

## BAB IV

### PENETAPAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* DAN SISTEM DEMOKRASI

#### A. Analisis *Fiqh Siyāsh* 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.<sup>1</sup>

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*".<sup>2</sup>

Menurut Ibnu Khaldun, seorang penguasa pasti akan digoda dengan keinginan-keinginan supaya anaknya mempunyai harta maka diberikannya kesempatan kepada anaknya untuk berbisnis dengan kemudahan

---

<sup>1</sup> Abdul Mun'im Salim, *Fiqh Siyāsh : konsepsi kekuasaan politik dalam Al-Qur'an*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994), 303.

<sup>2</sup> Ibnu Taimiyah, *Siyāsh syar'iyah: etika politik islam*, penerjemah: Rofi' Munawar, (Surabaya: risalah gusti, 1999), 4.

dibandingkan dengan kesempatan yang diberikan kepada orang lain, hal seperti itu juga diberikan kepada saudara-saudaranya oleh karena itu bisa menimbulkan kolusi dan nepotisme.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>3</sup> Deliar Noer, *Islam dan Politik*, (Jakarta, Yayasan Risalah, 2003), 206.

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

dilambangkan dalam usaha untuk melembagakan kepemimpinan puncak yang tidak bersifat warisan.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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 perluasaan 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 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.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Nurcholish Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban*, (Jakarta: Paramadina, 1992), 114.

<sup>6</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 58.

<sup>7</sup> *Ibid*, 71.

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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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

---

<sup>8</sup>*Ibid*, 73.

<sup>9</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*

dengan kewenangan khusus (*imarah 'ala as-shalat*). Kedua, gubernur dengan kewenangan secara umum mencakup seluruh perkara (*imārah 'alā 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).<sup>10</sup>

Mengenai pemilihan Gubernur. Dalam Islam, Gubernur (*Walī*) 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,

---

<sup>10</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, 52.

bukan pula melalui cara penetapan secara otomatis sebagai jabatan yang diwariskan secara turun temurun.<sup>11</sup>

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.

## **B. 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.<sup>12</sup>

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

---

<sup>11</sup> M Shidiqq Al Jawi, *Monarki, Demokrasi, dan Khilafah*, Yogyakarta 10 Desember 2010, diakses 14 Januari 2014.

<sup>12</sup> CST Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta, Bumi Aksara, 2008), 141.

peraturan pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang tatacara pemilihan, pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah dan wakil kepala daerah.<sup>13</sup>

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 demokratis berdasarkan asas langsung, umum, jujur, adil, bebas, dan rahasia pilkada dilakukan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.<sup>14</sup>

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

---

<sup>13</sup> Abdul Gafar Karim, *Persoalan Otonomi daerah Di Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003),192.

<sup>14</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: kajian politik dan hukum*, (Bogor, Ghalia Indonesia,2007), 300.

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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

Sementara 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

---

<sup>15</sup>Pasal 21(b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

<sup>16</sup> Radian Salman, *Politisasi Birokrasi dan Keuangan Daerah*, Harian Kompas Jum'at 4 februari 2005.

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.<sup>17</sup> Selain itu dalam persyaratan untuk menjadi Gubernur Sultan dan Paku Alam tidak dibolehkan menjadi anggota partai politik.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

Sedangkan keistimewaan Yogyakarta menurut Tim JIP Fisipol UGM mencakup:

---

<sup>17</sup> Pasal 18 (c) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2004 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

<sup>18</sup> Ibid, Pasal 18 (n).

<sup>19</sup> Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali Pemikiran Sultan Hamengkubuwono IX*, (Yogyakarta, Dharma Karyadhika Publisher, 2008), 50-51.

1. Tata cara pemilihan atau pemberhentian jabatan gubernur dan/atau wakil gubernur.
2. Penetapan kelembagaan pemerintah daerah provinsi.
3. Bidang kebudayaan.
4. Bidang pertanahan dan penataan ruang.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Pasal 7 draft RUUK DIY versi Tim JIP Fisipol UGM, dalam *Monograph on Politics and Government* Vol. 2 Nomor 1 tahun 2008, hal. 92.