

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik sebagaimana hal tersebut dijelaskan didalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, sebagai Negara Kesatuan yang berbentuk Republik Indonesia memiliki kekuasaan antara pemerintah daerah dan pusat yang tidak sama. (Arfa'i, 2013). Kemudian hal tersebut menjadikan Indonesia terbagi menjadi daerah provinsi, kemudian daerah provinsi tersebut menjadi Kabupaten dan Kota sebagaimana hal tersebut dijelaskan didalam Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 yang menjadi dasar pembentukan daerah otonom di Indonesia dan menjadikan Indonesia sebagai Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi., sebagai Negara dengan sistem desentralisasi mempunyai hak otonomi dimana daerah memiliki hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri(Sifrajuddin et al., 2016: 231-232)

Sistem desentralisasi di Indonesia digunakan untuk mengelola daerah yang luas dan beragam diharapkan sistem desentralisasi ini dapat mengakomodir unsur-unsur wilayah yang masih memiliki sifat kedaerahan. Negara menghormati serta mengakui kesatuan warga hukum dan hak tradisional

sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku (Pujiyanto, 2015).

Dalam sistem desentralisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia selain daerah otonom yang berlaku diseluruh wilayah Indonesia, Indonesia juga memiliki daerah otonomi khusus dan daerah istimewa, daerah yang mempunyai status istimewa adalah Daerah Istimewa Yogyakarta . Seperti halnya disebutkan didalam Pasal 18B ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 “ *Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”.(Sifrajuddin,et al., 2016:235)

Daerah Istimewa Yogyakarta diberi gelar Istimewa karena berkaitan dengan latar belakang sejarahnya dimana Daerah Istimewa Yogyakarta sudah memiliki wilayah dan pemerintahannya sendiri sejak zaman penjajahan, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 Jo Undang-undang Nomor 19 Tahun 1950 menjelaskan yang menjadi letak keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang dipilih dari Sultan dan Pakualam yang bertahta. Akan tetapi mengenai bentuk dari keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dijelaskan dalam undang-undang tersebut, hal tersebut dan menyebabkan kekosongan hukum.(Sifrajuddin,et al, 2016:250)

Setelah perdebatan panjang terkait dengan permasalahan keistimewaan,

lahir Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 sebagaimana disebutkan didalam Pasal 2 yang menjadi kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya terletak pada tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. (Sifrajuddin, et al, 2016:251-252).

Tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta diatur lebih rinci didalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015. Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2015 menjelaskan mengenai pengisian Jabatan Gubernur oleh Sultan Hamengku Buwono dan Wakil Gubernur oleh Pakualam yang dilakukan dengan mekanisme penetapan oleh DPRD DIY yang merupakan usulan dari keluarga Kraton Yogyakarta (Thontowi, 2019).

Akan tetapi setelah disahkannya Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2015 terkait tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta muncul polemik dimasyarakat. Pasal 18 huruf m ” *Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur merupakan Warga Negara Indonesia yang harus memenuhi syarat: menyerahkan daftar riwayat hidup yang terdiri dari riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri dan anak*”. Hal tersebut menjadi polemik dikalangan masyarakat adalah adanya frasa “istri” dalam pasal tersebut yang mengisaratkan bahwa yang dapat menjadi Gubernur

Daerah Istimewa Yogyakarta hanya laki-laki dan akan menghilangkan peluang bagi kaum perempuan untuk menjadi Gubernur. (Kariem & Eldo, 2019).

Kemudian selang beberapa waktu pada 5 Mei 2015 Sultan Hamengku Buwono X mengangkat putrinya GKR Pembanyun untuk meneruskan kepemimpinan di Kraton Yogyakarta, hal tersebut tentunya berbenturan dengan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur & Wakil Gubernur Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur & Wakil Gubernur dan juga Pasal 18 m tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang secara tersifat menafsirkan bahwa pemimpin dalam hal ini Raja Kraton harus laki-laki. (Kariem & Eldo, 2019)

Kemudian Sultan Hamengku Buwono sebagai raja mengeluarkan sabdatama mengingatkan kepada semua pihak dalam hal ini juga termasuk DPRD DIY untuk tidak melakukan intervensi dan campurtangan terhadap Kraton. Dengan dikeluarkan Sabdatama Sultan Hamengku Buwono menjadikan perbenturan seharusnya Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur menaati peraturan Perundang-undangan didalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur & Wakil Gubernur Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur &

Wakil Gubernur terlebih dalam syarat pengisian jabatan dalam peraturan tersebut (Kariem & Eldo, 2019) .

Kemudian selang beberapa waktu pada 5 Mei 2015 Sultan Hamengku Buwono X mengangkat putrinya GKR Pembanyun untuk meneruskan kepemimpinan di Kraton Yogyakarta, hal tersebut tentunya berbenturan dengan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur & Wakil Gubernur Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur & Wakil Gubernur dan juga Pasal 18 m tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang secara tersifat menafsirkan bahwa pemimpin dalam hal ini Raja Kraton harus laki-laki. (Kariem & Eldo, 2019).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (DPRD DIY) sebagai unsur legislatif yang mempunyai peran penting dalam pembuatan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur & Wakil Gubernur Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur & Wakil Gubernur mempunyai peran penting untuk menyelesaikan persoalan ini berkaitan dengan wewenang yang dimiliki untuk menetapkan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai nilai keistimewaan yang dimiliki Daerah

Istimewa Yogyakarta (Kariem & Eldo, 2019).

## **B. Rumusan Masalah**

Merujuk dari rumusan latar belakang, dihasilkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa latar belakang historis sehingga Daerah Istimewa Yogyakarta bisa diberi status “istimewa”?
2. Bagaimana tatacara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015?
3. Bagaimana Kewenangan DPRD DIY berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui latar belakang historis sehingga Daerah Istimewa Yogyakarta bisa diberi status “Istimewa”.
2. Untuk mengetahui kewenangan DPRD DIY terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur menurut Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2015.
3. Untuk mengetahui hubungan kewenangan DPRD DIY berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta .

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, yaitu sebagai berikut:

### **1. Secara Teoritis**

- a. Dapat mengembangkan keilmuan dan pengetahuan terkhususnya dalam ranah Hukum Tata Negara .
- b. Apabila penelitian ini dianggap layak uji, maka dapat dijadikan bahan dan refrensi peneliti selanjutnya bagi yang mengkaji hal yang sama

## **2. Secara Praktis**

- a. Mengetahui terkait dengan peraturan yang mengatur terkait dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Mengetahui latar belakang historis sehingga Daerah Istimewa Yogyakarta bisa diberi status “istimewa”
- c. Mengetahui terkait penetapan DPRD DIY terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur terkait dengan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta
- d. Mengetahui terkait hubungan kewenangan DPRD DIY dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni (Zainuddin Ali, 2016:17) . Penelitan berasal dari bahasa Inggris *reseacrh* kembali, penelitian adalah usaha untuk mencari pengetahuan yang benar (Zainuddin Ali, 2016:1). Soerjono Soekanto yang dikutip didalam Zainuddin Ali mendefenisikan penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah berdasarkan metode, sistem, gagasan tertentu yang ditujukan guna mempelajari suatu fenomena hukum .(Zainuddin Ali, 2016, :18).

## **1. Jenis Penelitian**

Berdasarkan judul penelitian penulis menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, penelitian yuridis empiris atau dapat disebut dengan penelitian lapangan adalah dengan menelaah atau mempelajari ketentuan hukum yang berlaku dan telah berlangsung didalam kehidupan masyarakat.(Bambang Waluyo, 1991:15)

## **2. Sumber Data**

Sumber data merupakan segala sesuatu yang dapat memberikan informasi tambahan guna penelitian. Dalam penelitian ini sumber data yang digunakan ada 2 (dua) sumber data primer dan sumber data sekunder.

- a. Data primer merupakan data yang digunakan peneliti didalam penulisan skripsi ini yaitu menggunakan cara penelitian langsung ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta untuk melakukan pengumpulan data yang akurat terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dengan narasumber yang berhubungan dengan judul yang peneliti tulis.
- b. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari dokumen resmi, yaitu buku yang berhubungan dengan obyek penelitian. Kemudian data sekunder dibagi menjadi :
  1. Bahan Hukum Primer :
    - a. Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

- b. Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1)
  - c. Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 A
  - d. Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 B
  - e. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Daerah Istimewa
  - f. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
  - g. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
  - h. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
  - i. Pasal 13 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
  - j. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016
2. Bahan Hukum Sekunder
- a. Buku
  - b. Jurnal
  - c. Skripsi
3. Bahan Hukum Tersier
- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia

b. Kamus Hukum

**3. Teknik Pengumpulan Data**

a. Penelitian Kepustakaan

Teknik pengumpulan data yang digunakan didalam skripsi ini menggunakan metode penelitian kepustakaan yaitu melakukan penelitian dengan menggunakan sumber atau bahan hukum baik primer maupun sekunder dengan menganalisa dan mempelajari dari buku-buku, peraturan Perundang-undangan, skripsi dan jurnal sesuai dengan topik yang diteliti.

b. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan apabila peneliti ingin melakukan penelitian pendahuluan berkaitan dengan masalah yang akan diteliti dan ketika peneliti ingin mengetahui sesuatu dari respon terkait penelitian penulis dan dari responden yang jumlahnya sedikit. Penulis melakukan wawancara terhadap pihak terkait untuk mendapatkan informasi tambahan guna mendukung penelitian ini kepada Budi Nugroho, S.H., M.M selaku Kepala Bagian Persidangan DPRD DIY.

**4. Obyek Penelitian**

Obyek penelitian dalam skripsi ini adalah Kewenangan DPRD DIY dalam Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015.

## **5. Metode Pendekatan**

Dalam penelitian ini penulis memakai 2 (dua) metode pendekatan yaitu:

### **a. Pendekatan Perundang-undangan**

Pendekatan perundang-undang dilakukan dengan menganalisa isi dan Undang-undang dan peraturan hukum yang digunakan didalam penulisan ini. Dalam melakukan pendekatan Perundang-undangan ditemukan bahwasanya adanya perubahan terhadap peraturan hukum dengan undang- undang antara Pasal didalam Undang-undang.

### **a. Pendekatan Konseptual**

Pendekatan konseptual dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan prinsip-prinsip hukum dan istilah-istilah hukum yang telah dikemukakan pendapat oleh sarjana hukum, tokoh hukum dan doktrin hukum.

## **6. Teknik Analisa Data**

Teknik analisa yang digunakan dalam penelitian ini yaitu deskriptif analisis yaitu dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris yaitu mempelajari ketentuan hukum yang berlaku dan telah berlangsung didalam kehidupan masyarakat. Analisa data dipergunakan untuk memahami hubungan dan konsep dalam data sehingga dapat dievaluasi. Penulis dalam mengumpulkan bahan-bahan dan dianalisi dengan menggunakan penelitian yuridis empiris. Data berkaitan dengan rumusan masalah, identifikasi masalah

yang didapat dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan Perundang-undangan dan pendekatan konseptual .

Teknik analisa data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah analisa isi dengan menggunakan teori-teori hukum dan sumber data baik data primer maupun sekunder serta melakukan wawancara kepada Kepala Bagian Persidangan DPRD DIY Budi Nugroho, S.H., M.M terkait tatacara pengisian jabatan menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015. Analisa data diharapkan dapat memilih data yang sehubungan dengan obyek penelitian yang diteliti dan menghasilkan rumusan yang sesuai dengan obyek dalam skripsi yaitu perihal Kewenangan DPRD Dalam Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015.