

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang membentang dari Sabang sampai Merauke terbagi dalam provinsi- provinsi yang berjumlah 33 (tiga puluh tiga) termasuk 5 (lima) provinsi yang berstatus khusus atau istimewa, yakni Jakarta, Aceh, Papua, Papua Barat, dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Nusantara telah mempunyai dua buah wilayah merdeka sebelum NKRI terbentuk yaitu Kasunanan Surakarta Hadiningrat dan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat (Pitoyo, 2010: 6). Pengakuan terhadap daerah bersifat khusus atau istimewa, dimuat dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

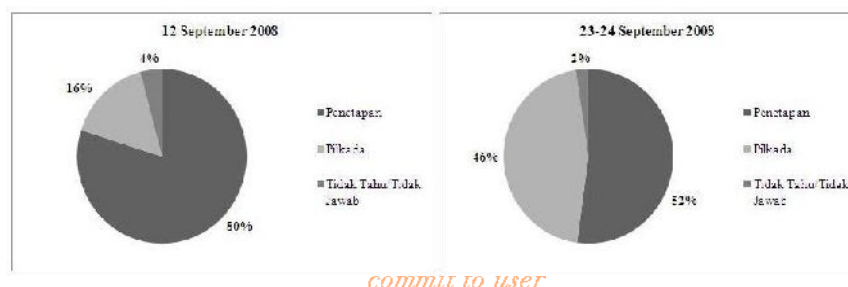
Dilihat dari syarat-syarat terbentuknya negara pada Pasal 1 Konvensi Montevideo Tahun 1933, yaitu kualifikasi adanya populasi yang tetap, wilayah, pemerintahan, dan memiliki kemampuan untuk menjalankan hubungan antar negara maka DIY telah mampu berdiri sebagai negara. Menyadari bahwa DIY bisa lepas dari NKRI, Bung Karno menjadi khawatir namun GBPH Puruboyo menyampaikan informasi pada Bung Karno bahwa Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII setia pada NKRI (Aloysius dalam Hariadi SN., *et.al.*, 2011: x). Tanggal 19 Agustus 1945, Bung Karno mengirim surat yang dikenal sebagai Piagam Kedudukan, yang intinya berisi tentang pengakuan atas Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII sebagai penguasa DIY dan memberi status khusus bagi DIY (Aloysius dalam Hariadi SN., *et.al.*, 2011: x). Tanggal 5 September 1945 Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam VIII mengeluarkan Maklumat untuk bergabung dengan NKRI. Terdapat dua arti penting atas Piagam Kedudukan, Maklumat, dan keluarnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY (UU 3/1950), yaitu: (i) bahwa keistimewaan bukan hadiah dari negara; dan (ii) keistimewaan

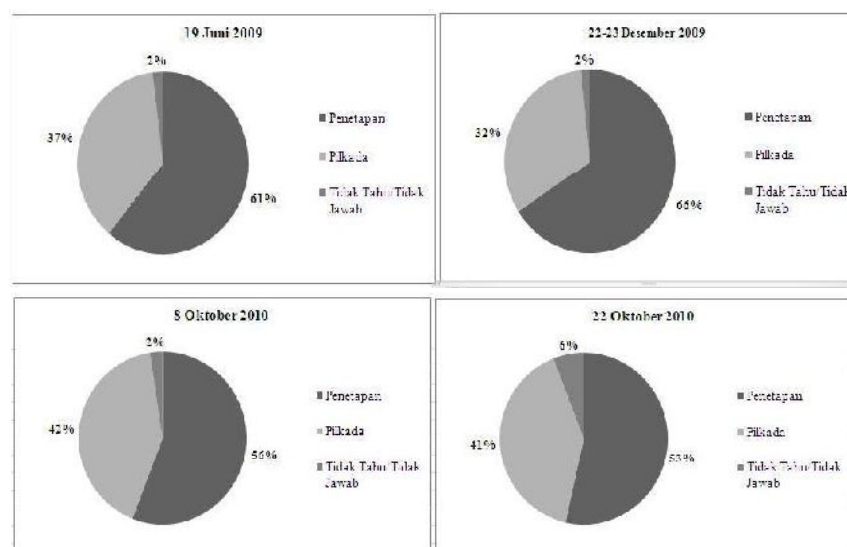
commit to user

merupakan ijab kabul antara penguasa DIY dan pendiri NKRI (Aloysius dalam Hariadi SN., *et.al.*, 2011: xi).

Sejarah mencatat, DIY mengambil peran penting dalam masa revolusi. Beberapa bulan setelah kemerdekaan Republik Indonesia (RI), Belanda yang membonceng Sekutu kembali masuk ke Indonesia yang menyebabkan beberapa daerah jatuh ke tangan Sekutu, yaitu Jakarta, Surabaya, Semarang, Medan, dan Palembang (Aloysius dalam Hariadi SN., *et.al.*, 2011: xi). Tanggal 4 Januari 1946, ketika kondisi Ibukota Jakarta semakin tidak kondusif karena pendudukan Sekutu, Bung Karno ditemani Ibu Fatmawati serta Bung Hatta bersama Ibu Rahmi Hatta menuju DIY untuk berlindung (Aloysius dalam Hariadi SN., *et.al.*, 2011: xi). Sejak saat itu sampai dengan tahun 1949, Ibukota RI berpindah dari Jakarta ke DIY. Pemimpin DIY saat itu, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII telah membantu perjuangan rakyat Indonesia baik secara moral maupun materiil.

Sosok pemimpin DIY kala itu menegaskan bahwa DIY telah mampu berdiri sebagai wilayah yang mandiri di bawah kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam serta memiliki pengaruh bagi rakyatnya. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY oleh Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam telah berlangsung selama puluhan tahun. Mekanisme pengisian jabatan tersebut sempat menimbulkan perdebatan sebelum Rancangan Undang-Undang tentang DIY (RUU DIY) resmi disahkan. Harian Kompas sejak tahun 2008 hingga 2010 mengadakan jajak pendapat apakah sebaiknya Gubernur DIY dipilih langsung oleh rakyat atau penetapan. Berikut ini adalah hasil jajak pendapat tersebut:





Sumber: Bambang Sumantri dalam Hariadi SN., *et.al.*, 2011: 75

Gambar 1. Hasil Jajak Pendapat Harian Kompas 2008-2010 tentang Penetapan atau Pilkada di Provinsi DIY

Hasil jajak pendapat di atas menunjukkan sebesar 53,5%-79,9% masyarakat DIY pada umumnya masih menginginkan penetapan (Bambang Sumantri dalam Hariadi SN., *et.al.*, 2011: 76). Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang selanjutnya disebut sebagai UU 13/2012, memuat tentang kewenangan istimewa yang dimiliki DIY, yaitu wewenang tambahan tertentu selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah, meliputi: (i) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (ii) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; (iii) kebudayaan; (iv) pertanahan; dan (v) tata ruang. Berbeda dengan daerah lain, dalam Pasal 18 ayat (1) UU 13/2012 telah ditentukan bahwa Cagub DIY bertakhta Sultan Hamengku Buwono dan Cawagub DIY bertakhta Adipati Paku Alam. Salah satu persyaratan bagi cagub dan cawagub DIY yang tercantum dalam UU 13/2012 adalah bukan sebagai anggota partai politik. Melihat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 12/2008), tidak ada satu aturan pun yang menyatakan

bahwa cagub dan cawagub di provinsi lain di Indonesia dilarang merangkap sebagai anggota partai politik. Tiga UU DIY terdahulu yang mengatur tentang pembentukan DIY yaitu UU 3/1950, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 (UU 19/1950), dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 (UU 9/1955), kesemuanya tidak mencantumkan mengenai syarat bukan sebagai anggota partai politik bagi Cagub dan Cawagub DIY.

Menjadi anggota partai politik merupakan salah satu hak politik. Hak politik adalah hak-hak untuk ikut serta dalam kehidupan politik, meliputi hak untuk berserikat, berkumpul, berpendapat, memilih, dipilih, ikut serta dalam pemerintahan, dan hak untuk memilih agama serta beribadah. Pengakuan terhadap hak politik secara terperinci tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) selanjutnya disebut sebagai UU 12/2005, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU 39/1999).

Cagub dan Cawagub DIY sebagaimana juga seperti warga negara yang lainnya, pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM), khususnya hak politik harus dijamin. Indonesia adalah negara demokrasi yang bercirikan salah satunya adalah perlindungan HAM. Konstitusi telah menjamin perwujudan HAM bagi seluruh rakyatnya yang termuat dalam Pasal 28A s.d. 28J sehingga untuk semua peraturan di bawahnya harus sesuai dan tidak melanggar norma-norma HAM. Pelanggaran HAM tidak hanya diartikan dalam konteks pelanggaran kemanusiaan saja namun apabila ada sebuah aturan yang melanggar aturan tentang HAM yang termuat dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan lain maka dapat dikatakan pula sebagai pelanggaran HAM.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka Penulis tertarik mengkaji lebih dalam tentang persyaratan Cagub dan Cawagub DIY bukan sebagai anggota partai politik dalam UU 13/2012 melalui penulisan hukum yang berjudul **“ANALISIS KRITIS TENTANG PERSYARATAN CALON GUBERNUR**

DAN CALON WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA BUKAN SEBAGAI ANGGOTA PARTAI POLITIK DIKAITKAN DENGAN HAK POLITIK WARGA NEGARA”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, Penulis merumuskan permasalahan untuk dikaji lebih mendalam. Beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa Cagub dan Cawagub DIY disyaratkan bukan sebagai anggota partai politik dalam UU 13/2012?
2. Apakah persyaratan Cagub dan Cawagub DIY bukan sebagai anggota partai politik dalam UU 13/2012 bertentangan dengan jaminan terhadap hak politik Warga Negara Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Terdapat beberapa tujuan yang ingin dicapai dalam melakukan penelitian hukum ini. Tujuan tersebut antara lain:

1. Tujuan Obyektif

- a. Mengkaji tentang hal-hal yang mendasari Cagub dan Cawagub DIY disyaratkan bukan sebagai anggota partai politik dalam UU 13/2012.
- b. Mengetahui apakah Cagub dan Cawagub DIY yang disyaratkan bukan sebagai anggota partai politik bertentangan atau tidak dengan jaminan terhadap hak politik Warga Negara Indonesia.

2. Tujuan Subjektif

- a. Memperluas wawasan dan melatih Penulis dalam penulisan hukum melalui ilmu-ilmu yang telah diterima selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum, khususnya di bidang hak politik warga negara dikaitkan dengan persyaratan Cagub dan Cawagub DIY.
- b. Memenuhi persyaratan akademis guna memperoleh gelar S1 dalam bidang Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap dalam penulisan hukum ini dapat memberi manfaat bagi diri Penulis sendiri maupun bagi orang lain. Manfaat yang ingin diperoleh dalam penelitian hukum ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan sumbangsih pemikiran dalam bidang hukum tata negara khususnya yang terkait tentang persyaratan Cagub dan Cawagub DIY bukan sebagai anggota partai politik yang dihubungkan dengan hak politik warga negara; dan
- b. Memperkaya literatur penulisan hukum bidang tata negara dalam hal hak politik dan daerah istimewa di Indonesia, khususnya DIY.

2. Manfaat Praktis

- a. Mengetahui dan meningkatkan kemampuan Penulis dalam bidang penelitian hukum dan penerapannya;
- b. Mendapatkan jawaban atas permasalahan yang diteliti serta mengukur kemampuan berpikir Penulis melalui ilmu-ilmu yang diterima selama di Fakultas Hukum; dan
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberi masukan serta tambahan pengetahuan bagi pihak lain yang terkait dengan permasalahan yang diteliti dan yang pada kesempatan lain mempunyai minat untuk mengkaji permasalahan yang sejenis.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin untuk menjawab isu yang dihadapi (Peter Mahmud, 2009: 35). Penelitian hukum ini merupakan penelitian normatif, yakni bertujuan untuk menemukan asas dan doktrin hukum positif yang berlaku (Bambang Sunggono, 2007: 86). Pada penelitian ilmiah lain yang bersifat deskriptif bertujuan untuk mencari jawaban benar atau salah, maka dalam

penelitian hukum bertujuan untuk mengharapkan jawaban *right*, *appropriate*, *inappropriate*, atau *wrong* (Peter Mahmud, 2009: 35).

Peneliti mendeskripsikan dan menganalisis permasalahan tentang syarat bukan sebagai anggota partai politik bagi Cagub dan Cawagub DIY dikaitkan dengan pemenuhan hak politik warga negara. Penulis mengkaji alasan yang mendasari syarat tersebut muncul dan sejauh mana hak politik Cagub dan Cawagub DIY tetap diakomodir meskipun dibatasi melalui syarat bukan sebagai anggota partai politik.

2. Sifat Penelitian

Peter Mahmud berpendapat bahwa ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, yakni mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma hukum (Peter Mahmud, 2009: 22). Ilmu hukum yang bersifat terapan, memerlukan sebuah telaah untuk menghasilkan sebuah opini atau pendapat hukum. Pendapat hukum inilah yang merupakan preskripsi (Peter Mahmud, 2009: 37). Berdasarkan pemaparan tersebut, preskripsi yang dijabarkan adalah persyaratan Cagub dan Cawagub DIY bukan sebagai anggota politik dalam UU 13/2012 yang dihubungkan dengan hak politik warga negara.

3. Pendekatan Penelitian

Terdapat beberapa pendekatan dalam penelitian hukum yang bertujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum antara lain pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparasi (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Peter Mahmud, 2009: 93). Berdasarkan lima pendekatan tersebut, Penulis menggunakan dua pendekatan yang Penulis anggap relevan dengan penelitian hukum ini, yakni pendekatan undang-undang dan historis.

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani (Peter Mahmud, 2009: 93). Penelitian ini menggunakan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kemudian secara khusus Penulis mengkaji persyaratan Cagub dan Cawagub DIY dalam UU 13/2012 yang dibandingkan dengan UU 12/2008, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004), UU 9/1955, UU 3/1950, dan UU 19/1950. Penulis juga akan mengkaji hak politik yang termuat dalam UU 12/2005, UU 39/1999, dan DUHAM Tahun 1948. Kajian terhadap partai politik juga dilakukan berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU 2/2011).

Pendekatan historis, yakni pendekatan yang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir sesuatu yang dipelajari itu dilahirkan memang mempunyai relevansi dengan masa kini (Peter Mahmud, 2009: 95). Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan historis bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai keistimewaan yang dimiliki DIY sejak sebelum NKRI, terutama tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang dikaitkan dengan syarat bukan sebagai anggota partai politik dalam UU 13/2012.

4. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum doktrinal merupakan studi pustaka yang berfokus pada membaca dan menganalisis bahan hukum primer dan sekunder (Johnny Ibrahim, 2008: 141). Menurut Peter Mahmud, bahan dalam penulisan hukum terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas, terdiri dari perundang-undangan, risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (Peter Mahmud, 2009: 141).

Berdasarkan pendapat Peter Mahmud tersebut, bahan hukum yang digunakan Penulis dalam penelitian ini antara lain:

commit to user

a. Bahan hukum primer, yakni:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik);
- 6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 7) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- 8) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 *jo.* Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 9) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 10) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 11) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang disahkan pada tanggal 20 Desember 1948 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB);
- 12) Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
- 13) Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku teks, jurnal nasional maupun internasional, hasil penelitian terdahulu, artikel media massa, internet, dan sumber lainnya yang relevan dengan pokok bahasan dalam penelitian ini. *commit to user*

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penulisan hukum ini merupakan jenis penelitian normatif sehingga teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan teknik studi pustaka. Setelah mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan, dilakukan pengumpulan bahan-bahan hukum yang dipandang mempunyai relevansi dengan pokok bahasan (Peter Mahmud, 2009: 171). Bahan hukum yang terkumpul kemudian dibaca, dipelajari, dianalisis untuk mendapatkan pandangan atas isu hukum yang diteliti.

6. Teknis Analisis Bahan Hukum

Teknik analisa bahan hukum berkaitan dengan penggunaan penalaran ilmiah terhadap bahan-bahan hukum. Penulis menggunakan logika deduktif dalam mengolah sumber hukum yang ada, yakni berpangkal dari pengajuan premis mayor kemudian diajukan premis minor. Dari kedua premis ini kemudian ditarik kesimpulan atau *conclusion* (Peter Mahmud, 2009: 47).

Berdasarkan pemaparan Pater Mahmud Marzuki, Penulis menentukan premis mayor dalam penelitian hukum ini adalah Pasal 18, 18A, 18B, 28, dan 28A-28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Premis minor adalah UU 13/2012 khususnya Pasal 18 ayat (1) huruf n mengenai syarat Cagub dan Cawagub DIY. Penulis kemudian menarik sebuah kesimpulan atas isu hukum yang dibahas, yaitu: (i) alasan-alasan yang melatarbelakangi syarat bukan sebagai anggota partai politik; dan (ii) tentang kedudukan syarat bukan anggota partai politik yang dikaji secara meluas, tidak terbatas hanya dari segi HAM saja serta tentang sejauh mana undang-undang yang terkait tetap mengakomodir hak politik yang dimiliki Cagub dan Cawagub DIY.

F. Sistematika Penulisan Hukum

Sistematika penulisan hukum ini memberikan gambaran menyeluruh mengenai bahasan yang dikaji oleh Penulis dan untuk mempermudah pembaca dalam memahami keseluruhan kajian penulisan hukum ini, sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Penulis akan menguraikan tentang:

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia memiliki lima provinsi yang menyandang status sebagai daerah khusus atau istimewa salah satunya DIY. Keistimewaan DIY termuat dalam UU 13/2012, salah satu yang diatur adalah tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, yang disyaratkan bahwa Cagub dan Cawagub DIY bukan sebagai anggota partai politik. Oleh karena itu perlu dikaji lebih mendalam mengenai isu hukum tersebut yang dikaitkan dengan hak politik warga negara.

B. Rumusan Masalah

Pertama, mengkaji latar belakang Cagub dan Cawagub DIY disyaratkan bukan sebagai anggota partai politik. Kedua, mengkaji syarat bukan anggota partai politik dikaitkan dengan pemenuhan hak politik Cagub dan Cawagub DIY.

C. Tujuan Penelitian

D. Manfaat Penelitian

E. Metode Penelitian

F. Sistematika Penelitian

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan tentang Asas-Asas dalam Ilmu Hukum;
2. Tinjauan tentang Mahzab *Sociological Jurisprudence*;
3. Tinjauan tentang Penafsiran Hukum;
4. Tinjauan tentang Teori Hukum Berjenjang;
5. Tinjauan tentang Bentuk Negara, Sistem Pemerintahan, dan Bentuk Pemerintahan;
6. Tinjauan tentang Desentralisasi dan Desentralisasi Asimetris;
7. Tinjauan tentang Demokrasi;
8. Tinjauan tentang Hak Politik;
9. Tinjauan tentang Partai Politik; dan

10. Tinjauan tentang Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pembahasan pertama menguraikan mengenai hakikat keistimewaan khususnya pada pengisian jabatan Cagub dan Cawagub DIY, dilakukan perbandingan persyaratan serupa untuk kepala daerah lain dalam UU 12/2008, UU 9/1955, UU 19/1950, dan UU 3/1950. Kemudian, Penulis mengkaji mengenai pertimbangan pembuat undang-undang yang mendasari syarat bukan sebagai anggota partai politik dalam UU 13/2012 bersumber dari Naskah Akademik dan Risalah Rancangan UU 13/2012 serta melalui mazhab *sociological jurisprudence*. Pembahasan kedua, Penulis mengkaji persyaratan bukan sebagai anggota partai politik dari segi demokrasi, hak politik sebagai HAM, dan hakikat partai politik. Telaah mengenai hak politik menggunakan UU 12/2005, UU 39/1999, dan DUHAM. Telaah hakikat partai politik menggunakan UU 2/2011.

BAB IV PENUTUP

Penulis menguraikan kesimpulan yang diperoleh dari pembahasan dan proses meneliti dan memberikan saran-saran serta rekomendasi kepada pihak terkait mengenai isu hukum yang telah diteliti dalam penulisan hukum ini.

DAFTAR PUSTAKA