu hukum yang diangkat.

---

<sup>21</sup> Octorina Susanti, Dyah & Efendi, A'an, *op. cit.* hlm. 44

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Demokrasi dalam Bernegara

Secara etimologi kata demokrasi berasal dari kata *demos* yang memiliki arti rakyat dan kata *kratien* yang memiliki arti memerintah atau *kratia* yang berarti pemerintah, dimana dewasa ini kata demokrasi lebih dikenal sebagai pemerintahan yang dilakukan, dari, dan demi rakyat.<sup>22</sup> Dalam pengertiannya dari kata demokrasi ini dapat disamaartikan dengan kata kerakyatan, meskipun kedua kata tersebut memiliki beberapa perbedaan dalam unsur dan isinya. Dimana apabila kita merujuk kepada UUD NRI Tahun 1945 kita dapat menemukan persamaan unsur dari kata demokrasi dan kerakyatan yang tercermin dari keikutsertaan hak rakyat dalam menjalankan kegiatan-kegiatan politik.<sup>23</sup> Kata demokrasi sendiri apabila kita bandingkan antara demokrasi kerakyatan dalam UUD NRI Tahun 1945 Negara Indonesia dengan makna dari kata demokrasi dari negara lain maka, akan kita temukan suatu perbedaan dengan pengertian dari kata demokrasi yang dimiliki oleh negara liberal ataupun komunis.<sup>24</sup>

Untuk dapat memahami pengertian kata demokrasi dalam sebuah negara perlu kita telusuri dari awal mulanya terbentuk suatu negara yang berasaskan demokrasi. Tentang awal mula terbentuknya suatu negara demokrasi terdapat suatu teori dari J.J. Rousseau yang mengemukakan suatu teori tentang suatu perjanjian yang dibentuk oleh masyarakat untuk membentuk suatu negara bersama sehingga terbentuk suatu negara yang demokratis, yang kemudian untuk mendukung penyelenggaraannya diperlukan adanya suatu aturan yang berbentuk konstitusi sehingga terbentuklah suatu negara yang demokratis konstitusional seperti negara Indonesia meskipun dalam prakteknya Indonesia bukan dipersatukan oleh suatu perjanjian bersama melainkan oleh adanya penderitaan

---

<sup>22</sup> Pandoyo, S. Toto, *Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, Yogyakarta: Liberty, 1985, hlm. 6

<sup>23</sup> *Ibid.* hlm. 7

<sup>24</sup> *Ibid.*

bersama yang disebabkan oleh penjajah pada masa-masa perang dunia.<sup>25</sup> Berbeda dengan teori perjanjian masyarakat yang dikemukakan oleh J.J. Rousseau yang berujung pada terbentuknya suatu negara demokratis konstitusional, menurut Jhon Locke awal mulanya adalah suatu masyarakat yang terbentuk dari perjanjian adalah suatu masyarakat yang terbentuk karena dalam masyarakat tersebut selalu terjadi peperangan antara satu dengan yang lain, kemudian dari perjanjian tersebut masyarakat berdamai antara satu dengan yang lain dan memilih seorang pemimpin yang bergelar raja yang menjalankan suatu pemerintahan yang bersifat absolut.<sup>26</sup> Kemudian pemerintahan yang dijalankan oleh raja ini dikenal dengan pemerintahan yang monarkhi absolut dimana segala urusan pemerintahan berada ditangan raja yang berperan sebagai pemimpin dari rakyatnya.

Berbeda dengan model pemerintahan monarkhi absolut dalam pemerintahan berbentuk demokrasi konstitusional diakui adanya hak-hak politik milik warga negaranya.<sup>27</sup> Dari kedua teori ini kita dapat menemukan bahwa dari pembentukan suatu negara menimbulkan munculnya bermacam-macam bentuk dari sistem pemerintahan yang dianut oleh negara-negara tersebut. Dalam kaitannya dengan sistem demokrasi juga dikenal berbagai macam sistem demokrasi yang mana hal tersebut dipengaruhi dari ideologi dari bangsa tersebut seperti Indonesia dengan ideologi Pancasila ataupun dari segi pemerintahan yang menjalankan negara tersebut seperti komunisme yang dianut china pada akhir-akhir abad 20.<sup>28</sup>

### 2.1.1 Macam-Macam Demokrasi dalam Bernegara

Pemerintahan yang berpegang pada demokrasi merupakan pemerintahan yang berpegang pada keputusan rakyatnya atau setidaknya mengikut

---

<sup>25</sup> *Ibid.* hlm. 30

<sup>26</sup> *Ibid.* hlm. 30

<sup>27</sup> *Ibid.* hlm. 33

<sup>28</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 242

sertakan rakyatnya dalam pengambilan keputusan kenegaraannya.<sup>29</sup> Hal ini menyebabkan suatu problema lain dimana dalam menggalang opini dari publik itu sendiri yang terdiri dari berbagai macam kalangan dan golongan akan sulit mendapat satu suara yang sama sehingga mulai dikenalnya berbagai macam sistem dalam menggalang opini tersebut. Adapun dalam prakteknya demokrasi terbagi dalam dua macam bentuk terhadap adanya peran dari rakyat secara langsung dalam kehidupan bernegaranya ataupun dengan digantikannya peran rakyat tersebut dengan suatu lembaga perwakilan yang bertugas mewakili rakyat dalam kehidupan politik negara tersebut.

Macam demokrasi yang pertama merupakan bentuk demokrasi yang mengikutsertakan peran rakyat secara langsung dalam menjalankan pemerintahannya, mulai dari pembuatan peraturan perundang-undangan, ataupun pengambilan keputusan-keputusan tertentu. Demokrasi macam ini pertama kali dipraktikkan di kota Athena, Yunani dimana pada saat itu negara Yunani hanyalah sebesar sebuah kota apabila dilihat secara geografis dan penduduknya homogen atau memiliki pola pikir yang sama antara satu dan lainnya dan berjumlah sedikit sehingga masih dimungkinkan untuk melakukan suatu rapat besar yang mengikutsertakan seluruh rakyat dalam negara tersebut yang mana akan sulit untuk dilakukan dewasa ini.<sup>30</sup> Dewasa ini salah satu negara yang masih melakukan praktik demokrasi secara langsung adalah negara Swiss yang menjalankan pemerintahannya dengan adanya keikutsertaan rakyatnya secara langsung dalam lembaga referendum yang bertugas menggalang opini publik terhadap kebijakan ataupun rancangan undang-undang yang diadakan oleh pemerintahnya.<sup>31</sup> Lembaga referendum ini melaksanakan tiga macam referendum dalam prakteknya yaitu referendum wajib, referendum fakultatif, dan referendum option dimana

---

<sup>29</sup> Thalhal, H.M., *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia di Era Reformasi*, Jawa Timur: Fakultas Hukum Bojonegoro, 2003, hlm. 26

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm. 27

<sup>31</sup> Pandoyo, S. Toto, *op.cit.* hlm. 8

ketiganya dilakukan agar rakyat dapat ikut serta menentukan perjalanan bangsanya dalam kehidupan bernegara.<sup>32</sup>

Macam demokrasi yang kedua adalah demokrasi tidak langsung yang dilaksanakan dengan adanya eksistensi suatu lembaga perwakilan yang bertugas menghimpun dan mewakili kepentingan rakyatnya melalui wakil-wakil yang dipilih dalam pemilu, pengangkatan ataupun dengan kombinasi kedua cara tersebut.<sup>33</sup> Dalam praktik politik sebenarnya lembaga ini diberikan hak yang awal mulanya dimiliki oleh rakyat, dimana rakyat melalui wakil-wakil yang berstatus sebagai anggota dari lembaga perwakilan tersebut mewakilkan hak suaranya dalam pemerintahan.<sup>34</sup> Dalam praktiknya keberadaan lembaga perwakilan ini dikenal juga dengan sistem parlemen yang menempatkan wakil-wakil dari masyarakat dalam kamar-kamar untuk memberikan suara mereka terhadap penyelenggaraan pemerintahan, baik dalam mengambil keputusan dalam suatu sidang kenegaraan ataupun pembentukan suatu peraturan. Dari sistem parlemen ini dikenal dua sistem yaitu sistem unikameral yang berarti dalam suatu negara hanya terdapat satu kamar saja sehingga seluruh perwakilan rakyat terkumpul dalam kamar tersebut seperti dalam UUD NRI Tahun 1945 yang hanya mengenal adanya DPR sebagai satu-satunya lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat dan DPRD di tingkat daerah, lalu yang kedua adalah sistem bikameral yaitu suatu sistem yang dalam praktek ketatanegaraannya mengenal dua kamar seperti dalam Konstitusi RIS yang mengenal adanya senat disamping DPR.<sup>35</sup>

Selain kedua macam demoraksi tersebut dalam prakteknya juga memiliki berbagai tipe demokrasi yang menyesuaikan dengan faham atau ideologi yang dianut oleh negara tersebut seperti faham liberal yang dianut oleh Amerika Serikat dan faham pancasila yang dianut oleh Indonesia.<sup>36</sup> Berikut adalah macam-macam tipe demokrasi yang telah mengadaptasi ideologi yang dimiliki oleh masing-

---

<sup>32</sup> *Ibid.* dan Thalhal, H.M., *op. cit.* hlm. 25

<sup>33</sup> Pandoyo, S. Toto, *op. cit.* hlm. 9

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.* hlm. 10

<sup>36</sup> *Ibid.* hlm. 52

masing negara. Pertama merupakan faham demokrasi yang berkembang dari ajaran agama kristiani yang dianut oleh Vatikan yang dipimpin oleh seorang paus. Meskipun Vatikan bukanlah merupakan suatu negara namun dalam prakteknya Vatikan memiliki kekuasaan atas pengikutnya dalam menjalankan ajaran agamanya sehingga dapat disetarakan dengan sebuah negara. Dalam hal ini faham demokrasi kristiani belum pernah di temukan namun dalam pelaksanaannya dapat dilihat akan suatu eksistensi dari faham demokrasi tersebut. Hal ini tercermin dari pelaksanaan yang dilakukan dalam rangka penunjukan paus yang baru yang dilaksanakan dengan demokratis oleh para kardinal, selain itu faham demokratis juga dapat dilihat dari tatacara pembagian atas kekuasaan kepemimpinan gereja Vatikan menjadi Kuria Roma yang terdiri atas 9 kongregasi, 3 pengadilan, 4 sekretariat, 5 instansi masing-masing untuk urusan ekonomi, administrasi dan arsip, 14 dewan dan komisi.<sup>37</sup> Tipe demokrasi yang kedua adalah tipe demokrasi liberal yang dianut oleh negara-negara seperti Amerika Serikat, dimana kata liberal berasal dari kata *libre* yang berarti bebas atau merdeka. Dengan kata lain dapat juga dikatakan bahwa dalam demokrasi ini secara konsepsional kebebasan dalam berbagai bidang sangat menjadi tuntutan rakyatnya, sehingga pemerintah tidak dapat melakukan tindakan apapun terhadap hak tiap-tiap individu.<sup>38</sup> Selanjutnya adalah tipe demokrasi di negara islam, dimana dalam prakteknya pernah ada dan sampai saat ini masih dapat di temukan negara islam.<sup>39</sup> Bahwa dalam ajarannya sendiri islam merupakan ajaran yang demokratis dilihat dari setiap tata cara pengambilan keputusannya yang selalu dilakukan dengan musyawarah dan juga dengan dikenalnya juga *Ulil Amri* dalam Al-Qur'an pada negara islam awal yang mana suatu lembaga *Ulil Amri* bertugas untuk menjalankan kepemimpinan sebagai makhluk Tuhan dalam mengembangkan Agama Islam dan juga untuk bertanggungjawab kepada Tuhan sebagai pelaksanaan Sunnah Nabi.<sup>40</sup> Tipe yang keempat adalah tipe demokrasi rakyat atau

---

<sup>37</sup> *Ibid.* hlm. 53

<sup>38</sup> *Ibid.* hlm. 55

<sup>39</sup> *Ibid.* hlm. 69

<sup>40</sup> *Ibid.* hlm. 67

juga dikenal dengan sebutan demokrasi prolateral, dimana yang dimaksud dengan prolateral berasal dari kata proletarius dalam bahasa latin yang berarti rakyat jelata atau kelas warga negara terendah.<sup>41</sup> Demokrasi prolateral ini disebut juga dengan sebutan demokrasi sentralistik karena dalam pelaksanaan sistem politiknya baik dalam membuat kebijakan dan mengambil suatu keputusan ditentukan oleh penguasa ditingkat pusat meskipun pengumpulan datanya dimulai dari lembaga yang paling rendah yang berturut-turut disampaikan lewat eselon yang lebih tinggi sampai pada lembaga tertinggi yaitu Dewan Pimpinan Partai Komunis.<sup>42</sup> Contoh dari negara yang menganut demokrasi prolateral ini antara lain adalah Republik Rakyat Korea (Negara Korea Utara), Vietnam, Negara Kamboja, Yugoslavia, Cekoslavia, Rumania, dan beberapa negara di kawasan Amerika Latin dan Afrika.

### **2.1.2 Demokrasi yang Dianut Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Indonesia sebagai negara hukum dimana sistem hukumnya menganut sistem eropa kontinental dengan kedaulatan hukum diatas segala hal, mengingat bahwa bangsa ini pernah dijajah selama 3 abad oleh bangsa belanda yang menganut sistem hukum eropa kontinental. Dalam penerapan demokrasi sebagai sistem politik Indonesia harus melandaskan kepada Pancasila yang berperan sebagai *grundnorm* dalam sistem hukum negara.<sup>43</sup> Dan apabila kita melihat dari berbagai macam dan tipe demokrasi yang berkembang dengan mengadopsi faham negaranya, di Indonesia dalam konstitusinya yaitu UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa negara ini menganut suatu paham demokrasi pancasila.<sup>44</sup> Namun sebelum kita memahami pengertian dari demokrasi pancasila maka kita harus mulai dengan memahami dari pancasila yang menjadi dasar falsafah dari demokrasi pancasila.

---

<sup>41</sup> *Ibid.* hlm. 70

<sup>42</sup> *Ibid.* hlm. 71

<sup>43</sup> Thalhal, H.M., *op. cit.* hlm. 40

<sup>44</sup> Tercermin dari tiap-tiap Pasal Undang-Undang dasar yang di dasarkan pada sila-sila Pancasila.

Apabila kita kembali pada sejarah pembentukan konstitusi negara ini, mengingat tanggal 1 Juni 1945 merupakan pertama kalinya negara ini mengenal kata pancasila yang tertuang dalam pidato dari Ir. Soekarno yang menyampaikan pancasila sebagai judul pidatonya sekaligus menjadi dasar falsafah negara ini (*grundnorm*). Yang mana ide pancasila berawal pada sidang B.P.U.P.K.I. pada tanggal 19 Mei 1945 yang mana pada saat itu Mr. Moh. Yamin menyampaikan adanya 5 (lima) peri yang telah menjadi falsafah yang hidup dalam kehidupan bangsa Indonesia bahkan jauh sebelum kemerdekaan. Peri-peri tersebut antara lain adalah peri kebangsaan, peri kemanusiaan, peri ketuhanan, peri kerakyatan, dan peri kesejahteraan rakyat yang mana kemudian pada pidato Ir. Soekarno diperkenalkan menjadi rumusan-rumusan sila yang antara lain adalah kebangsaan Indonesia, internasionalisme atau peri kemanusiaan, mufakat atau demokrasi, kesejahteraan sosial, Ketuhanan yang berkeadaban, yaitu Ketuhanan yang Maha Esa.<sup>45</sup> Namun meskipun pada awalnya diperkenalkan oleh Mr. Moh. Yamin dan Ir. Soekarno sebenarnya pancasila ini telah ada sejak dahulu dalam kebudayaan masyarakat adat di Indonesia yang kemudian digali kembali oleh para pendiri bangsa ini. Hal ini menggambarkan bahwa sebenarnya keberadaan dari faham pancasila itu sendiri telah dilakukan oleh semua pihak dalam bangsa Indonesia sejak dahulu hingga saat ini pun dan dapat kita lihat dalam kehidupan kita sehari-hari.<sup>46</sup> Dalam penerapannya kepada konstitusi bangsa ini Pancasila berperan sebagai *grundnorm* yang menjadi panduan dalam pembentukan konstitusi dari bangsa ini yaitu UUD NRI Tahun 1945 yang mana merupakan *Politiek als Tehniek* bagi bangsa ini.<sup>47</sup>

Mengenai demokrasi pancasila Abu Daud Bursoh menuliskan dalam bukunya bahwa merupakan peningkatan dari demokrasi adat yang dirumuskan sebagai ”berdasarkan faham kekeluargaan dan kegotong royongan serta memelihara kesatuan yang ditujukan kepada mencapai kesejahteraan rakyat

---

<sup>45</sup> H. Busroh, Abu Daud, *Capita Selecta Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Rineka Cipta, 1994, hlm. 2

<sup>46</sup> *Ibid.* hlm. 9

<sup>47</sup> *Ibid.* hlm. 4

dengan landasan-landasan religius menolak etheisme, berkeselimbangan antara individu dan masyarakat atau sebaliknya antara manusia dengan Tuhan lahir batin.”<sup>48</sup> Dari pengertian dari Abu Daud Busroh ini kita mendapat gambaran akan suatu paham yang menghendaki sila-sila dalam pancasila untuk diterapkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Menyangkut kehidupan berbangsa dan bernegara maka perlulah dipahami bahwa dalam penerapannya akan menyangkut seluruh bidang kehidupan, mulai dari ekonomi, sosial, politik, maupun hukum. Dan dalam halnya penerapan dalam kehidupan politik dan hukum pancasila menghendaki untuk dihapuskannya segala macam bentuk diktator yang dilakukan baik oleh perorangan, golongan, maupun kekuasaan tertentu sehingga dapat diciptakan suatu sistem politik yang benar-benar tidak memihak dan adil.<sup>49</sup>

### **2.1.3 Implementasi Demokrasi Pancasila terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Berbicara masalah pelaksanaan otonomi di daerah dengan melandaskan pancasila, perlu ditekankan bahwa otonomi yang dapat diberikan bukan tanpa batas melainkan tetap harus memperhatikan pilar-pilar demokrasi yang membentuk sistem politik negara ini. Adapun pilar-pilar demokrasi yang dituntut dalam suatu negara demokrasi adalah *pertama*, adanya suatu lembaga perwakilan yang dapat menampung aspirasi rakyat; *kedua*, dimana dalam memilih dan menyeleksi pejabat-pejabat pelaksana baik pemerintahan ataupun dalam lembaga perwakilan tersebut dilakukan dengan cara pemilihan umum; *ketiga*, eksistensi partai politik yang diakui oleh pemerintah; *keempat*, adanya lembaga pelaksanaan dan yang bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan rakyat, yang dalam hal ini dikenal dengan lembaga eksekutif.<sup>50</sup> Untuk memahami lebih dalam mengenai keempat pilar berdemokrasi ini akan dijelaskan secara satu-persatu. Pilar yang pertama dalam pelaksanaan demokrasi adalah dalam sebuah negara haruslah dilengkapi dengan adanya lembaga perwakilan yang fungsinya haruslah mampu

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.* hlm. 12 - 13

<sup>50</sup> *Ibid.* hlm. 61

menampung aspirasi rakyatnya. Yang dimaksud dalam hal ini adalah sebuah lembaga yang menjadi representasi dari seluruh lapisan masyarakat yang ada dalam negara tersebut dan bukanlah mewakili kepentingan sebagian kelompok masyarakat saja. Di Indonesia agar dapat mewakili seluruh lapisan masyarakatnya maka muncullah berbagai macam partai politik yang berlatar belakang sebagai kumpulan dari lapisan masyarakat tertentu seperti Golkar yang merupakan representasi dari lapisan masyarakat buruh dan juga ada partai PPP yang merupakan representasi dari lapisan masyarakat agamis. Pilar yang kedua dalam menjalankan demokrasi maka haruslah memilih pemimpin ataupun perwakilan dari rakyatnya dengan cara yang demokratis yaitu dengan cara pelaksanaan pemilihan umum. eksistensi pemilihan umum disini bukan hanya sebagai sarana untuk menentukan pemimpin dari suatu daerah ataupun negara namun juga berfungsi sebagai representatif dari eksistensi suatu kedaulatan yang dipegang oleh rakyatnya.<sup>51</sup> Pilar yang ketiga dalam pelaksanaan demokrasi adalah adanya pengakuan dari negara kepada partai-partai politik yang dalam posisinya di masyarakat merupakan representasi dari lapisan-lapisan masyarakat tertentu yang ada dalam negara tersebut. Pengakuan yang diberikan oleh negara ini akan di tandai dengan keikutsertaan partai politik tersebut dalam pelaksanaan pemerintahan baik dalam mengajukan calon pemimpin ataupun dalam pengambilan putusan pada lembaga-lembaga perwakilan (legislatif) seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan pilar yang terakhir dalam pelaksanaan demokrasi pada suatu negara adalah adanya lembaga yang memegang peran sebagai pelaksana dari keputusan-keputusan yang diambil oleh lembaga legislatif serta pemerintahan dalam negara tersebut. Lembaga yang dimaksud adalah lembaga eksekutif atau lebih di kenal oleh masyarakat dengan sebutan pemerintah dari tataran pusat sampai daerah yang menjalankan pemerintahan dalam negara tersebut.

---

<sup>51</sup> Baca Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246)

Berbicara tentang eksistensi lembaga eksekutif dalam kaitannya dengan adanya keunikan dan kultur budaya pada tiap-tiap daerah maka UUD NRI Tahun 1945 sendiri memberikan peluang bagi daerah-daerah yang memiliki keistimewaan dari segi budaya dan masyarakatnya untuk dapat mempertahankan dan melestarikan kebudayaannya dengan diberikannya suatu otonomi khusus ataupun istimewa. Demikian halnya berkenaan dengan pelaksanaan otonomi baik otonomi tersebut khusus ataupun istimewa yang mana pelaksanaannya harus didasarkan pada demokrasi pancasila maka harus memperhatikan adanya pilar-pilar demokrasi agar otonomi yang diberikan tetap tidak menyimpangi kelima sila dari pancasila yang merupakan falsafah bangsa Indonesia. Terlebih lagi dalam mengatur otonomi sesuai keragaman dan keunikan budaya serta masyarakat perlunya ditekankan pada sila ke-lima yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjamin adanya persamaan hak dan kewajiban bagi warganegara yang salah satunya merupakan hak politik yang diatur dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.” Sehingga dalam mengatur suatu otonomi tetap harus memberikan kesempatan yang sama bagi setiap warga negara tanpa terkecuali untuk dapat menduduki kursi pemerintahan secara demokratis.

## **2.2 Keistimewaan Yang Diberikan Konstitusi Pada Daerah Istimewa Yogyakarta**

Yogyakarta termasuk salah satu daerah yang diberikan keistimewaan oleh UUD NRI Tahun 1945 sesuai dengan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang,” yang mana berdasarkan Pasal ini telah di bentuk Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dimana dalam pengaturan pada pasal-pasalnya pada Undang-Undang tersebut memberikan suatu keistimewaan baik secara politik maupun secara hukum yang berbeda dengan otonomi dari daerah-daerah lain. Meskipun dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak

dijelaskan sampai sebatas mana keistimewaan yang dapat diberikan pada suatu daerah yang menyandang gelar istimewa. Hal ini berkenaan juga dengan tulisan dari R. P. Soeroso semasa NKRI baru terbentuk akibat pemecahan yang dilakukan belanda dalam bentuk Republik Indonesia Serikat pada tahun 1950 yang mengatakan “Yang amat penting pula dengan segera diselenggarakan ialah pemerintahan daerah-daerah, oleh karena pemerintahan daerah adalah sendi negara kesatuan. Sendi ini harus baik dan sentausa agar negara kesatuan mempunyai pemerintahan yang stabil. Daerah-daerah yang sebelum Negara Kesatuan terbentuk, sama menunjukkan keinginannya untuk mendapat otonomi yang teratur baik, harus dengan segera diberi otonomi itu agar daerah-daerah dapat merasakan bahwa daerah-daerah itu dalam ketatanegaraan tidak mengalami kemunduran”, dari pendapat dari Soeroso ini dapat kita pahami seberapa pentingnya suatu otonomi bagi daerah-daerah dalam suatu negara kesatuan yang mana tiap-tiap daerah merupakan sendi bagi persatuan bangsa itu sendiri.<sup>52</sup>

### **2.2.1 Otonomi Yang Dapat Diberikan Kepada Suatu Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Menurut UUD NRI Tahun 1945 sendiri pengaturan tentang otonomi diatur pada Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”, melihat dari peraturan pada Pasal ini maka untuk dapat mengetahui seberapa luaskah otonomi yang dapat diberikan kepada daerah baik provinsi maupun kabupaten untuk menjalankan otonominya sendiri, diperlukan terlebih dahulu untuk memahami sejauh mana hal-hal yang masih masuk dalam urusan pemerintahan pusat. Namun sebelum dapat memahami seberapa jauhkan pemerintah pusat mengurus urusan pemerintahannya di daerah pertama kita harus mengetahui bentuk dari negara ini sendiri, apakah merupakan negara yang berbentuk kesatuan atau perserikatan, dan juga dalam menjalankan

---

<sup>52</sup> Lubis, M. Solly, *Hukum Tata Negara*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2008, hlm. 152

pemerintahannya apakah pemerintahan berdasarkan pada sistem desentralisasi atau sistem sentralisasi.<sup>53</sup>

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan dengan jelas bahwa bentuk dari negara Indonesia merupakan suatu negara kesatuan meskipun pada saat tahun 1950 Indonesia sempat menjadi negara perserikatan dimana di tiap-tiap daerahnya terdiri dari beberapa negara bagian yang memiliki otonomi penuh atas wilayahnya. Sebagai suatu negara yang berbentuk kesatuan Indonesia dituntut untuk memegang tampuk kekuasaan tertinggi pada pemerintahan pusat, namun tak terlepas dari hal tersebut UUD NRI Tahun 1945 ingin memberikan otonomi seluas-luasnya pada tiap-tiap daerahnya agar kekhasan dari tiap-tiap daerah tetap lestari sebagai suatu keistimewaan dari tiap-tiap daerahnya sesuai dengan yang diatur pada Pasal 18 ayat (5) jo. Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.<sup>54</sup> Dari pemahaman Pasal tersebut dapat kita pahami bahwa UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang adanya suatu otonomi bagi tiap daerah sehingga dapat kita katakan bahwa Indonesia merupakan suatu negara yang berbentuk negara kesatuan dengan sistem pemerintahan yang berdasarkan prinsip desentralisasi.<sup>55</sup>

Kembali kepada permasalahan seberapakah luas otonomi yang diberikan oleh undang-undang kepada tiap-tiap daerah yang menjadi bagian dalam suatu negara kesatuan dengan prinsip pemerintahan desentralisasinya, maka dipandang perlu untuk memahami sejauh mana pemerintah pusat mengurus urusan pemerintahannya. Diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa urusan pemerintahan sendiri terbagi kedalam tiga macam urusan.<sup>56</sup> Yang pertama adalah urusan pemerintahan absolut yang mana

---

<sup>53</sup> *Ibid.* hlm. 153

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Baca Pasal 1 angka 8 jo. Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

<sup>56</sup> Baca Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

dalam pelaksanaannya menjadi sepenuhnya kewenangan dari pemerintah pusat yaitu menyangkut urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tentang agama. Dalam mengurus urusan pemerintahan absolut ini pemerintahan pusat dalam melaksanakan sendiri atau melimpahkannya pada Instansi Vertikal yang berada di daerah atau gubernur sebagai wakilnya di daerah tersebut, yang mana yang dimaksud dengan Instansi Vertikal dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Instansi Vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi.

Yang kedua merupakan urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang terbagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah yang menjadi dasar dari pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan wajib dalam urusan pemerintahan konkuren ini kemudian dibagi lagi menjadi yang pertama adalah urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial, dan yang kedua adalah urusan pemerintahan wajib yang tidak berkenaan dengan pelayanan dasar yang meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan kekeluargaan berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan.

Yang ketiga merupakan urusan pemerintahan umum yaitu urusan yang merupakan kewenangan dari presiden sebagai kepala pemerintahan yaitu meliputi pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar, pelestarian Bhineka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan

Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional; d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; e. koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Melihat dari ketiga urusan pemerintahan ini kita dapat melihat bahwa dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini daerah diberikan kesempatan untuk menjalankan otonominya pada wilayah urusan pemerintahan konkuren yang mana yang dapat dijalankan oleh daerah yaitu meliputi provinsi dan juga kabupaten/kota diatur pada Pasal 13 ayat (3) jo. ayat (4) yang berbunyi pada ayat (3) "Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi." Dan pada ayat (4) "Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota." Dan juga selain yang diatur pada Pasal

13 ayat (3) jo. ayat (4) juga beberapa diatur pada Pasal 14 yaitu yang berkaitan dengan urusan pemerintahan dibidang kehutanan (berkaitan dengan pengelolaan hutan raya kabupaten/kota), sumber daya mineral (berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi), dan pembagian atas hasil laut bagi daerah yang di dalam batas wilayahnya memiliki wilayah lautan sejauh 4 mil dari garis pantai.

### **2.2.2 Keistimewaan Otonomi Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Tanpa mengabaikan apa yang diatur pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang pembagian urusan pemerintah antara pemerintah pusat dan daerah, dengan berdasarkan pada Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur tentang penghormatan negara pada suta negara yang memiliki kekhususan dan keistimewaan dibentuklah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mana dari undang-undang ini diberikan suatu otonomi istimewa kepada Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menjalankan pemerintahan dengan otonomi yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Keistimewaan itu sendiri dalam Undang-Undang ini adalah seperti yang dimaksud pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang ini yaitu suatu keistimewaan dari segi kedudukan hukum yang dimiliki oleh daerah ini yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 melalui penerapan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 kepada Daerah Istimewa Yogyakarta untuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai kewenangan istimewanya yang dapat mengesampingkan peraturan-peraturan sederajat Undang-Undang kebawah. Dilanjutkan pada Pasal 1 angka 3 pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur bahwa yang dimaksud dengan kewenangan istimewa dari Daerah Istimewa Yogyakarta adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta selain daripada yang diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Apabila kita melihat pada pengaturan tentang otonomi bagi daerah pada umumnya yang diatur pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan membandingkannya dengan otonomi istimewa yang diatur pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta kita dapat melihat adanya kewenangan-kewenangan tambahan yang diberikan secara istimewa kepada Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun kewenangan-kewenangan tambahan itu antara lain adalah sebagaimana yang tercantum pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu : a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. kelembagaan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta; c. kebudayaan; d. pertanahan; dan e. tata ruang. Kewenangan-kewenangan tambahan inilah yang menjadi pembanding yang dapat dipergunakan untuk membedakan antara daerah yang istimewa dan daerah pada umumnya yang hanya diberi otonomi selain dari urusan pemerintah pusat.

Dalam hal tata cara pengisian jabatan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengatur tentang adanya suatu tata cara pengisian posisi Gubernur yang dilaksanakan dengan cara penetapan terhadap calon Gubernur yang salah satu syaratnya adalah bertakhta sebagai Hamengku Buwono bagi calon Gubernurnya dan bertakhta sebagai Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernurnya. Tata cara ini apabila kita lihat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pedoman pertama dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah maka akan sangat bertentangan dengan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur bahwa pengisian posisi kepala daerah akibat dari berhentinya kepala daerah sebelumnya harus dilakukan dengan pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berkenaan dengan pemilihan kepala daerah yang secara khususnya adalah pemilihan Gubernur dan Wakilnya maka Undang-Undang yang mengaturnya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Apabila kita melihat pada Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 2014 dalam mengisi posisi Gubernur haruslah dilakukan dengan pemilihan kepala daerah yang dijalankan secara demokratis melalui lembaga perwakilan daerahnya. Namun dengan adanya otonomi istimewa yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta maka berlakulah suatu asas *lex specialis derogat lex generali*.

### **2.3 Kewenangan Untuk Melaksanakan Penetapan Gubernur Di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Dari antara beberapa kewenangan tambahan yang diatur pada Pasal 7 Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta salah satu kewenangan tambahan yang diberikan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dalam hal tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam mengisi jabatan dari Gubernur dan Wakil Gubernurnya Daerah Istimewa Yogyakarta menggunakan cara dengan melaksanakan penetapan terhadap pemegang tahta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam untuk menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Adapun penetapan yang dilakukan kepada Sri Sultan dan Sri Paku Alam ini dinilai demokratis yang mana dilaksanakan dengan didasarkan pada peraturan yang berlaku dan secara demokratis dengan melihat pada nilai historis dari Yogyakarta itu sendiri.<sup>57</sup>

Namun terdapat juga pendapat yang berbeda soal keistimewaan yang diberikan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal pengisian jabatan gubernur yang dilakukan dengan penetapan terhadap Sri Sultan dan Sri Paku Alam yang mana dewasa ini dianggap menyimpang dari prinsip demokrasi. Hal ini disebabkan dalam salah satu prinsip demokrasi yang diakui dalam *International Commission of Jurist* yang dilaksanakan di Bangkok pada tahun 1965 yang merumuskan bahwa salah satu syarat dari enam syarat dasar bagi

---

<sup>57</sup> Widodo, Ismu Gunadi, "Sistem Penetapan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945", Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 2 Mei 2011, hlm. 320

negara demokrasi yang berdasarkan atas *rule of law* seperti Indonesia adalah dengan adanya pelaksanaan pemilihan umum dalam sistem politiknya.<sup>58</sup>

### **2.3.1 Landasan Yuridis Pelaksanaan Penetapan Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Secara konstitusional pelaksanaan dari penetapan gubernur yang dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasar pada Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dimana dalam Pasal ini menyatakan bahwa adanya pengakuan atas status istimewa suatu daerah, dimana keistimewaan tersebut diatur dengan adanya undang-undang yang mengatur secara khusus yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang memberikan kewenangan istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk melaksanakan pengisian jabatan gubernurnya dengan cara melakukan penetapan terhadap tahta Sri Sultan dan wakil gubernur terhadap tahta Sri Paku Alam. Kembali kepada keistimewaan yogyakarta yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang mengatur bahwa keistimewaan yang dimaksud adalah keistimewaan kedudukan hukum yang didasarkan pada sejarah dan hak asal-usul, berhubungan dengan hak asal-usul apabila kita melihat pada penjelasan dari Pasal 4 huruf a yang dilampirkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menjelaskan bahwa hak asal-usul yang dimaksud adalah hak asal-usul yang didasarkan pada pernyataan berintegrasinya Kasultanan dan Kadipaten kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menjadi bagian wilayah setingkat provinsi dengan status istimewa.

Berintegrasinya Kasultanan dan Kadipaten kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ini berkenaan dengan pemecahan negara yang terjadi pada masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang dibentuk berdasarkan konfrensi meja bundar yang diadakan pada tahun 1949 oleh bantuan *United Nations Commission for Indonesia* (UNCI) pada masa kembalinya belanda untuk mengupayakan untuk kembali berkuasa atas Indonesia dan berupaya untuk

---

<sup>58</sup> *Ibid.* hlm. 317

memecah belah bangsa Indonesia.<sup>59</sup> Dimana dalam konfrensi yang dihadiri oleh delegasi *Koninkrik der Nederlanden*, delegasi Republik Indonesia, delegasi *Bijeenkomst Federal Overleg* (BFO) dan dari pihak UNCI sebagai pengawas menghasil suatu perjanjian yang dalam pokoknya berisikan dua hal, yaitu: 1) didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat, yang penyerahan kedaulatannya akan dilakukan sebelum tanggal 1 Januari 1950, dan 2) didirikannya Uni antara Nederland dan Indonesia. Kembali kepada permasalahan berintegrasinya Kasultanan dan Kadipaten kedalam Negara Kesatuan Indonesia adalah pada saat berakhirnya Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan digantikan dengan Undang-Undang Dasar Sementara pada Tahun 1950 dimana tidak hanya Kasultanan dan Kadipaten saja yang memutuskan untuk berintegrasi pada Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengingat pada saat ini Indonesia sudah terpecah-pecah menjadi negara bagian-negara bagian yang memiliki kedaulatan sendiri bahkan untuk menyusun bentuk pemerintahannya.<sup>60</sup> Maka dengan berintegrasinya Kasultanan dan Kadipaten kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dibentuklah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta yang menetapkan keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewaan Yogyakarta yang pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dijadikan dasar dari pelaksanaan penetapan gubernur sebagai salah satu dari otonomi istimewa yang diberikan undang-undang tersebut.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Joeniarto, R., *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992, hlm. 41

<sup>60</sup> *Ibid.* hlm. 47

<sup>61</sup> Baca Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339)

### **2.3.2 Pelaksanaan Penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Adapun dalam pelaksanaannya terdapat beberapa persyaratan dalam penetapan tahta Sri Sultan untuk menjabat sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dan tahta Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Persyaratan tersebut diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dimana dalam Pasal tersebut ada sebanyak 14 buah persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Adapun 14 persyaratan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tersebut yaitu: a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; b. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah; c. bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur; d. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat; e. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun; f. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/rumah sakit pemerintah; g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 (lima) tahun dan mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana; h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan; j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara; k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan

putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; l. memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP); m. menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak; dan n. bukan sebagai anggota partai politik.

Setelah ke-14 persyaratan tersebut terlengkapi baru diajukanlah pencalonan atas Sri Sultan dan Sri Paku Alam sebagai calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur oleh DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun tata cara pengajuan calonnya adalah sebagai berikut, sebelum mencalonkan Gubernur dan Wakil Gubernur baru pada masa paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur terdahulu habis, DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta wajib memberikan pemberitahuan kepada Gubernur dan Wakil Gubernur serta Kasultanan dan Kadipaten tentang berakhirnya masa jabatan tersebut. Kemudian berdasarkan pemberitahuan tersebut Kasultanan dan Kadipaten mengajukan Sri Sultan dan Sri Paku Alam yang bertahta untuk menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang baru kepada DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta disertai kelengkapan-kelengkapan untuk melakukan pencalonan.

Setelah pencalonan selesai dilakukan maka DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dengan keputusan pimpinan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta membentuk Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur setelah pemberitahuan berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur terdahulu yang bertugas untuk menyusun tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Setelah tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut selesai disusun maka DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan Sri Sultan dan Sri Paku Alam sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur, dalam verifikasi tersebut DPRD membentuk lagi suatu panitia khusus yang bertugas untuk melaksanakan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah dicalonkan dengan surat keputusan dari pimpinan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah panitia khusus penetapan terbentuk atas surat keputusan dari pimpinan DPRD daerah Istimewa Yogyakarta maka selanjutnya panitia khusus tersebut melakukan verifikasi kepada calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang diajukan. Setelah verifikasi selesai dilakukan

maka DPRD menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur dan Wakil Gubernur setelah diterimanya hasil penetapan dari panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Setelah visi, misi dan program dari calon Gubernur dan Wakil Gubernur disampaikan maka DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta menetapkan bahwa Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang kemudian akan disahkan oleh Presiden berdasarkan usulan Menteri.

#### **2.4 Hubungan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dengan Undang-Undang Diatasnya Dan Yang Setingkat**

Mengingat bahwa dalam suatu negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental seperti Indonesia pemerintahannya dijalankan sesuai dengan apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, maka dalam tiap-tiap peraturan perundang-undangannya harus terdapat harmonisasi antara yang sederajat dan yang lebih tinggi sehingga tidak ditemukan norma yang bertentangan antara satu dan lain. Dalam kaitannya pada pembahasan atas keistimewaan dari Daerah Istimewa Yogyakarta yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 apabila kita bandingkan dengan peraturan yang lebih tinggi dan juga pada peraturan yang sederajat dapat ditemukan banyak pertentangan norma yang diatur didalam undang-undang tersebut dengan undang-undang lain. Sebagai contoh apabila kita merujuk pada Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum,” dan ditemukan sangat berbeda dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur bahwa pengisian jabatan gubernur diisi dengan penetapan yang dilakukan terhadap Sultan Hamengku Buwono yang bertahta pada saat itu dan sebagai wakil gubernur dilakukan terhadap Adipati Paku Alam yang bertahta pada waktu itu. Selain kedua norma ini apabila kita cermati lagi pada tiap-tiap Pasal pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan yang diatur pada UUD NRI Tahun 1945 ataupun Undang-Undang sederajat yang berkaitan secara langsung seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kita dapat menemukan banyaknya pertentangan norma yang diatur didalamnya.

Berkenaan dengan pertentangan norma yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Peraturan Perundang-Undangan di atasnya ataupun yang sederajat merupakan dampak atas berlakunya asas *lex specialis derogat lex generali* yang didasarkan pada Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diatur tentang suatu penghormatan oleh negara kepada satuan-satuan pemerintahan yang bersifat istimewa ataupun untuk tetap menjaga kelestarian dari budaya setempat, sehingga dengan penghormatan tersebut maka satuan-satuan pemerintahan yang bersifat istimewa ataupun khusus di tiap-tiap daerah perlu mendapatkan pengecualian dari penerapan batasan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun apabila kita melihat kembali pada Undang-Undang terdahulunya seperti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta ataupun pada perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pengubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mengatur tentang adanya pemberlakuan asas *lex specialis derogat lex generali* terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang sifatnya lebih tinggi dibandingkan dengan Undang-Undang. dimana apabila kita melihat pengaturan pada Undang-Undang terdahulu dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 pengaturan tentang posisi Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam tidak ada pengaturan tentang hak mutlak bagi kedua tahta terkait untuk menjadi Gubernur secara langsung tanpa adanya pemilukada di wilayah setempat.

Selain permasalahan pertentangan terhadap norma yang lebih tinggi dengan berdasarkan asas *lex specialis derogat lex generali* dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan adanya satuan-satuan pemerintahan yang bersifat istimewa disamping Yogyakarta yang di istimewakan karena adanya

Kasultanan dan Kadipaten, apabila dilihat dari daerah-daerah lain juga dapat ditemukan bentuk-bentuk pemerintahan yang bersifat istimewa ataupun khusus namun tidak mendapatkan suatu hak keistimewaan seperti halnya Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>62</sup> Hal ini tentu saja apabila dilihat dari sudut pandang daerah-daerah yang tidak mendapat perlakuan atas adanya asas *lex specialis derogat lex generali* dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut layaknya Daerah Istimewa Yogyakarta akan terlihat bahwa sila kelima dari Pancasila yang merupakan jiwa dari UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri tercederai.

## **2.5 Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Konstitusi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Mahkamah Konstitusi merupakan suatu lembaga yang berdiri setelah adanya amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 bersamaan dengan terbentuknya Komisi Yudisial yang juga terbentuk dari amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam menjaga kesatuan di NKRI Mahkamah Konstitusi telah berperan sebagai *guardian of the constitution* yang perannya adalah sebagai lini depan dalam menjaga tegaknya konstitusi baik dari intervensi lembaga lain dalam pelaksanaannya dalam pemerintahan dan praktek demokrasi ataupun dalam hal penerapannya pada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dalam menjaga tegaknya konstitusi terhadap penerapan pada peraturan yang lebih rendah Mahkamah Konstitusi juga berfungsi sebagai *positive legislature* dengan melakukan pengujian terhadap Undang-Undang yang menyimpangi norma-norma dalam UUD NRI Tahun 1945.<sup>63</sup>

Kembali kepada alasan pembentukan dari Mahkamah Konstitusi sendiri yang terinspirasi dari kasus “*Marbury vs Madison*” pada 1803 yang mengenalkan akan pentingnya suatu *Judicial Review* dalam suatu negara yang menganut asas

---

<sup>62</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIV/2016 hlm. 17

<sup>63</sup> Nurhayati, Syara, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Positie Legislature Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, JOM Fakultas Hukum Volume 2 Nomor 2, 2015, hlm. 2

demokrasi dalam pemerintahannya.<sup>64</sup> Hingga kemudian pada 1881-1973 diperkenalkanlah oleh Hans Kelsen dalam suatu gagasannya yang menyatakan bahwa agar pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin, maka perlu adanya suatu organ selain badan legislatif yang diberikan suatu hak untuk dapat menguji produk hukum tersebut apakah konstitusional atau tidak.<sup>65</sup> Disinilah kemudian eksistensi dari penjaga konstitusi mulai diperhatikan demi menunjang tegaknya konstitusi dan juga terlebih lagi demokrasi dari suatu pemerintahan dalam negara tersebut. Dari sini kita juga dapat melihat bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki 2 (dua) cakupan tugas pokok yang meliputi : pertama, menjamin berfungsinya sistem demokrasi suatu negara berhubungan dengan kestabilan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara dalam negara tersebut dan kedua, bertugas untuk memberikan perlindungan hak-hak konstitusional warga negaranya terhadap penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara tersebut.<sup>66</sup>

Sebagai penjaga konstitusi Mahkamah Konstitusi juga memiliki hubungan yang erat dengan rakyat dimana rakyat sendiri dalam konstitusi memiliki peran sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, yang mana dalam penerapannya di sistem pemerintahan di laksanakan oleh pemerintah. Namun selain pendelegasian kedaulatan pada pemerintah rakyat juga dapat menjaga ketegakan konstitusinya dengan mengajukan permohonan pengujian pada Mahkamah Konstitusi. Disinilah hubungan dari Mahkamah Konstitusi dan rakyat menjadi sangatlah penting dimana untuk dapat menjaga penerapan UUD NRI Tahun 1945 pada jalurnya diperlukan kesadaran rakyat baik kelompok maupun perorangan untuk memperhatikan pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan para lembaga negara.

---

<sup>64</sup> Gaffar, Janedjri M., *Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatategaraan Republik Indonesia*, Surakarta, 2009, hlm. 3

<sup>65</sup> *Ibid.* hlm. 4

<sup>66</sup> Sri Darmadi, Nanang, "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Vol XXVI No. 2 Agustus 2011*, hlm. 669

## BAB IV

### PENUTUP

#### 4.1 Kesimpulan

Kesimpulan dari skripsi yang mengkaji tentang Penetapan Gubernur yang dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta ini adalah sebagai berikut.

1. Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta terutama pada Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta telah menyimpangi Pasal 28D ayat (3), Pasal 18B ayat (1), Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jo. *article 25 International Covenant on Civil and Political Rights* pada tahun 1966 yang mengatur bahwa tiap warga negara berhak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam mencalonkan diri dalam pemilihan baik pemilu ataupun pilkada.
2. Bagi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang pemerintahannya sudah terintegrasi dalam sistem kerajaan sejak dahulu dengan menerapkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta yang didasarkan pada Pasal 18 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta akan memberikan kestabilan dalam pemerintahannya.
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIV/2016 yang dalam amarnya memutuskan *niet ontvankelijk verklaard* (N.O.) dapat ditafsirkan sebagai maksud untuk melindungi keistimewaan tiap daerah dengan otonomi seluas-luasnya yang telah diberikan untuk pengembangan tiap daerah sesuai dengan kekhasan tiap-tiap daerah.

#### 4.2 Saran

Sesuai dengan kesimpulan yang disampaikan diatas kajian mendalam akan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta maka penulis merumuskan beberapa saran yang dapat diterapkan ataupun di kaji ulang untuk diperolehnya pemahaman

yang lebih bijaksana terhadap pokok bahasan yang di angkat. Adapun saran penulis antara lain adalah :

- a. Batasan-batasan hak dan kewajiban yang dapat diberikan kepada suatu daerah yang sifatnya istimewa ataupun khusus harus lebih dipertegas dan diperjelas agar tidak melebihi apa yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar
- b. Ukuran suatu *legal standing* dalam suatu perkara yang bersinggungan dengan suatu undang-undang yang bersifat *lex specialis* harus dibedakan dengan perkara pengujian terhadap undang-undang pada umumnya karena perkara yang diuji juga merupakan perkara yang bersifat khusus

**DAFTAR PUSTAKA****Literatur**

- Ashofa, Burhan, 2004, Metode Penelitian Hukum, Jakarta: PT Rineka Cipta
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Jakarta: Konstitusi Press
- H. Busroh, Abu Daud, 1994, Capita Selecta Hukum Tata Negara, Cetakan Pertama, Jakarta: Rineka Cipta
- Kansil, C.S.T. , 1987, Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Jakarta : Bina Aksara
- Kansil, C.S.T. , 1995, Sistem Pemerintahan Indonesia, Jakarta: Bumi Aksara
- Lubis, M. Solly, 2008, Hukum Tata Negara, Bandung: CV. Mandar Maju
- Marzuki, Peter Mahmud, 2006, Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana
- Octorina Susanti, Dyah & Efendi, A'an, 2014, Penelitian Hukum (Legal Research), Jakarta: Sinar Grafika
- Pandoyo, S. Toto, 1985, Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi, Yogyakarta: Liberty
- Poerwokoesoemo, Soedarisman, 1985, Kasultanan Yogyakarta Suatu Tinjauan tentang Kontrak Politik, diterjemahkan oleh E. Suherman, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press
- Santoso, HM Agus, 2013, Menyikap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Thalhal, H.M., 2003, Dinamika Ketatanegaraan Indonesia di Era Reformasi, Jawa Timur: Fakultas Hukum Bojonegoro
- Utsman Sabian, 2014, Metodologi Penelitian Hukum Progressif, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Waluyo, Bambang, 1996, Penelitian Hukum Dalam Praktek, Jakarta: Sinar Grafika

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246)

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

### **Jurnal Ilmiah**

Gaffar, Janedjri M., “Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatategaraan Republik Indonesia”, Surakarta, 2009

Jati, Wasisto Raharjo, “Inkonsistensi Paragigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi”, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012

Nurhayati, Syara, “Mahkamah Konstitusi Sebagai Positie Legislature Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, JOM Fakultas Hukum Volume 2 Nomor 2, 2015

Sri Darmadi, Nanang, “Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia”, Jurnal Hukum Vol XXVI No. 2 Agustus 2011

Widodo, Ismu Gunadi, “Sistem Penetapan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945”, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 2 Mei 2011

Widodo, Wahyu, “Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi Dan Nilai-Nilai Pancasila”, Jurnal Ilmiah CIVIS, Volume V, No 1, Januari 2015

### **Internet**

<http://democracy-building.info/> diakses pada 25 juli 2017