

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 telah banyak membawa perubahan bagi bangsa Indonesia terhadap beberapa hal. Salah satunya adalah bentuk negara kesatuan dengan sistem pemerintahan yang desentralisasi atau yang dikenal dengan otonomi daerah. Dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan dengan daerah otonom.¹

Dianutnya sistem desentralisasi ini telah diakui dalam Bab IV Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Dalam pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dengan adanya sistem desentralisasi maka muncullah otonomi bagi suatu pemerintah daerah.

Pada dasarnya yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Hal ini diberikan kepada daerah-daerah tersebut dengan tujuan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki daerah serta memajukan kesejahteraan masyarakat. Karena dengan adanya sistem ini, maka

¹Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 4.

²Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintah dianggap lebih dekat dengan masyarakat. Sehingga segala bentuk aspirasi masyarakat dapat tersalur dengan mudah.

Pemberian hak, wewenang serta kewajiban kepada pemerintah daerah bukan berarti memberikan kebebasan yang sebebas-bebasnya kepada daerah untuk bertindak dalam hal mengurus rumah tangganya sendiri. Perlu dipahami bahwa sistem desentralisasi yang dianut dalam negara Indonesia masih tetap berada dalam bingkai negara kesatuan. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah harus tetap melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat begitu juga sebaliknya.

Dalam konsep desentralisasi mengenal adanya desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris ini sebagai bentuk untuk mengakomodir daerah-daerah khusus maupun daerah istimewa yang ada di Indonesia. Di dalam Bab IV Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

Status daerah istimewa dan otonomi khusus tersebut diberikan kepada Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Provinsi Jakarta serta Provinsi Yogyakarta. Pemberian status tersebut dengan melihat latar belakang dari masing-masing daerah. Untuk Provinsi Yogyakarta, status yang diberikan kepada provinsi tersebut adalah berkaitan dengan status daerah istimewa. Pemberian status tersebut dilatar belakangi oleh kedudukan hukum yang dimiliki oleh Daerah Yogyakarta berdasarkan sejarah dan hak asal-usul.

Menurut Soejamto dalam Suryo Sakti Hadiwijoyo³, mengemukakan bahwa berkaitan dengan hak asal-usul memiliki 3 bagian, yakni:

- (1) Hak asal-usul yang menyangkut struktur kelembagaan, yang tersirat dari kata-kata “susunan asli”.
- (2) Hak asal-usul yang menyangkut ketentuan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin
- (3) Hak asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Dalam kaitan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, sebenarnya peraturan perundangan yang kita miliki sudah menjamin keberadaan daerah istimewa sebagai bagian dari sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Indonesia. Hal ini dapat diketahui bahwa sejak awal kemerdekaan sampai saat ini, eksistensi daerah istimewa dalam negara kita secara jelas telah diatur dalam UUD yang pernah kita miliki, baik UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS, maupun dalam UUD 1945 yang telah diamandemen.⁴ Berkaitan dengan hal tersebut, maka semua bentuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah telah mengakui keberadaan dari daerah istimewa. Salah satunya dalam Pasal 399 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan 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.”

³Soejamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, dalam Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta: Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elit, dan Isu Perpecahan*, Pinus Book Publisher, Yogyakarta, 2009, hlm. 55.

⁴*Ibid.*, hlm. 21.

Berbicara mengenai keistimewaan Yogyakarta, maka sangat erat kaitannya dengan sejarah dari DIY. Sejarah DIY telah berjalan cukup panjang, bahkan sejak sebelum Indonesia merdeka. Dimana awal mula sejarahnya yaitu dari kerajaan Mataram yang dibagi dua berdasarkan Perjanjian Giyanti. Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut dengan Daerah Swapraja, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Setelah proklamasi kemerdekaan RI, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualaman VIII menyatakan kepada Presiden RI bahwa Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi bagian wilayah sebagai Negara RI. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualaman VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI.⁵

Pasca berakhirnya Orde Baru, pengakuan legal atas keberadaan daerah istimewa masih tetap berlaku. Pasal 122 UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah antara lain menyatakan bahwa keistimewaan untuk Provinsi DIY, sebagaimana yang dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah tetap. Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal tersebut dinyatakan bahwa pengakuan keistimewaan Provinsi DIY didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

⁵<http://web.jogjaprov.go.id/pemerintahan/situs-tautan/view/> diakses pada 3 Juni 2015.

Sejalan dengan hal diatas, pasca dikeluarkannya UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY juga menjelaskan hal yang serupa bahwasannya yang dimaksud dengan “keistimewaan” adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan dalam urusan keistimewaan yang dimaksud meliputi:⁶

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
2. Kelembagaan pemerintah Daerah DIY
3. Kebudayaan
4. Pertanahan
5. Tata ruang

Dari kelima hal keistimewaan yang dimiliki oleh DIY, hal-hal yang paling menyita banyak perhatian adalah berkaitan dengan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Dalam Pasal 18 ayat 1 huruf c UU Keistimewaan DIY menyatakan bahwa persyaratan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yakni bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Ini artinya bahwa yang dapat menduduki jabatan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur hanyalah mereka yang memiliki keturunan kerajaan saja. Beda halnya dengan daerah-daerah lainnya dimana pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih secara langsung oleh masyarakat sehingga siapa saja dapat mengajukan diri sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur tanpa memandang latar belakang yang dimilikinya.

⁶Lihat Ketentuan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dengan kekuasaan yang dimiliki oleh Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut, maka sejatinya mereka memiliki hak prerogatif. Begitu juga dengan seorang Sultan sebagai Raja yang bertahta di Kasultanan Yogyakarta. Akhir-akhir ini mencuat berita tentang dikeluarkannya Sabdatama dan Sabdaraja oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X yang saat ini sedang menjabat sebagai Gubernur DIY. Kemudian dalam perkembangannya muncul satu istilah lagi yakni Dhawuhraja. Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja merupakan pernyataan raja atas sebuah kebijakan yang harus disampaikan kepada rakyat. Namun, memang ada perbedaannya, yakni Sabdatama ditujukan untuk internal dan eksternal keraton, sedangkan Sabdaraja dan Dhawuhraja ditujukan untuk internal keraton saja.

Pada intinya dalam Sabdatama yang disampaikan oleh Sultan adalah melarang pihak luar, termasuk pejabat pemerintahan untuk ikut mencampuri urusan penentuan tahta yakni berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Selain itu, Sultan juga menginginkan bahwasannya Sabdatama menjadi dasar utama jika diperlukan revisi Undang-Undang Keistimewaan (UUK).⁷ Sedangkan inti dari Sabdaraja dan Dhawuhraja adalah berkaitan dengan mengakhiri perjanjian giyanti dan berkaitan dengan pergantian gelar dari “Buwono” menjadi “Bawono”, “Sedasa” menjadi “Sepuluh” dan menghilangkan kalimat “khalifatullah.”

Hal yang sangat menarik untuk dibahas adalah apakah bentuk “sabda” yang disampaikan oleh Sultan ini dapat dijadikan sebagai acuan dalam merevisi

⁷<http://m.tempo.co/read/news/2015/03/09/058648252/sultan-yogya-dua-kali-serukan-sabdatama-apa-bedanya> diakses pada 2 Juni 2015.

UU Keistimewaan sebagaimana isi dari Sabdatama. Dikeluarkannya Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja menimbulkan pro dan kontra oleh masyarakat luas. Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwasannya yang dimaksud hierarki peraturan perundang-undangan negara Indonesia adalah⁸:

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi,
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dengan paparan tersebut artinya bahwa berkaitan dengan Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja tidaklah termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Ini artinya bahwa apakah sudah tepat jika dikatakan Sabdatama dapat dijadikan acuan untuk merevisi UUK.

Oleh karena itu, perlu kajian mendalam untuk mengupas bagaimana kedudukan secara hukum Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja tersebut sehingga dapat dijadikan sebagai acuan dalam merevisi UUK. Dalam hal ini penulis tertarik untuk melakukan kajian mengenai **Implikasi Hukum diterbitkannya Sabdatama dan Sabdaraja oleh Sultan Hamengku Buwono X terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.**

⁸Lihat Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana mekanisme pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apa implikasi yuridis dengan dikeluarkannya Sabdatama dan Sabdaraja terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Mekanisme pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Implikasi yuridis dengan dikeluarkannya Sabdatama dan Sabdaraja terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. DEFINISI OPERASIONAL

1. Pengertian Sabdatama

Sabdatama adalah pernyataan raja atas sebuah kebijakan yang harus disampaikan kepada rakyat.⁹ Sabdatama yang dimaksud dalam tulisan ini ditujukan kepada kalangan Internal dan Eksternal keraton.

2. Pengertian Sabdaraja

⁹<http://brainly.co.id/tugas/1035580> diakses pada 9 Juni 2015.

Secara terminologi bahwa kata “Sabdaraja” itu terdiri dari kata “sabda” dan “raja”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, definisi dari kata ‘sabda’ adalah Perkataan sedangkan ‘raja’ adalah penguasa tertinggi pd suatu kerajaan, yang dimaksud raja dalam tulisan ini adalah kepala daerah istimewa yakni Sultan Hamengku Buwono X.¹⁰ Oleh karena itu, definisi lengkap dari Sabdaraja yang dimaksud dalam tulisan ini yakni perkataan raja yang disampaikan kepada rakyatnya. Sabdaraja yang dimaksud dalam tulisan ini ditujukan kepada kalangan Internal keraton. Antara definisi Sabdatama dan Sabdaraja sebenarnya sama saja, akan tetapi berbeda secara fonetik atau pengucapannya serta tujuannya.

3. Pengertian Keistimewaan

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dimaksud dengan Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.¹¹

4. Otonomi Daerah

Merujuk pada asal katanya, otonomi benarlah memang mengambil dari bahasa asing tetapi sekarang sudah mengindonesia. Dalam bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia terdapat kosakata otonomi yang

¹⁰ <http://kbbi.web.id/> diakses pada tanggal 9 Juni 2015.

¹¹ Lihat Ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

diterjemahkan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²

E. TINJAUAN PUSTAKA

Salah satu agenda perubahan konstitusi adalah berkaitan dengan diakuinya keberadaan pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan penjelasan UUD NRI Tahun 1945 bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah.¹³ Dengan penjelasan demikian, maka meskipun terbagi dari daerah-daerah dengan badan perwakilan daerah masing-masing namun tetap tidak menghilangkan esensi dari negara kesatuan yang berbasis pada sistem demokrasi.

Lebih jelas lagi dalam perubahan kedua UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 18 dinyatakan sebagai berikut:¹⁴

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

¹²Khairul Ikhwan, Tikwan Raya, dkk, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 2.

¹³Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 1.

¹⁴*Ibid.*, hlm. 1-2.

3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Isi dari UUD Tahun 1945 tersebut sudah sangat jelas bahwa memang berkaitan dengan eksistensi dari otonomi daerah atau pemerintah daerah itu telah diakui di dalam konstitusi.

Berbicara mengenai aturan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sebenarnya telah banyak diterbitkannya undang-undang mengenai pemerintahan daerah, diantaranya yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam hal ini telah diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam perkembangannya, konsep desentralisasi atau otonomi daerah mengalami perubahan-perubahan. Namun, perubahan tersebut tetap berangkat dari ide dasar desentralisasi. Perkembangan desentralisasi tersebut ialah desentralisasi asimetris. Konsep desentralisasi asimetris muncul sebagai cara untuk mengakomodir kekhususan daerah-daerah. Di Indonesia, desentralisasi asimetris dikenal dengan istilah Otonomi Khusus. Desentralisasi asimetris ini bahkan sudah diterapkan melalui UU No. 1 tahun 1945, yang mengecualikan daerah Surakarta

dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional daerah.¹⁵ Sejarah mencatat bahwa status daerah istimewa dan otonomi khusus juga diberikan kepada Provinsi Aceh dan Provinsi Irian Jaya yang kemudian berubah nama menjadi Provinsi Papua.

Bagi Provinsi Yogyakarta, pemberian status otonomi khusus tersebut dalam rangka memandang 'keistimewaan' yang dimiliki oleh Provinsi Yogyakarta. Status keistimewaan tersebut berangkat dari sejarah serta hak asal-usul yang dimiliki oleh Provinsi ini. Namun memang tak dapat dipungkiri bahwa pemberian status keistimewaan tersebut menimbulkan pro dan kontra. Dimana seperti yang diketahui bahwa kota Surakarta atau saat ini yang disebut dengan kota Solo tidak diberikan status yang sama dengan Yogyakarta, padahal jika dilihat sejarah bahwa kedua kota tersebut hampir memiliki sejarah yang hampir sama.

Hiruk pikuk tentang keistimewaan memang tidak dapat diacu ke konsepsi keistimewaan dalam UUD sebelum perubahan, karena isu istimewa dalam UUD sebelum perubahan tidak berkaitan dengan asal-usul "satuan pemerintahan daerah". Apakah keistimewaan atau kekhususan suatu satuan pemerintahan daerah akan dimaknai dari interpretasi peran dan kontribusinya dalam sejarah kenegaraan, peran dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara, ataukah Karakteristik dalam kondisi sosial, budaya, ekonomi atau politik, berikut tolak ukur untuk interpretasi tersebut dapat saja diperdebatkan. Tentu saja acuan dan batasan tidak boleh lepas dari cita membangun NKRI yang modern,

¹⁵Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimetris Dalam ...*, Op.Cit., hlm. 54.

demokratis, dan berkeadaban.¹⁶ Dari uraian di atas dapat disimpulkan, satu-satunya daerah sejak awal kemerdekaan sudah diberi status “Daerah Istimewa” sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 UUD 1945 (sebelum dan setelah amandemen) hanyalah Daerah Istimewa Yogyakarta semata.

Pengaturan tentang Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana disebutkan dalam Pasal 226 ayat (2), menegaskan: “Keistimewaan dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.” Dari penegasan undang-undang baik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maupun penggantinya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta terakhir pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengaturan berkaitan dengan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mengalami perubahan. Artinya bahwa apa yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 adalah tetap.¹⁷

Letak keistimewaan sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang pemerintahan daerah di atas yakni ada pada pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang. Dengan demikian, sepanjang calon dari keturunan Kasultanan maupun Pakualaman masih ada yang memenuhi syarat kecakapan dalam memimpin, jujur, amanah, dan didukung oleh rakyatnya, patut untuk dipertimbangkan.

¹⁶Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm, 83.

¹⁷*Ibid.*, hlm 159.

Selain diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah, keistimewaan DIY juga diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY). Pada dasarnya pengaturan tentang keistimewaan DIY bertujuan untuk¹⁸:

1. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
2. Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat;
3. Mewujudkan tata pemerintahan dan sosial yang menjamin ke-bhineka-tuggal-ika-an dalam kerangka NKRI;
4. Menciptakan pemerintahan yang baik; dan
5. Melembagakan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Dengan melihat tujuan di atas, maka perlu dipahami bahwa tujuan dari pemberian status keistimewaan tersebut bukan semata-mata hanya mengakomodir sejarah maupun hak asal-usul dari pemerintahan Yogyakarta saja, namun juga tetap mengingat bahwa Yogyakarta masih berada dalam bingkai negara kesatuan sehingga tetap menghormati keberadaan negara kesatuan tersebut.

Seperti halnya dalam UU tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, maka UUK DIY juga mengatur hal yang sama. Hanya saja pengaturannya lebih detail dari pada UU tentang Pemerintahan Daerah. Berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tersebutlah yang membedakan antara Provinsi Yogyakarta dengan daerah-daerah lainnya. Dimana daerah selain dari Provinsi Yogyakarta berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur ditentukan dalam Pemilihan Kepala Daerah yang itu melibatkan masyarakat. Namun, untuk

¹⁸*Ibid.*, hlm 171-172.

Provinsi Yogyakarta, pengisian jabatan tersebut berdasarkan keturunan Kasultanan dan Pakualaman.

Perlu ditekankan bahwa isu keistimewaan Yogyakarta yang senantiasa diperbincangkan bukan hanya berkaitan dengan pengisian jabatan semata, akan tetapi memang ada beberapa hal yang akhir-akhir ini muncul yakni berkaitan dengan dikeluarkannya Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja oleh Sultan Hemengku Buwono X. Tapi perlu dipahami juga bahwa dengan otoritas yang dimiliki oleh Raja yang dalam hal ini juga sebagai Gubernur DIY tak dapat dibatasi sepanjang itu tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku.

F. METODE PENELITIAN

1. Objek Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) dengan fokus kajian menelaah Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja yang diterbitkan oleh Sultan Hamengku Buwono X.

2. Sumber Data Penelitian

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini dan data yang langsung diperoleh dari masyarakat. Dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - 3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
 - 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - 5) Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 072-073/PUU-11/2004
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, karya ilmiah, hasil wawancara yang berhubungan dengan penelitian ini.
 - c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari: 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia; 2) Kamus Inggris – Indonesia; 3) Kamus Istilah Hukum; 4) Ensiklopedia.

3. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka dan wawancara. Studi pustaka yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dan peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis. Sedangkan teknik pengumpulan data dengan

wawancara dimaksudkan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh lewat pengamatan¹⁹ atau memahami bagaimana implikasi sosiologis berkaitan dengan Sabdatama dan Sabdaraja ini di lingkungan masyarakat Yogyakarta.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan historis dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Pendekatan historis dipilih karena melakukan telaah terhadap sejarah keistimewaan Yogyakarta yang nantinya akan dikaitkan secara langsung dengan perundang-undangan.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian diedit dengan mengelompokkan, menyusun secara sistematis, dan dianalisis secara kualitatif selanjutnya dilakukan penarikan kesimpulan dengan menggunakan logika berfikir deduktif ke induktif.

G. KERANGKA SKRIPSI

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan ini, maka penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika berikut :

Bab I Pendahuluan. Dalam Bab I ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, definisi operasional, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan umum. Dalam bab ini berisi tentang teori-teori yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini. Ada beberapa teori yang

¹⁹Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 2.

digunakan oleh peneliti yakni; tentang teori negara kesatuan, teori otonomi daerah dan desentralisasi asimetris, pemaparan tentang bagaimana sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta, serta sumber hukum tata negara. Teori-teori inilah yang menjadi landasan normatif bagi peneliti untuk memecahkan permasalahan yang diangkat oleh peneliti.

Bab III Analisis dan Pembahasan. Bab ini berisi kajian terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja ditinjau dari teori peraturan perundang-undangan dan sumber hukum tata negara.

Bab IV Penutup. Bab ini berisi kesimpulan dan saran. Dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan saran sebagai bahan rekomendasi dari hasil penelitian.