

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. TINJAUAN HISTORIS YURIDIS BERDIRINYA PROPINSI DIY

Berdirinya Propinsi DIY tidak terlepas dari kontribusi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam perjalanan sejarah perjuangan melawan penjajahan Belanda dan pendudukan Jepang.

Pasca kemerdekaan RI 17 Agustus 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII secara terpisah mengeluarkan amanat tanggal 5 September 1945. Melalui amanat tersebut Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman mendeklarasikan penggabungan wilayahnya ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII mengeluarkan Amanat 30 Oktober 1945 yang ditandatangani bersama.

Dengan adanya kedua maklumat tersebut, pada hakekatnya menegaskan bahwa Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman telah melebur menjadi satu daerah yaitu Yogyakarta. Disamping itu maklumat tersebut juga membawa implikasi demokratisasi politik lokal, karena sejak saat itu rakyat diberi kekuasaan untuk ikut menentukan arah dan jalannya pemerintahan daerah di DIY bersama-sama dengan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII.

Sedangkan secara legal formal, DIY dibentuk dengan UU no.3 tahun 1950 dan UU no.19 tahun 1950. Meskipun UU no. 3 tahun 1950 tentang

Pembentukan DIY hanya terdiri dari 7 pasal disertai dengan lampiran daftar kewenangan dan otonomi. UU ini hanya mengatur tentang wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan Pemerintah DIY, serta aturan-aturan yang bersifat peralihan. Sedangkan UU no.19 tahun 1950 merupakan revisi dari UU no.3 tahun 1950 yang isinya memberikan tambahan kewenangan bagi DIY ¹⁵.

Pembagian DIY menjadi kabupaten-kabupaten dan kota yang berotonomi diatur dengan UU Nomor 15 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 44) dan UU Nomor 16 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 45). Kedua undang-undang tersebut diberlakukan dengan PP Nomor 32 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 59) yang mengatur DIY menjadi kabupaten-kabupaten: Bantul beribukota di Bantul, Sleman beribukota di Sleman, Gunung kidul beribukota di Wonosari, Kulon Progo beribukota di Sentolo, Adikarto beribukota di Wates, Kota Besar Yogyakarta. Dengan alasan efisiensi, pada tahun 1951, kabupaten Adikarto yang beribukota di Wates digabung dengan kabupaten Kulon Progo yang beribukota di Sentolo menjadi Kabupaten Kulon Progo dengan ibu kota Wates. Penggabungan kedua daerah ini berdasarkan UU Nomor 18 Tahun

¹⁵ Dalam UU no.3 tahun 1950, pasal 4 disebutkan kewenangan atau urusan yang wajib dilakukan oleh Pemerintah DIY ada 13, yaitu: *urusan umum, urusan pemerintahan umum, urusan agraria, urusan pengairan, jalan, dan gedung, urusan pertanian dan perikanan, urusan kehewananan, urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian dan koperasi, urusan perburuhan dan sosial, urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya, urusan penerangan, urusan pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan, urusan kesehatan, urusan perusahaan.*

Dalam UU no.19 tahun 1950 urusan atau kewenangan Pemerintah DIY ditambah menjadi 15, meliputi: *urusan umum, urusan pemerintahan umum, urusan agraria, urusan pengairan, jalan, dan gedung, urusan pertanian, perikanan, dan koperasi, urusan kehewananan, urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian, urusan perburuhan, urusan sosial, urusan pembagian, urusan penerangan, urusan pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan, urusan kesehatan, urusan lalu lintas dan*

1951 (Lembaran Negara Tahun 1951 Nomor 101). Semua UU mengenai pembentukan DIY dan Kabupaten dan Kota di dalam lingkungannya, dibentuk berdasarkan UU Pokok tentang Pemerintah Daerah (UU No 22 Tahun 1948) ¹⁶.

Selanjutnya, untuk kelancaran tata pemerintahan, sesuai dengan mosi Dewan Perwakilan Rakyat DIY Nomor 6/1952 tertanggal 24 September 1952, daerah-daerah *enclave* Imogiri, Kota Gede, dan Ngawen dilepaskan dari Propinsi Jawa Tengah dan kabupaten-kabupaten yang bersangkutan kemudian dimasukkan ke dalam wilayah DIY dan kabupaten-kabupaten yang wilayahnya melingkari daerah-daerah *enclave* tersebut. Penyatuan *enclave-enclave* ini berdasarkan UU Darurat Nomor 5 Tahun 1957 (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 5) yang kemudian disetujui oleh DPR menjadi UU Nomor 14 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1562) ¹⁷.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa: ***Pertama***, secara *de facto* DIY sebagai penggabungan dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman telah ada sejak dikeluarkannya Maklumat 5 September 1945. ***Kedua***, secara *de jure* DIY lahir setelah diundangkan dalam UU Nomor 3 Tahun 1950 sebagai bentuk pengukuhan atau pengakuan legal formal dari pemerintah pusat terhadap keberadaan DIY.

¹⁶ Wikipedia, diakses 23 Agustus 2007.

¹⁷ Wikipedia, diakses 23 Agustus 2007.

B. KEDUDUKAN DAN KEISTIMEWAAN DIY BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANGAN YANG PERNAH BERLAKU:

UUD 1945 pasal 18 merupakan dasar legitimasi yuridis bagi eksistensi daerah dan daerah istimewa di wilayah Indonesia, kemudian secara spesifik pengaturan lebih lanjut 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.

Sedangkan yang dimaksud dengan "sifat istimewa" yang dimiliki oleh suatu daerah, Soedarisman Poerwokoesoemo berpendapat:¹⁸

1. Daerahnya harus mempunyai hak asal usul, artinya menguasai daerah tersebut secara turun temurun, atau dengan kata lain daerah itu berbentuk kerajaan.
2. Mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa, artinya daerah itu pada jaman Belanda tidak diperintah seperti daerah-daerah biasa atau tidak diperintah secara langsung oleh Gubernur Jenderal atau Residen Belanda, melainkan diperintah sendiri oleh raja atau pepatih dalem, sekalipun dengan pengawasan pemerintah Belanda.

¹⁸ Soedarisman Poerwokoesoemo, *Dasar Hukum dan Sejarah Daerah Istimewa*, Jakarta: PT Gramedia, 1981, hal. 10.

Untuk DIY, keistimewaan berawal dari dikeluarkannya Amanat Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 5 September 1945 yang menyatakan bahwa Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman merupakan daerah istimewa dan merupakan bagian dari wilayah Republik Indonesia. Amanat ini merupakan kesediaan dan keinginan Kasultanan dan Pakualaman untuk bergabung menjadi bagian dari NKRI yang baru saja merdeka. Fakta sejarah memang menunjukkan dukungan yang diberikan oleh Kasultanan dan Pakualaman selama masa perjuangan bagi terbentuknya republik ini sangat besar, antara lain dengan penolakan Sri Sultan Hamengku Buwono IX untuk menjabat sebagai raja penguasa Jawa dari pemerintah Belanda pada waktu itu.

Berdasarkan Amanat tersebut, penggabungan Kasultanan dan Pakualaman kepada Republik Indonesia disertai dengan kewenangan untuk menangani segala urusan pemerintahan, yang merupakan pengakuan atas hak-hak yang dimiliki sejak sebelum menggabungkan diri. Selanjutnya Amanat tersebut ditindaklanjuti oleh Presiden Soekarno dengan mengeluarkan Piagam Kedudukan yang mengakui kekuasaan kedua daerah. Amanat dan Piagam inilah yang kemudian menjadi embrio lahirnya DIY.

Bersatunya kedua daerah dan bergabungnya dua daerah tersebut dengan Republik Indonesia menjadi semakin nyata dengan dikeluarkannya Amanat 30 Oktober 1945 dan Maklumat no. 18 tahun 1946 oleh Sri Sultan dan Sri Paku Alam. Selanjutnya setelah menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, keistimewaan Yogyakarta diatur dengan undang-undang yang berlaku baik untuk daerah istimewa Yogyakarta

pemerintahan daerah maupun undang-undang yang secara khusus mengatur DIY.¹⁹

Pengakuan atas keistimewaan Yogyakarta oleh pemerintah pusat secara khusus diwujudkan dalam UU no. 3 tahun 1950 jo UU no. 19 tahun 1950. Dengan demikian secara yuridis, tahun 1950 DIY resmi ditetapkan sebagai propinsi yang memiliki keistimewaan. Namun demikian, undang-undang ini belum cukup mengatur kompleksitas keistimewaan DIY secara komprehensif. Begitu pula dengan peraturan perundangan lain yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Ketidakjelasan regulasi ini jelas berimplikasi pada munculnya berbagai interpretasi mengenai aspek-aspek keistimewaan Yogyakarta, salah satunya yang sensitif dan krusial adalah masalah rekrutmen gubernur dan wakil gubernur.

Bagian ini akan membahas pengaturan keistimewaan DIY berdasarkan peraturan perundangan yang pernah berlaku, khususnya yang terkait dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur sebagai salah satu aspek keistimewaan DIY.

1. UU no.22 Tahun 1948

Dalam UU no. 22 tahun 1948 terdapat beberapa hal terkait dengan daerah istimewa, yaitu BAB I tentang Pembagian Negara dalam Daerah-Daerah yang Dapat Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

¹⁹ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan Propinsi DIY*, hal: 1-2.

(daerah otonom) dan BAB II tentang Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah.

BAB I, Pasal 1:

- (5) "Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3), dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa setingkat propinsi, kabupaten atau desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri."
- (6) "Nama, batas-batas, tingkatan, hak, dan kewajiban daerah-daerah tersebut dalam ayat (1) dan (2) ditetapkan dalam undang-undang pembentukan."

BAB II :

- (5) "Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu."

Beberapa pokok penting tentang daerah istimewa dalam undang-undang ini adalah sebagai berikut: ²⁰

1. Daerah yang mempunyai hak asal usul di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa, ditetapkan sebagai daerah istimewa yang otonom setingkat propinsi, kabupaten, atau desa.
2. Penetapan status daerah istimewa dilakukan dengan undang-undang pembentukan.
3. Kepala daerah istimewa diangkat oleh presiden dengan ketentuan:

²⁰ Lina Rahmawati, *Rekrutmen Gubernur DIY Sebagai Salah Satu Aspek Keistimewaan DIY*, Skripsi, Fisiopol UMY, Yogyakarta, 2003, hal: 81-82.

- a. Berasal dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah tersebut sebelum Republik Indonesia berdiri.
 - b. Masih menguasai daerahnya ketika undang-undang pembentukan dikeluarkan.
 - c. Memiliki kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan kepada Republik Indonesia serta dengan mengingat adat istiadat yang berlaku di daerah tersebut.
4. Jika terdapat dua daerah istimewa yang dibentuk menjadi satu, seperti DIY, maka perlu diangkat seorang wakil kepala daerah dari keturunan raja dari salah satu daerah yang digabungkan tersebut. Pengangkatan ini tentunya harus memperhatikan syarat-syarat seperti yang telah dikemukakan dalam butir ketiga di atas.

UU no. 22 tahun 1948 hanya secara umum mengatur tentang daerah istimewa yang mencakup aspek kewenangan daerah istimewa dan pengangkatan kepala daerah istimewa.

2. UU no.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY

UU no. 3 tahun 1950 ini merupakan dasar legitimasi yuridis bagi DIY, walaupun isinya sangat singkat karena hanya terdiri dari 7 pasal. Beberapa pemikiran yang terdapat dalam undang-undang ini antara lain:²¹

²¹ Lina Rahmawati, *ibid*, hal: 82-83.

1. Pengakuan resmi Pemerintah Pusat terhadap keberadaan DIY sebagai penggabungan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman.
2. Pernyataan bahwa DIY merupakan daerah otonom setingkat propinsi. Titik berat otonomi bagi DIY diletakkan pada propinsi dan bukan pada kabupaten atau kota.
3. Penyerahan secara formal urusan pemerintahan atau urusan rumah tangga dari Pemerintah Pusat kepada DIY.
4. Penyeragaman sistem penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat.
5. Masalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak diatur secara tegas, hanya disinggung secara implisit dalam konsiderans :”mengingat” UU no. 22 tahun 1948. Artinya, bila mengacu pada UU no. 22 tahun 1948, maka Kepala DIY diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya.

Sejalan dengan perkembangan masalah dan masyarakat yang makin kompleks, undang-undang pembentukan DIY ini memang dirasakan tidak mampu mengakomodir kebutuhan akan pemaknaan keistimewaan Yogyakarta, terlebih setelah UUD 1945 diamandemen dan undang-undang tentang pemerintahan daerah yang paling baru dikeluarkan (UU no 32 tahun

3. UU no.1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

UU no. 1 tahun 1957 ini lahir berpedoman pada UUDS 1950 yang berlaku saat itu. Ketentuan mengenai Daerah Istimewa diatur dalam beberapa pasal. Beberapa pemikiran pokok tentang Daerah Istimewa dalam undang-undang ini adalah:²²

1. Bekas daerah swapraja dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa setingkat propinsi, kabupaten, atau daerah tingkat III, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom).
2. Beberapa bekas daerah swapraja dapat digabung menjadi sebuah daerah istimewa dengan satu undang-undang pembentukan, seperti DIY yang merupakan penggabungan dari daerah swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman.
3. Keistimewaan dari DIY terletak pada Kepala Daerahnya, yang tidak dipilih oleh DPRD seperti Kepala Daerah biasa lainnya, melainkan diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD dengan beberapa ketentuan, yaitu:
 - a. Diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada jaman sebelum Republik Indonesia.
 - b. Masih menguasai daerahnya pada saat daerah swapraja tersebut dibentuk menjadi daerah istimewa.

²² Lina Rahmawati, *ibid*, hal: 87-89.

- c. Memiliki kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan pada Republik Indonesia.
 - d. Pengangkatan memperhatikan adat istiadat dalam daerah swapraja tersebut.
4. Kata “diangkat dan diberhentikan” dalam pasal 25 sebenarnya menunjukkan bahwa jabatan kepala daerah istimewa tidak seumur hidup. Namun dalam perkembangan peraturan perundangan selanjutnya lahir ketentuan bahwa masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah DIY tidak terikat dengan waktu tertentu
5. Bentuk dan susunan pemerintah daerah istimewa mengikuti bentuk dan susunan daerah biasa, yaitu dengan adanya DPRD sebagai badan legislatif dan Dewan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif.

4. Penetapan Presiden no. 6 tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah

Setelah UUDS 1950 tidak berlaku dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka dibutuhkan peraturan perundangan baru sesuai dengan UUD 1945. Terkait dengan pengaturan daerah, maka dikeluarkan Penetapan Presiden no. 6 tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

Pasal-pasal dalam Penpres ini yang terkait dengan daerah istimewa adalah pasal 6, pasal 7, dan pasal 8

Pasal 6:

- (1) "Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan di daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan pada pemerintah Republik Indonesia, serta adat istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh presiden."
- (2) "Untuk Daerah Istimewa dapat diadakan seorang wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan mempertimbangkan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1) pasal ini.

Pasal 7:

" Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa menerima gaji, uang jalan, dan uang penginapan, serta segala penghasilan lainnya yang sah yang bersangkutan dengan jabatannya yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden."

Pasal 8:

- (1) "Sebelum memangku jabatannya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa mengangkat sumpah atau mengucapkan janji dalam suatu sidang DPRD di hadapan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atau pejabat yang ditunjuk olehnya."
- (2) Susunan kata-kata sumpah atau janji yang dimaksud ayat (1) pasal ini ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah."

Dalam Penpres ini tidak ada perubahan yang cukup berarti dari UU no.1 tahun 1957, selain ketentuan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah istimewa diangkat langsung oleh presiden tanpa harus melalui pencalonan dari DPRD. Sedangkan dalam undang-undang sebelumnya disebutkan bahwa pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh presiden dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD.

5. UU no.18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

UU no. 18 tahun 1965 diterbitkan untuk menggantikan UU no.1 tahun 1957 dan Penpres no.6 tahun 1959. Khusus mengenai daerah istimewa, dalam undang-undang ini diatur dalam Peraturan Peralihan pasal 88 berikut penjelasannya.

- (1) Pada saat berlakunya Undang-undang ini, maka:
 - a. Daerah Tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang nomor 1 tahun 1957 serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia no. 1/Missi/1959 adalah "Propinsi" termaksud dalam pasal 2 ayat (1) sub a undang-undang ini.
- (2) a. Sifat istimewa suatu daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan hak-hak asal usul dalam pasal 18 UUD 1945 yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.
 - b. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Propinsi DIY yang tidak terikat masa jabatan dimaksud pada pasal 17 ayat (1) dan pasal 21 ayat (5).
- (3) Daerah-daerah swapraja yang de facto dan atau de yure sampai pada saat berlakunya Undang-undang ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif dari suatu daerah, dinyatakan dihapus. Akibat-akibat dan kesulitan yang timbul diatur oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya apabila dipandang perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Beberapa pokok mengenai daerah istimewa dalam Undang-undang ini adalah sebagai berikut: ²³

1. Semua daerah swapraja yang sebelumnya diakui keberadaannya dinyatakan hapus oleh UU no. 18 tahun 1965.

²³ *UUD 1945*, Pasal 18, ayat 1, sub a.

2. Status dan kedudukan DIY adalah sebagai Propinsi dan diakui eksistensinya sebagai Daerah Istimewa.
3. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh Presiden dan tidak ada keterikatan masa jabatan.
4. UU no.3 tahun 1950 tentang Pembentukan DIY masih tetap berlaku.

6. UU no.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Pasal-pasal dalam UU no.5 tahun 1974 yang terkait dengan DIY secara langsung adalah pasal 91 (b) yang mengatur tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam pasal ini disebutkan:

“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan pengangkatannya bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.”

Mengenai kat-kata “yang sekarang” dalam pasal 91 (b) tersebut menimbulkan interpretasi yang beragam, antara lain.²⁴

2. Kata-kata “yang sekarang” dipandang semata-mata sebagai rumusan teknis Aturan Peralihan dalam rangka penerapan ketentuan undang-undang baru terhadap keadaan yang nyata yang ada berdasarkan undang-undang lama, pada saat berlakunya undang-undang baru tersebut. Dengan kata lain, ketentuan tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala DIY yang tidak terikat masa

²⁴ Soejanto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Pina Aksara, Jakarta

jabatan, syarat, dan cara pengangkatannya tetap berlaku atau dipertahankan dan menjadi ciri pokok keistimewaan Yogyakarta dibandingkan dengan daerah lainnya.

3. Kata-kata "yang sekarang" dimaknai sebagai usaha terselubung untuk membatasi masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berikutnya setelah Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII, yang dianggap akan menghilangkan keistimewaan Yogyakarta.
4. Kata-kata "yang sekarang" dimaknai seperti penafsiran kedua tersebut, tapi tidak diartikan menghilangkan keistimewaan Yogyakarta, karena penafsiran yang ketiga ini berpendapat bahwa keistimewaan Yogyakarta terletak pada komitmen Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII untuk bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diberikan kepada kedua tokoh itu melalui pengangkatan oleh Presiden adalah bentuk penghargaan. Sedangkan pada masa berikutnya berlaku ketentuan seperti kepala daerah dan wakil kepala daerah yang lain, yaitu dengan pemilihan oleh DPRD.

7. UU no.22 Tahun 1999

Dalam UU Otonomi Daerah tahun 1999, pasal 122, disebutkan keistimewaan DIY 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.”

Lebih lanjut dalam penjelasan pasal 122 dijelaskan sebagai berikut:

“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.”

Beberapa hal yang bisa kita cermati dari pasal 122 berikut penjelasannya adalah: ²⁵

1. Adanya penegasan kembali terhadap asal-usul keistimewaan DIY yaitu penggabungan dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang menyatakan bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta peranan dan dukungan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia selama masa perjuangan melawan penjajahan.

²⁵ Lina Rahmawati, op.cit, hal: 99-101.

2. Masalah rekrutmen gubernur dan wakil gubernur tidak diatur secara tegas apakah dipilih atau ditetapkan, tapi tetap dilakukan oleh DPRD.
3. Tidak ada pengaturan secara tegas tentang masa jabatan gubernur dan wakil gubernur.
4. Penggunaan kata-kata "dengan memperhatikan calon dari keturunan Hamengku Buwono dan wakil gubernur dari keturunan Paku Alam" dalam hal isi keistimewaan DIY menjadi sangat interpretatif. Apakah bila gubernur dan wakil gubernur bukan berasal dari keturunan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman akan menghilangkan keistimewaan yang dimiliki atau tidak.

8. UU no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pengaturan mengenai daerah istimewa dan DIY dalam undang-undang ini terdapat dalam BAB XIV tentang Ketentuan Lain-lain, 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."

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.

Bila melihat pada BAB IV tentang Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Undang-undang no. 32 tahun 2004 ini, dalam ketentuan mengenai Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah, pada pasal 24 disebutkan:

- (5) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan."

Sedangkan dalam pasal 122 UU no. 22 tahun 1999 disebutkan bahwa isi keistimewaan DIY adalah pengangkatan gubernur dengan memperhatikan calon dari keturunan Hamengku Buwono dan wakil gubernur dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat-syarat dalam undang-undang. Ketidakjelasan dan ketidaktegasan ini tentunya juga menimbulkan kontroversi dan interpretasi yang berbeda-beda tentang isi keistimewaan dari aspek rekruitmen gubernur dan wakil gubernur

Dari penelusuran peraturan perundang-undangan yang ada mengenai kedudukan dan keistimewaan Yogyakarta dapat disimpulkan bahwa: **Pertama**, ada beberapa undang-undang yang mengatur eksistensi daerah istimewa, termasuk DIY, yaitu UU no. 22 tahun 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. Namun yang secara khusus mengatur tentang Pembentukan DIY adalah UU no.3 tahun 1950, itupun dirasa sangat singkat karena hanya terdiri dari tujuh pasal, sehingga tidak mampu mengatur kompleksitas permasalahan keistimewaan Yogyakarta, begitu pula dengan undang-undang yang lain. Undang-undang tentang pemerintahan daerah hanya mengatur keistimewaan Yogyakarta dalam beberapa pasal dan selanjutnya mengamanatkan untuk diatur dalam undang-undang khusus, namun hingga saat ini DPR belum menghasilkan undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta yang mengatur secara holistik yang mampu mengakomodir kompleksitas permasalahan yang ada.

Kedua, Masalah rekrutmen gubernur dan wakil gubernur DIY sebagai salah satu aspek keistimewaan perlu secara arif ditinjau kembali. Selama ini interpretasi politis yang dominan adalah bahwa Sri Sultan dan Sri Paku Alam karena kedudukannya sebagai "penguasa" Kasultanan dan Pakualaman diangkat atau ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Masa jabatannya pun tidak terikat oleh masa jabatan selayaknya kepala daerah yang lain. Hal tersebut tidak menjadi masalah ketika yang berkuasa adalah Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII dan ditegaskan dalam undang-undang pada saat itu.

atas dukungan mereka terhadap Republik Indonesia. Namun seiring dengan angin demokratisasi yang kuat berhembus pasca reformasi 1998 dan ketika Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII mangkat, serta ketidaktegasan peraturan perundangan mengenai rekrutmen gubernur dan wakil gubernur DIY yang ada selama ini, maka mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur menjadi polemik yang panjang. Apalagi setelah UU no. 32 tahun 2004 disahkan dan pemilihan kepala daerah langsung di berbagai tempat mulai dilaksanakan.

C. DINAMIKA POLITIK PEMBAHASAN DRAFT RUU KEISTIMEWAAN DIY DI DPRD DIY

Setelah melalui proses penyerapan aspirasi masyarakat dan pembahasan yang cukup panjang, DPRD DIY periode keanggotaan 1999-2004 menyusun draft RUU Keistimewaan DIY berdasarkan UU no.22 tahun 1999 yang berlaku saat itu dan mengirimkannya ke DPR RI sebagai masukan atau bahan kajian bagi DPR RI dalam membahas RUU Keistimewaan DIY. Berdasarkan fungsi yang dijalankan oleh DPRD, maka posisi draft yang disampaikan oleh DPRD DIY tersebut lebih sebagai penyaluran aspirasi masyarakat Yogyakarta yang mestinya ditindaklanjuti dengan hak inisiatif oleh DPR RI. Namun setelah cukup lama menunggu tindak lanjut dari DPR RI, draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY tersebut dikembalikan oleh DPR RI dengan alasan dasar yuridiknya telah

mengalami perubahan, yaitu dari UU no.22 tahun 1999 menjadi UU no.32 tahun 2004.²⁶

Pada saat draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY dikembalikan oleh DPR, periode keanggotaan DPRD DIY telah berganti dari periode keanggotaan 1999-2004 ke periode keanggotaan 2004-2009. Langkah yang diambil oleh DPRD DIY periode ini adalah dengan melakukan program akselerasi sebagai upaya untuk mendesakkan pembahasan mengenai RUU Keistimewaan DIY di DPR RI melalui jalur eksekutif.²⁷

DPRD DIY tidak mengambil langkah untuk mengajukan revisi draft RUU Keistimewaan DIY kepada DPR RI dikarenakan pertimbangan: *Pertama*, wilayah pembuatan UU adalah wilayah DPR RI bukan DPRD, sehingga draft dari DPRD DIY lebih dalam posisi sebagai input dari masyarakat di daerah, hanya saja memang kekuatan politiknya sebagai lembaga politik lebih kuat. Artinya, disini DPRD menjalankan fungsi representasi. DPRD DIY melihat bahwa kekuatan *lobby* untuk mendesakkan RUU Keistimewaan Yogyakarta supaya segera dibahas di DPR RI justru melalui jalur eksekutif, dalam hal ini Sultan sebagai gubernur. *Kedua*, sekalipun asumsi draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY tersebut telah gugur karena dasar yuridisnya mengalami perubahan, namun secara substansi telah cukup mewakili aspirasi masyarakat Yogyakarta karena proses penyusunan draft telah melewati proses penyerapan aspirasi dari berbagai kelompok masyarakat

²⁶ Hasil wawancara dengan Nur Achmad Affandi, Anggota Komisi A dan Pansus Penyusunan Draft RUU Keistimewaan DIY DPRD DIY periode 1999-2004, Anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa periode 2003-2009, tanggal 11 September di ruang FKB DPRD DIY.

²⁷ Wawancara

Yogyakarta. *Ketiga*, apabila harus menyusun ulang draft RUU Keistimewaan yang baru, maka memerlukan waktu yang cukup lama dan biaya yang besar. *Keempat*, pasca UU no.32 tahun 2004 diberlakukan, Depdagri menyatakan siap untuk memfasilitasi penyusunan draft RUU Keistimewaan. *Kelima*, dalam perkembangannya hingga tahun 2007, ada beberapa draft RUU Keistimewaan Yogyakarta yang muncul (versi Pemerintah Daerah Propinsi DIY, versi Depdagri, versi Kagama, dan versi DPD), sehingga DPRD DIY memandang berbagai versi draft RUU Keistimewaan yang ada tersebut sudah cukup mewakili berbagai elemen masyarakat Yogyakarta. Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut, DPRD memutuskan untuk tidak merevisi draft RUU Keistimewaan Yogyakarta, tetapi berupaya mendesak DPR RI dengan program akselerasinya.²⁸

Dengan demikian perlu dipertegas sekali lagi bahwa penelitian ini difokuskan pada dinamika politik pembahasan draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY yang terjadi dalam kurun waktu keanggotaan 1999-2004. Selama proses pembahasan hingga muncul draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY tersebut dinamika politik yang terjadi khususnya terkait dengan:

1. Pandangan fraksi-fraksi mengenai aspek keistimewaan DIY.
2. Pandangan fraksi-fraksi mengenai pengisian jabatan gubernur kepala daerah dan wakil gubernur kepala daerah propinsi DIY.

²⁸ Hasil wawancara dengan Takdir Ali Mukti, anggota Komisi A DPRD DIY 2004-2009, Ketua Fraksi Amanat Nasional tanggal 4 September 2007 di ruang Komisi A DPRD DIY

Interpretasi terhadap aspek keistimewaan Yogyakarta merupakan aspek substansial yang kemudian mempengaruhi interpretasi terhadap pengisian jabatan gubernur kepala daerah dan wakil gubernur kepala daerah sebagai salah satu aspek yang penting dan sensitif. Sedangkan pandangan fraksi mengenai pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur bisa dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Pandangan untuk pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur periode 2003-2008 sebagai kebutuhan yang sangat mendesak pada saat itu, sementara belum ada peraturan yang secara tegas mengaturnya.
2. Pandangan dalam draft RUU Keistimewaan DIY tentang pengisian jabatan gubernur atau kepala daerah dan wakil gubernur atau wakil kepala daerah ke depan pasca periode 2003-2008.

Oleh karena itu, sub bab ini akan membahas aspek-aspek tersebut secara lebih mendalam.

1. PANDANGAN FRAKSI-FRAKSI MENGENAI ASPEK KEISTIMEWAAN DIY

DPRD DIY dalam Naskah Akademik RUU Keistimewaan DIY menyebutkan bahwa keistimewaan DIY sesungguhnya memiliki beberapa landasan, yaitu:²⁹

1. *Landasan Historis.* Sejarah eksistensi Yogyakarta bisa ditelusuri sejak jaman kerajaan Mataram yang dengan pusatnya di Kartasura. Pada mulanya kerajaan Mataram adalah kerajaan yang berdaulat, hingga

²⁹

kemudian datang VOC. Melalui politik *divide et impera*, VOC berhasil memecah kerajaan Mataram menjadi Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta melalui Perjanjian Giyanti tahun 1755. Pada masa kekuasaan Inggris dibawah Gubernur Jenderal Thomas Stamford Raffles, wilayah Kasultanan Yogyakarta dipecah lagi menjadi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Namun selama itu Kasultanan Yogyakarta tetaplah suatu wilayah otonom dengan tata pemerintahannya sendiri. Oleh karena itu penggabungan Yogyakarta ke wilayah Republik Indonesia melalui Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sesungguhnya adalah penggabungan sebuah negara ke negara lain yang baru yang dilakukan secara suka rela. Untuk itu regulasi yang dibuat oleh pemerintah Republik Indonesia tidak boleh bertentangan dengan kewenangan atau hak asal usul yang telah dimiliki Yogyakarta sejak awal.

2. *Landasan Sosial Kultural.* Kehidupan sosial kultural masyarakat Yogyakarta hingga saat ini masih sulit untuk dilepaskan dari konsep Dwi Tunggal Sri Sultan dan Sri Paku Alam sebagai penguasa Yogyakarta dan pemimpin mereka.

3. *Landasan Hukum.*

- a. UUD 1945 pasal 18 (b).
- b. UU no.3 juncto UU no.19 tahun 1950 tentang Pembentukan DIY.
- c. Maklumat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII

yang menegaskan bahwa Yogyakarta adalah bagian dari Indonesia

Republik Indonesia yang berstatus istimewa karena bertanggung jawab langsung pada Presiden.

- d. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 30 Oktober 1945 yang menyatakan proses penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi DIY dilakukan oleh Sri Sultan, Sri Paku Alam, dan Badan Pekerja Komite Nasional Daerah.
- e. Maklumat tanggal 18 Mei 1946 tentang keberadaan DPRD DIY yang merupakan hasil persetujuan antara Sri Sultan Hamengku Buwono IX, Sri Paku Alam VIII, dan Badan Pekerja Komite Nasional Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dari tinjauan mengenai landasan keistimewaan Yogyakarta tersebut, secara umum fraksi-fraksi yang ada di DPRD periode 1999-2004 berpandangan bahwa keistimewaan Yogyakarta terkait dengan:

1. Aspek mekanisme pengisian jabatan kepala daerah/gubernur dan wakil kepala daerah/wakil gubernur.
2. Aspek pertanahan. Keberadaan tanah milik kraton yang digunakan pemerintah daerah dan tanah kraton yang digunakan masyarakat, hal ini belum diatur secara khusus.
3. Aspek Kraton Yogyakarta dan Pakualaman sebagai lembaga hukum yang memiliki fungsi untuk melestarikan nilai-nilai budaya, adat istiadat, dan sejarah. Dimana salah satu konsekuensinya adalah masalah pembiayaan sebagai kompensasi keistimewaan tersebut.

Walaupun beberapa fraksi memiliki pandangan yang sedikit berbeda mengenai aspek keistimewaan dikemukakan beberapa pandangan

mengenai sumber hukumnya. Oleh karena itu, dalam bagian ini akan disampaikan pandangan tiap fraksi secara lebih rinci mengenai sumber hukum dan aspek keistimewaan Yogyakarta:

a. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP)

Fraksi PDIP berpandangan bahwa dasar yuridis keistimewaan Yogyakarta adalah UU no.3 tahun 1959 dan penjelasannya, UU no.22 tahun 1999 dan penjelasannya, serta amandemen UUD 1945 tentang daerah-daerah khusus dan istimewa. Bersumber dari dasar yuridis tersebut, keistimewaan Yogyakarta meliputi tiga faktor, yaitu:

1. Pemilihan gubernur dan wakil gubernur.
2. Masalah agraria dan pertanahan.
3. Masalah kebudayaan, adat istiadat, dan sejarah yang melekat dengan Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman sejak sebelum kemerdekaan, penggabungan dengan wilayah RI, hingga sekarang. Kedudukan kedua lembaga ini sebagai pelestari nilai-nilai budaya dan adat istiadat harus dipertegas dan didukung.³⁰

Mengenai masalah pengusuan jabatan gubernur dan wakil gubernur, dalam draft RUU Keistimewaan versi DPRD DIY, FPDIP belum satu kata untuk memilih atau menetapkan gubernur dan wakil gubernur. Namun FPDIP

³⁰ Hasil wawancara dengan Nasrullah Krisnam, Ketua Fraksi PDIP dan Ketua Komisi A Periode 2004-2009. *Aspek Hukum Pemerintahan Daerah DIY*. Yogyakarta: ...

sepakat bahwa sumber rekrutmen pengisian jabatan gubernur berasal dari keturunan Hamengku Buwono dan Paku Alam³¹.

Mengenai masalah pertanahan, sebagaimana fraksi-fraksi yang lain, FPDIP memandang perlu pengaturan khusus mengingat asal-usul hak pertanahan di Yogyakarta. Tanah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang digunakan untuk kepentingan umum diserahkan dan dikelola oleh Pemerintah DIY, sedangkan tanah yang menjadi hak milik Kraton Yogyakarta (*sultan ground*) dan Puro Pakualaman (*pakualaman ground*) dikelola oleh Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman³².

b. Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB)

FKB berpendapat bahwa keistimewaan Yogyakarta bersumber pada komitmen Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII untuk bergabung dengan wilayah Republik Indonesia. Keistimewaan lainnya terletak pada masalah budaya dan pertanahan.³³

Mengenai aspek kebudayaan FKB berpendapat bahwa Kraton Yogyakarta dan Pura Pakualaman merupakan badan hukum di dalam pemerintahan DIY, yang berfungsi menjaga dan melestarikan nilai-nilai adat, budaya, dan pemersatu masyarakat Yogyakarta. Oleh karena itu, Kraton Yogyakarta dan Pura Paku Alam berhak untuk mendapatkan hak-hak

³¹ Usulan FPDIP: "Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam yang berasal dari kerabat Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman yang DIPILIH DAN ATAU DITETAPKAN oleh DPRD.

³² Draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY.

³³ Hasil wawancara dengan Zunatul Mafruchah, Anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa Periode 1999-2004, 25 Agustus 2003, di ruang Komisi A DPRD DIY.

protokol dalam pemerintahan DIY dan berhak mendapatkan anggaran khusus dari Pemerintah DIY untuk menjalankan fungsinya.³⁴

Menurut FKB, mestinya ada penghargaan atas keistimewaan DIY dalam bentuk pembiayaan di luar DAU terkait dengan pelestarian cagar budaya, sehingga ada porsi anggaran khusus untuk pembiayaan kraton Yogyakarta dan Pakualaman. Selama ini Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman harus membiayai dan menghidupi dirinya sendiri, sementara dengan keterbatasan anggaran upaya untuk bisa menganggarkan pembiayaan bagi kraton Yogyakarta dan Pakualaman dalam penetapan anggaran di daerah justru sering menjadi konflik.³⁵

Mengenai masalah pertanahan, FKB berpandangan sama dengan fraksi-fraksi yang lain untuk menyerahkan pengelolaan *sultan ground* dan *pakualaman ground* kepada Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman, sedangkan yang digunakan untuk kepentingan umum diserahkan dan dikelola oleh Pemerintah DIY.³⁶

Mengenai pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, FKB sepakat menggunakan mekanisme pemilihan untuk selanjutnya ditetapkan oleh DPRD dengan mempertimbangkan calon dari Kasultanan Yogyakarta dan Puro Pakualaman. FKB menghargai keistimewaan dalam hal mengutamakan calon dari kraton, tapi penetapan Sultan dan Paku Alam yang didasarkan pada ketentuan yang sifatnya turun temurun harus dibedakan dengan

³⁴ Draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY.

³⁵ Lanjutan wawancara dengan Nur Achmad Affandi, Anggota Komisi A dan Pansus Penyusunan Draft RUU Keistimewaan DIY DPRD DIY periode 1999-2004, Anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa periode 2003-2009, tanggal 11 September di ruang FKB DPRD DIY.

³⁶ Draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY.

pelaksanaan pemerintahan yang mengutamakan kompetensi, karena gubernur selaku wakil pemerintah di daerah dan pelaksana pemerintah di daerah memerlukan kompetensi dan kapabilitas.³⁷

c. Fraksi Golongan Karya (FPG)

Berdasarkan komitmen Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII untuk bergabung dengan NKRI, sebagaimana yang tertuang dalam Amanat 5 September 1945, Fraksi Golongan Karya berpandangan bahwa secara materiil keistimewaan Yogyakarta terletak pada:

1. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. FPG berpandangan bahwa keistimewaan DIY dalam hal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur terletak pada sumber rekrutmennya, yaitu bahwa Sultan Yogyakarta yang bertahta adalah gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta adalah wakil gubernur yang ditetapkan oleh DPRD dan diangkat oleh presiden.
2. Masalah pertanahan. Sebelum pengaturannya diseragamkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria.
3. Masalah pemerintahan desa. Sekitar tahun 1947 otonomi di tingkat desa diberlakukan dengan adanya majelis desa, legislatif desa, dan eksekutif desa.

Adapun untuk masalah budaya juga dapat dianggap sebagai bagian keistimewaan, tetapi tidak dalam arti formal.³⁸

³⁷ Lanjutan wawancara dengan Nur Achmad Affandi, anggota Komisi A dan Pansus Penyusunan Draft RUU Keistimewaan DIY DPRD DIY periode 1999-2004, Anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa periode 2003-2009, tanggal 11 September di ruang FKB DPRD DIY.

Di dalam draft RUU tentang DIY yang diajukan DPRD DIY dalam pasal 4 ayat 2 disebutkan bahwa susunan dan nama setingkat desa dan atau kelurahan diatur dalam peraturan daerah dengan memperhatikan nilai-nilai tradisi dan budaya yang berkembang di masyarakat. Sedangkan FPG menambahkan pada pasal 7 ayat 1 dan 2 bahwa: Pemerintah DIY melimpahkan sebagian kewenangan kepada Kabupaten dan Kota dan kewenangan tertentu kepada Pemerintahan Desa atau Kelurahan dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Daerah.³⁹

d. Fraksi TNI/POLRI (FTNI/POLRI)

Menurut Fraksi TNI/POLRI, keistimewaan Yogyakarta terletak pada komitmen Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII untuk menggabungkan diri dalam wilayah Republik Indonesia, serta masalah budaya dan masalah pertanahan sebelum diberlakukannya Undang-undang Pokok Agraria. Sedangkan masalah rekrutmen gubernur dan wakil gubernur bila sumbernya diperluas dari kalangan kraton dan masyarakat luas tidak akan menghilangkan substansi keistimewaan Yogyakarta, namun demikian prioritas utama untuk jabatan gubernur tetap harus didahulukan dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Paku Alam.⁴⁰

³⁸ Hasil wawancara dengan Djayeng Sugito, Anggota Fraksi Golongan Karya Periode 1999-2004, 20 Agustus 2003, di ruang Komisi A DPRD DIY.

³⁹ Draft RUU tentang DIY versi DPRD DIY.

⁴⁰ Hasil wawancara dengan Markhaban Fakkih, Anggota Fraksi TNI/POLRI Periode 1999-2004, 30 Agustus 2003, di ruang Fraksi TNI/POLRI DPRD DIY.

e. Fraksi Amanat Nasional (FAN)

Fraksi Amanat Nasional menyatakan bahwa keistimewaan Yogyakarta secara yuridis bersumber pada UU no. 3 tahun 1950 dan penjelasannya, UU no. 22 tahun 1999, dan penjelasan UUD 1945 tentang Daerah-daerah Khusus dan Istimewa. Bersumber dari fakta yuridis formal tersebut, aspek pelaksanaan keistimewaan Yogyakarta terletak pada:

1. Pemilihan gubernur dan wakil gubernur. FAN berpendapat bahwa perlu adanya pemisahan antara jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dimana gubernur dan wakil gubernur adalah Sri Sultan dan Sri Paku Alam yang sedang bertahta, diangkat atau ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sedangkan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah eksekutif pelaksana pemerintahan di daerah yang dipilih melalui proses pemilihan secara langsung, jujur, demokratis, dan adil.⁴¹
2. Masalah agraria dan pertanahan. FAN sepakat dengan pengelolaan tanah kasultanan dan pakualaman sebagaimana fraksi-fraksi yang lain, namun dengan catatan bahwa kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman diposisikan sebagai badan hukum.
3. Masalah kebudayaan, adat istiadat, dan sejarah.⁴²

⁴¹ Lanjutan wawancara dengan Takdir Ali Mukti, Anggota Komisi A DPRD DIY 2004-2009, Ketua Fraksi Amanat Nasional, tanggal 4 September 2007 di ruang Komisi A DPRD DIY.

⁴² Hasil wawancara dengan Immawan Wahyudi, Fraksi Amanat Nasional periode 1999-2004, Komisi A DPRD DIY.

f. Fraksi Persatuan (FP)

Fraksi Persatuan memandang keistimewaan Yogyakarta bila mengacu pada UU no. 3 tahun 1950 yang kemudian direvisi dengan UU no.19 tahun 1950 terletak pada pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah DIY untuk menjalankan beberapa urusan. UU tentang pembentukan DIY tersebut dipandang tidak ada kaitannya dengan masalah aspek keistimewaan DIY. Sedangkan dalam UU no.22 tahun 1999 masalah pengangkatan gubernur dan wakil gubernur DIY merupakan "penghargaan" dan bukanlah pokok keistimewaan, begitupula masalah pertanahan dan budaya⁴³.

Dari pembahasan dinamika politik yang terjadi di DPRD DIY terkait pandangan fraksi-fraksi terhadap sumber hukum dan aspek keistimewaan DIY di atas, dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, sumber hukum yang digunakan oleh tiap-tiap fraksi untuk menafsirkan aspek keistimewaan Yogyakarta cukup bervariasi, yaitu: Maklumat Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 5 September 1945 dan 30 September 1945 (FKB, FPG, dan FTNI/POLRI), UU no.3 tahun 1950 dan penjelasannya, UU no.19 tahun 1950 dan penjelasannya (FAN, FP), UU no. 3 tahun 1950 dan penjelasannya, UU no.22 tahun 1999 dan penjelasannya, Amandemen II UUD 1945 dan penjelasannya (FPDIP). Hal ini menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda pula terhadap aspek keistimewaan Yogyakarta.

⁴³

Kedua, meskipun dasar hukum yang digunakan berbeda-beda yang berimplikasi pada penafsiran yang berbeda-beda pula mengenai aspek keistimewaan Yogyakarta, namun dari interpretasi yang ada terdapat beberapa aspek, yaitu: aspek pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur (apakah dipilih langsung ataukah ditetapkan), aspek pertanahan (perlu pengaturan khusus mengingat asal-usul tanah dan penggunaannya saat ini yang berbeda dengan daerah-daerah lain), aspek budaya – adat istiadat – sejarah yang melekat pada kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman dengan berbagai konsekuensinya, seperti perlunya hak protokoler dan anggaran khusus dari pusat.

Selanjutnya untuk mempermudah pemetaan pandangan tiap fraksi dapat dilihat dalam tabel 1 di bawah ini:

TABEL 1
PANDANGAN TIAP FRAKSI TERHADAP
SUMBER HUKUM DAN ASPEK KEISTIMEWAAN DIY

FPDIP	FKB	FPG	FTNI/POLRI	FAN	FP
berdasar pada UU no. 3 tahun 1950 dan penjelasannya, UU no.22 tahun 1999 dan penjelasannya, Amandemen II UUD 1945 dan penjelasannya. Aspek keistimewaan terletak pada: <ol style="list-style-type: none"> 1. pemilihan gubernur dan wakil gubernur 2. pengaturan agraria dan pertanahan 3. masalah kebudayaan, adat istiadat, sejarah 	berdasar pada komitmen Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII dalam maklumat 5 September 1945 dan 30 September 1945 untuk menggabungkan diri dengan NKRI. Aspek keistimewaan terletak pada: <ol style="list-style-type: none"> 1. masalah pertanahan 2. masalah budaya 	berdasar pada komitmen Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII dalam maklumat 5 September 1945 dan 30 September 1945 untuk menggabungkan diri dengan NKRI. Aspek keistimewaan terletak pada: <ol style="list-style-type: none"> 1. pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah 2. masalah pertanahan 3. masalah pemerintahan desa 	berdasar pada komitmen Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII dalam maklumat 5 September 1945 dan 30 September 1945 untuk menggabungkan diri dengan NKRI. Aspek keistimewaan terletak pada: <ol style="list-style-type: none"> 1. pemilihan gubernur dan wakil gubernur 2. masalah budaya 3. masalah pertanahan 	berdasar UU no.3 tahun 1950 dan penjelasannya. Aspek keistimewaan terletak pada: <ol style="list-style-type: none"> 1. pemilihan gubernur dan wakil gubernur 2. masalah pertanahan 3. masalah kebudayaan, adat istiadat, dan sejarah 	Berdasar pada UU no. 3 tahun 1950 dan UU no.19 tahun 1950. Aspek keistimewaan terletak pada: pemberian kewenangan dari pemerintahpusat kepada pemerintah DIY untuk menjalankan beberapa urusan.

Sumber: diolah dari draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY tahun 2003.

TABEL 2
PANDANGAN TIAP FRAKSI TERHADAP ASPEK KEISTIMEWAAN PERTANAHAN

FPDIP	FKB	FPG	FTNI/POLRI	FAN	FP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tanah yang dulunya tanah kasultanan dan pakualaman DISERAHKAN kepada dan DIKELOLA oleh pemerintah DIY ▪ Tanah yang menjadi hak milik Kraton (<i>sultan ground</i>) dan Pakualaman (<i>pakualam ground</i>) dikelola oleh Kraton Yogyakarta dan Pakualaman ▪ Pemerintah DIY bersama dengan Kraton dan Pakualaman melakukan pengaturan kedua jenis tanah tersebut 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tanah yang dulunya tanah kasultanan dan pakualaman DISERAHKAN kepada dan DIKELOLA oleh pemerintah DIY ▪ Tanah yang menjadi hak milik Kraton (<i>sultan ground</i>) dan Pakualaman (<i>pakualam ground</i>) dikelola oleh Kraton Yogyakarta dan Pakualaman ▪ Pemerintah DIY bersama dengan Kraton dan Pakualaman melakukan pengaturan kedua jenis tanah tersebut 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tanah yang dulunya tanah kasultanan dan pakualaman DIKELOLA oleh pemerintah DIY ▪ Tanah yang menjadi hak milik Kraton (<i>sultan ground</i>) dan Pakualaman (<i>pakualam ground</i>) dikelola oleh Kraton Yogyakarta dan Pakualaman ▪ Pemerintah DIY bersama dengan Kraton dan Pakualaman melakukan pengaturan kedua jenis tanah tersebut 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tanah yang dulunya tanah kasultanan dan pakualaman DISERAHKAN kepada dan DIKELOLA oleh pemerintah DIY ▪ Tanah yang menjadi hak milik Kraton (<i>sultan ground</i>) dan Pakualaman (<i>pakualam ground</i>) dikelola oleh Kraton Yogyakarta dan Pakualaman ▪ Pemerintah DIY bersama dengan Kraton dan Pakualaman melakukan pengaturan kedua jenis tanah tersebut ▪ Dengan catatan Kraton dan Pakualaman diposisikan sebagai BADAN HUKUM 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tanah yang dulunya tanah kasultanan dan pakualaman DISERAHKAN kepada dan DIKELOLA oleh pemerintah DIY ▪ Tanah yang menjadi hak milik Kraton (<i>sultan ground</i>) dan Pakualaman (<i>pakualam ground</i>) SEBAGAI BADAN HUKUM dikelola oleh Kraton Yogyakarta dan Pakualaman ▪ Pemerintah DIY bersama dengan Kraton dan Pakualaman melakukan pengaturan kedua jenis tanah tersebut 	

Sumber: diolah dari draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY tahun 2003.

2. PANDANGAN MENGENAI PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR PROPINSI DIY

Perdebatan politik yang paling tajam tentang aspek keistimewaan Yogyakarta adalah pada aspek mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Pada keanggotaan DPRD DIY periode 1999-2004 perdebatan politik tersebut mengemuka karena ada kebutuhan mendesak pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur untuk periode 2003-2008.

Landasan yuridis yang digunakan untuk pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY tahun 2003 adalah UU no. 22 tahun 1999 dimana disebutkan dalam pasal 122 bahwa isi keistimewaan DIY adalah pengangkatan gubernur dengan memperhatikan calon dari keturunan Hamengku Buwono dan wakil gubernur dari keturunan Paku Alam. Berdasarkan pasal tersebut berkembang dua pandangan di DPRD DIY, yaitu: *Pertama*, pandangan yang "memperhatikan atau mengutamakan" calon dari keturunan Hamengku Buwono dan Paku Alam. Pengertian "memperhatikan atau mengutamakan" dipahami sebagai "memprioritaskan tapi tidak mutlak harus" dari keturunan Hamengku Buwono dan Paku Alam. Calon bisa dari kerabat kraton yang tidak keturunan secara langsung dan bisa pula dari masyarakat di luar keturunan dan kerabat kraton. *Kedua*, pandangan yang mengharuskan calon dari keturunan Hamengku Buwono dan Paku Alam. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah keturunan Hamengku Buwono dan Paku Alam yang mana? Akhirnya, setelah melalui

proses politik yang panjang, dimaknai mutlak harus keturunan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII⁴⁴.

Tarik ulur antara fraksi yang mempertahankan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan cara penetapan atau pengangkatan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam dengan fraksi yang menginginkan pemilihan ataupun pemisahan jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah berlangsung alot. Dari berbagai alternatif yang muncul ke permukaan, pada akhirnya dalam sidang paripurna DPRD DIY yang membahas tentang tata tertib rekrutmen gubernur dan wakil gubernur menyepakati rekrutmen gubernur dan wakil gubernur untuk periode 2003-2008 dilakukan dengan cara penetapan, yaitu: Sri Sultan Hamengku Buwono ke X sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur.

Sekalipun, menurut Nur Achmad Affandi, perlu digarisbawahi bahwa hasil penetapan tersebut telah melewati mekanisme pemilihan calon terlebih dahulu. Pada saat itu seluruh fraksi mengajukan Sri Sultan sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur diserahkan kepada semua keturunan Paku Alam VIII, walaupun setelah melalui mekanisme internal Pakualaman yang kemudian maju sebagai calon gubernur adalah Paku Alam IX. Akhirnya hanya terdapat pasangan calon tunggal. Ketika dikonsultasikan ke Depdagri satu pasangan calon tidak masalah sepanjang sudah melewati proses pencalonan.

⁴⁴ Lanjutan wawancara dengan Nur Achmad Affandi, Anggota Komisi A dan Pansus Penyusunan Draft RUU Keistimewaan DIY DPRD DIY periode 1999-2004, Anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa periode 2003-2009, tanggal 11 September di ruang FKB DPRD DIY.

Proses politik mengusulkan pencalonan pasangan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX sebagai calon gubernur dan wakil gubernur. Namun mekanismenya oleh dewan tetap disebut pemilihan, karena ada proses pencalonan, dari calon yang ada kemudian dipilih oleh DPRD. Jadi, proses administrasinya harus ada yang mecalonkan kemudian dari calon yang ada dipilih. Namun fakta politiknya calon yang ada adalah calon tunggal, sehingga kemudian calon tunggal itu yang dipilih oleh DPRD⁴⁵.

Keputusan itu sesungguhnya menunjukkan seperti apa arus sosial, kultural, dan politik yang masih mendominasi masyarakat Yogyakarta. Tidak bisa dipungkiri bahwa sebagian besar masyarakat Yogyakarta secara sosial kultural masih memiliki ikatan emosional yang sangat kuat dengan Kasultanan dan Sri Sultan sebagai raja mereka. Raja dipahami sebagai pemimpin dan pengayom rakyat, sehingga tampaknya masih sulit diterima oleh sebagian rakyat Yogyakarta bila raja mereka harus dikonteskan dalam sebuah pemilihan gubernur langsung. Sementara dalam konteks penyelenggaraan negara Republik Indonesia yang mengklaim dirinya menganut asas demokrasi serta upaya untuk membangun demokratisasi pasca reformasi 1998 yang lalu, DIY sebagai bagian dari wilayah Indonesia pun tak luput dari arus demokratisasi tersebut. Bisa dipahami ketika arus demokratisasi menguat, maka tuntutan masyarakat supaya bisa terlibat

⁴⁵ Lanjutan wawancara dengan Nur Achmad Affandi, Anggota Komisi A dan Pansus Penyusunan Draft RUU Keistimewaan DIY DPRD DIY periode 1999-2004, Anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa periode 2003-2009, tanggal 11 September di ruang FKB DPRD DIY.

dalam menentukan pemimpin politik mereka secara langsung semakin tinggi pula.

Akhirnya berangkat dari konflik politik antara pemahaman formal dan aspirasi masyarakat itu, dewan mendorong eksekutif untuk segera menyusun draft RUU Keistimewaan DIY dan DPRD DIY sendiri kemudian juga mengajukan draft RUU Keistimewaan versi DPRD DIY dengan draft versi eksekutif DIY sebagai persandingannya. Pembahasan lebih rinci mengenai pandangan tiap fraksi di DPRD DIY tentang penetapan gubernur dan wakil gubernur periode 2003-2008 serta pandangan tiap fraksi mengenai pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dalam draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY dapat disimak di bawah ini:

a. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP)

Pada awalnya FPDIP belum bisa secara tegas menyatakan sikapnya terhadap pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, karena pada dasarnya para anggota fraksi mengalami kebingungan dalam menentukan sikap. Setelah melakukan konsolidasi internal melalui Rapat Kerja Daerah Khusus (Rakerdaus) pada pertengahan Agustus 2003 yang dihadiri oleh semua fungsionaris harian DPD dan seluruh anggota fraksi yang ada di dewan, maka FPDIP memutuskan untuk menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX sebagai calon tunggal gubernur dan wakil gubernur dengan mendengarkan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Sebagai calon tunggal gubernur dan wakil gubernur, Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX diusulkan oleh Fraksi FPDIP sebagai calon tunggal gubernur dan wakil gubernur.

mendukung mekanisme penetapan, walaupun sikap itu masih dirasakan setengah hati.⁴⁶

Garis kebijakan FPDIP tersebut tidak berlangsung lama dikarenakan masih adanya keraguan. PDIP belum bisa menentukan sikapnya dalam setiap proses lobbying, sementara fraksi-fraksi lain juga menunggu keputusan akhir FPDIP. Akhirnya FPDIP membentuk Tim Lima yang pada akhir Agustus 2003 dikirim ke Jakarta untuk meminta rekomendasi DPP. Selain itu juga melakukan konsolidasi dengan seluruh DPC se-DIY. Dari kedua proses konsolidasi internal tersebut diperoleh rekomendasi untuk meneruskan garis partai mendukung penetapan duet Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY periode 2003-2008. Rekomendasi inilah yang menjadi kunci sikap akhir FPDIP yang disampaikan dalam pandangan akhir rapat paripurna 3 September 2003.⁴⁷

Dalam draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY, FPDIP berpendapat:

1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disebut Gubernur dan Wakil Gubernur.
2. Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam yang berasal dari kerabat Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman DIPILIH DAN ATAU DITETAPKAN oleh DPRD⁴⁸

⁴⁶ Hasil wawancara dengan Nasrullah Krisnam, Fraksi PDIP Periode 1999-2004, 25 Agustus 2003, di ruang Komisi A.

⁴⁷ Lanjutan wawancara dengan Nasrullah Krisnam, Fraksi PDIP periode 1999-2004, 25 Agustus 2003, di ruang Komisi A

⁴⁸ ...

b. Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB)

Pada awal sikapnya FKB mendukung mekanisme pemilihan, dengan argumentasi bahwa perluasan sumber rekrutmen gubernur dan wakil gubernur tidak akan mengubah substansi keistimewaan Yogyakarta. Menurut FKB, sumber rekrutmen bisa diperluas hingga kerabat kraton atau kalangan masyarakat luas. Perluasan sumber rekrutmen dipandang perlu untuk menjamin prinsip kompetisi, kualifikasi, dan *fairness* dalam proses pengangkatan ataupun pemilihan gubernur dan wakil gubernur. Pembatasan calon hanya dari "keturunan" akan menyulitkan bila calon tersebut tidak memiliki kualifikasi dan kapabilitas yang diharapkan dari seorang pemimpin.

Namun menurut Mafruchah, bila Sultan atau calon gubernur "keturunan" memiliki kapabilitas yang memadai serta dikehendaki oleh masyarakat Yogyakarta untuk ditetapkan menjadi gubernur, maka FKB tidak mungkin melawan arus dan aspirasi masyarakat Yogyakarta.

Alasan mengapa sikap awal FKB mendukung pemilihan, karena FKB menilai banyak implementasi perda yang tidak efektif dalam implementasinya. Kinerja pemerintah propinsi dinilai tidak terukur dengan indikator kinerja yang jelas. Namun demikian, menjelang waktu akhir rapat paripurna pengesahan tata tertib pilkada propinsi DIY dan setelah melalui proses *lobbying*, FKB mengubah sikapnya dari mendukung pemilihan menjadi penetapan. Hal itu terjadi setelah pimpinan PKB mengeluarkan seruan politik berupa surat instruksi yang ditandatangani ketua DPW PKB pada periode itu, Mudjab Mahali, supaya anggota partai dan fraksi mendukung penetapan. Sebenarnya tidak semua anggota partai setuju

dengan instruksi tersebut, namun karena sudah menjadi garis kebijakan partai dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, maka mereka harus satu suara keluar.⁴⁹

Dalam draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY, FKB berpendapat:

1. Gubernur dan wakil gubernur DIY adalah mempertimbangkan dari Kasultanan Yogyakarta dan Pura Pakualaman. Artinya, PKB menghargai keistimewaan dalam hal mengutamakan calon dari karaton, tapi penetapan Sultan dan Paku Alam yang didasarkan pada ketentuan yang sifatnya turun temurun harus dibedakan dengan pelaksanaan pemerintahan, karena gubernur selaku wakil pemerintah di daerah dan pelaksana pemerintah di daerah memerlukan kompetensi dan kapabilitas.
2. Gubernur dan wakil gubernur DIPILIH DAN DITETAPKAN oleh DPRD.⁵⁰

c. Fraksi Partai Golongan Karya (FPG)

Sejak awal Fraksi Golongan Karya secara tegas menyatakan sikap mendukung penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY periode 2003-2008. Menurut FPG, bila pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dilakukan melalui pemilihan, maka keistimewaan Yogyakarta akan hilang. Argumentasi FPG bahwa landasan yuridis yang dijadikan referensi keistimewaan Yogyakarta,

⁴⁹ Lanjutan wawancara Zunatul Mafruchah, Fraksi Kebangkitan Bangsa, 25 Agustus 2003, di ruang Komisi A DPRD DIY.

⁵⁰ Draft RUU tentang DIY versi DPRD DIY.

yaitu: maklumat 5 September 1945, pasal 18 UUD 1945, dan UU no.3 tahun 1950 menyatakan dengan tegas DIY sebagai daerah istimewa setingkat propinsi yang bersifat istimewa. Keistimewaannya terletak pada status kepala daerah dan wakil kepala daerahnya, hakasal usul pengelolaan tanah, dan pengembangan budaya. Sehingga, selama belum ada undang-undang baru yang mengatur tentang keistimewaan Yogyakarta, undang-undang yang lama tetap menjadi pedoman.⁵¹

FPG konsisten dengan sikapnya sejak pandangan awal hingga pandangan akhir yang disampaikan dalam rapat paripurna. Sikap tegas FPG ini bisa dipahami secara politis, karena Sri Sultan Hamengku Buwono X merupakan salah satu kader utama Golkar dan tokoh yang disegani internal maupun eksternal Golkar.

Dalam draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD FPG berpendapat:

1. Kepala Daerah disebut gubernur sebagai wakil pemerintah.
2. Sultan Yogyakarta dan Adipati Paku Alam adalah gubernur dan wakil gubernur DIY.
3. Gubernur dan wakil gubernur DIANGKAT oleh Presiden RI.
4. DPRD setiap lima tahun sekali MENETAPKAN gubernur dan wakil gubernur.⁵²

⁵¹ *Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jakarta: Balai Cetak dan Percetakan, 1990, hlm. 11.

d. Fraksi TNI/POLRI (FTNI/POLRI)

Fraksi TNI/POLRI memilih bersikap netral dan abstain pada pandangan awal fraksi tentang mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Menurut Kahhar, Fraksi TNI/POLRI tidak menyampaikan sikapnya sebelum pandangan akhir karena untuk menjaga netralitas sikap fraksi. Fraksi ini mengatakan tidak mau hanyut dalam pro kontra rekrutmen gubernur dan wakil gubernur. TNI/POLRI menyatakan akan mendukung atau mengikuti suara terbanyak dalam dewan.⁵³ Sesuai dengan komitmennya, pada pandangan akhir Fraksi TNI/POLRI menyatakan mendukung penetapan Sri Sultan Hamengkubuwono X dan Sri Paku Alam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY periode 2003-2008.

Dalam draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY, FTNI/POLRI sepakat dengan isi UU no.22 tahun 1999, khususnya pasal 122 dan penjelasannya.⁵⁴

e. Fraksi Amanat Nasional (FAN)

Fraksi Amanat Nasional merupakan salah satu fraksi yang pada dasarnya mendukung mekanisme pemilihan untuk mengisi jabatan gubernur dan wakil gubernur. Dalam setiap proses *lobbying* yang dilakukan antar fraksi, selalu menemui jalan buntu karena FAN dan FP bersikukuh memperjuangkan mekanisme pemilihan gubernur. Sikap FAN tersebut tidak lepas dari pernyataan politik ketua PAN, Amien Rais, yang meminta

⁵³ Hasil wawancara dengan Wassim Kahhar, Fraksi TNI/POLRI, 30 Agustus 2003, di ruang Fraksi TNI/POLRI DPRD DIY.

⁵⁴ Draft RUU tentang DIY versi DPRD DIY.

anggota FAN konsisten dengan kebijakan Partai Amanat Nasional untuk mendukung mekanisme pemilihan sebagai bagian dari upaya demokratisasi politik.

Menurut FAN, keistimewaan Yogyakarta tidak akan kehilangan substansi dan maknanya dengan adanya perluasan sumber rekrutmen gubernur dan wakil gubernur. Justru penetapan kepala daerah tanpa melalui proses pemilihan merupakan pelanggaran terhadap proses demokrasi. Karena menemui jalan buntu dalam proses *lobbying* selama masa skorsing, akhirnya sebagai langkah akhir DPW PAN DIY mengadakan konsolidasi dengan seluruh fungsionaris DPW dan DPC seluruh DIY. Hasil akhir dari konsolidasi tersebut FAN tetap mendukung pemilihan. Namun demikian, meskipun menyatakan tetap mendukung pemilihan, FAN menerima realitas politik yang berkembang saat itu. Pada pandangan akhir dalam rapat paripurna FAN menyatakan menyetujui penetapan dengan catatan sikap bahwa FAN tetap mendukung pemilihan, hanya saja karena dewan harus satu suara supaya tata tertib pemilihan kepala daerah bisa segera disahkan dan proses pengisian jabatan kepala daerah tidak tertunda, maka FAN menyetujui penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY periode 2003-2008.⁵⁵

Dalam draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY, FAN memiliki pendapat yang agak berbeda dengan fraksi-fraksi lain:

⁵⁵ *Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Partai Amanat Nasional, 2002, hal. 100

1. Jabatan gubernur dan wakil gubernur DIPISAHKAN dengan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. Gubernur dijabat oleh Sultan Yogyakarta Hadiningrat dan wakil gubernur dijabat oleh Paku Alam.
3. Gubernur dan wakil gubernur adalah wakil pemerintah di DIY.
4. Kepala Daerah dan wakil kepala daerah DIPILIH langsung.
5. Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pelaksana pemerintahan daerah.
6. Dalam menjalankan tugasnya gubernur dan wakil gubernur bertanggungjawab kepada pemerintah.
7. Dalam menjalankan tugasnya kepala daerah dan wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD.⁵⁶

f. Fraksi Persatuan (FP)

Selain FAN dan FKB, Fraksi Persatuan termasuk fraksi yang mendukung pemilihan sebagai mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Namun karena Fraksi Persatuan terdiri dari beberapa unsur (IPKI, PNI-FM, Partai Keadilan, PBB, dan PPP), maka dinamika politik internal terlihat cukup tajam karena perbedaan sikap dari tiap-tiap unsur didalamnya. IPKI dan PNI-FN mendukung penetapan, Partai Keadilan dan PBB mendukung pemilihan, sedangkan PPP abstain. Keputusan Fraksi

⁵⁶ Draft RUU tentang DIY versi DPRD DIY.

Persatuan untuk mendukung pemilihan pada sikap awalnya diambil melalui proses voting dari seluruh anggota fraksi.⁵⁷

Menurut Abdurrachman, FP mendukung mekanisme pemilihan sebagai upaya untuk menggagas demokratisasi di DIY dimana salah satu indikatornya adalah adanya akses bagi masyarakat luas dalam menjalankan hak memilih dan dipilih, hanya saja calon dari kraton harus diutamakan. Yogyakarta tidak akan kehilangan keistimewaannya karena menerapkan mekanisme pemilihan gubernur dan wakil gubernur.

Namun demikian, sama dengan Fraksi Amanat Nasional, pada pandangan akhir Fraksi Persatuan menyatakan tetap mendukung mekanisme pemilihan, namun menyetujui keputusan dewan untuk menetapkan Sri Sultan Hamengkubono X dan Sri Paku Alam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY periode 2003-2008. Pada saat pandangan akhir ini suara Fraksi Persatuan pecah, IPKI dan PNI-FM mengusulkan penetapan, PBB dan Partai Keadilan mengusulkan pencalonan Sri Sultan dan Sri Paku Alam untuk pemilihan, dan PPP belum mengusulkan calon atau masih bersikap abstain.

Dalam draft RUU Keistimewaan versi DPRD DIY, FP tidak menyinggung soal "hak-hak istimewa" keturunan kraton menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara eksplisit, hal tersebut bisa dilihat dari pandangannya sebagai berikut:

⁵⁷ Hasil wawancara dengan Hamzah Abdurrachman, Fraksi Persatuan, 6 Desember 2002.

1. Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah DIY dilakukan oleh DPRD melalui PEMILIHAN secara bersamaan.
2. Calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah DITETAPKAN oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.⁵⁸

Selama ini perdebatan politik yang paling tajam tentang aspek keistimewaan Yogyakarta adalah pada aspek mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Pada keanggotaan DPRD DIY periode 1999-2004 perdebatan politik tersebut mengemuka karena ada kebutuhan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur untuk periode 2003-2008 yang mendesak. Ketidakjelasan regulasi mengenai keistimewaan Yogyakarta menjadikan DPRD DIY mengalami kesulitan menentukan dasar hukum dan interpretasinya.

Saat ini kontroversi tentang keistimewaan Yogyakarta kembali menguat bersamaan dengan akan habisnya masa jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY tahun 2008. Hal ini menjadi kian urgen setelah Sultan menyatakan tidak lagi bersedia dipilih pada akhir masa tugas tahun 2008 mendatang. Memang dalam banyak kesempatan Sri Sultan mengatakan bahwa keistimewaan Yogyakarta mutlak harus dijaga dan dipertahankan; namun bila terkait dengan pemerintahan maka harus mengikuti perkembangan politik modern dimana proses politik harus berjalan secara

Tampaknya waktu lima tahun, sejak DPRD DIY dan eksekutif DIY mengajukan draft RUU Keistimewaan DIY, tidak ditanggapi secara responsif oleh pemerintah pusat selaku institusi politik yang berkewenangan membuat UU. Padahal jelas ada kebutuhan politik yang mendesak di Yogyakarta yang apabila tidak disikapi dengan arif dan hati-hati, akan menimbulkan gejolak politik yang luar biasa di tingkat lokal.

Dari pembahasan dinamika politik yang terjadi di DPRD DIY terkait pandangan tiap-tiap fraksi tentang mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, perbedaan sumber hukum yang digunakan oleh tiap-tiap fraksi untuk menafsirkan aspek keistimewaan Yogyakarta berdampak pada adanya beragam interpretasi terhadap mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur.

Kedua, meskipun pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur periode 2003-2008 dilakukan dengan mekanisme penetapan oleh DPRD DIY, sesungguhnya tidak semua fraksi menyetujui keputusan tersebut (FKB, FAN, dan FP), tapi karena dibutuhkan kearifan dari dewan untuk mengambil keputusan yang menyuarakan dan menerima aspirasi masyarakat Yogyakarta yang berkembang saat itu sebagai fakta publik, maka dari dinamika dan proses politik yang berlangsung akhirnya dewan memutuskan penetapan.

Ketiga, dalam draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY tidak bisa mengambil satu suara bulat mengenai mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Perbedaan pendapat dapat dibedakan dalam tiga kategori yaitu fraksi yang mendukung penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur

pemilihan, dan fraksi yang membedakan jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

TABEL 3
PANDANGAN TIAP FRAKSI
TERHADAP PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DIY
UNTUK PERIODE JABATAN 2003 – 2008

PANDANGAN	FPDIP	FKB	FPG	FTNI/POLRI	FAN	FP
Sikap awal fraksi	Mendukung penetapan	Mendukung pemilihan	Mendukung penetapan	Netral	Mendukung pemilihan	Mendukung pemilihan
Dinamika internal	Ada	Ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Ada
Sikap akhir fraksi	Penetapan	Penetapan	Penetapan	Penetapan	Penetapan	Penetapan

Sumber: diolah dari draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY tahun 2003 dan hasil penelitian Lina Rahmawati

TABEL 4
PANDANGAN TIAP FRAKSI
TERHADAP PENGISIAN JABATAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DIY
DALAM DRAFT TENTANG DIY (RUU KEISTIMEWAAN DIY) VERSI DPRD DIY
 (Catatan: draft masih didasarkan pada UU no. 22 tahun 1999 yang berlaku saat itu)

PANDANGAN	FPDIP	FKB	FPG	FTNI/POLRI	FAN	FP
Penyebutan	Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disebut Gubernur dan Wakil Gubernur	Gubernur dan Wakil Gubernur	Kepala Daerah disebut Gubernur	Sesuai pasal 122, UU no. 22 tahun 1999.	Jabatan gubernur dan wakil gubernur DIPISAHKAN dengan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah	Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
Sumber rekrutmen	Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam yang berasal dari kerabat Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman	Gubernur dan wakil gubernur DIY adalah mempertimbangkan dari Kasultanan Yogyakarta dan Pura Pakualaman	Sultan Yogyakarta dan Adipati Paku Alam adalah gubernur dan wakil gubernur DIY	Sesuai pasal 122, UU no. 22 tahun 1999	Gubernur dijabat oleh Sultan Yogyakarta Hadiningrat dan wakil gubernur dijabat oleh Paku Alam sebagai wakil pemerintah	Diperluas diluar keturunan Sultan dan Paku Alam
Mekanisme rekrutmen	DIPILIH DAN ATAU DITETAPKAN oleh DPRD	DIPILIH DAN DITETAPKAN oleh DPRD	DITETAPKAN oleh DPRD	Sesuai pasal 122, UU no. 22 tahun 1999	Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIPILIH langsung	Calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah DITETAPKAN oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah DIY dilakukan oleh DPRD melalui PEMILIHAN secara bersamaan

Sumber: diolah dari draft RUU Keistimewaan DIY versi DPRD DIY tahun 2003.