



**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
MENGENAI PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BIAS GENDER
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012
TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Galuh Prasetio Pratama, Ani Purwanti, Dyah Wijaningsih
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
Email : galuhprasetiop@gmail.com

Abstrak

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan suatu daerah yang memiliki otonomi khusus. Dimana otonomi khusus tersebut memberikan kewenangan suatu daerah untuk membuat kebijakan sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakatnya, khususnya norma adat Kraton Yogyakarta yang menjadi corak tersendiri bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun, meskipun Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah yang memiliki otonomi khusus, Daerah Istimewa Yogyakarta tetap harus tunduk pada hukum yang berlaku dalam Negara Republik Indonesia dan dasar negara. Dalam kebijakan yang mengatur mengenai pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat dikatakan inkonstitusional dan menyimpang dari dasar negara. Hal ini dikarenakan adanya unsur diskriminatif gender dalam kebijakakan tersebut. Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan socio-legal. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang dilakukan dengan wawancara langsung kepada para sumber dan didukung oleh studi kepustakaan. Maka dari itu tujuan dari penelitian ini adalah untuk membuktikan bahwa kebijakan yang mengatur mengenai pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dinilai bias gender. Dimana suatu kebijakan seharusnya tidak boleh diskriminatif. Karena setiap warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum.

Kata Kunci : Kebijakan, Bias Gender, Diskriminatif.

Abstract

Daerah Istimewa Yogyakarta is an area with special autonomy. Where special autonomy provides a pride to make the policy in accordance with the values that live in society, especially the customs of the Yogyakarta Palace which becomes its own special style for Daerah Istimewa Yogyakarta. However, Daerah Istimewa Yogyakarta is a region with special autonomy, the Special Territory of Yogyakarta which may be applicable in the Republic of Indonesia and the state base. In the policy governing the filling of the office of Governor and Deputy Governor can be said unconstitutional and deviate from the basic state. This is the case of a gender discriminatory element in the policy. In this research use qualitative research type with socio-legal approach. The data used in this study is the primary data conducted by direct interviews to the sources and supported by literature study. Therefore the purpose of this study is to prove the existence of policies governing the filling position of Governor and Deputy Governor of Yogyakarta Special Region assessed gender bias. Where a policy should not be discriminatory. Because every citizen is equal before the law.

Key Word : Policy, Bias Gender, Discrimination.



I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang menggunakan konsep negara hukum. Maka dari itu, negara wajib menjamin keadilan bagi seluruh warga negaranya. Keadilan merupakan syarat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan salah satu tujuan negara. Untuk mewujudkan kesejahteraan sosial diperlukan perangkat hukum yang digunakan untuk mengatur keseimbangan dan keadilan di segala bidang kehidupan dan kehidupan rakyat.

Namun, konsep negara hukum Indonesia tidak dapat begitu saja dikatakan mengadopsi konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law*, karena latar belakang yang menopang kedua konsep tersebut berbeda dengan latar belakang negara Republik Indonesia, walaupun kita sadar bahwa kehadiran istilah negara hukum berkat pengaruh konsep *rechtsstaat* maupun pengaruh konsep *the rule of law*. Lebih tepat apabila dikatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 merupakan campuran antara konsep negara hukum tradisi Eropa Continental yang terkenal dengan *rechtsstaat* dan dengan tradisi hukum Anglo Saxon yang terkenal dengan *the rule of law*. Hal ini sesuai dengan fungsi negara dalam menciptakan hukum yakni mentransformasikan nilai-nilai dan kesadaran hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakatnya. Mekanisme ini merupakan penciptaan hukum yang demokratis dan tentu saja tidak mungkin bagi negara untuk menciptakan hukum yang bertentangan dengan kesadaran hukum rakyatnya. Oleh karena itu kesadaran hukum rakyat itulah yang diangkat, yang direfleksikan dan ditransformasikan ke dalam bentuk kaidah-kaidah hukum nasional yang baru.

Dalam kerangka negara hukum yang berdasarkan pancasila, masalah kesetaraan substansif menuju kesejahteraan dan keadilan bagi semua (*justice for all*) menjadi tujuan utama dalam penyelenggaraan Negara dan sebagai *welfare state*, campur tangan dalam mengurus kepentingan ekonomi rakyat, politik, sosial, budaya, dan masalah-masalah lainnya tidak dapat dielakkan, karena negara mengemban amanat yang diberikan oleh rakyat untuk keperluan kesejahteraan dan keadilan mereka, konsekuensinya setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh negara diharapkan berorientasi pada kesejahteraan rakyat dan keadilan si pemberi amanat yaitu masyarakat.¹

Jadi jelas bahwa cita-cita Indonesia sebagai negara hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 bukanlah sekedar Negara yang berlandaskan sembarang hukum. Hukum yang didambakan bukanlah hukum yang ditetapkan semata-mata atas dasar kekuasaan, yang dapat menuju atau mencerminkan kekuasaan mutlak atau otoriter. Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Namun, bagaimana kemudian penerapan hukum yang ada di Indonesia terkait hak warga negara yang sama kedudukannya di mata hukum. Dimana

¹ Ani Purwanti, Partisipasi Perempuan Pada Lembaga Legislatif Tahun 2014-2019 di Provinsi Jawa Timur, (Masalah- Masalah hukum, Jilid 44 No.2, 2015)



Indonesia apabila dilihat dari sudut pandang sosiologis memiliki struktur sosial yang cenderung bersifat patriarki dalam budaya suku-suku atau masyarakatnya. Sehingga hal ini justru berakibat pada pengalihan peranan wanita hanya sebagai pendukung dari sistem yang ada. Dari bentuk subordinasi inilah, pada akhirnya muncul pertanyaan dimana keadilan dan kesetaraan yang dijamin oleh demokrasi sebagai sistem yang lebih baik dari sistem pemerintahan lainnya. Seperti halnya yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah istimewa Yogyakarta, yang dinilai inkonstitusional karena diskriminatif terhadap kaum perempuan. Dimana persyaratan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang diatur dalam pasal 18 ayat (1) huruf m, yang berbunyi: “menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat antara lain riwayat pendidikan, saudara kandung, istri, dan anak.” Dengan demikian, dapat diartikan syarat untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta harus laki-laki. Hal inilah yang kemudian dianggap mendiskriminasi kaum perempuan.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan socio-legal. Penelitian kualitatif adalah suatu bentuk penelitian yang menghasilkan karya ilmiah yang menggunakan data berupa tertulis atau lisan dari orang atau perilaku yang dapat diamati terhadap status sekelompok orang atau manusia, suatu objek dan suatu kelompok atau kebudayaan.

Fokus penelitian terletak pada sejarah dan norma-norma yang hidup dalam Kraton Yogyakarta. Untuk itu dilakukan penelitian penjelajahan untuk

menelusuri berbagai sumber yang ada, dengan langkah-langkah terencana guna memperoleh data lengkap tentang sejarah Kraton Yogyakarta dari awal berdiri hingga saat ini dan nilai budaya yang menjadi dasar pemilihan pemimpin Kraton Yogyakarta.

Studi kasus digunakan secara langsung dalam kehidupan sebenarnya dari kasus yang diselidiki. Studi kasus dapat juga diperoleh bukan hanya dari kasus yang bersangkutan, tetapi juga dari semua pihak atau siapa saja dari kasus yang mengetahui serta mengenalnya dengan baik dengan kata lain data dalam studi kasus itu dapat dikumpulkan dari beberapa sumber. Pada tahap akhir kasus tersebut harus menemukan cara-cara yang dapat ditempuh untuk melakukan perbaikan atau penyempurnaan. Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan dari beberapa sumber, yaitu: informan, tempat dan peristiwa, dan sumber tertulis. Sesuai dengan tujuan penelitian ini, maka teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini adalah teknik yang bersifat “*purposif sampling*” atau *sampling* bertujuan. Maksudnya informan dipilih dari orang yang dianggap mengetahui dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber informasi. Teknik pengumpulan data yang dipilih adalah wawancara, observasi, dan analisis dokumen.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pembentukan Kebijakan Mengenai Pemilihan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pancasila merupakan dasar dan ideologi Negara serta sekaligus dasar filosofis Negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila. Norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan

sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia sebagai Negara yang menggunakan konsep Negara hukum dan Pancasila sebagai dasar Negara, maka segala sesuatu hukum yang berlaku tidak boleh menyimpang dari nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Mengkaji permasalahan mengenai kebijakan pemilihan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak bisa lepas dari norma yang berlaku dalam Kraton Yogyakarta. Dimana ada beberapa aturan yang berlaku dalam internal kraton dalam memilih pemimpin atau pewaris tahta raja terdahulu yang disebut Pugeran.

Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 yang mengadili perkara pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 telah memutuskan bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum, jika mengacu pada pasal lainnya maka pugeran kraton juga merupakan dasar yang penting untuk menentukan siapa yang dapat mengisi jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Jika dilihat dari poin-poin yang terkandung dalam pugeran kraton, maka dapat dikatakan pada dasarnya pugeran tidak bersifat baku dan mutlak. Artinya pugeran dapat berubah menyesuaikan dengan kondisi kraton, sebagaimana terjadi dalam beberapa era sebelumnya yang memunculkan pola suksesi pewarisan tahta yang baru.

Jika menelusuri lebih dalam mengenai sejarah suksesi kraton dari awal berdiri hingga saat ini maka kita akan menemui beberapa pola suksesi yang pernah dialami Kraton Yogyakarta. Diantaranya:

1. Suksesi Normal

Ini merupakan pola suksesi yang berlangsung secara wajar dan alami (*on the track*). Hal tersebut dikarenakan : Pola pewarisan tahta jatuh dari ayah kepada anak lelaki yang memang sejak awal diposisikan sebagai calon penerus tahta, tahta yang ditinggalkan oleh Sultan yang mangkat dilanjutkan oleh pewaris tahta yang sudah dewasa, tidak terjadi konflik yang membuat stabilitas politik Kraton terganggu. Dalam sejarah suksesi Kraton Yogyakarta yang berjalan dengan normal terjadi pada era Sultan Hamengku Buwono VI, Sultan Hamengku Buwono VIII, Sultan Hamengku Buwono IX.

2. Suksesi Dinamis

Suksesi jenis ini mengacu pada karakter situasi dan proses yang terjadi pada momen-momen pergantian tahta yang diselengi dengan dinamika politik. Kondisi normal yang mestinya berjalan lancar, karena suatu sebab baik karena ulah sendiri maupun intervensi pihak lain, telah memunculkan perubahan arah secara politis. Pola ini terjadi pada era Sultan Hamengku Buwono I dan Sultan Hamengku Buwono VII.

3. Suksesi Menyamping

Suksesi ini ditandai dengan terputusnya dinasti politik raja karena secara biologis raja tak memiliki putra lelaki. Hambatan faktor biologis memaksa pergantian tahta tidak berjalan sebagaimana

mestinya dari ayah kepada anak. Pola ini terjadi pada era Sultan Hamengku Buwono V yang dikarenakan tidak memiliki putera.

4. Suksesi Perwalian

Pola suksesi ini adalah pergantian tahta dibarengi dengan dibentuknya dewan perwalian sebagai pendamping raja yang ketika dinobatkan masih berusia belia. Dewan perwalian mempunyai tugas menyelenggarakan pemerintahan kraton hingga raja dianggap dewasa. Maka dari itu, pola ini dapat dikatakan sebagai pola suksesi yang tak lazim dalam tradisi Jawa. Pola ini terjadi pada era Sultan Hamengku Buwono III dan Sultan Hamengku Buwono IV.

5. Suksesi Pertumpahan Darah

Suksesi semacam ini diibaratkan dengan gentong berisi air yang retak lalu pecah, sehingga air pun tertumpah. Gentong sendiri dalam tradisi Jawa dianggap sebagai simbol sumber berkah, dan Kraton sebagai kran yang menyalurkan berkah Tuhan kepada segenap rakyat yang dinaunginya. Proses pergantian tahta dalam klasifikasi ini digolongkan sebagai suksesi yang menimbulkan pergolakan dan pertumpahan darah. Pola suksesi ini terjadi pada era Sultan Hamengku Buwono II.

2. Kebijakan Mengenai Pemilihan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Yang Bias Gender.

Pancasila sebagai ideologi dan dasar Negara, haruslah menjadi landasan dalam perjalanan bangsa dan negara ini dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pancasila sebagai Dasar Negara sudah diterima sebagai sesuatu yang final meskipun masih banyak pelanggaran terhadapnya. Salah satu tantangan adalah

membuktikan bahwa Pancasila adalah ideologi yang responsif terhadap tuntutan atas kesetaraan gender. Kemudian, jika melihat Pancasila dari kacamata kesetaraan dan keadilan gender, maka setiap sila sesungguhnya tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan.

Pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana terdapat pada penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diubah mencakup beberapa pokok pikiran, yaitu :

Pertama, Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kedua, Negara Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Ketiga, Negara Indonesia adalah Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Demokrasi mengamanatkan adanya persamaan akses dan peran serta penuh bagi laki-laki maupun perempuan, atas dasar prinsip persamaan derajat, dalam semua wilayah dan tataran kehidupan publik, terutama dalam posisi-posisi pengambilan keputusan. Platform Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau CEDAW) merekomendasikan agar semua pemerintah di dunia memberlakukan kuota sebagai langkah khusus yang bersifat sementara untuk meningkatkan jumlah perempuan di dalam jabatan-jabatan appointif

(berdasarkan penunjukan/pengangkatan) maupun elektif (berdasarkan hasil

pemilihan) pada tingkat pemerintahan lokal dan nasional.

Diskriminasi berdasarkan gender masih terjadi pada seluruh aspek kehidupan, dan semua sector pembangunan di seluruh negeri. Ini adalah fakta yang tidak dapat dipungkiri, meskipun ada kemajuan yang cukup pesat dalam kesetaraan gender dewasa ini. Sifat dan tingkat diskriminasi sangat bervariasi di berbagai negara atau wilayah. Tidak ada satu wilayah pun di negara berkembang dimana perempuan telah menikmati kesetaraan dalam hak-hak hukum, sosial dan ekonomi. Kesenjangan gender dalam kesempatan dan kendali atas sumber daya, ekonomi, kekuasaan, dan partisipasi politik dan pengambilan keputusan terjadi di mana-mana. Perempuan baru pada tataran sebagai objek pembangunan belum menyasar sebagai pelaku pembangunan. Salah satu faktor yang menyebabkan lingkaran ketidakadilan gender ini berada pada tataran kebijakan yang masih bias gender.

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai negara hukum, salah satu diantara prinsip pokok penyangga tegaknya negara hukum adalah persamaan dalam hukum dan perlindungan Hak Asasi Manusia.

Bahwa terhadap hal tersebut Mahkamah Konstitusi telah menyatakan pendapatnya tentang Negara Hukum yang didalamnya terdapat persamaan dihadapan hukum dan perlindungan Hak Asasi Manusia sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 008/PUU-II/2004 halaman 26 menyatakan :

“Menimbang bahwa menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah negara

hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3), sehingga dengan sendirinya melarang diskriminasi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2). Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai penjabaran pasal 27 dan Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak membenarkan diskriminasi berdasarkan perbedaan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik”.

Bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang mengatur syarat calon Gubernur dan Wakil Gubernur harus menyerahkan daftar riwayat hidup yang isinya hanya menyebutkan kata “istri” saja tanpa “suami” sebagai frasa yang objektif, hal itu menunjukkan pemberlakuan norma yang bersifat diskriminatif terhadap perempuan.

3. Solusi Atas Kebijakan Mengenai Pemilihan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang Bias Gender.

Jika mengkaji lebih dalam terkait kebijakan mengenai pemilihan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka dapat dikatakan Undang-Undang tersebut bias gender dan menyimpang dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Salah satu solusi atas permasalahan ini adalah dengan mengajukan judicial review.

Judicial Review merupakan kewenangan lembaga peradilan untuk



menguji kesahihan dan daya laku produk-produk hukum yang dihasilkan oleh eksekutif legislatif maupun yudikatif di hadapan konstitusi yang berlaku. Pengujian oleh hakim terhadap produk cabang kekuasaan legislatif (*legislative acts*) dan cabang kekuasaan eksekutif (*executive acts*) adalah konsekuensi dari dianutnya prinsip *checks and balances* berdasarkan doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Karena itu kewenangan untuk melakukan judicial review itu melekat pada fungsi hakim sebagai subjeknya, bukan pada pejabat lain. Jika pengujian tidak dilakukan oleh hakim, tetapi oleh lembaga parlemen, maka pengujian seperti itu tidak dapat disebut sebagai judicial review, melainkan legislative review.

Pengertian pengujian undang-undang acapkali dikaitkan dengan nomenklatur judicial review. Istilah Judicial Review lebih luas cakupannya daripada makna dari toetsingsrecht atau hak menguji. Judicial Review dalam sistem hukum *Common Law* tidak hanya bermakna '*the power of the court to declare laws unconstitutional*' tetapi juga berpaut dengan kegiatan *examination of administration decisions by the court*.² Hak menguji adalah hak bagi hakim atau lembaga peradilan guna menguji peraturan perundang-undangan. Hak menguji formal berpaut dengan pengujian terhadap cara pembentukan serta prosedural peraturan perundang-undangan, sedangkan hak menguji material berpaut dengan pengujian terhadap substansi peraturan perundang-undangan.

Hal yang perlu dicermati dalam pengajuan permohonan pengujian terhadap undang-undang di Mahkamah Konstitusi

adalah tidak sama dengan pengajuan gugatan ke pengadilan biasa, karena walaupun Mahkamah Konstitusi memiliki kedudukan sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman, namun materi permasalahan yang diperiksa dan diputus Mahkamah Konstitusi terkait dengan unsur ketatanegaraan dan unsur politik. Selain itu dalam suatu gugatan di pengadilan biasa, seseorang tentu mengharapkan ganti rugi atau tindakan tertentu dari pihak lawannya, sedangkan jika dalam permohonan pengujian undang-undang, dimana jika hakim mengabulkan permohonannya tersebut, maka pihak yang membuat undang-undang tersebut tidak dapat dimintakan pertanggung jawabannya, tetapi ia dapat dimintakan untuk melakukan tindakan tertentu yang bersifat pemulihan atas dirugikannya hak atau kewenangan konstusionalitas seseorang, dengan cara menyatakan bahwa keseluruhan atau sebagian materi dari suatu undang-undang yang diuji dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum.

Telah dijelaskan bahwa salah satu persyaratan untuk memenuhi kriteria kedudukan hukum dalam pengajuan judicial review di Mahkamah Konstitusi adalah dengan memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003, yang mengatur mengenai pihak-pihak yang dirugikan hak konstusionalitasnya. Untuk membuktikan bahwa seseorang atau kelompok orang atau badan tertentu adalah salah satu dari keempat kelompok yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003, maka yang bersangkutan harus memperlihatkan bukti-bukti yang mencukupi, seperti kartu identitas, kartu penduduk, passport, akta kelahiran, atau dokumen-dokumen lain yang dianggap perlu. Mengenai lembaga negara juga

²Hans Kelsen, Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif, (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm 78

perlu dibuktikan dengan dokumen-dokumen hukum yang sah .

Jika suatu permohonan diajukan oleh pihak yang tidak memiliki kedudukan hukum, maka hakim akan memutuskan bahwa permohonan pemohon tidak dapat diterima. Putusan ini berarti proses persidangan belum memasuki pokok perkara tetapi pada pengujian legal standing pemohon dan kewenangan pengadilan. Kewenangan untuk melakukan pengujian suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Pengujian yang dilakukan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 terbatas pada pengujian apakah materi dan pembuatan suatu undang-undang telah sesuai dengan Undang-Undang Dasar, sedangkan pengujian atas peraturan lain di bawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan lain-lain dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan berpedoman pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1999 tentang Gugatan Uji Materiil.

Mengkaji permasalahan mengenai kebijakan pemilihan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak bisa lepas dari norma yang berlaku dalam Kraton Yogyakarta. Dimana ada beberapa aturan yang berlaku dalam internal kraton dalam memilih pemimpin atau pewaris tahta raja terdahulu yang disebut Pugeran.

Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 yang mengadili perkara pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 telah memutuskan bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum, jika mengacu pada pasal lainnya maka pugeran kraton juga merupakan

dasar yang penting untuk menentukan siapa yang dapat mengisi jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Di dalam Pasal 19 ayat (2) berbunyi :

“Berdasarkan pemberitahuan DPRD DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai calon Wakil Gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah surat pemberitahuan DPRD DIY diterima”.

Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa dalam pasal tersebut menegaskan kedudukan Gubernur akan dijabat oleh Sultan yang bertahta. Artinya ketentuan mekanisme pemilihan Sultan yang diatur dalam pugeran juga akan menjadi faktor yang berpengaruh.

Berikut ini poin-poin yang terkandung dalam pugeran yang lazim diterapkan oleh kraton Yogyakarta sejak berdiri, yaitu :

1. Yang berhak menggantikan raja adalah keturunan langsung dari raja dan seorang putera lelaki.
2. Calon pengganti raja adalah putera dari permaisuri.
3. Apabila raja tidak memiliki permaisuri, maka diutamakan untuk dipilih putera lelaki tertua dari selir-selir raja.
4. Apabila raja tidak memiliki putera lelaki, maka calon pengganti raja dipilih dari salah satu adik-adik sedarah raja, yang diutamakan paling tua, dan terlahir dari permaisuri.
5. Apabila raja tidak mempunyai adik laki-laki, maka kedudukan diberikan kepada paman raja yang terlahir dari permaisuri.

6. Apabila raja belum sempat menobatkan seorang putera mahkota sebelum wafatnya, maka pemilihan calon pengganti raja dilakukan dengan melihat garis keturunan laki-laki dari permaisuri dan selir.
7. Apabila raja yang dinobatkan belum cukup umur, maka penyelenggaraan pemerintahan dijalankan oleh suatu dewan perwalian yang dipilih oleh kerabat kraton sendiri.

Jika dilihat dari poin-poin yang terkandung dalam paugeran kraton, maka dapat dikatakan pada dasarnya paugeran tidak bersifat baku dan mutlak. Artinya paugeran dapat berubah menyesuaikan dengan kondisi kraton, sebagaimana terjadi dalam beberapa era sebelumnya yang memunculkan pola suksesi pewarisan tahta yang baru.³

Melihat kedudukan Sultan adalah jabatan yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam pengambilan kebijakan kraton, maka bukanlah hal yang tidak mungkin akan munculnya kebijakan baru dalam pola suksesi kali ini. Namun meskipun sultan adalah jabatan yang memiliki kekuasaan tertinggi, dalam pengambilan kebijakan kraton tetap harus mempertimbangkan stabilitas politik kraton. Maka dari itu, solusi penyelesaian masalah dengan cara musyawarah internal kraton adalah hal yang paling memungkinkan untuk meminimalisir konflik yang berkelanjutan.

Jika cara musyawarah internal kraton yang akan ditempuh dan tanpa mengesamping norma-norma yang berlaku dalam Kraton Yogyakarta, maka akan memberikan batasan-batasan normatif bagi berlangsungnya suksesi dan memunculkan beberapa kemungkinan dan sudut pandang.

Untuk mengetahui hal ini kita perlu memetakan posisi keluarga kraton Yogyakarta secara utuh.

Dari ketiga faktor itu, tatanan nilai yang juga disebut Paugeran Kraton merupakan faktor yang cenderung stabil dari waktu ke waktu. Dalam sejarahnya, baik keluarga Kraton Yogyakarta maupun pemerintahan colonial menempatkan tatanan nilai sebagai prioritas dalam mengelola suksesi. Tatanan nilai ini tercermin dalam gelar Sultan yang salah satunya adalah *Sayidin Panatagama Khalifatullah*.

Yang lebih penting dari tatanan nilai adalah ternyata faktor keberadaan intervensi asing menjadi sesuatu yang dominan sejak suksesi yang pertama sampai suksesi ke sembilan. Artinya, restu politik pemerintah kolonial begitu signifikan posisinya dalam percaturan politik pergantian tahta. Ini dapat dipahami oleh karena Yogyakarta di masa kolonial adalah vassal dari pemerintah penjajah.

Ketika semua energi sudah tercurahkan untuk memusatkan perhatian pada keberlangsungan Kraton Yogyakarta, maka perlu dibuat pendekatan dan penajagan kemungkinan untuk menjamin bahwa kelak proses suksesi tidak membawa dampak negatif. Berbagai alternatif itu adalah sebagai berikut :

1. Melakukan kodifikasi ulang secara tegas dan rinci mengenai aturan hukum adat yang terkait dengan proses pergantian tahta raja di Kraton Yogyakarta. Untuk itu, perlu dibuat sebuah Dewan Pertimbangan yang memberikan masukan dan nasihat atas kebijakan-kebijakan raja. Ini adalah bagian dari proses konsolidasi dan integrasi bagi seluruh elemen keluarga, sekaligus momentum untuk mendefinisikan kembali visi

³Susilo harjono, Kronik suksesi Keraton Jawa 1755-1989, (Yogyakarta : Polgov, 2012), hlm 98

budaya kraton yang selama ini semakin surut.

2. Kraton perlu untuk mentransformasi diri ke dalam institusi adat yang tanggap akan zaman. Sistem administrasi, kelembagaan, tata organisasi, rekrutmen pemimpin, dan system hukum haruslah jelas dan tertuang dalam dokumen resmi.
3. Perlu dilakukan telaah lebih lanjut dan lebih mendalam terhadap naskah-naskah arsip kraton di masa lalu, terutama yang berkaitan dengan nilai-nilai kepemimpinan. Bukan tidak mungkin arsip-arsip tersebut memberikan kita wacana lain mengenai suksesi di masa lalu yang belum pernah terkuak. Selama ini yang dilakukan sebatas kodifikasi naskah. Transliterasi dan penuangan ke dalam naskah yang mudah dipahami belum dilakukan.

IV. PENUTUP

Berdasarkan seluruh hasil penelitian dan pembahasan yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam proses pembentukan kebijakan haruslah melalui beberapa tahapan. Hal ini bertujuan agar dalam perumusan suatu kebijakan tidak menyimpang dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat dan norma yang sudah berlaku mengikat secara khusus.
2. Kebijakan mengenai persyaratan calon Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang diatur dalam pasal 18 ayat (1) huruf m Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 telah

menyimpang dari nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena dinilai diskriminatif terhadap kaum perempuan.

3. Pugeran Kraton Yogyakarta bukanlah sebuah aturan yang bersifat mutlak dan baku. Melainkan peraturan yang selalu berubah dari setiap zaman menyesuaikan dengan kondisi sosial politik internal kraton untuk menjaga stabilitas politik internal kraton. Dengan bergabungnya Kraton Yogyakarta ke dalam Republik Indonesia, menjadi konsekuensi bagi Kraton Yogyakarta untuk tunduk pada dasar Negara dan hukum yang berlaku di Indonesia.

Berdasarkan hasil penelitian, maka saran yang disampaikan sebagai berikut :

1. Dewan Perwakilan Rakyat ketika melibatkan para ahli, baik dari kalangan akademisi, profesi, maupun organisasi sosial kemasyarakatan lainnya dalam tahap pembahasan harus yang benar-benar paham akan persoalan ini dan kenetralannya menjadi suatu hal yang penting karena kebijakan ini merupakan suatu kebijakan yang terdapat unsur politis.
2. Undang-Undang No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta harus di revisi karena telah menyimpang dari nilai-nilai Pancasila sebagai dasar Negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum

dasar. Undang-Undang ini pun dinilai bias gender dan mengandung nilai diskriminasi suatu golongan.

3. Kraton perlu untuk mentransformasi diri ke dalam institusi adat yang tanggap akan zaman. Sistem administrasi, kelembagaan, tata organisasi, rekrutmen pemimpin, dan system hukum haruslah jelas dan tertuang dalam dokumen resmi. Melakukan kodifikasi ulang secara tegas dan rinci mengenai aturan hukum adat yang terkait dengan proses pergantian tahta raja di Kraton Jogja dengan membentuk Dewan Pertimbangan yang memberikan masukan dan nasihat atas kebijakan-kebijakan Raja.

Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention Of The Elimination Of All Form Discrimination Againts Women)

- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- e. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- f. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016
- g. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- h. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

V. DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

Hans Kelsen, Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif, (Bandung : Nusa Media, 2010)

Susilo harjono, Kronik suksesi Keraton Jawa 1755-1989, (Yogyakarta : Polgov, 2012)

B. Jurnal :

Ani Purwanti, Partisipasi Perempuan Pada Lembaga Legislatif Tahun 2014-2019 Di Provinsi Jawa Timur, (Masalah-Masalah Hukum, Jilid 44, No.2, 2015).

C. Perundang- undangan :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi