

BAB III

URGENSI PASAL 16 DAN 18 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DIY DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA

A. Gubernur dan Wakil Gubernur DIY Dilarang Turut Serta Dalam Perusahaan dan Berpartai Politik Menurut UU Nomor 13 Tahun 2012

Pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur seluruh Daerah di Indonesia, mempunyai aturan-aturan tentang penyelenggaraan pemerintah, struktur, dan pengangkatan kepala daerahnya. Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah ditentukan oleh pemerintah pusat untuk mengatur daerah-daerahnya.

Indonesia memiliki daerah-daerah yang diberikan wewenang sendiri untuk mengatur jalannya pemerintahan di daerah masing-masing, sehingga terkadang ada beberapa daerah yang mempunyai perbedaan dengan sistem pemerintahan di daerahnya baik itu meliputi tentang sistem tata ruang penataan daerah, sistem pemilihan kepala daerah, serta peraturan-peraturan daerah, dan kebijakannya.

Daerah yang mempunyai perbedaan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah biasanya mempunyai Undang-Undang sendiri yang mengatur tentang perbedaannya dengan daerah lainnya.

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

Dalam undang-undang tersebut telah diatur sistem pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur spesifik tentang sistem pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, sistem tata ruang, sistem kelembagaan, kebudayaan serta sistem pertanahannya. Hal ini jelas tidak sama dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur secara umum tentang semua sistem pemerintahan di daerah di Indonesia.

Esensi dari yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai keistimewaan yang diakui oleh pemerintah pusat. Bentuk pengakuan dari pemerintah pusat ini dapat dilihat dari pembentukan Undang-Undang 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang cukup alot dan memakan waktu cukup lama dalam pembahasannya.

Banyak pihak yang menentang pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang diangkat dari keturunan Sultan Hamengku Buwono dan juga dari Paduka Paku Alam. Sebagian yang kontra

terhadap keistimewaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta ini menganggap bahwa adanya sebuah kekuasaan yang berbentuk monarki.⁸⁸

Setelah melewati pembahasan yang cukup memakan waktu dan dengan cara yang cukup alot, akhirnya pemerintah pusat mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini menunjukkan bahwa memang pemerintah pusat masih mengakui keistimewaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta ini sebagai warisan kebudayaan yang harus dipertahankan.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tetap seperti dahulu yang berdasarkan pada penetapan yang diambil dari keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono untuk Gubernur, dan keturunan Paduka Paku Alam untuk jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan bentuk baru dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.

Mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta semenjak dinyatakan menggabungkan diri dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia telah diakui oleh Presiden Soekarno sebagai daerah istimewa, karena berbasis kerajaan. Alasan lain Daerah

⁸⁸ <http://www.jogjatrip.com/id/193/pura-pakualaman>

Istimewa Yogyakarta tetap dianggap istimewa sampai sekarang karena daerah istimewa berdasarkan hak asal-usul.

Peraturan tentang pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sejak dulu telah ditetapkan berbeda dengan daerah-daerah provinsi lain yang ada di Indonesia. Bentuk peraturan yang mengatur khusus tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta pertama ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Aturan itu dikhususkan dan diberikan untuk mengatur tentang pertanahan, pemerintahan, tata kota Daerah Istimewa Yogyakarta. Kemudian terjadi penyempurnaan atau pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950.

Meskipun demikian di dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 ditegaskan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang:

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan kepada diri sendiri, anggota keluarga, atau kroni, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara atau golongan masyarakat tertentu;
- b. turut serta dalam perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/milik daerah, atau dalam yayasan bidang apa pun;
- c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan kepada dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;

- d. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, atau menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- e. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam perkara di pengadilan;
- f. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- g. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya atau sebagai anggota DPRD DIY sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam rapat Kerja Komisi II DPR RI memberikan pandangan mini Fraksi terhadap RUU Keistimewaan DIY, Fraksi PPP berpandangan sebagai berikut.⁸⁹ “Dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, transparan, efektif, bersih dan berwibawa. Rancangan Undang-Undang ini selain memberikan keistimewaan kepada Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Pakualam yang ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, juga memberikan kewajiban kepada Gubernur untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, kepada DPRD setiap akhir tahun dan akhir masa jabatan yang juga di informasinya disebarluaskan kepada masyarakat. Hal ini menunjukkan semangat penyelenggaraan keistimewaan DIY tetap mempedomani prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bahkan dalam pasal 16 mengenai larangan, sudah ditetapkan berbagai ketentuan yang menjadi rambu-

⁸⁹ Lihat dalam Risalah Rapat Kerja Komisi II DPR RI Rancangan UU Dengan Keistimewaan DIY Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negeri dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan dan Reforma Agraria, 28 Agustus 2012.

rambu agar Gubernur dan Wakil Gubernur benar-benar dapat mencurahkan seluruh waktu, pikiran dan tenaganya untuk kepentingan rakyat Yogyakarta, diantaranya tidak melakukan KKN, tidak turut serta dalam suatu perusahaan, rangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya dan juga dilarang untuk menyalahgunakan wewenang dan lain-lain.”⁹⁰

Selain hal tersebut, dalam Pasal 18 ayat 1(n) Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidak boleh lagi menjadi anggota parpol agar dapat lebih dekat dengan rakyat, karena Sultan dan Paku Alam sudah ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DI Yogyakarta dan supaya dapat lebih mengayomi rakyatnya. Kekhususan untuk Yogyakarta itu bahwa gubernurnya tidak boleh menjadi anggota parpol karena melekat pada institusi kesultanan. Jika melihat perspektif demokrasi, setiap warga negara berhak menjadi anggota salah satu partai politik. Namun tidak memungkiri dengan keistimewaan sistem penetapan yang diberikan kepada Yogyakarta dibutuhkan perlakuan khusus bagi kepala daerahnya. Dengan tidak tergabung dalam partai politik, maka tidak ada partai yang bisa mengklaim bahwa sang pemimpin itu kadernya.⁹¹

Kerabat Keraton Yogyakarta yang juga adik tiri Gubernur DIY Sri Sultan HB X, Gusti Bendoro Pangeran Haryo Prabukusumo, menyesalkan adanya klausul dalam Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang larangan Sultan terlibat dalam partai politik.

⁹⁰ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung, Nusa Media, 2013, hal. 185

⁹¹ <http://m.detik.com/sepakbola/berita/1999860/ini-alasan-sultan-hamengkubuwono-x-dan-paku-alam-dilarang-berpolitik>

Setiap warga negara berhak untuk berpolitik dan itu dilindungi undang-undang. Sultan HB X merupakan kader Partai Golkar tapi buktinya dia sosok yang terbuka dan memberikan kesempatan serta perlakuan yang sama terhadap semua parpol. Prabu menyesalkan klausul dalam RUUK sampai mengatur hak politik Sultan dan statusnya dalam partai politik. Hal tersebut itu malah menimbulkan kesan ada konflik kepentingan dengan RUU Keistimewaan DIY. Meski demikian, Prabu menghargai keputusan Sultan yang menyatakan bersedia mengundurkan diri dari parpol. Karena Sultan pun sudah menyampaikan siap mengikuti aturan undang-undang. Semisal tidak ada aturan Sultan harus non partisan, pun tidak ada yang perlu ditakutkan. Sultan menilai bentuk larangan masuk dalam parpol itu bukan sebagai indikasi ada pihak lain yang berupaya menghalanginya berkiprah dalam jenjang politik nasional, seperti Pemilu 2014. Sultan pilih berpikir positif. Jadi alasannya, agar saya menjadi bagian milik seluruh masyarakat. Tim asistensi RUUK DIY sendiri membantah dalam pasal yang dirumuskan di RUUK ada larangan berpolitik bagi Gubernur DI Yogyakarta yang juga Raja Keraton Yogyakarta Sultan. Di dalam Undang Undang (UU) keistimewaan itu tidak ada kata-kata dilarang berpolitik. Yang ada hanya pada waktu Sultan yang otomatis Gubernur dia tidak berpolitik.⁹²

Ketua DPP Golkar Firman Subagyo kurang senang dengan aturan baru di RUUK DIY yang melarang Gubernur DIY berpolitik. Aturan ini dianggap diskriminatif. Namanya politik itu menjadi hak konstitusi setiap WNI,

⁹² <http://m.tempo.co/read/news/2012/08/30/058426336/Kerabat-Sesalkan-Larangan-Sultan-Berpolitik>

jangankan gubernur, presiden saja boleh berpolitik. Sekarang yang namanya UU itu, apakah Pilkada, dan lain-lain syaratnya adalah didukung oleh parpol, artinya bahwa di dalam konstitusi tidak boleh dilarang dalam bentuk peraturan UU apapun, karena berpartai politik adalah kan institusi seseorang, kalau itu dilakukan berarti melanggar hak asasi manusia. Harusnya kalau ingin melarang gubernur berpolitik, maka presiden juga harus dilarang berpolitik. Kalau itu argumentasinya kenapa hanya Sultan. Kalau begitu seharusnya semua jabatan tertinggi tidak boleh diberikan ke elit parpol. Kenapa Sultan Yogya saja yang dibatasi, kenapa Kesultanan lain boleh, sekarang banyak Kesultanan, Surakarta yang boleh masuk dalam Parpol, dari Partai Demokrat ada, PDIP ada, kalau setiap Sultan tidak boleh berpolitik demokrasi kita tumpul. Sekarang adalah larangan orang masuk ke parpol apakah substansial, karena itu melarang hak seseorang secara konstitusi, tidak ada dalam UUD yang melarang warga negaranya berserikat.⁹³

Selain itu salah satu persyaratan untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY antara lain bukan sebagai anggota partai politik dan calon harus membuat surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik. Persyaratan bagi calon kepala daerah lainnya (di luar DIY) tidak ada larangan tersebut, mungkin hal ini dimaksudkan agar Gubernur dan Wakil Gubernur dalam mengemban amanah memimpin DIY tidak membeda-bedakan

⁹³ <http://news.detik.com/berita/2000165/politisi-golkar-melarang-sultan-berpolitik-ruuk-diy-diskriminatif>

masyarakat yang dilayani ataupun terjadi *conflict of interest* dengan kepentingan partainya.⁹⁴

B. Larangan Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY Dalam Pasal 16 dan 18 UU Nomor 13 Tahun 2012 Menurut UUD 1945

Pengisian jabatan Gubernur DIY bersumber dari Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang dipimpin Sultan Hamengku Buwono. Wakil Gubernur DIY bersumber dari Kadipaten Pakualam yang dipimpin Adipati Paku Alam. Ada beberapa pasal krusial, absurd, dan kontroversial dalam UUK DIY. Penetapan kepala daerah harus mengikuti persyaratan. Ditambah kepala daerah di Yogyakarta dilarang bergabung ke partai politik. Bukan hanya itu, peraturan UUK DIY tidak hanya melarang Sri Sultan Hamengku Buwono menjadi kader partai politik, tetapi dia juga dilarang berprofesi sebagai advokat, menjadi komisioner BUMN maupun BUMD. Kepemilikan yayasan dalam bidang apa pun tidak boleh. Larangan gubernur dan wakil gubernur tercantum dalam Pasal 16 dan tentang Pemerintah Daerah DIY, Bab V tentang Bentuk dan Susunan Pemerintahan. Gubernur dan Wakil Gubernur Sri Sultan tidak boleh berparpol karena milik masyarakat DIY dan agar tak tersekat kelompok politik tertentu, sehingga sepenuhnya mengabdikan bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat DIY.

UUK DIY yang mensyaratkan Sultan dan Paku Alam tidak boleh menjadi anggota partai tentu merupakan kesesatan demokrasi karena

⁹⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 160.

melupakan nilai-nilai historis. Kalau menelisik sejarah atau rekam jejak Sri Sultan Hemengku Buwono IX, misalnya, tak lepas dari politik. Partai menjadi bagian yang tak terpisahkan dari aktivitas politik pada waktu itu. Dia menjadi lakon politik “wakil presiden” sekaligus Sultan Yogyakarta dan pada akhir hidupnya ditetapkan sebagai pahlawan nasional, namun tetap dicintai rakyatnya dan mampu berdiri di atas semua golongan.⁹⁵

Tentu hal ini melanggar UUD 1945 dan HAM dan diskriminatif karena jabatan presiden/gubernur/bupati adalah jabatan politik. Hampir seluruh gubernur dan bupati maupun presiden adalah anggota, pengurus, dewan pembina, dan ketua umum partai politik. Semua warga negara berhak memilih dan dipilih dan berhak berpartisipasi dalam politik. Itu dijamin undang-undang. Jelas, ini melanggar konstitusi.

Demokrasi baru bisa dikatakan berjalan baik jika dalam negara tersebut terdapat institusi-institusi politik yang dibutuhkan demokrasi, seperti (1) para pejabat publik yang dipilih maupun ditetapkan lewat konsensus (permusyawaratan), (2) kebebasan berpendapat, (3) sumber informasi alternatif (informasi tidak dimonopoli negara), (4) otonomi asosiasional, dan (5) hak kewarganegaraan yang inklusif berpartisipasi dalam politik, termasuk hak dipilih dan memilih.⁹⁶

⁹⁵ Pangi Syarwi, *Mengebiri Hak Politik Sultan, Kepala Departemen Politik dan Pemerintahan PP KAMMI dan Analisis pada Program Pascasarjana (PPs) Fisip Universitas Indonesia*, <http://infokammi.blogspot.co.id/2012/09/mengebiri-hak-politik-sultan.html>

⁹⁶ Ivan Doherty, *Demokrasi Kehilangan Keseimbangannya Masyarakat Sipil Tidak Dapat Menggantian Partai Politik*, National Democratic Institute (NDI), Jakarta, 2014, hlm. 6.

Jika memang itu yang menjadi alasan Sri Sultan dan Pakualam tidak boleh berpolitik, harus juga ada aturan ke depannya pejabat negara seperti presiden, gubernur, wali kota/bupati tak boleh dan harus keluar dari pengurus partai. Logika sederhananya, bukankah setiap warga negara mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum, baik hak maupun kewajibannya. Terlebih jika, menteri dan presiden tidak boleh menjadi ketua umum partai dan pembina partai politik sebab presiden dan menteri adalah seorang pemimpin yang diberi amanah. Mereka harus fokus untuk mengurus rakyat dan mengakomodasi seluruh kehendak rakyat. Apalagi begitu seseorang menjadi presiden, dia tak lagi milik satu partai, golongan, atau faksi. Dia sudah menjadi milik umum dan berdiri di atas semua kelompok. Apa bedanya Sri Sultan Hamengku Buwono dengan gubernur, menteri, bupati, wali kota, yang sama-sama punya hak politik? Mengapa perlakuan UUK DIY berbeda terhadap Sri Sultan Hamengku Buwono? Sementara aturan itu tidak berlaku bagi presiden, menteri, bupati, wali kota, dan gubernur?⁹⁷

Menurut penulis, larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam Pasal 16 dan 18 UU Nomor 13 Tahun 2012 khususnya larangan turut serta dalam perusahaan dan sebagai anggota politik sebenarnya bertentangan dengan UUD 1945. Prinsip kebebasan atau kemerdekaan berserikat ditentukan dalam Pasal 28 UUD 1945 (pra reformasi) yang berbunyi, “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 28 asli ini sama sekali

⁹⁷

http://www.kompasiana.com/www.pangisyarwi.com/mengebiri-hak-politik-sultan_55176beb813311ac689de1b8

belum memberikan jaminan konstitusional secara tegas dan langsung, melainkan hanya menyatakan akan ditetapkan dengan undang-undang. Namun, setelah reformasi, melalui Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, jaminan konstitusional dimaksud tegas ditentukan dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Dengan demikian UUD 1945 secara langsung dan tegas memberikan jaminan kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi (*freedom of association*), kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*), dan kebebasan menyatakan pendapat (*freedom of expression*), tidak hanya bagi setiap warga negara Indonesia, tetapi juga bagi setiap orang yang artinya termasuk juga orang asing yang berada di Indonesia.

Setiap orang diberi hak untuk bebas membentuk atau ikut serta dalam keanggotaan atau pun menjadi pengurus organisasi dalam kehidupan bermasyarakat dalam wilayah negara Republik Indonesia. Untuk itu, kita tidak lagi memerlukan pengaturan oleh undang-undang untuk memastikan adanya kemerdekaan atau kebebasan bagi setiap orang itu untuk berorganisasi dalam wilayah negara Republik Indonesia. Hanya saja, bagaimana cara kebebasan itu digunakan, apa saja syarat-syarat dan prosedur pembentukan, pembinaan, penyelenggaraan kegiatan, pengawasan, dan pembubaran organisasi itu tentu masih harus diatur lebih rinci, yaitu dengan undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya. Karena itu, dipandang perlu untuk menyusun satu undang-undang baru, terutama untuk menggantikan undang-undang lama yang

disusun berdasarkan ketentuan UUD 1945 sebelum reformasi, yaitu UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.⁹⁸

Namun tentang adanya larangan dalam pasal 16 dan 18 UU No. 13 Tahun 2012 khususnya larangan Gubernur dan Wakil Gubernur turut serta dalam perusahaan dan bukan anggota partai politik dibolehkan karena mengingat bahwa adanya Otonomi Khusus di DIY. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 25 ditegaskan, “Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang diberlakukan pula “ketentuan khusus yang diatur dalam Undang-Undang lain”. Ketentuan dalam UU ini berlaku bagi DKI, NAD, PAPUA dan DIY sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-undang tersendiri.⁹⁹

⁹⁸ <http://jimlyschool.com/read/analisis/274/mengatur-kebebasan-berserikat-dalam-undangundang/>

⁹⁹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 149.