

kerumahtanganya meliputi urusan umum, pemerintahan umum, agraria, pengairan, jalan-jalan, gedung, pertanian, perikanan, kehewanan, kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian, koperasi, perburuhan, sosial, pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya, penerangan, pendidikan, pengajaran, kebudayaan, kesehatan, perusahaan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menyatakan bahwa Kepala daerah istimewa diangkat Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan mengingat adat istiadat daerah itu. Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang juga mengatur keistimewaan Yogyakarta menyakan kepala daerah dan wakil kepala daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terikat ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah tetap.²

Pada tanggal 5 Juni 2003 draf Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta disepakati DPRD DIY dan diajukan ke DPR untuk dibahas dan disahkan bersama pemerintah menjadi Undang-Undang. Pada tanggal 18 November 2005 DPR gagal *me-list* RUU Keistimewaan Yogyakarta dalam prolegnas 2006.

² *Ibid.*,

Tanggal 5 Juni 2007 tim JIP UGM merampungkan draft RUU Keistimewaan Yogyakarta yang mengakui “parardhya” lembaga yang penjaga, pengayom, dan pemersatu. Pada tanggal 5 Maret 2008 Hamengku Buwono X menegaskan menegaskan, DPR yang berwenang merumuskan undang-undang. Draft-draft RUU Keistimewaan Yogyakarta versi JIP UGM atau DPD bisa berubah. Tanggal 5 November 2009 Semua fraksi DPRD DIY mendukung penetapan Hamengku Buwono dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur.

Pada tanggal 30 Agustus 2012 DPR-RI dalam sidang paripurna DPR juga telah mengesahkan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, keistimewaan Yogyakarta ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Yang membedakan Yogyakarta dengan daerah otonom lainnya adalah dalam hal suksesi atau pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur yang tidak melalui pemilihan langsung atau pemilukada, melainkan langsung ditetapkan dengan ditunjuknya Sri Sultan sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur, hal ini termuat dalam pasal 18 ayat (1c) yang menyatakan bahwa syarat menjadi Gubernur harus bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.³

³ Pasal 18 ayat (1c) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam hal penobatan persyaratan untuk menjadi raja di keraton Yogyakarta harus dipenuhi oleh generasi penerus atau putra mahkota kerajaan, gelar yang disandang Sri Sultan Hamengku Buwono adalah “*Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuhun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurahman Sayidin Panotogomo Khalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping... Ing Ngayogyakarta Hadiningrat*”⁴. Gelar ini oleh masyarakat Jawa dianggap bukan sekedar gelar formalitas belaka, tetapi gelar tersebut melekat sebuah kepribadian dan langkah laku yang harus mejdi watak utama seorang raja. Selain itu dalam tradisi mistis masyarakat Jawa masyarakat sangat percaya bahwa hanya mereka yang mendapat wahyu ataupun pulung saja yang mampu mencapai puncak kuasa dengan menduduki tahta raja.

B. Pro dan Kontra dalam Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta

Berdasarkan praktek selama ini keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang paling menonjol adalah rangkap jabatan Sultan sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sekaligus. Hal ini sudah dimulai sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan sekarang dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴ Abdul Gafar Karim, *Persoalan Otonomi daerah Di Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003), 212.

Pro-kontra tentang keistimewaan Jogja dapat disarikan menjadi tiga pandangan: pertama, mendukung penetapan Sultan sebagai gubernur, ke-dua, mendukung demokratisasi dalam bentuk pemilihan gubernur, dan ke-tiga abstain, netral masih pikir-pikir, bingung atau berada di antara keduanya, misalnya pemilihan di antara kerabat kraton. Oleh Rozaki dkk. kelompok yang pertama disebut konservatif, yang ke-dua transformatif dan yang ke-tiga neo-konservatif.⁵

Kelompok pro penetapan menginginkan Sri Sultan menjadi gubernur. Kelompok inilah yang melakukan berbagai aksi pemasangan bendera dan spanduk di jalanan dan perkampungan, walaupun tidak semua yang pro penetapan melakukan hal ini. Terkesan bahwa sebagian besar warga Jogja cenderung pro penetapan. Provinsi DIY memiliki sekitar 3,5 juta warga, 70%-nya adalah petani dan buruh, 25% wiraswasta dan 5% PNS, karyawan BUMN dan pekerja formal lainnya. Tampaknya dapat dipahami bahwa petani dan buruh cenderung mendukung Sultan. Mereka (masih) menganggap Sultan panutan, dan semboyan "*pejah gesang nderek sultan*" (hidup-mati ikut Sultan) masih terasa cukup kental.⁶ Sikap pro penetapan dinyatakan pula kemudian dalam rapat-rapat paripurna DPRD Kota Jogja, Gunung Kidul, Bantul, Kulon Progo, dan Sleman.

⁵ Abdul Rozak Dkk, *membongkar Mitos Keitimewaan Yogyakarta*, (Yogyakarta, IRE Press, 2003), 41-42.

⁶ www.tribunnews.com/ Mengapa Maayoritas Warga Yogya Menginginkan Penetapan?, 2010, diakses 25 Desember 2013.

Dalam rapat paripurna DPRD DIY semua partai pro penetapan, kecuali Partai Demokrat yang terlihat tidak jelas atau bimbang dan ragu.⁷ Meskipun kemudian partai Demokrat menegaskan kesestujuannya terhadap penetapan. Berikut tanggapan parpol dalam rapat paripurna DPRD DIY tersebut:

- a. Fraksi PAN menyampaikan sepuluh butir pendapat termasuk menyetujui penetapan.
- b. Fraksi GOLKAR mengajukan Sembilan butir pernyataan, diantaranya bahwa 86,7% warga DIY menghendaki penetapan.
- c. Fraksi PKS menyatakan bahwa kisruh Keistimewaan Yogyakarta dapat memperburuk hubungan antara pemerintah pusat dengan DIY, karena itu harus diakhiri dengan penetapan.
- d. Fraksi PKB mendukung penetapan, dan membela yang benar tidak boleh dilakukan dengan cara yang salah.
- e. Fraksi PNPI Raya, gabungan GERINDRA, PKPB, HANURA, PPP, mengutarakan sikap serupa dan menyatakan bahwa penetapan adalah hak konstitusi keistimewaan DIY.

Berbeda dengan kelompok pro-penetapan, kelompok yang menginginkan adanya pemilihan menganggap bahwa demokrasi dalam pemilihan Gubernur harusnya juga dilakukan di Yogyakarta, karena begitulah amanat Undang-Undang Dasar. Dalam tataran Nasional kelompok yang menginginkan adanya pemilihan

⁷ www.politik.kompasiana.com// Sidang Paripurna DPRD DIY: SBY: Sumber Masalah Yogyakarta. 2010. diakses tanggal 7 Desember 2012

adalah partai Demokrat dan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, namun pengurus partai di daerah tidak berani mengemukakan pendapat dan sikap serupa secara tegas sebagaimana terlihat pandangan fraksi ini ketika sidang dan warga Yogyakarta memadati DPRD DIY.⁸

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hendak mengakhiri sistem monarki di provinsi Yogyakarta. Susilo Bambang Yudhoyono bisa memanfaatkan 50% suara eksekutif dalam legislasi, pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, didukung menguatnya keterpilihan pada pemilihan Presiden 2009 dan kenaikan sekitar 300% kursi partai Demokrat di DPR pada pemilihan umum 2009.⁹

Selain itu Mendagri Gamawan Fauzi selaku pejabat yang langsung menangani isu ini menanggapi dingin tuntutan rakyat DIY, dan karena itu dia dipandang kurang menghargai perasaan warga Yogyakarta. Masyarakat Yogyakarta menjadi pesimistis terhadap sikap pemerintah, dan menilai pemerintah tidak memahami sejarah. Namun menurut Gamawan Fauzi, pihaknya ingin menempatkan Sultan dalam posisi yang terhormat. Gubernur DIY tetap harus dipilih melalui pemilihan yang demokratis, agar Sultan maupun Paku Alam terhindar dari persoalan hukum yang bisa saja terjadi setelah mereka tidak

⁸ www.politik.kompasiana.com// *Sidang Paripurna DPRD DIY: SBY: Sumber Masalah Yogyakarta*. 2010, Diakses 7 Desember 2013.

⁹ Mohammad Fajrul Falakh, "Monarki Yogya" *Inkonstitusional*, Kompas, Rabu, 1 Desember 2010.

menjabat lagi. Selain itu usia keduanya juga sudah tidak muda lagi.¹⁰ Yang tampaknya dipandang tidak akan mampu lagi memerintah.

Dalam kelompok pro pemilihan ini terdapat tiga varian: pertama pemilihan sebagaimana berlangsung di provinsi lain, ke-dua pemilihan terbatas terhadap kerabat Sultan dan Paku Alam, dan ke-tiga gubernur dipilih sebagaimana di tempat lain namun Sultan dan Pakualam didudukkan sebagai “orang istimewa” yang memiliki hak veto terhadap beberapa aspek kebijakan.¹¹

C. Penetapan Sultan dan Paku Alam Sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur

Keistimewaan Yogyakarta diakui oleh konstitusi RIS 1949 melalui Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950, Negara bagian RI menyebutnya sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta dan setingkat Provinsi. UUD sementara 1950 mengatur serupa dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 mengatur khusus status kepala daerah istimewa dan wakilnya serta kedudukan keuangannya. Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan kembali pada tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 menegaskan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terkait jangka waktu

¹⁰ www.antarane.ws.com// *Pemerintah Berupaya Tempatkan Sultan di Posisi Terhormat*. 2011, Diakses 7 Desember 2013.

¹¹ www.tempointeraktif.com// *Inilah Keistimewaan Yogyakarta Versi Baru*. 2010. Diakses 7 Desember 2012.

masa jabatan. Orde baru melanjutkan pengaturan ini pada pasal 91 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.¹²

Dalam Pasal 7 yang mengatur kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.¹³ Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY.
- c. Kebudayaan.
- d. Pertanahan.
- e. Tata ruang.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur persyaratan dalam penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur, persyaratan ini termuat dalam pasal 18.¹⁴ Yaitu:

¹² Mohammad Fajrul Falaakh, "Monarki Yogya" *Inkonstitusional?*, Kompas, Rabu, 1 Desember 2010.

¹³ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁴ Pasal 18 ayat UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah.
- c. Bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.
- d. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat.
- e. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun.
- f. Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/rumah sakit pemerintah.
- g. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 (lima) tahun dan mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana.
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan.

- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan Negara.
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- l. Memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP).
- m. Menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak.
- n. Bukan sebagai anggota partai politik.