

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia yang memiliki bentuk kesatuan dengan sistem negaranya republik. Bentuk negara tersebut telah memiliki landasan berupa Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1).¹ Konsekuensi dari negara kesatuan yakni dibagi atas daerah-daerah yang bersatu dalam Negara Republik Indonesia. Bentuk kesatuan yang didefinisikan sebagai dibagi atas daerah, akan berbeda dengan definisi terdiri dari daerah-daerah, yang mana jika redaksi yang dipakai adalah terdiri dari daerah akan berimplikasi pada bentuk perserikatan.² Dalam proses pembentukannya, negara kesatuan terlebih dahulu membentuk negaranya, lalu kemudian dari satu negara tersebut membagi-bagi wilayahnya dalam bentuk daerah-daerah. Sedangkan negara perserikatan atau federasi, terbentuk dari daerah-daerah (negara-negara bagian) yang telah memiliki pemerintahannya sendiri, lalu kemudian bersepakat untuk mengikatkan diri menjadi sebuah negara.

C.F Strong menerangkan bahwa negara dengan bentuk kesatuan didefinisikan sebagai negara yang memiliki kewenangan legislatif tertinggi berada pada legislatif pusat. Pemerintah pusat juga memiliki kewenangan penuh di atas kewenangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah hanya mendapatkan mandat kekuasaan atau kewenangan yang diberikan pemerintah pusat melalui hak-hak otonomi daerah. Kewenangan daerah untuk memproduksi peraturan itu bukan berarti daerah memiliki kedaulatan karena peraturan-peraturan yang diproduksi daerah tetap ada dalam pengawasan pemerintah pusat.³

Sedangkan menurut Prof. Soehino yang dinamakan negara kesatuan ialah negara yang tidak memiliki negara-negara di dalam negara tersebut sehingga hanya ada satu pemerintahan saja. Pemerintahan yang dimaksud adalah pemerintahan

¹ Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia

² Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Materi Sosialisasi Empat Pila MPR RI* (Jakarta: Sekretariat MPR RI, 2017), h. 175.

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2018), h. 269.

pusat yang memiliki kekuasaan serta wewenang dalam pelaksanaan pemerintahan negara menerapkan kebijakan negara serta melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan dalam pandangan Jimly Asshiddiqi, yang disebut sebagai negara kesatuan yaitu negara yang pemerintahannya terbagi kedalam dua yang disebut pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, serta keduanya memiliki batas-batas yang tegas.⁴

Negara kesatuan yang dijadikan bentuk Negara Indonesia tetap harus berorientasi pada tujuan negara itu sendiri. Dimana tujuan didirikannya Negara Indonesia yaitu tiada lain untuk melindungi bangsa Indonesia dan selurus tumpah darahnya. Dalam mencapainya itu, perlu memperhatikan kebersamaan di antara semua daerah, dengan tidak lupa memperhatikan kekhasan-kekhasan yang dimiliki oleh daerah-daerah. Hal demikian perlu diperhatikan karena adanya NKRI itu tidak terlepas dari sikap kebersamaan antara daerah-daerah.⁵

Kebersamaan daerah dalam menjalankan pemerintahannya masing-masing tidak dimaknai sebagai keseragaman, melainkan keberagaman. Keberagaman pemerintahan daerah di Indonesia tidak berangkat dari otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat, melainkan pelaksanaan otonomi daerah oleh pemerintah daerah dengan menyesuaikan terhadap kultur yang ada di satu daerah. Sikap nasional yang demikian sangatlah perlu karena bagaimanapun juga terbentuknya NKRI ini tidak terlepas dari dukungan-dukungan daerah tatkala masa-pergerakan nasional. Oleh karenanya, pemerintah pusat harus memperhatikan sisi historis untuk memberikan pemaknaan terhadap otonomi daerah.⁶ Prinsip otonomi daerah juga tidak dapat dimaknai secara politis, melainkan lebih mendasar pada pengakuan terhadap daerah, baik hak, identitas lokal, budaya, dan ekonomi. Pengakuan tersebut menjadi dasar atas pembagian kekuasaan dan keuangan pusat dan daerah secara seimbang dan adil. Dengan perkataan lain, otonomi daerah

⁴ Rahman Robuwan dan Junaidi Abdillah. "Kajian Sosio-Yuridis Keistimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Status Daerah Khusus Dan Daerah Istimewa Dalam Teori Negara Kesatuan Di Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Fakta Hukum*, Vol. 1 (2022), h.91.

⁵ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 74.

⁶ Hari Sabarno. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 74.

sebagai syarat terciptanya kesatuan dan kebersamaan dalam NKRI supaya tetap terjaga.⁷

Lebih lanjut lagi, Hari Sabarno memperkuat argumentasi bahwa otonomi daerah akan mempererat tali kebersamaan NKRI. Dengan hadirnya otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan hak-hak dan wewenang secara proporsional untuk menjalankan pemerintahannya dengan menyesuaikan terhadap kekhasan suatu daerah. Pemerintah pusat akan menjamin dan melindunginya selama kekhasan tersebut dijalankan tanpa keluar dari koridor NKRI. Dengan melalui otonomi daerah pula, pusat ekonomi dapat berjalan dengan lancar, dimana potensi ekonomi ini akan memberikan keleluasaan daerah dalam mengelola potensi ekonominya supaya dapat menambah devisa APBD. Selain ekonomi, otonomi daerah juga berpotensi lebih memperkuat demokrasi politik di daerah berlandaskan desentralisasi yang berjalan secara konsisten, keberlanjutan dan proporsional. Pementapan demokrasi di daerah dinilai mendorong semakin kuatnya demokrasi nasional. Tatkala masyarakat daerah dibiasakan dalam partisipasi publik, seperti penentuan kebijakan, atau dalam penentuan kepala daerah dan DPRD, maka partisipasi masyarakat dalam lingkup nasional juga secara otomatis meningkat.⁸

Inti dari hadirnya otonomi daerah bisa menjadi upaya untuk memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, aspirasi dan tuntutan masyarakat secara bertahap akan terwujud dengan nyata melalui penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan. Hal demikian diharapkan lebih lanjut akan bermuara pada kesejahteraan masyarakat secara merata.⁹

Negara kesatuan adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana konsep tersebut memperkuat eksistensi pemerintahan daerah sebagai bagian dari nasional. Namun di sisi lain, hadirnya pemerintahan daerah akan

⁷ Hari Sabarno. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 50.

⁸ Hari Sabarno. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Cetakan Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 50.

⁹ Rahman Robuwan dan Junaidi Abdillah, "Kajian Sosio-Yuridis Keistimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Status Daerah Khusus Dan Daerah Istimewa Dalam Teori Negara Kesatuan Di Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Fakta Hukum*, Vol. 1 (2022), h.97.

memberikan kekutan kepada masyarakat daerah untuk mengelola semua kepentingannya. Kemudian inilah yang selanjutnya dikenal dengan sebutan negara kesatuan yang didesentralisasikan.¹⁰ Negara dengan bentuk kesatuan dengan didesentralisasikan akan menghadirkan tupoksi-tupoksi tertentu yang dijalankan sendiri sehingga menimbulkan relasi timbal balik antara pusat dan daerah yang melahirkan adanya relasi kewenangan (daerah) dan pengawasan (pusat).¹¹

Oleh karenanya, negara tidak mungkin menghilangkan atau menafikan keberadaan daerah dengan hak otonominya, dan begitu pula daerah tidak dapat menyangkal keberadaannya yang menjadi bagian dari NKRI. Dengan demikian, kebijakan yang dikeluarkan oleh daerah tidak diperkenankan untuk bertentangan dengan kebijakan nasional.¹² Begitu pula aturan yang dikeluarkan oleh daerah, baik berupa perda atau pergub, perbup/perwal dan sebagainya tidak boleh bertentangan dengan peraturan nasional (UU/PERPU, PP, Perpres dan lain sebagainya), karena kaidah atau adagium hukum mengatakan *lex superior derogate legi inferior*.¹³

Hadirnya otonomi daerah merupakan sebuah keharusan dari sistem demokrasi yang dianut oleh Indonesia. Setidaknya terdapat empat tuntutan terkait dengan pembentukan otonomi daerah. *Pertama*, tuntutan hukum yang mana ciri dari negara hukum itu adalah pembagian kekuasaan. Melalui pembagian kekuasaan tersebut, dapat mencegah bertumpuknya kekuasaan pada tangan pemerintah pusat serta mampu menghadirkan *check and balances*. *Kedua*, tuntutan negara kesejahteraan yang berangkat dari negara hukum. Dalam konstitusi Indonesia baik pembukaannya mengamanatkan akan keharusan memberikan kesejahteraan sosial untuk seluruh rakyat Indonesia. *Ketiga*, tuntutan demokrasi yang memberikan ruang terhadap rakyat untuk mengambil peran dalam menentukan keputusan negara. Demokrasi atau kerakyatan menghendaki hadirnya otonomi daerah yang

¹⁰ Rahman Robuwan dan Junaidi Abdillah. "Kajian Sosio-Yuridis Keistimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Status Daerah Khusus Dan Daerah Istimewa Dalam Teori Negara Kesatuan Di Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Fakta Hukum*, Vol. 1 (2022), h. 99.

¹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), h. 92.

¹² Anom Wahyu Asmorajati, *Hukum Pemerintahan Daerah & Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bingkai NKRI* (Yogyakarta: UAS Press, 2020), h.16-17.

¹³ Zaeni Asyhadi dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum* Cetakan Ketiga (Depok: Raja Grafindo Persada, 2016), h. 96.

beserta badan perwakilan sebagai representasi partisipasi rakyat. *Keempat*, tuntutan kebhinekaan dengan tidak memakasakan keseragaman untuk semua rakyat atau semua wilayah yang ada di Indonesia. Keseragaman ini hanya akan berpotensi memecah persatuan dan kesatuan bangsa. Setiap wilayah memiliki karakteristik budaya, adat istiadat, potensi daerah yang berbeda. Sehingga pemaksaan keseragaman hanya akan menambah perpecahan dan ancaman disintegritas semata.¹⁴

Berangkat dari tuntutan akan otonomi daerah tersebut, maka dikenal adanya bentuk-bentuk desentralisasi. *Pertama*, desentralisasi teritorial, dengan menyerahkan urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dari pusat kepada daerah atau dari pemerintahan yang luas kepada pemerintahan yang bersifat kewilayahan. *Kedua*, desentralisasi fungsional, yakni penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah atau dari pemerintahan yang ruang lingkungannya lebih luas kepada badan-badan yang bersifat fungsional tertentu. *Ketiga*, desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat berupa hak untuk mengurus sendiri rumah tangga pemerintahan daerahnya. *Keempat*, desentralisasi kebudayaan, yakni berupa pemberian hak kepada golongan tertentu sebagai penyelenggara kebudayaannya sendiri. *Kelima*, desentralisasi administrative, yakni penyerahan tugas administrative yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah administrative di daerah, atau pemberian tugas administratif dari pemerintahan yang luas kepada pejabat-pejabat administratif yang berada di lingkup wilayah administratif di bawahnya.¹⁵

Selain dari kelima bentuk-bentuk desentralisasi tersebut, terdapat pula desentralisasi asimetris dalam istilah asing disebutkan sebagai *asymmetrical decentralization*. Bentuk desentralisasi ini merupakan salah satu bentuk upaya dalam reformasi birokrasi pasca lengsernya pemerintah Orde Baru. Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*), yang juga banyak dikenal orang sebagai otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*) didefinisikan sebagai pemberlakuan

¹⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), h. 1.

¹⁵ Bagir Manan. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), h. 20-24.

kewenangan yang bersifat khusus atau istimewa dalam suatu negara. Otonomi asimetris itu sebagai jalan keluar dari permasalahan hubungan antara pusat dengan daerah.¹⁶

Pemberian status sebagai daerah otonomi asimetris adalah upaya menghadapi dua hal fundamental yang tengah dihadapi oleh negara. Dua hal tersebut adalah budaya dan corak teknokratis-manajerial. Dimensi budaya dijadikan alasan pemberian *asymmetric autonomy* dalam mempertahankan *basic boundaries* unit politik atau sebagai apresiasi terhadap keunikan daerah tertentu. Pemberian *asymmetric autonomy* berdasarkan dimensi budaya akan memberikan status keistimewaan/khusus yang nantinya memberikan dorongan kelompok atau daerah menuntut status keistimewaan atau khusus, meminimalkan potensi kekerasan dan mempertahankan keutuhan NKRI. Adapun dimensi corak teknosentris-manajerial menjadikan status keistimewaan/khusus pada suatu negara dilatarbelakangi karena kapasitas pemerintah daerah yang tidak dapat memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien terhadap masyarakatnya akibat keterbatasan dalam daerah. Dalam menyikapi hal tersebut, pemerintah pusat perlu memberikan perlakuan khusus/istimewa sampai tercapai tujuannya dalam memberikan pelayanan yang efektif dan efisien sebagaimana daerah setingkatnya yang lain. Maka status *asymmetric autonomy* bersifat sementara.¹⁷

Sementara itu menurut Tillin mengklasifikasikan *acymmetry decentralization* menjadi dua, yakni *acymmetry de facto* dan *acymmetry de juere*. Jenis asimetri *de facto* merujuk pada adanya perbedaan wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa, atau perbedaan dalam otonomi sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena memiliki karakteristik yang berbeda dalam suatu daerah. Sedangkan asimetri *de jure* dihasilkan konstitusi untuk mencapai tujuan tertentu.¹⁸

¹⁶ Anom Wahyu Asmorojati, *Hukum Pemerintahan Daerah & Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bingkai NKRI*. (Yogyakarta: UAS Press, 2020), h. 23.

¹⁷ Kemitraan Partnership, *Kebijakan Otonomi Khusus Di Indonesia: Pembelajaran Dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta Dan Yogyakarta* (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan Indonesia.), h. 10.

¹⁸ Sri Nur Hari Susanto, "Desentralisasi Asimetris Dalam Konteks Negara Kesatuan," *Administrative Law&Governence Journal 2* (2019), h. 642.

Di samping bentuk negara kesatuan, Indonesia juga menggunakan bentuk republik dalam pemerintahannya. Melalui bentuk pemerintahan ini konsekuensinya bahwa setiap keputusan negara harus diberikan kepada rakyat sebagai penentu. Hal demikian sebagaimana definisi dari republik itu sendiri yang berasal dari bahasa latin *respublica*. Terdiri dari kata *res* yang artinya memiliki atau kepunyaan, dan *publica* yang berarti umum atau orang banyak. Artinya, segala keputusan harus menjadi milik khalayak umum (rakyat).¹⁹ Rakyat memiliki tempat tertinggi dalam memutuskan suatu perkara yang ada dalam suatu negara, dan rakyat memiliki kedaulatannya untuk memutuskan keputusan yang terkait dengan negara. Bentuk pemerintahan republik ini menjadi kesepakatan bersama yang disepakati oleh BPUPKI karena menilai bahwa upaya untuk melibatkan rakyat merupakan upaya memodernisasi Indonesia.²⁰ Melalui bentuk republik ini, maka corak demokrasi dalam sistem negara harus dijalankan dan diwujudkan yang kemudian nantinya akan berimplikasi pada desentralisasi pemerintahan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Hadirnya demokrasi dan desentralisasi menunjukkan negara telah menyelenggarakan kepentingan umum sesuai dengan konsep republik itu sendiri. Sekaligus menandakan konsistensi pemerintahan republik yang berimplikasi pada sistem negara otoritarian dan menjadikan sentralisasi sebagai ciri pemerintahannya.²¹

Implementasi dari bentuk pemerintahan republik itu adalah dilaksanakannya pemilihan umum sebagai bentuk representasi dari dikembalikannya keputusan pada kehendak rakyat. Pemilu yang telah dilakukan sejak tahun 2004 telah mencerminkan atau merepresentasikan bagaimana bentuk pemerintahan republik dilaksanakan. Pemilihan umum yang menyeluruh baik legislatif (pusat dan daerah) ataupun pemilihan presiden dan kepala daerah adalah bentuk dari universalitas pemerintahan dengan bentuk republik ini.²² Melalui pemilihan kepala daerah dan DPRD, maka kedaulatan rakyat tidak hanya dijalankan dalam hal negara semata,

¹⁹ Hotma P Sibuea, *Ilmu Negara* (Jakarta: Erlangga, 2014), h. 190-196.

²⁰ Anom Wahyu Asmorajati, *Hukum Pemerintahan Daerah & Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bingkai NKRI*. (Yogyakarta: UAS Press, 2020), h.2.

²¹ Hotma P Sibuea, *Ilmu Negara*. (Jakarta: Erlangga, 2014), h. 190-196.

²² A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amendemen UUD 1945* (Jakarta: Kompas, 2009). h. 49.

melainkan dijalankan pula dalam masing-masing daerahnya sebagai tanda hadirnya otonomi daerah.

Pemilihan kepala daerah merupakan pengejawantahan dari cita-cita reformasi 1998. Sebelum hadirnya reformasi, kepala daerah pengangkatannya kental akan politik kepentingan pemerintah pusat. Terlebih pada masa orde baru, yang mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dimana kepala daerah diusulkan oleh DPRD dan diangkat oleh presiden. Pengangkatan itu tentunya harus dari kalangan ABRI dan Golkar yang merupakan rumah politi Soeharto sendiri selaku presiden.²³

Keadaan demikian tidaklah berlangsung lama karena pasca reformasi 1998 diterbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang mana dalam undang-undang ini DPRD tidak sebagai pengusul melainkan memilih kepala daerah, sedangkan presiden hanya menetapkan saja. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian berusaha disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang mana dalam undang-undang tersebut menghendaki kepala daerah untuk dipilih melalui pemilihan umum kepala daerah.²⁴ Demikianlah upaya-upaya reformasi secara bertahap yang dilakukan untuk keran demokrasi supaya lebih berjalan dengan lancar.

Selain untuk memperkuat demokrasi dan desentralisasi, pemilihan kepala daerah secara langsung juga sebagai upaya memperkuat sistem pemerintahan presidensil yang diharapkan oleh para akademisi dan para praktisi. Oleh karena presiden mulai tahun 2004 dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, maka sebagai lembaga eksekutif di daerah, kepala daerah juga perlu dipilih dengan melibatkan seluruh masyarakat daerah.²⁵

²³ Kurniawati Hastuti Dewi, dkk. *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintah Daerah Demokratis, Akuntabel Dan Berkelanjutan* (Yogyakarta: Calipulis, 2016), h. 32.

²⁴ Kurniawati Hastuti Dewi., dkk. *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintah Daerah Demokratis, Akuntabel Dan Berkelanjutan* (Yogyakarta: Calipulis, 2016), h. 33-34.

²⁵ Kurniawati Hastuti Dewi, dkk. *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintah Daerah Demokratis, Akuntabel Dan Berkelanjutan* (Yogyakarta: Calipulis, 2016), h. 35-38.

Kehendak rakyat di daerah-daerah untuk memilih kepala daerah nampaknya tidak dapat dijalankan sepenuhnya dalam lingkup Daerah Istimewa Provinsi Yogyakarta. Yogyakarta sebagai provinsi yang diberikan keistimewaan daerahnya tidak dapat menjalankan pemilihan umum kepala daerah karena kepala daerahnya secara mutatis mutandis adalah keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Adipati KGPAA Pakualam.²⁶ Keadaan yang demikian telah dijamin oleh konstitusi sebagaimana amanatnya dalam Pasal 18B ayat (1): “*Negara mengakui dan mengakui satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*”²⁷ Sebagai pelaksanaan dari amanat Undang-Undang Dasar tersebut telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, yang juga kemudian diatur secara spesifik lagi dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Hadirnya pengakuan negara terhadap satuan pemerintahan khusus atau yang bersifat istimewa merupakan penghormatan pada keadaan pluralisme yang dimiliki Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka bisa dikatakan bahwa dasar hukum tersebut juga dalam ajaran Islam sejalan dengan Surat Al-Hujurat ayat 13:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتَّقَىٰ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

“*Wahai manusia, sesungguhnya Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan perempuan. Kemudian, Kami menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah adalah orang yang paling bertakwa. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Mahateliti.*”

Tata cara kepemimpinan yang berbeda menjadi kekhasan dari keistimewaan Yogyakarta karena seperti disinggung sebelumnya bahwa yang menjabat sebagai

²⁶ Agus Santoso, *Menyikap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), h. 224.

²⁷ Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.

Gubernur dan Wakil Gubernur DIY adalah Sultan Hamengku Buwono dan KGPAA Pakualama yang sedang bertahta. Hal demikian juga senada dengan sabda Nabi SAW:

أن رسول اهلل صلى اهلل عليه وسلم بعث معاذا ابل اليمين, فقال: كيف تقضي

فقال: أقتضى مبا يف كتاب اهلل, قال: فان مل يكن يف كتاب اهلل قال: فبسنة رسول اهلل

صلى اهلل عليه وسلم, قال: فان مل يكن يف سنة رسول اهلل صلى اهلل عليه وسلم

قال: أجتهد رأيي, قال: اهلل هلل الذى وفق رسول رسوله

“Bagaimana kamu akan memutuskan hukum apabila dibawa kepada kamu sesuatu permasalahan? Muaz menjawab: “Saya akan memutuskan hukum berdasarkan kitab Allah” Nabi bertanya lagi? “Sekiranya kamu tidak mendapati dalam kitab Allah? “jawab Muaz: “Saya akan memutuskan berdasarkan Sunnah” Tanya Nabi lagi: Sekiranya Kamu tidak menemui dalam Sunnah? “Muaz menjawab, “Saya akan berijtihad dengan pandanganku. Nabi pun bersabda: “Segala puji bagi Allah yang telah memberi taufiq kepada utusan Rasulullah.

Keberadaan otonomi khusus dan otonomi istimewa memang diperbolehkan di dalam lingkup pemerintahan Indonesia sepanjang itu dibenarkan oleh undang-undang dan bukan merupakan hal yang diurus oleh pemerintahan pusat. Adapun hal-hal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat termuat dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Di dalam pasal itu terdapat enam kewenangan pemerintah pusat yang tidak boleh diikutcampuri oleh pemerintahan daerah, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fīscal nasional, serta agama. Otonomi khusus dan otonomi istimewa juga sebagaimana daerah otonomi lainnya harus tetap berjalan dalam koridor NKRI.²⁸

²⁸ Agus Santoso, *Menyikap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*. (Yogyakarta: Putaka, 2013), h. 224-225.

Sebagai negara yang telah final dan disepakati bersama untuk menggunakan bentuk kesatuan serta bentuk pemerintahan republik sudah menjadi konsekuensi bagi penyelenggaraan negara untuk mengedepankan corak demokrasi. Corak ini memberikan keleluasaan rakyat atau masyarakat umum untuk menentukan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Sebagai ciri dari penggunaan corak demokrasi itu, maka sudah sepatutnya pula diterapkan sistem desentralisasi pemerintahan daerah. Pemberian desentralisasi memberikan kewenangan daerah untuk menjalankan pemerintahan yang terlepas dari pemerintahan pusat, namun tetap dalam koridor NKRI. Di samping bentuk implementasi teori demokrasi melalui pelaksanaan pemilihan umum secara berkala, demokrasi juga dicirikan dengan pembatasan kekuasaan. Dalam nuansa konstitusi Indonesia, pembatasan kekuasaan salah satunya ditandai dengan larangan mencalonkan diri untuk ketiga kalinya dalam kontestasi pemilihan umum (untuk lembaga eksekutif), baik presiden maupun kepala daerah. Keadaan tersebut adalah upaya dalam menyukseskan tuntutan reformasi 1998 yang berangkat dari pengalaman pemilihan presiden selama kurang lebih tiga dekade tanpa adanya pembatasan dalam waktu pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 corak demokrasi di daerah disinggung tepatnya dalam pasal 60, yang menegaskan bahwa masa jabatan kepala daerah hanya dibatasi selama lima tahun dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.²⁹ Pasal ini menjadi sebuah penyesuaian terhadap jabatan presiden yang telah secara jelas diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Tetapi apabila berbicara terkait prosedur teknis mengenai bagaimana pemilihan kepala daerah itu harus dilaksanakan, tidak ada keharusan dengan melalui cara pemilihan umum. Sehingga ini menjadi sebuah tanda bahwa negara melalui undang-undangnya masih memberikan keleluasaan mengenai cara pemilihan kepala daerah, mengingat terdapat daerah yang bersifat istimewa.

²⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Keberadaan pemerintahan Yogyakarta memiliki corak berbeda dengan pemerintahan lainnya karena tidak ada penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur. Keadaan demikian merupakan hal yang bertentangan dengan corak demokrasi yang telah disepakati oleh para *founding father*. Hal ini menyebabkan keadaan yang tidak simetris antara pemerintahan di nasional dan di daerah. Keberadaan Yogyakarta dengan tanpa adanya pemilihan umum tentunya tidak sejalan dengan prinsip demokrasi daerah yang menghendaki rakyat daerah untuk menentukan siapa yang layak menjadi pemimpinnya melalui pesta demokrasi.

Selain itu, dengan hadirnya Undang-Undang Keistimewaan (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta), pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak berlaku karena dalam undang-undang keistimewaan mengenai pemilihan gubernur mensyaratkan haruslah Sultan Hamengku Bawono dan KGPAA Pakualam yang bertakhta. Artinya, selama yang bersangkutan masih menduduki takhta sebagai Sultan dan Adipati artinya masih memiliki hak untuk mencalonkan, tidak terbatas pada periode-periode yang dijalankan sebagaimana di daerah-daerah lain.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mengacu kepada Undang-Undang Keistimewaan dan Undang-Undang Otonomi Daerah?
2. Bagaimana penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam perspektif otonomi daerah dan NKRI?
3. Bagaimana penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam perspektif dalam *Siyasah Dusturiyah*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mengacu kepada Undang-Undang Keistimewaan dan Undang-Undang Otonomi Daerah.

2. Untuk mengetahui penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam perspektif otonomi daerah dan NKRI.
3. Untuk mengetahui penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam perspektif dalam *Siyasah Dusturiyah*.

D. Manfaat Penelitian

Jika dilihat secara garis besar hasil penelitian ini benar-benar diharapkan untuk bisa menambah keilmuan yang pada utamanya dalam ruang lingkup keilmuan Hukum Tata Negara dan memberikan kontribusi dalam khazanah ilmu pengetahuan serta dapat dijadikan bahan referensi untuk yang akan melakukan penelitian yang kaitannya dengan kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Adapun beberapa manfaat yang terdapat dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Jika secara Teoritis
 - a. Hasil dari penelitian ini menjadi harapan agar dapat memberikan sebuah masukan di dalam khazanah ilmu pengetahuan yang mana ilmu yang terdapat dalam sebuah bagian dari hukum tata negara.
 - b. Dapat dijadikan sebagai pertimbangan di dalam hal untuk disempurnakan beberapa dari adanya sebuah kaidah hukum mendatang.
 - c. Dijadikan sebagai acuan untuk mengembangkan penelitian lebih lanjut dan lebih disempurnakan.
2. Jika secara Praktis
 - a. Menjadi harapan agar dapat memberikan sebuah masukan terakit implementasi penerapan desentralisasi atau otonomi daerah, terlebih terkait daerah istimewa yang memberikan keunikan tersendiri dalam kerangka NKRI.
 - b. Dijadikan sebagai landasan dan pertimbangan mengenai kelanjutan keistimewaan Yogyakarta di masa depan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, serta pembedaan regulasi yang menyesuaikan dengan kebutuhan rakyat Yogyakarta.

E. Kerangka Berpikir

1. Teori Susunan Negara dan Pemerintahan

Negara diartikan sebagai sebuah badan hukum atau organisasi yang di dalamnya terdapat sekumpulan manusia yang disebut sebagai masyarakat negara. Hans Kelsen berpendapat bahwa yang dinamakan negara adalah komunitas yang terbentuk dari suatu tata hukum. Oleh karenanya, dalam kaca mata hukum, persoalan negara disebut pula sebagai persoalan tata hukum nasional.³⁰ Definisi negara dapat dibedakan menjadi dua sudut pandang, yakni secara sosiologis dan secara yuridis. Dari sisi sosiologis negara dipandang sebagai organisasi sosial yang di dalamnya terdapat interaksi sosial tanpa harus membicarakan bentuk organisasinya. Sedangkan dalam pandangan yuridis aspek penting yang menjadi bahasannya adalah bentuk negara.³¹

Dalam sub pokok pertama bahasan terkait negara, ilmu negara menempatkan bentuk negara sebagai subpokok pertamanya. Bintan R. Saragih berpandangan bahwa bentuk negara adalah negara yang dilihat batasannya antara peninjauan secara sosiologis dan peninjauan yuridis.³² Bentuk negara merupakan hal yang sangat fundamental dalam membicarakan aspek lain yang berhubungan dengan aspek negara, seperti bentuk pemerintahan, kedaulatan, unsur-unsur formal maupun bidang struktur yang lain, yaitu tatajabatan, tata hukum dan tata nilai.³³ Terdapat banyak pendapat dari para ahli terkait pembagian bentuk negara ini. Inu Kencana membagi bentuk negara terhadap negara republik dan negara kerajaan.

Terdapat dua metode pengorganisasian kekuasaan negara yang mendasarkan pada pertimbangan politik, yaitu pesentralisasi kekuasaan (pemusatan) dan desentralisasi kekuasaan (pemencaran). Dalam hal

³⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State Diterjemahkan Oleh Soemadi* (Jakarta: Rindi Pers, 1995), h. 183.

³¹ Hotma P Sibuea, *Ilmu Negara*. (Jakarta: Erlangga, 2014), h. 185.

³² Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia* (Jakarta, 1987), h. 195.

³³ Bintan R Saragih. *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia*. (Jakarta, 1987), h. 186.

kekuasaan negara yang diorganisir oleh pemerintah pusat, maka bentuk negara disebut negara kesatuan (unitaris). Sedangkan jika kekuasaan negara didistribusikan kepada dua atau lebih instansi secara sekaligus, maka bentuk negaranya yakni negara federasi.³⁴

Menurut Jellinek, seorang tokoh pendukung teori organik mengemukakan bahwa terdapat dua macam cara pembentukan kehendak atau kemauan negara. Jika kehendak negara terbentuk dari satu orang, maka implikasinya terhadap bentuk negara monarki (kerajaan). Dalam bentuk monarki itu, pembentukan kehendak hanya terdapat dalam badan individu seseorang saja yang timbul secara psikologis atau alamiah. Sedangkan bentuk kedua adalah bentuk republik, yang mana kehendak dari sebuah negara dibentuk oleh sekumpulan orang yang berkumpul dalam satu badan bernama dewan secara yuridis.³⁵

2. Teori Pengisian Jabatan

Pejabat negara bukanlah nama suatu jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu dalam suatu organisasi pemerintahan, akan tetapi hanya merupakan sebutan untuk pejabat tertentu yang melakukan tugas untuk menyelenggarakan urusan negara dalam arti luas. Istilah pejabat negara lebih condong untuk mengelompokkan pejabat-pejabat tertentu dalam hubungannya dengan pelaksanaan suatu peraturan khususnya menyangkut hak dan kewajiban serta larangan yang harus mereka patuhi hal ini dimaksudkan untuk mempermudah penyebutan dalam undang-undang tertentu.³⁶

Pengaturan pejabat negara tersebut sebenarnya disebut di beberapa undang-undang, yaitu undang-undang yang mengatur jabatan-jabatan yang dikelompokkan sebagai jabatan negara tersebut. Umpamanya dalam Keputusan Presiden No. 59 Tahun 2003 yang diatur dalam peraturan tersebut

³⁴ Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia* (Jakarta, 1987), h. 187.

³⁵ Hotma P Sibuea, *Ilmu Negara*. (Jakarta: Erlangga, 2014), h. 209.

³⁶ Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik Dan Pemilu* (Bandung: Fokus Media, 2018), h. 129

tidak semua pejabat negara sebagaimana tercantum dalam undang-undang No.43 tahun 1999 maupun Undang-Undang No. 28 tahun 1999. Demikian juga dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 9 Tahun 2004 hanya mengatur sebagian kecil pejabat negara dalam hubungannya dengan masalah kampanye dalam pemilu.³⁷

Dengan demikian definisi pejabat negara adalah tergantung kepada undang-undang yang bersangkutan dalam memberikan pengertian terhadap pejabat negara. Karena itu pengertian pejabat negara bisa mengandung penafsiran-penafsiran berdasarkan kepada undang-undang yang mendefinisikannya.

Berdasarkan pada keterangan pada Pasal 201 ayat (9) UU No.10 Tahun 2016 dan penjelasannya, dapat menjadi acuan bahwa terdapat kekosongan jabatan terhadap kepala daerah yang kemudian akan digantikan oleh seorang Penjabat (Pj) Kepala Daerah, baik pada daerah tingkat I (provinsi), maupun pada daerah tingkat II (kabupaten/kota).³⁸

Pemilihan kepada daerah secara langsung berimplikasi pada pola kewenangan yang ada di daerah. Berbagai kajian terkait pengisian jabatan kepala daerah dan bahkan sudah masuk pada *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi terkait dengan pemilihan kepala daerah. Yang menjadi menarik menurut Firdaus Arifin dan Riza Kurnia menjelaskan dalam tulisannya bahwa pola pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan suatu unsur terpenting dalam pelaksanaan organisasi kenegaraan. Hal ini didasari karena tanpa diisi oleh pejabat negara, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan.³⁹

Senada dengan hal tersebut, Ahmad Marwi dalam penelitiannya menjelaskan bahwa begitu pentingnya peran pejabat negara karena jabatan tersebut menjadi aktor penting yang bertanggungjawab dalam

³⁷ Uu Nurul Huda. *Hukum Partai Politik dan Pemilu*. (Bandung: Fokus Media, 2018), h. 129

³⁸ Pemerintah Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016," Pub. L. No. 10 (2016).

³⁹ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah* (Bantul: Tafa Media, 2019), hlm. 57.

penyelenggaraan pemerintahan, sehingga apabila terdapat kekosongan jabatan negara tersebut (*staatsorganen, staatsambten*) dapat menimbulkan stagnasi pemerintahan.⁴⁰ Firdaus Arifin dan Riza Kurnia menjelaskan dalam tulisannya bahwa jika dilihat dari cara atau metode yang dipakai, bahwa sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yakni : 1) sistem pemilihan secara tidak langsung melalui mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan; 2) pemilihan secara langsung yakni memberikan keputusan secara langsung kepada rakyat untuk memilih kepala daerah (*direct popular vote*) atau yang sering disebut dengan pemilihan kepala daerah atau Pilkada. Perbedaan secara esensial dari kedua jenis pengisian jabatan kepala daerah tersebut yakni terletak pada proses atau mekanisme kedaulatan rakyat diletakkan dalam proses pengisian.⁴¹

3. Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi merupakan salah satu metode dalam melakukan pembagian kekuasaan. Secara teoritis, desentralisasi ini masuk dalam pembagian kekuasaan melalui *areal divison of power* yang membagi kekuasaan secara vertical. Adapun pembagian kekuasaan secara horizontal merupakan pembagian kekuasaan antara kamar eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pembagian kekuasaan cara kedua ini dinamakan *capital divison of power*.⁴²

Secara bahasa sendiri kata desentralisasi terdiri dari dua suku kata, berupa *de* dan *central* atau *centrum*. *De* memiliki makna sebagai melepaskan, dan sedangkan *central* atau *centrum* memiliki arti pusat atau sentral. Jika disatukan memiliki makna pemisahan atau pelepasan dari pusat. Maksudnya, daerah memiliki hak untuk tidak selalu bergantung kepada pusat, tidak selalu

⁴⁰ Ahmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram.," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 4 (2016), h. 34.

⁴¹ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*. (Bantul: Tafa Media, 2019), h. 58.

⁴² Yaya M. Aziz dan Syarif Hidayat, *Dinamika Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2016), h. 181.

berpangku tangan pada pusat, melepaskan diri dari tangan pusat yang ingin mengintervensi tidak sesuai dengan kehendak masyarakat daerah atau masyarakat lokal.

Desentralisasi ditafsirkan sebagai penyerahan kekuasaan secara konstitusional dalam rangka melaksanakan fungsi tertentu kepada otoritas lokal. Desentralisasi ini akan melahirkan konsep otonomi daerah atau pemerintahan daerah. Selain desentralisasi, juga dikenal istilah dekonsetrasi yang ditafsirkan sebagai pendelegasian kekuasaan supaya dapat menjalankan fungsi-fungsi tertentu kepada staf pemerintahan pusat yang berada di luar kantor pemerintahan pusat. Dekonsetrasi akan melahirkan konsep pemerintahan lokal.⁴³

Karakteristik desentralisasi dikemukakan oleh Rondinelli, Nellis dan Chema. Menurut mereka, karakteristik desentralisasi meliputi tiga karakter. *Pertama*, terdapat satuan-satuan pemerintahan lokal yang bersifat otonom, independen dan dianggap sebagai tingkat pemerintahan yang terpisah dengan otoritas yang diberikan kepadanya tanpa kontrol langsung dari pemerintah pusat. *Kedua*, batas geografis yang jelas yang dimiliki pemerintahan lokal untuk dapat menjalankan otoritas dan memberikan pelayanan publik. *Ketiga*, pemerintah lokal dalam menjalankan fungsinya memiliki status sebagai korporat dan memiliki kekuasaan untuk mengelola sumber daya yang dibutuhkan.⁴⁴ Sistem pemerintahan daerah yang ada, seperti aspek keuangan, pelimpahan kewenangan, aspek kepegawaian, serta perilaku elit di tingkat pusat atau daerah merupakan pelaksanaan desentralisasi.⁴⁵

Hadirnya desentralisasi secara sederhana merupakan upaya dalam menjalankan demokrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, secara lebih luas tujuan hadirnya desentralisasi dangatlah banyak. Menurut Maddck desentraliasi diadakan untuk memberikan otonomi daerah sehingga

⁴³ Yaya M. Aziz dan Syarif Hidayat. *Dinamika Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Pastaka Setia, 2016), h. 182.

⁴⁴ Yaya M. Aziz dan Syarif Hidayat. *Dinamika Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2016), h. 182.

⁴⁵ Yaya M. Aziz dan Syarif Hidayat. *Dinamika Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2016), h. 182.

tercipta kedewasaan masyarakat yang diwujudkan dari kesadaran masyarakat sipil melalui pemerintahan daerah. Sedangkan Smith berpandangan bahwa desentralisasi pemerintahan daerah bertujuan menciptakan efisiensi ekonomi yang terkandung dalam perencanaan, pengambilan keputusan, pengadaan pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.⁴⁶ Melalui desentralisasi, masyarakat daerah tidak selalu berpangku tangan kepada pemerintah pusat. Mereka memiliki potensinya sendiri yang akan dikembangkan untuk nantinya dapat menjadikan sebuah asset daerah, sehingga suatu daerah akan lebih mandiri dalam menjalankan pemerintahannya. Sevagaimana manusia dewasa cirinya telah mandiri, begitu pula daerah yang mandiri menandakan dewasa pula pemerintahannya.

I Made sandi mengklasifikasikan tujuan desentralisasi kepada dua bagian, yakni tujuan politik dan tujuan administrasi. Secara politis, hadirnya desentralisasi akan memperkenalkan pemerintahan daerah sebagai perwujudan pendidikan politik bagi masyarakat lokal sehingga pada akhirnya akan menuju perwujudan *civil society*. Sedangkan secara administratif, akan memperkenalkan pemerintah daerah sebagai unit di pemerintahan lokal yang memiliki fungsi untuk sebagai penyedia pelayanan masyarakat secara efektif, efektif dan ekonomis.

Sedangkan Sedu Wasistiono membaginya dalam tiga bagian, meliputi dimensi politis, administrasi, dan sosial ekonomi. Politik bertujuan sebagai produser infrastruktur dan suprastruktur demi terciptanya iklim demokrasi lokal yang baik, melalui hadirnya pemilihan umum, baik kepala daerah maupun DPRD. Tujuan administrasi untuk menciptakan tatanan birokrasi lokal yang efektif, efisien, kesetaraan, pembagian sumber keuangan serta penataan pelayanan publik. Tujuan sosial-ekonomi yakni untuk membantu masyarakat lokal atau masyarakat daerah untuk mencapai kesejahteraannya, sehingga taraf sosial dan kesenjangan ekonomi di daerah semakin berkurang. Jika tingkat kesejahteraan masyarakat daerah sudah meningkat, angka

⁴⁶ Yaya M. Aziz dan Syarif Hidayat. *Dinamika Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2016), h. 188.

kemiskinan pun akan semakin turun. Hal ini jika terjadi di beberapa daerah akan membantu meringankan beban pemerintah pusat dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.⁴⁷

4. Teori Kemaslahatan dalam *Fiqih Siyasah*

Maslahat menjadi tujuan dari ajaran Islam itu sendiri, dengan demikian, di mana ada syariat Islam di sana ada kebaikan. Adanya larangan dan perintah dalam hukum Islam hanya untuk memberikan *kemaslahatan* untuk umatnya, secara khusus dan semua umat manusia pada umumnya. Dalam hukum Islam diperintahkan untuk senantiasa menolak kemafsadatan atau yang mendatangkan kerugian atau kehancuran dan diperintahkan untuk mendatangkan kemaslahatan atau yang memiliki nilai kebermanfaatn. Sayangnya, tidak semua *kemaslahatan* dan *kemafsadatan/kemudharatan* bisa disaksikan.⁴⁸

Maslahat pada umumnya merupakan sesuatu yang nisbi atau sukar untuk diidentifikasi. Dalam suatu perkara yang secara *dzahiriyah* *maslahat* juga tidak boleh dinafikan terkandung *kemafsadatan* atau *kemudharatan*. Begitu pula dalam suatu yang *mudharan* atau *mafsadat* juga tidak dapat dinafikan terdapat kemaslahatan di dalamnya. Misalnya saja dalam arak yang telah jelas *kemudharatannya* terdapat kemaslahatan di dalamnya. Namun, dalam menyikapi hal itu perlu diketahui bahwa *kemudharannya* lebih besar dan perlu untuk diwaspadai bersama.⁴⁹

Ilmu hukum tata negara atau ketatanegaraan atau juga politik dalam Islam dikenal dengan sebutan *siyasah* atau lebih lengkapnya *fiqih siyasah* atau ada pula yang menyebutnya *siyasah* syariyah. Dalam menjalankan kehidupannya, masyarakat muslim dalam hal ini kehidupan politiknya harus tetap berada dalam koridor keislaman, baik berupa Al-Quran, maupun hadits.

⁴⁷ Yaya M. Aziz dan Syarif Hidayat. *Dinamika Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2016), h. 189.

⁴⁸ Juhaya S. Praja, *Teori Hukum Dan Aplikasinya* (Bandung: Pustaka Setia, 2014), h. 120.

⁴⁹ Juhaya S. Praja. *Teori Hukum Dan Aplikasinya* (Bandung: Pustaka Setia, 2014), h. 120.

Keberadaan nilai-nilai Islam dalam kehidupan politik atau kehidupan ketatanearaan yang harus berjalan dalam nilai-nilai Al-Quran dan hadis, juga tidak lupa harus bermuara pada kemaslahatan umat atau rakyat. Dalam kajian *siyasah*, implikasi terhadap rakyat menjadi barometer benar atau tidaknya kebijakan dalam suatu pemerintahan. Jika kebijakan itu memberikan kemaslahatan untuk rakyat, maka dapat dibenarkanlah kebijakan tersebut. Namun, sebaliknya, jika kebijakan tersebut berimplikasi tidak memberikan kemaslahatan atau bahkan menghadirkan kemafsadatan, tidak dapat dibenarkanlah kebijakan tersebut. Setiap kebijakan penyelenggara negara haruslah berdampak pada kemaslahatan rakyat (umat) karena seorang penyelenggara negara bekerja hanya untuk rakyat sebagai tanggungannya, bukan untuk dirinya saja.⁵⁰

Hal demikian senada dengan kaidah fiqih yang populer di kalangan masyarakat muslim:

تصرف الامام على الرعية منوط بالمصلحة

“Kebijakan pemimpin terhadap rakyatnya, dikaitkan dengan kemaslahatan.”

Kata “imam” dalam kaidah itu tidak hanya ditujukan untuk untuk pemimpin tertinggi, tetapi juga ditujukan untuk semua pemangku kebijakan yang memiliki tanggung jawab menyejahterakan rakyatnya. Ini bermakna tidak hanya presiden saja yang berkewajiban mensejahterakan rakyat, tetapi semua pimpinan, para pimpinan lembaga dan pejabat publik lainnya.⁵¹

Ulama usul fiqih membagi kemaslahatan ke dalam tiga bagian, yakni *masalah mu'tabaroh*, *masalah mulghah* dan *masalah mursalah*. *Maslahah mu'tabaroh* merupakan kemaslahatan yang diapresiasi dalam Al-Qur'an maupun hadis. Masalah ini telah secara terang atau jelas disebutkan

⁵⁰ Afifudin Muhajir, *Fiqih Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017), h. 91.

⁵¹ Afifudin Muhajir. *Fiqih Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017), h. 92.

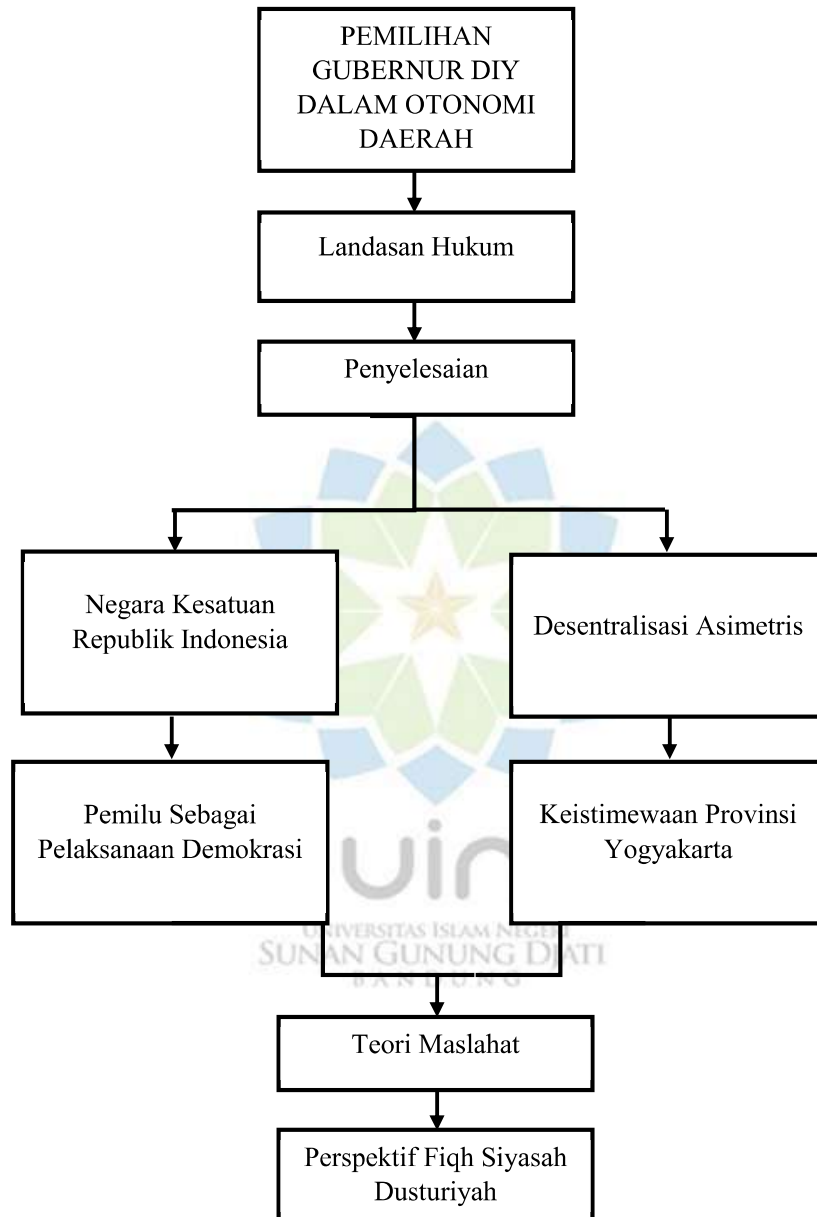
di dalamnya. Contohnya seperti perintah sakat, perintah berpuasa, larangan berzina, larangan mencuri, dan lain sebagainya.

Maslahah mulghah merupakan kemaslahatan yang dinilai baik oleh sebagian orang tetapi dalam syari'at melarangnya. Misalnya, penggunaan rok mini yang dilarang oleh syariat, namun memiliki nilai estetis serta kelonggaran dalam beraktivitas jika dibandingkan rok panjang. *Maslahah mursalah* adalah kemaslahatan yang terlepas dari tinjauan dalil. Walaupun dalam dalil syar'i tidak diterangkan, tetapi secara nilai kebermanfaatannya besar sekali.⁵² Sebagai contoh penggunaan kacamata dalam membaca Al-Qur'an, atau penggunaan pengeras suara dalam memanggil orang salat (azan).

Mengingat syariat tidak mengatur secara teknis dan rinci terkait bidang *fiqih siyasah*, terutama terkait *maslahat*, maka sudah sepantasnya kebijakan yang diambil oleh pemangku kebijakan adalah hal-hal yang dapat membawa kemaslahatan dengan masih berpegang tegus pada keislaman.⁵³ Pada hakikatnya, semua ajaran Islam haruslah bermuara pada kebermanfaatannya, kemaslahatan dan kebaikan semuanya, tidak bermuara sebaliknya pada *kemafsadatan* atau *kemudharatan*. Walaupun syariat akan diinterpretasikan sesuai dengan kebutuhan dan keadaan zaman, tetapi kebermanfaatannya harus tetap berusaha untuk ditegakan.

⁵² Afifudin Muhajir, *Fiqih Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam*. (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017), h. 94-95.

⁵³ Afifudin Muhajir, *Fiqih Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam*. (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017), h. 96.



Gambar 1: Peta Konsep Kerangka Berpikir

Dalam bagan di atas, dapat kita ketahui bersama mengenai bagaimana pemilihan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dijalankan serta melihat pula teori-teori mengenai siyasah dusturiyah. Bersama-sama kita bisa liat bahwa dalam menjalankan pemerintahan yang bercorak istimewa itu, Yogyakarta tidak serta merta berjalan tanpa adanya aturan. Dikarenakan di Daerah Istimewa Yogyakarta ini yang menjadi keistimewaannya adalah terkait pengisian jabatan gubernur yang secara pengisian dan pemilihannya berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Maka sangat perlu kita membahas mengenai pemilihan gubernur tersebut.

Dalam menjalankan keistimewaan, Daerah Istimewa Yogyakarta berpegang teguh pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai hukum tertinggi, tepatnya dalam pasal 18B. Kemudian sebagai peraturan di bawahnya yaitu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai peraturan yang sifatnya umum. Maka dari itu, perlu adanya peraturan yang sifatnya khusus untuk mengatur lebih mendalam, maka digunakanlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur mengenai pemilihan kepala daerah yang mana di dalamnya mengatur layaknya pemilihan kepala negara yang dibatasi hanya lima tahun dan dapat dipilih lagi hanya dalam satu masa jabatan. Serta pemilihan kepala daerah yang sewajarnya dilakukan melalui pemilihan umum.

Namun, dalam keistimewaan Yogyakarta, pemilihan gubernur tidak dijalankan dengan pemilihan umum, melainkan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Selain itu, karena syarat dari menjadi gubernur dan wakil gubernur terbatas pada Sultan Hamengku Buwono dan KGPAA Paku Alam yang bertahta. Maka klausul “dapat mencalonkan kembali hanya dalam satu masa jabatan” tidak berlaku. Hal ini yang menjadi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak sama atau disebut desentralisasi asimetris. Dilihat dalam ketidak sesuaiannya dengan seluruh daerah, maka pada hakikatnya hal ini membawa pada kebermanfaatan atau kemaslahatan sesuai dengan prinsip fiqih siyasah.

F. Penelitian Terdahulu

Adanya sebuah penelitian itu tidak terlepas dari adanya penelitian yang mana telah dilakukan oleh para peneliti terdahulu dengan menunjukkan sebuah tujuan agar memperkuat dari hasil yang sudah atau yang sedang dilakukan. Berikut adalah penelitian-penelitian sebelumnya berupa jurnal.

Pertama, penelitian karya skripsi oleh Maulana Farizi berjudul “Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis Proses Pegisian Jabatan Gubernur Pasca Kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono X).” Jenis penelitian ini adalah yuridis-normatif melalui studi pustaka (*library reserch*). Substansi penelitian ini mengangkat terkait kepemimpinan gubernur perempuan pasca adanya putusan MK No. 88/PUU-XIV/2016 yang membuka babak baru dalam kehidupan kraton khususnya dan Provinsi DIY pada umumnya. Undang-Undang No.13/2012 dinyatakan sebagai *Mashlahah Daruriyah* sehingga jika undang-undang ini dicabut akan mengundang polemik bahkan penolakan dari pihak kraton dan masyarakat DIY itu sendiri dan berpotensi akan mengadakan referendum pemisahan diri dari NKRI.⁵⁴

Kedua, penelitian karya Arie Nurwanto dan kawan-kawan yang berjudul “Kewenangan Urusan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Persepektif Hukum Tata Negara.” Penelitian ini bersifat kualitatif dan merupakan penelitian deskriptif analitik dengan jenis penelitiannya yuridis normatif. Di dalamnya mendeskripsikan terkait kedudukan konstitusional Daerah Istimewa Yogyakarta dengan tanpa pemilihan gubernur adalah sebuah aspirasi masyarakat, kedudukan kelembagaan dalam pemerintahan DIY serta pengaturan atas tanah-tanah yang ada di DIY.⁵⁵

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Ardika Nurfurqon, dengan judul karya tulis “Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris di

⁵⁴ Maulana Farizi, “Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis Proses Pengisian Jabatan Gubernur Pasca Kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono X)” (Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2023).

⁵⁵ Arie Nurwanto, “Kewenangan Urusan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Hukum Tata Negara,” *Journal of Academic Literature Review* 1 (2022), h. 99-108.

Indonesia.” Jenis penelitian yang dipakai adalah yuridis-normatif dengan menghimpun bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Pembahasan dalam penelitian ini adalah terkait konsep desentralisasi asimetris dengan ketentuan undang-undang pemerintah daerah secara umum, baik bersifat khusus maupun istimewa. Karakteristik yang berbeda di setiap daerah desentralisasi asimetris di Indonesia menjadi kekayaan, baik tata cara pengaturannya maupun sistem pemerintahan yang dijelankannya.⁵⁶

Keempat, penelitian Rohmat Robuwan dan Junaidi Abdillah dengan judul “Kajian Sosio-Yuridis Keistimewaan Yogyakarta Ditinjau dari Status Khusus dan Keistimewaan dalam Teori Negara Kesatuan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Metode pendekatan dalam penelitian ini yaitu yuridis-normatif dengan cara analisis kepustakaan dan bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini membahas terkait kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta dilihat pada sisi filosofis, sosio-yuridis serta demokratis. Dalam pembahasannya terkait pandangan sosio-yuridis, penelitian ini menekankan terkait kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta lebih menitikberatkan kepada kedudukan hukum provinsi yang bersifat istimewa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁷

Kelima, penelitian berjudul “Pelaksanaan Urusan Kebudayaan Sebagai Bentuk Otonomi Daerah Khusus Istimewa Yogyakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Penelitian ini dilakukan oleh Widya Oka Azahra dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif empiris. Hasil penelitian adalah terkait dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjadi salah satu tolak ukur bagi pemerintah maupun para pihak terkait untuk mengevaluasi dalam hal pelaksanaannya jika memang masih terdapat kekurangan dan juga untuk

⁵⁶ Andika Nurfurqon, “Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris Di Indonesia,” *Jurnal Khazanah Hukum* 2 (2020), h. 73-81.

⁵⁷ Rahman Robuwan dan Junaidi Abdillah, “Kajian Sosio-Yuridis Keistimewaan Yogyakarta Ditinjau Dari Status Daerah Khusus Dan Daerah Istimewa Dalam Teori Negara Kesatuan Di Negara Kesatuan Republik Indonesia.” *Jurnal Fakta Hukum*, Vol. 1 (2022), h. 86-100.

memberikan informasi terkait pelaksanaan Perdais Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan apakah telah berjalan dengan baik atau tidak.⁵⁸

Penelitian yang penulis lakukan memiliki keunikan tersendiri dari penelitian-penelitian sebelumnya. Penulis akan memaparkan terkait status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, lebih dalamnya terkait implementasi teori demokrasi yang dalam hal ini terkait pemilihan gubernur yang tidak sesuai dengan provinsi lainnya dalam menjalankan otonomi daerahnya yang menjalankan demokrasi langsung melalui pemilihan kepala daerah. Juga dalam sisi lain, penulis mendeskripsikan pula bagaimana terkait *fiqih* tata negara atau *fiqih siyasah (siyasah syar'iyah)* memandang terkait keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (aktualisasi demokrasi) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menganalisis Al-Qur'an, hadits dan kaidah-kaidah *fiqih siyasah*.



⁵⁸ Widya Oka Azahra, "Pelaksanaan Urusan Kebudayaan Sebagai Bentuk Otonomi Daerah Khusus Istimewa Yogyakarta Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Hukum Dan Masyarakat Madani* 12, no. Mei (2022): 45–59.