

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Sesaat usai dilantik oleh Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sri Sultan Hamengku Buwono X menyatakan, “apa yang diharapkan selama ini akhirnya terealisasi”. Peristiwa pelantikan Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur dan KGPAA Pakualam IX sebagai Wakil Gubernur DIY pada tanggal 10 Oktober 2012 itu menjadi penanda akhir dari dinamika panjang proses perjuangan dalam memperoleh legalitas dan status keistimewaan DIY. Polemik tentang keistimewaan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai isu sentralnya yang terjadi sejak tahun 1998 menjadi antiklimak. Bahkan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur di Gedung Agung tanpa diwarnai sorak sorai layaknya sebuah even seleberasi. Masyarakat yang sebelumnya aktif berpartisipasi dalam berbagai upaya perjuangan keistimewaan bahkan reaktif sampai turun ke jalan tetap adem-ayem saja. Peristiwa pelantikan yang sakral seperti lepas dari perhatian masyarakat.

Isu keistimewaan kembali menyeruak ke tengah publik ketika terjadi pembahasan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Induk oleh pemerintah daerah bersama DPRD DIY pada Agustus 2013 dan Peraturan daerah Istimewa tentang Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY

pada tahun 2015. Isu utama yang berkembang jadi polemik di tengah publik adalah terkait dengan perumusan persyaratan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang hendak dimasukkan dalam pasal Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) sebagai turunan dari Undang-undang Keistimewaan.¹ Diantara poin yang sensitif dalam persyaratan tersebut adalah tentang daftar riwayat hidup “istri” yang harus dipenuhi oleh calon gubernur dan wakil gubernur. Adanya kata “istri” dalam ketentuan yang menyebut daftar riwayat hidup istri mengandung pengertian bahwa raja yang bertakhta pastilah laki-laki. Sementara Sultan Hamengku Buwono X yang bertakhta saat ini diketahui hanya memiliki anak perempuan.

Polemik yang berkembang di tengah publik kemudian merambah pada persoalan suksesi di Kasultanan. Lebih-lebih ketika di internal Kasultanan juga terjadi dinamika politik yang kian memanas menyusul Sabda Raja dan tiga Sabda Tama yang dikeluarkan Sultan Hamengku Buwono X hanya dalam kurun waktu tiga bulan, yakni bulan Maret hingga Mei 2015.²

¹ Polemik ini cukup hangat di publik ketika sikap di DPRD DIY terfragmentasi pada dua kutub antara kutub yang setuju dan yang kontra dimasukkannya secara eksplisit tentang daftar riwayat hidup sebagai salah satu persyaratan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam Perdais Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Pro kontra di DPRD bisa disimak di <https://m.tempo.co/read/news/2015/03/07/058647802/8-butir-sabdatama-sultan-dan-kisruh-politik-yang-melatarinya>

Polemik ini kemudian mereda setelah DPRD DIY menyetujui secara bulat masuknya poin “daftar riwayat hidup istri” sebagai persyaratan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Lebih lanjut dapat dilihat di <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/03/30/058654020/dprd-akhirnya-setuju-calon-gubernur-yogya-harus-laki-laki>. Diunduh tanggal 10 Oktober 2016

² Lebih lanjut dapat disimak di <http://regional.kompas.com/read/2015/03/06/12440311/Raja.Jogja.Mendadak.Keluarkan.Sabdatama>; dan di <http://jogja.tribunnews.com/2015/03/06/sabdatama-dari-raja-yogya-ini-isinya>

Dalam perspektif Kraton, sabda Raja dikeluarkan untuk kepentingan internal Kasultanan sementara Sabda Tama dipretensikan baik untuk kepentingan internal maupun publik secara umum. Melihat rentetan keluarnya sabda raja dan sabda tama yang sekuensial waktunya relatif dekat itu tentu sulit untuk menghindarkan diri dari aroma dan kesan adanya motif serta intrik politik di internal Kasultanan.

Sungguh berbeda dengan nuansa dan suasana batin di saat Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan sabda tama untuk meresponds Undang-undang Keistimewaan pada tahun 2012. Pada saat itu, Sabda tama dikeluarkan dengan maksud untuk meresponds situasi dan kondisi yang berkembang terkait dengan penetapan Rancangan Undang-undang Keistimewaan menjadi Undang-undang. Sultan sebagai Raja yang merepresentasikan Kasultanan memandang perlu untuk menegaskan posisi politik Kasultanan terkait dengan dinamika pembahasan RUU Keistimewaan di DPR RI yang segera akan diundangkan. Saat itu seluruh keluarga Kraton Kasultanan tampak solid dan satu komando untuk segera diundangkannya UUK tersebut.

Pada sabda tama yang disampaikan 6 Maret 2015, Sultan Hamengku Buwono X lebih merespons berkembangnya polemik di tengah publik sebagai ekses dari terjadinya perdebatan pembahasan butir di Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) yang sedang berlangsung di DPRD DI Yogyakarta. Polemik yang terjadi sudah melebar jauh. Bukan saja pada soalperlu atau tidaknya memasukkan butir daftar riwayat hidup “istri” sebagai

<http://news.detik.com/berita/2851651/penjelasan-kerabat-keraton-yogya-soal-sabdatama-sultan-hb-x>. semua berita ini diunduh tanggal 10 Oktober 2016

persyaratan administratif yang harus dipenuhi oleh calon gubernur dan wakil gubernur dalam peraturan daerah istimewa (perdais) sebagaimana juga sudah diatur dalam UU No 13/2012. Tetapi sudah merambah pada wacana suksesi di Kraton Kasultanan. Melalui sabda tama, secara tersurat Sultan HB X perlu menegaskan bahwa soal suksesi di Keraton Yogyakarta sudah ditentukan dan ada mekanismenya oleh karena itu publik di luar tembok Kasultanan diminta jangan ikut campur.³

Pada sabda raja yang dikeluarkan 30 April 2015,⁴ Sultan HB X mengubah namanya dari Buwono menjadi Bawono serta meniadakan gelar Kalifatullah dan mengubah sebutan dari kaping sedasa menjadi kaping sepuluh. Selain itu, Sultan HB X juga menyatakan memperbarui perjanjian pendiri Mataram, yaitu Ki Ageng Giring dan Ki Ageng Pemanahan serta menyempurnakan keris ageng (agung) Keraton Yogyakarta, Kiai Kopek dan Kiai Joko Piturun sebagai simbol kebesaran kerajaan Kasultanan Mataram. Sabda raja ini kemudian berlanjut dengan sabda raja yang disampaikan pada 5 Mei 2015, yang mengubah nama GKR Pembayun, putri sulung Sultan HB X menjadi GKR Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng ing Mataram. Suatu ritual kerajaan yang bisa diartikan juga sebagai pengangkatan putri mahkota meskipun tanpa disertai dengan penyerahan keris Kiai Joko Piturun sebagai simbol keris putra mahkota.

Dengan pemberian nama itu, Sultan HB X menempatkan GKR Pembayun (Mangkubumi) sebagai putri mahkota dan calon pemimpin yang

³ Lihat <http://www.beritasatu.com/nasional/255018-sri-sultan-hb-x-jangan-campuri-urusan-tahta-keraton.html>. Diunduh tanggal 10 Oktober 2016

⁴ Lihat <http://krjogja.com/read/251518/sabdatama-menangkal-polemik-raja-harus-laki-laki.kr>. Diunduh tanggal 10 Oktober 2016

diharapkan bisa memberikan keselamatan, kebahagiaan, dan kesejahteraan bagi siapa pun. Sultan HB X menempatkan putri sulungnya itu sebagai penerusnya. Pertanda persiapan alih kekuasaan di Keraton Yogyakarta itu diperkuat dengan pemilihan nama Mangkubumi bagi GKR Pembayun, seperti nama Sultan HB X sebelum menjadi sultan atau nama pendiri Keraton Yogyakarta, yaitu Pangeran Mangkubumi.

Langkah Sultan HB X ini kemudian mendapatkan perlawanan dari para pangeran Kraton Kasultanan. Sejumlah kerabat keraton yang diwakili oleh empat keturunan langsung Sri Sultan Hamengku Buwono IX melakukan perlawanan dalam bentuk membuat surat terbuka untuk Raja Keraton Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono X.⁵ Mereka yang bertanda tangan dalam surat terbuka tersebut adalah Gusti Bendoro Raden Ayu (GBRAy) Murdokusumo, Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) Hadiwinoto, Gusti Bendoro Pangeran Haryo (GBPH) Prabokusumo, dan GBPH Pakuningrat. Surat terbuka itu disampaikan sebagai sikap dan positioning mereka terhadap sejumlah sabda, dan Dawuh Dalem yang Sultan keluarkan, termasuk yang terakhir pada 31 Desember 2015. Pro dan kontra ini tidak saja berlangsung dan menjadi konsumsi kalangan internal Kasultanan tetapi juga menembus keluar benteng kerajaan menjadi konsumsi publik secara terbuka.

Selanjutnya, pada kurun akhir tahun 2015 sampai awal tahun 2016 isu keistimewaan juga kembali hangat sejalan dengan peristiwa wafatnya KGPAA Pakualam IX yang menjabat sebagai Wakil Gubernur DIY.

⁵ <http://jateng.metrotvnews.com/peristiwa/9K5WyDPb-surat-terbuka-kerabat-untuk-raja-keraton-yogyakarta>. Diunduh tanggal 10 Oktober 2016

Polemik muncul dikarenakan kekosongan jabatan wakil gubernur bersamaan pula dengan kevakuman kekuasaan Raja Adipati Paku Alam di Pakualaman. Suhu politik di DIY memanas. Hal ini tidak hanya terjadi pada wilayah pemerintahan tetapi juga di internal Puro Pakualaman dan juga secara tidak langsung di internal Kraton Kasultanan.

Selain itu, dinamika politik keistimewaan juga menggeliat seturut dengan upaya Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengimplementasikan kewenangan keistimewaan sebagaimana diamanahkan Undang-undang Keistimewaan. Sebagai pemicu sehingga dinamika politik semakin berkembang fluktuatif dan eskalatif adalah isu pembangunan bandara Kulon Progo dan status serta legalitas pertanahan di wilayah DIY.

Dengan memperhatikan dinamika politik serta wacana yang terjadi sebagaimana tergambar di atas dapat dikatakan bahwa semuanya terkait dengan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada DIY sebagai daerah otonomi khusus. Berdasarkan pada Undang-Undang Keistimewaan DIY, yang terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal tersebut, substansi kewenangan keistimewaan dibagi dalam 5 (lima) aspek. Sebagaimana diatur dalam bagian ruang lingkup keistimewaan DIY pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, kelima kewenangan tersebut meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan;
5. Tata ruang.

Dengan kelima kewenangan keistimewaan tersebut semua asah publik yang membuncah selama ini tertumpah: keistimewaan bisa menjadi solusi atas persoalan berkepanjangan terkait hubungan antara pusat dan daerah di DIY, dan menjadi instrument dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Tetapi dengan munculnya polemik yang bertubi-tubi, dinamika politik yang terus berfluktuasi alih-alih keistimewaan mengkaselerasi pencapaian kesejahteraan masyarakat DIY justru melahirkan dinamika politik keistimewaan yang sarat dengan polemik. Semestinya memperkokoh arsitektur bangunan politik keistimewaan DIY dan bukan memintal benang kusut keistimewaan yang berdampak pada kesulitan menemukan mana ujung dan pangkal sebagai pangkal tolak penyelesaian.

Ironi satir atas fenomena *deja vu* realitas politik yang sarat konflik dan polemik keistimewaan di atas semakin memperlihatkan akan pentingnya kajian tentang dinamika politik keistimewaan pasca diundangkannya Undang-Undang Keistimewaan DIY sejak tahun 2012. Dengan kajian akademis yang mendalam diharapkan akan diperoleh potret dan gambaran tentang masa depan keistimewaan DIY pada kurun selanjutnya. Penuh optimisme yang menuju pada kehidupan yang mencerahkan, memberdayakan dan mensejahterahkan atau justru terperangkap pada labirin politik yang mengikis asa.

I.2. Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan dan hendak ditemukan jawabannya dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana berlangsungnya dinamika politik keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU No 13 tahun 2012?

2. Apa saja faktor-faktor yang mendasari terjadinya dinamika politik keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU No 13 tahun 2012?

I.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

I.3.1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis:

- a. Dinamika politik yang terjadi terkait dengan keistimewaan DIY sesudah berlakunya UU No 13 tahun 2012; dan
- b. Faktor-faktor yang menjadi unsur dan pemicu terjadinya dinamika politik di DIY sesudah diberlakukannya UU No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

I.3.2. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai bahan merumuskan khazanah keilmuan terutama kajian tentang dinamika politik yang terjadi di tingkat lokal pasca diberlakukannya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan daerah istimewa dan kontribusinya dalam kajian tentang Desentralisasi Asimetris.
- b. Sebagai bahan pertimbangan bagi para pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan dalam merumuskan kebijakan dan agenda aksi dalam pengawasan implementasi peraturan dan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan kebijakan otonomi daerah pada umumnya dan otonomi khusus pada khususnya.
- c. Merangsang munculnya penelitian sejenis untuk memperkaya kajian ilmu politik dan pemerintahan terutama kemunculan fenomena politik lokal yang sarat dengan dinamika dan polemik.