

**KEPEMIMPINAN PEREMPUAN YOGYAKARTA
MENURUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 88/PUU-XIV/2016 DAN KEPEMIMPINAN
DALAM ISLAM**

Dwi Sakiya Nisvi¹

nisvidwisakiya@gmail.com

Firyal Afifah Huda³

afifahvella3@gmail.com

Junianto²

ahmadjunianto98@gmail.com

Moh. Khoirul Umam⁴

khoirulu330@gmail.com

Kata Kunci	Abstrak
<i>Politik Perempuan; Kepemimpinan dalam Islam; UU No. 13 Tahun 2012; UUD 1945.</i>	<i>Persyaratan untuk menjabat sebagai Gubernur DIY diatur dalam pasal 18 ayat (1) huruf m Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Rumusan dalam pasal tersebut dinilai diskriminatif karena secara tersurat ada frasa “istri” yang menimbulkan tafsir bahwa jabatan Gubernur maupun Wakil Gubernur selalu seorang laki-laki. Artikel ini mengajukan isu hukum tentang putusan MK No 88/PUU-XIV/2016 tentang kepemimpinan politik perempuan di DIY dalam perspektif hukum positif dan perspektif sejarah Islam. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan sejarah. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m UU No. 13 Tahun 2012 menimbulkan pro dan kontra sehingga dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor</i>

¹ Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

² Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

³ Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

⁴ Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

	88/PUU-XIV/2016 memberikan koreksi tentang frasa istri, sehingga dengan dihilangkannya frasa istri, maka laki-laki atau perempuan dapat menjabat sebagai Gubernur DIY. Sedangkan menurut kepemimpinan dalam Islam pembatasan pemimpin tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan jika ditinjau dari berbagai syarat-syarat imam tidak ada larangan seorang perempuan menjadi pemimpin.
Keywords	Abstract
1945 Constitution; Law No. 13 of 2012; leadership in islam; Women's Politics.	The requirements to serve as Governor of DIY are regulated in Article 18 paragraph (1) letter m of Law no. 13 of 2012 concerning the Privileges of the Special Region of Yogyakarta. The formulation in the article is considered discriminatory because explicitly there is the phrase "wife" which gives rise to the interpretation that the positions of the Governor and Deputy Governor are always a man. This article raises legal issues regarding the decision of the Constitutional Court No. 88/PUU-XIV/2016 regarding women's political leadership in DIY in the perspective of positive law and the perspective of Islamic history. The type of research used is normative legal research with a statutory approach, a case approach and a historical approach. The results of this study indicate that Article 18 paragraph (1) letter m of Law no. 13 of 2012 raises pros and cons so that the Constitutional Court Decision Number 88/PUU-XIV/2016 provides a correction on the phrase wife, so that by removing the phrase wife, a man or woman can serve as Governor of DIY. Meanwhile, according to leadership in Islam, the limitation of the leader is not in accordance with the times and when viewed from various conditions of the

priest, there is no prohibition against a woman being a leader.

Pendahuluan

Kepemimpinan adalah bentuk atau sebuah jabatan yang memiliki hubungan dengan kekhalifahan, di mana merupakan sebuah amanah yang harus dilaksanakan oleh setiap pemimpin, tanpa harus memandang gender atau jenis kelaminnya. Dalam beberapa pendapat keterlibatan kaum lelaki dan perempuan yang harus tampil dalam mengemban jabatan politik, namun harus sesuai dengan syarat pemimpin⁵. Sebagian ulama berpendapat bahwa seorang perempuan dilarang menduduki jabatan sebagai kepala negara. Adapun yang memperbolehkan perempuan untuk menjadi pemimpin berdasarkan firman Allah Swt dalam QS. At-Taubah ayat 71. Ayat tersebut menjelaskan secara spesifik bahwa lelaki dan perempuan berhak menjadi pemimpin⁶. Kepemimpinan merupakan bentuk dari politik, di mana lelaki dan perempuan juga merupakan masyarakat yang harus hidup berpolitik.

Perkembangan zaman yang semakin modern membuat posisi perempuan semakin dipedulikan, seperti adanya program keadilan kesetaraan gender yang terwujud dalam Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Hal tersebut adalah wujud dari salah satu upaya dalam mewujudkan adanya kesetaraan gender dalam pembangunan di Indonesia, tidak hanya itu adanya pengarusutamaan gender yang dilakukan melalui instruksi Presiden dilakukan merata mulai departemen maupun Lembaga pemerintahan non Departemen di tingkat Nasional maupun Provinsi, Kabupaten ataupun Kota.

Pada Pasal 18 Ayat 1 Huruf C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai syarat menjadi Gubernur adalah “Bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur”. Undang-undang tersebut secara otomatis membuat jabatan Gubernur Daerah

⁵ Maman Ukas, Manajemen Konsep Prinsip dan Aplikasi, (Bandung: Agniini Bandung, 2004), 275-276.

⁶ Departemen Agama RI, Al Qur'an dan Terjemahannya, (Jakarta:Yayasan Penyelenggara 1989), 291.

Istimewa Yogyakarta yang berarti seorang laki-laki dituliskan dengan kata Sultan. Sedangkan hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar yang mana dalam Pasal 28D Ayat 3 Undang Undang Dasar 1945 berbunyi setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Berbagai macam bentuk dalam hal keadilan, keadilan merupakan makna yang luas yang mencakup berbagai hak dan kebebasan, kekuasaan, peluang pendapat dan kemakmuran bagi setiap orang. Begitu juga dengan Qs. At-Taubah ayat 71 yang menjelaskan secara spesifik bahwa lelaki dan perempuan berhak menjadi pemimpin. Dengan begitu maka hal ini bertentangan dengan Pasal 18 Ayat 1 Huruf C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kajian terdahulu yang dipakai oleh penulis yaitu di antaranya:

- Very Wahyudi, karyanya yang berjudul “Peran Politik Perempuan dalam Perspektif Gender”. Hasil penelitian tersebut bahwa adanya peran dan partisipasi dari perempuan dalam politik khususnya dalam hal keterwakilan untuk mengambil keputusan menjadi suatu agenda yang penting bagi pemerintah maupun legislatif. Sebab lain karna keterwakilan perempuan bias meningkatkan kesejahteraan kaum perempuan itu dengan adanya perwakilan dan mempengaruhi dalam hal pembuatan kebijakan, dan ikut serta dalam hal pembangunan. Meskipun pada praktiknya presentasi perempuan dalam politik masih tetap di bawah target dari kuota 30% yang ditetapkan. Kendala-kendala yang dihadapi perempuan ada dua yaitu internal dan eksternal. Kendala lainnya juga ada yaitu ideologis dan psikologis. Ada tiga modal sekaligus tantangan yang harus dihadapi oleh calon legislatif perempuan saat masuk politik yakni modal politik, modal sosial, dan modal ekonomi.⁷
- Galuh Prasetyo Pratama, Ani Purwanti, dan Dyah Wijaningsih, karyanya yang berjudul “Kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai Pemilihan Kepala Daerah yang Bias Gender Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”. Hasil penelitian tersebut bahwa terdapat beberapa tahapan dalam pembentukan sebuah kebijakan, hal tersebut dilakukan agar

⁷ Very Wahyudi, “Peran Politik Perempuan dalam Perspektif Gender”, *Politeia: Jurnal Politik Islam*, nomor 1, (2018).

tidak ada penyimpangan yang akan terjadi di masyarakat. Persyaratan kepala DIY yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf M Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 sudah menyimpang dari UUD 1945 dan Nilai Pancasila karena dinilai terjadi ketidakadilan untuk kaum perempuan. Pangeran Kraon Yogyakarta bukanlah sebuah aturan yang bersifat mutlak dan baku, melainkan peraturan yang selalu berubah dari setiap zaman menyesuaikan dengan kondisi sosial politik internal Kraton untuk menjagastabilitas politik internal Kraton.⁸

- Muhammad Nur, karyanya yang berjudul “Politik Sabdaraja dalam Perspektif Partai Politik Islam di Yogyakarta: Perdebatan Peraturan Daerah Keistimewaan tentang Syarat Calon Gubernur”. Hasil penelitiannya bahwa pada tahun 2015 dikeluarkannya sabda raja sebenarnya sangat erat kaitannya dengan polemik yang ada di dalam keraton. Sabda raja ini digunakan sebagai suatu alat untuk mengubah Undang-Undang Keistimewaan dan Perda terutama dalam hal tata cara pergantian Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Namun dibutuhkan proses yang Panjang karna dalam hal Sabda raja masih berada dalam proses kultural belum masuk dalam proses politik. Fraksi-fraksi di DPRD Yogyakarta menolak sabda raja, hal tersebut dibuktikan dengan keputusan seluruh fraksi DPRD Yogyakarta yang mengembalikan Perda Nomor 2 Tahun 2015 ke UUK.⁹
- Mashuri, karyanya yang berjudul “Kepemimpinan Politik Perempuan dalam Pandangan Islam”. Hasil penelitian ini memiliki pendapat bahwa Indonesia berada di masa demokrasi liberal dengan sistim multi partai, mas ini dimulai pada era akhir kepemimpinan Presiden ke 3 pada tahun 1999. Pendirian partai pada masa itu sangat mudah dan pemilu pun dipercepat.

Disisi lain terdapat perbedaan pandangan ulama terkait

⁸ Galuh Prasetyo Pratama, Ani Purwanti, Dyah Wijaningsih, “Kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai Pemilihan Kepala Daerah yang Bias Gender ditinjau dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Diponegoro Law Journal*, no. 4 (2017).

⁹ Muhammad Nur, “Politik Sabdaraja dalam Perspektif Partai Politik Islam di Yogyakarta: Perdebatan Peraturan Daerah Keistimewaan tentang Syarat Calon Gubernur”, e-journal, no. 1(2017), <http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/inright/article/download/1460/1266>

keikutsertaan perempuan dalam politik dan melarang untuk menjadi pemimpin. Pada penerapannya perempuan hanya dianggap sebagai kendaraan guna terpenuhinya sebuah aturan. Bisa di katakana perempuan hanya sebagai akomodasi dalam pencapaian tujuan partai, Partai politik yang memiliki tugas sebagai penyampai aspirasi rakyat, namun makin jauh dari harapan. Hal ini terwujud dalam rendahnya partisipasi politik warga, yang akhirnya memunculkan masalah baru dalam sistem politik kita.¹⁰

Metode Penelitian

Jenis penelitian menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan 3 (tiga) pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus, dan pendekatan sejarah. Sumber data yang digunakan ada tiga macam, yaitu: a) bahan hukum primer, seperti UUD 1945, UU No. 13 Tahun 2012, Putusan MK 88/PUU-XIV/2016, serta buku-buku yang sesuai dengan pembahasan penelitian; b) bahan hukum sekunder, seperti dokumen, jurnal ilmiah, dan karya tulis ilmiah; dan c) bahan hukum tersier, seperti kamus hukum dan ensiklopedia. Metode pengumpulan data dalam penelitian ini ialah metode deskriptif, yaitu menjabarkan, menganalisis dan menilai sumber serta materi hukum yang berkaitan dengan pembahasan penelitian. Metode pengelolaan data yang digunakan oleh peneliti yaitu: pemeriksaan data (*editing*), pengelompokan data (*classifying*), verifikasi data (*verifying*), analisis data (*analyzing*), dan penandaan data (*coding*).

Hasil dan Pembahasan

Sejarah Pemerintahan Yogyakarta

Kota Yogyakarta atau yang lebih dikenal dengan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan awal Sebuah perjanjian yang terkenal dengan Perjanjian Ganti, perjanjian ini diadakan pada tanggal 13 Februari 1755, pada saat itu Nicholas Hartingh selaku Gubernur dari Belanda yang menandatangani. Isi dari perjanjian ini menjelaskan bahwa Negara Mataram akan dipecah menjadi 2, sebagian menjadi hak kerajaan Surakarta dan sebagian lagi menjadi hak Pangeran Mangkubumi. Setelah terjadinya pembagian daerah tersebut maka Pangeran Mangkubumi pada saat itu dikenal sebagai

¹⁰ Mashuri, "Kepemimpinan Politik Perempuan dalam Pandangan Islam," e-journal, no. 1 (2016), <http://ejournal.uin-suka.ac.id/ushuluddin/ref/article/view/1100>

Sultan Hamengku Buwono I memberi nama daerah yang ia kuasai sebagai Ngayogyakarta Hadiningrat dan ibukota berada di Ngayogyakarta (Yogyakarta) hal ini diumumkan pada tanggal 13 Maret 1755.¹¹

Sesudah Proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus, diangkatlah Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yaitu Sri Sultan Hamengkubuwana IX dan Sri Paduka Pakualam IX. Namun pada 20 Oktober 1945, keluarlah amanat beliau yang kedua yang mana Pelaksanaan Pemerintahan DIY oleh Sri Sultan Hamengkubuwana IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII dengan Bersama-sama Badan Pekerja Komite Nasional. Adanya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1947 memberi wewenang pada kota Yogyakarta yang meliputi daerah kesultanan dan pakualam menjadi kota Praja atau Kota Otonom. Walikota pertama yang menjabat adalah Ir. Moh Enoch yang mana salah satu kesulitan dalam masa jabatannya yaitu daerahnya yang merupakan bagian dari DIY yang pada saat itu statusnya belum dilepas.

Kemudian adanya Undang-Undang No 22 Tahun 1948 Tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dijelaskan bahwa DIY menjadi Tingkat I dan Kota Praja Yogyakarta sebagai Tingkat II dan menjadi bagian dari DIY. Walikota Kedua yaitu Mr. Soedirman Poerwokusumo yang kedudukannya sebagai Badan Pemerintaha Harian dan merangkap sebagai Badan Legislatif yang waktu itu bernama DPR-GR dengan mempunyai anggotasebanyak 25 orang. Pada tanggal 5 Mei 1958 barulah di bentuk DPRD Kota Yogyakarta dengan anggotanya 20 orang sebagai keputusan pemilu 1955, melalui Dekrit Presiden maka kembalilah ke UUD 1945 pada tanggal 5 juli 1959, maka Undang-Undang Nomor 1 Tahu 1957 digantikan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah, dan bergantilah sebutan Kota Praja menjadi Kota Madya Yogyakarta.

TAP MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 melahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang ada di Yogyakarta. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan menjelaskan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Provinsi dan juga daerah Tingkat I yang dipimpin langsung oleh

¹¹ ki subdacakratama, Sejarah Keraton Yogyakarta, (Yogyakarta: Narasi, 2009) 8

seseorang yang disebut sebagai Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yangmana jabatannya tidak terkait oleh ketentuan masa jabatannya termasuk dalam carapengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, khususnya Sri SultanHamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII yang istimewa atau berbeda.¹²

Sedangkan Kota Madya Yogyakarta tingkat II dipimpin Walikota Madya, adapun syarat dan cara pemilihannya sama dengan pemilihan Kepala daerah tingkat II lainnya. Ketika era reformasi, berbagai tuntutan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom meningkat, kemudian adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang kewenangan daerah yang menyelenggarakan pemerintahan daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Sesuai dengan amanat Undang-undang disebut kota madya, Daerah Tingkat II Yogyakarta berubah menjadi Kota Yogyakarta sedangkan untuk sebuah pemerintahan disebut dengan Pemerintahan Kota Yogyakarta dengan dipimpin Walikota. DaerahIstimewa Yogyakarta memiliki keistimewaan yang sudah di jelaskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengurus beberapa hal.

Raja-Raja Keraton Yogyakarta :

1. Sultan Hamengkubuwono I yang memiliki nama Raden Mas Sujana (Laki-laki), merupakan anak dari Amangkurat IV dan memimpin mulai Tahun 1755-1792.
2. Sultan Hamengkubuwono II yang memiliki nama Raden Mas Sundoro (Laki-laki), merupakan anak dari Sultan Hamengkubuwono I. Memerintah mulai 1792-1810.
3. Sultan Hamengkubuwono III yang memiliki nama Raden Mas Surojo (Laki-laki), merupakan anak dari Sultan Hamengkubuwono II, Memimpin pada 1810-1811.
4. Sultan Hamengkubuwono II yang memiliki nama Raden Mas Sundoro (Laki-laki), Merupakan anak dari Sultan Hamengkubuwono I. Kembali memerintah mulai 1811-1812.
5. Sultan Hamengkubuwono III yang memiliki nama Raden Mas Surojo (Laki-laki), merupakan anak dari Sultan Hamengkubuwono II, Memimpin pada 1812-1814.

¹² Wikipedia, “Sejarah daerah istimewa Yogyakarta”, wikipedia, diakses pada 10 September 2021, https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta

6. Sultan Hamengkubuwono IV, yang memiliki nama Raden Mas Ibnu Jarot (Laki-laki), Merupakan anak dari Sultan Hamengkubuwono III. Mulai memimpin 1814-1822.
7. Sultan Hamengkubuwono V, memiliki nama Raden Mas Gathot Menol (Laki-laki), anak dari Sultan Hamengkubuwono IV, Memimpin mulai 1822-1826.
8. Sultan Hamengkubuwono II yang memiliki nama Raden Mas Sundoro (Laki-laki), Merupakan anak dari Sultan Hamengkubuwono I. Kembali memerintah ke 3 kalinya mulai 1826-1828.
9. Sultan Hamengkubuwono V, memiliki nama Raden Mas Gathot Menol (Laki-laki), anak dari Sultan Hamengkubuwono IV, Memerintah kembali 1828-1855.
10. Sultan Hamengkubuwono VI, Memiliki nama Raden Mas Mustojo. (Laki-laki), adik dari Sultan Hamengkubuwono V. Mulai memerintah 1855-1877.
11. Sultan Hamengkubuwono VII, Memiliki nama Raden Mas Mustejo. (Laki-laki), anak dari Sultan Hamengkubuwono VI. Mulai Memerintah 1877-1912.
12. Sultan Hamengkubuwono VIII, Memiliki nama Raden Mas Sujadi. (Laki-laki), anak dari Sultan Hamengkubuwono VII, Mulai Memerintah 1912-1939.
13. Sultan Hamengkubuwono IX, Memiliki nama Raden Mas Dorodjatun. (Laki-laki), anak dari Sultan Hamengkubuwono VIII, Mulai Memerintah 1939-1988.
14. Hamengkubuwono X, Memiliki nama Raden Mas Herjuno Darpito. (Laki-laki), anak dari Sultan Hamengkubuwono IX, Mulai Memerintah 1988.

Kerajaan Ngyogyakarta sampai saat ini belum pernah dipimpin oleh seorang Perempuan, namun sejarah mencatat pada tahun 1855 tahta kesultanan Yogyakarta turun kepada adik dari HamengkuBuwono V dikarenakan Putra Mahkota dari Sultan Hamengku Buwana V yang saat itu masih dalam kandungan diasingkan bersama dengan ibunya ke Sulawesi Utara karena dianggap membangkang di dalam kerajaan. Sejarah Keraton Yogyakarta belum pernah ada Sultanah atau pemimpin perempuan namun tidak dapat dipungkiri terdapat beberapa perempuan-perempuan yang pernah memimpin kerajaan di Indonesia dan

membawa keberhasilan dan kejayaan bagi kerajaannya.

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Masyarakat Yogyakarta

Kesultanan Yogyakarta merupakan tombak pemerintahan yang ada di DIY. Meskipun jika secara de jure kedudukan provinsi DIY ini baru diakui saat adanya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Pada tanggal 3 September 2012, Kemudian ditetapkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun. Pengesahan merupakan bentuk dari sebuah politik hukum pemerintah daerah ataupun khususnya pemerintahan daerah yang bersifat istimewa.¹³

Daerah Istimewa Yogyakarta diberi beberapa kewenangan untuk mengurusdaerahnya sendiri, salah satu kewenangannya yaitu berhak menentukan sendiri mengenai bagaimana tata cara pengisian jabatan, tugas, wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, namun hal ini hanya berlaku untuk Provinsi saja. mekanisme pengisian kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerahnya sesuai dengan UU Pemerintahan Daerah.¹⁴ Setelah 5 tahun sejak di sahkan nya UU Nomor 13 Tahun 2012 terjadilah suatu peristiwa politik baru, yakni permohonan adanya uji Materi terhadap Pasal 18 Ayat 1 Huruf M Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Daerah Istimewa Yogyakarta oleh pemohon atas nama Raden Mas Adwin Suryo Satrianto dengan hasil dikabulkannya permohonan oleh Mahkamah Konsitusi. Pada tanggal 28 Agustus 2017 disampaikan dengan resmi oleh Mahkamah Konsitusi Putusannya yang bersifat Mutlak terkait Pasal 18 Ayat 1 Undang-Undang Keistimewaan Darah Istimewa Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2012, di mana pada ayat tersebut yang memuat syarat menjadi gubernur yang salah satunya adalah riwayat istri, yang kemudian memutuskan hal tersebut dihapuskan.

Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi dan Sudah disahkannya putri pembanyun menjadi putri mahkota maka GKR Pembayun memiliki peluang besar untuk menjadi Ratu di DIY. Pada Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk

¹³ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah* (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus), Bandung: PT Refika Aditama, 2013, 90.

¹⁴ Nora Hilma Sari, *Analisis Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Skripsi, (Yogyakarta: Universitas Islam Sunan Kalijaga, 2014)

syarat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur pada huruf F terkait penyerahan riwayat hidup istri tidak lagi mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi 88/PUU-XIV/2016 Menjelaskan bahwa Pasal 18 Ayat 1 Huruf M bertentangan dengan UUD 1945 dan Hak Asasi Manusia.

Pada Maret 2015 Sultan Hamengkubuwono X mengeluarkan Sabdatama yang kedua tepatnya pada 6 Maret 2015. Kemudian pada 1 Mei dan 5 Mei 2015 Sultan Hamengkubuwono X kembali mengeluarkan Sabdatama yang diistilahkan sebagai Sabdaraja dan Dhawuhraja, semua itu intinya adalah sebuah perkataan raja yang diperuntukan untuk eksternal maupun internal kraton. Yang menjadi perbincangan adalah isi dari Dhawuhraja pada 5 Mei 2015 yaitu:

“Saudara semua, saksikanlah saya Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Sri Sultan Hamengku Bawono Inggang Jumeneng Kasepuluh Suryaning Mataram Senopati Ing Ngalaga Langgeng Ing Bawono Langgeng Langgeng Ing Tata Panatagama diperintahkan untuk menetapkan putriku Gusti Kanjeng Ratu Pambayun katetepake Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng Ing Mataram. Mengetahuilah, begitulah perintah saya.”¹⁵

Dimana point dari dhawuhraja yaitu adanya perubahan nama Sultan dan juga penetapan anak sulungnya sebagai penerus, yang berjenis kelamin perempuan, yang mna hal ini menjadi perbincangan. Hal inilah yang kemudian menyebabkan kan pro dan kontra di kalangan masyarakat Yogyakarta, di dalam keraton sendiri adik dari Sri Sultan Hamengkubuwono X membuat sebuah surat terbuka yang ditujukan pada Presiden Republik Indonesia sebagai protes tidak setujuan dari pernyataan Sultan. Namun, Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pasal 18 ayat 1 sejalan dengan Dhawuh Sultan yang memungkinkan Perempuan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY.

Adapun pada Pasal 18 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 13

¹⁵ Tempo, “Berikut Isi Utuh Sabda Raja Jogja”, Tempo, 9 Mei 2015, diakses pada 10 September 2021, <https://nasional.tempo.co/read/664761/berikut-isi-utuh-sabda-raja-yogya>.

tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang isi substansi pada Pasal tersebut dinilai bertentangan dengan Undang-undang yang lebih tinggi yaitu :

1. Undang-Undang Dasar 1945 Nomor 27 Ayat (1) yang berbunyi “Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum itu dengan tidak ada kecualinya”
2. Undang-Undang Dasar 1945 Nomor 28D Ayat (1) yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”
3. Undang-Undang Dasar 1945 Nomor 28D Ayat (3) yang berbunyi “Setiap warga negara berhak menerima kesempatan yang sama dalam pemerintahan”

Pada UUD 194 tidak ada yang menjelaskan atau menjabarkan bahwa seorang perempuan tidak boleh menjadi pemimpin, seperti di jelaskan pada Undang-Undang Dasar 1945 Pada Pasal 27 Ayat (1) yang berbunyi “Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum itu dengan tidak ada kecualinya”. Pada Pasal 27 ayat 1 menerangkan persamaan dalam hak dan kewajiban yang menjelaskan bahwa warga negara yang tinggal di Indonesia wajib menaati hukum dan pemerintahan yang berlaku di Negara Republik Indonesia. Adanya persamaan hak dalam hukum menjadikan setiap warga negara Indonesia harus menerima perlakuan yang sama dan adil oleh negara, karena hukum bertujuan untuk keadilan bagi setiap warga negara. Kemudian pada pasal 28D Ayat 1 dan 3 dalam UUD 1945 juga kembali menegaskan persamaan hak setiap warga negara tanpa adanya diskriminasi gender.

Hak Asasi Manusia adalah hak yang ada dan melekat sejak dilahirkan, yang di dalamnya terdapat hak ikut serta dalam pemerintahan yang diakui secara internasional. Dapat dijabarkan dan dirinci hak-hak yang ada dalam hak pemerintahan adalah hak dipilih dan memilih dalam pemilihan baik pemilihan umum, hak ikut serta dalam pemerintahan secara langsung ataupun melalui wakilnya, hak untuk ada dalam jabatan pemerintahan, hak untuk mengajukan permohonan, pendapat, pengajuan dan juga usulan kepada pemerintah untuk pelaksanaan pemerintahan yang baik, yang lebih bersih, efisien, tidak memihak dan membedakan suku, ras, agama namun semua warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum.

Adanya syarat Menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur di Yogyakarta bertentangan dengan berbagai Hak Asasi Manusia, yang mana seharusnya adanya persamaan hak antara lelaki dan juga perempuan dalam hal ikut serta dalam jabatan politik. Hal ini telah membatasi hak konstitusional setiap Warga Negara Indonesia dalam pemerintahan dan bertentangan dengan UUD 1945.”

Hasil Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 berisi mengabulkan seluruh gugatan, maka kata yang memuat **“antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak”** dalam isi pasal tersebut dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Namun sebagian masyarakat Yogyakarta menganggap isi dari dhawuh dan sabdaraja tidak sesuai dengan sabdatama pertama yaitu keinginan sultan dalam membentuk Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Perpecahan pandangan masyarakat terkait Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 sangat perlu diteliti kembali karena pergantian pemimpin adalah sesuatu yang sensitif dan bisa menimbulkan perdebatan dan perpecahan di ketika akan melaksanakan pergantian Gubernur.

Kepemimpinan Perempuan Menurut Islam

Pada perkembangan zaman yang ada pada era saat ini dalam bidang politik sudah banyak kaum wanita yang ikut serta dan berperan aktif membangun bangsa dan negara. Ditinjau dari *siyasah tasyri'iyah* maka Pasal 18 Ayat 1 huruf c Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak sejalan dengan perkembangan zaman saat ini. Pada pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menjelaskan syarat menjadi Gubernur tidak lagi sejalan dengan perkembangan zaman. Kepemimpinan menurut Pandangan para ulama-ulama Islam memang memiliki perbedaan-perbedaan dalam syarat-syarat menjadi pemimpin, seperti menurut Imam Al-Mawardi :

- Memiliki sifat Adil
- Berilmu pengetahuan yang memadai untuk Ijtihad
- Sehat panca indranya
- Tidak Cacat dalam artian utuh anggota tubuhnya
- Memiliki wawasan yang luas untuk mengatur masyarakat secara umum

Menurut Imam Al-Ghazali :

- Balig atau Sudah Dewasa

- Sehat Akal
- Merdeka dan bukan budak
- Laki
- Keturunan dari Quraisy
- Pendengaran dan penglihatan yang sehat
- Memiliki kekuasaan yang nyata.
- Mendapat Hidayah
- Berilmu Pengetahuan
- Wara' (kehidupan yang bersih dengan kemampuan mengendalikan diri, tidak berbuat hal-hal yang terlarang dan tercela).¹⁶

Menurut Abu Ja'la al-Hambali :

- Keturunan Quraisy
- Memiliki syarat-syarat seorang hakim
- Mampu memegang kendali masalah peperangan
- Orang yang paling utama dalam ilmu dan agama

Meskipun Imam Al-Ghazali mensyaratkan laki-laki dalam syarat pemimpin namun Al-Ghazali berpendapat yang terpenting antar semuanya itu adalah sifat *wara'*, yaitu berbudi pekerti luhur. Dari beberapa pandangan ulama Islam jelas tidak ada yang melarang seorang perempuan untuk menjadi pemimpin. Al-Quran At-Taubah ayat 71 yang artinya:

*"Dan orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebagian mereka (adalah) menjadi penolong bagi sebahagian yang lain. Mereka menyuruh (mengerjakan) yang ma'ruf, mencegah dari yang munkar, mendirikan salat, menunaikan zakat dan mereka taat pada Allah dan Rasul-Nya. Mereka itu akan diberi rahmat oleh Allah; sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana."*¹⁷

Ayat tersebut menjelaskan bahwa orang-orang beriman baik lelaki maupun perempuan yang berarti tidak ada pembeda atau suatu ketentuan dilarangnya seorang perempuan untuk menjadi pemimpin. Abu Hanifah berpendapat bahwa: *"jika seorang perempuan/wanita dapat menjadi pengusaha dalam urusan harta maka beliau berpandangan, maka memberikan keputusan dalam wilayah tersebut juga sudah semestinya diperbolehkan."* Tokoh lain yang mendukung

¹⁶ Munawir Sjadzali, Islam dan Tata Negara, (Jakarta: Universitas Indonesia Press), 78.

¹⁷ Al-Quran At-Taubah ayat 71.

kepemimpinan perempuan yaitu tokoh muslim modern Mahfud MD berpendapat setuju tentang pemimpin perempuan. Mahfud MD mengatakan bahwa *"Sejak masa Rasul, perempuan sangat berperan penting dalam ikut serta memperjuangkan hak-hak rakyat"*. Adapun tokoh yang setuju terhadap kepemimpinan perempuan yaitu Dr. Muhammad Sayid Thanthawi, Syaikh Al-Azhar dan Mufti Besar Mesir, menyatakan bahwa kepemimpinan perempuan dalam posisi jabatan apa pun tidak bertentangan dengan syariah. Posisi jabatan apapun yang artinya dari jabatan yang paling rendah sampai sebagai pemimpin atau kepala negara (al-wilayah al-udzma). Fatwanya yang dikutip majalah Ad-Din wal Hayat, Tantawi menegaskan : *"Wanita yang menduduki posisi jabatan kepala negara tidaklah bertentangan dengan syariah karena Al-Quran memuji wanita yang menempati posisi ini dalam sejumlah ayat tentang Ratu Balqis dari Saba."*¹⁸

Kepemimpinan politik perempuan tidak hanya melahirkan banyak dukungan dari ulama maupun tokoh Islam, namun ada pula ulama yang tidak setuju akan kepemimpinan perempuan. Ulama-ulama yang tidak setuju dengan kepemimpinan perempuan yaitu Imam Ahmad, Imam Malik, dan Imam Syafi'i. Mereka berpendapat bahwa perempuan tidak berhak menjadi pemimpin, meskipun dalam lingkup halterkecil karena menjadi pemimpin dalam lingkup besar ataupun kecil adalah sama yang membedakan hanya yang berbeda adalah batasan wilayahnya. Mereka yang tidak setuju dengan kepemimpinan perempuan mengacu pada sebuah hadis :

"Diriwayatkan dari Abu Bakrah, berkata : Tatkala sampai berita kepada Rasulullah bahwa orang-orang Persia mengangkat raja putri Kaisar, Beliau bersabda: Tidak akan pernah beruntung keadaan suatu kaum yang menyerahkan kepemimpinannya pada seorang perempuan." (HR. Bukhari, Turmudzi dan An-Nasa'i).

Hadis ini sudah sangat familiar di kalangan masyarakat yang memang tidak setuju dengan kepemimpinan perempuan, namun jika di Tarik kembali kepada asbabul wurud mengapa ada hadis tersebut maka kita bias memahami kisah lain di baliknya. Ketika Rasulullah

¹⁸ Irsad Ade Irawan, "Wacana Sultanah Perempuan dan Keistimewaan Yogya, Kumparan, 29 Agustus 2017, diakses pada 10 September 2021, <https://kumparan.com/erucakra-garuda-nusantara/wacana-sultanah-perempuan-dan-keistimewaan-yogya>.

berdakwah ke berbagai belahan dunia, Ketika itu Rasulullah mengirimkan surat ajakan memeluk Islam kepada Raja Kisra (perempuan) di Persia namun surat yang diberikan di robek-robek olehnya. Hal ini membuat Rasulullah marah dan bersabda : “Siapa saja yang merobek-robek suratku, maka diri dan kerajaannya akan dirobek-robek”. Jika ambil kesimpulan maka Rasulullah memusuhi siapa saja yang menentang risalahnya baik itu laki-laki maupun perempuan, disini lain dikisahkan juga Raja kisra merupakan seorang yang kejam dan kepemimpinannya membawa kehancuran bagi negaranya.

Kepemimpinan di lingkup kecil maupun besar sangat lah berpengaruh, seperti yang dituliskan tentang syarat-syarat seorang pemimpin oleh Abu Ja’la Al-Hambali, Imam Mawardi, dan Imam Ghazali bahwa seorang pemimpin harus cerdas, jujur, adil, bijaksana, tidak cacat fisik dan berpengetahuan luas demi negara tujuannya dengan lebih mudah. Seorang perempuan jika mumpuni maka tidak ada larangan untuknya menjadi pemimpin. Beberapa pandangan ulama tidak semuanya itu tidak setuju dengan kepemimpinan perempuan dan juga dalam QS At-Taubah: 71 yang artinya “ Dan orang-orang yang beriman, laki-laki dan perempuan, sebagian mereka menjadi penolong bagi sebagian yang lain.” Dari Ayat tersebut penolong bias diartikan sebagai pemimpin dan dijelaskan bahwa lelaki-dan perempuan berarti di ayat tersebut tidak ada diskriminasi terhadap kaum perempuan untuk menjadi seorang pemimpin.

Kesimpulan

Mahkamah Konstitusi mengabulkan seluruh gugatan melalui Putusan Nomor 88/PUU-XIV/2016, maka kata “ riwayat Pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak” kata tersebut kemudian dihapuskan di dalam pasal 18 Ayat 1 huruf m Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menghapuskan frasa tersebut dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan juga Hak Asasi Manusia. Dampak dari putusan Mahkamah Konstitusi perlu adanya pengkajian kembali karna akan timbul perpecahan pada masyarakat Yogyakarta ketika akan adanya pergantian Gubernur Yogyakarta nantinya.

Pasal 18 huruf C Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang mengharuskan seorang laki-laki untuk menjadi Gubernur di

Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak sejalan dengan syarat-syarat pemimpin dalam Islam karena dalam perkembangan zaman pada era saat ini sudah banyak perempuan yang ikut serta dalam membangun negara. Kemudian pasal tersebut juga tidak sejalan dengan beberapa pendapat dari Ulama Muslim. Karena, dalam Al-Quran dan syarat-syarat menjadi pemimpin menurut beberapa tokoh muslim tidak ada yang menuntut haruslah seorang laki-laki untuk menjadi pemimpin. Selain itu, pendapat ulama yang mengharamkan perempuan menjadi pemimpin berdasarkan Hadist “tidak akan beruntung suatu kaum jika menyerahkan urusan negara kepada seorang perempuan”. Hal ini tidak bisa menjadi acuan seorang perempuan tidak diperbolehkan menjadi pemimpin, karena mengacu kepada syarat pemimpin dari Abu Ja’la Al-Hambali, Imam Mawardi, dan Imam Ghazali bahwa seorang pemimpin harus cerdas, jujur, adil, bijaksana, tidak cacat fisik dan berpengetahuan luas. Maka, jika seorang perempuan dianggap mampu dan baik maka tidak ada larangan baginya untuk menjadi seorang pemimpin.

DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Agama RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, (Jakarta: Yayasan Penyelenggara 1989).
<http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/inright/article/download/1460/1266>
- Irawan, Irsad Ade, “Wacana Sultanah Perempuan dan Keistimewaan Yogyakarta, *Kumparan*, 29 Agustus 2017, diakses pada 10 September 2021, <https://kumparan.com/erucakra-garuda-nusantara/wacana-sultanah-perempuan-dan-keistimewaan-yogya>.
- Mashuri, “Kepemimpinan Politik Perempuan dalam Pandangan Islam,” *e-journal*, no. 1, (2016), <http://ejournal.uin-suka.ac.id/ushuluddin/ref/article/view/1100>
- Nur, Muhammad, “Politik Sabdaraja dalam Perspektif Partai Politik Islam di Yogyakarta: Perdebatan Peraturan Daerah Keistimewaan tentang Syarat Calon Gubernur”, *e-journal*, no. 1(2017),
- Pratama, Galuh Prasetyo, Ani Purwanti, Dyah Wijaningsih, “Kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai Pemilihan Kepala Daerah yang Bias Gender

- ditinjau dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Diponegoro Law Journal*, no. 4 (2017).
- Rusdianto, Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus)*, Bandung: PT Refika Aditama, 2013.
- Sari, Nora Hilma, *Analisis Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Skripsi*, (Yogyakarta: Universitas Islam Sunan Kalijaga, 2014)
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press), 78.
- Subdacakratama, Ki, *Sejarah Keraton Yogyakarta*, (Yogyakarta: Narasi, 2009).
- Tempo, “Berikut Isi Utuh Sabda Raja Jogja”, *Tempo*, 9 Mei 2015, diakses pada 10 september 2021, <https://nasional.tempo.co/read/664761/berikut-isi-utuh-sabda-raja-yogya>.
- Ukas, Maman, *Manajemen Konsep Prinsip dan Aplikasi*, (Bandung: Agniini Bandung, 2004).
- Wahyudi, Very, “Peran Politik Perempuan dalam Perspektif Gender”, *Politea: Jurnal Politik Islam*, nomor 1, (2018).
- Wikipedia, “Sejarah daerah istimewa yogyakarta”, *wikipedia*, diakses pada 10 september 2021, https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta.