

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada tanggal 1 Oktober 1988, raja DIY, Kanjeng Sri Sultan Hamengkubuwono IX (HB IX) meninggal dunia.¹ Tujuh hari berikutnya, tepatnya pada tanggal 8 Oktober 1988, anaknya yang bernama Bendoro Raden Mas Herjuno Darpito dinobatkan sebagai penggantinya.²

Selanjutnya, pada tanggal 7 Maret 1989, bertepatan dengan hari Selasa Wage 19 Rajab 1921, Bendoro Raden Mas Herjuno Darpito dinobatkan sebagai raja di Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono X. Ketika diangkat sebagai Sri Sultan HB X, Bendoro Raden Mas Herjuno Darpito tidak secara langsung diangkat menjadi Gubernur / Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menggantikan mendiang ayahnya. Hal ini disebabkan oleh karena adanya kekosongan hukum yang ada dalam UU No. 3 Tahun 1950 dan UU No 5 tahun 1974 yang hanya mengatur tentang jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY saat dijabat oleh Sri Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII, tidak mengatur masalah proses suksesi untuk memilih siapa yang akan berhak menggantikan keduanya ketika telah meninggal. Setelah Sultan HB IX meninggal, pemerintah pusat yang saat itu masih di kuasai rezim orde baru lebih memilih Sri Paduka Alam VIII sebagai Pejabat Gubernur.

Pada tanggal 20 Mei 1998, Sri Sultan HB X bersama Sri Paduka PA VIII yang menjadi Pejabat Gubernur DIY saat itu mendukung tuntutan reformasi yang dilakukan mahasiswa dan rakyat Indonesia dengan mengadakan *Pisowanan Agung*. Langkah tersebut ternyata efektif, dimana satu hari setelah *Pisowanan Agung*, Soeharto sebagai pemimpin rezim orde baru menyatakan mundur dari kursi presiden RI. Setelah berhasil mendukung upaya reformasi, Sri Paduka PA VIII menderita sakit dan pada tanggal 11 September 1998 meninggal dunia.³ Pasca meninggalnya Sri Paduka PA VIII, masalah krisis kepemimpinan dalam

¹ Kanjeng Sri Sultan Hamengkubuwono IX (HB IX) bernama asli Dorodjatun, meninggal dunia di Rumah Sakit George Washington University, Amerika Serikat, tetapi dimakamkan di Astana Saptarengga, Komplek Pemakaman Raja Mataram di Imogiri, Yogyakarta.

² Bendoro Raden Mas Herjuno Darpito lahir pada tanggal 2 April 1946. Saat dewasa bergelar Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) Mangkubumi dan setelah diangkat sebagai putra mahkota bergelar KGPA Hamengku Negara Sudibyo Raja Putra Nalendra Mataram.

³ DR. Purwadi M.Hum (2007), *Sejarah Raja-Raja Jawa*, Media Abadi, Yogyakarta. Hal 581

Pemerintahan Provinsi DIY tampak semakin meruncing yang disebabkan oleh karena UU Nomor 3 tahun 1950 dan UU Nomor 5 tahun 1974 yang kala itu digunakan sebagai acuan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai pengganti Sri Sultan HB IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII tidak jelas pengaturannya. Kekosongan hukum tentang bagaimana cara memilih Gubernur wakil Gubernur DIY pengganti Paku Alam VIII memunculkan diskursus tentang bentuk Keistimewaan DIY dalam lingkaran Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah DIY, serta dalam masyarakat DIY itu sendiri.

Dalam masa krisis regulasi setelah Sri Paduka PA VIII meninggal dunia, ruang publik DIY banyak diwarnai oleh opini masyarakat DIY yang menginginkan bahwa sebaiknya Sri Sultan HB X ditetapkan saja menjadi Gubernur sebagaimana ayahnya dulu. Setelah melalui proses diskursus dalam ruang publik, akhirnya masyarakat DIY mendesak kepada pemerintah pusat agar Sri Sultan HB X ditetapkan langsung menjadi Gubernur DIY.⁴ Atas dasar adanya tuntutan dari masyarakat, pemerintah pusat yang saat telah beralih dibawah kekuasaan Presiden BJ Habibie, akhirnya memutuskan untuk mengangkat Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY untuk masa jabatan 5 tahun, dari mulai 1998 hingga 2003. Sri Sultan HB X akhirnya diangkat sebagai Gubernur DIY pada tanggal 3 Oktober 1998.

Dalam menjabat sebagai Gubernur, Sultan HB X tidak didampingi oleh seorang Wakil Gubernur, sebab pada tahun 1999, suksesi yang diadakan di Puro Paku Alaman untuk menentukan siapa yang berhak bertakhta menggantikan Pageran Adipati Pakualam VIII yang telah meninggal dunia tidak berjalan mulus. Dalam penentuan siapa yang akan diangkat menjadi Sri Paduka PA IX, muncul masalah dalam internal Puro Paku Alaman, dimana lebih dari satu orang merasa lebih berhak menjadi Sri Paduka PA IX.

Pada tahun 1999, pemerintah memberlakukan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini muncul seiring dengan menggelindingnya arus demokratisasi tatanan pemerintahan negara-negara di dunia dan pemerintahan nasional/lokal sebagai dampak dari gerakan reformasi 1998. Sebagaimana kita telah ketahui bahwa memasuki era reformasi 1998, semangat

⁴ Sultan HB X dalam Kedaulatan Rakyat 23 Mei 2007

demokratisasi melekat kuat dalam masyarakat Indonesia. Saat itu, hampir semua bentuk lembaga pemerintahan yang dianggap tidak demokratis dihapus, tak terkecuali keberadaan lembaga dan sistem pemerintahan daerah yang dianggap mencerminkan ketidak demokratisan.

Dengan adanya UU No 22 tahun 1999 ini, maka sistem birokrasi dan tata pemerintahan Provinsi DIY diatur sama dengan provinsi-provinsi lainnya.⁵ Berikutnya, pada tahun 2000, MPR RI hasil pemilihan umum pada tahun 1999 melakukan amandemen (perubahan) kedua UUD 1945. Dalam perubahan tersebut, status daerah istimewa diperjelas melalui pasal 18 B yang berisikan bahwa keistimewaan suatu daerah diatur secara khusus dalam suatu undang-undang.

Bunyi selengkapnya pasal 18 B yaitu :⁶

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat 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.

Hingga sekarang ini, Pasal 18 ayat 1 UUD 1945 tersebut merupakan acuan dasar bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mengakui satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa. Istimewa disini diartikan sebagai suatu daerah yang mempunyai hak berbeda dengan daerah lain baik dari segi tata cara pemerintahan daerahnya maupun tata cara bagaimana memilih pemimpin Kepala Daerahnya.

Saat masa jabatan Sultan HB X akan berakhir ditahun 2003, UU yang secara

⁵ Pada saat berlakunya UU ini, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU ini dengan sebutan Kepala Daerah DIY dan Wakil Kepala Daerah DIY, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya. (Pasal 91 sub b UU No 5/1974)

⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jendral MPR RI. Hal 67. Dalam Pasal 18 B ayat 1 UUD 1945 tersebut, kata-kata satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa mengacu pada empat provinsi yang ada di Indonesia, yaitu Nanggroe Aceh Darussalam, Papua, DKI Jakarta, dan DIY.

khusus mengatur keistimewaan DIY belum juga dibuat oleh pemerintah pusat. Kali ini, DPRD Provinsi DIY menerapkan tata cara pemilihan Gubernur yang disesuaikan dengan UU Nomor 22 tahun 1999, yakni diterapkannya mekanisme pemilihan dengan memberikan kesempatan kepada orang diluar kraton untuk bisa mencalonkan diri menjadi Gubernur. Dalam teknisnya, Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dipilih oleh anggota DPRD. Saat itu sempat muncul nama selain Sultan HB X yang dicalonkan menjadi Gubernur DIY, sekalipun kemudian pencalonan itu tidak jadi. Sultan terpilih secara aklamasi menjadi Gubernur DIY periode 2003-2008. Demikian juga Pakualam VIII, terpilih menjadi wakil gubernur DIY melalui mekanisme pemilihan dengan mengalahkan adiknya, Anglingkusumo.

Memasuki tahun 2004, diskursus tentang keistimewaan DIY semakin ramai di ruang publik. Pada tahun ini, pemerintah pusat memberlakukan UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan demikian, UU No 22 tahun 1999 yang telah ada sebelumnya tidak berlaku lagi. Berbeda dengan UU No 22 tahun 1999, dalam UU No 32 tahun 2004 ini status keistimewaan Provinsi DIY tetap diakui, hanya saja diisyaratkan akan diatur secara khusus seperti provinsi-provinsi DKI Jakarta, NAD, dan Papua. Sebelum UU yang mengatur secara khusus status keistimewaan Provinsi DIY terbentuk, seluruh pelaksanaan pemerintahan DIY diatur sama dengan daerah provinsi lain yang bukan daerah istimewa, seperti dibagi menjadi Dinas, Badan, Kantor, Rumah Sakit, Sekretariat Pemerintah Provinsi, seta DPRD. Tak hanya itu, cara penentuan Gubernur dan wakil Gubernur juga mekanismenya sama dengan daerah lain, yakni memakai cara pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Memasuki tahun 2006, UU yang mengatur tentang keistimewaan DIY belum jadi. Pihak Pemerintah Provinsi DIY mengambil inisiatif mempertanyakan UU Keistimewaan DIY kepada pemerintah pusat, hanya saja usul tersebut dijawab pemerintah pusat dengan dikembalikan seperti usulan sebelumnya, yakni memakai landasan hukum UU No 32 tahun 2004. Memasuki tahun 2007, ketika masa jabatan Sri Sultan HB X dan Sri Paduka PA IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur akan kembali berakhir, UU yang mengatur keistimewaan DIY juga tetap belum jadi.

Oleh karena itu, lewat sebuah acara yang bertajuk orasi budaya pada tanggal 7 April 2007, Sri Sultan HB X mengeluarkan pernyataan yang sensasional dengan menyatakan bahwa dirinya tidak bersedia lagi jika dijadikan sebagai Gubernur DIY.⁷ Pernyataan Sri Sultan HB X tersebut sontak mengejutkan dan mengundang pertanyaan banyak pihak, terutama pemerintah pusat yang tak kunjung-kunjung menyelesaikan tugasnya untuk membuat UU Keistimewaan DIY. Atas banyaknya pihak yang menanyakan sikapnya yang tidak bersedia lagi menjadi Gubernur DIY, maka pada 18 April 2007, Sultan HB X menegaskan kembali untuk tidak menjadi Gubernur DIY dalam Pisowanan Agung ke-II yang dihadiri sekitar 40.000 warga Yogyakarta.⁸

Untuk mengatasi kekosongan kekuasaan (*Vacum of Power*) di kursi Gubernur DIY karena UU Keistimewaan DIY belum terbentuk, sementara Sri Sultan HB X tidak bersedia lagi menjadi Gubernur DIY, maka pada tanggal 9 Oktober 2008 Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan kebijakan untuk memperpanjang jabatan Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY hingga 3 (tiga) tahun berikutnya. Kebijakan publik tersebut dikeluarkan oleh Presiden SBY dengan perkiraan bahwa selama 3 (tiga) tahun berikutnya, Undang-Undang yang akan dijadikan dasar untuk mengatur keistimewaan DIY dapat selesai dan telah disahkan oleh pemerintah pusat.

1.2 Perumusan Masalah

Akibat dari belum adanya UU yang secara rinci mengatur bentuk Keistimewaan DIY kedepan, kini DIY dihadapkan pada beberapa tantangan. Pertama, munculnya tuntutan demokratisasi baik yang datang dari arus perpolitikan nasional maupun global. Dari arus perpolitikan nasional, era reformasi yang bergulir sejak 1998 telah menjadikan sistem politik Indonesia berada dalam ruang transisi demokrasi. Dalam transisi demokrasi ini, demokratisasi selalu dijadikan jargon masyarakat, tuntutan demokratisasi disemua

⁷ Kompas Yogyakarta 9 April 2007

⁸ Kompas Yogyakarta 19 April 2007. Setelah menyatakan dirinya tidak bersedia lagi menjadi Gubernur DIY untuk periode berikutnya, pada tahun 2008, ruang publik DIY bertambah ramai ketika Sri Sultan HB X mendeklarasikan dirinya akan maju sebagai salah satu calon Presiden Republik Indonesia pada pemilu 2009.

sektor kehidupan menguat. Imbasnya, muncul tuntutan demokratisasi sistem pemerintahan DIY oleh sebagian kelompok yang melihat bentuk Keistimewaan DIY selama ini berbentuk non demokratis.⁹ Sebagian pihak yang menuntut demokratisasi menginginkan diadakannya pemilihan langsung untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY. Penentuan posisi Gubernur dan Wakil Gubernur tidak lagi ditentukan secara turun temurun dari keturunan Sri Sultan HB IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII sebagaimana yang telah menjadi tradisi. Dalam arus perpolitikan global, setelah muncul gelombang demokratisasi sistem tatanan pemerintahan dunia, dimana jika ada sebuah rezim yang berkuasa dengan menggunakan sistem yang non demokratis maka akan didemokratisasikan dengan berbagai cara.¹⁰ Dalam keadaan ini, demokratisasi menjadi sebuah wacana global yang menuntut adanya perubahan bentuk sistem pemerintahan yang masih menggunakan sistem non demokratis dan semi demokratis agar menjadi demokratis. Adanya arus politik dunia internasional ini mempengaruhi pemikiran kelompok yang menginginkan demokratisasi bahwa demokratisasi merupakan pilihan sistem pemerintahan yang paling tepat diterapkan.

Kedua, Sri Sultan HB X yang selama ini menjadi simbol Keistimewaan DIY telah menyatakan dirinya tidak mau lagi jika kemudian hari ditunjuk kembali untuk menjadi Gubernur DIY. Melalui pernyataannya yang tidak lagi bersedia menjadi Gubernur DIY ini, secara tidak langsung Sri Sultan HB X terlihat tengah sengaja menerapkan deliberasi demokrasi dalam pembentukan UU Keistimewaan DIY, hal ini terlihat dari dalam diskursus Keistimewaan DIY ini, dimana Sri Sultan HB X tidak menggunakan kharisma dan kekuasaannya untuk menyampaikan keinginannya sendiri tentang bagaimana sebaiknya bentuk Keistimewaan DIY kedepan ditentukan. Sri Sultan HB X terlihat menyerahkan sepenuhnya bagaimana bentuk keistimewaan DIY kedepan kepada publik.¹¹

Kedua faktor diatas merupakan bentuk dari tantangan yang bisa saja

⁹ Sistem pemerintahan non demokratis bisa berbentuk monarki, aristokrasi, dsb.

¹⁰ Lihat, Samuel P Huntington (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press. Tesis Huntington ini untuk menjawab Fukuyama yang berjudul *The End Of History*, dikatakan bahwa ketika rezim komunisme telah runtuh maka semua negara didunia menggunakan system demokrasi. Pendapat Fukuyama dijawab Huntington dengan adanya arus balik demokrasi, dimana rezim yang menjadi demokratis bisa kembali kebentuk non demokratis.

¹¹ Kedaulaan Rakyat 26/09/2008

mempengaruhi proses pembuatan UU yang mengatur keistimewaan DIY dimana akhirnya bentuk Keistimewaan DIY kedepan bisa saja berubah. Dari permasalahan inilah maka muncul pertanyaan teoritik berupa bagaimanakah peran ruang publik dalam mendukung keistimewaan DIY?

Untuk menjawab pertanyaan teoritik tersebut, maka muncul pertanyaan penelitian yang akan dijawab seperti :

1. Apa sajakah bentuk-bentuk ruang publik yang dipakai dalam diskursus keistimewaan DIY?
2. Kelompok-kelompok apa saja yang menuntut dilakukannya perubahan bentuk keistimewaan DIY?
3. Kelompok-kelompok apa saja yang mendukung dipertahankannya bentuk keistimewaan DIY?
4. Mekanisme apa saja yang dipakai untuk menyalurkan aspirasi yang dihasilkan dari ruang publik?

1.3 Tujuan Penelitian

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana peran ruang publik dalam mendukung keistimewaan DIY. Secara khusus, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk melihat bentuk-bentuk ruang publik, kelompok-kelompok masyarakat yang ada dalam ruang publik, mekanisme yang dipakai dalam ruang publik, serta aktor yang ada dalam ruang publik DIY.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara teoritis, penelitian ini berupaya menawarkan alternatif penjelasan teoritis terhadap ketidakpastian dari adanya tarik ulur dalam membuat produk hukum yang mengatur keistimewaan DIY kedepan. Signifikansi dari penelitian ini terkait dengan prinsip diskursus Habermas bahwa norma yang dianggap sah adalah norma-norma yang dihasilkan dari suatu praktek diskursus yang rasional dan telah mendapat persetujuan dari pihak-pihak yang nantinya terkena dampak dari diberlakukannya norma tersebut. Atas dasar prinsip ini, maka pembuatan UU keistimewaan DIY mau-tidak mau harus mempertimbangkan keberadaan ruang publik yang ada dalam masyarakat sipilnya, sehingga tidak terjadi

pembangkangan sipil dan kekerasan sosial dari dampak dikeluarkannya sebuah produk hukum. Banyaknya keinginan dan kepentingan yang ada dalam proses pembuatan UU keistimewaan DIY hanya bisa diselesaikan melalui komunikasi yang intensif antar berbagai pihak yang berkepentingan, baik kelompok maupun individu, dan salah satu cara untuk mengkomunikasikannya adalah dengan membawa permasalahan ini kedalam ruang publik. (Habermas, 1989). Sangat berbahaya jika negara (kekuasaan legislatif) dalam merumuskan hukum dan kebijakan-kebijakan politik penting lainnya bersikap otoritarian dan eksklusif.

Secara praktis, penelitian ini bermanfaat untuk menganalisa keberadaan ruang publik dan mengetahui peran ruang publik tersebut dalam mendukung keistimewaan DIY. Penelitian ini sangat penting dilakukan guna menjawab, menganalisis dan memberi penjelasan perihal pembuatan UU keistimewaan DIY. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat memberi penjelasan tentang peran strategis ruang publik yang tercipta dalam penyusunan UU Keistimewaan DIY.

1.5 Batasan Penelitian

Untuk tepatnya hasil penelitian yang diperoleh, maka peneliti melakukan pembatasan penelitian. Secara spesifik, penelitian ini akan difokuskan pada peran ruang publik dalam mendukung keistimewaan DIY yang bermula dari adanya kekosongan hukum yang mengatur bentuk keistimewaan DIY pasca meninggalnya Sri Paduka Pakualam VIII. Sekalipun demikian, peristiwa-peristiwa lain yang terkait dengan fokus penelitian dan dapat memperkaya informasi bukan berarti akan diabaikan selagi tidak mengganggu fokus penelitian.