

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH:

Gerakan reformasi tahun 1998 membawa implikasi pada politik lokal yang cukup dinamis di Yogyakarta. Salah satu isu politik yang menjadi polemik panjang hingga saat ini adalah pemaknaan kembali keistimewaan DIY dalam bingkai demokratisasi politik lokal.

Legitimasi yuridis bagi eksistensi daerah dan daerah istimewa bisa dirunut mulai dari UUD 1945 pasal 18 yang kemudian diatur dengan undang-undang. Pada pasal 18B UUD 1945 yang telah diamandemen disebutkan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Selama ini keistimewaan DIY diinterpretasikan terutama pada mekanisme penetapan gubernur dan wakil gubernur, dimana Sri Sultan Hamengku Buwono ditetapkan sebagai gubernur dan Sri Paku Alam sebagai wakil gubernur tanpa melalui proses pemilihan. Legitimasi bagi pengangkatan gubernur dan wakil gubernur yang selama ini berlangsung adalah peraturan perundangan yang pernah berlaku dimana didalamnya terdapat pasal tentang daerah istimewa termasuk DIY yaitu UUD 1945 pasal 18B.

1948, UU no.3 tahun 1950, UU no.1 tahun 1957, UU no.18 tahun 1965, UU no.5 tahun 1974, UU no.22 tahun 1999, dan UU no 32 tahun 2004.

Penjelasan mengenai daerah istimewa dalam uu no.32 tahun 2004 terdapat dalam pasal 225 dan pasal 226:

Pasal 225:

“Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-undang ini, berlaku pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.”

Pasal 226:

- (1) “Ketentuan dalam Undang-undang ini berlaku bagi Provinsi daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri.”
- (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah tetap, dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-undang ini.”

Namun demikian, dalam penjelasan pasal 226 ayat 1 tidak disinggung mengenai pengaturan atau undang-undang khusus tentang DIY sebagaimana daerah khusus atau istimewa lain yang disebutkan di atas, melainkan untuk isi keistimewaannya mengacu pada U no. 22 tahun 1999 dan penyelenggaraan pemerintahannya mengacu pada UU no. 32 tahun 2004.

Sementara dalam UU no. 22 tahun 1999, pasal 122 dan penjelasannya, keistimewaan DIY disebutkan sebagai berikut:

“Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang no.5 Tahun 1974 adalah tetap, dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.”

“Pengakuan keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh didasarkan pada perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan dalam penetapan kebijakan daerah. Pengakuan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan gubernur dengan memperhatikan calon dari keturunan Hamengku Buwono dan wakil gubernur dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat-syarat sesuai dengan Undang-Undang ini.”

Pasca kemerdekaan RI, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII diangkat sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY sebagai bentuk penghargaan pemerintah pusat atas kontribusi dan dukungan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman terhadap NKRI. “Tradisi” tersebut tampaknya masih berlanjut selepas mangkatnya Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII, dimana Sri Sultan Hamengku Buwono X diangkat menjadi gubernur dan Sri Paku Alam IX diangkat menjadi wakil gubernur.

Pasca reformasi rekrutmen gubernur dan wakil gubernur Yogyakarta menjadi isu politik yang mengemuka. Hal ini bisa dipahami ketika secara teoritis disebutkan bahwa salah satu indikator demokrasi adalah adanya hak pilih dan hak dipilih dalam jabatan politik atau jabatan publik. Sementara disisi yang lain dipahami bahwa salah satu keistimewaan Yogyakarta terletak pada jabatan kepala daerahnya.

Dalam polemik mengenai mekanisme dan figur pemimpin politik di Yogyakarta, ada empat pendapat yang mengemuka¹. *Pertama*, mereka yang menghendaki mekanisme politik dijalankan secara wajar sebagaimana propinsi-propinsi lain dimana gubernur dan wakil gubernur dipilih oleh DPRD. *Kedua*, mereka yang menghendaki adanya perbedaan antara jabatan kepala daerah dan kepala pemerintahan. Kepala daerah merupakan hak Sri Sultan yang memang diberikan berdasarkan fakta historis dan politik Yogyakarta. Sedangkan kepala pemerintahan adalah pemimpin politik yang dipilih oleh rakyat dan harus ada pertanggungjawaban politik, oleh karena itu harus dipilih melalui mekanisme politik yang formal. *Ketiga*, mereka yang menghendaki agar proses dan mekanisme suksesi langsung dilakukan oleh rakyat melalui pemilihan langsung. *Keempat*, mereka yang menginginkan penetapan Sri Sultan sebagai gubernur dan Sri Paku Alam sebagai wakil gubernur. Karena memadukan antara kepemimpinan tradisional kultural dengan kepemimpinan modern dianggap sebagai inti dari keistimewaan Yogyakarta.

Terkait dengan rekrutmen gubernur dan wakil gubernur DIY, sesungguhnya perdebatan yang muncul terletak pada perbedaan interpretasi mengenai aspek keistimewaan DIY yang tercantum dalam peraturan perundangan yang pernah berlaku dan jelas bahwa perbedaan interpretasi ini berdampak sangat luas bagi dinamika politik di tingkat lokal DIY. Oleh

¹ Himawan S. Pambudi, *Polemik Seputar Penetapan dan Pemilihan Gubernur DIY*, Harian Bemas, 14 Juli 2003.

karena itu, undang-undang tentang keistimewaan DIY menjadi hal yang mendesak.

Perdebatan mengenai rekrutmen gubernur dan wakil gubernur kemudian seolah-olah mengesampingkan interpretasi mengenai substansi keistimewaan DIY yang lain, karena keistimewaan DIY sesungguhnya juga terletak pada pengaturan tanah kasultanan dan tanah pakualaman (*Sultan ground* dan *Paku Alam ground*) dan warisan kultural (*cultural heritage*). Untuk itulah diperlukan pemikiran dan sikap yang arif supaya upaya reinterpretasi keistimewaan DIY tidak menjadi bursa kepentingan politik. Disinilah DPRD DIY dengan fungsi-fungsi yang diembannya mempunyai peranan yang penting, sekalipun di sisi yang lain DPRD tidak bisa melepaskan diri dari berbagai kepentingan internal maupun eksternal. Dinamika sosial politik yang terjadi dalam masyarakat sudah barang tentu juga mempengaruhi dinamika politik pembahasan draft RUU Keistimewaan DIY di DPRD DIY. Oleh karena itu, penelitian ini akan difokuskan pada dinamika politik yang terjadi dalam pembahasan draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY.

B. RUMUSAN MASALAH :

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah disampaikan di depan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- Bagaimanakah pengaturan keistimewaan DIY dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku, yang menjadi sumber interpretasi keistimewaan Yogyakarta?
- Bagaimanakah dinamika politik pembahasan RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY di DPRD DIY?