PEMBATASAN HAK POLITIK DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA (STUDI TERHADAP UNDANG - UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)

SKRIPSI

Oleh:

NADIYA SYAFIRA MAULANAPUTRI

No. Mahasiswa: 15410029

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

F A K U L T A S H U K U M

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

PEMBATASAN HAK POLITIK DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA (STUDI TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh:

NADIYA SYAFIRA MAULANAPUTRI

No. Mahasiswa: 15410029

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

F A K U L T A S H U K U M

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

بسم الله الرحمن الرحيم

PEMBATASAN HAK POLITIK DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA (STUDI TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk

Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas

Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal: 11 Desember 2018

Yogyakarta, 8 November 2018

Dosen pembimbing skripsi

(Prof. Dr Ni'matul Huda SH., M.Hum)

NIP/NIK. 904100108

iii

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

PEMBATASAN HAK POLITIK DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA (STUDI TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji Dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendadaran
Pada Tanggal 12 Desember 2018 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 2018

Tim Penguji		**Tanda Tangan**
1. Ketua	: Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum	
2. Anggota	: Jamaludin Ghafur, S.H., M.H	
3. Anggota	: Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H	

Mengetahui
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan

(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H)
NIK. 904100102

iv

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

BISMILLAHIRRAHMAANIRRAHIM

Yang bertandatangan dibawah ini saya:

Nama : **NADIYA SYAFIRA MAULANAPUTRI**

No. Mhs : **15410029**

Adalah benar benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul: **PEMBATASAN HAK POLITIK DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA (STUDI TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012)**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar benar karya saya sendiri yang dalam penyusunanya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembanganya, saya memberikan kewenangan kepada pepustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir no. 1 dan 2, saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII. Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 6 November 2018

Yang membuat pernyataan,



(Nadiya Syafira Maulanaputri)

NIM. 15410029

v

CURRICULUM VITAE

Nama	: Nadiya Syafira Maulanaputri
Tempat , Tanggal Lahir	: Yogyakarta, 18 Maret 1997
Jenis Kelamin	: Perempuan
Golongan Darah	: B
Identitas Orang Tua	
a. Nama Ayah	: Solthan Maulana, S.H.
Pekerjaan	: Wiraswasta
b. Nama Ibu	: Vita Prananingrum, S.H.
Pekerjaan	: Wiraswasta
Riwayat Pendidikan	
a. SD	: SD Muhammadiyah Ngupasan II
b. SMP	: SMP Muhammadiyah 2 Yogyakarta
c. SMA	: SMA Muhammadiyah 2 Yogyakarta
d. Perguruan Tinggi	: Universitas Islam Indonesia
Fakultas/Jurusan	: Hukum/ Ilmu Hukum
Organisasi	: FKPH (anggota Kajian Diskusi Periode 2016-2017) LEM (anggota Medkominfo Periode 2016-2017)
Hobby	: Travelling

Yogyakarta, 6 November 2018

Yang bersangkutan,

(Nadiya Syafira Maulanaputri)
NIM.15410029

vi

MOTTO

"Sebaik Baik Manusia Adalah Yang Paling Bermanfaat Bagi Orang Lain"

(Prophet Muhammad SAW)

The more you give, the more you will get

(Unknown)

The best sword that you have is a limitless patienc.

(Pedang terbaik yang dimiliki adalah kesabaran tanpa batas)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan dengan tulus, ikhlas, dan hati yang suci khusus kepada:

Allah SWT

Nabi Muhammad SAW

Orang Tuaku

Keluargaku dan Calon Keluargaku

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Sahabat-sahabatku

Teman-temanku

Almamaterku, Universitas Islam Indonesia

KATA PENGANTAR

Puji syukur alhamdulillah penulis ucapkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah yang berjudul **"Pembatasan Hak Politik Dalam Perspektif Hukum Tata Negara (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012)"** Tak lupa shalawat beserta salam semoga tetap terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang dengan gigihnya mengarahkan umat manusia melangkahkan kaki dari zaman kebiadaban menuju zaman penuh peradaban.

Penyusunan penulisan hukum ini diajukan guna memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan hukum ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari. Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalammnya kepada:

1. Allah SWT, karena berkat rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Kedua orang tuaku tercinta, Solthan Maulana, S.H dan Vita Prananingrum, S.H yang selalu mendukung secara moral, materiil dan doa dalam keadaan apapun;
3. Keempat Kakek dan Nenekku (Alm) Faisal Baihaqi Pasaribu dan Mufidah Siambaton serta Achfash Jihad dan Suhartinah yang selalu mendoakan penulis untuk menjadi orang yang berguna dimanapun kapanpun;
4. Saudara-saudaraku Tante Dita, Om Anton, Alghi, Vira dan Zack yang telah membantuku dalam segala aspek dan selalu ada dikala susah maupun senang;

5. Prof. Dr Ni'matul Huda S.H., M.Hum sebagai pembimbing tugas akhir penulis yang saya sudah tidak memiliki kata lagi untuk mengekspresikan rasa terima kasih saya kepada beliau karena begitu banyaknya pelajaran dan kebaikan yang diberikan kepada penulis selama masa perkuliahan;
6. Mas Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H terimakasih banyak atas bimbingan informalnya, waktunya dan kesabarannya untuk membimbing penulis walaupun sedang disibukkan dengan berbagai kegiatan;
7. Andi Andry Palingjais Lantara Yusuf atas doa dan dukungannya secara moril maupun materiil selama penulis mengerjakan skripsi serta semua kritikan tajam dan pedas yang bertujuan untuk menempa mental penulis agar menjadi tangguh;
8. Puang Teten, Om Isdar dan Keluarga Patoppoi yang memberikan doa, dukungan moril maupun materil sehingga memotivasi penulis semangat untuk menyelesaikan skripsi ini dengan cepat dan tepat;
9. Sahabatku sejak SMP, Mucy (Yasmin, Giok, Kana, Anggun dan Deandra) yang walaupun sudah jarang bertemu tapi tetap saling mendukung, memotivasi dan menghibur satu sama lain;
10. Sahabatku di kampus, Nita Putri Febrianawati yang selalu ada dalam suka maupun duka dan selalu menghibur dan berbagi pengalaman yang sangat berarti;
11. Teman-temanku di Kontrakan Berlian Indah (Nita, Ria, Ocan, dan Yuzha) yang telah menemani penulis selama di kampus dan dengan sukarela membantu kesulitan penulis ketika masa perkuliahan;
12. Teman-temanku semasa perkuliahan (Jani, Dinda, Alda, Adila, Dhita, Lufia dll) yang sedikit banyak mempengaruhi penulis dalam berfikir kedepan dan menghibur serta menemani hari-hari penulis dikampus;
13. Teman-temanku di Kelas A Fakultas Hukum UII 2015 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu atas segala pengalaman yang menyenangkan dan mengesankan;
14. Teman-temanku di FKPH dan Departemen Kadis (Mas Awan, Eva, Cumi, Alda, Fia, Atay, Mbak Ji'ah, Mbak Marita, Ilham dan Sasan) yang

memberikan berbagai pengalaman, pembelajaran dan manfaat yang sangat berarti bagi penulis dalam satu periode kepengurusan;

15. Teman-temanku di LEM FH UII dan Departemen Medkominfo (Mas Lambang, Kemal, Auly, Mamo, Tegar, Aldi, Brian dan Dhanty) dalam satu kepengurusan yang membuat hidup saya lebih berwarna, bermanfaat dan membahagiakan;
16. Teman-teman ambisiusku dalam mengerjakan skripsi (Marsella, Asfia, dan Adila) yang menemani malam-malamku di perpustakaan. Semoga perjuangan kita bisa terbayar lunas dan tidak cepat puas dengan hasil yang diraih;
17. Dosen-dosen HTN (Pak Saifudin, Bu Sri Hastuti, Pak Idul, Pak Jamal, dll) yang sangat baik, sehingga mampu membuat penulis menyelesaikan skripsi dengan lancar;
18. Teman-teman KKN Unit 49 (Atut, Dilla, Della, Cilly, Oji, dan Sandi) terima kasih menemaniku tinggal di Kupang, Klaten dan mengajarkan apa artinya berbagi dalam keadaan apapun;
19. Teman-teman satu jurusan hukum saat KKN (Dhita, Kurnia, Ocan, Ellak, dan Uyun) yang membantu saya menyelesaikan KKN dengan lancar dan menyenangkan;
20. Seluruh teman-teman KKN di Desa Kupang, Bu Ajeng selaku DPL KKN dan warga sekitar RT 07, 08, 09 yang memberikan saya pelajaran hidup yang sangat berarti.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 6 November 2018

(Nadiya Syafira Maulanaputri)
NIM.15410029

DAFTAR ISI

Halaman Judul …… i

Halaman Pengajuan ……..... ii

Halaman Persetujuan …….. iii

Halaman Pengesahan Tugas Akhir ……. iv

Halaman Pernyataan …… v

Curriculum Vitae ……. vi

Motto ……...… vii

Persembahan ……..... viii

Kata Pengantar ……..… ix

Daftar Isi ……..…. xii

Abstrak ……..… xiv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang …… 1

B. Rumusan Masalah ……...… 6

C. Tujuan Penelitian …… 6

D. Orisinalitas Penelitian ……..… 7

E. Definisi Operasional …… 11

F. Kerangka Teoritis …… 12

G. Metode Penelitian ……...… 20

H. Kerangka Skripsi ……..… 24

BAB II TINJAUAN UMUM NEGARA KESATUAN, DESENTRALISASI ASIMETRIS, TEORI HAK ASASI MANUSIA, DAN PRINSIP PEMERINTAHAN DALAM ISLAM

A. Negara Kesatuan ……..… 26

B. Desentralisasi Asimetris dan Sejarah DIY ……..…. 33

C. Hak Asasi Manusia ……. 43

D. Prinsip Pemerintahan Dalam Islam …… 49

BAB III ANALISIS PEMBATASAN HAK POLITIK DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA

A. Deskripsi Keistimewaan DIY dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta …. 67

B. Jabatan Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta ……..... 72

C. Pandangan Fraksi-Fraksi Terhadap Pasal 18 ayat (1) huruf n …..... 82

D. Analisis Tentang Pasal 18 ayat (1) huruf n Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dari UUD NRI 1945 …. 101

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan ……..… 105

B. Saran …… 106

DAFTAR PUSTAKA …… 107

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami mengapa lahir pembatasan hak politik bagi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY serta mengidentifikasi apakah pembatasan hak politik tersebut melanggar UUD NRI 1945 atau tidak. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Pertama, mengapa ada pembatasan hak politik bagi gubernur dan wakil gubernur DIY sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) huruf n Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY?; Kedua, apakah pembatasan hak politik untuk tidak boleh berpartai politik bagi gubernur dan wakil gubernur DIY tersebut melanggar UUD NRI 1945? Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat normatif. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach). Jenis data yang digunakan adalah bahan data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan data menggunakan studi pustaka dan studi dokumen. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisis data kualitatif. Dari hasil analisis tersebut di atas, peneliti menyimpulkan: Pertama, terjadi pembatasan politik bagi calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dimaksudkan untuk memberi jaminan kepada masyarakat DIY bahwa calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY akan bersikap netral atau tidak berpihak dan mengayomi seluruh masyarakat DIY, karena sebelumnya Sultan menjabat sebagai Ketua DPD Golkar DIY. Kedua, pembatasan hak politik tersebut melanggar ketentuan HAM dalam UUD NRI 1945, karena menjadi anggota partai politik merupakan salah satu hak konstitusional yang dijamin oleh UUD NRI 1945 dan termasuk non derogable right, atau hak yang tidak dapat dikurangi atau dicabut pemenuhannya.

Kata Kunci: Pembatasan, Hak Politik, Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah suatu daerah istimewa yang terletak di sebelah selatan pulau Jawa dengan Ibukota Yogyakarta. DIY adalah daerah setingkat provinsi yang merupakan daerah di Indonesia yang memiliki status istimewa atau yang sering disebut sebagai otonomi khusus. Karena sebelum kemerdekaan, DIY berasal dari 2 kerajaan yang bernama Negari Ngayogyakarta Hadinininingrat dan Kadipaten Pakualam yang mana memiliki status pula sebagai "Kerajaan Vasal/Negara bagian/ *Dependent state".* Status istimewa tersebut oleh Belanda disebut sebagai *Zelfbestuurende Lanschappen* dan disebut *Koti/Kooti* oleh Jepang.[1]

Keistimewaan DIY memiliki sejarah yang cukup panjang, diawali dengan penandatanganan Perjanjian Giyanti (Palihan Nagari) antara Mangkubumi, Susunan, dan Gubernur Pantai Timur Laut Jawa pada tanggal 13 Februari 1755 masehi, yang menyebabkan Kerajaan Mataram terbagi menjadi dua.

DIY mendapat pengakuan keistimewaan berdasarkan pada hak asal-usul sebagaimana merupakan penerus Kerajaan Mataram, kontribusinya dalam membantu Indonesia merebut kemerdekaan, dan balas jasa oleh Presiden Soekarno atas pengakuan raja-raja Keraton Ngayogyakarta

[1]KPH. Mr.Soedarisman,*Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984, hlm. 25.

Hadiningrat dan Pakualaman yang menyatakan bahwa wilayah mereka adalah bagian dari Indonesia. Keistimewaan suatu daerah di Negara Republik Indonesia telah mendapat pengakuan sejak jaman kemerdekaan dan tertuang pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI 1945 (UUD NRI1945) yang menyatakan bahwa:

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

Akhirnya tanggal 31 Agustus 2012 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan yang dimaksud dalam UU No. 13 Tahun 2012 tersebut adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan meliputi:

a. "Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;[2]
b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
c. Kebudayaan;
d. Pertanahan; dan
e. Tata ruang."

Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, diatur dalam Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang isinya adalah: Calon

[2]Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga Negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat-syarat yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UU No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY.

Sehingga memang benar UU No. 13 Tahun 2012 adalah lebih khusus sifatnya jika dibandingkan dengan UU No. 23 Tahun 2014 dan memang berlaku asas *lex specialis derogate lex generalis*. Dalam Pasal 399 UU No. 23 Tahun 2014 pun menegaskan bahwa:

> "Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut."

Pasal tersebut memiliki frasa "sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut" maka pengangkatan Gubernur di DIY mengacu pada UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Melihat dalam Pasal 18 ayat (1) huruf c ditegaskan bahwa syarat untuk menjadi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Sehingga posisi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sudah diatur secara istimewa oleh UU No. 13 Tahun 2012.

Syarat-syarat dalam pemilihan calon Gubernur dan Wakil Gubernur menarik untuk dikaji terutama pada huruf n yang mengatakan bahwa calon Gubernur dan Wakil Gubernur "bukan sebagai anggota partai politik".

Padahal dalam konstitusi, hak kebebasan untuk berpolitik warga negara sudah diatur dalam UUD NRI 1945 Pasal 28D ayat (3) yang berbunyi: "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Perincian hak ini yaitu hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilihan Umum, hak turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau melalui wakil yang dipilihnya, hak untuk duduk dalam jabatan pemerintahan, serta hak untuk mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan/atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien. Hak turut serta dalam pemerintahan adalah hak yang sangat penting dari demokrasi.

Pada prinsipnya hak sipil dan politik merupakan hak *non-derogable* (hak yang tidak bisa dikurangi atau dikecualikan)[3]. Sefriani mengatakan, berdasarkan ICCPR hak sipil politik dapat dikelompokkan menjadi 3 macam yaitu *derogable rights, underogable rights* serta *limitable rights*[4]. Sehingga dapat disimpulkan bahwa HAM yang dianut oleh bangsa Indonesia bukan HAM yang sebebas-bebasnya, tetapi dapat dibatasi atau dikurangi.

Pembatasan atau pengurangan akan HAM tersebut termuat dalam Pasal 28 J ayat (2) UUD NRI1945 yang telah diamandemen, menyatakan:

> "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang

[3] Rhona K.M. Smith et. al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, ctk. Pertama, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008 , hlm. 41-42.

[4]Sefriani, "Kewenangan Negara Melakukan Pengurangan dan Pembatasan Terhadap Hak Sipil Politik", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1, No. 1, November 2012, hlm. 3-4.

> dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agaman, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis"

Di dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY tersebut pun telah terjadi pembatasan akan hak sosial dan politik. Karena Gubernur dan Wakil Gubernur merupakan warga negara yang sama-sama memiliki hak konstitusionalisme untuk ikut bergabung dalam berpartai politik. Padahal menurut Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009, Putusan MK Nomor 42/PUU-VIII/2015 dan Putusan MK Nomor 51 PUU-XIV/2016, yang intinya pembatasan dan pengurangan hanya bisa dilakukan melalui putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap atau ketika orang tersebut tidak waras alias gila. Pembatasan dan pengurangan tersebut tidak boleh digunakan secara sembarangan, sehingga hak tertentu tidak pernah boleh dibekukan atau dibatasi walaupun dalam keadaan darurat. Tidak satupun negara pihak dapat mengabaikan kewajibannya untuk melindungi hak untuk hidup, menjamin kebebasan dari penganiayaan, kebebasan dari perbudakan dan perhambaan, perlindungan dari pemenjaraan atas hutang piutang, kebebasan dari hukum pidana yang berlaku surut, hak untuk diakui statusnya sebagai pribadi di depan hukum serta kebebasan untuk berpikir, berkeyakinan dan beragama.

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk melakukan kajian yang lebih mendalam mengenai Pembatasan Hak Politik Dalam Perspektif Hukum Tata Negara (Studi Terhadap Undang-Undang Republik Indonesia

Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa ada pembatasan hak politik bagi gubernur dan wakil gubernur DIY sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) huruf n Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY?
2. Apakah pembatasan hak politik untuk tidak boleh berpartai politik bagi gubernur dan wakil gubernur DIY tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Alasan terjadinya pembatasan hak politik bagi gubernur dan wakil gubernur DIY sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) huruf n Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.
2. Pembatasan hak politik untuk tidak boleh berpartai politik bagi gubernur dan wakil gubernur DIY tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945 atau tidak.

D. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas Penelitian merupakan uraian yang dibutuhkan guna membuktikan keaslian dari penelitian tentang **"**Pembatasan Hak Politik Dalam Perspektif Hukum Tata Negara (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)."

Berikut ini peneliti akan menguraikan perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yang pernah dilakukan dan mempunyai kesamaan objek atau subjek penelitian serta memberikan deskripsi perbedaan dengan penelitian ini untuk membuktikan orisinalitas penelitian. *Pertama*[5], buku yang ditulis oleh Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum berjudul Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia. Buku tersebut membahas tentang DIY dan otonomi khusus dalam konstitusi Indonesia, dalam perundang-undangan, keistimewaan DIY, dan Sultan Grond di DIY.

Kedua[6], penelitian yang ditulis oleh Siraj Munier dari UII dengan skripsi yang berjudul "Analisis Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Daerah Istimewa Yogyakarta" yang memiliki rumusan masalah: 1)

[5]Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Nusamedia, Bandung.

[6]Siraj Munier, *Analisis Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Daerah Istimewa Yogyakarta*, Skripsi FH UII Tahun 2016.

Bagaimanakah mekansme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menurut UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY?; 2) Apakah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur menurut UU No. 13 Tahun 2012 mengandung unsur diskriminatif? Kesimpulan dari skripsi tersebut adalah mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY harus sesuai dengan syarat-syarat yang tercantum dalam Pasal 18-26 UU No. 13 Tahun 2012, dan UU No. 13 Tahun 2012 mengandung unsur diskriminatif seperti yang tertera dalam Pasal 18 huruf m dan harus bertahta dari Sultan Hamengkubuwono dan Pakualaman.

Ketiga[7], penelitian yag ditulis oleh Chandra Hermawan dari UII dengan skripsi yang berjudul "Pengisian Jabatan Wakil Gubernur DIY Sebelum dan Sesudah Berlakunya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY" yang memiliki rumusan masalah: 1) Bagaimanakah pengisian jabatan wakil Gubernur DIY sebelum UUK DIY?; 2) Bagaimanakah pengisian jabatan Wakil Gubernur DIY sesudah UUK DIY? Kesimpulan dari skripsi ini adalah pengisian jabatan Wakil Gubernur DIY sebelum UUK tertera dalam Pasal 18-26 UUK DIY dan harus bertahta sebagai Adipati Pakualaman dan semenjak Undang-Undang No 13 Tahun 2012 di undangkan maka masa periodesasi jabatan Wakil Gubernur yang dilimpahkan Paku Alam ke IX tidak dibatasi.

[7] Chandra Hermawan, *Pengisian Jabatan Wakil Gubernur DIY Sebelum dan Sesudah Berlakunya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY*, Skripsi FH UII Tahun 2017.

Keempat[8], penelitian yang ditulis oleh Fitria Kusumaningrum dari UII dengan skripsi yang berjudul "Pengisian Jabatan Gubernur DIY Di Era Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung" yang memiliki rumusan masalah: 1) Bagaimanakah pengisian jabatan Gubernur DIY di era pemilihan Kepala Daerah secara langsung?; 2) Apakah penetapan Gubernur DIY di era pemilihan kepala daerah secara langsung tidak bertentangan dengan demokrasi? Kesimpulan dari skripsi ini adalah pengisian jabatan Gubernur DIY dilakukan dengan penetapan karena ada faktor pertimbangan sejarah, yuridis dll, dan tidak melanggar prinsip demokrasi karena sebagian besar masyarakat Yogyakarta menganggap Sultan dan Pakualam sebagai penguasa dan pimpinan di DIY.

Kelima[9], penelitian yang ditulis oleh Raden Verryana Sandi Anarki dari UII dengan Skripsi yang berjudul "Mekanisme Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut UU No. 13 Tahun 2012" yang memiliki rumusan masalah: 1) Bagaimana mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY setelah berlakunya UU No. 13 Tahun 2012?; 2) Bagaimana pengaturan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY ditentukan oleh DPRD Provinsi DIY? Kesimpulan dari skripsi ini adalah mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY terdapat pada Pasal 6,7, 18, 19, dan 20 dan harus bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan Sri

[8]Fitria Kusumaningrum, *Pengisian Jabatan Gubernur DIY Di Era Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Skripsi FH UII Tahun 2009.

[9] Raden Verryana Sandi Anarki, *Mekanisme Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut UU No. 13 Tahun 2012*, Skripsi FH UII Tahun 2014.

Paduka Paku Alam. Kemudian pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY ditentukan oleh DPRD Prov. DIY mengacu kepada UU No. 13 Tahun 2012 dalam Pasal 21-25.

Keenam[10], penelitian yang ditulis oleh Raisa Rizani dari UII dengan judul "Implikasi Hukum Diterbitkannya Sabdatama dan Sabdaraja Oleh Sultan Hamengku Buwono X Terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta"yang mempunyai rumusan masalah: 1) Bagaimana mekanisme pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY menurut UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY?; 2) Apa implikasi yuridis dengan dikeluarkannya Sabdatama dan Sabdaraja terhadap UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY? Kesimpulan dari skripsi tersebut adalah mekanisme penetapan Gubernur menggunakan UU No. 13 Tahun 2012 yang mana berbeda dari daerah lain karena DIY memiliki keistimewaan (otonomi khusus) dan Sabdatama dan Sabdaraja yang diterbitkan oleh Sultan Hamengku Buwono X pada dasarnya telah bertentangan dengan UUK DIY, karena tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga isi dari Sabdatama dan Sabdaraja tersebut tidak secara otomatis dapat berlaku dalam UU Keistimewaan.

E. Definisi Operasional

1. Pengertian Pembatasan

[10] Raisa Rizani, *Implikasi Hukum Diterbitkannya Sabdatama dan Sabdaraja Oleh Sultan Hamengku Buwono X Terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Skripsi FH UII Tahun 2016.

Pembatasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata dasar batas. Pembatasan adalah sebuah *homonim* karena arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda. Pembatasan termasuk ke dalam arti kata benda (*nomina*). Pembatasan artinya proses, cara, perbuatan membatasi[11]. Dalam penelitian ini makna pembatasan digunakan untuk mengungkap pembatasan dalam hal hak politik yang melekat pada Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Pengertian Hak Politik

Hak politik adalah suatu hak yang dimiliki setiap warga negara, dan mencakup hak untuk memilih dan dipilih. Hak tersebut tertuang dalam UUD NRI 1945 Pasal 27 ayat (1) dan (2); Pasal 28, Pasal 28D ayat (3); Pasal 28E ayat (3)[12]. Sementara hak memilih juga diantur dalam Pasal 1 ayat (2); Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (1); Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) UUD NRI 1945.[13] International Covenant On Civil And Political Rights (ICCPR) juga membahas mengenai hak politik warga negara dalam Pasal 25, dan hak politik termasuk ke dalam *non derogable rights* yang artinya hak tersebut

[11] https://kbbi.web.id/batas, diakses pada tanggal 1 Oktober 2018, pukul 14:32 WIB.

[12] Lihat UUD NRI 1945 Pasal 27 ayat (1) dan (2); Pasal 28, Pasal 28D ayat (3); Pasal 28E ayat (3)

[13] Lihat UUD NRI 1945 Pasal Pasal 1 ayat (2); Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (1); Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1)

bersifat absolut dan tidak boleh dikurangi, walaupun dalam keadaan darurat. [14]

3. Pengertian Keistimewaan

Keistimewaan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti sifat-sifat istimewa. Sifat-sifat istimewa yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal ini adalah tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.[15] Sifat istimewa tersebut diperoleh DIY karena alasan historis dibaliknya.

F. Kerangka Teoritis

1. Teori Pemerintahan Daerah

Indonesia merupakan suatu negara dengan bentuk kesatuan. Maka sejak negara ini dilahirkan, pemegang kedaulatan dan pengendali kekuasaan adalah pemerintah pusat. Namun para pendiri bangsa ini telah memikirkan sebelumnya bahwa untuk mengatur negara seluas Indonesia, tidak mungkin dapat dikendalikan hanya dari pusat. Oleh karena itu, dalam menjalankan tugasnya pemerintah daerah mendapatkan hak otonomi daerah[16] yang berarti hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri

[14]Muhardi Hasan dan Estika Sari, "Hak Sipil dan Politik", *Jurnal Demokrasi,* Vol. IV, No. 1, Juni 2005, hlm. 94.

[15] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta…, Op. Cit.*, hlm. 173.

[16]Lihat Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.[17] Pemikiran ini merupakan upaya untuk memperingan kendali pemerintah pusat, sehingga dilakukan desentralisasi agar pemerintah daerah bisa mengurusi sendiri daerahnya. Sedangkan menurut Widjaja yang dimaksud dengan daerah otonomi adalah:

> "kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia."[18]

Dalam perkembangannya otonomi daerah sendiri memiliki 3 asas yang dikenal sebagai desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam pasal 1 ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014[19] tentang pemerintahan daerah, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan pengertian dekonsentrasi dalam pasal 1 ayat (9) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi

[17] Ubedilah,dkk, *Demokrasi, HAM,dan Masyarakat Madani*, Jakarta,Indonesia Center for Civic Education, 2000, hlm.170.

[18] Widjaja,*Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* ,Jakarta, PT Raja Grafindo Persada,2002, hlm.76.

[19]Lihat Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Republik Indoensia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum[20]. Dalam Pasal 1 ayat (11) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.[21]

Dalam kerangka NKRI otonomi daerah dimulai dari krisis ekonomi dan politik besar-besaran yang terjadi tahun 1997. Dimana salah satunya diakibatkan oleh sistem pemerintahan negara yang sentralistik, sehingga segala pengelolaan dan kewenangan atas sektor pembangunanhanya terfokus pada pemerintahan pusat. Pada akhirnya untuk mengelola daerahnya sendiri pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan apapun. Oleh karena itu, pada masa reformasi dilakukan kebijakan untuk melakukan penataan kembali sistem pemerintahan untuk melaksanakan otonomi daerah, pengawasan dan pengaturan keuangan antara pusat dan daerah. Dilakukannya desentralisasi dianggap sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat yang tepat dan

[20]Lihat Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

[21]Lihat Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

cepat dengan segala tuntutan pemerataan, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan sosial ekonomi dan pembangunan kehidupan politik. Beberapa alasan dibutuhkannya desentralisasi untuk Indonesia tidak lain karena, pertama pemerintahan hanya terpusat di Jakarta sehingga pembangunan di daerah menjadi terabaikan, kedua karena pembagian kekayaan tidak merata dan adil, alasan terakhir karena terjadi kesenjangan sosial.

2. Teori Desentralisasi Asimetris

Sebelum kemerdekaan, *The Founding Fathers* atau yang sering kita sebut bapak pendiri bangsa sudah melakukan kesepakatan dan menyetujui bahwa Pancasila didaulat menjadi ideologi bangsa Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar Negara Indonesia. Kemudian dipilihlah negara kesatuan menjadi bentuk Negara Indonesia yang disepakati bersama. Dimana maksud dari negara kesatuan ialah tidak ada negara dalam negara, tetapi yang ada hanyalah pemerintahan daerah. Oleh karena itu sejak awal para pendiri bangsa bersepakat akan adanya daerah-daerah besar dan kecil serta asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Dalam perkembangannya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menggunakan sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Menurut Joeniarto,[22] desentralisasi adalah memberikan kewenangan dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan

[22]Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal,* Bina Aksara, Jakarta, 1992 ,hlm. 15.

mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi juga mengandung arti pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusatdan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.[23]Akibat adanya desentralisasi maka muncul otonomi bagi suatu pemerintahan daerah.

Menurut Pratikno,[24] desentralisasi bukan merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia, dengan wilayah yang sangat luas serta masyarakatnya yang heterogen, desentralisasi memang seringkali menjadi dilema. Ditegaskan lagi dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 bahwa "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara, dan *hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa"*. Pernyataan tersirat akan adanya desentralisasi asimetris pun bisa kita temui dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI yang berbunyi: " Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman

[23]Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, 2014, hlm. 51.

[24]Pratikno, "Desentralisasi, Pilihan Yang Tidak Pernah Final", dalam Abdul Gaffar Karim dkk.(Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM kerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 33-34.

daerah." dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI yang berbunyi: " Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.". Oleh karena alasan tersebut di atas, desentralisasi sendiri terbagi menjadi 2, yaitu desentralisasi simetris dan asimetris, yang merupakan solusi untuk menghormati dan menghargai keragaman daerah yang ada di Indonesia.

Pada awal kemerdekaan pun desentralisasi asimetris sudah diterapkan melalui UU No. 1 Tahun 1945, yang mengecualikan daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah. Di tahun 1948 pun melalui UU No. 22 Tahun 1948 sampai dengan tahun 2012 melalui UU No. 13 Tahun 2012, pengisian jabatan dan urusan keistimewaan Yogyakarta diatur secara khusus, karena Yogyakarta berstatus sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta.[25]

3. Teori Hak Asasi Manusia

Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yaitu Allah SWT yang paling sempurna mempunyai pengakuan atas kehadirannya di dunia sebagai khalifah yang bermartabat dan patut mendapat apresiasi secara positif. Oleh karena itu manusia dianugerahi suatu hak yang melekat sejak lahir hingga mati yang disebut sebagai Hak Asasi Manusia (HAM). HAM adalah seperangkat hak yang

[25]Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetri…, Op. Cit.,* hlm.54.

melekat pada diri manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan YME. Dimana hak tersebut merupakan anugerah yang wajib di dilindungi dan hargai oleh setiap manusia guna melindungi harkat serta martabat setiap manusia.[26] HAM juga merupakan hak-hak yang bersifat mendasar dan melekat dengan jati diri manusia secara universal. Dalam kehidupan sehari-hari HAM yang paling fundamental terbagi atas 3, yaitu hak untuk hidup, hak untuk memiliki, dan hak untuk kebebasan. Ketiga hak tersebut merupakan hak yang paling mendasar dalam kehidupan sehari-hari yang harus dihormati dan tidak boleh dilanggar atau dicabut oleh siapapun, termasuk negara. Karena secara yuridis formal negara hukum Indonesia harus didasarkan atas ketentuan yang ada dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan, baik dalam dalam UUD NRI 1945, Undang-Undang, maupun peraturan perundangan lainnya. Pilar utama bangunan negara hukum Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang kemudian dijabarkan dalam pasal-pasalnya adalah:

a. Adanya jaminan hak asasi manusia yang tercantum dalam: Alinea ke-Pembukaan UUD NRI 1945, Pasal 27 Ayat (1), (2), dan (3), Pasal 28, Pasal 31 Ayat (1), Pasal 28A, 28B ayat (1), (2), Pasal 28C ayat (1), (2), Pasal 28D ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 28E ayat (1), (2), (3), Pasal 28 F, Pasal 28G ayat (1), (2); Pasal 28H ayat (1), (2), (3), (4), Pasa 28 I ayat (1), (2), (3), (4), dan Pasal 28 J ayat 1 dan (2), Pasal 29 Ayat (2);
b. Adanya prinsip persamaan di depan hukum yang dicantumkan dalam Pasal 27 ayat (1);
c. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas tidak memihak, yang dicantumkan dalam Pasal 24 ayat (1).

[26]Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

d. Adanya jaminan pendidikan dan sosial yang dicantumkan dalam Pasal 34 Ayat (1) dan (2).[27]

Begitu pentingnya perlindungan HAM dalam negara hukum sehingga harus kita junjung dan hormati bersama. Untuk melihat konsep HAM di Indonesia secara lengkap dan historis ketiga instrumen hukum yakni UUD NRI 1945, TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tersebut dapat dilihat dalam satu konstitusi. Dapat dilihat pada Pembukaan UUD NRI 1945 dinyatakan dalam alinea keempat bahwa Negara Indonesia sebagai suatu persekutuan bersama bertujuan untuk melindungi warganya terutama dalam kaitannya dengan perlindungan hak-hak asasinya. Menurut Dahlan Thaib[28], bila dikaji baik dalam Pembukaan, Batang Tubuh maupun Penjelasan, akan ditemukan setidaknya ada 15 (lima belas) prinsip hak asasi manusia, yakni sebagai berikut[29]:

> "(1) hak untuk menentukan nasib sendiri;[30] (2) hak akan warga negara;(3) hak akan kesamaan dan persamaan di hadapan hukum;(4) hak untuk bekerja;(5) hak akan hidup layak; (6) hak untuk berserikat;(7) hak untuk menyatakan pendapat; (8) hak untuk beragama; (9) hak untuk membela negara; (10) hak untuk mendapatkan pengajaran; (11) hak akan kesejahteraan sosial; (12) hak akan jaminan sosial; (13) hak akan kebebasan dan kemandirian peradilan; (14) hak mempertahankan tradisi budaya; dan (15) hak mempertahankan bahasa daerah."

---

[27] http://lab.pancasila.um.ac.id/wp-content/uploads/2016/05/Negara-Hukum-Indonesia-Oleh-A-Rosyid-Al-Atok.pdf. Diakses pada tanggal 5 Oktober 2018, pukul 14:10 WIB.

[28] Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD NRI 1945 Sampai Dengan Perubahan UUD NRI 1945 Tahun 2002,* Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 88.

[29] Dahlan Thaib, "Reformasi Hukum Tata Negara; Mencari Model Alternatif Perubahan Konstitusi", dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum,* UII Press, No 10 Vol. 5, Yogyakarta, 1998, hlm 2.

[30] Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi…, Op., Cit, dikutip dari* Alinea I Pembukaan UUD NRI 1945, Pasal 26 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945, Pasal 28 UUD NRI 1945.

Ketentuan-ketetntuan tersebut cukup membuktikan bahwa UUD NRI 1945 sangat menjamin HAM. Sehingga secara ringkas dapat dikatakan bahwa hak-hak politik masyarakat Indonesia yang dijamin oleh UUD NRI 1945, adalah hak membentuk dan memasuki organisasi politik ataupun organisasi lain yang dalam waktu tertentu melibatkan diri ke dalam aktivitas politik; hak untuk berkumpul, berserikat, hak untuk menyampaikan pandangan atau pemikiran tentang politik, hak untuk menduduki jabatan politik dalam pemerintahan, dan hak untuk memilih dalam pemilihan umum. Yang mana semuanya direalisasikan secara murni melalui partisipasi politik.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penulis menggunakan jenis penelitian normatif dengan fokus menelaah tentang Pembatasan Hak Politik Dalam Perspektif Hukum Tata Negara (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta).

2. Bahan Hukum

Oleh karena jenis penelitian ini adalah normatif, maka bahan hukum yang digunakan, meliputi:

a. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis. Adapun bahan hukum primer tersebut di antaranya UUD NRI 1945,Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa

Yogyakarta, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang mampu memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, meliputi: buku-buku, jurnal serta karya tulis ilmiah terkait dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Pengaturan Tentang HAM.

c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang mampu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus Bahasa Indonesia maupun bahasa asing; kamus hukum, serta ensiklopedia.

3. Cara pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara:

a. Studi Dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional berupa peraturan perundang-undangan, yang berhubungan dengan keistimewaan Daerah Istimewa berupa risalah sidang pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Studi Pustaka, yakni dengan mengkaji referensi jurnal, hasil penelitian hukum, dan literatur yang berhubungan dengan

Hukum Pemerintahan Daerah, keistimewaah Daerah Istimewa Yogyakarta, dan pengaturan tentang HAM.

4. Pendekatan Penelitian

Penelitian yang bersifat normatif ini, penulis hendak menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach)* dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani atau diteliti. Dalam hal ini yang akan dikaji adalah UUD NRI 1945, Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

5. Analisis Bahan Hukum

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Metode analisis data kualitatif yaitu suatu metode analisis data yang dilakukan dengan cara mengelompokan dan memilih data dari hasil penelitian yang relevan dan sesuai dengan tujuan penelitian. Dari pengelompokan dan pemilihan tersebut kemudian data dicocokan dengan permasalahan yang diteliti menurut kualitas kebenarannya sehingga dapat digunakan untuk memberikan jawaban atas permasalahan penelitian.

Sehingga dalam melakukan analisis, terlebih dahulu peneliti akan mengumpulkan berbagai bahan hukum dan membaginya menjadi

bahan hukum primer dan sekunder. Terhadap bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum pemerintahan daerah, peraturan perundang-undangan, dan desentralisasi asimetris akan dilakukan analisis yuridis-normatif yaitu memberikan pemaparan, uraian, serta gambaran atas hasil penelitian yang dilakukan dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian dilakukan interpretasi terhadap peraturan perundang-undangan tersebut, dengan tujuan memahami secara mendetail akan makna, tujuan, dan maksud dikeluarkannya undang-undang tersebut. Interpretasi yang akan penulis gunakan yakni: interpretasi gramatikal; ekstensif, serta sistematis.

Kemudian terhadap bahan hukum sekunder, akan penulis analisis dengan analisis isi (*content analisys*) untuk memperjelas maksud dan tujuan bahan hukum primer. Hasil analisis bahan hukum sekunder yang kemudian akan penulis simpulkan dan dijadikan sebagai konsep yang akan disinkronkan/dibandingkan/dijadikan alat uji (parameter). Selanjutnya data hukum sekunder akan dijadikan sebagai alat uji untuk menganalisis data hukum primer, dengan didukung oleh teori-teori yang relevan.

Berdasarkan analisis tersebut, akan diungkap permasalahan, kelebihan, kekurangan, manfaat, dan/atau ketimpangan antara *das sollen* dan *das sein*. Permasalahan yang ditemui tersebut nantinya dicari alternatif solusinya.

H. Kerangka Skripsi

1. Pendahuluan

Bab ini mencoba memaparkan suatu gambaran yang masih bersifat umum mengenai permasalahan yang hendak dikaji. Bab 1 meliputi latar belakang masalah yang berisi pertimbangan alasan pemilihan judul. Di samping itu dilanjutkan dengan rumusan masalah, kemudian tujuan dan kegunaan penelitian. Setelah itu akan dikemukakan metode penelitian. Sebagai akhir dari bab ini akan diuraikan mengenai kerangka skripsi ini.

2. Kajian Pustaka

Pada bagian ini akan dikemukakan pendekatan teoritik terhadap kerangka dasar yang diangkat, yaitu mengenai peraturan perundangan serta literatur lain yang berkaitan dengan hukum pemerintahan daerah, desentralisasi asimetris, dan pengaturan tentang HAM.

3. Pembahasan

Bab ini menjabarkan dan menjawab rumusan permasalahan yang hendak dikaji, mengapa terjadi pembatasan hak politik bagi gubernur dan wakil gubernur DIY sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) huruf n Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, dan apakah pembatasan hak politik untuk tidak boleh berpartai politik bagi gubernur dan wakil gubernur DIY tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945 atau tidak.

4. Penutup

Pada bagian penutup ini akan diuraikan kesimpulan atas pembahasan dan saran. Dimana penulis menarik kesimpulan dari apa yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya serta memberikan saran–saran berdasarkan hasil penelitian yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

BAB II

TINJAUAN UMUM NEGARA KESATUAN, DESENTRALISASI ASIMETRIS, TEORI HAK ASASI MANUSIA, DAN PRINSIP PEMERINTAHAN DALAM ISLAM

A. Negara Kesatuan

Tahun 1945 menjelang kemerdekaan Indonesia, terjadi perdebatan panjang bapak pendiri bangsa untuk menentukan bagaimana bentuk negara Indonesia yang akan datang. Soekarno ingin bentuk Negara Indonesia adalah negara kesatuan, guna melanjutkan masa kejayaan Nusantara. Sedangkan Hatta memilih bentuk Negara Indonesia sebagai negara federal saja karena ia beralasan mempertimbangkan kondisi geografis, budaya, etnis, dan bangsa yang berbeda, sehingga negara federal lah yang tepat menurut Hatta. Soepomo pun memiliki konsep tersendiri yaitu negara integral, karena menurutnya, negara integralistik merupakan bentuk negara yang paling ideal berdasarkan kondisi Indonesia.

Padahal jauh sebelum kemerdekaan, Moh Yamin pernah mengemukakan konsep dan gagasan tentang terbentuknya negara kesatuan, yaitu:

> "Dasar unitarisme sejak Kongres Indonesia Muda (Sumpah Pemuda) 28 Oktober 1928 membuang dasar federalism dan kebusukan rasa kepulauan atau kedaerahan (insularisme, provincialism) dan menanam kesatuan Indonesia atas dasar persatuan bangsa, daerah tanah air dan bahasa di bawah lindungan satu bendera Merah-Putih"[31]

[31] M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1951, hlm 81.

Dilihat dari kondisi geografisnya, Indonesia yang merupakan negara kepulauan dan mempunyai wilayah teritorial yang sangat luas berupa gugusan beribu-ribu pulau, sehingga akan lebih tepat jika diterapkan sistem pemerintahan terpusat yang biasa disebut dengan sistem negara kesatuan. Sehingga sistem pemerintahan Indonesia difokuskan dan dikendalikan oleh pemerintah pusat.Lain halnya dengan Amerika yang menganut sistem negara federal. Negara federal memiliki wilayah negara-negara bagian yang lebih kecil dan mempunyai aturan tersendiri serta berbeda-beda dengan negara bagian lainnya. Model negara federal berasal dari anggapan bahwa ia dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang dari awal mempunyai kedaulatan pada dirinya masing-masing.[32] Setelah terjadi perdebatan panjang tersebut, maka kemudian disepakati bahwa bentuk Negara Indonesia adalah negara kesatuan (*unitaris*). Mereka mengklaim bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah satu kesatuan. Semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukan lagi bagian-bagian wilayah yang berdiri sendiri. Sehingga negara kesatuan ialah sebuah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri dari satu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara.[33]

Diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa negara kesatuan ialah suatu negara dimana kekuasaannya terbagi antara pemerintahan pusat dan daerah. Kekuasaan yang asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan

[32]Adnan Buyung Nasution dkk, *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999 hlm. 18.

[33]Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan ke 7, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm. 224-226.

kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.[34]

Bank Dunia (*World Bank*) pun memiliki catatan bahwa, dari 116 negara yang termasuk ke dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara di antaranya memiliki bentuk negara kesatuan.[35] Diungkapkan pula oleh Cohen dan Peterson bahwa:

> "*Unitary systems need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate souvereignity over public sector tasks decentralized to lower-level units".*[36]

Sehingga berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi di dalam suatu negara[37] dan dibatasi serta diawasi oleh undang-undang agar tidak terjadi *abuse of power* atau penyalahgunaan wewenang. Kaitannya dengan penyelenggaraan kedaulatan negara tersebut, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk dan patuh agar tidak terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan wewenang (Prinsip *unity of command*).[38]

Fred Isjwara berpandangan, bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat persatuan (*union*) maupun

---

[34]Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm. 282.

[35]Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 27.

[36]*Ibid*

[37]Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 233.

[38]Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Dae…, Op. Cit.,* hlm 27

kesatuan (*unity*).[39] Negara kesatuan dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu, *pertama* negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu sistem pemerintahan yang seluruh persoalan yang berkaitan dengan negara secara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sementara daerah-daerahnya tinggal melaksanakannya. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepala daerah (sebagai pemerintah daerah) diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri atau yang sering dikenal sebagai otonomi daerah yang dinamakan dengan daerah otonom.[40]

Telah dinyatakan dengan tegas dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (1) bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, dan sejak awal kemerdekaan, telah disepakati pula bahwa untuk mendirikan suatu negara menganut paham unitaris dengan sendi desentralisasi. Prinsip negara kesatuan ialah pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintahan Daerah (*local government*).[41] Sehingga segala urusan negara dalam negara-negara kesatuan merupakan suatu kebulatan (*eenheid)* dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut adalah pemerintah pusat.[42]

---

[39]Fred Isjwara, *Pengantar llmu Politik*, Binatjipta, Bandung, 1974, hlm. 179.

[40] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara,Op. Cit.*, hlm. 233.

[41]Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah: Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2007, hlm. 6.

[42]Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 92.

Namun karena Indonesia menganut sistem pemerintahan "asas negara kesatuan" yang didesentralisasikan (otonomi), maka ada tugas-tugas tertentu yang diatur oleh pemerintah lokal sendiri. Sehingga akan menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan serta supervisi.

Setelah terjadi amandemen terhadap UUD NRI 1945, Indonesia telah melakukan otonomi daerah yang luas dengan menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dengan mengeluarkan dua kebijakan tentang otonomi daerah. *Pertama,* Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua,* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Undang-Undang yang disebut "*kedua"* ini merupakan revisi dari Undang-Undang yang disebut "*pertama".*[43]

Berkaitan dengan hal tersebut, maka kajian pemerintahan terhadap negara kesatuan terbentuk dalam dua sistem, yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik atau desentralistik. Sistem ini melahirkan suatu karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang berkaitan dengan bentuk, susunan, serta pemagian kekuasaan atau

[43] Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 3.

kewenangan yang ada pada negara.[44] Sehingga dapat diartikan bahwa, apakah bentuk dan susunan negara kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah kekuasaannya tersebut atau di pusatkan di pemerintahan pusat. Dilihat dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara, dapat berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sistem ini yang mampu mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintah daerah.[45]

Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melandasi dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sehingga daerah otonomi tersebut memiliki otonomi daerah, yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penerapan desentralisasi di Indonesia yang menggunakan asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan memiliki pengertian sebagai berikut: menurut The Liang Gie, desentralisasi sebagai sistem kenegaraan adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada kepala satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami

[44] Anton Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 98

[45] *Ibid*., hlm 99.

suatu wilayah.[46] Intinya adalah desentralisasi bermanfaat dalam memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk memutuskan dan membentuk suatu kebijakan yang tepat sasaran.

Asas dekonsentrasi maksudnya adalah suatu prinsip dalam sistem pemerintahan dimana terjadi pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintahan yang ada di daerah dalam hubungan hierarkis antara atasan dan bawahan.[47] Sehingga desentralisasi merupakan perwujudan penyelenggaraan pemerintahan pusat yang ada di daerah, dan tidak mengakibatkan terjadinya kewenangan suatu daerah untuk menentukan diri sendiri.

Untuk tugas pembantuan sendiri merupakan suatu tugas untuk terlibat dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasanya dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Namun tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya, beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat.

Sehingga dengan demikian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menggunakan asas otonomi daerah, dapat disebut dengan negara kesatuan yang didekonsentrasikan, didesentralisasikan dan turut dilengkapi dengan tugas pembantuan.

---

[46] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1988, hlm. 50.

[47] Morisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005, hlm. 190.

B. Desentralisasi Asimetris dan Sejarah DIY

Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi, maksudnya adalah setiap daerah diberi kesempatan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Desentralisasi dalam negara kesatuan diselenggarakan oleh pemerintah (pusat).[48] Dalam negara kesatuan, pemerintah mewujudkan peyelenggaraan desentralisasi ke dalam dua kegiatan, yaitu pembentukan daerah otonom (di negara lain *local government*) beserta susunan organisasinya dan penyerahan wewenang dalam bidang-bidang (urusan pemerintahan) pemerintahan kepada daerah otonom. Kedua kegiatan tersebut dilakukan oleh pemerintah dalam waktu yang terpisah dan/atau bersamaan.[49]

Menurut Hans Kelsen, alasan utama dari desentralisasi adalah, karena memberikan kemungkinan pengaturan pada masalah yang sama secara berbeda untuk daerah-daerah yang berbeda. Indonesia yang memiliki daerah territorial dan kondisi sosial yang berbeda-beda, maka desentralisasi melalui pembagian territorial menjadi suatu urgensi yang semakin dibutuhkan. (*The larger the territory of the State and the more varied the social conditions, the more imperative will decentralization by terrirorial division be).*[50]

---

[48] Anton Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik…, Op. Cit.,* hlm 5.

[49] Bhenyamin Hossein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi,* Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2011, hlm. 1.

[50] Anton Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012,* dikutip dari Hans Kelsen, *General Theory of Law and State,* Russell and Russell, page. 304.

Ni'matul Huda menjelaskan, terdapat 4 prinsip yang harus diperhatikan dalam mendesain konsep desentralisasi;[51]

1. Konsep desentralisasi harus dibangun dengan cara mengintegrasikan empat aspek utama, yaitu: struktur, fungsi, lingkungan struktural (internal dan eksternal);
2. Eksistensi desentralisasi harus dimaknai hanya sebagai "salah satu alat" untuk mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat (*social welfare);*
3. Definisi operasional dari desentralisasi harus dirumuskan secara jelas;
4. Tujuan desentralisasi harus dirancang berdasarkan kerangka kerja ekonomi-politik (*political economy frame-work)*, dan disertai dengan ukuran yang jelas.

Sejak awal kemerdekaan hingga sekarang, diketahui bahwa kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah Orde Baru merupakan satu-satunya kebijakan yang implementasinya memakan waktu paling lama.[52] UU No. 5 Tahun 1974 yang mengatur tentang kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah Orde Baru, telah diimplementasikan di Indonesia dalam kurun waktu 25 dan tidak mengalami perubahan atas perkembangan ketatanegaraan.[53]

Sudah banyak usulan untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang tersebut, karena undang-undang tersebut seolah dianggap tidak mengakui keragaman, keunikan dan kekhususan yang melekat dalam daerah-daerah, sekaligus mengesampingkan kepentingan nasional dalam kerangka desentralisasi, seperti kepentingan untuk menjaga keutuhan negara.[54] Sehingga dibutuhkan suatu penataan pola hubungan pusat dan daerah yang fokus terhadap perbedaan antar daerah otonom dan keunikan

[51]Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Dae…, Op. Cit.,* hlm. 100.
[52] Anton Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik…, Op. Cit.,* hlm. 8.
[53]*Ibid.*
[54] *Ibid.*

masing-masing daerah agar tidak hanya tercipta pola simetrik (seragam) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.[55] Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD NRI1945 sebelum perubahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak hanya menganut sistem desentralisasi simetrik saja tetapi juga desentralisasi asimetris yang dibuktikan dengan bunyi sebagai berikut:

> "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan betuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat isitimewa."

Kemudian dalam penjelasan Pasal 18 UUD NRI 1945 ditegaskan:

> "…Dalam teritoir Negara Indonesia lebih kurang 250 *zelf besturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal-usul daerah tersebut."

Konsep sistem desentralisasi mengalami perkembangan menjadi konsep desentralisasi asimetris, yang merupakan salah satu cara mengatur kekhususan daerah-daerah di Indonesia. Desentralisasi asimetris juga dikenal sebagai otonomi khusus. Bahkan, desentralisasi asimetris sudah diterapkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, yang mengecualikan daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah.[56]

[55]*Ibid.*,hlm. 9.
[56]Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam…, Op. Cit.,* hlm. 54.

Diungkapkan oleh Djohermasyah Djohan, desentralisasi asimetris ini merupakan salah satu solusi yang tepat untuk masalah kemajemukan wilayah di Indonesia.[57]

Desentralisasi asimetris bukanlah pelimpahan kewenangan biasa, namun merupakan strategi komprehensif guna merangkul kembali daerah yang bergolak ke dalam kesatuan nasional.[58] Desentralisasi asimetris merupakan sarana untuk memenuhi tuntutan dan identitas lokal ke dalam suatu pemerintahan. Bentuk negara kesatuan (*unitary),* lebih banyak menggunakan desentralisasi asimetrik daripada negara federal. Pentingnya desentralisasi asimetrik, adalah sebagai sarana untuk tidak melakukan *transfer of political authority* saja, tetapi juga merupakan upaya untuk melakukan akomodasi terhadap *cultural diversity.* Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi asimetrik dapat memberikan ruang gerak secara kultural bagi daerah yang berkarakter berdeda, sehingga sangat tepat menjadi sarana apresiasi terhadap keragaman daerah tersebut.

Sejarah mengatakan, terdapat berbagai daerah di Indonesia yang mempunyai sistem pemerintahan yang unik dan berbeda, sehingga menuntut sebuah perlakuan khusus dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Daerah tersebut terdiri atas Papua[59], Aceh[60] dan Daerah

---

[57]*Ibid.*,hlm. 63.

[58] Djohermansyah Djohan, *Pemerintahan Daerah di Indonesia: Politik Desentralisasi dan Desentralisasi Asimetrik,* Jakarta, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2009, hlm. 82.

[59]Lihat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

[60]Aceh pernah memiliki status Keistimewaan melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Namun kemudian status Keistimewaan tersebut ditiadakan setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun

Istimewa Yogyakarta (DIY)[61]. Secara yuridis formal, kebijakan desentralisasi asimetris telah diimplementasikan melalui kebijakan otonomi khusus bagi Papua, Aceh, dan DIY sebagai daerah istimewa. Tentu saja hal ini sesuai dengan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Pasal 18 B ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, yang menghormati dan mengakui satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan undang-undang. Daerah istimewa di Indonesia adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Istimewa Aceh (1959-2001).

Menurut penelitian yang dilakukan JPP Fisipol UGM, setidaknya ada lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia, yaitu: *Pertama*,[62] alasan konflik dan tuntutan separatisme dimana tiga provinsi yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan otonomi khusus, karena ketiga provinsi tersebut terlibat konflik dengan pemerintah mengenai perebutan sumber daya. *Kedua*, alasan ibukota negara. Provinsi DKI Jakarta mempunyai wilayah yang terjangkau dan memiliki infrastruktur terbaik di Indonesia, sehingga mendapatkan perlakuan khusus yakni dengan tidak ada pemilukada untuk

---

2001tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang kemudian digantikan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

[61]Tahun 1950, DIY telah berstatus sebagai Daerah Istimewa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang pembentukan DIY.Saat ini, Pemerintah telah mengeluarkan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

[62]http://bdardias.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/06/Desentralisasi-Asimetris-di-Indonesia-LAN-Bdg-26112012.pdf, diakses pada tanggal 21 Oktober 2019, pukul 13:50 WIB

Bupati/Walikota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Pemilukada Gubernur DKI menggunakan sistem *absolut majority*, dimana pemenangan sedikitnya mendapatkan 50% suara. *Ketiga*, alasan sejarah dan budaya. Alasan ini berdasarkan sejarah DIY yang berkontribusi dalam perebutan kemerdekaan Indonesia. Keistimewaan tersebut diwujudkan dalam penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur, yang merupakan Sultan yang bertahta dan Wakil Gubernur DIY adalah Pakualam yang bertahta. Kedua pimpinan ini pun tidak boleh bergabung dengan partai politik. *Keempat*, alasan perbatasan. Meningat perannya sebagai batas dengan negara tetangga, maka perlu pengamanan ekstra. Perlakuan khusus di derah perbatasan, misalnya di Kalimantan Barat hendaknya dibedakan, sehingga seharusnya mewajibkan gubernurnya berasal dari kalangan militer, agar tidak terjadi hal-hal yang merugikan negara. *Kelima*, pusat penembangan ekonomi. Daerah yang memiliki peluang untuk menjadikan daerah khusus ekonomi, perlu dikembangkan. Daerah Batam memiliki potensi untuk menjadi daerah yang mampu menyaingi Singapura.

Salah satu daerah istimewa yang diangkat penulis dalam skripsi ini adalah Daerah Istimewa Yogyakarta. Seperti yang diketahui bersama, DIY memiliki batas wilayah sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Magelang, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Purworejo dan sebelah selatan

berbatasan dengan Samudera Hindia.[63] DIY merupakan gabungan dari beberapa daerah yang terdiri dari: Daerah Kasultaan Yogyakarta dahulu, Daerah Paku Alaman dahulu, bekas daerah *enclave* Kasunanan di Kabupaten Bantul ialah Imogiri dan Kotagede Surakarta, bekas daerah *enclave* Mangkunegaran di Kabupaten Gunungkidul ialah Ngawen.[64]

Dalam buku *History of Java*, Mangkubumi mendapatkan gelar *Sultan Amangkabuwana Senapati Ingalaga Abdul Rachman Sahedin Panatagama Kulifatullah* oleh Gubernur Belanda pada tahun 1755 masehi.[65] Sejarah terbentuknya DIY diawali dengan penandatanganan Perjanjian Giyanti (Palihan Nagari) antara Mangkubumi, Susunan, dan Gubernur Pantai Timur Laut Jawa pada tanggal 13 Februari 1755 masehi, yang menyebabkan Kerajaan Mataram terbagi menjadi dua. Terbaginya Kerajaan Mataram, dilatarbelakangi oleh berbagai konflik, salah satunya karena campur tangan pihak VOC. Kala itu keterlibatan VOC bisa dilihat dalam bidang politis, yaitu dimulai sejak ditandatanganinya sebuah perjanjian antara Susuhunan Paku Buwono II (PB II) dengan VOC tahun 1733.[66] Perjanjian tersebut mengatakan salah satunya adalah kekuasaan-kekuasaan yang dulu berada di tangan penjajah, telah direbut oleh rakyat dan dikembalikan kepada Sultan dan Pakualaman.[67]

---

[63] http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf. Diakses pada tanggal 30 September 2018 pukul 16:50 WIB.

[64] KPH Mr. Soedarisman, *Daerah Istimewa… Op. Cit.,* hlm. 1.

[65] Ahmad Nashih Luthfi ,*Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat Dan Yang Dilupakan,* Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2009, hlm. 32.

[66] *Ibid.,* hlm 65

[67] *Ibid.,* hlm 45

Sejak saat itu merupakan titik balik Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualam yang merupakan salah satu kerajaan di Indonesia yang terikat oleh kontrak politik secara terus menerus oleh pemerintah Hindia Belanda. Keadaan DIY yang memiliki status istimewa pada saat itu oleh Pemerintah Hindia Belanda menjadi acuan bahwa DIY sebagai kerajaan dengan status istimewa mempunyai hak mengatur rumah tangga daerahnya sendiri dengan nama *zelfbesturende landschappen*. Pada zaman Hindia Belanda, di Jawa Tengah terdapat 4 *zelfbesturende landschappen,* yaitu Kasultanan Yogyakarta, Pakualaman, Kasunanan Surakarta, dan Kadipaten Mangkunegaran. Kontrak-kontrak tersebut dapat dibedakan menjadi 2 yaitu *lang contract (*kontrak panjang) dan *korte verklaring* (pernyataan pendek). Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta terikat dengan *lang contract,* sedang Pakualaman dan Mangkunegaran terikat dengan *korte verklaring.*[68]

Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, 17 Agustus 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII mengirimkan surat ucapan atas kemerdekaan tersebut kepada Ir. Soekarno dan Mohammad Hatta. Kemudian pada tanggal 5 September 1945 Sri Sultan dan Sri Paku Alam menyatakan secara tegas memihak kepada Indonesia dan tidak mengakui lagi pada kekuasaan Jepang, dan sejak saat itu Kasultanan Yogyakarta dan daerah Pakualam menjadi bagian dari wilayah Indonesia. Sri Sultan dan

[68]Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa…Op. Cit.,* hlm. 63.

Sri Paku Alam menyatakan bahwa sebagai pimpinan dari daerah tersebut maka mereka akan bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI.[69]

Kemudian lima bulan setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, Belanda berhasil mendatangi Indonesia dengan membonceng Sekutu, dan keamanan di Jakarta sebagai Ibukota Indonesia mulai terancam. Melihat keadaan Jakarta yang mulai mencekam Sri Sultan Hamengku Buwono IX mengirimkan kurir ke Jakarta dan menyarankan agar Ibukota Indonesia dipindahkan ke Yogyakarta untuk sementara. Tawaran tersebut disambut baik oleh Ir. Soekarno dan pada tanggal 4 Januari 1946 Ibukota Indonesia resmi pindah ke Yogyakarta. Penerimaan tersebut bukan tanpa alasan, karena menurut Ir. Soekarno, Yogyakarta adalah daerah yang paling siap menerima kemerdekaan Indonesia dilihat dari sisi ekonomi, politik, dan keamanannya.

Terdapat pula beberapa ketentuan yang mengatur secara khusus tentang Daerah Istimewa yang diatur dalam Pasal 6 Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 bahwa "Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu."[70]

---

[69] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, dikutip dari The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm, 93.

[70] Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris…, Op. Cit.*, hlm 143.

UU No. 3 Tahun 1950 yang menjadi dasar pembentukan DIY dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia menegaskan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta dan setingkat dengan Provinsi (Pasal 1 ayat (1) dan (2)). Sehingga berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut diatas, Yogyakarta memenuhi syarat sebagai sebuah daerah yang bersifat istimewa. Dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa faktor yang mendasari DIY mendapat pengakuan keistimewaan, yaitu *pertama* karena merupakan penerus Kerajaan Mataram. *Kedua* berkontribusi merebut kemerdekaan, dan *ketiga* merupakan suatu balas jasa dari Ir. Soekarno atas pengakuan raja-raja yang menyatakan bahwa wilayah mereka adalah bagian dari Indonesia.

Perbedaan yang mencolok terdapat pada susunan dan bentuk pemerintahan, terletak pada pengimplementasian Kasultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dan sekaligus pemisahan wewenang antara struktur pengelolaan urusan politik dan pemerintahan, bahwasanya Sultan dan Adipati Pakualaman yang menjadi kepala keraton, juga merupakan kepala pemerintahan di DIY. Alasan lain diberikannya status istimewa pada Yogyakarta adalah dalam bidang kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang, sehingga dirumuskanlah Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta.

C. Hak Asasi Manusia

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum, sehingga tidak hanya berdasarkan atas kekuasaan saja. Sebagai negara hukum, Indonesia harus memenuhi unsur-unsur negara hukum yang tercantum dalam penjelasan UUD NRI 1945, antara lain:[71]

a. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (*groundrechten);*
b. Adanya pembagian kekuasaan (*scheiding van macten);*
c. Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van het bestuur);*
d. Adanya peradilan administrasi (*administratief rechtspraak).*

Isu HAM menjadi sangat krusial di Indonesia, karena dalam sejarahnya banyak terjadi pelanggaran, padahal Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum.Hak Asasi Manusia (*human rights)* merupakan hak yang melekat secara alami pada manusia dan bersifat universal. Maksud dari universal ialah karena hak-hak ini dinyatakan sebagai bagian dari kemanusiaan setiap sosok manusia, tanpa memandang warna kulit, jenis kelamin, usia, latar belakang kultural dan agama. Selain bersifat universal, hak-hak tersebut juga tidak dapat dicabut (*inalienable).*[72] Indonesia mengatur pengertian hak asasi manusia di dalam hukum positif yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang berbunyi sebagai berikut:

> Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa, dan merupakan anugerahNya yang wajib dihormati dan dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan

[71] Donald A. Rumokoy, dkk. *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 7.

[72] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak Asasi Manusia, Konsep Dasar dan Perkembangan Pengertiannya dari Masa ke Masa*, ELSAM, Jakarta, 2007, hlm. 1.

setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.[73]

Menurut pengertian dari pasal tersebut, sudah jelas bahwa hak asasi manusia merupakan hak yang paling mendasar yang dimiliki oleh manusia dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Sebagai pemegang kewajiban atas pemenuhan HAM warganya, maka negara mempunyai tugas untuk (*to protect),* menghormati (*to respect)* dan memenuhi (*to fulfill)* agar kepentingan dan hak dari warga negaranya tersebut dapat terakomodir dengan baik.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, memuat beberapa hak asasi manusia yang ditetapkan dalam UU HAM, yaitu: hak untuk hidup, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak tururt serta dalam pemerintahan, hak wanita dan hak anak.[74]

Penegakan HAM secara ideal merupakan isu yang sama-sama dihadapi oleh negara-negara di seluruh dunia, tidak terkecuali di Indonesia. UUD NRI 1945 memuat salah satu materi mengenai jaminan terhadap perlindungan *(to protect)* hak asasi manusia warga negara, karena negara cenderung mudah untuk melakukan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power),* khususnya terkait dengan hak politik warga Indonesia salah satunya hak turut serta dalam pemerintahan.

---

[73] Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

[74] Satya Arianto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 16.

Pengaturan hak sipil dan politik dalam UUD NRI 1945 tersebar ke dalam 17 pasal, yaitu:[75]

1. Pasal 28A dan Pasal 28I ayat (1) hak untuk hidup;
2. Pasal 28D ayat (1) hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum;
3. Pasal 28D ayat (3) hak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan;
4. Pasal 28D ayat (4) dan Pasal 28E ayat (1) hak atas status kewarganegaraan dan hak berpindah;
5. Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 28I ayat (1) hak kebebasan beragama;
6. Pasal 28E ayat (2) dan Pasal 28I ayat (1) hak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai hati nuraninya;
7. Pasal 28E ayat (3) hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat;
8. Pasal 28F hak untuk
9. Pasal 28G ayat (1) hak atas rasa aman
10. Pasal 28G ayat (2) dan 28I ayat (1) Hak Bebas dari penyiksaan
11. Pasal 28G ayat (2) Hak memperoleh suaka politik
12. Pasal 28I ayat (1) Hak untuk tidak diperbudak
13. Pasal 28I ayat (1) Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum
14. Pasal 28I ayat (1) Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut
15. Pasal 28I ayat (2) Hak untuk tidak diperlakukan diskriminatif

Tanggal 30 September 2005, Indonesia meratifikasi dua perjanjian internasional mengenai hak-hak manusia, salah satunya yaitu Kovenan Intenasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR).* Pada tanggal 28 Oktober 2005 mengesahkan ICCPR menjadi UU No. 12/2005.[76] Oleh karena telah dilakukan ratifikasi, maka menimbulkan konsekuensi bahwa Negara

[75]http://www.lutfichakim.com/2011/08/ruang-lingkup-hak-sipil-dan-politik.html?m=1, diakses pada tanggal 15 Oktober 2018, pukul 20:45 WIB

[76]https://pusham.uii.ac.id/files.php?type=art&lang=en&id=169. Diakses pada tanggal 21 Oktober 2018, pukul 22:00. WIB

Indonesia harus melekasanakan hak-hak manusia tersebut karena sudah mengikatkan diri secara hukum.

> Dalam ICCPR, hak sipil dan politik dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian. Bagian *pertama* adalah hak-hak absolut (*non derogable rights*) atau hak yang tidak boleh dikurangi, harus ditegakkan dan dihormati dalam keadaan apapun, seperti hak untuk hidup, hak untuk bebas dari penyiksaan, hak untuk bebas dari perbudakan, hak untuk bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian (hutang), hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut, hak atas kebebasan berpikir dan sebagainya. *Kedua,* hak-hak yang boleh dikurangi pemenuhannya (*derogable rights)* oleh negara, seperti kebebasan berkumpul secara damai, hak atas kebebasan berserikat, hak untuk mendapatkan dan memberi informasi dan lain sebagainya.[77]

Makna *non derogable rights* sendiri berarti hak asasi manusia bersifat absolut, dalam pemenuhanya tidak boleh dikurangi walaupun dalam keadaan darurat sekalipun[78], atau dalam keadaan apapun[79]. Berikut ini beberapa teks pasal-pasal yang mengatur tentang *non derogable rights*:

Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi: "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Dimana hak tersebut yang merupakan hak sipil dan politik yang termasuk dalam hak *non-derogable* (hak yang tidak bisa dikurangi atau dikecualikan).[80]

Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945:

> Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

.Pasal 37 TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998:

---

[77] Muhardi Hasan dan Estika Sari, "Hak Sipil dan Politik", *Jurnal Demo…, Op. Cit.,* hlm. 97.

[78] Ifdal Kasim (editor), *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Pilihan,* eLSAM, Jakarta, 2001, hlm. XII.

[79] Lihat Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 37 TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998

[80] Sefriani, *Loc. Cit.*

> Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non derogable).*

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia:

> Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun oleh siapapun.

Pada Pasal 70 dan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa, dalam menjalankan hak dan kewajiban setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dan segala hak, serta kebebasan yang diatur hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap HAM serta kebebasan orang lain, kesusilaan, keteriban umum, dan kepentingan bangsa, sehingga dapat dilakukan dalam keadaan genting dan memaksa.

Seperti yang tertuang pula pada pasal 28J ayat (2) yang berbunyi:

> Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Negara memberikan kewenangan untuk melakukan pembatasan-pembatasan HAM pada kovenan hak sipil, ketika dirasa negara sedang

dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Kovenan hak sipil dan politik, yaitu:[81]

> (Dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya, yang telah diumumkan secara resmi, negara-negara Pihak Kovenan ini dapat mengambil langkah-langkah yang mengurangi kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan Kovenan ini, sejauh memang sangat diperlukan dalam situasi darurat tersebut, sepanjang langkah-langkah tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban-kewajiban lainnya berdasarkan hukum internasional dan tidak mengandung diskriminasi semata-mata berdasarkan atas ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal-usul sosial).

Nihal Jayawicakrama mengatakan, konteks keadaan darurat dalam pasal ini maksudnya adalah suatu krisis yang luar biasa atau keadaan darurat yang mempengaruhi keseluruhan pendudukan dan merupakan ancaman bagi kehidupan komunitas yang terorganisir.[82] Terdapat berbagai faktor terjadinya keadaan darurat. P*ertama,* faktor dari luar atau eksternal. *Kedua,* faktor internal (dalam negeri). Contohnya adalah teror bom dan keadaan darurat lainnya, tetapi dapat menimbulkan korban jiwa, harta benda di kalangan warga negara yang mutlak harus dilindungi. Dalam keadaan darurat, sistem hukum yang diterapkan menggunakan prosedur yang bersifat darurat dan mengesampingkan hukum dalam keadaan normal, tanpa harus mempengaruhi sistem pemerintahan yang berdasarkan konstitusi.[83]

---

[81] Osgar S. Matompo, "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat", terdapat dalam https://media.neliti.com/media/publications/113633-ID-pembatasan-terhadap-hak-asasi-manusia-da.pdf, hlm, 59, diakses pada tanggal 22 Oktober 2018

[82] *Ibid.*

[83] Binsar Gultom, *Pelanggaran HAM Dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia,* Gramedia, Jakarta, 2010, hlm. 4.

Sehingga dalam hal ini, melakukan pembatasan terhadap HAM dalam keadaan darurat dapat dibenarkan demi mempertahankan integritas negara dan melindungi warga negaranya. Dalam *General Comment No 29 on Article 4 of ICCPR,* terdapat dua kondisi mendasar harus dipenuhi untuk dapat membatasi hak asasi manusia yaitu:

> "*The situation must amount to a public emergency which threatens the life of the nation, and the State party must have officially proclaimed a state of emergency*" (dimana situasi harus berupa keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa, dan negara pihak harus menyatakan secara resmi negara dalam keadaan darurat).

D. Prinsip Pemerintahan dalam Islam

Pemerintahan merupakan salah satu aspek penting dalam keberlangsungan suatu negara untuk melaksanakan urusan-urusan kenegaraan. Suatu pemerintahan berfungsi sebagai alat untuk melaksanakan urusan-urusan kenegaraan. Corak sistem suatu negara dapat ditentukan dengan melihat sistem pemerintahannya, apakah nomokrasi, teokrasi dan lain sebagainya. Tak bisa dipungkiri, kehadiran negara dan pemerintahan merupakan sesuatu yang tidak dapat dielakkan. Lalu, bagaimana Islam mengatur masalah negara dan pemerintahan?[84] Sejarah mengatakan bahwa, ketika Nabi Muhammad tiba di Madinah ia membentuk suatu komunitas yang mengikat pada perjanjian bersama yang tertuang dalam Piagam Madinah. Tujuan dibentuknya Piagam Madinah adalah sebagai aturan main kehidupan masyarakat Madinah yang pluralistic, sehingga tercipta menjadi masyarakat yang teratur.

[84] Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan,* FH UII PRESS, Yogyakarta, 2007, hlm. 5.

> Para yuris muslim menciptakan prinsip *tauqif* dan *taghayyur* atau *ghair ma'qulat al-ama'na* dan *ma'qulat al-ma'na*. Secara umum, kaidah pertama berada dalam lingkup ibadah ritual (*mahdah)*, sedangkan yang kedua dalam bidang ibadah sosial (*ghair mahdah)* atau *mu'amalah.* Melalui pembagian ini kemudian lahir kaidah, "*Prinsip dalam ibadah adalah batal sampai tegak dalil yang memerintahkan"* dan "*Prinsip dalam mu'amalah atau adat adalah sah sampai tegak dalil yang membatalkan atau mengharamkannya".*[85]Bidang politik atau masalah negara dan pemerintahan merupakan persoalan yang terkait dengan perubahan dan perkembangan atau termasuk sebagai bagian dari mu'amalah. Namun dalam al-Quran tidak mengatur secara rinci, hnya menyebutkan prinsip-prinsip umum mengenai masalah negara dan pemerintahan.[86]

Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, mengatakan pemerintahan Islam adalah pemerintah yang terdiri dari pejabat-pejabat pemerintah yang beragama Islam, melaksanakan kewajiban-kewajiban agama Islam, dan tidak melakukan maksiat secara terang-terangan. Sejarah mengatakan umat Islam pernah mempraktekkan beberapa sistem pemerintahan yang meliputi sistem pemerintahan khilafah (khilafah berdasarkan syura dan khilafah monarki), imamah, monarki dan demokrasi. Terdapat prinsip-prinsip dalam pemerintahan Islam yang merupakan kebenaran yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan dalam perspektif Islam.[87]

Berikut ini adalah prinsip-prinsip pemerintahan dalam Islam, yaitu:

1. Prinsip Kekuasaan sebagai Amanah:

Islam mengajarkan bahwa kekuasaan mutlak hanya milik Allah karena Allah lah yang menguasai dunia dan akhirat. Negara dalam hal ini merupakan milik Allah beserta kedaulatannya, sedangkan

[85]*Ibid.*,hlm. 10
[86]*Ibid.*,hlm. 11
[87] Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 32.

manusia hanyalah khalifah Allah. Secara harfiah, khalifal berasal dari kata *kholfun* yang artinya pihak yang berada di belakang atau yang datang belakangan, sering diterjemahkan pula sebagai pengganti. Arti tersebut memiliki makna kiasan bahwa manusia adalah pengganti Allah di muka bumi yang memiliki kewenangan mengatur, mengilah dan memakmurkan bumi untuk kepentingan dan kemakmuran manusia.[88] Kata khalifah mengandung makna tersirat adanya amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan, sehingga harus ada pertanggungjawaban kepada pemberi amanah. Amanah sendiri mengandung arti bahwa segala sesuatu yang dipercayakan kepada manusia berupa hak-hak pihak lain, baik hak Allah maupun hak manusia.[89] Kewajiban para pemegang amanah dan pemimpin adalah menyampaikan, karena akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya. Seperti dalam Hadits Nabi disebutkan:

كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته

"*Setiap dari kalian adalah pemimpin, dan tiap-tiap pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban*."[90]

2. Prinsip Musyawarah

Tak bisa dipungkiri kehidupan di dunia ini diwarnai dengan banyaknya beragam kepentingan dan keinginan pada masing-masing

[88] Ahmad Warison Munawwir, *Kamus Al-munawwi, Arab Indonesia*, Pustaka Progresif, Surabaya, 1997, hlm. 361-363.

[89] Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan.. Op., Cit, hlm. 18*

[90] Alaudin al-Hindi, *Kanzul Ummal*, Muasasah al-Risalah, Bairut, 1989, Juz VI, hlm. 22.

individu, sehingga rawan memicu konflik, perselisihan, pertentangan bahkan perpecahan.Jalan tengah yang sering digunakan yaitu kompromi atau musyawarah. Disebutkan dalam al-Quran surat Ali-Imran ayat 159:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّوا۟ مِنْ
حَوْلِكَ ۖ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ
فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

Intinya, bahwa musyawarah merupakan aspek penting dalam kehidupan masyarakat.

> Secara *lughawi*, musyawarah diartikan sebagai saling memberi isyarat tentang kebenaran dan kebaikan. Ada pula yang berpendapat bahwa hakikat musyawarah adalah pembagian tugas atau resiko. Esensi musyawarah adalah pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat yang memiliki kemampuan dan hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang mengikat, baik dalam bentuk aturan-aturan hukum ataupun kebijaksanaan konflik.[91]

Musyawarah merupakan pilar penting dalam kehidupan masyarakat muslim. At-Thabari mengatakan, musyawarah merupakan '*adha'im al-ahkam* yang berarti prinsip fundamental bagi pemerintahan Islam.[92] Rasulullah pun mencontohkan bahwa ia selalu bermusyawarah dalam menyelesaikan persoalan-persoalan kemasyarakatan, termasuk perang. Terdapat pengecualian jika hal-

[91] Abdul Muin Salim, *Konsep Kekuasaan Politik dalam al-Quran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 259.

[92] Mohammad Hashim Kamali, *Kebebasan Berpendapat dalam Islam*, Mizan, Bandung, 1996, hlm. 62.

hal yang sudah ada ketentuannya dalam al-Quran, maka tidak perlu lagi dilakukan musyawarah.

3. Prinsip Perlindungan terhadap Hak Asas Manusia

Manusia dilekati oleh hak asasi yang bersifat universal, yaitu hak yang melekat pada manusia tanpa memandang perbedaan bangsa, ras, agama dll. Seperti yang tercantum dalam surat Al-Isra ayat 70:

۞ وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِيٓ ءَادَمَ وَحَمَلْنَٰهُمْ فِى ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ وَرَزَقْنَٰهُم مِّنَ ٱلطَّيِّبَٰتِ وَفَضَّلْنَٰهُمْ عَلَىٰ كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا ﴿٧٠﴾

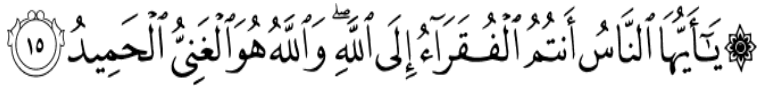
"*Sesungguhnya kami telah memuliakan anak-anak Adam.Kami tebarkan mereka di darat dan di laut serta Kami anugerahi mereka rizki yang baik-baik, dan Kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang sempurna daripada kebanyakan makhluk".* Islam memberikan bentuk perlindungan terhadap hak asasi ini dengan diturunkannya syari'at Islam, yaitu untuk melindungi dan memelihara kepentingan hidup manusia, baik materiil maupun spirituiil, individual dan sosial.[93] Perlindungan terhadap kebutuhan pokok manusia atau hak asasi ini merupakan suatu hal yang wajib dilakukan oleh pemerintah Islam. Bentuk perlindungan ini dijelaskan sebagai berikut:

a) Perlindungan terhadap Agama

Manusia memiliki kecenderungan untuk mencari dan membutuhkan Tuhan, karena pada dasarnya secara ruhani setiap

[93] Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan.. Op., Cit,* hlm. 26

manusia butuh akan "pertemuannya" dengan Tuhan. Disebutkan dalam surat Al-Fathir ayat 15 bahwa manusialah yang memerlukan Allah, dan Allah tidak memerlukan sesuatu karena Allah Maha Kaya.



Manusia juga membutuhkan hubungan dengan sesamanya dan makhluk hidup lainnya, tidak mungkin dapat hidup sendiri tanpa bantuan yang lain. Pada dasarnya agama diciptakan untuk mengakomodir hubungan tersebut, karena sejatinya manusia tidak bisa begitu saja mencari Tuhan yang harus disembah dan bagaimana berhubungan yang baik dengan sesamanya juga makhluk hidup lainnya. Disitulah urgensi diciptakannya agama, bahwa agama merupakan aturan-aturan yang diciptakan untuk mengatur kehidupan manusia. Pemerintah Islam wajib melindungi pemeluk agama untuk beribadah dan berdakwah, sehingga kebutuhan hak asasi manusia terlindungi.[94]

b) Perlindungan terhadap Jiwa

Salah satu hak asasi manusia adalah hak untuk hidup dan tidak ada satu orangpun dapat merampasnya. Mustafa as-Siba'I mengatakan, manusia memiliki kewajiban untuk melindunginya dengan cara;

[94]*Ibid*, hlm. 28

> *Pertama,* diwajibkan melakukan segala yang ada hubungannya dengan keselamatan jiwa dan keperluan untuk kelanjutan hidup seperti memberantas penyakit; *Kedua,* melarang segala sesuatu yang akan membahayakan dan melemahkan jiwa; *Ketiga,* wajib melakukan segala sesuatu untuk kelangsungan hidup, seperti makan dan minum; *Keempat,* wajib mencegah hal yang akan membawa kematian dan sebagainya.[95]

Oleh karena itu, Allah menurunkan ketentuan hukum qishash, kifarat, dan diyat bagi pembunuh untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dirampas.

c) Perlindungan terhadap Akal

Manusia dimuliakan oleh Allah diatas makhluk lainnya dengan cara diberikan akal, untuk menjadi sumber pengetahuan, pemecahan berbagai masalah dll. Perintah "*Tuntutlah ilmu sejak bayi hingga ke liang lahat"* pun menjadi suatu keharusan.[96] Berdasarkan alasan tersebut, Allah senantiasa mengharamkan sesuatu hal yang dapat merusak akal seperti *khamr* (segala sesuatu yang memabukkan). Seperti yang disebutkan dalam surat Al-Baqarah ayat 219 bahwa khamr adalah dosa besar:

۞ يَسْـَٔلُونَكَ عَنِ ٱلْخَمْرِ وَٱلْمَيْسِرِ ۖ قُلْ فِيهِمَآ إِثْمٌ كَبِيرٌ
وَمَنَٰفِعُ لِلنَّاسِ وَإِثْمُهُمَآ أَكْبَرُ مِن نَّفْعِهِمَا ۗ وَيَسْـَٔلُونَكَ مَاذَا
يُنفِقُونَ قُلِ ٱلْعَفْوَ ۗ كَذَٰلِكَ يُبَيِّنُ ٱللَّهُ لَكُمُ ٱلْـَٔايَٰتِ لَعَلَّكُمْ
تَتَفَكَّرُونَ ﴿٢١٩﴾

d) Perlindungan terhadap Keturunan

[95] *Ibid,* hlm. 29.
[96] *Ibid,* hlm. 31

Pernikahan merupakan salah satu cara untuk melindungi keturunan, agar manusia dapat melangsungkan dan melestarikan eksistensinya dan dijauhi dari hal-hal yang merugikan seperti zina. Pergaulan antara laki-laki dan perempuan pun sangat diatur dalam al-Quran, agar manusia menjaga kemuliaannya[97] agar tidak terjadi perzinahan yang akan dilaknat Allah, seperti yang tercantum dalam surat An-Nur ayat 2:

ٱلزَّانِيَةُ وَٱلزَّانِي فَٱجْلِدُوا۟ كُلَّ وَٰحِدٍ مِّنْهُمَا مِاْئَةَ جَلْدَةٍ ۖ وَلَا تَأْخُذْكُم بِهِمَا رَأْفَةٌ فِى
دِينِ ٱللَّهِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلْيَوْمِ ٱلْءَاخِرِ ۖ وَلْيَشْهَدْ عَذَابَهُمَا طَآئِفَةٌ مِّنَ
ٱلْمُؤْمِنِينَ ﴿٢﴾

e) Perlindungan terhadap Harta

Harta merupakan suatu hal yang sangat fundamental dalam kehidupan manusia, karena dapat menopang kehidupan di dunia. Islam mengajarkan kepada manusia untuk meraih harta dengan cara bekerja secara halal. Harta yang dimiliki seseorang harus dilindungi oleh pemerintah dan tidak boleh dirampas. Allah melindungi harta yang dimiliki seseorang dengan cara menurunkan hukum potong tangan bagi pencuri.[98] Seperti yang disebutkan dalam surat Al Maidah 38:

[97]*Ibid*, hlm. 34
[98]*Ibid*, hlm 35.

وَٱلسَّارِقُ وَٱلسَّارِقَةُ فَٱقْطَعُوٓاْ أَيْدِيَهُمَا جَزَآءًۢ بِمَا كَسَبَا نَكَٰلًا
مِّنَ ٱللَّهِ ۗ وَٱللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ ﴿٣٨﴾

4. Prinsip Kemerdekaan atau Kebebasan

Islam memiliki empat prinsip pokok yang menjadi dasar hukum, yakni persamaan, kebebasan, keadilan, dan keutuhan sosial. Awal dari kebebasan adalah ketika lepasnya perasaan pengabdian kepada selain Allah dan ketika lepas dari pengaruh materi. Kebebasan ini merupakan suatu hak asasi manusia. Kebebasan disini dibagi menjadi tiga, yaitu kebebasan beragama, kebebasan berpikir dan berpendapat, dan kebebasan berkumpul dan berserikat. Berikut ini, penulis akan merinci lebih lanjut, yaitu:

a) Kebebasan Beragama

Manusia dilahirkan dalam keadaan *fitrah* dan diikuti pula dengan sifat *hanif* untuk menyembah kepada Allah. Seiring berjalannya waktu terdapat hal-hal yang mampu menggiring manusia untuk tetap berada di jalan yang benar atau terjerumus dalam hal yang buruk. Para nabi memiliki misi untuk menyerukan hal-hal yang baik dan menjauhi hal yang buruk, namun kewajiban tersebut hanya sekedar menyampaikan, bukan memaksa. Seperti yang tertulis dalam firman Allah, surat al-Kafiruun ayat 6:

﴿لَكُمْ دِينُكُمْ وَلِيَ دِينِ ٦﴾

"*untukmu agamamu, dan untukkulah, agamaku"*.

b) Kebebasan Berfikir dan Berpendapat

Kehidupan masyarakat yang baik dibangun berdasarkan kemaslahatan. Kemaslahatan terwujud apabila tidak ada perampasan hak-hak sosial politik, pelanggaran dan pengekangan. Ketika kemaslahatan terganggu, maka muncul kewajiban untuk memberantasnya. *Amar ma'ruf nahi mungkar* merupakan suatu tindakan untuk memberantas hal tersebut. Masyarakat dituntut untuk bekerja sama, bahu membahu memperbaiki dan meningkatkan martabat dengan sarana yang ada seperti yang termuat di dalam surat Ali Imran ayat 104: [99]

وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۚ وَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ١٠٤

Kemungkaran pasti selalu ada, namun paling berat dampaknya jika dilakukan oleh penguasa karena mereka memiliki kekuasaan yang dapat diselewengkan. Ketika penguasa melakukan kemungkaran, tugas kolektif kita sebagai masyarakat harus menegakkan kebenaran agar kebenaran selalu hidup ditengah-tengah masyarakat (*amar ma'ruf nahi mungkar).*

[99] Muhammad Hashim Kamali, *Kebebasan Berpendapat dalam Islam*, Mizan, Bandung, 1996, hlm. 120-121.

Pelaksanaan *Amar ma'ruf nahi mungkar* bersandarkan pada kebebasan berpikir dan menyampaikan pendapat.[100] Kebebasan berpendapat tetap dilakukan dengan batasan, dan harus digunakan untuk hal yang benar, bukan untuk menghasut agar melawan pemerintahan yang sah dan memerosotkan norma kesusilaan masyarakat.[101]

c) Kebebasan Berserikat dan Berkumpul

Manusia merupakan makhluk sosial, yang tidak dapat hidup sendiri dan saling membutuhkan satu sama lain (berkelompok). Muncul kelompok-kelompok atau golongan dalam kehidupan manusia adalah suatu hal alami dan akan tetap terus begitu. Atas dasar alasan tersebut maka muncullah suatu golongan, partai, perkumpulan manusia yang muncul ketika ada kesamaan pandangan, kepentingan, dan minat. Kebebasan berserikat dan berkumpul dapat terjadi dalam bidang apa politik, sosial, ekonomi, budaya dan lain-lain. Islam membolehkannya, sepanjang digunakan untuk kebaikan dan kebenaran, sebagaimana yang dijelaskan dalam surat Al-Maidah ayat 2 yang intinya "*tolong menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran":*

[100] Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan.. Op., Cit,* hlm. 40.

[101] Abdurrahman Ahmad al-Bakri, *Min Hayat Khalifah Umar bin Khattab,* al-Irsyad, Bairut, tt. Juz I, hlm. 126-128.

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لَا تُحِلُّواْ شَعَٰٓئِرَ ٱللَّهِ وَلَا ٱلشَّهۡرَ ٱلۡحَرَامَ وَلَا
ٱلۡهَدۡيَ وَلَا ٱلۡقَلَٰٓئِدَ وَلَآ ءَآمِّينَ ٱلۡبَيۡتَ ٱلۡحَرَامَ يَبۡتَغُونَ فَضۡلٗا مِّن رَّبِّهِمۡ
وَرِضۡوَٰنٗاۚ وَإِذَا حَلَلۡتُمۡ فَٱصۡطَادُواْۚ وَلَا يَجۡرِمَنَّكُمۡ شَنَـَٔانُ قَوۡمٍ أَن
صَدُّوكُمۡ عَنِ ٱلۡمَسۡجِدِ ٱلۡحَرَامِ أَن تَعۡتَدُواْۘ وَتَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلۡبِرِّ
وَٱلتَّقۡوَىٰۖ وَلَا تَعَاوَنُواْ عَلَى ٱلۡإِثۡمِ وَٱلۡعُدۡوَٰنِۚ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَۖ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ
ٱلۡعِقَابِ ٢

Kebebasan berserikat merupakan bagian tak terpisahkan dari kebebasan berpikir dan berpendapat. Melaluinya, muncul berbagai partai politik, yang seyogyanya digunakan sebagai instrumen untuk mencapai kebaikan dan kemaslahatan manusia.[102]

5. Prinsip Ketaatan Rakyat

Allah memerintahkan kepada semua rakyat yang mendiami suatu negara harus menaati pemerintahnya, hal ini disebutkan dalam surat An-Nisa ayat 59:

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن
تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ
ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ٥٩

"*Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu*

[102] Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan.. Op., Cit,* hlm. 44.

berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya." Ayat tersebut menyebutkan kata "ulil amri", yang memiliki tafsiran berbeda-beda. Ibnu Abbas mengartikannya sebagai ahli fiqh dan agama. Berbeda dengan Mujahid, 'Atho, Abu 'Aliyah dan Hasan Basri mengartikannya sebagai para pemimpin dan ulama yang mengajarkan ilmu agama.[103]

6. Prinsip Persamaan

Kehidupan manusia sebelum datangnya Islam didasarkan pada kedudukan, kasta, pangkat, nasab dan mengenal perbudakan. Bahkan kedudukan pria dan wanita dibedakan secara signifikan.Wanita dianggap sebagai kaum yang lemah dan pernah dianggap sebagai hal yang memalukan jika melahirkan anak perempuan. Ketika Islam datang, ia hadir membawa prinsip-prinsip persamaan.[104] Allah memandang manusia semua adalah sama, yang berasal dari satu keturunan yaitu Adam dan Hawa, hanya ketaqwaan yang membedakan, seperti yang tercantum dalam surat Al-Hujurat ayat 13:

[103]*Ibid,* hlm. 46.
[104]*Ibid.*,hlm. 48.

يَٰٓأَيُّهَا ٱلنَّاسُ إِنَّا خَلَقۡنَٰكُم مِّن ذَكَرٖ وَأُنثَىٰ وَجَعَلۡنَٰكُمۡ شُعُوبٗا وَقَبَآئِلَ لِتَعَارَفُوٓاْۚ إِنَّ أَكۡرَمَكُمۡ عِندَ ٱللَّهِ أَتۡقَىٰكُمۡۚ إِنَّ ٱللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٞ ١٣

Prinsip persamaan ini berlaku dalam segala aspek kehidupan, baik politik, ekonomi, sosial, hukum dan lain sebagainya. Konsekuensi dari prinsip persamaan dalam hal politik adalah, semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk dipilih dan memilih dalam suatu pemilihan umum.

7. Prinsip Keadilan

Keadilan merupakan pondasi agama Islam dalam kehidupan di langit maupun bumi, seperti tertuang dalam Surat Ar-Rahman ayat 7:

وَٱلسَّمَآءَ رَفَعَهَا وَوَضَعَ ٱلۡمِيزَانَ ٧

Dan Allah meninggikan langit dan meletakkan neraca keadilan". Banyak puluhan ayat di al-Quran yang berbicara tentang keadilan. Menurut Quraish Shihab, keadilan memiliki empat makna, yaitu:

> *Pertama,* adil artinya sama (dalam hak), k*edua,* adil dalam arti seimbang (proporsional), *ketiga,* adil berarti memberikan hak kepada yang berhak (pemiliknya). *Keempat,* adil yang hanya dihubungkan dengan Allah yang berarti memelihara kewajaran atas berlangsungnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutan eksistensi dan

perolehan rahmat sewaktu terdapat banyak kemungkinan untuk itu.[105]

Dawam Rahardjo mengatakan, makna keadilan berkaitan dengan kebenaran, sehingga keadilan tidak boleh menyimpang dari kebenaran, tidak merugikan, dan merusak. Keadilan mengandung arti keseimbangan, yang juga menimbulkan kekokohan dan keteguhan.[106] Pemerintah diberi kewenangan untuk mengatur dan melayani masyarakatnya secara adil agar tercipta tatanan kehidupan yang baik dan sejahtera.

8. Prinsip Peradilan Bebas

Penegakkan hukum di suatu negara dijalankan dengan fungsi peradilan yang merupakan tugas pemerintah. Awal pemerintahan Islam, penegakkan hukum dijalankan sendiri oleh Nabi Muhammad selaku kepala negara. Seiring berjalannya waktu, menjalankan peradilan ini dapat dilakukan kepada orang lain yang dianggap cakap. Prinsip peradilan bebas ini menekankan pada kemerdekaan hakim dalam menjalankan tugas dan mengambil keputusan. Ayat al-Quran ini adalah pegangan untuk hakim dalam memutus perkara, yakni dalam surat Al-Maidah ayat 8:*[107]*

[105] M. Quraish Shihab, *Wawasan al-Quran*, Mizan, Bandung, 1996, hlm. 114-116.

[106]M. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi al-Quran, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci*, Paramadina, Jakarta, 1996, hlm. 389.

[107] Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan.. Op., Cit,* hlm. 57

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ كُونُواْ قَوَّٰمِينَ لِلَّهِ شُهَدَآءَ بِٱلۡقِسۡطِۖ وَلَا
يَجۡرِمَنَّكُمۡ شَنَـَٔانُ قَوۡمٍ عَلَىٰٓ أَلَّا تَعۡدِلُواْۚ ٱعۡدِلُواْ هُوَ
أَقۡرَبُ لِلتَّقۡوَىٰۖ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَۚ إِنَّ ٱللَّهَ خَبِيرُۢ بِمَا
تَعۡمَلُونَ ٨

9. Prinsip Perdamaian

Islam merupakan agama yang sangat menjunjung tinggi perdamaian, bahkan perdamaian merupakan salah satu makna agama Islam. Perdamaian antar manusia dapat diwujudkan ketika manusia memiliki perasaan sederajat dan bersaudara (*ukhuwah islamiyah).* Disebutkan dalam surat al Hujurat ayat 10 bahwa:

إِنَّمَا ٱلۡمُؤۡمِنُونَ إِخۡوَةٞ فَأَصۡلِحُواْ بَيۡنَ أَخَوَيۡكُمۡۚ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَ لَعَلَّكُمۡ
تُرۡحَمُونَ ١٠

"*Sesungguhnya orang-orang beriman itu bersaudara, sebab itu damaikanlah (perbaikilah hubungan) antara kedua saudaramu itu dan takutlah terhadap Allah, supaya kamu mendapat rahmat".*

Quraish Shihab mengatakan bahwa inti dari ayat tersebut adalah bahwa, persatuan dan perdamaian akan melahirkan limpahan rahmat bagi kita semua.[108]

10. Prinsip Kesejahteraan.

[108]M. Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah,* Vol. 1, Lentera Hati, Jakarta, 2000, hlm. 419.

Menurut Tahir Azhary, prinsip kesejahteraan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota masyarakat atau rakyat. Prinsip ini digunakan untuk mengurangi dan bahkan menghilangkan jurang pemisah ekonomi dan sosial di antara masyarakat. Menegakkan prinsip kesejahteraan (*welfare state)* merupakan salah satu tugas pemerintah agar masyarakatnya dapat hidup dengan aman dan nyaman. Nilai-nilai yang mengarah agar terwujud kesejahteran tercantum dalam surat Al-Hashr ayat 7 yang intinya agar harta tidak hanya beredar diantara orang kaya saja, namun harus adil dibagi kepada anak yatim, orang miskin dan musafir:

مَّآ أَفَآءَ ٱللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِۦ مِنْ أَهْلِ ٱلْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِى ٱلْقُرْبَىٰ وَٱلْيَتَٰمَىٰ وَٱلْمَسَٰكِينِ وَٱبْنِ
ٱلسَّبِيلِ كَىْ لَا يَكُونَ دُولَةًۢ بَيْنَ ٱلْأَغْنِيَآءِ مِنكُمْ ۚ وَمَآ ءَاتَىٰكُمُ ٱلرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَىٰكُمْ عَنْهُ
فَٱنتَهُوا۟ ۚ وَٱتَّقُوا۟ ٱللَّهَ ۖ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ ۝

BAB III

ANALISIS PEMBATASAN HAK POLITIK DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA

A. Deskripsi Keistimewaan DIY dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Berbicara mengenai keistimewaan Yogyakarta mungkin yang terlintas dalam pikiran kita adalah dengan kehadiran kerajaan yang masih tetap eksis sampai sekarang dan menjadi pusat pemerintahan di Yogyakarta. Kerajaan tersebut bernama *Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat*. Bagi masyarakat Yogyakarta, *keraton* bukan hanya sebagai

pusat politik dan budaya, namun *keraton* juga menjadi pusat keramat kerajaan, karena di *keraton* berbagai ritual kebudayaan, sumber kekuatan-kekuatan kosmis yang membawa ketentraman, keadilan dan kesuburan. *Keraton* juga merupakan tempat raja dan keluarganya tinggal.[109] Pangeran Mangkubumi I yang bergelar Sultan Hamengku Buwana (yang memangku jagad raya) dan Paku Alam (paku jagad raya)[110] merupakan para penguasa Yogyakarta yang pertama dan pendiri *keraton* tersebut, setelah terjadi perpecahan di Kerajaan Mataram II dua ratus tahun silam.

> *Keraton* ialah tempat bersemayam *ratu-ratu*, berasal dari kata *ke-ratu- an = keraton.* Disebut juga *kedaton,* yaitu *ke – datu – an = kedaton*, tempat *datu-datu* atau *ratu-ratu.* Dalam bahasa Indonesia disebut sebagai istana, sehingga *keraton* merupakan sebuah istana, namun tidak semua istana adalah *keraton. Keraton* memiliki arti keagamaan, arti filsafat dan arti kebudayaan.[111]

Sejarah mengatakan, di zaman penjajahan Belanda Kasultanan Yogyakarta, Kadipaten Paku Alaman, Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran merupakan kerajaan-kerajaan yang "berpemerintahan sendiri" dan berdiri sendiri. Menurut KPH. Soedarisman, istilah bagi kerajaan-kerajaan tersebut adalah *Praja Kejawen.*[112] Kedudukan kerajaan-kerajaan tersebut tidak diatur dengan undang-undang, namun menggunakan kontrak politik yang mampu mengatur rumah tangga daerahnya sendiri dengan nama *zelfbesturende landschappen.*

Kontrak politik Kasultanan Yogyakarta yang terakhir dibuat oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Yogyakarta, L.A. Adam

---

[109] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta… Op. Cit.,* hlm. 131.

[110]Franz Magnis Suseno, *Etika Jawa; Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 107.

[111] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta… Op. Cit.,* hlm. 131.

[112]KPH.Mr.Soedarisman ,*Daerah Istimewa… Op. Cit.,* hlm. 25.

tanggal 18 Maret 1940 dan disahkan pada 29 April 1940 oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda, A.W.L. Tjandra Van Starkenborg[113]. Kontrak politik tersebut berisi:

a. Penegasan tentang kedudukan hukum Daerah Kasultanan.
b. Penegasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah Hindia Belanda dengan alat-alat kekuasaannya dan kekuasaan Sri Sultan.
c. Tambahan kekuasaan kepada Sri Sultan dalam lapangan perundang-undangan, sehingga lambat laun tidak akan ada dualisme/hal-hal yang dulu diatur dalam reglementer dan keuren van politie oleh residen/gubernur lambat laun akan hilang, karena Sri Sultan diberi kekuasaan untuk membuat peraturan yang berlaku terhadap golongan Gouvernements Onderkoaringen, sepanjang hal-hal yang diatur didalamnya sama dengan urusan-urusan yang sudah diserahkan kepada daerah otonomi di daerah Gouvernement (Provincie, Kabupaten, Stadsgemeenten). [114]

Tanggal 18 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwana IX dan Paku Alam VIII mengucapkan selamat kepada Ir. Soekarno dan Moh.Hatta karena telah memproklamasikan kemerdekaan Indonesia, dan mereka siap berdiri dibelakang Soekarno Hatta untuk masadepan Indonesia.[115]

Menurut hemat penulis, disebutkan dalam sejarah bahwa Yogyakarta merupakan wilayah yang istimewa. Dibuktikan dengan Penjelasan Pasal 122 UU No.5 Tahun 1974 bahwa:

> "…Pengakuan keistimewaan Propimsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan caon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini". Begitu pula disebutkan dalam Pasal 225 UU No. 32 Tahun 2004 bahwa daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan undang-undang diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam

[113] Atmakusumah (Penyunting), *Tahta Untuk Rakyat,* Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 302-374

[114] *Ibid.*

[115] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta… Op. Cit.,* hlm. 140.

Undang-Undang lain. Ketentuan dalam UU ini berlaku bagi Privinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri.[116]

Keistimewaan DIY yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY didasarkan pada sejarah da nasal-usul menurut UUD NRI 1945, untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk:

a. mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
b. mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat;
c. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
d. menciptakan pemerintahan yang baik; dan
e. melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.[117]

Kewenangan keistimewaan DIY berada di Provinsi dan tercantum dalam Pasal 6. Pasal 7 pun menegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan meliputi:

a. Tata cara pengisian jabatan, keduduk, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
b. Kelembangaan Pemerintah Daerah DIY;
c. Kebudayaan;
d. Pertanahan: dan
e. Tata ruang.[118]

---

[116]*Ibid.*,hlm 159.

[117]Lihat Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

[118]Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kewenangan dalam urusan keistimewaan daitur dengan Perdais, sehingga DIY memiliki dua macam produk hukum daerah yaitu Peraturan Daerah DIY (Perda) untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintah provinsi dan Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais) untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. Persayaratan calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang tercantum dalam Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 memiliki kekhususan dan berbeda dengan daerah lain. Calon Gubernur harus bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan untuk calon Gubernur harus bertahta sebagai Adipati Paku Alam.[119]

Keistimewaan kelembagaan DIY dijelaskan dengan dilaksanakannya pemerintahan, agar tercapai efektivitas dan efisiensi. Muncul pula prinsip-prinsip yang harus dijalankan, yakni prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi.[120]

Kaitannya dengan kebudayaan adalah masyarakat Yogyakarta harus memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY.[121]

Bab X Pasal 32 yang membahas bidang pertanahan diwujudkan dengan adanya Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang dinyatakan sebagai badan hukum[122]. Tanah Kasultanan dan Kadipaten meliputi tanah

[119] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta… Op. Cit.,* hlm. 174.
[120]Lihat Pasal 30 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2012.
[121]Lihat Pasal 31 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2012.
[122]Lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2012.Badan hukum yang dimaksud adalah badan hukum khusus bagi Kasultanan dan Kadipaten, yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang ini.

keprabon[123] dan tanah bukan keprabon[124] yang ada di seluruh kabupaten/kota DIY. Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.[125]

BAB XI dalam Pasal 34 mengenai tata ruang menegaskan bahwa Kasultanan dan Kadipaten mempunyai kewenangan dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten. Terdapat satu hal yang menarik dari tata ruang DIY, yakni dengan adnya "Sumbu Imajiner". Poros Imajiner merupakan tatakota yang membujur dengan arah utara ke selatan, serta berpotongan tegak lurus. Di ujung selatan terdapat Pantai Parangtritis yang termasuk dalam laut selatan, kemudian ditengah kota terdapat *Keraton.* Lurus ke utara maka akan menemukan Tugu Golong Gilig, kemudian apabila diteruskan ke utara akan bertemu dengan Gunung Merapi.[126] Kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan DIY. Lima keistimewaan Yogyakarta tersebut lebih lanjut dijelaskan dalam Perdais.

B. Jabatan Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta

Setelah Ir. Soekarno dan Hatta memproklamirkan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, diputuskan bahwa Indonesia menganut asas

[123] Lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (4) UU No. 13 Tahun 2012
[124] Lihat Penjelasan Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 2012
[125] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta… Op. Cit.,* hlm. 229
[126] Kahirudin, *Filsafat Kota Yogyakarta,* Libery, Yogyakarta, 1995, hlm. 38.

desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga pemerintah daerah leluasa untuk menyelenggarakan otonomi daerah tanpa harus terfokus pada pemerintah pusat. Hal tersebut dibuktikan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 bahwa *"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang."* Kemudian dilakukan amandemen kedua pada tahun 2000 terhadap UUD NRI 1945, dan terjadilah perubahan dalam Pasal 18 tersebut, namun tidak mengubah esensinya. Hasilnya adalah perubahan tentang pemerintahan daerah tersebut diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI 1945.

Akibat dari amandemen kedua tersebut terjadi perubahan mendasar hubungan pemerintah pusat dan daerah, sehingga masyarakat tidak lagi terfokus pada pemerintahan pusat saja.[127]Adanya otonomi daerah memberikan kewenangan pada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan rumah tangganya, dan untuk mengakomodir daerah khusus sehingga pengaturannya berbeda dari daerah lain, seperti yang tercantum dalam Pasal 18A dan Pasal 18B.

Daerah khusus di Indonesia yang mempunyai status keistimewaan dan pemerintahannya didalamnya memiliki kekhususan sendiri adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Keistimewaan tersebut dilatarbelakangi oleh peristiwa sejarah. Pasal 18 B ayat (1) UUD NRI 1945 merupakan pasal yang menjadi landasan yuridis bahwa DIY

[127] Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta 2013, hlm. 38.

memiliki status keistimewaan dan merupakan legitimasi bagi DIY untuk menjalankan pemerintahannya sendiri. Hal tersebut dibuktikan dengan isi pasal tersebut, yakni: "Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

Keistimewaan yang dimiliki oleh DIY salah satunya berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Pengaturan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY) yang disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 31 Agustus 2012. Pengesahan UUK tersebut pada dasarnya meengkapi kekurangan dari UU No. 3 Tahun 1950 Jo UU No 19 Tahun 1950 Jo UU No. 9 tahun 1955 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.[128]

Tentu saja pengaturan tersebut sangat berbeda jika dibandingkan dengan pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur di daerah lain yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti 63 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Undang-Undang tersebut memiliki mekanismenya tersendiri mengenai aturan penyelenggaraan pemerintah, struktur dan pengangkatan kepala

[128]Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris…., Op. Cit.* hlm. 152.

daerahnya. Pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, sistem kelembagaan, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang diatur secara spesifik dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pembahasan mengenai UU No.13 Tahun 2012 tersebut sebelumnya telah melewati perdebatan yang cukup alot yang menuai pro kontra pula memakan waktu cukup lama, akhirnya UU No.13 Tahun 2012 tersebut disetujui dan disahkan oleh pemerintah pusat. Ini berarti keistimewaan DIY masih diakui oleh pemerintah pusat, yang merupakan salah satu warisan kebudayaan Indonesia.

Diundangkannya UU No.13 Tahun 2012 tersebut merupakan *reinkarnasi* dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, dan menjadi landasan bahwa pengangkatan dan kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut tetap seperti dahulu melalui penetapan bahwa Gubenur harus berasal dari keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono, dan untuk Wakil Gubernur berasal dari keturunan Paku Alam, yang dibuktikan dengan surat pengukuhan jika Sultan Hamengku Buwono bertahta di Kasultanan dan Adipati Pakualam bertahta di Kadipaten. Tata cara tersebut dikenal dengan istilah *paugeran.*[129]

Sejak dahulu memang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY mengatur berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Aturan khusus tersebut diberikan untuk mengatur mengenai pertanahan,

[129]*Ibid.*,hlm 174.

pemerintahan dan tata kota di DIY. Meskipun diatur berbeda dari daerah-daerah lain, namun dalam Pasal 16 UU No.13 Tahun 2012 mengatur bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur tidak boleh:

a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan kepada diri sendiri, anggota keluarga, atau kroni, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara atau golongan masyarakat tertentu;
b. turut serta dalam perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/milik daerah, atau dalam yayasan bidang apa pun;
c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan kepada dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
d. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, atau menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
e. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam perkara di pengadilan;
f. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatan; dan
g. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya atau sebagai anggota DPRD DIY sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundangundangan.

Mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur memiliki 4 tahapan yang wajib dilalui calon Gubernur dan Wakil Gubernur. *Pertama,* harus memenuhi persyaratan yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2012, 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 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.

Penetapan tersirat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Pakualam sebagai Gubernur dan Wakil Gubenur Povinsi DIY tidak lain karena berdsarkan pernyataan mereka ketika memberikan selamat atas kemerdekaan Indonesia dan menyatakan diri bahwa Yogyakarta merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meski bukan merupakan dasar yuridis, namun tetap menjadi alasan pemberian status Keistimewaan DIY. Buktinya Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Pakualam menyatakan demikian dapat diketahui dengan keluarnya Amanat 5 September 1945 oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX:[130]

[130]KPH. Mr. Soedarisman, *Daerah Istimewa…. Op.Cit.,* hlm. 36.

Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menyatakan:

a. Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
b. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.
c. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negeri Republik Indonesia, bersifat langsung dari Kami bertanggung dijawab atas Negeri Kami Langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Adipati Paku Alam VIII pun juga mengeluarkan amanat 5 September 1945, berbunyi:[131]

a. Bahwa Negeri Paku Alaman yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
b. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Paku Alaman, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.
c. Bahwa perhubungan antara Negeri Paku Alaman dengan Pemerintah Pusat Negeri Republik Indonesia, bersifat langsung dari Kami bertanggung dijawab atas Negeri Kami Langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Kelengkapan administrasi yang wajib dipenuhi oleh calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur tersebut, diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf b UU. No. 13 Tahun 2012, yang berisi:[132]

(2) Kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. surat pernyataan bermeterai cukup dari yang bersangkutan yang menyatakan dirinya setia kepada Pancasila sebagai dasar negara,

[131] *Ibid.*

[132] Lihat Pasal 18 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b;

b. surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c;
c. bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah atau sebutan lain dari tingkat dasar sampai dengan sekolah lanjutan tingkat atas (dan/atau tingkatan yang lebih tinggi), sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh instansi yang berwenang, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d;
d. akta kelahiran/surat kenal lahir warga negara Indonesia, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e;
e. surat keterangan kesehatan dari tim dokter/rumah sakit pemerintah yang menerangkan bahwa yang bersangkutan mampu secara jasmani dan rohani melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f;
f. surat keterangan pengadilan negeri atau kementerian yang menangani urusan pemerintahan dibidang hukum, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g;
g. surat keterangan pengadilan negeri yang menyatakan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h;
h. surat tanda terima atau bukti penyampaian laporan harta kekayaan pribadi kepada lembaga yang menangani pemberantasan korupsi dan surat pernyataan bersedia daftar kekayaan pribadinya diumumkan, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf i;
i. surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf j;
j. surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan bahwa yang bersangkutan tidak sedang dalam keadaan pailit, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf k;
k. fotokopi kartu NPWP, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l;

l. daftar riwayat hidup yang ditandatangani calon, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m; dan
m. surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n.

Kemudian tahapan *kedua*, yaitu berkaitan dengan tata cara pengajuan calon. Pada saat mengajukan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, lembaga yang bernama *Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapuro Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat* harus menyerahkan surat pencalonan kepada DPRD setelah diterimanya surat pemberitahuan tersebut, dan menyerahkan berkas kelengkapan administrasi, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 19:[133]

a. Surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat;
b. surat pencalonan untuk calon Wakil Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman;
c. surat pernyataan kesediaan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur; dan
d. kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2).

Setelah terpenuhinya tahapan tersebut, DPRD membentuk Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Pansus ini terdri atas wakil dari fraksi-fraksi.[134] Tugas dari pansus ini adalah:

[133]Lihat Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

[134]Lihat ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

a. sebagai penyelenggara dan penanggung jawab penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur;[135]
b. merancang dan mengumumkan jadwal penetapan yang isinya berupa tahapan pengajuan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur sampai pelantikan. Pengumuman ini dipublikasikan melalui media massa;
c. melakukan verifikasi paling lama 7 hari, berkaitan dengan dokumen persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur. Jika terdapat syarat yang belum terpenuhi maka Pansus akan memberitahukan kepada Kasultanan dan Kadipaten untuk melengkapi syarat tersebut paling lama 7 hari setelah selesainya verifikasi. Apabila sudah terpenuhi, maka Pansus akan menetapkan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dalam berita acara dan selanjutnya disampaikan pada Pimpinan DPRD DIY dalam waktu paling 3 hari.[136]

Tahap terakhir yaitu Penetapan, yang kemudian dilakukan rapat paripurna oleh DPRD DIY berupa pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 7 hari setelah hasil penetapan dari Pansus diterima. Setelah dilakukan penetapan, DPRD DIY mengusultan kepada Presiden melalui Menteri agar penetapan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Adipati Pakualam sebagai Wakil Gubernur

[135] Lihat ketentuan Pasal 21 dan 22 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
[136]Lihat ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

disahkan.Melalui usulan menteri tersebut, Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.[137] Dengan dilakukannya penetapan ini, maka masyarakat Yogyakarta tidak dapat ikut andil dalam menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernurnya.

Berdasarkan paparan diatas mengenai mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, sangatlah berbeda dari daerah-daerah lainnya di Indonesia. UU No. 13 Tahun 2012 memang merupakan *lex specialis derogate legi generale.*[138]

C. Pandangan Fraksi-Fraksi Terhadap Pasal 18 ayat (1) huruf n

Berikut ini merupakan pandangan/pendapat fraksi-fraksi dan DPD RI terhadap Keterangan/Penjelasan Presiden/Pemerintah atas RUU Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terutama pada Pasal 18 ayat (1) huruf n Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta.

Tanggal 2 Februari 2011 telah terjadi pembahasan mengenai rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada pembahasan tersebut, **Fraksi PKB (Ida Fauziyah)** memberikan beberapa catatan penting, salah satunya adalah:[139]

> "…..Yang keempat terkait dengan mekanisme penentuan kepala daerah DIY Fraksi PKB berpendapat bahwa Sri Sultan dan Paku Alam dapat saja ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tanpa proses pemilihan. Dimana hal itu merupakan salah satu

[137]Lihat ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. 189Lihat ketentuan Pasal

[138]Hukum yang bersifat khusus (lex specialis) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (lex generalis).

[139]Rapat Kerja Pembahasan RUU Tentang Keistimewaan DIY, 2 Februari 2011 di DPR RI.

dari bentuk keistimewaan DIY, namun F-PKB berpendapat pola ini memiliki implikasi keharusan untuk bersifat netral dan tidak terlibat dalam keanggotaan pengurusan partai politik. Sebagai gubernur dan wakil gubernru yang ditetapkan maka pada dasarnya Sri Sultan dan Paku Alam tidak dianggap mewakili partai tertentu melainkan menjadi representasi dari seluruh rakyat Jogja. Padangan secara detai fraksi kebangkitan bangsa akan dirumuskan dalam daftar inventarisasi masalah."

Fraksi Gerindra (Drs. H. Harun Al-Rasyid, M.Si,) memberikan Pemandangan Umum terhadap RUU Keistimewaan DIY, yaitu:[140]

> "Kami dapat memahami substansi, pesan yang disampaikan pemerintah terkait bentuk dan susunan pemerintahan provinsi DIY serta pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan menepatkan Sultan HB X dan Sri Paku Alam yang secara sah bertahta sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur utama, bahwa dalam UU nanti. Sultan HB dan Paku Alam sebagai satu kesatuan ditempatkan sebagai *the King the narrow*, mesti hal ini baru asumsi namun hal tesebut harus diapresiasi sebagai upaya pemisahan antar yang sakral dengan yang non sakral. Terkait dengan hal tesebut pada kesempatan ini kami menyampaikan usul sementara yang sederhana selebihnya nanti pada pembahasan, yaitu bahwa Sultan HB dan Paku Alam yang secara sah nanti bertahta tidak menjadi anggota dan atau pengurus partai politik, sebagaimana dalam naskah akademik RUUK DIY 2010 hal ini dimaksudkan untuk mejamin kewibaan institusi kesultanan atau Gubernur Paku Alam Wakil Gubernur. Sebagai institusi public Sultan dan Paku Alam sebagai pejabat publik. B menjamin terjaganya posisi Sultan dan Paku Alam sebagai pengayom seluruh masyarakat Jogjakarta. C menjamin Sultan dan Paku Alam tetap menjadi milik seluruh warga Jogjakarta."

Kemudian pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang dilaksanakan pada tanggal 2 Maret 2011, beberapa fraksi membahas tentang polemik tidak dibolehkannya Sultan menjadi anggota partai politik. Fraksi-fraksi tersebut mempunyai pertanyaan mengenai itu, salah satunya dari **Fraksi Golkar (Ir. Basuki Tjahja Purnama, MM)**:[141]

---

[140]*Ibid.*

[141]Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi II DPR RI Dengan Forum Konstitusi tentang RUU Keistimewaan DIY, 2 Maret 2011 di DPR RI.

”.....Ada beberapa pertanyaan Pak, saya langsung saja. Inikan ada usulan soal Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama, ini apa dibenarkan secara konstitusi istilah ini? Kalau kita bilang tidak dibenarkan, apakah bisa kita katakan bahwa pemerintah memaksakan ini. Sebetulnya pemerintah itu telah melanggar UUD NRI 1945? Itu pertanyaan dari saya. Kemudian yang ketiga, ada lagi pakar yang kami undang, saya tidak enak menyebutkan namanya, beliau mengusulkan ada masa transisi 5 tahun tetap menggunakan penetapan kemudian baru dilakukan pemilihan sesuai dengan pasal 18 tadi, saya sudah ngerti pak UU 18 itu. Saya hanya ingin tahu tanggapan bapak terhadap pakar ini seperti apa yang punya ide seperti itu? Ngakunya ngerti tata negara, apa dia ngerti tata negara atau tidak? Karena saya tidak ngerti soal tata negara, saya hanya ingin tahu saja supaya lain kali mungkin kita tidak undang lagi dia. Terus kemarin Sultan juga berbicara kalau di RUU DIY ini kita membuat penetapan, ada juga yang membawa yudisial review ke MK dibatalkan, kalau dibuat pemilihan juga akan dibatalkan. Jadi usulan dari Forum Konstitusi ini bagaiman mekanisme secara konstitusi yang terbaik supaya nanti jangan ada pasal penetapan atau pemilihan yang dibatalkan, Sultan juga berpikir akan ada kekhawatiran seperti itu. Yang terakhir, apakah Sultan dan Paku Alam boleh berpolitik praktis? Kalau menurut UU apakah dia boleh menjadi pengurus partai atau anggota kalau dengan sistem ditetapkan? terus bagaimana kalau melalui pemilihan di DPRD? Kalau di DPRD-kan biasanya kalau enggak menjadi anggota partaikan enggak mungkin diusulkan di dalam peraturan kita. Ini fikiran saya dan ingin mendapatkan jawabannya.”

H. Chairuman Harahap, SH., MH:[142]

”Terima Kasih Pak Basuki. Ini menarik, bagaimana berpolitiknya. Ini banyak usulan supaya sultan itu tidak berpolitik sedangkan dia nanti diusulkan untuk tetap menjadi kepala pemerintahan. Bagaimana seorang Kepala Pemerintahan tidak berpolitik? Rumusannya bagaimana kalau kita buat seperti itu, kan banyak usulan supaya tidak masuk partai politik atau tidak berpolitik sedangkan ada usulan beliau tetap sebagai kepala pemerintahan. Berbeda dengan fungsi sebagai Sultan, sebagai pengayom kebudayaan dan pemersatu masyarakat. Barangkali ada masukan seperti apa, atau kalau tidak sekarang barangkali boleh dipikirkan lagi untuk bisa kita ketemu. Ini suatu hal yang memang, dan harus kita putuskan bagaimana caranya karena UU ini harus jangan lagi

[142]*Ibid.*

seperti Pak apa katakan, merubah pada UU yang lama sehingga tidak juga jelas, harus kita perjelas bagaimana sebenarnya penataan ketata negaraan kita."

Dilanjutkan pada tanggal 23 Mei 2011, Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM, dan fraksi-fraksi memaparkan pendapatnya:

Fraksi PAN (H. Chairul Naim, M.Anik, SH.,MH):[143]

"Agar Sri Sultan dan juga Sri Paku alam dapat mengayomi seluruh rakyat Jogjakarta maka Fraksi PAN berpandangan bahwa keduanya harus terbebas dari kepentingan kelompok tertentu, karena itu dalam kontek ini Fraksi PAN mengajukan syarat Sri Sultan dan Sri Paku alam tidak menjadi anggota dan atau perngurus partai politik. Keberadaan Sri Sultan dan Sri Paku Alam merupakan sesuatu yang logis, sebab keduanya harus memiliki kedekatan yang sama dengan seluruh partai-partai politik yang ada untuk bersama-sama membangun DIY. Dalam konteks ini mekanisme penetapan Sri Sultan HB dan Sri Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY bisa diakomodasi. Memang masih terdapat berbagai perbedaan perspektif mengenai keistimewaan Jogjakarta, perbedaan-perbedaan itu sesungguhnya merupakan hal yang biasa yang semuanya muncul justru karena keinginan untuk memberikan posisi yang selayaknya sebagai daerah istimewa kepada Jogjakarta dalam integritas NKRI. Karena itu agar dilahirkan konsepsi keistimewaan yang benar-benar cocok untuk di DIY, maka Fraksi PAN berharap kepada seluruh Fraksi yang ada untuk melakukan kontemplasi dan kajian mendalam mengenai seluk beluk Jogjakarta dengan konsespi yang tepat maka Undang-Undang ini nantikan akan menjadi salah satu perangkat untuk menjunjung tinggi budaya sendiri sehingga harkat dan martabat bangsa akan terangkat dimata masyarakat dunia."

Fraksi PPP (Dr. A.W Thalib, M.Si):[144]

"Yang kedua tentunya karena Sri Sultan adalah merupakan aset dari pada seluruh warga dan Sri Sultan adalah milik dari seluruh lapisan masyarakat seyogyanya Sri Sultan tidak berpartai politik tapi dalam posisi yang netral, yang diterima oleh semua kalangan yang ada di Provinsi DIY. Inilah beberapa hal yang menjadi catatan utama dalam DIM Fraksi PPP dan tentunya dengan mengucapkan *Bismillahirrahmanirrahim* Partai Persatuan Pembangunan

[143]Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM tentang RUU Keistimewaan DIY, 23 Mei 2011 di DPR RI.

[144]*Ibid.*

menyatakan bahwa pembahasan ini diterima untuk ditindak lanjuti bersama dan diperdalam bersama semoga menjadi satu Undang-Undang yang diterima oleh semua kalangan, semua pihak."

Tanggal 29 September 2011 dilakukan Rapat Panitia Kerja dengan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan Dirjen Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM (diwakili). Kemudian fraksi-fraksi mengutarakan pendapatnya:

Fraksi PAN (H. Rusli Ridwan, S.H., M.Si):[145]

"Ya, ini wacana saja, sebetulnya juga ringan-ringan sajalah, karena ini bukan pendapat fraksi, hanya sebuah wacana saja.Memang dalam konstitusi kita mengajarkan tentang Bupati, Gubernur, Walikota dipilih secara demokratis.Konstitusi kita juga mengajarkan tentang masalah keistimewaan, ini yang menunjuk kepada Yogyakarta. Jadi bagaimana tata kehidupan pemerintahan kita ini untuk Yogyakarta khususnya,itu istimewa dalam suasana demokratis, itu barangkali yang kita perlu mendapat perhatian. Apa itu artinya, kita contohlah sekarang ini ada Iran. Iran itu untuk mengisi legislatifnya tanpa parpol, persis seperti DPD, pokoknya sekian besar masuk jadi Anggota Legislatif.Menurut saya, wacana saya, itu adalah yang paling demokratis, tapi justru oleh ilmuwan-ilmuwan barat, Iran itu tidak demokratis, kenapa, karena tidak ada parpol gitu.Nah saya khawatir kita ini tidak diperankannya parpol di Jogja itu nanti distempel tidak demokratis. Jadi keistimewaan dalam suasana yang tidak demokratis, sementara kita hidup, hidup dalam suasana yang global begitu.Nah ini barangkali sebuah wacana saja, bukan pernyataan sikap fraksi tapi saya menyampaikan semacam pemikiran seperti itu, terima kasih."

Dirjen Otda Kemendagri (Djohermansyah Djohan) menanggapi:[146]

"Yang terakhir Pak Rusli, semua referensi tadi kita pakai Pak Rusli ya, Orba, Orla, Reformasi, dan bahkan itu 1865 itu gusti mau angkat tadi tidak pernah dia praktekan Pak Undang-Undang 1865 itu, keburu datang meletus TKI, jadi Undang-Undang 1865 itu ya undang-undang yang tidak diterapkan secara legal dia jadi undang-undang tapi tidak pernah diimplementasi karena keburu PKI dan diganti kemudian dengan 574.

[145]Rapat Panitia Kerja dengan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan Dirjen Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM (diwakili) tentang RUU Keistimewaan DIY, tanggal 29 September di Ruang Rapat Nirwana 2 Hotel Aston Bogor.

[146]*Ibid.*

Lalu saya setuju Pak formulanya istimewa dan demokratis itu apa harus diusulkan, ada partai politik memang, ada fraksi, kan makanya kita pilihannya nanti pintunya penetapan demokratis lewat Dewan. Aspirasi rakyat bilang Sultan oke, kemudian ditangkap oleh fraksi-fraksi yang perpanjangan dari partai politik. Kemudian Sultan diusulkan oleh semua fraksi, semua fraksi kemudian Pembina Dewan mengusulkan kepada pemerintah pusat untuk penetapan dengan Keppres, begitu kira-kira mekanisme kombinasi penetapan plus demokrasinya Pak. Partai tetap berfungsi, fraksi juga tetap hadir di dalam mekanisme pengambilan ataupun usulan itu."

Selang tahun berganti, kemudian dilanjutkan Rapat Tim Perumus - Tim Sinkronisasi (Timus-Timsin) pada tanggal 25 Agustus 2012, dan fraksi-fraksi juga memaparkan pendapatnya, antara lain:

Fraksi PDIP (Ganjar Pranowo) selaku ketua rapat mengatakan:[147]

"….Ya, memang asumsinya waktu itu, kan, kalau konteks itu kan *in general* Pak ya, pasti kalau kita berpikirnya Gubernur akan didukung oleh Partai Politik, sekarang muncul perorangan. Nah, dalam konteks ini sempat muncul wacana, apa ya sih Sultan harus berpartai gitu? Menurut saya enggak usah, kalau mau jadi Sultan, jangan berpartai kan gitu, cuma ini kan takut kurang mengomongkan, maka terus kemudian kita bertanya, saya minimal secara pribadi apa ya kelompok politiknya? Kalau ya, kan nanti amanah untuk semuanya menjadi berpihak juga gitu, itu pertanyaannya, tapi kalau adopsi ini mau diambil *in general* ya engggak apa-apa menurut saya, yang penting ada pemahaman itu saja. Urut satu-satu."

Fraksi Golkar (Drs. Agun Gunanjar):[148]

"Saya melihatnya ya, ada pembedaan di Undang-undang Keistimewaan ini, kekhususan ini, jadi kata-kata atau kelompok politiknya, menurut saya ini lebih baik tidak perlu ada di Undang-undang ini. Karena ini menjustifikasi keberadaan dia di salah satu Partai Politik. Jujur saja, beliau di Golkar, berarti dengan Undang-undang ini membenarkan, beliau ada di Golkar, kan begitu ? Ya, kan. Jadi kalau menurut saya justru, kelompok politiknya itu, itu yang dihapus. Bisa ditangkap enggak, maksud saya ? justru dengan itu tidak ada, artinya dia akan terkena dengan sendirinya dengan Undang-undang Pemda, Pak. Mengerti Pak? Undang-undang Pemda

[147] Rapat Tim Perumus - Tim Sinkronisasi (Timus-Timsin) tentang RUU Keistimewaan DIY, pada tanggal 25 Agustus 2012 di Ruang Rapat Candi Bentar Putri Duyung Cottage Ancol Jakarta.

[148] *Ibid.*

itu berlaku dari sabang sampai merauke, berlakulah ketentuan ini. Kenapa? Karena faktanya, Gubernur-Gubernur diluar Yogya bersumber dari partai politik, satu Pak ya, tapi kalau ini dimasukkan disini, justru ini membenarkan, ini saya pakai logika terbalik, justru ini membenarkan Sultan untuk berpolitik. Padahal kehendak kita di forum ini, kita berkehendak Sultan itu tidak berpartai politik. Ini bisa ketangkap enggak pemahaman ini Pak, ketangkap. Jadi kalau menurut saya, apa kelompok politiknya itu dihapus, biar beliau menjadi seorang Sultan yang memang pasca setelah ini selanjutnya ya beliau menjadi seorang Negarawan. Tidak di Golkar. Jujur saja saya harus mengatakan dan saya kalau saya secara personal sudah bicara itu pada Ngarso Dalem. Ini kalau disetujui, ini pakai logika terbalik ya Pak ya, gitu, tapi ini pemahaman saya begitu, justru kalau atau kelompok politiknya di Undang-undang ini, ini menjustified bahwa dia bisa berpolitik. Mengakui existing yang ada selama ini, padahal itu yang kita kehendaki kedepan, Sultan itu tidak, dia harus ada dimana-mana, kira-kira begitulah, dia miliknya rakyat, bertahta untuk rakyat Yogya. Ini mohon pendalaman."

Ketua Rapat:[149]

"Ya, kalau arahnya kesana, nanti kita begini, Pak, karena dalam fakta politiknya di hampir seluruh Gubernur kan terjadi, maka ini perlu kita *adopt*. Katakan, keuntungan bagi diri sendiri, itu enggak ada kaitannya dengan istimewa Pak, ya sudah enggak usah dicantumkan. Jangan sampai kemudian, karena di ketentuan lain dicantumkan, maka kami boleh, istimewa kok, kami boleh. Maka ini tetap, justru tambahannya saya sepakat sama Pak Agun kalau itu mau diinspirasikan di ruangan ini, kelompok politiknya itu dicoret, ditambahi yang b. Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang memihak pada salah satu Partai Politik. *Clear. Starting from now*, ini istimewa. Dilarang memihak pada salah satu Partai Politik. *Clear* toh. Dilarang. Maka itu artinya, kalau kejam itu dilarang menjadi Anggota, kalau ini dilarang memihak. Menjadi Anggota itu juga memihak menurut saya. Ini bahasa yang coba saya sampaikan."

Fraksi PPP (Drs. H. Nu'man Abdul Hakim):[150]

"Ya,kalau saya bicara soal tugas dan kewajiban dalam konteks ini adalah konteks Gubernur. Sebetulnya Pak Mul, keistimewaan salah satu keistimewaan Yogya itu adalah Gubernurnya jadi Sultan itu saja, tapi setelah jadi Gubernur hak dan kewajibannya ya harus sama dengan Gubernur Provinsi, kalau saya ya, itu karena itu kedudukan protokolernya,kewenangannya harus sama dengan gubernur-gubernur yang lainnya. Yang saya sebut istimewa adalah, Gubernurnya bahan bakunya itu dari Kesultanan, tidak dipilih, itu

[149]*Ibid.*
[150]*Ibid.*

saja. Khusus mengenai poin 1 ini Pak Ketua, saya lebih setuju dengan Pak Agun, buang saja itu kelompok politik itu. Pesan dari fraksi kami, ini resmi, salah satu kompensasi dari kami setuju Sultan ditetapkan menjadi Gubernur, tidak menjadi Anggota Partai Politik,walaupun tidak dibahasakan. Artinya kalau ada jenis kelamin kelompok politik, itu sama dengan Gubernur dipilih. Kan ini kan pesannya pesan Undang-undang 32, karena semua Gubernur dipilih dari Partai Politik, sedangkan khusus mengenai Sultan ini kan tidak dipilih, jadi tidak boleh ada kelompok politiknya, kalau saya, milik bersamalah kira-kira begitu. Karena itu, kalimat itu harus dibuang, benar. Tidak ada. Kalau perlu disebutkan tidak memihak apa tidak, lebih bagus, karena pesan dari fraksi kami, saya kira Demokrat juga sama dulu, saya kira PAN tadi malam juga menyampaikan yang sama, jadi Sultan memang tidak, sebaiknya, atau memang seharusnya tidak menjadi Anggota Partai Politik, karena Sultan menjadi milik bersama. "

Dirjen Otda Kemendagri (Djohermansyah Djohar):[151]

"Nah, usulan tadi muncul, kalau umpama dieksplisitkan, minimal saya coba merangkum tadi beberapa pendapat teman-teman, ditulis saja secara clear, Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang memihak pada salah satu Partai Politik. Lebih eksplisit dari situ, dilarang menjadi Anggota Partai Politik. Itu kan lebih *clear*, dan itu akan memang sangat revolusioner dalam konteks karena ini penetapan, begitu. Saya minta tanggapan dari pemerintah."

Ketua Rapat:[152]

"Sip, kita tambahkan.Pada bagian b, dilarang memihak pada salah satu Partai Politik. Setuju ya?"

Fraksi Hanura (Drs. Akbar Faisal, M.Si):[153]

"Mihak, atau menjadi Anggota?"

Ketua Rapat:[154]

"Ya kita bahasanya memihak, kalau mau lebih *clear* lagi, tidak boleh menjadi Anggota Partai Politik."

Fraksi Hanura (Drs. Akbar Faisal, M.Si):[155]

[151]*Ibid.*
[152]*Ibid.*
[153]*Ibid.*
[154]*Ibid.*
[155]*Ibid.*

"Kalau bahasanya, ijin Pak Ketua, kalau bahasanya Pak Nu'man saya rasa tadi itu arif ya, jadi karena dia adalah Sultan, simbol bagi Yogyakarta, ya, kalau dia cuma berpihak, dilarang memihak saja, berarti sebenarnya dia boleh menjadi salah satu Anggota Partai Politik, tapi yang penting dilarang memihak. Tidak saklek menurut saya. Bagaimana kalau kita sepakati dilarang berpartai? Anggota Partai Politik, karena dia adalah simbol. Dia terdegradasi posisi Sultan kalau sampai dia berpartai, terima kasih."

Ketua Rapat:[156]

"Setuju?
Silakan Pak Agun."

Ketua Komisi II (Drs. Agun Gunanjar Sudarsa dari Fraksi Golkar):[157]

"…..Kalau saya Pak Ganjar, saya tanpa ada maksud melakukan pembelaan sedikitpun, karena secara objektif beliau memang di Golkar. Jangan juga kita merumuskan sesuatu yang pada akhirnya menimbulkan polemik di masa yang akan datang. Jadi azas-azas prinsip-prinsip norma-norma yang dirumuskan itu yang harus bebas nilai, bebas nilai dan konstitusional. Jadi kalau ada rumusan kata-kata dilarang menjadi Anggota Partai Politik, menurut saya itu sudah terlalu berlebihan, itu pelanggaran hak konstitusional. Setiap warga negara tidak boleh dibatasi, siapapun dia, tapi yang dilarang itu adalah actionnya, aktivitasannya, gerakannya, bicaranya, ngomongnya, itu menurut hemat saya yang enggak bisa di...Jadi kalau menurut saya, dengan rumusan tidak melakukan keberpihakan pada salah satu Partai Politik, menurut saya itu sudah betul, terima kasih."

Ketua Rapat:[158]

Ya.

Fraksi Hanura (Drs. Akbar Faisal, M.Si):[159]

"…..Sedikit Pak Ketua. Mencoba untuk urun rembuk dengan Pak Agun. Seluruh pembahasan kita tentang Undang-undang ini dari sejak awal yang saya ikuti dan termasuk pada hari ini, tadi malam, kita berbicara tentang keistimewaan, betapa sentral kata istimewa dalam pembahasan kita ini. Yogyakarta istimewa. Manunggaling Kaulo Gusti, Tahta untuk Rakyat. Jadi menurut saya, akan, mungkin kita ganti kata melarang ya, itu mungkin agak ekstrem bahasa itu,

[156]*Ibid.*
[157]*Ibid.*
[158]*Ibid.*
[159]*Ibid.*

tetapi kita cari makna yang mengatakan bahwa Sultan kembalilah pada rakyat secara keseluruhan. Beliau adalah milik semua Rakyat Yogyakarta. Tidak boleh pada gong tertentu dia adalah milik sebagian kelompok yang bernama Partai Politik. Sebenarnya itu substansinya, karena agak sulit dari memakai pendekatan empirik selama ini Pak. Meskipun ada Undang-undang yang mengatakan bahwa dilarang berpihak pada salah satu Partai Politik,tetapi dia Anggota dari situ, susah untuk keluar dari pelarangan itu. Jadi lebih bagus kita mencari redaksional yang tidak terlalu ekstrim tetapi substansinya atau intinya mengatakan, mohon Pak Sultan tidak lagi menjadi salah satu Anggota Partai Politik yang sebenarnya bisa mendegradasi posisinya dalam posisi keistimewaan ini termasuk sebagai Sultan, terima kasih

Ketua Rapat:[160]

"…..Atau kalau tidak masuk dalam konteks larangan, kita buat Pasal khusus. Gubernur dan Wakil Gubernur bukan Anggota Partai Politik. Dilarang itu kan, saya mengatakan itu, Pak itu tegas, kalau saya lebih soft memang, kalau ini konteksnya melarang, masuk dalam larangan, saya kasihkan....Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang memihak pada salah satu Partai Politik. Itu lebih *soft* tadi yang disampaikan. Saya sebenarnya begini, dari seluruh perdebatan, karena ini penetapan, karena ini penetapan, maka kemudian Gubernur yang Sultan-sultan yang Gubernur itu, itu memang secara *ex officio*nya itu ya milik semua, dan dengan tidak menjadi Anggota Partai Politik sebenarnya tidak mengurangi hak politiknya untuk duduk didalam jabatan-jabatan publik kecuali menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, gitu kan. Gitu. Maka sebenarnya filosofis ini menjadi rujukan karena istimewa, karena itu maka ini, begitu loh. Itu yang diberikan.

Sekarang saya meminta pada teman-teman ada dua pilihan, kalau ingin ditulis secara khusus, tidak masuk dalam larangan, ditulis Gubernur bukan Anggota Partai Politik, atau kemudian masuk dalam larangan, tulisannya, satu ekstrim, dilarang menjadi Anggota Partai Politik terus kemudian yang kedua, dilarang memihak pada salah satu Partai Politik. Ada pola penempatan yang berbeda yang coba saya tawarkan. Coba saya mohon pendapat kepada Bapak-Ibu sekalian untuk memberikan pilihannya kira-kira apa. Kita urut saja deh ya, dari fraksi-fraksi, Pak siapa, dari Demokrat dulu, Pak Mul dari Demokrat, *njih* yang mana? Itu saja yang terakhir, yang terakhir itu tidak memihak. Pusing dia. Demokrat, Golkar.Ya, langsung ambil alih karena ini strategis."

Ketua Komisi II (Drs. Agun Gunanjar Sudarsa /Fraksi Golkar):[161]

[160] *Ibid.*
[161] *Ibid.*

"….Kalau saya berpikirnya itu gini ya, akan menjadi arif kalau kita itu juga mampu menghindari polemik yang berkepanjangan. Melihat kondisi faktual. Kalau kondisi faktualnya bebas nilai, rumusan itu tidak ada masalah, Pak, tapi kondisi faktualnya sudah tidak bebas nilai. Akan ada problem politis seolah-olah dia dipaksa harus keluar lewat Undang-undang. Berkepanjangan akan muncul, ketika ada orang yang berkata, apakah Partai-partai akan konsisten dan konsekuen, seorang Presiden, seorang Gubernur, seorang Menteri juga masih dibenarkan jadi Pengurus Pimpinan Partai Politik. Ini berkepanjangan. Apakah lebih adil yang ini, sementara membiarkan Ketua-Ketua Umum Partai, Pimpinan Partai Politik yang merangkap jadi Menteri atau jadi Gubernur sekalipun. Adakah keadilan, orang Yogya juga bisa ada pengamat yang berkata seperti itu. Jadi saya mohon kesabaran kita menyelesaikan persoalan ini, dengan lebih arif. Janganlah orang dipaksa keluar, karena saya sudah berkeyakinan beliau akan melakukan langkah-langkah itu, komitmen itu kuat pada dirinya,tapi kalau dengan gaya seperti itu, kekhawatiran saya malah ber....Ini hanya pandangan hingga saya mohon meng-appeal pada kita semua, untuk bisa menuntaskan ini semua. Cukup dengan mengatakan memihak pada salah satu Partai Politik, bahkan sebetulnya pun saya dengan menyebut kata Partai Politik itu masih ada usul sebetulnya. Tidak perlu dengan kata Partai Politik, karena kepentingan politik itu bukan hanya Partai Politik, jangan salah. Diluar Partai Politik ada enggak yang punya kepentingan Partai Politik? Sangat amat banyak. Kalau mau dikembangkan lebih bagus lagi. Kelompok dan atau Partai Politik. Kelompok kepentingan dan atau Partai Politik, karena kelompok kepentingan belum tentu Partai Politik. Ini hanya sikap kami di, kami harapkan tentunya ya tidak usah sampai harus masuk menjadi Anggota Partai karena itu secara konstitusional juga sesuatu yang agak aneh merumuskan itu. Kemudian yang kedua, secara faktual itu sepertinya orang itu dipaksa lewat ini untuk seperti itu. Menurut saya tidak perlulah dengan cara-cara seperti itu. Saya lebih pada keyakinan sikap arif bijak seorang Ngarso Dalem, itu dia miliki jiwa itu.
Terima kasih."

Fraksi Partai Demokrat (Ignatius Mulyono):[162]

"Pak Ketua,
Ada hal yang sama, tadi hampir saya itu sebetulnya tidak mau kasih komentar, karena kita ini mau bikin Rancangan Undang-Undang yang notabene tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Dasar. Di Undang-Undang Dasar tidak ada larangan-larangan yang demikian ini. Jadi saya pun tadi enggak mau kasih komentar soal ini tadi, seyogyanya karena didalam redaksi kerakyatan yang kita

[162] *Ibid.*

tampilkan tadi sangat jelas, bahwa pemberian dedikasi kepada tahtanya itu kepada kesejahteraan rakyat dan kepentingan rakyat. Biarlah beliau akan mengambil keputusan sendirilah. Jangan pagi-pagi sudah dibatasi, dilarang disini. Ini menurut kami perlu kita pertimbangkan sangat mendalam, apakah larangan untuk menjadi Anggota Partai Politik ini seharusnya harus ditempelkan didalam Gubernur dan Wakil Gubernur disitu. Jadi rasanya itu kita sendiri membikin suatu masalah dengan Undang-undang Dasar. Wong Presiden saja juga boleh sebagai Pembina Partai Politik. Jadi hemat saya, ini itu tidak perlu dicantumkan. Kita berikan kebijakan yang begitu tinggi, yang sudah kita tempatkan Sri Sultan dan Sri Paku Alam itu pada posisi itu pasti mempunyai kenegarawanan yang super luar biasa Mana, apakah perlu pantas beliau menjadi Anggota Partai Politik apa tidak, biarlah beliau yang menentukan, tanpa harus dimasukkan disini.
Terima kasih Pak."

Fraksi PDIP (Dra. Eddy Mihati):[163]

"Terima kasih Ketua.
Yang jelas bahwa kita semua mengharapkan Undang-undang ini berlaku untuk seterusnya. Jadisetiap pasal demi pasalnya itu bisa dilaksanakan oleh Sultan dan Paku Alam yang sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur untuk selanjutnya, tidak hanya dalam konteks Sultan ke X atau Paku Alam ke IX ini.

Nah, saya berpikir, bahwa dengan dikukuhkannya Sultan dan Paku Alam ini sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan Undang-undang ini, maka itu artinya bahwa Sultan dan Paku Alam ini jelas milik seluruh elemen rakyat. Sekali lagi milik seluruh elemen rakyat. Nah oleh sebab itu, kita perlu berupaya bagaimana caranya agar supaya seluruh elemen masyarakat ini tidak terkotak-kotak, dalam arti dukungannya terhadap Sultan dan Paku Alam. Jadi tidak terkotak-kotak dalam konteks dukungannya terhadap Sultan dan Paku Alam yang notabene Gubernur dan Wakil Gubernur. Nah oleh sebab itu, manifestasi dari eksistensi Sri Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur ini ada konsekuensinya. Nah konsekuensinya apa? Nah, Sultan dan Paku Alam sendiri juga harus tidak berpihak pada salah satu golongan ataupun salah satu partai. Nah ini di benak saya itu terpikir hal yang penting, akan keberadaan Sultan itu sendiri dan Sri Paku Alam dimata rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta.Jadi prinsip bahwa kita mestinya mendorong menggiring agar supaya Sultan dan Paku Alam ini tidak secara eksplisit menunjukkan keberpihakannya kepada salah satu golongan atau partai. Kalau tadi ada usulan, klausul yang menyebutkan, bukan

[163]*Ibid.*

Anggota Partai Politik, ini *soft* ya, tetapi kalau itu dianggap belum *soft*, kita buat rumusan yang lebih *soft* lagi yang arahnya itu adalah kesana. Prinsip Sultan dan Paku Alam tidak berpihak pada salah satu golongan.

Terima kasih."

Ketua Rapat:[164]

"….PPP, PKS dulu ya?...atau nanti? Ini PKS ragu terus loh, mau Foke atau Jokowi sebenarnya? Coba pilih ini. Jadi setuju berpartai, tidak berpartai, atau tidak memihak saja? Atau tidak berpendapat. Tidak berpendapat juga boleh.

Ya, sudah PPP."

Fraksi PPP(Drs.H. Nu'man Abdul Hakim):[165]

"…..Jadi Pak Ketua, kalau saya begini ya, Sultan yang bertahta itu dia milik rakyat, begitu saja kira-kira. Problem yang terbesar itu, bayangkan saja kalau Sultan itu anggaplah sekarang jangan masuk PDI, masuk PPP, Pak, maka akan muncul larangan untuk tidak mementingkan kepada kelompok politiknya. Saya kira wajar dilarang, tapi kan sekarang tidak dipilih, Sultan itu ditetapkan, tahu-tahu dia masuk PPP, lantas mementingkan kelompok politiknya. Itu barangkali yang saya katakan, kalau ini dibuang kelompok politiknya, maka harus ada kompensasi kata-kata tidak memihak, atau bukan ...satu partai, itu saya kira netral enggak apa-apa, sebagai Sultan yang bertahta, dan Paku Alam yang bertahta. Gitu. Jadi saya kira enggak ada masalah saya kira bagi saya itu, ada larangan Gubernur dan Wakil Gubernur, karena memang Sultan dan Paku Alam yang bertahta dia tidak memihak kepada Partai Politik. Saya bilang apa larangan itu? PPP jelas tentukan saja, cuma harus *soft* ya, kalau dilarang menjadi Anggota barangkali terlalu katakanlah itu kasar begitulah, tidak memihaklah, saya kira itu arif saya kira dan saya kira Sultan juga sudah diskusikan dengan kita. Dia paham sekali dengan kita-kita semua, bahwa Sultan itu adalah milik kita bersama.

Terima kasih Pak."

Ketua Rapat:[166]

"Pak Akbar."

Fraksi Hanura(Drs. Akbar Faisal, M.Si):[167]

"…..Saya berbicara tentang pemurnian posisi Keraton, dan keistimewaan itu sendiri. Dan sebenarnya sikap saya ini justru sebenarnya merespons dari apa yang telah dilakukan oleh Ngarso

[164]*Ibid.*
[165]*Ibid.*
[166]*Ibid.*
[167]*Ibid.*

Dalem sendiri. Pada saat pembahasan Undang-undang ini jadi mengemuka dan kemudian banyak berbagai macam informasi, beliau menunjukkan sikap dengan mundur dari Nasdem. Jadi sebenarnya sikap saya yang meminta agar saya memilih bahasanya Pak Ganjar tadi, anda mengatakan, bukan Anggota Partai Politik, itulah sebenarnya adalah bahasa yang notabene apa ya, tergerakkan sendiri oleh penyikapan Sultan termasuk pada saat menghadapi pembahasan Undang-undang ini. Jadi menurut saya Pak Ketua, Bapak-Ibu sekalian dan pemerintah, konsep dasar dari penyikapan saya dan saya berharap juga kita sepakati itu adalah pemurnian posisi Keraton dan Sri Sultan sebagai Roh Masyarakat Yogyakarta yang tidak terkooptasi, tanda petik kooptasi dari berbagai kepentingan-kepentingan yang ada. kalau kita mengatakan tidak mengedepankan kelompok kepentingannya, kelompok politiknya tetapi dia bagian dari salah satu Partai Politik, maka kemudian meskipun Sultan tidak melakukannya, orang akan mencurigai itu. Kasihan Sultannya. Katakanlah begini, ada proyek misalnya, dimenangkan oleh seorang pemborong, kontraktor yang notabene latar belakang politiknya adalah Golkar, meskipun dia menang tender secara murni, tapi dia Sultan katakanlah orang Golkar, atau jangan Golkar, Hanuralah misalnya begitu, orang akan mengatakan, oh ya karena kan dia orang Hanura, kasihan Sultannya, meskipun ...lebih... Jadi menurut saya ini tetap ini Pak, keistimewaan, pemurnian dan sebenarnya sikap Sultan sendiri sudah mengarah kesitu.
Terima kasih."

Ketua Rapat:[168]

"…..Saya mencoba mencari jalan tengah yang paling *soft*. Soal riilnyasaya kira teman-teman ini auranya sama, karena sama mungkin kita bisa berkomunikasi sama Sultan, tapi kalau saya boleh usulkan, kelompok politiknya dicoret, yang b dikasih dilarang memihak pada salah satu Partai Politik. Nah, harapan kita ada kesadaran yang mungkin saya sadis ya, tapi saya ingin menguji kok, dengan ketentuan ini Sultan mau mundur enggak? Nah kita komunikasikan kepada dia, bahwa sebenarnya teman-teman mencari kalimat yang *soft* ini untuk menjaga, tapi terhadap anda, kita menyarankan untuk kemudian tidak, dan kalau itu kemudian muncul, begini, kalau tidak muncul, ya begini. Itu saja selesai. Maka kalimat ini cukup bisa memberikan, yang saya kira Sultan dengan kalimat ini juga sudah paham, maka di bagian b-nya ditambah memihak pada salah satu Partai Politik."

Fraksi Hanura(Drs. Akbar Faisal, M.Si):[169]

[168] *Ibid.*

"Pak Ganjar,
Mohon maaf.
Ya, tentu saja sebelum saya mengatakan, apa yang harus saya katakan, jangan dianggap bahwa saya orang yang tidak menghormati Sultan, saya sangat menghormati, tapi menurut saya, dalam banyak perdebatan kita pembicaraan dengan Sultan, Pak Sultan itu orang yang taat aturan, jangan dibuka ruang yang kemudian membuat dia menjadi kesulitan bersikap nantinya. Kita bunyikan di Undang-undang ini. Jangan diberikan pilihan yang abu-abu gitu, meskipun setahu saya Pak Sultan itu orang yang sangat mengerti aturan, sangat, ini apa aturannya, ayo, tak ikutin. Nah, kalau hanya mengatakan bahwa tidak memihak ya, abu-abu Pak, kasihan dia ini. Pak Ganjar mengatakan, kalau dia mundur begini, kalau tidak kan begini, abu-abu menurut saya, kasihan Pak Sultan. Langsung saja Pak, tidak , bukan tidak, apa, bukan.....ya kira-kira gitu, jelas dan menurut saya untuk kedepan dengan posisi yang jelas itu menurut saya posisi Sultan akan jauh lebih kuat ketika misalnya, misalnya ya, untuk jabatan-jabatan atau posisi yang memungkinkan beliau melakukan lebih banyak hal untuk rakyat Indonesia, lebih terbuka itu.
Terima kasih."

RAPAT DISKORS PUKUL 13:00 WIB

…….

Fraksi PKB (Abdul Malik Haramain, MSi):[170]

"…..Ya itu penting Ketua yang usulan Ibu Eddy tentang saya tiak mengerti apakah itu di larangan atau di persyaratan yang kira-kira bahwa Sultan atau Gubernur itu tidak boleh menjadi anggota aktif atau pengurus disebuah partai politik apapun dan itu sikap PKB itu begitu kenapa kita mendukung, itu sikap PKB dari dahulu. Sikapnya Sultan lepas dari partai politik sebagai sebuah syarat. Tidak di larangan pak tadi kita sudah bahas yang soal di larangan pak.

Ketua Rapat:[171]

"…..Ini ada usulan peran Sultan dalam partai politik apakah akan dimasukan, tadi kita bicara di larangan apa menjadi, loh ini kan sudah menjadi Gubernur kalau dibuat larangan seperti ini tidak bisa. Maka ada usulan apakah Sultan kemudian menjadi anggota partai politik atau tidak menjadi anggota partai politik sebetulnya syarat yang paling pas kalau mau dimasukan disini. Kalau tadi memang diawal saya mengatakan yang salah satu syarat, mungkin yang

[169] *Ibid.*
[170] *Ibid.*
[171] *Ibid.*

terakhir. Kalau tadi dari m menyerahkan daftar dan sebagainya, "n" nya salah satu syaratnya harus memenuhi syarat bukan anggota partai politik. Jadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang bagian "n" memenuhi syarat bukan sebagai anggota partai politik. Jadi kalau dia bukan atau tidak menjadi anggota partai politik maka dia akan menyatakan nanti disana, tanggapan?**"**

Fraksi PPP (Drs. H. Nu'man Abdul Hakim):[172]

"…..Saya setuju dimasukan saja pak bahwa Sultan yang bertahta itu kalau dicalonkan jadi Gubernur ya salah satu persyaratan dan Paku Alam ini menjadi satu, bukan anggota atau tidak menjadi anggota partai politik."

Ketua Rapat:[173]

"…..Bacanya apa bukan sebagai anggota partai politik itu ditulis, kalau "sejaknya" tidak usah. Makanya sebenarnya ketika dia tidak dalam konteks itu kan tentu boleh, maka dalam konteks ini boleh, setuju ya?"

(RAPAT : SETUJU)

"…..Nah sama nanti akan dibuktikan dengan sebuah pernyataan, dia tidak menjadi anggota partai politik."

Kemudian dilanjutkan Rapat Kerja Komisi II DPR RI pada tanggal 28 Agustus 2011 dan fraksi-fraksi memaparkan pendapatnya:

Ketua Rapat/Ketua Komisi II (Drs. Agun Gunanjar Sudarsa, Bc.IP/Fraksi Golkar):[174]

"…..Berikutnya pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Ini point yang saya kira lebih dari 50% waktu pembahasan ini untuk point yang krusial ini, jadi saya kira penjelasannya cukup panjang.

Pengaturan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur diawali dengan persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon Anggota dan calon Wakil Gubernur serta dilengkapi dengan dokumen persyaratan yang dimaksud, selanjutnya diatur tentang tata cara pengajuan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang prosesnya dilakukan oleh DPRD DIY.

Kemudian persyaratan yang diatur dalam ketentuan ini secara umum sama dengan persyaratan bagi calon Gubernur dan calon Wakil

[172]*Ibid.*

[173]*Ibid.*

[174]Rapat Kerja Komisi II DPR RI tentang RUU Keistimewaan DIY, pada tanggal 28 Agustus 2011, di DPR RI.

Gubernur di daerah atau provinsi lainnya. Persis, jadi persis dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah No.32 Tahun 2004 memang dipindahkan, dan itu memang pembicaraan dengan kesultanan seperti itu agar persyaratannya persis sama dengan daerah lain.

Namun demikian, terdapat penekanan bahwa calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur D.I.Y. tidak menjadi Anggota Partai Politik. Hal ini merupakan penegasan bahwa keberadaan Gubernur yang juga Sultan Hamengkubuwono dan Wakil Gubernur yang juga Adipati Pakualam adalah milik masyarakat D.I.Y., tanpa tersekat kelompok politik tertentu, serta sepenuhnya mengabdikan diri bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat D.I.Y.

Sebagai salah satu urusan keistimewaan, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur bersumber dari Kasultanan Nga Yogyokarto Hadiningrat yang dipimpin oleh Sultan Hamengkubowono yang bertahta sebagai calon Gubernur dan dari Kadipaten Pakualaman yang dipimpin oleh Adipati Pakualam yang bertahta sebagai calon Wakil Gubernur."

Fraksi Demokrat (Bokiratu Nitabudhi Susanti ,SE):[175]

"…..Pada bahagian lainnya, sebagai keistimewaan D.I.Y., karena melekatnya jabatan Sultan dan Pakualam pada jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur D.I.Y., maka kami menyambut baik usulan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur D.I.Y. tidak diperbolehkan menjadi Anggota maupun Pimpinan dari Partai Politik untuk menghindari kepentingan politik tertentu.

Hal ini juga dikarenakan jabatan Sultan dan Pakualam yang melekat harus mengayomi seluruh masyarakat D.I.Y. tanpa memandang dari golongan maupun Partai Politik tertentu, tetapi sebagai bagian dari masyarakat yang tentunya memiliki hak politik sebagai pertanggungan jawab kepada negara sesuai hak politik masyarakat. Maka Sultan dan Pakualam baik juga sebagai jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, memiliki hak untuk dipilih dan memilih, termasuk dalam jabatan Presiden maupun juga Wakil Presiden."

Fraksi Golkar (Ir. Bambang Sutrisno):[176]

"…..Selanjutnya Fraksi Golkar juga berpandangan bahwa tidak ada larangan berpolitik atau bergabung dengan partai politik bagi Sultan Hamengkubowono dan Pakualam dalam RUU tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Yang ada adalah ketentuan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur yang adalah Sultan Hamengkubowono dan Pakualam yang bertahta, dalam melaksanakan kewajibannya dilarang melakukan keberpihakan kepada Partai Politik tertentu. Syarat untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah bukan Anggota Partai Politik, artinya

[175] *Ibid.*
[176] *Ibid.*

dikembalikan kepada Sultan Hamengkubowono dan Pakualam agar ketika dilantik menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur, Sultan Hamengkubowono dan Pakualam adalah milik seluruh warga Yogyakarta.

Inilah salah satu makna yang menegaskan bahwa keistimewaan Yogyakarta akan menjadi nilai budaya yang semuanya mengedepankan kepentingan rakyat. Tahta untuk rakyat betul-betul didedikasikan oleh Sultan Hamengkubowono dan Pakualam untuk menyejahterakan rakyat.

Apakah dengan rumusan tersebut Sultan Hamengkubowono dan Pakualam tidak boleh berpolitik atau bergabung dengan Partai Politik, tentunya undang-undang ini tidak mengatur sejauh itu.Artinya, jika Sultan Hamengkubowono dan Pakualam ingin berpolitik atau bergabung dengan Partai Politik, maka tidak ada larangan. Semua terikat pada aturan undang-undang yang lain yang berbeda dan tetap harus dipatuhi oleh setiap Warga Negara Indonesia tanpa terkecuali."

Fraksi PDIP (Dra. Eddy Mihati, M.Si):[177]

"….Salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh Sultan Hamengkubowono yang bertahta sebagai calon Gubernur dan Adipati Pakualam yang bertahta sebagai calon Wakil Gubernur adalah bukan sebagai Anggota Partai Politik. Persyaratan ini merupakan perwujudan bahwa keduanya adalah milik seluruh rakyat D.I.Y., tidak ada keberpihakan kepada salah satu partai tertentu."

Fraksi PAN (H. Chairul Naim, SH., MH):[178]

"….. Sri Sultan dan juga Sri Pakualam merupakan pengayom seluruh rakyat Yogyakarta. Dalam konteks ini Fraksi PAN berpandangan bahwa keduanya haruslah terbebas dari kepentingan kelompok tertentu, karena itu Fraksi PAN berpandangan bahwa Sri Sultan dan juga Sri Pakualam seyogyanya tidak menjadi Anggota Partai Politik. Keberadaan Sri Sultan dan Sri Pakualam yang mengatasi Partai Politik merupakan konsepsi yang logis, sebab keduanya harus memiliki kedekatan yang sama *keep close* dengan seluruh Partai Politik yang ada, untuk bersama-sama membangun Daerah Istimewa Yogyakarta dalam suasana yang damai."

Fraksi PPP (Drs .H. Nu'man Abdul Hakim):[179]

"…..Kemudian berkenaan dengan syarat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur D.I.Y., pada Pasal 16 huruf n, yaitu bukan sebagai Anggota Partai Politik. Ketentuan ini sangat penting dan strategis,

[177] *Ibid.*
[178] *Ibid.*
[179] *Ibid.*

karena posisi beliau-beliau terutama hingga Sultan dan juga sebagai Gubernur hendaknya tidak terafiliasi pada Partai Politik.
Dalam pandangan kami, Rancangan Undang-Undang ini bukan hendak membatasi hak politiknya Sri Sultan dan Sri Pakualam, tetapi ingin menempatkan kedudukan Sri Sultan dan Sri Pakualam pada posisi yang tinggi, posisi yang mulia, posisi yang terhormat sebagai pemimpin, pengayom dan pemersatu rakyat Yogyakarta yang menjadi milik bersama bangsa Indonesia, bukan hanya menjadi milik satu Partai Politik tertentu. Regulasi pembatasan itu tidak menjadi Anggota Partai Politik tertentu ini hanya berkaitan dalam konteks kedudukan Sultan dalam pencalonannya sebagai Gubernur D.I.Y., sebagaimana diatur dalam Rancangan Undang-Undang ini."

Fraksi PKB (Abdul Malik Haramain, MSi):[180]

"….Namun demikian, Fraksi Kebangkitan Bangsa berpendapat bahwa pola ini tentunya memiliki implikasi terhadap keharusan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur yang ditetapkan tanpa melalui pemilihan ini untuk bersikap netral dan tidak terlibat dalam keanggotaan atau kepengurusan Partai Politik. Sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur yang ditetapkan maka pada dasarnya Sri Kesultanan Hamengkubowono dan Sri Pakualam dianggap tidak mewakili kelompok politik tertentu, melainkan menjadi representasi dari seluruh rakyat dan masyarakat Yogyakarta."

D. Analisis Tentang Pasal 18 ayat (1) huruf n Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dari UUD NRI 1945

Berdasarkan kajian terhadap pandangan masing-masing fraksi dalam rapat kerja maupun rapat panitia kerja DPR RI mulai tanggal 2 Februari 2011 sampai dengan 25 Agustus 2012, dapat diketahui bahwa hampir semua fraksi (Fraksi PKB, Fraksi PAN, Fraksi Hanura, Fraksi Gerindra, Fraksi Demokrat, Fraksi PPP, Fraksi PDIP) kecuali Partai Golkar menyetujui adanya pembatasan politik bagi calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf n UUK dimaksudkan untuk memberi jaminan kepada masyarakat DIY bahwa bagi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY akan bersikap

[180] *Ibid.*

netral atau tidak berpihak dan mengayomi seluruh masyarakat DIY. Penegasan ini penting dikemukakan karena calon Gubernur DIY sebelumnya menjabat sebagai Ketua DPD Golkar DIY. Dengan adanya persyaratan tersebut DPR ingin menegaskan bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono X benar-benar tidak lagi memiliki ikatan struktural dengan Partai Golkar, sehingga kekhawatiran masyarakat bahwa kelak Sri Sultan HB X akan berpihak ke partai tertentu (Partai Golkar) tidak perlu lagi terjadi.

Penolakan pembatasan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf n UUK dari Fraksi Golkar yang diwakili oleh Agun Gunanjar menyatakan:[181]

> "…..Kalau saya Pak Ganjar, saya tanpa ada maksud melakukan pembelaan sedikitpun, karena secara objektif beliau memang di Golkar. Jangan juga kita merumuskan sesuatu yang pada akhirnya menimbulkan polemik di masa yang akan datang. Jadi azas-azas prinsip-prinsip norma-norma yang dirumuskan itu yang harus bebas nilai, bebas nilai dan konstitusional. Jadi kalau ada rumusan kata-kata dilarang menjadi Anggota Partai Politik, menurut saya itu sudah terlalu berlebihan, itu pelanggaran hak konstitusional. Setiap warga negara tidak boleh dibatasi, siapapun dia, tapi yang dilarang itu adalah*action*nya, aktivitasannya, gerakannya, bicaranya, ngomongnya, itu menurut hemat saya yang enggak bisa di...Jadi kalau menurut saya, dengan rumusan tidak melakukan keberpihakan pada salah satu Partai Politik, menurut saya itu sudah betul, terima kasih."

Namun demikian, meskipun ada penolakan dari Partai Golkar tetapi mayoritas fraksi-fraksi lain menyetujui.

Selanjutnya berkaitan dengan rumusan masalah kedua, hak politik termasuk kedalam hak sipil politik dan merupakan hak konstitusional warga negara yang tercantum dan dijamin dalam UUD NRI 1945.

[181]Rapat Tim Perumus - Tim Sinkronisasi (Timus-Timsin), *Loc., Cit.*

Ditambah lagi Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum, yang mana negara hukum harus memenuhi unsur-unsur:[182]

a. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (*groundrechten);*
b. Adanya pembagian kekuasaan (*scheiding van macten);*
c. Pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van het bestuur);*
d. Adanya peradilan administrasi (*administratief rechtspraak).*

Sangat jelas dibuktikan bahwa Indonesia harus menjamin HAM warga negaranya. Bentuk keseriusan Indonesia untuk menjamin HAM warga negaranya, dengan melakukan ratifikasi terhadap Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR*) kemudian mengesahkan *ICCPR* menjadi UU No. 12 Tahun 2005. Setelah dilakukan Ratifiksi tersebut, timbullah konsekuensi bahwa Indonesia harus mengikatkan diri secara hukum.

Dalam ICCPR, hak sipil dan politik dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu hak-hak absolut (*non derogable rights*) atau hak yang tidak boleh dikurangi, harus ditegakkan dan dihormati dalam keadaan apapun danhak-hak yang boleh dikurangi pemenuhannya (*derogable rights)* oleh negara.

Hak politik untuk tergabung menjadi anggota partai politik merupakan *non derogable rights,* yaitu hak yang tidak dapat dibatasi sehingga pembatasan hak politik yang termuat dalam Pasal 18 ayat (1)

[182] Donald A. Rumokoy, dkk. *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi… Op. Cit.*

huruf n Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, yang menyatakan bahwa salah satu syarat untuk menjadi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah tidak boleh menjadi anggota partai politik, tidak sesuai dengan syarat-syarat yang termuat dalam Pasal 70 dan Pasal 73 UU Nomor. 39 Tahun 1999 tentang HAM, bahwa pembatasan tidak bisa dilakukan semata-mata hanya karena seseorang tersebut dilantik menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur di suatu daerah istimewa, namun pembatasan dimaksudkan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, kepentingan bangsa dan ketertiban umum. Negara memberikan kewenangan untuk melakukan pembatasan-pembatasan HAM pada kovenan hak sipil, ketika dirasa negara sedang dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa, seperti yang tercantum dalam Pasal 4 Kovenan hak sipil dan politik, yaitu:

> (Dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya, yang telah diumumkan secara resmi, negara-negara Pihak Kovenan ini dapat mengambil langkah-langkah yang mengurangi kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan Kovenan ini, sejauh memang sangat diperlukan dalam situasi darurat tersebut, sepanjang langkah-langkah tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban-kewajiban lainnya berdasarkan hukum internasional dan tidak mengandung diskriminasi semata-mata berdasarkan atas ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal-usul sosial).

Menurut Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009, Putusan MK Nomor 42/PUU-VIII/2015 dan Putusan MK Nomor 51 PUU-XIV/2016, intinya pembatasan dan pengurangan hanya bisa dilakukan melalui putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap atau ketika orang tersebut tidak waras alias gila.

Sehingga menjadi anggota partai politik adalah hak konstitusional dan termasuk dalam hak sipil politik seperti yang tercantum dalam Pasal 28D ayat (3), sehingga berlaku bagi setiap warga negara tak terkecuali bagi Gubernur dan Wakil Gubernur. Pembatasan yang terdapat pada pasal 18 ayat (1) huruf n UU No. 13 Tahun 2012 dalam hal ini termasuk bertentangan dengan HAM, karena hanya didasarkan dengan alasan politis bahwa Sultan merupakan mantan Ketua DPD Golkar, dan dikhawatirkan ketika menjadi Gubernur menimbulkan tendensius ke Partai Golkar saja, tidak dapat netral.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis pembahasan di atas, kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Salah satu syarat bagi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) huruf n Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu tidak boleh berpartai politik. Adanya pembatasan politik bagi calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dimaksudkan untuk memberi jaminan kepada masyarakat DIY bahwa calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY akan bersikap netral

atau tidak berpihak dan mengayomi seluruh masyarakat DIY, karena sebelumnya Sultan menjabat sebagai Ketua DPD Golkar DIY.

2. Diberlakukannya syarat untuk tidak berpartai politik yang tercantum dalam Pasal 18 Ayat (1) huruf n Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY kepada calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY tersebut nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan Hak Asasi Manusia dalam UUD NRI 1945. Pada dasarnya menjadi anggota partai politik merupakan salah satu hak konstitusional setiap warga negara yang dijamin oleh UUD NRI 1945 dalam Pasal 28D ayat (3) dan termasuk hak sipil politik bagian *non derogable right,* atau hak yang tidak dapat dikurangi atau dicabut pemenuhannya. Pembatasan terhadap hak politik tersebut tidak sesuai dengan syarat-syarat yang termuat dalam Pasal 70 dan Pasal 73 UU Nomor. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Bahwa pembatasan tidak bisa dilakukan semata-mata hanya karena seseorang tersebut dilantik menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur di suatu daerah istimewa, namun pembatasan dimaksudkan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, kepentingan bangsa dan ketertiban umum.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepada Pemerintah dan DPR agar segera merevisi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan menghapus syarat untuk tidak boleh berpartai politik bagi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.
2. Pembatasan Hak Asasi Manusia terutama pemenuhan hak sipil politik harus dijunjung tinggi dan dilaksanakan secara konsisten karena hak politik telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28D ayat (3).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Muin Salim, *Konsep Kekuasaan Politik dalam al-Quran,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.

Abdurrahman Ahmad al-Bakri, *Min Hayat Khalifah Umar bin Khattab,* al-Irsyad, Bairut, tt. Juz I.

Adnan Buyung Nasution dkk, *Federalisme Untuk Indonesia,* Kompas, Jakarta, 1999 .

Ahmad Nashih Luthfi , *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat Dan Yang Dilupakan,* Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2009.

Ahmad Warison Munawwir, *Kamus Al-munawwi, Arab Indonesia,* Pustaka Progresif, Surabaya, 1997.

Alaudin al-Hindi, *Kanzul Ummal,* Muasasah al-Risalah, Bairut, 1989, Juz VI.

Anton Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012,* Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.

_____, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012,* dikutip dari Hans Kelsen, *General Theory of Law and State,* Russell and Russell.

Atmakusumah (Penyunting), *Tahta Untuk Rakyat*, Gramedia, Jakarta, 1982.

Bhenyamin Hossein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi,* Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2011.

Binsar Gultom, *Pelanggaran HAM Dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia,* Gramedia, Jakarta, 2010.

Djohermansyah Djohan, *Pemerintahan Daerah di Indonesia: Politik Desentralisasi dan Desentralisasi Asimetrik,* Jakarta, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2009.

Donald A. Rumokoy, dkk. *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara,* UII Press, Yogyakarta, 2001.

Franz Magnis Suseno, *Etika Jawa; Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Fred Isjwara, *Pengantar llmu Politik,* Binatjipta, Bandung, 1974.

Ifdal Kasim (editor), *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Pilihan,* eLSAM, Jakarta, 2001.

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007.

Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal,* Bina Aksara, Jakarta, 1992.

Kahirudin, *Filsafat Kota Yogyakarta,* Libery, Yogyakarta, 1995.

KPH.Mr.Soedarisman, *Daerah Istimewa Yogyakarta,* Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984.

Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.

M. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi al-Quran, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci,* Paramadina, Jakarta, 1996.

M. Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah,* Vol. 1, Lentera Hati, Jakarta, 2000.

_____, *Wawasan al-Quran,* Mizan, Bandung, 1996, hlm.114-116.

M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia,* Djambatan, Jakarta, 1951.

Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD NRI 1945 Sampai Dengan Perubahan UUD NRI 1945 Tahun 2002,* Kencana, Jakarta, 2005.

Mohammad Hashim Kamali, *Kebebasan Berpendapat dalam Islam,* Mizan, Bandung, 1996.

Morisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi,* Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum,* Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia,*Nusamedia.

_____, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia,* dikutip dari The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1993.

_____, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus,* Nusamedia, Bandung, 2014.

_____, *Hukum Pemerintahan Daerah,* Nusa Media, Bandung, 2009.

_____, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

_____, *Ilmu Negara,* Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

_____,*Pengawasan Pusat Terhadap Daerah: Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,* Cetakan Pertama, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2007.

Pratikno, "Desentralisasi, Pilihan Yang Tidak Pernah Final", dalam Abdul Gaffar Karim dkk.(Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia,* Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM kerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan,* FH UII PRESS, Yogyakarta, 2007.

Rhona K.M. Smith et. al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, ctk. Pertama, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008.

Satya Arianto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia,* Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta 2013.

Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan ke 7, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2005.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak Asasi Manusia, Konsep Dasar dan Perkembangan Pengertiannya dari Masa ke Masa,* ELSAM, Jakarta, 2007.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia,* Gunung Agung Jakarta, 1988.

Ubedilah, dkk, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Jakarta, Indonesia Center for Civic Education, 2000.

Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* ,Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2002.

Jurnal

Jurnal Konstitusi, Edisi No. 1 Vol. 1, 2012.

Jurnal Hukum Ius Quia Iustum,Edisi No. 10 Vol. 5, 1998.

Jurnal Demokrasi, Edisi No.1Vol. IV, 2005.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998.

Risalah Sidang

Risalah Sidang DPR RI Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi II DPR RI Dengan Forum Konstitusi tentang RUU Keistimewaan DIY, 2 Maret 2011.

Risalah Sidang DPR RI Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM tentang RUU Keistimewaan DIY, 23 Mei 2011.

Risalah Sidang DPR RI Rapat Kerja Komisi II DPR RI tentang RUU Keistimewaan DIY, pada tanggal 28 Agustus 2011.

Risalah Sidang DPR RI Rapat Kerja Pembahasan RUU Tentang Keistimewaan DIY, 2 Februari 2011.

Risalah Sidang DPR RI Rapat Panitia Kerja dengan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan Dirjen Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM (diwakili) tentang RUU Keistimewaan DIY, tanggal 29 September.

Risalah Sidang DPR RI Rapat Tim Perumus-Tim Sinkronisasi (Timus-Timsin) tentang RUU Keistimewaan DIY, pada tanggal 25 Agustus 2012.

Data Elektronik

http://bdardias.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/06/Desentralisasi-Asimetris-di-Indonesia-LAN-Bdg-26112012.pdf, diakses pada tanggal 21 Oktober 2019, pukul 13:50 WIB.

http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf. Diakses pada tanggal 30 September 2018 pukul 16:50 WIB.

http://lab.pancasila.um.ac.id/wp-content/uploads/2016/05/Negara-Hukum-Indonesia-Oleh-A-Rosyid-Al-Atok.pdf. Diakses pada tanggal 5 Oktober 2018, pukul 14:10 WIB.

http://www.lutfichakim.com/2011/08/ruang-lingkup-hak-sipil-dan politik.html?m=1, diakses pada tanggal 15 Oktober 2018, pukul 20:45 WIB.

https://kbbi.web.id/batas, diakses pada tanggal 1 Oktober 2018, pukul 14:32 WIB.

https://pusham.uii.ac.id/files.php?type=art&lang=en&id=169. Diakses pada tanggal 21 Oktober 2018, pukul 22:00. WIB.

Osgar S. Matompo, "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat", terdapat dalam https://media.neliti.com/media/publications/113633-ID-pembatasan-terhadap-hak-asasi-manusia-da.pdf, hlm, 59, diakses pada tanggal 22 Oktober 2018.