

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia didirikan dan dibangun dari kondisi masyarakat yang serba majemuk¹. Kemajemukan ini menunjukkan adanya berbagai unsur kehidupan saling berinteraksi, sehingga dapat menjadi modal utama untuk membangun negara yang kuat. Oleh karena itu, masalah pokok yang harus diatasi adalah bagaimana menggalang persatuan dan kekuatan bangsa yang serba majemuk itu. Dengan perkataan lain *Nation and character building* merupakan prasyarat dan tugas utama yang harus dilakukan².

Mencermati kondisi masyarakat yang serba majemuk di atas, maka oleh *the founding fathers* dijadikan sebagai materi pembahasan dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (selanjutnya disebut

¹Majemuk artinya, memiliki perbedaan, kekhasan, dan keistimewaan yang sudah ada semenjak dulu. Memiliki perbedaan agama dan kepercayaan yang dianut, ada Islam, Hindu, Budha, Kristen, Katholik dan ada pula penganut kepercayaan. Periksa : Abdurrahman Wahid, *Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Beragama dan Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa*. BP7 Pusat, Jakarta, 1991, hlm. 163-169. Memiliki perbedaan adat istiadat yang dianut; Aceh, Batak, Minangkabau, Sumatera Selatan, Melayu, Bangka Belitung, Kalimantan, Minahasa, Gorontalo, Toraja, Sulawesi Selatan, Ternate, Ambon, Irian, Timor, Bali – Lombok, Jateng dan Jatim, Surakarta dan Yogyakarta, serta Jawa Barat. Periksa : Soerojo Wignyodipoero. *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*. CV. Haji Masagung, Jakarta, 1987, hlm. 89. Perbedaan etnis, ada Jawa, Bali, Madura, Batak, Dayak, Sunda, Betawi, ada pula etnis cina, dan lain-lain. Periksa : Slamet Mulyana, *Kesadaran Nasional dari Kolonialisme sampai Kemerdekaan*. PT. LKIS Pelangi Aksara, Yogyakarta, 2008, hlm. 315-326. Beraneka ragam budaya, periksa : M. Sastrapratedja. *Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Budaya*. BP7 Pusat, Jakarta, 1991, hlm. 141 – 162. Perbedaan kekhasan corak masyarakat dari masing-masing daerah, ada desa di Jawa dan Bali, ada nagari di Minangkabau, ada dusun dan marga di Palembang, dll. Periksa : Saafroedin Bahar, Nanni Hudawati Sinaga, Ananda B. Kusuma, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*. Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1992, hlm. 26 – 53. Adanya perbedaan keistimewaan : keistimewaan Aceh terletak pada penegakan syariat Islam, keistimewaan Yogyakarta terletak pada eksekutifnya. Periksa : Teguh Prasetyo, *Pro Kontra Mekanisme Pemilihan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta*, makalah dalam diskusi Bulan Hukum di UKSW, Rabu 6 Maret 2011.

² Soerjanto Poespowardojo, *Pancasila sebagai Ideologi ditinjau dari Pandangan Hidup Bersama*. BP7 Pusat, Jakarta, 1991, hlm. 44 - 61

BPUPKI)³, dan selanjutnya juga dibahas dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (selanjutnya disebut PPKI)⁴. Dari hasil sidang, mulai dari sidang BPUPKI sampai dengan sidang PPKI, akhirnya melalui pembahasan panjang yang sangat demokratis, kondisi masyarakat yang serba majemuk di atas terakomodir dalam konstitusi / Undang-Undang Dasar 1945 BAB VI Pasal 18 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah ditetapkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945, sebagai berikut :

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

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 mengalami amandemen, ketentuan di atas telah dikukuhkan kembali dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) sebagai berikut : (1). Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan UU. Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa (baik propinsi, kabupaten, dan kota maupun desa). Contoh satuan pemerintahan bersifat khusus adalah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta; contoh satuan pemerintahan bersifat istimewa adalah Daerah Istimewa Yogyakarta maupun Daerah Istimewa Nangroe Aceh Darussalam⁵; (2). Negara

³ Pembahasan dalam sidang BPUPKI dilakukan pada tanggal 11 – 13 Juli 1945, dengan agenda acara pembentukan panitia perancang Undang-Undang Dasar dan penyusunan rancangan Undang-Undang Dasar. Kondisi masyarakat yang serba majemuk tersebut tertampung pada rancangan Undang-Undang Dasar BAB IV Pasal 17 tentang pemerintahan daerah, ” Pembagian Daerah Indonesia dalam daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dari pada sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa. Periksa : Saafroedin Bahar, Nanni Hudawati Sinaga, Ananda B. Kusuma, *op.cit*, hlm. 172 – 324.

⁴ Pembahasan dalam sidang PPKI dilaksanakan tanggal 18 Agustus 1945 dengan agenda acara membicarakan tentang susunan pemerintahan. Dari pembahasan diperoleh hasil : BAB IV Pasal 17 tentang pemerintahan daerah dalam rancangan Undang-Undang Dasar, ditetapkan menjadi BAB VI Pasal 18 tentang pemerintahan Daerah. Periksa : Saafroedin Bahar, Nanni Hudawati Sinaga, Ananda B. Kusumahlm. *ibid*.

⁵ Rahimullah, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945*. Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2007. hlm. 83.

mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam UU. Ketentuan ini menegaskan adanya satuan masyarakat hukum adat seperti *gampong* (NAD), *nagari* (Sumatera Barat), *dukuh* (Jawa), *desa* dan *banjar* (Bali) serta berbagai kelompok masyarakat di berbagai daerah yang hidup berdasarkan adat dengan hak-haknya seperti hak ulayat⁶, tetapi dengan suatu syarat bahwa kelompok masyarakat hukum adat itu benar-benar ada dan hidup, bukan dipaksakan ada, bukan dihidup-hidupkan. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya, kelompok itu harus diatur lebih lanjut dalam peraturan daerah yang ditetapkan oleh DPRD bersama-sama pemerintah. Selain itu, penetapan itu tentu saja dengan suatu pembatasan⁷, yakni tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan⁸.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18B ayat (1) telah jelas bahwa kedudukan daerah istimewa⁹ untuk propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah diakui secara sah seperti halnya Daerah Khusus Ibukota Jakarta, maupun Daerah Istimewa

⁶ Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh semua warga persekutuan bersama-sama sebagai satu kesatuan untuk memetik hasil daripada tanah beserta segala tumbuh-tumbuhan dan binatang liar yang hidup di atasnya. Periksa : Soerojo Wignjodipoero, *op.cit.* hlm. 198

⁷ Rahimullah, *Op.cit* hlm. 84

⁸ Prinsip-prinsip Negara Kesatuan antara lain : (1). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan UU; (2). Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat; (3). Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan UU; (4). Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Periksa : Arif Mulyadi, *Prinsip-prinsip Negara Kesatuan dan Desentralisasi dalam Negara Republik Indonesia*, Prestasi Pustaka Publisher, Surabaya, 2010, hlm. 24 – 25.

⁹ Daerah istimewa adalah merupakan daerah yang memiliki susunan asli sehingga pengaturannya harus mendasarkan hak-hak dan asal-usul daerah istimewa tersebut. Periksa : Teguh Prsetyo, *Pro Kontra Mekanisme Pemilihan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta*, Makalah disampaikan dalam rangka Bulan Hukum UKSW, Rabu 6 Maret 2011, Fakultas Hukum UKSW Salatiga.

Aceh, meskipun masih harus menunggu dikeluarkannya Undang-Undang tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY seperti di daerah istimewa lain).

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam kontrak politik antara Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Puro Pakualaman dengan Pemimpin Besar Revolusi Soekarno sebagaimana dituangkan dalam Pidato Penobatan HB IX, 18 Maret 1940; Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwana IX dan Sri Paduka Pakualam VIII tanggal 19 Agustus 1945; Amanat 5 September 1945; amanat 30 Oktober 1945; Amanat Proklamasi Kemerdekaan NKRI-DIY, 30 Mei 1949; Penjelasan Pasal 18 UUD 1945; Pasal 18b (ayat 1&2), UUD NKRI 1945; Pasal 2 UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari tiga hal;

Pertama, istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa (sebagaimana diatur UUD 1945, Pasal 18 dan penjelasannya mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam teritorir Negara Indonesia atau fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional dan Kebudayaan Indonesia.

Kedua, Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan dan Pakualaman menjadi satu daerah setingkat propinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945 dan UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta).

Ketiga, Istimewa dalam hal Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan dan Adipati Pakualam yang bertahta (sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan dan Adipati Pakualam yang bertahta).

Ketika melakukan pembahasan RUUK, telah muncul polemik antara pemerintah dan masyarakat Yogyakarta. Polemik ini terjadi dikarenakan oleh beberapa sebab, antara lain:

Pertama, manuver politik Sultan yang bertahta terkait konvensi pencalonan Presiden Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 karena Status Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah melekat sejak Tahun 1945 dijadikan *bergaining power* secara kelembagaan, sementara itu sultan yang bertahta tidak memiliki *bergaining position* dalam pencaturan politik secara nasional.

Kedua, setiap produk Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintah daerah (UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) tidak mampu menjangkau, mengatur dan melindungi hak asal-usul suatu daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya maupun amanat Pasal 18b ayat 1 dan 2 UUD 1945 (hasil amandemen). Pemahaman posisi serta substansi bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia belum dipahami secara utuh dan benar oleh penerus tahta Kasultanan dan Pakualaman (pasca HB IX & PA VIII) maupun oleh penerus tahta kepresidenan (pasca Soekarno dan Hatta) maupun oleh masyarakat luas.

Ketiga, ketidak pahaman para penerus dan pengisi kemerdekaan karena perubahan orientasi tata pemerintahan dari *geo-cultural* (ranah kebudayaan) yang bernama Nusantara menjadi *geo-politics* (ranah politik) yang bernama Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Bhineka Tunggal Ika belum dioperasionalisasikan secara yuridis formal dalam tata kehidupan sosial masyarakat dan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keempat, perpindahan orientasi politik atau mazhab politik berdirinya negara dalam sistem *Continental* menjadi *Anglo Saxon* dalam pelaksanaan pemerintah pasca reformasi semakin mengkacaukan sistem dan hukum tata negara Indonesia,hal ini dibuktikan dengan adanya amandemen UUD 1945 tanpa

commit to user

melalui referendum sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 10 Tahun 1985 dan perubahan sistem demokrasi dari Keakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan menjadi sistem pemilihan langsung dan ternyata Pilihan Langsung ini lebih banyak madharatnya daripada manfaatnya karena secara diam-diam telah terbukti bertentangan dengan sila ke IV Pancasila.

Kelima, proses demokratisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta masih terus bergulat dan berlangsung sesuai dinamika politik lokal yang menekankan substansi demokrasi (musyawarah untuk mencapai mufakat), sehingga sampai dengan detik ini tidak dilaksanakan Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Wakil Gubernur secara langsung karena memang Posisi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah wakil pemerintah pusat (bertanggung jawab langsung kepada Presiden), sebagaimana halnya Camat yang melaksanakan tugas *medebewind* (tugas pembantuan) dan tidak masuk ranah desentralisasi sebagaimana walikota, bupati, lurah yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

Dalam rangka mengakomodir Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak jelas arahnya, Dewan Perwakilan Daerah membentuk Tim Kerja yang diketuai oleh Subardi (anggota DPD Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta) untuk menjaring aspirasi. Sementara itu Departemen dalam Negeri mempercayakan Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) FISIPOL UGM untuk menyusun RUU Keistimewaan (RUUK) yang telah memaparkan hasilnya di depan DPRD DIY pada 14 Juni 2007. Akhirnya pada 2 Juli 2007 diadakan uji sah RUUK. Sebagai narasumber dalam uji sah tersebut adalah wakil Keraton GBPH Joyokusumo, tim RUU JIP Bambang Purwoko, Dosen FH UGM Aminoto dan Ketua Tim Perumus Naskah Akademik dan DPD RI Jawahir Thontowi.

Dalam uji sah terungkap bahwa pihak keraton tidak menginginkan adanya sebuah lembaga baru, cukup 2 lembaga: Keraton beserta Puro di satu kelompok dan Pemda (pemprov dan DPRD) di kelompok satunya. Walaupun Departemen Dalam Negeri menarget sebelum akhir 2007 RUU Keistimewaan

DIY sudah diserahkan kepada DPR, namun kenyataannya sampai akhir Tahun 2011 RUU Keistimewaan masih terkatung-katung di Sekretaris Negara dan Departemen Hukum dan HAM. Sementara itu DPD telah melangkah lebih jauh dengan mengesahkan RUU Perubahan Ketiga UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. RUU ini sudah diterima oleh DPR dan telah disetujui pada 6 Maret 2008 dalam surat berNomor TU.04/1871/DPR RI/III/2008 serta telah diserahkan ke Komisi II DPR untuk dibahas. Sementara itu di daerah terjadi pergolakan terkait RUU Keistimewaan maupun pro kontra suksesi Gubernur Yogyakarta.

Pada tanggal 25 Maret 2008 sekitar 10 ribu orang dari berbagai Kabupaten di DIY menggelar “Sidang Rakyat” di halaman Gedung DPRD DIY. Acara tersebut pada intinya dimaksudkan untuk menyerukan agar DPRD DIY segera menyelenggarakan Rapat Paripurna Khusus untuk membuat keputusan politik sesuai aspirasi masyarakat DIY dan menolak Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) yang bertentangan dengan aspirasi masyarakat. Sehari sebelumnya, tanggal 24 juga terjadi aksi masa yang serupa, menindak lanjuti berbagai aksi masa baik yang mendukung penetapan maupun yang mendukung pemilihan Gubernur. Rapat Gabungan Pimpinan DPRD DIY pada 10 April 2008 sepakat untuk menggelar Rapat Paripurna Dewan yang direncanakan digelar 17 April 2008. Setelah sempat tertunda, DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta memutuskan membentuk Panitia Khusus (Pansus) Akselerasi (percepatan) Keistimewaan Yogyakarta. Keputusan tersebut diambil dalam Rapat Paripurna (Rapur) DPRD DIY yang dipantau utusan Departemen Dalam Negeri pada 23 April 2008.

Melalui perdebatan dan proses yang amat panjang, Keistimewaan DIY, akhirnya mendapat pengakuan melalui regulasi dengan dikeluarkannya UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012. Undang-Undang ini telah menentukan bahwa mekanisme pengisian jabatan Gubernur DIY adalah penetapan.

Sebelum UUK DIY lahir setidaknya terdapat 7 (tujuh) regulasi yang mendasarkan pada penetapan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yakni sebagai berikut :

Pertama, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Tentang Pemerintahan Daerah, meskipun belum disebut secara tegas nama Daerah Istimewa Yogyakarta karena ketika itu belum lahir Undang-Undang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun isyarat pengakuan nampak ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (5) yang berbunyi ”kepala daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu”

Kedua, Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu. Jadi, keistimewaan masih terletak pada kedudukan kepala daerahnya yang prosesnya dilakukan dengan pengangkatan.

Ketiga, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang secara konsisten tidak berubah, yakni ditegaskan pada Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5) : Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini, adalah Kepala Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan. Selain itu juga diatur dalam Pasal 19 B, yang dirumuskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Undang-Undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya.

Keempat, penjelasan umum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah sebagai berikut, "Kepala Daerah Istimewa tidak dipilih oleh dan dari anggota-anggota DPRD, tetapi diangkat oleh pemerintah pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu".

Kelima, Pasal 122 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa :

"keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan propinsi Istimewa Aceh dan propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini, kemudian keistimewaan propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul keistimewaannya adalah pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan wakil gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Pakualam yang memenuhi syarat sesuai dengan Undang-Undang".

Keenam, Pasal 225, 226 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 225 menegaskan bahwa daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam UU lain. Pasal 226 ayat (1) menegaskan bahwa ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Propinsi Daerah Ibukota Jakarta, Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Propinsi Papua, dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor tersendiri. Pasal 226 ayat (2) menegaskan bahwa keistimewaan untuk propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.

Ketujuh, Pasal 399 Undang-Undang RI No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Pasal 399 ini menegaskan bahwa Undang-Undang ini berlaku juga bagi provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, provinsi Papua dan provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan daerah tersebut.

Model penetapan sebagaimana diatur dalam UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012, merupakan *lex specialist*. Sedangkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menegaskan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis, adalah merupakan *lex generalis*. Atas dasar dua asas hukum dari ketentuan yang diatur dalam Pasal 18 B dan Pasal 18 ayat (4) dalam ilmu hukum berlaku asas *lex specialis derogate legi generalis*, artinya hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum.

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu terlihat bekerjanya empat prinsip dasar, yakni legalitas hukum, kesetaraan di hadapan hukum, penegakan hukum yang tidak melanggar ketentuan hukum, dan jaminan hak asasi manusia.

Indonesia adalah negara hukum yang bukan saja menganut negara hukum dalam arti formal, melainkan juga menganut negara hukum dalam arti materiil, yang disesuaikan dengan keadaan spesifik Indonesia,¹⁰ yang mendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepankan asas kerukunan,¹¹ serta prinsip permusyawaratan.¹²

¹⁰ Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 30

¹¹ Muh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Jakarta, 1999, hlm. 142-144

¹² Prinsip permusyawaratan berarti bahwa untuk memperoleh kesepakatan dari semua pihak yang berkepentingan harus dilakukan melalui musyawarah. Dalam musyawarah ini mempertemukan atau mensintesis beberapa pendapat menjadi satu kesatuan sebagai kesepakatan atau mencari kesatuan di dalam keragaman. Periksa : Noor MS Bakry, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 199

Negara hukum dalam arti formal adalah negara hukum yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) perlindungan HAM ; (2) pembagian kekuasaan; (3) pemerintahan berdasarkan Undang-Undang; (4) peradilan tata usaha negara; (5) *supremacy of law* ; (6) *equality before the law* ; (7) *due process of law* dan; (8) pengadilan bebas tidak memihak.¹³

Negara hukum dalam arti materiil adalah negara kesejahteraan (*welfarestate*) dengan ciri sebagai berikut; (1) perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi juga harus menentukan prosedur untuk memperoleh perlindungan hak asasi yang dijamin ; (2) Badan Kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) pemilihan umum yang bebas; (4) kebebasan menyatakan pendapat; (5) **kebebasan berserikat atau berorganisasi dan berposisi, dan ;(6) pendidikan kewarganegaraan.**¹⁴

Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokratis (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.¹⁵ Sebagaimana disebutkan dalam naskah perubahan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alenia keempat Pembukaan dan Ketentuan

¹³ Jimmly Ashidiqie. Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer .Makalah disampaikan pada orasi ilmiah pada wisuda sarjana Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004. Tulisan ini juga dimuat dalam majalah "Simbur Cahaya" Nomor 25 Tahun IX Mei 2004, ISSN Nomor 14110-0614. Selanjutnya juga dapat dilihat dalam Miriam Budiharjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm 57. Juga dapat dilihat dalam Phillip M. Hadjon, Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia, Sebuah studi tentang prinsip-prinsip penerapannya oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara.

¹⁴ Adi Sulityono, *Negara Hukum : Konsep, Kekuasaan dan Paradigma Moral*, Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) UNS dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS (UNS Press), Surakarta, 2007, hlm. 44 – 45.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie. Makalah Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945 disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan. Denpasar, 2003, hlm. 3.

Pasal 34 UUD 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia.¹⁶

Konsep Negara Hukum, selain bermakna bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*) juga mengandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham negara hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi dan doktrin '*the rule of Law, and not of Man*'.

Dalam kerangka '*the rule of law*' itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas. Prinsip negara hukum idealnya dibangun dan dikembangkan bersama prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Sehingga hukum yang dimaksud tidak dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka. Maka prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi.

Hubungan antara demokrasi dan negara hukum dapat tercermin dalam penjabaran bahwa yang dapat menjamin secara konstitusional terselenggaranya

¹⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Hasil Perubahan dan Naskah Asli UUD 1945, dalam Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005), hlm. 46.

pemerintah yang demokratis adalah adanya hukum yang menaunginya. Dengan kata lain demokrasi yang berada dibawah *Rule of Law*. Sedangkan syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law*¹⁷ ialah: (1) Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara procedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; (2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*); (3) Pemilihan umum yang bebas ; (4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat; (5) Kebebasan untuk berserikat/ berorganisasi dan beroposisi, dan (6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Jika merujuk pada ke enam hal tersebut dengan mengidentifikasi keberadaan dan prakteknya dalam negara Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia telah memenuhi syarat sebagai negara hukum yang melaksanakan demokrasi yang berdasarkan konstitusi. Negara hukum seperti apakah yang dianut oleh Indonesia, belumlah terjabarkan secara eksplisit dalam UUD 1945. Apakah Indonesia menganut negara hukum aktif/ dinamis (dalam hal ini peran pemerintah sangat besar dalam penyelenggaraan negara). Ataukah menganut negara hukum formil dalam artian klasik, yang mengandung konsep bahwa semakin kecil peran pemerintah semakin baik, atau bahkan secara ekstrim hanya menjadi negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*).

Konsep *nachtwachterstaat* dalam hal ini pada prakteknya hanya memberikan ruang kewenangan bagi negara untuk menyelesaikan masalah yang menyangkut kepentingan umum, sedangkan untuk kesejahteraan atau kepentingan pribadi diserahkan kepada pribadi masing-masing anggota masyarakat tanpa campur tangan negara.

Sejak merdeka, Indonesia punya pengalaman dalam pergantian dan perubahan konstitusi. UUD 1945 sebagai konstitusi negara, di Tahun 1949 pernah

¹⁷ Miriam Budiardjo. Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 116

digantikan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) yang kemudian dilanjutkan dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 hingga 1959.¹⁸ Setelah UUD 1945 kembali diberlakukan, hingga saat ini telah berubah sebanyak empat kali dalam rentang waktu 1999-2002. Pergantian dan Perubahan konstitusi ini pada kenyataannya tidak pernah menghilangkan klausul tujuan bernegara dan cita negara hukum yang dicantumkan dalam Mukaddimah/Preamble/Pembukaan dan Batang Tubuh (Pasal-Pasal) Konstitusi.

Perubahan UUD 1945 pada 1999-2002 diawali dengan konsensus tentang hal-hal yang tidak akan diubah dari UUD, diantaranya adalah Pembukaan/Preamble yang tetap dipelihara sesuai dengan teks asli. Sehingga cita bernegara yang dituangkan dalam Alenia IV Pembukaan UUD tidak diubah dengan tetap berbunyi: “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, cita bernegara tetap mengandung empat tujuan yang meliputi; perlindungan, kesejahteraan, pencerdasan, ditambah dengan ketertiban dunia yang berdasar pada prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial (sebagai bingkai politik luar negeri Indonesia). Konsep negara hukum Indonesia

¹⁸ UUDS ini berlaku berdasarkan Undang-Undang Republik Serikat Nomor 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

yang sebelum Perubahan hanya disebutkan dalam Penjelasan UUD 1945, dan setelah amandemen diletakkan dalam Pasal 1 Ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Penempatan klausul tersebut dalam Pasal/Batang Tubuh UUD sesuai dengan salah satu kesimpulan rapat PAD (Panitia Ad Hoc) I yang membahas perubahan bab I UUD 1945 tentang bentuk dan kedaulatan, yang berbunyi ”sepakat menempatkan Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*)”. Penggunaan istilah *rechtstaat* tidak diartikan bahwa konsep negara hukum yang dijalankan Indonesia merupakan penyesuaian terhadap ciri negara hukum yang terkandung dalam istilah tersebut. Istilah *rechtstaat* dalam hal ini merupakan lawan kata dari *machstaat*, suatu istilah yang menggambarkan pengelolaan negara berdasarkan kekuasaan.

Konsep negara hukum Indonesia memiliki ciri tersendiri. Ciri tersebut sejalan dengan tujuan berdirinya negara Indonesia, yang mencakup :

(1) Perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) Pemajuan kesejahteraan umum; (3) Pencerdasan kehidupan bangsa; dan (4) Keikutsertaan dalam memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Di samping itu, konsep negara hukum Indonesia juga dipengaruhi oleh Pancasila sebagai kumpulan nilai-nilai dasar yang diakui bersama bangsa Indonesia, dan menjadi landasan praktek kedaulatan rakyat, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa; Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab; Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; serta Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, negara hukum Indonesia yang dijalankan haruslah senantiasa memperhatikan aspek ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan. Penegasan konsep negara hukum Indonesia menjadi penting agar ciri khas yang dimiliki bangsa ini tetap terpelihara. Hal ini sejalan dengan pendapat seorang *founding father*, Soepomo, bahwa konsep

negara hukum dilandasi oleh suatu Cita Negara Integralistik.¹⁹ Dalam rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 31 Mei 1945, Soepomo mengatakan: Jikalau kita hendak membicarakan tentang dasar sistem pemerintahan yang hendak kita pakai untuk Negara Indonesia, maka dasar sistem pemerintahan itu tergantung pada *Staatsidee* yang hendak kita pakai untuk pembangunan Negara Indonesia.

Pendapat Soepomo tentang Cita Negara Integralistik tersebut disetujui oleh rapat BPUPKI, yang kemudian dituangkan dalam pokok pikiran pertama Pembukaan UUD 1945. Berdasarkan pendapat Soepomo tersebut, dapat diketahui bahwa latar belakang penentuan konsep negara hukum didahului dengan penentuan cita bernegara, yaitu cita negara integralistik, atau dalam istilah A. Hamid S. Attamimi²⁰ diganti dengan 'cita negara kekeluargaan'/cita negara persatuan'.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa konsep negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) terkait erat dengan negara kesejahteraan (*welfarestate*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alenia keempat. Dalam hal ini, paham negara hukum tidak hanya mencakup penyelenggaraan negara saja, melainkan juga menyentuh kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.²¹ Oleh karena itu dalam tataran implementasinya, semakin aktif negara dalam melaksanakan konsep negara hukum akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia. Sebaliknya, implementasi konsep negara hukum yang tidak sempurna atau setengah-setengah dapat menjauhkan Indonesia dari cita-cita pembentukannya sebagai sebuah negara.

¹⁹ Lihat Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 121

²⁰ Attamimi, Hamid S., Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam kurun Pelita I – Pelita IV, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Tata Negara, Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, 1991.

²¹ Lihat Panduan Pemasarakatan UUD 1945, cetakan kelima, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 46

Mencermati karakteristik dari negara hukum yang demokratis seperti yang telah diuraikan di atas, timbul pertanyaan, apakah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui mekanisme penetapan sebagaimana telah diatur dalam UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012, sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis?, kiranya menarik untuk dilakukan penelitian.

Meskipun Presiden dengan persetujuan DPR telah mengesahkan UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012, akan tetapi Undang-Undang ini sulit dijalankan, karena sebelum Undang-Undang ini dijalankan timbul polemik baru. Polemik ini muncul ketika Sri Sultan Hamengku Buwana X pada tanggal 30 April 2015 mengeluarkan Sabda Raja dan pada tanggal 5 Mei 2015 mengumumkan Dawuh Raja.

Sabda Raja yang dikeluarkan oleh Hemengku Buwana X, pada intinya adalah berisi penggantian nama gelar Sri Sultan. Sebelum Sabda Raja, gelar Sri Sultan adalah :

“Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuhun Kanjeng Sri Sultan Hamengku Buwana Senapati ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panata Gama Khalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping Sedasa”. Setelah Sabda Raja, gelar ini menjadi : *“Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuhun Sri Sultan Hamengku Buwana Inkgang Jumeneng Kasepuluh Suryaning Mataram Senapati ing Ngalaga Langgenging Bawana Langgeng Langgengin Tata Panata Gama”*.

Dawuh Raja yang diumumkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwana X pada tanggal 5 Mei 2015, isinya adalah dawuh leluhur Sultan Hamengku Buwana X mengangkat putri sulungnya Gusti Kanjeng Ratu (GKR) Pembayun sebagai putri mahkota bergelar Gusti Kanjeng Ratu (GKR) Mangkubumi:

"Sira abdi ingsun, sekseana ingsun Sampean Dalem Inkgang Sinuhun Sri Sultan Hamengku Buwana Inkgang Jumeneng Kasepuluh Surya ning Mataram, Senapati ing Ngalaga, Langgenging Bawana Langgeng, Langgeng ing Tata Panatagama Kadawuhan netepake Putri Ingsun Gusti Kanjeng Ratu Pembayun

tak tetepake Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawana Langgeng ing Mataram. Mangertenana ya mengkono dawuh ingsun."²²

Dua perintah Raja, yakni Sabda Raja dan Dawuh Raja itulah yang menjadi pemicu timbulnya polemik tahta Keraton Yogyakarta. Seluruh rayi dalam (saudara Sultan) menganggap bahwa dua perintah Raja tersebut sudah salah kaprah. Karena melanggar paugeran, aturan adat tidak tertulis yang selama ini dipertahankan di Keraton Yogyakarta.

Dawuh Raja yang menobatkan Gusti Kanjeng Ratu Pembayun menjadi Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi menimbulkan polemik baru mengenai kemungkinan GKR Pembayun sebagai penerus Sultan HB X, sebagai Raja sekaligus sebagai Gubernur DIY. Banyak ulama dan pemangku adat termasuk kerabat Sultan HB X yang tidak menyetujuinya. Kementerian Dalam Negeri melalui Kepala Pusat Penerangan (Kapuspen) Doddy Riyadmadji, menilai sikap Hamengku Buwana X yang mengangkat putrinya yakni GKR Pembayun menjadi GKR Mangkubumi sebagai putri mahkota tidak sejalan dengan Undang Undang Keistimewaan (UUK) DIY Nomor 13 Tahun 2012 maupun Perdas DIY Nomor 1 Tahun 2013. Senada dengan Doddy Riyadmadji, Wakil Ketua PWNU Daerah Istimewa Yogyakarta M. Jadul Maula mengungkapkan, Kesultanan Mataram sejak dibangun pertama kali menggunakan prinsip dasar Kekaisaran, bahwa Sultan yang memimpin kekaisaran tersebut haruslah seorang laki-laki.

Di lain pihak Wakil Presiden Jusuf Kalla mengatakan bahwa penunjukan GKR Pembayun menjadi GKR Mangkubumi sebagai putri mahkota memandangnya secara positif, bahwa Keraton Yogyakarta sudah menerima pemimpin perempuan. Di era modern ini sudah seharusnya diskriminasi gender dihilangkan. Azyumardy Azra mengatakan bahwa pada dasarnya Islam nusantara

²²<http://news.okezone.com/read/2015/05/08/340/1146873/isi-sabda-raja-sultan-hb-x> diakses 12 Oktober 2015 jam 21.00 wib.

tidak menghalangi seorang perempuan menjadi sultan, kalau tidak bisa mungkin karena aturan kerajaannya, akan tetapi aturan ini bisa saja dirubah.²³

Pakar sejarah dari Universitas Gajah Mada, Djoko Suryo²⁴, berpendapat bahwa dalam sistem monarki Sabda Raja itu mutlak dan tidak dapat diganggu gugat atau dicampuri dari pihak manapun, termasuk pemerintah. Pendapat senada juga dikemukakan oleh Sunyoto Usman²⁵, sosiolog dari Universitas Gajah Mada, yang menyatakan bahwa tidak ada sesuatu yang tidak dapat berubah. Perubahan itu akan selalu terjadi menyesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Pertanyaannya adalah mengapa Sabda Raja dan Dawuh Raja menimbulkan polemik di kalangan masyarakat? Ini menarik untuk dilakukan penelitian.

Polemik tersebut di atas apabila dibiarkan liar, akan menimbulkan gesekan hingga ke masyarakat DIY. Oleh karena itu menarik untuk dikaji dan dianalisis secara komprehensif serta ditemukannya aturan hukum sebagai alternatif solusi yang dapat memperkecil celah polemik bahkan gesekan.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY melalui mekanisme penetapan berdasarkan Undang-Undang Keistimewaan DIY Nomor 13 Nomor 2012 sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis?
2. Mengapa sabda raja dan dawuh raja kaitannya dengan pengisian jabatan Gubernur dan wakil Gubernur DIY menimbulkan polemik di masyarakat?

²³ <http://www.voa-islam.com/read/indonesiana/2015/02/10/35577/azyumardi-azra-perempuan-boleh-menjadi-sultan-dalam-islam/#sthash.kcOt5bRa.dpbs>, Diakses pada tanggal 5 Februari 2016

²⁴ http://www.krjogja.com/web/news/read/258794/prof_djoko_suryo_wewenang_raja_beri. Diakses tanggal 16 Desember 2015

²⁵ Sunyoto Usman, guru besar Sosiologi/Sosiolog Universitas Gadjah Mada, wawancara, Yogyakarta, 20 Januari 2016

3. Bagaimanakah politik hukum pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY dalam perspektif gender di masa mendatang?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Mengevaluasi kesesuaian pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY melalui mekanisme penetapan berdasarkan UUK DIY Nomor 13 Nomor 2012 dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.
2. Mengkaji secara mendalam timbulnya penyebab terjadinya polemik di masyarakat kaitannya Sabda raja dan Dawuh raja dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.
3. Merumuskan konsep politik hukum pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY dalam perspektif gender di masa mendatang.

D. KONTRIBUSI PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi yang positif sebagai landasan berfikir untuk penelitian lebih lanjut yang berkaitan dengan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur propinsi DIY dalam perspektif gender.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi/kepuustakaan yang berkaitan dengan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur propinsi DIY dalam perspektif gender.

2. Manfaat Praktis :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan / rekomendasi kepada pemerintah pusat dan daerah secara riil yang berkaitan dengan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur propinsi DIY yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan / rekomendasi kepada pemerintah pusat dan daerah dalam merumuskan konsep politik

hukum pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur propinsi DIY dalam perspektif gender di masa mendatang.

