

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada Juni 2004, bangsa Indonesia telah sukses melaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung untuk pertama kalinya. Sekarang, pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sudah dilaksanakan secara langsung dengan telah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Perubahan pemilihan kepala daerah dari tidak langsung (dipilih oleh DPRD) menjadi langsung (dipilih oleh rakyat) merupakan suatu kemajuan yang luar biasa bagi bangsa Indonesia.

Sejak tahun 2005, pemilihan kepala daerah mulai dilakukan di setiap daerah di Indonesia. Hal ini dilakukan untuk menjalankan amanat konstitusi. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang ada saat ini mendasarkan pada ide keseragaman di dalam pemerintahan daerah, namun diakhir penyusunan undang-undang tersebut persoalan tentang daerah istimewa tetap mendapat pengakuan, baik langsung maupun tidak langsung yang menguatkan eksistensi daerah istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Khusus pengaturan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat pada pasal 226 ayat (2) yang menyebutkan bahwa “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”. Pengakuan daerah istimewa ini dikarenakan daerah istimewa dianggap sebagai unsur yang memperkaya suatu kesatuan tanpa merusak suatu kesatuan itu sendiri. Pengakuan adanya daerah istimewa di Negara Kesatuan Republik Indonesia berangkat dari prinsip Bhineka Tunggal Ika yang maknanya berbeda-beda tetapi tetap satu jua yaitu Indonesia.

Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa adalah fakta yang tak terbantahkan. Integrasi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman ke dalam NKRI bukanlah peristiwa politik semata melainkan gerak kebudayaan dan gerak sejarah yang luar biasa. Sebuah pilihan dan keputusan besar yang telah melalui pergulatan batin pada diri Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII, internal Kasultanan dan Puro Pakualaman serta pergulatan eksternal untuk meyakinkan kepada masyarakat bahwa kesemuanya adalah jalan sejarah baru yang harus ditempuh oleh masyarakat Yogyakarta.

Penyebutan “Daerah Istimewa” untuk Yogyakarta pertama kali dipergunakan Sri Sultan Hamengku Buwono IX di dalam amanatnya tanggal 5 September 1945 yang menyatakan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta adalah Daerah Istimewa dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pada hari yang sama diikuti oleh Sri Paku Alam VIII yang menyatakan bahwa daerah Kadipaten Pakualaman mulai bersatu sejak terbentuknya sebuah Komite Nasional Daerah Yogyakarta yang meliputi daerah Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman. Dengan dibentuknya satu Komite Daerah di Yogyakarta berarti ada keinginan dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII yang dapat dibuktikan dengan

dikeluarkannya amanat tertanggal 30 Oktober 1945 yang ditandatangani oleh keduanya. Keistimewaan Yogyakarta meliputi empat hal, yaitu kelembagaan pemerintah, aparat pemerintah khususnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pertanahan, dan kebudayaan.

Pada amanat tersebut jelas disebutkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini terus berlangsung dalam artian setiap aturan yang dikeluarkan untuk mengatur Kasultanan dan Paku Alam dengan titel masing-masing sebagai kepala daerah disamping ditandatangani juga oleh Komite Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah tahun 1948 maklumat yang dikeluarkan ditandatangani oleh salah seorang dengan titel Kepala Daerah untuk Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan bila yang menandatangani Sri Paku Alam VIII dengan titel Wakil Kepala Daerah. Setelah Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan dasar hukum yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jabatan Kepala Daerah tetap dipegang Sri Sultan Hamengku Buwono dan Wakil Kepala Daerah oleh Sri Paku Alam.

Wilayah kasultanan meliputi lima Kadipaten, yakni Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Kulon Progo, dan Kota Madya Yogyakarta. Sedangkan wilayah Paku Alaman hanya meliputi daerah Paku Alaman dan Kabupaten Adikarto sehingga wilayah kasultanan jauh lebih luas.

Berangkat dari sebuah sejarah yang panjang, sejak Bung Karno dan Bung Hatta memproklamakan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dan disahkan sebuah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia pada tanggal 18

Agustus 1945 maka terbentuklah bangsa yang berdaulat yang bernama INDONESIA. Soekarno dan Muhammad Hatta diangkat sebagai Kepala Pemerintahan pada saat itu. Selama 63 tahun kemerdekaan Republik Indonesia, banyak hal yang terjadi, dari pergantian kepala pemerintahan sampai dengan amandemen konstitusi Republik Indonesia yang menginginkan sebuah perubahan.

Pada bulan Mei 1998, di Yogyakarta sekitar satu juta manusia merubung di depan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Mereka datang dari berbagai golongan masyarakat, berbau meneriakkan yel-yel reformasi untuk perubahan politik di negeri ini. Dari Yogyakarta, suara-suara dukungan atas demokrasi menggema lewat kepemimpinan tradisional Sultan Hamengku Buwono X.

Kini 10 tahun berlalu, di Yogyakarta, reformasi seperti memakan anaknya sendiri. Ketika proses reformasi meminta berbagai penyesuaian lembaga politik pada tingkat lokal, dengan antara lain diselenggarakannya pemilihan langsung kepala daerah, masyarakat Yogyakarta berbondong-bondong untuk menentanginya. Pada saat di sejumlah daerah disibukkan dengan pelaksanaan pilkada, di Yogyakarta berlangsung fenomena menolak pilkada.

Pada tanggal 7 April 2007, laju sejarah kembali dikayuh oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X pada Orasi Budaya “Ruh Yogyakarta untuk Indonesia : Berbakti bagi Ibu Pertiwi”. Setelah melalui laku spiritual, Sri Sultan Hamengku Buwono X dengan tegas menyatakan tidak bersedia lagi menjabat sebagai Gubernur pada periode 2008-2013 serta menitipkan rakyat Yogyakarta kepada Gubernur berikutnya. Pernyataan tersebut diulang dalam berbagai kesempatan. Sultan juga menambahkan bahwa tidak bersedia menjadi Gubernur seumur hidup

serta Gubernur tidak harus dijabat oleh Sultan. Menjadi semakin jelas bahwa demokratisasi telah dipilih oleh beliau untuk menjadi jalan sejarah baru Yogyakarta sebagaimana telah ditempuh oleh pendahulu beliau, Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Ini meneguhkan bahwa beliau benar-benar seorang tokoh reformis.

Selasa 24 Maret 2008, masyarakat Ngayogyakarta berbondong-bondong turun ke jalan, menyatakan dukungan mereka atas kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur. Peristiwa ini mengingatkan kita pada masa 10 tahun lewat, ketika masyarakat Yogyakarta menggemakan dukungan atas reformasi di negeri ini dengan Sultan Hamengku Buwono X sebagai pemimpin gerakan itu.

Pada tanggal 28 Oktober 2008, bertepatan 80 tahun sumpah pemuda, Sultan Hamengku Buwono X menggelar orasi di depan ribuan rakyatnya yang menyatakan bahwa ia maju sebagai calon Presiden pada pemilu 2009. Jelas bahwa, apabila Sultan melangkah terus untuk mengabdikan ke kancah nasional, Yogyakarta akan mengukir sejarah baru dalam penentuan pemilihan kepala daerah. Hal ini dikarenakan tidak ada penerus tahta kerajaan, seperti yang diketahui Sultan tidak mempunyai keturunan laki-laki. Selain itu, Rancangan Undang-Undang Daerah Istimewa Yogyakarta belum juga disahkan menjadi Undang-Undang. Lamanya pembuatan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta membuat masyarakat kota Yogyakarta merasa diabaikan oleh pemerintah pusat dan menimbulkan pembicaraan di mana-mana.