

BAB III

Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

A. Demokrasi Sebagai Pilar Untuk Menentukan Kepemimpinan Kepala Daerah Di Propinsi DIY

Demokrasi merupakan bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara yang dilaksanakan oleh perwakilan rakyat atau dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, sebagaimana yang dikutip dari Cambridge dictionary yang mendefinisikan demokrasi sebagai “...a sistem of government based on this belief, in which power is either held by elected representatives or directly by the people themselves”.⁸⁵ Sampai saat ini memang tidak ada definisi demokrasi yang bisa diterima secara universal. Namun prinsip-prinsip kesetaraan dan kebebasan berekspresi dapat menjadi identitas dari demokrasi itu sendiri. Salah satu pilar demokrasi adalah trias politica yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga lembaga, yakni lembaga eksekutif, lembaga yudikatif dan lembaga legislatif. Ketiga lembaga tersebut saling lepas (independen) dan berada dalam tingkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan *checks and*

⁸⁵ <https://kgsc.wordpress.com/demokrasi-dalam-konsep-dan-praktek/> diakses pada tanggal 19 maret 2016

balances dalam melaksanakan tugasnya. Ketiga jenis lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan eksekutif, lembaga-lembaga peradilan yang melaksanakan kekuasaan yudikatif, serta lembaga-lembaga perwakilan yang melaksanakan kewenangan legislatif.⁸⁶

Di dalam Pemilihan Umum paling tidak terdapat 2 (dua) bentuk demokrasi, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung merupakan suatu bentuk demokrasi dimana setiap rakyat memberikan suara atau pendapat dalam menentukan suatu keputusan. Kemudian demokrasi perwakilan adalah suatu kondisi di mana seluruh rakyat memilih wakil-wakilnya melalui pemilihan umum untuk menyampaikan pendapat dan mengambil keputusan bagi mereka. Namun dalam dunia modern, ketika ukuran sebuah negara tidak memungkinkan terlaksananya demokrasi secara langsung seperti yang pernah dipraktikkan oleh beberapa negara masa lampau, maka pemilihan wakil rakyat dan pejabat publik menjadi mekanisme utama di mana rakyat menjalankan kekuasaannya. Saat ini demokrasi makin diartikan sebagai hak pilih yang dimiliki semua rakyat secara umum. Oleh karena itu, pemilihan umum (pemilu) dianggap sebagai aspek populer dari demokrasi masa kini.⁸⁷

⁸⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah....Op.Cit, hlm. 62*

⁸⁷ <https://intanjuliana.wordpress.com/2013/04/01/konsep-dan-bentuk-pemerintahan-demokrasi-dalam-negara/> diakses pada tanggal 19 Maret 2016

B. Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Undang-Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dari segi historis yuridis dalam peraturan perundang-undangan tentang pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pasal 226 ayat (2) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menegaskan: Keistimewaan untuk propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa *penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan Undang-Undang ini.*” Penjelasan pasal 122 Undang-Undang No.22 Tahun 1999 berbunyi:”...pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaanya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini”.⁸⁸

Didalam Undang-Undang no 32 tahun 2004 pasal 225 ditegaskan, “daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-undang yang diberlakukan pula ketentuan-ketentuan khusus yang diatur dalam Undang-undang lain. Ketentuan dalam Undang-undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah khusus

⁸⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI kajian terhadap daerah istimewa, daerah khusus dan otonomi khusus*, cet. Pertama, Nusamedia, Bandung, 2014. Hlm. 149

Ibukota Jakarta, provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-undang tersendiri.⁸⁹

Di Provinsi DIY belum ada Undang-Undang yang mengatur secara khusus tentang keistimewaan DIY. Undang-Undang No. 3 tahun 1950 yang menjadi dasar pembentukan DIY dalam konteks Negara kesatuan RI hanya menegaskan bahwa daerah Kasultanan Yogyakarta dan Paku alaman menjadi *Daerah Istimewa Yogyakarta dan setingkat propinsi* (pasal 1 ayat (1) dan (2)). Kecuali mengukuhkan nama dan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, Undang-Undang No.3 Tahun 1950 juga menetapkan organ-organ daerah dan urusan yang diserahkan kepada Pemerintah DIY sesuai dengan isi pasal 23 dan pasal 24 Undang-Undang No.22 Tahun 1948. Melalui Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 yang kemudian diubah dan ditambah dengan Undang-undang No. 19 Tahun 1950 dan terakhir dengan Undang-Undang No.9 Tahun 1955, telah ditetapkan urusan rumah tangga daerah. Jadi, Undang-Undang No.3 tahun 1950 beserta Undang-undang perubahannya belum mengatur mekanisme pengisian jabatan kepala daerahnya. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah justru diatur di Undang-Undang Pemerintahan Daerahnya, yakni Undang-undang No. 22 Tahun 1948; Undang-undang No 1 tahun 1957; Undang-Undang no 18 Tahun 1965; Undang-Undang No. 5 Tahun 1974,

⁸⁹ *Ibid.*,

Undang-Undang No.22 Tahun 1999; dan terakhir dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.⁹⁰

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY (sebelum lahirnya UU No.13 Tahun 2012) masih mengacu pada Undang-Undang no 32 Tahun 2004, yakni dengan pengangkatan. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 pasal 122 maupun Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sudah menegaskan, bahwa calon Gubernur mempertimbangkan dari keturunan Sultan Yogyakarta dan calon wakil Gubernur dengan mempertimbangkan dari keturunan paku alam. Dengan demikian calon untuk posisi Gubernur ataupun wakil gubernur DIY sudah diatur secara istimewa oleh Undang-Undang. Maka jelas bahwa pengisian jabatan tersebut yaitu Gubernur mempertimbangkan keturunan dari Kasultanan Yogyakarta dan wakil gubernur mempertimbangkan dari keturunan kadipaten Pakualaman.⁹¹

Persoalan yuridis yang muncul apabila Sri Sultan HB X ditetapkan lagi sebagai Gubernur dan Paku Alaman ke VIII menjadi Wakil Gubernur. Karena berdasarkan pada Pasal 266 ayat (2) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 telah menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-undang ini. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan DIY sebagai bagian dari satu kesatuan NKRI juga terikat pada norma-norma yang ada di Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang membatasi setiap warganya dapat menjadi kepala

⁹⁰ *Ibid.*,

⁹¹ *Ibid.*,

daerah hanya dalam dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama (Pasal 58 huruf o).⁹²

Permasalahan hukum yang muncul ketika Undang-undang No.32 Tahun 2004 mengatur sedemikian rupa terkait habisnya masa jabatan kepala daerah di DIY adalah tidak adanya dasar argumentasi ketika pengisian jabatan tersebut di perpanjang melebihi batas waktu yang diatur dalam norma yang ada di Undang-Undang No.32 Tahun 2004, kemudian yang menjadi polemik adalah karena di DIY sendiri tidak menggunakan mekanisme pemilihan umum maka untuk menentukan masa jabatan tidak terikat pada Undang-Undang namun tergantung pada '*political will*' presiden.⁹³

Ketika Sri Sultan Haengku Buwono X sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Gubernur DIY sudah mengakhiri masa jabatan yang kedua kalinya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY pada bulan Oktober 2008, kemudian presiden memperpanjang masa jabata tersebut selama 3 (tiga) tahun terakhir pada bulan Oktober 2011.⁹⁴

Dalam kaitannya dengan perpanjangan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang ditentukan dengan keputusan presiden dengan masa jabatan yang tidak pasti tersebut tentulah menimbulkan ketidakpastian hukum karena didasarkan pada *freis ermessen* Presiden. Untuk itu, adanya kepastian hukum yang ditentukan dalam Undang-Undang sangat

⁹² *Ibid.*,

⁹³ *Ibid.*,

⁹⁴ Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 86/P Tahun 2008 Tentang masa Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama 3 tahun *dikutip dari* Ni'matul Huda, *Desinralisasi Asimetris.....Ibid.*, hlm. 151-152

diharapkan oleh masyarakat Yogyakarta agar supaya segera mendapat kejelasan tentang status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.⁹⁵

C. Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sesudah Undang-Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan tinjauan yuridis Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 18 di atas dapat dikatakan bahwa bentuk mekanisme pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan oleh DPRD DIY dan diangkat oleh Presiden, bukan dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana propinsi-propinsi lain dengan ketentuan-ketentuan sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tersebut. Mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur secara ringkas diawali dengan pengajuan calon Gubernur dan Wakil Gubernur dari Sultan dan Paku Alam yang bertahta oleh Kasultanan dan Kadipaten. Saat mengajukan calon, Kasultanan dan Kadipaten menyerahkan surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawadenan Hageng Panitrapura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pengahageng Kawadenan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman.⁹⁶

⁹⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris.....Loc.cit*

⁹⁶ *Kawadenan Hageng Kasentanan dipimpin oleh Pengahageng yang bertanggungjawab langsung kepada K.G.P.A.A. Paku Alam. Tugasnya berhubungan dengan terlaksana kebijakan K.G.P.A.A. Paku Alam baik di dalam maupun di luar Puro. Lihat Kitab Wardasari Sistem Budaya KadipatenPakuAlaman Yogyakarta, (Yogyakarta:TrahPakuAlaman Hudyana), hlm. 40.*

Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Pasal 7 ayat (2) UU No 13 Tahun 2012 dinyatakan bahwa salah satu kewenangan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.⁹⁷ Adapun persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur di DIY sebagaimana disebutkan dalam pasal 18, memiliki kekhasan atau kekhususan yang sama sekali berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yakni calon bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Persyaratan ini menarik karena calon harus bertahta sebagai Sultan (Gubernur) dan Adipati (Wakil Gubernur), yang dibuktikan dengan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertahta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertahta di Kadipaten.⁹⁸

Selanjutnya pada bagian ini dijelaskan terkait dengan mekanisme penetapan calon gubernur dan wakil gubernur. Berdasarkan pada Pasal 24, Pasal 25 dan Pasal 26 sebagai berikut ini:

Pasal 24 :

- 1) DPRD DIY menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 7 (tujuh) yhari setelah diterimanya hasil penetapan dari Panitia

⁹⁷Lihat Pasal 7 ayat (2) UU No 13 Tahun 2012 tentang Daerah Keistimewaan Yogyakarta.

⁹⁸Ni'matul Huda, Daerah Istimewa Yogya.....Op.Cit, hlm 173-174

Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 ayat (4).

- 2) Visi, misi, dan program sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang daerah DIY dan perkembangan lingkungan strategis
- 3) Setelah penyampaian visi, misi, dan program sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.
- 4) Berdasarkan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur.
- 5) Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berdasarkan usulan menteri.
- 6) Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam.

Pasal 25 :

- 1) Masa Jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan.
- 2) Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pasal 26 :

- 1) Dalam hal Sultan Hamenku Buwono yang bertahta memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Sultran Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur.
- 2) Sebagai Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sekaligus melaksanakan tugas Wakil Gubernur sampai dengan dilantiknya Adip[ati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.
- 3) Sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Adipati Paku Alam yang bertahta sekaligus melaksanakan tugas Gubernur sampai dengan dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur.
- 4) Berdasarkan penetapan Sultan Hamengku⁷ Buwono yang bertahta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai

Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3), DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan.

- 5) Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (5).
- 6) Dalam hal Sultan Hamenku Buwono yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai Wakil Gubernur, Pemerintah mengangkat Pejabat Gubernur setelah mendapatkan pertimbangan Kasultanan dan Kadipaten sampai dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan/atau Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.
- 7) Pengangkatan Pejabat Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada Peraturan Daerah Istimewa No 1 tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, Dan Wewenang Gubernur Dan Wakil Gubernur maka diatur sebagai berikut:

BAB II PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR

Bagian Kesatu Persyaratan Pasal 3

- (1) Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat:
 - 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;
 - 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 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; dan
 - n. bukan sebagai anggota partai politik.

D. Pergantian Posisi Wakil Gubernur dari Pakualaman Ke VIII kepada Pakualaman Ke IX

Jejak politik 1945-1998, posisi Pakualaman sebagai 'wakil' Kasultanan dilegalkan melalui Undang-Undang Keistimewaan No 13 Tahun 2012 baik secara politik, ekonomi dan budaya. Hamengku Buwono yang bertahta dan Paku Alam yang bertahta diposisikan saling menggantikan satu sama lain dalam posisi Pemerintahan DIY. Hak-hak istimewa Pakualaman terkait dengan kepemilikan tanah, disejajarkan dengan Kasultanan.

Prosesi budaya di Pakualaman, terkait dengan *Jumenengan*, juga mengikuti Kasultanan dalam skala yang lebih kecil. Secara politik, posisi saling menggantikan antara Paku Alam dan Hamengku Buwono yang bertahta memberikan keuntungan politik ganda. Paku Alam yang hanya setara 'adipati' menduduki posisi sebagai Wakil Gubernur dan berpotensi meningkat menjadi

Pejabat Gubernur, tenaga kerja (among tani), coba digeser menjadi dagang layar, seperti kerajaan-kerajaan perairan.

Dari segi hukum semenjak adanya Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta No 13 Tahun 2012 maka pergantian jabatan wakil Gubernur dari Paku alam ke VIII yang tildak lain adalah bapak dari Paku alam IX secara otomatis berpindah berdasarkan silsilah kadipaten yang memungkinkan bahwa Paku Alam mejadi berhak menjabat sebagai Wakil Gubernur mendampingi Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur di Daaerah Istimewa Yogyakarta.

