

PENETAPAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH

Ahmad Pujianto

Dusun Adan Adan RT 16 RW 05 Gurah Kediri | ahmadpujianto440@gmail.com

Abstract: This article discusses about the Islamic political jurisprudence perspective against the determination of the Governor and Deputy Governor of Yogyakarta. Law No. 13 year 2012 on specialty of Yogyakarta as a Special Region provides a constitutional basis in establishing that the Governor and Deputy Governor of Yogyakarta was enthroned as *Sultan* and to the Deputy Governor as Adipati Paku Alam. However, in the case of succession of the Governor of Yogyakarta, there is an exception because it is basically a privilege of DIY that has been existing since Indonesia had not gotten its independent yet and it is also guaranteed by the constitution. The direct determination of Sultan and Paku Alam is intended to award to the diversity of customs and cultures among the people of different regions. It is so because the determination of the Governor and Deputy Governor of Yogyakarta should directly be addressed wisely by all circles.

Keywords: Governor, Yogyakarta, Islamic political jurisprudence.

Abstrak: Artikel ini membahas tentang Tinjauan Fiqh Siyâsah atas Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan dasar konstitusional dalam menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah bertahta sebagai Sultan dan untuk Wakil Gubernur adalah Adipati Paku Alam. Namun dalam hal suksesi Gubernur DIY terdapat pengecualian karena pada dasarnya keistimewaan DIY telah ada sejak Indonesia belum merdeka dan dijamin oleh konstitusi. Penetapan langsung Sultan dan Paku Alam dimaksudkan untuk penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat-istiadat dan budaya antar masyarakat daerah yang berbeda-beda, oleh

karena penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY secara langsung harus disikapi secara bijak oleh semua kalangan.

Kata Kunci: Gubernur, Daerah Istimewa Yogyakarta, Fikih Siyash.

Pendahuluan

Keragaman bangsa Indonesia telah diakui oleh para pendiri bangsa dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika. Dalam semboyan tersebut terkandung makna pengakuan adanya perbedaan dan tekad untuk menjadi satu bangsa, yaitu bangsa Indonesia, tanpa menghilangkan keragaman yang ada. Oleh karena itu, salah satu tujuan nasional yang ditegaskan dalam pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.¹

Pada frasa “segenap bangsa Indonesia” menunjuk pada pengakuan atas realitas keragaman, yang semuanya harus mendapatkan perlindungan. Namun pengakuan dalam tataran konstitusional tersebut tidak sejalan dengan realitas kehidupan berbangsa. Sehingga eksistensi masyarakat hukum adat belum mendapatkan perhatian nyata. Kebijakan sebelum reformasi cenderung mengarah pada sentralisasi dan penyeragaman yang meminggirkan bahkan tidak mengakui eksistensi masyarakat hukum adat. Hal ini dapat dilihat antara lain, dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Sehingga masyarakat harus mengakui norma bermasyarakat yang asing bagi mereka, bahkan dalam banyak hal tidak sesuai dengan tata nilai yang mereka yakini. Hal itu menimbulkan ketegangan dan ketidakadilan yang tidak jarang mengarah pada konflik sosial.²

Kesadaran perlunya pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat kembali menguat pada masa reformasi. Desentralisasi dan pembangunan berbasis pada kearifan lokal

¹ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: konstitusi press, 2012), 159.

² Ibid. 160

menjadi salah satu arus utama menggantikan kebijakan sentralisasi dan penyeragaman di masa lalu, hal itu ditegaskan dalam ketentuan UUD 1945 hasil perubahan pasal 281 ayat (3) UUD 1945 menjamin identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban.

Pengakuan dan penghormatan tersebut tidak hanya sebatas identitas budaya melainkan dalam eksistensinya sebagai subjek hukum. Hal itu ditegaskan dalam pasal 18B Ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.³

Meskipun Indonesia merupakan Negara Kesatuan akan tetapi saat ini Indonesia menerapkan asas desentralisasi dalam mengelola wilayah atau daerahnya yang sangat luas dan beragam. Desentralisasi ini diharapkan dapat mengakomodasi unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah pusat sebagian harus diserahkan kepada pemerintah daerah untuk diurus sebagai rumah tangganya.

Dalam hal urusan pemerintahan daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004 dan berlaku mulai tanggal diundangkannya, UU Pemda ini menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999.⁴

Di Indonesia juga ada daerah-daerah yang mendapatkan otonomi khusus atau menjadi daerah istimewa, di antara daerah-daerah yang mempunyai status khusus atau istimewa adalah

³ Ibid., 161.

⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), 254.

seperti daerah khusus Ibukota Jakarta, Aceh, Papua, dan Papua barat.

Selain daerah-daerah di atas pada tanggal 30 Agustus 2012 DPR-RI dalam sidang paripurna DPR juga telah mengesahkan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, keistimewaan Yogyakarta ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada hakikatnya, status keistimewaan Yogyakarta telah diwariskan sejak sebelum kemerdekaan Indonesia. Pangeran Mangkubumi, putra dari Sri Susuhunan Amangkurat IV, mempertahankan Ibu Kota Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat di Alas Beringin, Desa Garjitawati, yang menjadi kota Yogyakarta sekarang ini.

Kemudian pada perjalanannya, pemerintahan jajahan mulai dari era VOC, EIC/Kerajaan Inggris, Hindia Belanda, hingga terakhir Jepang, status yang melekatinya Ngayogyakarta dan Pakualaman adalah selalu negara bagian (*dependent state*) yang mengurus wilayah negaranya sendiri di bawah pengawasan.

Di dalam Maklumat Amanat 5 September 1945 tertera tentang penggabungan Nagari Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman ke dalam Republik Indonesia. Kembali oleh Sultan HB IX dinyatakan dengan tegas, bahwa Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa bagian dari RI. Hubungan antara Yogyakarta dan pemerintah pusat bersifat langsung.⁵

Dalam pembagian kekuasaan eksekutif dalam prakteknya pada zaman penjajahan Belanda dahulu yang memerintah kesultanan Yogyakarta adalah Papatih Dalem bersama-sama Gubernur Belanda, dan pada penjajahan Jepang dipimpin oleh Papatih Dalem dan Tyokan Jepang. Pada zaman penjajahan Jepang Sri Sultan sedikit demi sedikit mengurangi kekuasaan Papatih Dalem dengan membagi kekuasaannya diantara para

⁵ Gloria Samantha, *Sumber: Kompas, pelbagai sumber*, Selasa, 04 September 2012, Pukul 13:00 WIB

Paniradyapati yang langsung dipimpin oleh Sri Sultan sendiri. Pada tanggal 1 Agustus 1945 Papatih Dalem yang terakhir dipensiunkan dan tidak diganti, melainkan kekuasaan Papatih Dalem diambil alih dan dijalankan langsung oleh Sri Sultan. Sejak 5 September ketika dikeluarkannya amanat pertama, Tyokan Jepang dihapuskan dan kekuasaannya diambil alih dan dijalankan oleh Sri Sultan dan Sri Paku Alam.⁶ Sejak saat itu yang menjalankan kekuasaan pemerintahan di Kasultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman adalah Sri Sultan dan Sri Paku Alam dibantu oleh Paniradyapati.

Pada amanat kedua tanggal 30 Oktober 1945, Badan Pekerja KNI disertai kekuasaan legislatif untuk mengatur Daerah Istimewa Yogyakarta, meskipun Badan Pekerja KNI sudah diberi wewenang untuk menentukan arah kebijakan politik di Daerah Istimewa Yogyakarta, akan tetapi dalam prakteknya yang menentukan arah kebijakan tetaplah Sri Sultan dan Sri Paku Alam dengan bantuan Paniradyapati. Dengan situasi seperti ini rakyat belum merasa puas, rakyat masih ingin diberi wewenang atau kekuasaan lagi untuk menjalankan peraturan-peraturan itu dan melaksanakan sendiri kebijakan politik yang telah ditentukan, atau dengan kata lain, rakyat ingin diberi kekuasaan eksekutif untuk bersama-sama Sri Sultan dan Sri Paku Alam menjalankan pemerintahan sehari-hari.⁷

Yang membedakan Yogyakarta dengan daerah otonom lainnya adalah dalam hal suksesi atau pemilihan gubernur dan wakil gubernur yang tidak melalui pemilihan langsung atau pemilukada, melainkan langsung ditetapkan dengan ditunjuknya Sri Sultan sebagai gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur, hal ini termuat dalam pasal 18 ayat (1c) yang menyatakan bahwa syarat menjadi Gubernur harus bertahta

⁶⁶ Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1984), 39.

⁷ *Ibid.*, 40.

sebagai Sultan Hamengku Buwono dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon wakil gubernur.⁸

Dengan adanya ketentuan bahwa yang bisa menjadi gubernur dan wakil gubernur harus Sultan dan Adipati Paku Alam maka tidak akan ada pemilihan secara langsung, melainkan gubernur yang masa jabatannya akan habis akan mempersiapkan keturunan keluarga kerajaan sebagai Putra Mahkotanya untuk menggantikannya seperti kebiasaan atau tradisi dari keraton.

Sistem suksesi di DIY ini berbeda dengan daerah otonom lainnya, pada daerah otonom lainnya tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat. Sebagaimana termaktup dalam pasal 21(b), yang menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak untuk memilih pemimpin daerah.⁹

Sementara itu, dalam pemerintahan Islam *khalifah* dibantu oleh para wali yang bisa disebut sebagai gubernur untuk mengurus wilayah atau propinsi, *wali* diangkat oleh *khalifah* untuk mengurus wilayah dengan menerapkan konsep sentralisasi. Wali diangkat oleh *khalifah* bukan dalam artian pelimpahan seluruh wewenang seluas-luasnya seperti yang terjadi pada konsep otonomi daerah di Indonesia. Kewenangan wali diatur oleh *khalifah*, bisa jadi wali diangkat hanya untuk mengurus urusan masyarakat kecuali urusan harta (*al imârah 'alâ as-sâlah*), atau mengurus masalah harta saja atau mengurus kedua-duanya (*al imârah 'alâ as-shâlah wa al-kharâj*). Dan ada juga hanya untuk masalah peradilan (*qada*) saja.¹⁰

⁸ Pasal 18 ayat (1c) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁹ Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Perspektif Islam*, (PARAMEDIA, Vol.6.No.4 Oktober 2005), 353.

¹⁰ <http://hizbut-tahrir.or.id>

Pada masa Rasulullah Muhammad SAW, kekuasaan berada ditangan Rasulullah. Kekuasaan memerintah, legislasi hukum, implementasi, eksekusi, urusan kemiliteran dan lain sebagainya. Kekuasaan Rasul atas umat islam dibimbing langsung oleh Allah SWT dengan wahyunya dan Rasulullah adalah maksum sehingga terpelihara dari kesalahan.

Sebagai kepala pemerintahan Rasulullah mengangkat beberapa sahabat untuk menjalankan beberapa fungsi yang diperlukan agar manajemen pengaturan masyarakat berjalan dengan baik.¹¹ Rasulullah mengangkat Abu Bakar dan Umar Bin Khattab sebagai *wazir* dan mengangkat beberapa sahabat lain sebagai pemimpin wilayah islam diantaranya, Muaz Bin Jabal sebagai *qadhi* sekaligus *Wali* di Yaman.

Periode 'Umar identik dengan masa keemasan perluasan wilayah Islam (*the greatest conquest of Islam*). Wilayah kekuasaan Islam sudah meliputi Jazirah Arab, Palestina, Syria, sebagian besar wilayah Persia dan Mesir. Dalam wilayah Islam yang sangat luas itu, 'Umar merasa tidak mungkin bisa menjalankan roda pemerintahan secara langsung dari Madinah sebagai ibukota negara. Karena itu, dia segera membagi wilayah yang luas itu menjadi delapan propinsi. Yaitu: Makah, Madinah, Syria, Jazirah, Bashrah, kufah, Mesir dan Palestina, yang masing-masing dipimpin oleh seorang gubernur sebagai wakil khalifah di tingkat daerah.¹² Tiap propinsi memiliki ibukota serta dibagi menjadi beberapa kabupaten (*iqlim*) yang masing-masing dikepalai oleh seorang *amir*.

Para gubernur ini diberi tugas dan wewenang yang kurang-lebih sama dengan yang dilakukan oleh *khalifah*, meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, peradilan pertahanan dan keamanan. Bahkan seorang gubernur juga bisa bertindak sebagai panglima

¹¹ Novita-Nahdiyah's blog.htm/30/10/2011/mengarungi sejarah keemasan daulah islam hingga keruntuhannya, diakses 15 november 2012.

¹² Muhammad Adib. Bulletin amanah online 18 agustus 2012, *Administrasi Pemerintahan Umar*, diakses 23 agustus 2012.

tertingga militer daerah dan melakukan ekspansi wilayah. sistem pemerintahan yang dijalankan oleh 'Umar masih bersifat sentralistik (*markaziyah*).

Pentingnya penetapan proses yang baku dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Wali. Pengangkatan dan pemberhentian para Wali secara langsung oleh *Khalifah* sebaiknya ditinjau kembali. Karena dari pengalaman yang ada, pengangkatan dan pemberhentian para Wali ini adalah isu yang sangat sensitif, dan berpotensi konflik. Ada baiknya para Wali dipilih langsung oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum (*musyawarah*).

Dalam al-Qur'an surat Al-Syura ayat 38 juga dijelaskan tentang anjuran untuk bermusyawarah dalam hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan umat Islam secara umum. sebagai berikut:

Artinya: *dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka.*¹³

Ayat diatas menjelaskan bahwa pada zaman permulaan Islam kaum muslimin tidak mempunyai perkara penting yang harus diputuskan yang untuk memutuskan masalah itu mereka memerlukan majelis syura, namun diantara dua perintah yang menjadi dua sendi kehidupan agama islam terdapat perintah supaya mengadakan peraturan dan mengambil keputusan dengan jalan musyawarah.¹⁴

Jadi dalam penetapan *wali* atau gubernur seorang *khalifah* berhak mamilih dan menetapkan tetapi tidak harus dengan cara sistem turun-temurun tetapi dengan memilih orang yang memang pantas menerima amanat tersebut.

Seperti halnya dalam pemerintahan pemilihan *khalifah* seorang *khalifah* tidak dibenarkan memecat Putra Mahkota selagi

¹³ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemah*, (Surabaya: Mahkota, 1989).

¹⁴ Muhammad Ali, *Al-Qur'an Terjemah dan Tafsir*, (Jakarta: Darul Kutubil Islamiyah, 1986), 1223.

Putra Mahkota tidak berubah, hal ini dikarenakan pengangkatan Putra Mahkota adalah hak kaum muslimin, jadi ia tidak dibenarkan memecatnya sebagaimana dewan pemilih tidak dibenarkan memecat orang yang telah mereka baiat selagi orang itu tidak berubah.¹⁵ Dalam sebuah hadis juga disebutkan bahwa setiap muslim adalah pemimpin dalam arti formal dan non-formal.

Artinya: *Dari Ibn Umar r.a. Sesungguhnya Rasulullah Saw. Berkata: "Kalian adalah pemimpin, yang akan dimintai pertanggungjawaban. Penguasa adalah pemimpin, dan akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya. Suami adalah pemimpin keluarganya, dan akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya. Istri adalah pemimpin dirumah suaminya, dan akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya. Pelayan adalah pemimpin dalam mengelolaharta tuannya, dan akan dimintai pertanggungjawaban tentang kepemimpinannya. Oleh karena itu kalian sebagai pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya."* (HR. Bukhari-Muslim).¹⁶

Seperti halnya dalam Nomokrasi Islam, kepala Negara menjalankan pemerintahan tidak berdasarkan mandat Tuhan tetapi berdasarkan hukum-hukum syariat yang diturunkan Tuhan kepada manusia kepada Rasul-Nya, yaitu al-Quran dan as-Sunnah, namun karena hukum syariat lebih banyak yang bersifat global dan baku manusia diberi wewenang yang luas untuk mengadakan ijtihad untuk masalah-masalah yang tidak diatur dalam syariat. Adanya kesempatan berijtihad bagi yang mampu ini mengisyaratkan bahwa setiap anggota masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dalam berpartisipasi menjawab berbagai persoalan kemasyarakatan dan kenegaraan.¹⁷

¹⁵ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, Penerjemah; Fadli Bahri (Jakarta: Darul Falah, 2006), 14.

¹⁶ Shohih Bukhori, Kitab: *Jum'at*, Bab: *Shalat Jum'at di Desa dan Kota*, Nomor. 844.

¹⁷ Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syar'iyah; Etika Politik Islam*, Penerjemah; Rofi' Munawar, (Surabaya: Risalah Gusti, 1999), 203.

Sesuai pemaparan di atas penulis kemudian tertarik untuk mengkaji masalah pemilihan dan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dan korelasinya dengan system ketatanegaraan Islam yang penulis formulasikan dalam judul "Tinjauan *Fiqh Siyâsah* dan Sistem Demokrasi Atas Penetapan Gubernur Dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta)".

Kronologi Singkat Pengesahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Pada tanggal 5 september 1945 Hamengku Buwono IX menyatakan kesultannya bergabung dengan pemerintah RI melalui amanat yang ditujukan kepada rakyatnya, Paku Alam VIII juga menyatakan bergabung dengan amanat serupa. 6 September 1945, Presiden RI Soekarno menjamin status istimewa dua kerajaan dalam Piagam Kedudukan. Pada tanggal 6 Januari 1946 sampai 27 Desember 1949 Di Jakarta keamanan memburuk, Pemerintah RI memindahkan ibukota ke Yogyakarta, Lebih kurang 3,5 tahun negara dikendalikan dari Yogyakarta, Hamengku Buwono IX membuka peti harta Keraton dananya dibagi-bagi pegawai Pemerintah RI untuk kebutuhan sehari-hari keluarga mereka, ia juga membantu keperluan pasukan gerilya.¹⁸

Pada tanggal 4 Maret 1950 Pemerintah RI mengeluarkan UU 3/1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Isinya, daerah Kasultanan dan Kadipaten menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta setingkat provinsi yang kerumahtangannya meliputi urusan umum, pemerintahan umum, agraria, pengairan, jalan-jalan, gedung, pertanian, perikanan, kehewan, kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian, koperasi, perburuhan, sosial, pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya,

¹⁸ [http://ads6.kompasads.com/Ihkwan Mansur Situmeang/12/04/2012/Penetapan Hamengku Buwono dan Paku Alan "jumeneng" Sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta.](http://ads6.kompasads.com/Ihkwan%20Mansur%20Situmeang/12/04/2012/Penetapan%20Hamengku%20Buwono%20dan%20Paku%20Alan%20%22jumeneng%22%20Sebagai%20Gubernur%20dan%20Wakil%20Gubernur%20Yogyakarta.)

penerangan, pendidikan, pengajaran, kebudayaan, kesehatan, perusahaan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menyatakan bahwa Kepala daerah istimewa diangkat Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan mengingat adat istiadat daerah itu. Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang juga mengatur keistimewaan Yogyakarta menyakan kepala daerah dan wakil kepala daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terikat ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah tetap.¹⁹

Pada tanggal 5 Juni 2003 draf Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta disepakati DPRD DIY dan diajukan ke DPR untuk dibahas dan disahkan bersama pemerintah menjadi Undang-Undang. Pada tanggal 18 November 2005 DPR gagak *me-list* RUU Keistimewaan Yogyakarta dalam prolegnas 2006.

Tanggal 5 Juni 2007 tim JIP UGM merampungkan draft RUU Keistimewaan Yogyakarta yang mengakui “*parardhya*” lembaga yang penjaga, pengayom, dan pemersatu. Pada tanggal 5 Maret 2008 Hamengku Buwono X menegaskan menegaskan, DPR yang berwenang merumuskan undang-undang. Draft-draft RUU Keistimewaan Yogyakarta versi JIP UGM atau DPD bisa berubah. Tanggal 5 November 2009 Semua fraksi DPRD DIY mendukung penetapan Hamengku Buwono dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur.

Pada tanggal 30 Agustus 2012 DPR-RI dalam sidang paripurna DPR juga telah mengesahkan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, keistimewaan Yogyakarta ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang

¹⁹ Ibid.

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Yang membedakan Yogyakarta dengan daerah otonom lainnya adalah dalam hal suksesi atau pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur yang tidak melalui pemilihan langsung atau pemilukada, melainkan langsung ditetapkan dengan ditunjuknya Sri Sultan sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur, hal ini termuat dalam pasal 18 ayat (1c) yang menyatakan bahwa syarat menjadi Gubernur harus bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.²⁰

Dalam hal penobatan persyaratan untuk menjadi raja di keraton Yogyakarta harus dipenuhi oleh generasi penerus atau putra mahkota kerajaan, gelar yang disandang Sri Sultan Hamengku Buwono adalah "*Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuhun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurahman Sayidin Panotogomo Khalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping... Ing Ngayogyakarta Hadiningrat*".²¹ Gelar ini oleh masyarakat Jawa dianggap bukan sekedar gelar formalitas belaka, tetapi gelar tersebut melekat sebuah kepribadian dan langkah laku yang harus mejdi watak utama seorang raja. Selain itu dalam tradisi mistis masyarakat Jawa masyarakat sangat percaya bahwa hanya mereka yang mendapat wahyu ataupun pulung saja yang mampu mencapai puncak kuasa dengan menduduki tahta raja.

Pro dan Kontra dalam Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta

Berdasarkan praktek selama ini keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang paling menonjol adalah rangkap jabatan Sultan sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sekaligus. Hal ini sudah dimulai sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang 1 Tahun 1957,

²⁰ Pasal 18 ayat (1c) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

²¹ Abdul Gafar Karim, *Persoalan Otonomi daerah Di Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003), 212.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan sekarang dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pro-kontra tentang keistimewaan Jogja dapat disarikan menjadi tiga pandangan: pertama, mendukung penetapan Sultan sebagai gubernur, ke-dua, mendukung demokratisasi dalam bentuk pemilihan gubernur, dan ke-tiga abstain, netral masih pikir-pikir, bingung atau berada di antara keduanya, misalnya pemilihan di antara kerabat kraton. Oleh Rozaki dkk. kelompok yang pertama disebut konsevatif, yang ke-dua transformatif dan yang ke-tiga neo-konservatif.²²

Kelompok pro penetapan menginginkan Sri Sultan menjadi gubernur. Kelompok inilah yang melakukan berbagai aksi pemasangan bendera dan spanduk di jalanan dan perkampungan, walaupun tidak semua yang pro penetapan melakukan hal ini. Terkesan bahwa sebagian besar warga Jogja cenderung pro penetapan. Provinsi DIY memiliki sekitar 3,5 juta warga, 70%-nya adalah petani dan buruh, 25% wiraswasta dan 5% PNS, karyawan BUMN dan pekerja formal lainnya. Tampaknya dapat dipahami bahwa petani dan buruh cenderung mendukung Sultan. Mereka (masih) menganggap Sultan panutan, dan semboyan "*pejah gesang nderek sultan*" (hidup-mati ikut Sultan) masih terasa cukup kental.²³ Sikap pro penetapan dinyatakan pula kemudian dalam rapat-rapat paripurna DPRD Kota Jogja, Gunung Kidul, Bantul, Kulon Progo, dan Sleman.

Dalam rapat paripurna DPRD DIY semua partai pro penetapan, kecuali Partai Demokrat yang terlihat tidak jelas atau bimbang dan ragu.²⁴ Meskipun kemudian partai Demokrat

²² Abdul Rozak Dkk, *membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. (Yogyakarta, IRE Press, 2003), 41-42.

²³ www.tribunnews.com// Mengapa Maoyoritas Warga Yoga Menginginkan Penetapan?, 2010, diakses 25 Desember 2013.

²⁴ www.politik.kompasiana.com// Sidang Paripurna DPRD DIY: SBY: Sumber Masalah Yogyakarta. 2010. diakses tanggal 7 Desember 2012

menegaskan kesestujuannya terhadap penetapan. Berikut tanggapan parpol dalam rapat paripurna DPRD DIY tersebut:

- a. Fraksi PAN menyampaikan sepuluh butir pendapat termasuk menyetujui penetapan.
- b. Fraksi GOLKAR mengajukan Sembilan butir pernyataan, diantaranya bahwa 86,7% warga DIY menghendaki penetapan.
- c. Fraksi PKS menyatakan bahwa kisruh Keistimewaan Yogyakarta dapat memperburuk hubungan antara pemerintah pusat dengan DIY, karena itu harus diakhiri dengan penetapan.
- d. Fraksi PKB mendukung penetapan, dan membela yang benar tidak boleh dilakukan dengan cara yang salah.
- e. Fraksi PNPI Raya, gabungan GERINDRA, PKPB, HANURA, PPP, mengutarakan sikap serupa dan menyatakan bahwa penetapan adalah hak konstitusi keistimewaan DIY.

Berbeda dengan kelompok pro-penetapan, kelompok yang menginginkan adanya pemilihan menganggap bahwa demokrasi dalam pemilihan Gubernur harusnya juga dilakukan di Yogyakarta, karena begitulah amanat Undang-Undang Dasar. Dalam tataran Nasional kelompok yang menginginkan adanya pemilihan adalah partai Demokrat dan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, namun pengurus partai di daerah tidak berani mengemukakan pendapat dan sikap serupa secara tegas sebagaimana terlihat pandangan fraksi ini ketika sidang dan warga Yogyakarta memadati DPRD DIY.²⁵

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hendak mengakhiri sistem monarki di provinsi Yogyakarta. Susilo Bambang Yudhoyono bisa memanfaatkan 50% suara eksekutif dalam legislasi, pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, didukung menguatnya keterpilihan pada pemilihan Presiden 2009 dan

²⁵ www.politik.kompasiana.com// Sidang Paripurna DPRD DIY: SBY: Sumber Masalah Yogyakarta. 2010, Diakses 7 Desember 2013.

kenaikan sekitar 300% kursi partai Demokrat di DPR pada pemilihan umum 2009.²⁶

Selain itu Mendagri Gamawan Fauzi selaku pejabat yang langsung menangani isu ini menanggapi dingin tuntutan rakyat DIY, dan karena itu dia dipandang kurang menghargai perasaan warga Yogyakarta. Masyarakat Yogyakarta menjadi pesimistis terhadap sikap pemerintah, dan menilai pemerintah tidak memahami sejarah. Namun menurut Gamawan Fauzi, pihaknya ingin menempatkan Sultan dalam posisi yang terhormat. Gubernur DIY tetap harus dipilih melalui pemilihan yang demokratis, agar Sultan maupun Paku Alam terhindar dari persoalan hukum yang bisa saja terjadi setelah mereka tidak menjabat lagi. Selain itu usia keduanya juga sudah tidak muda lagi.²⁷ Yang tampaknya dipandang tidak akan mampu lagi memerintah.

Dalam kelompok pro pemilihan ini terdapat tiga varian: pertama pemilihan sebagaimana berlangsung di provinsi lain, kedua pemilihan terbatas terhadap kerabat Sultan dan Paku Alam, dan ke-tiga gubernur dipilih sebagaimana di tempat lain namun Sultan dan Pakualam didudukkan sebagai “orang istimewa” yang memiliki hak veto terhadap beberapa aspek kebijakan.²⁸

Penetapan Sultan dan Paku Alam Sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur

Keistimewaan Yogyakarta diakui oleh konstitusi RIS 1949 melalui Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950, Negara bagian RI menyebutnya sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta dan setingkat Provinsi. UUD sementara 1950 mengatur serupa dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 mengatur khusus status kepala

²⁶ Mohammad Fajrul Falakh, “*Monarki Yogya*” *Inkonstitusional*, Kompas, Rabu, 1 Desember 2010.

²⁷ www.antaraneews.com// Pemerintah Berupaya Tempatkan Sultan di Posisi Terhormat. 2011, Diakses 7 Desember 2013.

²⁸ www.tempointeraktif.com.// Inilah Keistimewaan Yogyakarta Versi Baru. 2010. Diakses 7 Desember 2012.

daerah istimewa dan wakilnya serta kedudukan keuangannya. Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan kembali pada tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 menegaskan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terkait jangka waktu masa jabatan. Orde baru melanjutkan pengaturan ini pada pasal 91 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.²⁹

Dalam Pasal 7 yang mengatur kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.³⁰ Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud meliputi:

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

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur persyaratan dalam penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur, persyaratan ini termuat dalam pasal 18.³¹ 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.

²⁹ Mohammad Fajrul Falaakh, "Monarki Yogya" *Inkonstitusional?*, Kompas, Rabu, 1 Desember 2010.

³⁰ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

³¹ Pasal 18 ayat UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- 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 pernah 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 tanggung jawabnya 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.
- n. Bukan sebagai anggota partai politik.

Analisis Fiqh Siyâsah atas Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

Dalam Al-Qur'an tidak memberikan petunjuk teknis bagaimana kepala pemerintahan dipilih. Juga Rasulullah SAW tidak membicarakan atau menunjuk siapa yang akan menggantikannya dalam kedudukannya sebagai pemimpin umat Islam sesudahnya. Ini dipandang sebuah isyarat bahwa persoalan kepemimpinan umat diserahkan agar diselesaikan sendiri oleh umat Islam dengan musyawarah.³²

Kehati-hatian dan selektif dalam memilih pejabat juga dilakukan oleh Umar bin Khathab yang pernah mengatakan *"barang siapa yang mengangkat seseorang untuk perkara kaum muslimin maka ia angkat orang tersebut karena cinta dan unsur kekerabatan maka ia telah berkhianat kepada Allah, Rasul dan kaum muslimin"*.³³

Menurut Ibnu Khaldun, seorang penguasa pasti akan digoda dengan keinginan-keinginan supaya anaknya mempunyai harta maka diberikannya kesempatan kepada anaknya untuk berbisnis dengan kemudahan dibandingkan dengan kesempatan yang diberikan kepada orang lain, hal seperti itu juga diberikan kepada saudara-saudaranya oleh karena itu bisa menimbulkan kolusi dan nepotisme.³⁴

Menurut M. Daud, M. Thahir Azhary dan Habibah Daud mengatakan bahwa dalam nomokrasi Islam kekuasaan adalah suatu karunia atau nikmat Allah yang merupakan suatu amanah kepada manusia untuk dipelihara dan dilaksanakan sebaik-baiknya sesuai prinsip-prinsip dasar yang telah ditetapkan dalam al-Qur'an dan dicontohkan oleh sunnah, kekuasaan itu kelak harus dipertanggungjawabkan kepada Allah.³⁵

³² Abdul Mun'im Salim, *Fiqh Siyasah : konsepsi kekuasaan politik dalam Al-Qur'an*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994), 303.

³³ Ibnu Taimiyah, *Siyasah syar'iyah: etika politik islam*, penerjemah: Rofi' Munawar, (Surabaya: risalah gusti, 1999), 4.

³⁴ Deliar Noer, *Islam dan Politik*, (Jakarta, Yayasan Risalah, 2003), 206.

³⁵ Titik Triwulan Tutik, *pemilihan kepala daerah secara langsung dalam perspektif islam*, (PARAMEDIA, Vol.6, No.4 Oktober, 2005), 360.

Dapat dikatakan bahwa masa Abu Bakr adalah batu ujian pertama bagi umat Islam untuk mengaktualisasikan nilai-nilai ajaran Islam setelah Nabi wafat. Abu Bakr dinilai berhasil membangun sebuah sistem yang bersih, etis serta mengikutsertakan partisipasi segenap warganya. Sebagaimana dilukiskan Nurcholish Madjid menilai bahwa masyarakat pada masa Abu Bakr khususnya dan masyarakat Islam klasik umumnya, merupakan masyarakat yang terlalu modern untuk masa dan tempatnya. Ia modern dalam hal tingkat komitmen, keterlibatan dan partisipasinya yang tinggi yang diharapkan dari semua lapisan masyarakat. Ia juga modern dalam hal keterbukaan posisi kepemimpinan terhadap kemampuan yang dinilai menurut ukuran-ukuran universal dan dilambangkan dalam usaha untuk melembagakan kepemimpinan puncak yang tidak bersifat warisan.³⁶

Pada masa khalifah Umar Ibn al-Khathtab gubernur diangkat dengan mempunyai otoritas dan otonomi yang luas, mereka menjalankan tugas dan fungsi sebagai pembantu khalifah. Dalam hal rekrutmen pejabat khalifah Umar terkenal sangat selektif dan mementingkan profesionalitas dan kemampuan dalam bidang tugasnya. Dengan begitu Umar menjauhkan diri dari nepotisme.³⁷

Pada masa khalifah Usman ibn Affan pada dasarnya garis kebijakan yang akan dilaksanakan Usman mengacu pada kebijakan khalifah Abu Bakr dan Umar. Usman juga melakukan perluasan wilayah Islam, untuk penguasa-penguasa di daerah Usman juga mengangkat wakil sebagai gubernur untuk memimpin daerah.

Dalam bidang politik, banyak sejarawan menilai Usman melakukan praktik nepotisme, ia mengangkat pejabat-pejabat yang berasal dari kalangan keluarganya meskipun tidak layak untuk

³⁶ Nurcholish Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban*, (Jakarta: Paramadina, 1992), 114.

³⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 58.

memegang jabatan tersebut. Awal praktik nepotisme ini adalah pemecatan Al-Mughirah ibn Abi Syu'bah sebagai gubernur kufah dan digantikan oleh Sa'd ibn al-Ash saudara sepupu Usman. Namun Sa'd hanya setahun memimpin karena digantikan oleh Al-Walid ibn Uqbah yang juga masih saudara seibu khalifah. Ternyata Walid ini berperangai buruk dan tidak mencerminkan teladan seorang pejabat.³⁸

Kebijaksanaan seperti ini menimbulkan implikasi yang luas dikalangan umat islam, pengangkatan gubernur berdasarkan nepotisme menimbulkan lahirnya gerakan oposisi. Tokoh sahabat yang terkenal sebagai pengkritik kebijaksanaan Usman adalah Abu Dzar al-Ghifari, dia menentang Usman terutama karena nepotisme dan kesenjangan ekonomi yang terjadi dalam pemerintahannya.³⁹

Pada masa khalifah Ali ibn Abi Thalib hal pertama yang dilakukan adalah memberhentikan gubernur-gubernur yang diangkat Usman sebelumnya dan menarik kembali untuk Negara tanah yang telah dibagi-bagi Usman kepada kerabatnya. Ali mengangkat Usman ibn Junaif menjadi gubernur bashrah menggantikan Abdullah ibn Amir, Umar ibn Shihab gubernur kufah menggantikan Sa'd ib Al-ash, Ubaidillah ibn Abbas gubernur Yaman, Qais ibn Sa'd gubernur Mesir, Abdullah ibn Sa'd ibn Abi Sarh dan Sahl ibn Junaif gubernur Syam. Gubernur-gubernur baru tidak dengan mulus menggantikan pejabat lama, meskipun sebagian besar mereka diterima di daerah, tidak jarang pula ada yang menolaknya, bahkan serta merta Mu'awiyah gubernur Syam masa Usman mengusir Sahl.

Menurut Al-Mawardi, gubernur tidak dipilih oleh rakyat. Tetapi diangkat oleh kepala negara (khalifah). Imam al Mawardi dalam kitabnya, *Al Ahkam As Sulthaniyah*, membagi gubernur menjadi dua. Pertama, gubernur yang diangkat dengan kewenangan khusus (*imarah 'ala as-shalat*). Kedua, gubernur

³⁸Ibid, 71.

³⁹Ibid, 73.

dengan kewenangan secara umum mencakup seluruh perkara (*imârah 'alâ as-shalat wal kharaj*). Menurut Al Mawardi, syarat untuk menjadi gubernur tidak jauh berbeda dengan syarat yang ditetapkan untuk menjadi wakil khalifah (*muawin tafwidh*). Sementara Muawin syaratnya sama dengan syarat menjadi Khalifah. Jadi secara umum syarat menjadi gubernur sama dengan syarat menjadi kepala negara. Perbedaannya hanya pada kekuasaan gubernur lebih sempit dibandingkan kekuasaan muawin tafwidh). Baik Gubernur Umum maupun Gubernur Khusus keduanya tidak boleh dijabat oleh orang kafir dan budak (bukan orang merdeka).⁴⁰

Mengenai pemilihan Gubernur. Dalam Islam, Gubernur (*Wali*) bukanlah hasil pilihan rakyat, melainkan diangkat oleh Khalifah. Dalam kitab-kitab hadits dan juga sirah dapat dibuktikan bahwa gubernur-gubernur dalam propinsi-propinsi pemerintahan Islam dulu, selalu diangkat oleh Rasulullah SAW sebagai kepala negara. Misalnya Muadz bin Jabal yang diangkat sebagai gubernur propinsi Yaman. Juga Ziyad bin Labid yang diangkat Rasulullah SAW sebagai gubernur propinsi Hadhramaut, serta Abu Musa Al-Asyari sebagai gubernur propinsi Zabid dan Aden. Jika diukur dengan timbangan Syariah Islam, pengangkatan gubernur itu hanyalah melalui pengangkatan oleh khalifah bukan lewat cara pemilihan (pemilukada) oleh rakyat di propinsi yang bersangkutan, bukan pula melalui cara penetapan secara otomatis sebagai jabatan yang diwariskan secara turun temurun.⁴¹

Pada dasarnya para sahabat sudah menerapkan sistem demokrasi dalam memilih pejabat Negara atau wakilnya di daerah yang didasarkan pada profesionalitas dan kemampuan bukan atas dasar sistem turun-temurun.

⁴⁰ Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, 52.

⁴¹ M Shidiqq Al Jawi, *Monarki, Demokrasi, dan Khilafah*, Yogyakarta 10 Desember 2010, diakses 14 Januari 2014.

Analisis Sistem Demokrasi Atas Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

Penjelasan Pasal 18, Bab VI Undang-Undang Dasar 1945 menerangkan bahwa karena Negara Indonesia itu adalah suatu Negara kesatuan Indonesia tidak akan memiliki daerah di dalam lingkungannya yang juga berbentuk Negara. Daerah Indonesia dibagi menjadi daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi menjadi daerah yang lebih kecil, daerah tersebut bersifat otonom atau administratif belaka.⁴²

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membawa harapan terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal. Salah satu indikator terwujudnya harapan tersebut adalah adanya kewenangan DPRD sebagai representasi rakyat daerah dalam memilih dan memberhentikan Kepala Daerah. Pengaturan lebih rinci tentang pemilihan dan pemberhentian Kepala Daerah dapat dilihat dalam peraturan pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang tatacara pemilihan, pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah dan wakil kepala daerah.⁴³

Pemilihan kepala daerah secara demokratis juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal ini daerah telah diberi hak dan kewenangan untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat, sebagaimana termaktub dalam pasal 21 (b) yang menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak memilih pemimpin daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersama, sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilakukan secara

⁴² CST Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta, Bumi Aksara, 2008), 141.

⁴³ Abdul Gafar Karim, *Persoalan Otonomi daerah Di Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003), 192.

demokratis berdasarkan asas langsung, umum, jujur, adil, bebas, dan rahasia pilkada dilakukan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.⁴⁴

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku sejak 15 Oktober 2004 dan menggantikan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung mempunyai landasan hukum yang pasti. Ketentuan pasal 56 sampai 119 mengatur pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ketentuan pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang tersebut menandakan adanya perubahan demokratisasi politik lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pasal 21(b) telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung sesuai keinginan dan partisipasi masyarakat.⁴⁵

Menurut Radian Salman, mengatakan bahwa setidaknya terdapat tiga alasan penting pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung antara lain:

- a. Akuntabilitas kepala daerah.
- b. Kualitas pelayanan publik yang berorientasi pada pelayanan masyarakat.
- c. Sistem pertanggungjawaban yang tidak saja kepada DPRD tetapi juga kepada masyarakat.⁴⁶

Sementara dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengatur terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur

⁴⁴ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: kajian politik dan hukum*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2007), 300.

⁴⁵ Pasal 21(b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

⁴⁶ Radian Salman, *Politikasi Birokrasi dan Keuangan Daerah*, Harian Kompas Jum'at 4 februari 2005.

Yogyakarta, untuk menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta harus bertahta sebagai Sultan dan Adipati Paku Alam, hal ini termuat dalam Pasal 18 (c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.⁴⁷ Selain itu dalam persyaratan untuk menjadi Gubernur Sultan dan Paku Alam tidak dibolehkan menjadi anggota partai politik.⁴⁸

Heru Wahyukismoyo, salah satu dosen di Yogyakarta yang sekaligus seorang abdi dalem kraton berpendapat, Yogyakarta “istimewa” karena tiga faktor, yaitu:

1. Sejarah pembentukannya yang merupakan gabungan dari dua kerajaan.
2. Pelaksanaan pemerintahannya menganut sistem demokrasi budaya, yaitu DPRD dan lembaga adat dan budaya (yaitu kesultanan dan pakualaman).
3. Kepala pemerintahannya menganut sistem dwi tunggal yaitu Sultan dan Pakualam.⁴⁹

Sedangkan keistimewaan Yogyakarta menurut Tim JIP Fisipol UGM mencakup:

1. Tata cara pemilihan atau pemberhentian jabatan gubernur dan/atau wakil gubernur.
2. Penetapan kelembagaan pemerintah daerah provinsi.
3. Bidang kebudayaan.
4. Bidang pertanian dan penataan ruang.⁵⁰

Penutup

Dari pemaparan dan data-data pada bab-bab terdahulu dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

⁴⁷ Pasal 18 (c) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2004 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴⁸ Ibid, Pasal 18 (n).

⁴⁹ Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali Pemikiran Sultan Hamengkubuwono IX*, (Yogyakarta, Dharma Karyadhika Publisher, 2008), 50-51.

⁵⁰ Pasal 7 draft RUUK DIY versi Tim JIP Fisipol UGM, dalam *Monograph on Politics and Government* Vol. 2 Nomor 1 tahun 2008, 92.

Mengenai pemilihan Gubernur dalam tinjauan *fiqh siyâsah*, Gubernur bukanlah hasil pilihan rakyat, melainkan diangkat oleh Khalifah. Dalam sejarah yang berkembang bahwa gubernur-gubernur dalam provinsi-provinsi pemerintahan Islam dahulu, selalu diangkat oleh Rasulullah SAW sebagai kepala negara. Misalnya Muadz bin Jabal yang diangkat sebagai gubernur *provinsi* Yaman. Juga Ziyad bin Labid yang diangkat Rasulullah SAW sebagai gubernur *provinsi* Hadhramaut, serta Abu Musa Al-Asyari sebagai gubernur *provinsi* Zabid dan Aden.

Diukur dengan timbangan Syariah Islam, pengangkatan gubernur itu hanyalah melalui pengangkatan oleh khalifah bukan lewat cara pemilihan (pemilukada) oleh rakyat di provinsi yang bersangkutan, bukan pula melalui cara penetapan secara otomatis sebagai jabatan yang diwariskan secara turun temurun.

Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan syarat bahwasanya yang menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta harus bertahta sebagai Sultan dan Adipati Paku Alam. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengatur terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta, untuk menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta harus bertahta sebagai Sultan dan Adipati Paku Alam, hal ini termuat dalam Pasal 18 (c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

Selain itu dalam persyaratan untuk menjadi Gubernur Sultan dan Paku Alam tidak dibolehkan menjadi anggota partai politik. Penetapan Sultan dan Paku Alam dimaksudkan untuk penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat-istiadat dan budaya antar masyarakat daerah yang berbeda-beda. pemberlakuan Undang-Undang ini bertujuan untuk melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan

Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Daftar Pustaka

- Adib, Muhammad. Bulletin Amanah Online 18 agustus 2012, *Administrasi Pemerintahan Umar*, diakses 23 agustus 2012.
- Ali, Muhammad. *Al Qur'an Terjemah dan Tafsir*. Jakarta: Darul Kutubil Islamiyah, 1986.
- Bukhari (al). *Shahih Bukhari*, Kitab: *Jum'at*, Bab: *Shalat Jum'at di Desa dan Kota*, Nomor, 844.
- Departemen Agama Republik Indonesia. *Al-Qur'an dan Terjemah*. Surabaya: Mahkota, 1989.
- Falaakh, Mohammad Fajrul. "Monarki Yogya" *Inkonstitusional?*, Kompas, Rabu, 1 Desember 2010.
- Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Bogor, Ghalia Indonesia, 2007.
- Gaffar, Janedjri M. *Demokrasi Konstitusional; Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Gloria Samantha, Sumber: Kompas, pelbagai sumber, Selasa, 04 September 2012, Pukul 13:00 WIB
- Government* Vol. 2 Nomor 1 tahun 2008.
- Ibnu Taimiyah. *Siyâsah Syar'iyah: Etika Politik Islam*, terj. Rofi' Munawar, Surabaya: Risalah Gusti, 1999.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyâsah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.
- Jawi (Al), M Shidiq. *Monarki, Demokrasi, dan Khilafah*. Yogyakarta 10 Desember 2010, diakses 14 Januari 2014.
- Kansil, CST. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta, Bumi Aksara, 2008.
- Karim, Abdul Gafar. *Persoalan Otonomi daerah Di Indonesia*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003.

- Madjid, Nurcholish. *Islam Doktrin dan Peradaban*. Jakarta: Paramadina, 1992.
- Mawardi (al-), Imam. *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*. terj. Fadli Bahri Jakarta: Darul Falah, 2006.
- Noer, Deliar. *Islam dan Politik*. Jakarta, Yayasan Risalah, 2003.
- Novita~Nahdiah's blog.htm/30/10/2011/mengarungi_sejarah_keemasan_daulah_islam_hingga_keruntuhannya/, diakses 15 november 2012.
- Pasal 18 ayat UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Pasal 7 draft RUUK DIY versi Tim JIP Fisipol UGM, dalam *Monograph on Politics and*
- Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Poerwokoesoemo, Soedarisman. *Daerah Istimewa YOGYAKARTA*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1984.
- Rozak, Abdul, dkk. *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta, IRE Press, 2003.
- Salim, Abdul Mun'im. *Fiqh Siyâsah : konsepsi kekuasaan politik dalam Al-Qur'an*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994.
- Salman, Radian. *Politisasi Birokrasi dan Keuangan Daerah*. Harian Kompas Jum'at 4 februari 2005.
- Tutik, Titik Triwulan. *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Perspektif Islam*. PARAMEDIA, Vol.6. No.4 Oktober 2005.
- . *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Wahyukismoyo, Heru. *Merajut Kembali Pemikiran Sultan Hamengkubuwono IX*. Yogyakarta, Dharma Karyadhika Publisher, 2008.
- <http://ads6.kompasads.com/> Ihkwan Mansur Situmeang/12/04/2012/Penetapan Hamengku Buwono dan Paku Alan "jumeneng" Sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta.

<http://hizbut-tahrir.or.id>

www.antaraneews.com// Pemerintah Berupaya Tempatkan Sultan di Posisi Terhormat. 2011, Diakses 7 Desember 2013.

www.politik.kompasiana.com// Sidang Paripurna DPRD DIY: SBY: Sumber Masalah Yogyakarta. 2010. diakses tanggal 7 Desember 2012

www.politik.kompasiana.com// Sidang Paripurna DPRD DIY: SBY: Sumber Masalah Yogyakarta. 2010, Diakses 7 Desember 2013.

www.tempointeraktif.com// Inilah Keistimewaan Yogyakarta Versi Baru. 2010. Diakses 7 Desember 2012.

www.tribunnews.com// Mengapa Maoyoritas Warga Yogya Menginginkan Penetapan?, 2010, diakses 25 Desember 2013.