

BAB III
EKSISTENSI KRATON YOGYAKARTA DITENGAH
PERPOLITIKAN INDONESIA

A. Sikap Politik Sultan Hamengku Buwono X

1. Sultan Hamengku Buwono X sebagai Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta

Koran nasional halaman Jogja itu menyebutkan bahwa tanggal 28 Oktober 2008 nanti bakal ada Pisowanan Agung. Dalam momen itu, diberitakan bahwa masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) akan meminta kesediaan Sultan untuk maju sebagai Calon presiden (capres) dalam Pemilu 2009.

Saya jadi ingat, sesungguhnya langkah Sultan untuk melompat ke Istana Negara ini sudah tercium sejak awal tahun 2008. Saat itu, geliat RUUK tak jelas arahnya. Ketidakjelasan inilah yang membuat Paguyuban Lurah dan Pamong Desa Ing Sedyo Memetri Asrining Yogyakarta (Ismaya) DIY tetap menginginkan agar Sultan tetap harus menjadi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta terlebih dahulu sebelum melangkah ke panggung nasional. Pendeknya, Ismaya tetap memperjuangkan keinginan bahwa pasangan kepala daerah bagi DIY harus Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX. Titik.¹

Keberhasilan Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam memimpin sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tentu saja juga dipengaruhi oleh gaya komunikasinya. Setiap orang memiliki gaya komunikasi yang unik. Setiap individu memiliki gaya komunikasi mereka sendiri sehingga

¹ Ibid Hal: 17, 20

menghasilkan sesuatu yang unik². Sebagai seorang pemimpin di Daerah Istimewa Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono X memiliki gaya komunikasi yang unik pula. Hal ini dapat dilihat dari latar belakang profesinya sebagai Raja dari Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Selain dipengaruhi latar belakang profesi, gaya komunikasi juga dipengaruhi oleh dominasi, sosiabilitas pemimpin serta situasi dan kondisi setempat, baik budaya dan kebiasaan yang ada, maupun perkembangan politik yang terjadi di wilayahnya masing-masing. Dengan demikian, mereka menggunakan kombinasi perilaku komunikatif yang berbeda ketika menanggapi keadaan sekelilingnya.

Sri Sultan Hamengku Buwono X memiliki *personalit* yang cukup kuat untuk seorang pemimpin yaitu pancaran kraton. Di lingkungan Pemda DIY, ia selalu berusaha menjadi teladan yang baik bagi staf-stafnya, tidak hanya menyuruh. Serta memiliki sifat welas asih, dan mau berdialog. Kekhasan dan keunikan Sultan Hamengku Buwono X adalah sikapnya yang tidak memandang bahwa ia merupakan seorang raja yang disegani dan ramah terhadap semua orang. Walaupun beliau berkedudukan sebagai seorang Gubernur dan Sultan, hal itu tidak membuatnya ingin diperlakukan seperti *Wong Agung* yang selalu diagung-agungkan rakyat. Sebaliknya beliau ingin diperlakukan seperti orang kebanyakan. *Personality* tersebut terbentuk dari sifat-sifat genetik yang banyak mencontoh ayahandanya Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Sebagai seorang pemimpin, Ia banyak

² (Reece & Brandt, 1993, h.122).

menjadi teladan karena memiliki karakter yang baik, dan cenderung disegani dan dihormati oleh semua kalangan. Baik oleh masyarakat, di dalam lingkungan Kraton maupun oleh bawahannya di lingkungan Kepatihan.

Selain modal intrinsik, ia juga memiliki modal ekstrinsik. Penerimaan lingkungan terhadap pemimpin merupakan pengertian dari *acceptability* yang termasuk dalam unsur ekstrinsik. Dalam proses melakukan inovasi dan inisiasi, penerimaan ini menjadi energi yang luar biasa bagi seorang pemimpin. Dalam hal ini, ketika terjadi pergulatan tentang keistimewaan Yogyakarta, masyarakat Yogyakarta menyatakan keberatannya jika Gubernur harus dipilih melalui pemilihan umum, rakyat lebih memilih penetapan, sehingga hal ini merupakan salah satu bentuk bahwa penerimaan masyarakat akan sosok Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur mereka. Karakteristik Sultan yang dianggap layak menjadi seorang pemimpin menjadikan hal tersebut bisa terjadi dan Kraton banyak berperan serta dalam proses kemerdekaan Indonesia serta didukung oleh sejarah Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat.³

Modal kepemimpinan yang dimiliki oleh seseorang, secara tidak langsung akan mempengaruhi gaya kepemimpinannya⁴ Raph White dan Ronald Lippitt menyatakan bahwa gaya kepemimpinan adalah suatu gaya yang digunakan oleh seorang pemimpin untuk mempengaruhi bawahan. Sri Sultan Hamengku Buwono X menjalankan kepemimpinan secara

³ Windy Ayu Masrurroh, Jurnal Gaya Komunikasi Dalam Kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono X Sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, 2013 hal: 6-7

⁴ Raph White dan Ronald Lippitt dalam Winardi (2000) dalam ibid

demokratis karena ia menentukan keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan melalui proses musyawarah dengan staf-stafnya di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun jika ia harus segera memutuskan suatu hal yang mendesak, maka ia akan memutuskannya sendiri dengan berbagai pertimbangan.

Sisi demokratisnya yang lain yaitu Sultan merupakan orang yang memiliki kepercayaan tinggi terhadap bawahannya, selalu ingin melakukan dialog terhadap bawahannya serta masyarakat, memiliki disiplin yang tinggi, dan selalu ingin melakukan komunikasi dua arah karena menganggap bawahan adalah komponen pelaksana yang penting sehingga beban kerja menjadi tanggung jawab yang harus dipikul bersama. Namun ada salah satu yang cukup menarik, yaitu keramahan dan kebaikannya sehingga jarang menegur ketika ada bawahan yang salah, atau menegurnya terlalu halus, sehingga terkadang para bawahan tersebut tidak sadar jika melakukan kesalahan. Hal ini dilakukannya dikarenakan tidak ingin menyakiti hati para bawahannya sehingga dikemudian hari muncul rasa *minder* dari para bawahannya dalam melakukan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Selain itu, Sri Sultan Hamengku Buwono X menganut konsep kepemimpinan Jawa yang cukup terkenal, yaitu *Ing Ngarso Sung Tuludho, Ing Madyo Mangun Karso, Tut Wuri Handayani*, dimana konsep tersebut dirumuskan oleh Ki Hajar Dewantara. Konsep ini menjelaskan bahwa seorang pemimpin melakukan tugas kepemimpinan sesuai dengan posisi

dimana ia berada⁵. Hal ini menjelaskan bahwa seorang pemimpin ketika berada di depan harus memberikan teladan, ketika berada di tengah harus memberikan inspirasi dan ketika di belakang harus mampu memberikan motivasi. Sri Sultan Hamengku Buwono X mampu menjalankan perannya sebagai Gubernur sesuai dengan konsep *Ing Ngarso Sung Tuludho, Ing Madyo Mangun Karso, Tut Wuri Handayani*. Hal ini dikarenakan ketika berada didepan, ia mampu memberikan contoh kepada rekan-rekannya, bahkan menjadi teladan bagi para staf di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta karena kepemimpinannya yang baik, pemikirannya yang jauh kedepan serta semangatnya dalam mewujudkan tujuan bersama yang telah ditetapkan. Ketika di tengah, mampu memberikan inspirasi dengan beragam inovasi serta memberikan kebebasan kepada para stafnya untuk berfikir dan berinovasi. Dan ketika di belakang, mampu memberikan motivasi kepada staf-stafnya untuk dapat bekerja dengan baik dan maksimal.

Gaya kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono X yang demokratis, tentu saja akan mempengaruhi cara berinteraksi sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Interaksi sosial merupakan kunci utama dari semua kehidupan sosial karena tanpa interaksi, maka tidak akan ada kehidupan bersama. Interaksi sosial merupakan hubungan-hubungan sosial yang dinamis antara orang perorang maupun dengan kelompok.

⁵ Moeljono, 2005, h.24

Setiap pemimpin mempunyai gaya dan caranya sendiri-sendiri. Begitu juga dengan yang terjadi di Kraton Yogyakarta. Pola kepemimpinan dari Sultan satu dengan yang lain sangat berbeda-beda. Sri Sultan Hamengku Buwono X tentu mempunyai gaya dan pola kepemimpinan sendiri yang berbeda dengan Sultan-Sultan yang lain. Meski harus diakui bahwa suksesi kepemimpinan di dalam sistem monarki, termasuk yang terjadi di dalam Kraton Yogyakarta lebih berdasar pada keturunan, namun soal gaya dan cara kepemimpinan tidak bisa diturunkan dari raja satu ke raja yang lain. Meski Sri Sultan Hamengku Buwono X dipandang sebagai putra dan keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono IX, tetapi gaya kepemimpinan kedua Sultan jauh berbeda.

Dalam sejarahnya, pada saat Sri Sultan Hamengku Buwono X naik tahta atau *jumenengan* dalem (7 Maret 1989), dalam pidatonya, menyampaikan 5 tekad dasar Sri Sultan Hamengku Buwono X, yaitu⁶:

- a. Untuk tidak mempunyai prasangka, rasa iri dan dengki serta untuk tetap *hangrengkuh* siapapun, baik terhadap mereka yang senang maupun yang tidak senang, atau bahkan juga terhadap yang menaruh rasa benci sekalipun.
- b. Untuk lebih banyak memberi daripada menerima.
- c. Untuk tidak melanggar *paugeran* negara.

⁶ <https://suaramuslim.net/hamengkubuwono-x-agamis-teguh-pendirian/> (akses : 25/11/2017)

- d. Untuk berani mengatakan yang benar adalah benar, dan yang salah adalah memang benar-benar salah.
- e. Untuk tidak memiliki ambisi apa pun, selain berusaha hanya bagi kesejahteraan rakyat.

Sebagai Sultan yang menjadi pemimpin di ranah monarki, Sri Sultan Hamengku Buwono X tidak terlepas dari tradisi dan sistem budaya kepemimpinan yang berlaku di lingkungan Kraton Yogyakarta. Namun sebagai Gubernur, yang berdasar pada prosedur demokrasi di Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono X juga harus mengadopsi semangat dan nilai-nilai demokratisasi yang berkembang di Indonesia, khususnya paska Reformasi. Meski demikian harus digarisbawahi bahwa status Yogyakarta dalam konteks politik nasional adalah *lex specialis*, di mana Yogyakarta ditetapkan sebagai daerah istimewa, sehingga pola kepemimpinan dan manajemen pemerintahan juga bersifat istimewa. Namun, nilai-nilai demokrasi dalam Kraton Yogyakarta sebenarnya sudah berlangsung sejak lama jauh sebelum Sri Sultan Hamengku Buwono X bertahta. Hal ini misalnya ditandai dengan tradisi *Jumenengan*. Tradisi *Jumenengan* ini yang menurut Damarjati Supadjar merupakan simbol demokratisasi yang khas budaya Jawa dan hingga sekarang tradisi ini masih berlangsung di dalam Kraton Yogyakarta.⁷

Dalam praktik kepemimpinannya, Sri Sultan Hamengku Buwono X lebih kental mengakomodir nilai-nilai kemoderenan dan demokratisasi,

⁷ Damarjati Supadjar, *Jumenengan Filsafat Demokrasi pada Budaya Lokal*. (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, tth), hlm. 116-120

seperti kebebasan, kebersamaan, demokrasi, kemanusiaan dan sejenisnya. Hal ini disebabkan oleh situasi dan kondisi sekarang yang menuntut Sri Sultan Hamengku Buwono X harus mengadaptasikan pola kepemimpinannya dengan perubahan-perubahan yang terjadi di era sekarang. Dalam penjelasannya, Adhi Dharmawan menyatakan bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono X dikenal telah menanamkan nilai-nilai kebersamaan di antara keberagaman kelompok, ideologi, agama dan bentuk-bentuk primordialisme lainnya.⁸ Begitu juga, di masa kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono X ini, semangat demokratisasi yang telah disemai sejak Sri Sultan Hamengku Buwono IX, juga diperkuat. Hal ini ditandai dengan dibukanya pintu kebebasan berkumpul, berserikat, dan berpendapat di ruang publik semakin besar.⁹

2. Sultan Hamengku Buwono sebagai Sultan/Raja Kraton Kasultanan Yogyakarta

Kepemimpinan (leadership) merupakan unsur yang sangat penting dalam membawa suatu bangsa kepada tataran peradaban tertentu¹⁰. Banyaknya kerajaan yang ada di Indonesia tentu saja tidak terlepas dari pengaruh kebudayaan Jawa yang telah melekat pada diri masyarakatnya. Kerajaan-kerajaan tersebut dapat berkembang karena adanya dukungan dari masyarakatnya. Sebagai falsafah yang bersifat mayoritas, falsafah hidup orang Jawa terus berkembang dan dijunjung tinggi oleh

⁸ lib.ui.ac.id/file?file=digital/122764-T%2026183...Analisis.pdf (akses:24/11/2017)

⁹ *Ibid*

¹⁰ (Suratno, 2006, h.7).

masyarakatnya sehingga sistem politik dan birokrasi yang berlaku lebih banyak menganut budaya Jawa. Hal inilah yang kemudian dapat memberikan warna yang kuat terhadap suatu kebijakan tertentu.¹¹

Misalnya saja dalam kepemimpinan Jawa, orang cenderung menonjolkan figure kepemimpinan dari pada sistem kepemimpinan. Misalnya saja pada suatu lembaga, setiap pergantian maka akan selalu di ikuti dengan pergantian kebijakan sesuai “selera” sang pemimpin. Gambaran ini juga tampak dalam gelar raja Jawa yang menggemang semua aspek pemerintahan dari sosial dan pemerintahan dengan ungkapan *berbudi bawa laksana, bau dendha nyakrawati, amirul mukminin, kalifatullah/sayidin panatagama* (pemurah laksana angin, yang menghukum dan menyempurnakan, pemimpin orang mukmin, wakil ALLAH di bumi, pemimpin yang mengatur agama).¹²

Kekuasaan yang dimiliki Sultan Hamengku Buwono X terbukti mampu mempengaruhi perilaku orang-orang yang berada disekelilingnya dan masyarakat Yogyakarta sesuai dengan keinginannya. Sultan memiliki kontrol yang kuat terhadap kehidupan masyarakat di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini dibuktikan dengan kebijakan-kebijakan yang telah dihasilkan melalui sabda raja maupun Perda dalam lingkup Pemerintah Provinsi.

Konsep kekuasaan (*power*) erat sekali hubungannya dengan konsep kepemimpinan. Sultan Hamengku Buwono X memiliki

¹¹ (Cedderoth, 2001, h.49)

¹² (Damardjati, 1993, h.44).

kekuasaan mutlak, Sultan memperoleh alat untuk memengaruhi perilaku para pengikutnya. Pemimpin seharusnya tidak hanya menilai perilakunya sendiri agar dapat mengerti bagaimana memengaruhi orang lain, akan tetapi juga harus mau dan mampu menilai posisi dan cara menggunakan kekuasaannya.

Melihat bagaimana Sultan memimpin dan mempengaruhi sekelilingnya membuktikan Sultan telah menguasai konsep-konsep tentang kepemimpinan. Pengaruh yang diberikan Sultan dapat dengan mudah dipahami masyarakat dan bawahannya. *Titah* yang dikeluarkanpun dapat dengan mudah diterima dan dilaksanakan. Walaupun tetap terjadi pro dan kontra, namun hal itu merupakan tahapan yang harus dilalui. Sebagaimana setiap terdapat hal baru akan selalu menimbulkan pro dan kontra ditengah masyarakat.

Posisi Sultan Hamengku Buwono X sebagai Sultan dan Gubernur mampu memberikan *influence* (pengaruh) yang besar terhadap pengambilan keputusan dan proses berjalannya pemerintahan di daerah Istimewa Yogyakarta maupun didalam lingkup lingkungan Kraton. Sultan dapat melakukan *persuasion* (persuasi) dalam meyakinkan orang lain dalam hal ini masyarakat dengan memberikan argumen yang tepat dan dapat diterima. Sebagai contoh dalam proses sosialisasi Sabda Raja.

Penggunaan pengaruh, *manipulation* (manipulasi) yang dilakukan Sultan Hamengku Buwono X dalam menjalankan proses

kepemimpinannya berjalan cukup baik. Meskipun dalam kenyataannya terdapat gejolak namun hal itu bisa diatasi dengan mudah. Pengaruh yang diberikan Sultan dalam menjalankan kepemimpinannya terkadang bersifat *coerce* (paksaan). Seperti dalam kasus Sabda Raja, dimana terdapat paksaan dari pihak Kraton dalam proses pengambilan keputusan tersebut.

Paksaan yang terjadi dalam proses pengambilan keputusan tersebut, menimbulkan dampak *force* (menekan). Penekanan ini dapat terjadi melalui tekanan fisik seperti yang terjadi di daerah Kulon Progo baru-baru ini dalam proses pembebasan lahan yang akan digunakan sebagai lahan untuk pembangunan Bandara. Dalam kasus tersebut terdapat beberapa indikasi, diantaranya membatasi kebebasan masyarakat, menimbulkan rasa sakit, baik fisik maupun psikis, ataupun membatasi kebutuhan biologis agar melakukan sesuatu.

Sedangkan kekuasaan yang dimiliki Sultan Hamengku Buwono X berdasarkan sumbernya terdiri dari *Legitimasi Power* yaitu cara memperoleh kekuasaan Sultan Hamengku Buwono X melalui proses pengangkatan dengan Surat Keputusan dan Undang-undang. Kemudian melalui *Coercive Power*, dalam hal ini Sultan Hamengku Buwono tidak memperoleh kekuasaan melalui cara kekerasan (perebutan atau perampasan bersenjata, *unconstitutional*, kudeta) karena Sultan Hamengku Buwono X memperoleh kekuasaan karena meneruskan ayahandanya.

Proses memperoleh kekuasaan Sultan Hamengku Buwono X yang selanjutnya adalah melalui *Expert Power*, yaitu cara memperoleh kekuasaan berdasarkan keahlian, karena melalui proses pembelajaran Sultan Hamengku Buwono X telah memperoleh keahlian memimpin. Sultan Hamengku Buwono X tercatat pernah menjabat sebagai direktur utama pabrik gula Madukismo. Dengan pengalaman yang dimiliki saat menjabat sebagai direktur utama tentu menambah keahliannya.

Kekuasaan yang diperoleh Sultan Hamengku Buwono X juga dapat dianalisis melalui *Reward Power*, dimana sumber kekuasaan yang diperoleh melalui suatu pemberian, yaitu meneruskan ayahandanya. Berdasarkan *Referent Power* kekuasaan yang diperoleh Sultan Hamengku Buwono X karena Sultan memiliki daya tarik tersendiri. Secara fisik Sultan memiliki postur tubuh yang ideal untuk menjadi seorang pemimpin. Sehingga akan memunculkan rasa segan dan hormat. Terdapat daya *magis* yang sulit untuk dijelaskan.

Pemimpin memerlukan modal untuk menjadi seorang pemimpin agar proses kepemimpinannya dapat berjalan dengan baik. Terdapat dua modal utama untuk menjadi pemimpin yang terdiri atas modal intrinsik dan modal ekstrinsik. Jika seorang pemimpin memiliki kedua modal ini, maka akan membuat seseorang pemimpin dapat diterima keberadaannya oleh masyarakat. Modal intrinsik terdiri atas¹³:

¹³ (Teguh, 2003, h.22)

ability, *capability* dan *personality*, sedangkan modal eksintrik terdiri atas *acceptability* yaitu sikap penerimaan lingkungan terhadap pemimpin

Sri Sultan Hamengku Buwono X memiliki kedua modal tersebut. Dari aspek *ability*, yaitu latar belakang atau *background* yang dimiliki olehnya yang tidak lain merupakan seorang Raja di Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang memiliki pengetahuan, keahlian, dan keterampilan baik yang di dapat secara formal melalui pendidikannya di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, maupun informal yang beliau dapatkan melalui pendidikan di dalam Kraton serta pengalaman pribadinya sela mengikuti ayahandanya, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Kemampuan tersebut sangat bermanfaat dalam kepemimpinannya sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sultan Hamengku Buwono X juga memiliki faktor *capability* dalam unsur intrinsic. Kondisi psikologis seorang pemimpin yang mencerminkan kemantapan dan kesanggupan untuk memikul segala konsekuensi jabatan dan kepemimpinan disebut *capability*. Dalam *Pisowanan Agung*, Sultan pernah menyampaikan bahwa selama rakyat menginginkannya, ia akan menjabat sebagai gubernur dan ia sanggup mengemban tugas tersebut semata-mata demi kesejahteraan rakyat.

Dengan status keistimewaan tersebut, maka sistem pengangkatan Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta juga bukan melalui pemilihan tetapi melalui penetapan berdasarkan pada UUK dan Perdais yang diinspirasi dari *paugeran* Kraton Yogyakarta. Lima tekad yang

dilontarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X saat pengukuhan sebagai Sultan Yogyakarta tersebut merupakan bagian dari tradisi dan nilai-nilai moral yang berkembang di Kraton Yogyakarta. Artinya, tujuan utama dari kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono X tidak lain adalah untuk mensejahterakan rakyat Yogyakarta. Dari sini ada tuntutan moral dalam kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono X, yang di antaranya adalah harus berani membela kebenaran dan keadilan.

Sebagai pelanjut tongkat penerus dari Sultan Sultan Hamengku Buwono IX, Sultan Hamengku Buwono X terlihat sebagai sosok Sultan yang cenderung dinamis dan inklusif dalam menjadi pemimpin, sebagai upaya untuk mempertahankan dan mengembangkan budaya-budaya Kraton Yogyakarta, baik yang sifatnya internal maupun eksternal. Dengan semangat dinamis dan inklusif inilah Sultan Hamengku Buwono X dipandang oleh sebagian masyarakat Yogyakarta kurang mempedulikan *paugeran* atau tradisi-tradisi Kraton Yogyakarta. Sebagai seorang Muslim Jawa, Sultan Hamengku Buwono X membangun iklim toleransi terhadap agama lain. Sehingga dengan budaya toleransi ini, terbentuklah Forum Persaudaraan antar-Umat Beriman (FPUB), yang ditopang oleh kalangan intelektual sejumlah perguruan tinggi di Yogyakarta.¹⁴

Di antara sikap transformatif Sultan Hamengku Buwono X yang cukup radikal adalah kebijakan belakangan sekarang ini untuk mengeluarkan Sabda Raja, yang isinya merubah beberapa tradisi lama

¹⁴ *Ibid*

dalam Kraton Yogyakarta, di antaranya dihapuskan istilah *Khalifatullah* dalam gelar Sultan. Gelar yang selama ini berlaku secara turun temurun dalam Kraton Yogyakarta berbunyi : *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Kalifatullah Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama*¹⁵. Namun belakangan, melalui Sabda Raja, Sultan Hamengku Buwono X merubah gelar tersebut dengan menghilangkan gelar *Khalifatullah*. Berbagai opini yang beredar bahwa kebijakan Sultan Hamengku Buwono X mengubah gelar tersebut adalah dalam rangka untuk memproyeksikan putrinya sebagai raja dan Gubernur Yogyakarta.¹⁶ Sebab asumsinya adalah bahwa gelar *Khalifatullah* itu menunjukkan kepemimpinan di dalam Islam, sementara di dalam Islam, yaitu di dalam fiqh klasik disebutkan bahwa perempuan tidak boleh menjadi pemimpin. Hal ini jelas bertentangan dengan kondisi Sultan Hamengku Buwono X yang tidak mempunyai anak laki-laki untuk penerus tahtanya. Karenanya supaya tahtanya bisa diwariskan ke pada anak perempuannya, Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan Sabda Raja yang merubah beberapa hal di dalam *paugeran* kraton Yogyakarta termasuk menghapus gelar tersebut.

Sabda raja tersebut kemudian mendorong digugatnya Undang-Undang Keistimewaan (UUK) No.13/2012 yang secara implisit hanya

¹⁵ Djoko Dwiyanto, *Kraton Yogyakarta Sejarah, Nasionalisme, & Teladan Perjuangan*, (Yogyakarta :Paradigma, 2009), hlm. 14.

¹⁶ Opini misalnya diungkapkan oleh Romo Tirun, Sabtu (9/5/2015) saat merespon lahirnya Sabda Raja.

memberikan peluang bagi laki-laki untuk menjadi Raja/Gubernur.¹⁷ Gugatan tersebut dimenangkan oleh MK, sehingga hal ini membuka bagi direvisinya UUK. Dengan digugatnya UUK tersebut maka terbuka peluang bagi perempuan untuk menjadi Gubernur dan Raja di dalam Kraton Yogyakarta. Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan gugatan uji materi terhadap UU nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan (UUK) DI Yogyakarta, pada Kamis (31/8/2017).¹⁸ Putusan yang bernomor 88/PUU-XIV/2016 itu telah dirilis di di laman resmi milik MK.

Dalam menanggapi dikabulkannya gugatan di MK tersebut Sultan Hamengku Buwono X menyambut baik keputusan MK tersebut, karena menurut dia, hal tersebut menunjukkan negara tidak membedakan peran antara wanita dan laki-laki.¹⁹ Sultan juga menyerukan agar semua pihak harus bisa menerima putusan lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia itu. Meski demikian, secara diplomatis, Sultan menegaskan bahwa keputusan MK tersebut tak ada hubungannya dengan peraturan internal Kraton yang disebut *paugeran*.

Dari keterangan di atas, bahwa gaya dan pola kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono X sekarang ini, bila dilihat dari gestur politiknya lebih cenderung mengakomodir nilai-nilai demokrasi, kebebasan dan

¹⁷ Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta yang dianggap diskriminatif tersebut menyangkut Pasal 18 ayat (1) huruf m.No 13 Tahun 2012 berbunyi, 'menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak'. Dengan istilah 'istri' di sini secara implisit ditafsirkan bahwa Raja dan Gubernur DIY haruslah laki-laki.

¹⁸ <http://regional.kompas.com/read/2017/08/31/17165391/mk-kabulkan-gugatan-uu-keistimewaan-diy-sultan-minta-semua-pihak-menghormati> (akses: 15/11/2017)

¹⁹ *Ibid*

kemodernan. Dengan berusaha menghapus diskriminasi gender, seperti yang diungkapkan di atas, Sultan Hamengku Buwono X sekilas hendak menunjukkan kepada masyarakat bahwa dirinya berusaha untuk merubah dan memodernisasi tradisi lama, terutama di ranah kepemimpinan yang berjalan di Kraton Yogyakarta. Meski demikian, dirinya harus membayar mahal pilihannya itu karena sebagai masyarakat Yogyakarta menilai Sultan Hamengku Buwono X telah menabrak *paugeran* Kraton Yogyakarta dan berambisi mewariskan kekuasaannya pada putri sulungnya. Tentu saja penilaian masyarakat ini telah menurunkan reputasinya sebagai Sultan dan Gubernur DIY.

B. Kedudukan Kraton Kasultanan Yogyakarta

1. Kraton Kasultanan Yogyakarta sebagai Pusat Kekuasaan

Hubungan struktural pemerintah pusat dengan pemerintah daerah DIY masih mengacu pada Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan berlandaskan pembagian kekuasaan secara vertikal, melalui wewenang DPRD DIY untuk memilih gubernur dan wakil gubernur DIY melalui penetapan yang diantaranya ruang lingkup hubungan struktural pemerintah pusat dengan pemerintah daerah DIY adalah hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan dalam susunan organisasi pemerintahan daerah. Terkait penghapusan nomenklatur kata “provinsi” hanya berlaku pada penyebutan SOPD (Satuan Organisasi Perangkat Daerah) lingkungan Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY saja. Karena meskipun demikian,

wilayah DIY masih berkedudukan sebagai wilayah provinsi, penyebutan ini guna menyelaraskan dengan penyebutan DIY dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Kewenangan keistimewaan memang berada di tingkat provinsi sebagaimana yang telah disebutkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Keistimewaan DIY. Namun demikian, tujuan dari adanya keistimewaan ini adalah bagaimana bisa melestarikan budaya DIY yang sudah mendarah daging sampai sekarang, serta mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat DIY dengan mengakomodir segala kebutuhan rakyat melalui pemerintah daerah kabupaten/kota yang nantinya akan di danai dengan pendaan keistimewaan yang diperoleh oleh pemerintah daerah di provinsi.²⁰

Sementara terkait dengan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, di dalam UUK disebutkan bahwa kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Ketentuan mengenai penataan kelembagaan ini secara lebih konkretnya diatur melalui Perdais.

2. Kraton Kasultanan Yogyakarta sebagai Institusi Budaya

Aspek budaya merupakan salah satu wacana publik yang tidak boleh ditinggalkan bila membahas tentang keistimewaan DIY. Dalam

²⁰ Miftachul Janah, System Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta

memaknai keistimewaan Yogyakarta, ada tiga elemen pokok dari segi budaya, di antaranya: pertama Kraton sebagai institusi adat yang melukiskan karya Adiluhung (*Court Culture*). Kedua, unsur transformasi nilai-nilai modernitas melalui jalur pendidikan. Dan ketiga, fungsi sebagai mediator kosmologis antara misi Kerajaan Islam dengan realitas yang sifatnya plural²¹, karena kebudayaan merupakan salah satu kewenangan pemerintah DIY untuk menjaga dan melestarikannya.

Apabila kepercayaan masyarakat terhadap Kraton dalam hal ini Sultan telah menurun, dikawatirkan akan mempengaruhi eksistensi Kraton dimata masyarakat. Karena kekuatan utama Kraton adalah Rakyat. Apabila Rakyat tidak menghendaki Sultan mewariskan tahta kepada anak perempuannya, maka walaupun proses suksesi dapat berjalan tetapi dikemudian hari akan memunculkan persoalan-persoalan baru yang dapat mengganggu stabilitas Kraton.

Hal ini dapat menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat, karena muncul ketidakpuasan masyarakat kepada pemimpinnya. Seperti yang terjadi beberapa waktu lalu dinegara Republik Indonesia. Dimana muncul ketidakpuasan Rakyat kepada kepemimpinan presiden Soeharto, sehingga memunculkan gejolak ditengah-tengah masyarakat. Pada akhirnya rakyat membuat gerakan penolakan terhadap pemerintah pada waktu itu, yang berakibat pada mundurnya presiden Soeharto dari jabatannya sebagai presiden Republik Indonesia.

²¹ Jawahir Thontowi, *Apa Istimewanya Yogyakarta?*, (Yogyakarta Pustaka Fahmi, 2007), hlm.7

Kejadian tersebut bisa saja terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta apabila Kraton dalam hal ini Sultan tetap memaksakan keputusannya. Sehingga menimbulkan kekecewaan masyarakat yang dapat berakibat pada menurunnya kepercayaan masyarakat kepada Kraton. Lebih-lebih lagi, dapat memunculkan pergerakan masyarakat yang lebih besar dan luas. Tentunya hal ini tidak diinginkan, dan sebisa mungkin dapat dihindari. Mengingat Kraton mempunyai banyak fungsi selain sebagai pusat pemerintahan, Kraton juga memiliki nilai historis yang sangat tinggi.

C. Posisi Kraton Kasultanan Yogyakarta

1. Sebelum diberlakukan Undang Undang Keistimewaan

Secara yuridis, bahwa keistimewaan Yogyakarta telah diakui di Negara Indonesia sebagaimana telah tertulis dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, dengan Dasar itulah, maka Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disingkat (DIY) haruslah dihormati oleh segenap unsur Negara baik pemerintah, masyarakat dan Undang-Undang, dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa “*Keistimewaan peraturan daerah istimewa dalam undang-undang ini hanya mengenai kepala daerahnya dalam pasal 18 ayat (5) dan (6) dimana ditentukan bahwa kepala/wakil kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Pemerintah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan dengan mengikat adat-istiadat itu.*”

Dalam konteks Undang-Undang Keistimewaan di atas, dijelaskan bahwa pemerintahan keistimewaan, termasuk di Yogyakarta diakui secara konstitusional oleh negara. Hal ini seperti yang dijelaskan di dalam konsideran Undang-Undang Keistimewaan yang berbunyi:

“Bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;”²²

Dari konsideran di atas menunjukkan bahwa status keistimewaan Yogyakarta sejatinya telah dilindungi undang-undang. Paling tidak ada beberapa hal yang menjadikan Yogyakarta, termasuk dalam sistem pemerintahannya, masuk kategori istimewa. Secara historis, substansi istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta bisa dilihat dalam perjanjian politik yang dilakukan oleh Nagari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Puro Pakualaman dan Presiden Soekarno saat itu. Dalam hal apa saja Yogyakarta disebut istimewa berdasarkan Undang-Undang di atas dan kontrak politik yang telah dilakukan antara pihak Kraton dan Kadipaten Puro Pakualaman dengan NKRI?. Secara politik dan undang-undang, ada tiga hal pokok untuk mengukur keistimewaan Yogyakarta.²³

Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa sebagaimana diatur UUD 45, pasal 18 & Penjelasannya mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam teritori Negara Indonesia serta bukti - bukti autentik/fakta sejarah dalam proses perjuangan

²² UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

²³ <http://www.bpkp.go.id/diy/konten/815/Sejarah-Keistimewaan-Yogyakarta> (akses: 15/11/2017)

kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional & Kebudayaan Indonesia;

Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan & Pakualaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 & UU No.3/1950);

Istimewa dalam hal Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan & Adipati yang bertahta (sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang menyatakan Sultan & Adipati yang bertahta tetap dalam kedudukannya dengan ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan & Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertahtanya.

2. Setelah diberlakukan Undang Undang Keistimewaan

DIY merupakan satu dari beberapa daerah istimewa di Negara Indonesia. Melalui Undang-Undang nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal ini Subtansi kewenangan keistimewaan dibagi dalam 5 (lima) aspek. Ruang lingkup keistimewaan DIY tercantum dalam pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, di antaranya:

1. Tata cara pengisian Jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
2. Kelembagaan Pemerintahan Daerah DIY
3. Kebudayaan
4. Pertanahaan
5. Tata ruang.

Sementara itu, berdasarkan UUK No.13 Tahun 2012 yang berisi 16 bab dan 51 pasal ini mengatur lima aspek keistimewaan, yaitu²⁴:

1. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah DIY dengan penetapan di DPRD,
2. Kelembagaan pemerintah DIY,
3. Bidang pertanahan,
4. Kebudayaan dan
5. Tata ruang.

Berdasarkan keterangan di atas diketahui bahwa, baik dalam aspek historis maupun dalam UUK, sistem pemerintahan di DIY mempunyai status keistimewaan yang tidak sama dengan pola pemerintahan di daerah lain di Indonesia. Sistem pemerintahan ini menyangkut soal pemilihan atau pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur, yang bukan saja diasarkkan pada sistem perundang-undangan, melainkan juga didasarkan pada sistem *Paugeran* Kraton Yogyakarta.

²⁴ Lihat selengkapnya UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA; juga lihat keterangan di dalam <http://jogja.tribunnews.com/2012/09/04/lima-poin-uu-keistimewaan-diy> (akses:15/11/2017)

D. Peta Kekuatan Kraton Kasultanan Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa dari pemerintah pusat dengan diberikannya kewenangan tambahan dalam bentuk kewenangan keistimewaan sebagai penghargaan atas bergabungnya Daerah Istimewa Yogyakarta kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Proses bergabungnya Yogyakarta ini ditandai dengan meleburnya dua kerajaan, Kasultanan dan Kadipaten menjadi satu daerah menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu, Daerah Istimewa Yogyakarta juga dianggap berkontribusi besar pada NKRI di masa revolusi dan era perebutan kemerdekaan. Kota Yogyakarta sempat menjadi ibu kota negara dan sekaligus pusat pemerintahan Republik Indonesia. Perlakuan ini terlihat dari penetapan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Setelah diundangkannya Undang Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta perlakuan istimewa ini masih tetap diakomodasi dan dilanjutkan. Secara eksplisit dijelaskan di dalam UUK tersebut bahwa Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Sultan yang bertahta dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Pakualaman yang bertahta. Sementara dalam proses dan mekanisme penentuan Sultan di Kasultanan dan Paku Alam di Kadipaten Pakualaman diserahkan sepenuhnya masing-masing kepada institusi Kasultanan/Pakualaman. Untuk kepentingan tersebut baik Kasultanan maupun Pakualaman diperintah oleh Undang-undang

melakukan penyesuaian mekanisme di internal masing-masing dengan UU Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemberian perlakuan istimewa ini hanya berlaku di tingkat provinsi sementara pada level kabupaten/kota tetap sama dengan daerah lainnya.

Keunikan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah terletak pada kedudukan Sultan dan Paku Alam dalam sistem pemerintahan daerah. Positioning ini sampai sekarang tetap menjadi perdebatan walaupun telah memperoleh legitimasi di dalam undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Perdebatan yang terjadi adalah “siapa” yang berhak menjadi Sultan atau Paku Alam setelah gubernur atau wakil gubernur yang menjabat sekarang meninggal dunia. Bagaimana formulasi dan substansi Pugeran sebagai mekanisme yang berlaku baik diinternal Kasultanan maupun Pakualaman dalam menentukan siapa yang akan menjabat sebagai raja dan sekaligus gubernur dan wakil gubernur. Oleh karena itu penulis mengambil kesimpulan bahwasannya suksesi yang terjadi di Kasultanan dan Pakulaman selalu koheren dengan pugeran, ini dikuatkan dengan pernyataan yang penulis lakukan saat mewawancarai Romo KRT. H. Jatiningrat. SH beliau mengatakan bahwa:

Harus memegang pugeran. Kalau tidak, ya tidak tahu. Sebab pugeran itu tidak bisa diganti. Dari Hamengku Buwono I sampai sekarang itu tidak bisa diganti. Namanya pugeran. Pugeran itu patokan. Patokan itu harus sesuatu yang diikuti. Tidak bisa diabaikan. Pugeran itu *wewaton*, patokan, dari kata *puger* yang artinya *pikukuh* atau *bebaku*. Pugeran itu sama dengan *angger*, *pepacak*, *wewaton kang kudu diturut*.

Namun Fakta sejarah membuktikan bahwa suksesi tidak selalu sesuai dan berdasarkan pada paugeran. Proses suksesi juga tidak selalu berjalan sesuai dengan mekanisme baku, mulus, damai, dan tanpa gejolak. Pola dari suksesi yang terjadi juga terkonstruksi dalam beragam bentuk dan variasi pembiasaan. Karena itu wajar manakala setiap terjadi peristiwa suksesi selalu disertai dengan perdebatan tentang mekanisme bagaimana suksesi itu dijalankan. Tanpa terkecuali suksesi dalam sebuah sistem kerajaan sekalipun. Pecahnya kerajaan Mataram sampai menjadi empat kerajaan seperti saat ini adalah contoh kongkrit dari fenomena perdebatan dan pergumulan kekuasaan yang nyata. Perdebatan ini bersumber dari permainan kekuasaan yang tidak pernah menemukan pola yang jelas serta bentuk yang seragam sebagai sejarah seluruh monarki di dunia.

Setiap daerah Kabupaten dan daerah Kota mempunyai struktur pemerintahan daerah masing-masing yang diatur dan ditetapkan oleh undang-undang. Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota menjalankan sistem pemerintahannya secara mandiri dan bertanggung jawab berdasarkan asas otonomi daerah yang seluas-luasnya dan tugas pembantuan, kecuali terhadap kebijakan-kebijakan tertentu yang oleh undang-undang diatur sebagai wewenang dari pemerintahan pusat. Pemerintahan daerah juga berhak mengeluarkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya dalam rangka menjalankan sistem pemerintahannya. Dalam menjalankan sistem pemerintahannya dengan menganut asas otonomi sesuai yang di atur dalam pasal 18 ayat (2) UUD 1945, bahwa pemerintahan daerah menjalankan

otonomi seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat, sehingga hal ini menimbulkan adanya suatu hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) disebutkan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Indonesia adalah Negara yang berbentuk kesatuan, dengan sistem pemerintahan Republik Presidensiil. Pasal tersebut dengan tegas menjelaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.

Ada beberapa ruang lingkup hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah DIY, diantaranya adalah :

1. Hubungan Kewenangan

Hubungan kewenangan ini antara lain meliputi cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Termasuk dalam otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem

hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menyebabkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.²⁵

2. Hubungan Keuangan

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terefleksi dalam intergovernmental fiscal relations. Pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah haruslah diikuti dengan pelimpahan keuangan (*money follows function*). Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antara daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengawasan dan pengelolaan keuangannya.²⁶ Dalam hal ini terdapat tiga aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil yaitu:

- a. Sampai sejauh mana Pemerintah Daerah telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
- b. Sampai sejauh mana Pemerintah daerah telah mendapatkan akses ke pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak dan sumber daya alam; serta

²⁵. Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, (Bandung: Nusa Media, 2009)

²⁶.Ibid, hlm 18

c. Sampai sejauhmana Pemerintah daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif.

Pemerintah Daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggungjawabnya. Pasal 42 ayat (1) Undang-undang Keistimewaan DIY menyebutkan bahwa, “Pemerintah (Pusat) menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dalam APBN sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan Keuangan Negara.”²⁷

3. Hubungan Pengawasan

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: Pertama, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batasan kekuasaannya. Kedua, tolok ukur adanya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun formal (*rechmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*).²⁸

Hubungan struktural pemerintah pusat dengan pemerintah daerah DIY mengacu pada sistem desentralisasi asimetris. Kewenangan keistimewaan

²⁷. Undang-Undang Keistimewaan DIY Pasal 42 ayat (1)

²⁸. Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 19

DIY berada di provinsi, yang mana kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan sebagaimana yang disebutkan dalam undang-undang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaannya yang ditetapkan dalam undang-undang keistimewaan. Dalam implementasinya, penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 8 Undang-Undang Keistimewaan 13 Tahun 2012, DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa yang terdiri atas pemerintah daerah DIY dan DPRD DIY.

Keberadaan Kraton Yogyakarta yang masih tetap mempunyai peranan penting dalam pemerintahan Indonesia tentu harus selalu dijaga. Seperti kita ketahui, kerajaan-kerajaan lain yang sampai sekarang masih tetap berdiri tidak memiliki keistimewaan itu. Kerajaan-kerajaan tersebut tetap berdiri hanya sebagai penjaga sejarah dari masa lampau. Menjaga sejarah dalam arti yang sebenarnya, yaitu dengan tetap menjalabkan acara-acara adat yang telah berlangsung selama ratusan tahun. Serta menjaga barang-barang pusaka yang menjadi peninggalan masa lampau.

Hal ini berbeda dengan Kraton Yogyakarta, karena memiliki keistimewaan mengatur dan menjalankan pemerintahannya dan memiliki payung hukum yang jelas yaitu Undang Undang. Dimana didalam Undang Undang disebutkan bahwa negara mengakui dan memberikan hak dan

wewenang kepada Kraton Yogyakarta untuk menjalankan pemerintahan sendiri dan posisi Sultan diangkat menjadi Gubernur.

Pengangkatan Sultan sebagai Gubernur merupakan bentuk pengakuan pemerintah Indonesia kepada Kraton Yogyakarta dalam menjaga Eksistensinya ditengah perpolitikan Indonesai. Dimana pengakuan tersebut tidak didapatkan oleh kerajaan-kerajaan yang lain di Indonesia. Padahal kita ketahui bahwa di Indonesia terdapat beberapa kerajaan yang sampai saat ini masih tetap berdiri dan sistem pemerintahannya masih tetap berjalan. Namun hanya terbatas kepada keluarga kerajaan saja. Tidak berlaku luas kepada masyarakat.

Dalam poin tentang sistem mekanisme pengisian jabatan misalnya disebutkan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur DIY diisi oleh Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam (PA) yang sedang bertahta sesuai dengan *Paugeran* Kraton serta Pura Pakualaman. Selain itu di dalam UUK, tepatnya pada Bab V, Pasal 8 ayat (1) disebutkan secara jelas bahwa DIY mempunyai bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat Istimewa. Dalam ayat (2) Pasal dan bab yang sama kemudian ditegaskan secara terperinci bahwa pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri atas Pemerintahan Daerah DIY dan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. Dari sinilah bisa dilihat, salah satu aspek keistimewaan DIY adalah sistem pemerintahan DIY itu sendiri. Selain terkait dengan pola pengangkatan, sistem pemerintahan DIY dengan status keistimewaannya tersebut juga menyangkut tentang kewenangan dan finansial.

Terkait dengan soal kewenangan pemerintahan DIY dalam konteks keistimewaan tersebut diatur di dalam Bab IV pasal 6 dan 7. Di dalam pasal 6 disebutkan bahwa kewenangan istimewa DIY berada di provinsi. Hal ini secara implisit menunjukkan bahwa sistem pengangkatan kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur) yang menggunakan prosedur keistimewaan hanya di tingkat provinsi. Sementara itu, di tingkat kabupaten dan kota madya, pola dan sistem pengangkatan kepala daerah (Bupati dan Wali Kota) dilakukan secara konvensional.

Sebagaimana yang sudah berlaku bahwa dalam pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan melalui sistem penetapan terhadap Sultan dan Paku Alam yang bertahta. Sebaliknya untuk pengangkatan Bupati dan Wali Kota di Yogyakarta, dilakukan melalui pemilihan. Dalam hal inilah bisa diketahui bahwa penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY juga salah satu cermin dari aspek keistimewaan Yogyakarta. Karenanya, hingga saat ini di daerah Yogyakarta tidak ada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Di Yogyakarta, yang ada hanya pemilihan Bupati dan Wali Kota.

Selanjutnya masih masalah kewenangan pemerintahan DIY yang diatur dalam UUK. Di dalam Bab IV pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa “Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-

undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini”.²⁹

Pertanyaannya kemudian adalah dalam hal apa saja yang masuk kewenangan pemerintahan DIY sebagai cermin dari keistimewaan? Hal ini dijawab dalam Bab IV Pasal 7 ayat (2) yang menyatakan bahwa sebagaimana disinggung di atas, ada lima hal yang menjadi kewenangan pemerintahan DIY sebagai bentuk dari status kewenangannya yaitu: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang.³⁰

Untuk menyelenggarakan kewenangan dalam konteks keistimewaan ini ditegaskan agar hal itu dijalankan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan pada rakyat. Dalam hal ini, nilai-nilai lokal dan tradisi menjadi penting sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Karenanya, aspek lokalitas dan tradisionalisme Kraton kemudian menjadi penopang bagi nilai keistimewaan itu sendiri, termasuk dalam hal penyelenggaraan pemerintahan.

Dari masing-masing kewenangan pemerintahan DIY di atas, sebagai bentuk keistimewaan, masih diatur secara lebih rinci dalam UUK. Untuk poin pengisian jabatan dan sistem kelembagaan pemerintahan di dalam UUK

²⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

³⁰ *Ibid*

disebutkan bahwa pengisian jabatan Gubernur atau Wakil Gubernur dilakukan dengan cara³¹:

1. Kasultanan atau Kadipaten memberitahukan kepada DPRD DIY mengenai pengukuhan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta atau pengukuhan Adipati Paku Alam yang bertakhta;
2. Berdasarkan pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada huruf a, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur yang beranggotakan wakil fraksi-fraksi;
3. Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur atau Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur kepada DPRD DIY melalui Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan menyertakan dokumen persyaratan.
4. Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur melakukan verifikasi atas dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf c dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari;
5. Hasil verifikasi Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur dituangkan ke dalam berita acara verifikasi dan selanjutnya disampaikan kepada DPRD DIY dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari;
6. Dalam hal hasil verifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf e dinyatakan memenuhi syarat, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati

³¹ *Ibid*

Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur dalam rapat paripurna DPRD DIY, paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya hasil verifikasi dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur;

7. DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri, untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur;
8. Menteri menyampaikan usulan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur kepada Presiden;
9. Presiden mengesahkan penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri
10. Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam; dan
11. Pelantikan Gubernur atau Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan
12. Selanjutnya, terkait dengan UUK ini, khususnya yang berhubungan dengan sistem pemerintahan DIY, ada satu pasal di dalam UUK yang sekarang ini menjadi polemik berkepanjangan adalah soal pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Masalah ini menjadi persoalan krusial seiring dengan lahirnya Sabda Raja yang telah dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X pada 2015. Bahkan Sabda Raja ini

lahir karena memang untuk ”menggugat” UUK tentang pengisian jabatan di dalam pemerintahan DIY tersebut.

13. UUK yang mengatur soal pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut terdapat dalam Bab VI Pasal 18 Ayat (1) huruf m, berbunyi bahwa calon Gubernur dan Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat: “menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak;”³². Pasal ini, dalam pandangan sebagian kelompok, terutama yang pro dengan Sabda Raja dipandang diskriminatif karena di dalamnya tertera kata “istri”, sehingga menimbulkan penafsiran bahwa Gubernur DIY harus laki-laki. Dengan penegasan bahwa salah satu syarat bagi Calon Gubernur dan Wakil Gubernur adalah menyerahkan ‘riwayat istri’, maka secara implisit ini berarti bahwa seorang Calon Gubernur dan Wakil Gubernur haruslah laki-laki, karena ketika yang harus diserahkan adalah daftar riwayat istri, maka yang menyerahkannya tentunya adalah suami.
14. Karena itulah pasal tersebut dianggap diskriminasi terhadap gender sehingga perempuan bisa tertutup peluangnya untuk menjadi gubernur di DIY. Maka seperti sekarang, ketika Sultan tidak mempunyai anak laki-laki, maka dirinya berpotensi mewariskan tahtanya kepada anak turunnnya sehingga anak turun Sultan yang semuanya perempuan itu juga terhalang untuk menjadi Gubernur. Karenanya, sebagian pihak

³² *Ibid*

menilai bahwa Sabda Raja yang dikeluarkan Sultan itu mempunyai muatan politis yaitu untuk mengangkat atau mentahbiskan putri Sultan sebagai pewaris tahta, baik sebagai Sultan maupun Gubernur DIY.³³

15. Karena dianggap bias gender maka sebagai masyarakat Yogyakarta melakukan gugatan atau judicial review terhadap UUK No.13 tahun 2012 di atas ke Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam gugatan ini, MK mengabulkan gugatan uji materi tersebut dan hasil putusannya dibacakan pada Kamis (31/8/2017). Putusan nomor 88/PUU-XIV/2016 yang telah dirilis di website resmi MK. Keputusan MK menyatakan, kata yang memuat, diantaranya adalah riwayat pekerjaan, istri, saudara kandung, dan anak dalam pasal 18 ayat 1 huruf m UU nomor 13 tahun 2012 tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat³⁴.
16. Dengan dikabulkannya gugatan tersebut, maka UUK No.13/2012 tersebut akan diubah. Sehingga ketika UUK ini diubah, maka Perda sebagai penerjemahan dari UUK tersebut juga akan berubah. Inti perubahannya adalah kata “istri” di dalam UUK tersebut akan dihapus sehingga membuka peluang bagi perempuan keturunan Sultan atau Paku Alam untuk menjadi Gubernur atau Wakil Gubernur DIY. Ini merupakan dinamika mutakhir dari Undang-Undang Kesitimewaan dalam konteks politik dan pemerintahan.

³³ Pernyataan ini misalnya diungkapkan oleh Romo Tirun pada Sabtu, 9 Mei 2015.

³⁴ <http://regional.kompas.com> (akses:15/11/2017)

E. Faktor-faktor yang Menjadi Pendukung dan Kendala dalam Pelaksanaan Pemerintahan

1. Pra Penetapan

Sebelum diberlakukannya Undang-undang Nomor 13 tentang Keistimewaan Yogyakarta, dalam menjalankan pemerintahannya Daerah Istimewa Yogyakarta berpatokan kepada UUD 1945 pasal 18 ayat (2) yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otoritas seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, sehingga hal ini menimbulkan adanya suatu hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) disebutkan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Indonesia adalah Negara yang berbentuk kesatuan, dengan sistem pemerintahan Republik Presidensiil. Pasal tersebut dengan tegas menjelaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.

Secara yuridis, bahwa keistimewaan Yogyakarta telah diakui di Negara Indonesia sebagaimana telah tertulis dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, Dengan Dasar itulah, maka Daerah Istimewa Yogyakarta

selanjutnya disingkat (DIY) haruslah dihormati oleh segenap unsur Negara baik pemerintah, masyarakat dan Undang-Undang, dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa “*Keistimewaan peraturan daerah istimewa dalam undang-undang ini hanya mengenai kepala daerahnya dalam pasal 18 ayat (5) dan (6) dimana ditentukan bahwa kepala/wakil kepdala Daerah Istimewa diangkat oleh Pemerintah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan dengan mengikat adat-istiadat itu.*”

Pengakuan keistimewaan tersebut memberikan keuntungan tersendiri terhadap proses pengambilan keputusan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintah daerah lebih leluasa dalam mengatur dan memberdayakan aspek-aspek yang berada didalam wilayah otoritasnya. Namun hal ini tetap menimbulkan kekhawatiran, dimana keistimewaan Yogyakarta belum memiliki payung hukum yang kuat. Masih terdapat tumpang tindih wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

2. Pasca Penetapan

Sebagai daerah yang mempunyai status istimewa, sistem pemerintahan DIY mempunyai undang-undangnya tersendiri yaitu Undang-undang No.13 tentang Keistimewaan Yogyakarta. Undang-undang Keistimewaan, yang disingkat dengan UUK ini, kemudian diterjemahkan secara lebih detail dan konkret di dalam Peraturan Daerah

Keistimewaan (Perdais) Yogyakarta. Namun dalam perkembangan terkini, Undang-Undang Keistimewaan sekarang telah digugat terutama dalam hal tata cara pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur, sehingga sebagai konsekuensinya Peraturan Daerah Istimewa yang mengatur soal tata cara pengangkatan gubernur dan wakil gubernur juga berubah.

Selanjutnya, kewenangan keistimewaan dalam segi kelembagaan Pemerintahan Daerah DIY mengenai penetapan dan penataan ditetapkan melalui Peraturan daerah Istimewa (Perdais), sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 30 Ayat (2) Undang Undang Keistimewaan Yogyakarta, sebagai bentuk penerjemahan dari UUK di atas. Penataan kelembagaan pemerintahan ini guna mewujudkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaran tata kelola pemerintah dan pelayanan terhadap masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi dan partisipatif dengan memperhatikan bentuk bentuk dan susunan pemerintahan asli.

Pelaksanaan pemerintahan DIY sebelum dan setelah penetapan relatif berjalan seperti biasa. Tidak ada perubahan yang sangat mendasar, hanya terdapat beberapa penyesuaian dalam menjalankan tugas dan fungsi. Terutama dalam hal penganggaran. Dimana dengan adanya penetapan, terdapat dana keistimewaan dari pemerintahan pusat yang diberikan kepada pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Proses penyaluran dan pembagian dana keistimewaan tersebut juga mengalami beberapa kendala. Hal ini dikarenakan terjadi kegaduhan

dimana banyak pihak merasa berhak mendapatkan dana keistimewaan tersebut. Meskipun tidak ada sangkutpautnya dengan penetapan. Secara sederhana, keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah penetapan. Sehingga menjadikan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak begitu siap dalam mengimplementasikan UU Keistimewaan DIY.