

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi merupakan sebuah Sistem Politik Modern yang memiliki akar sejarah panjang, dan secara berkesinambungan mengalami pertumbuhan yang semakin positif. Karena sistem tersebut merupakan sistem politik dan pemerintahan yang sesuai dengan perubahan jaman dan mampu menjamin terselenggaranya suatu lingkungan politik yang stabil.¹ Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat merupakan inti dari sistem politik demokrasi. Demokrasi yang baik membutuhkan berbagai lembaga sosial dan politik untuk menopang pelaksanaannya. Penerapan tatanan pemerintahan yang demokrasi di Indonesia berlaku pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, termasuk Yogyakarta.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah otonomi setingkat provinsi yang dikepalai oleh Sri Sultan Hamengku buwono IX sebagai kepala Daerah DIY dan Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah.

Peran Sultan sebagai simbol kepentingan kharismatik, secara kosmologis dapat memainkan peranan mediator dari dua kekuatan dan kekuasaan. Status dan peran Sultan ini terefleksi dalam konsep kekuasaan Islam. Fungsi Sultan Hamengku buwono Yogyakarta sebagai mediator kosmologi antara misi kerajaan Islam dengan realitas masyarakat Yogyakarta yang pluralis. Sultan dalam Islam sebagai

¹ M. Amin Rais. *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta: LP3ES. Tahun 1986. hlm. Vii.

Khalifatulla fi Ardi Sayidin (wakil tuhan di muka bumi) berfungsi sebagai pemelihara kelanggengan agama²

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan sebuah kerajaan yang berawal dari kehadiran kerajaan Mataram Islam. Kekuasaan wilayah Yogyakarta terdiri dari kekuasaan kasultanan dan kekuasaan Kadipaten Pakualaman. Perguliran tahta raja dan adipati melalui garis keturunan. Untuk itu, keberadaan kasultanan dan pakualaman dapat eksis hingga sekarang.

Dalam sejarahnya pada zaman penjajahan belanda. Raja-raja yang menjadi sultan harus menandatangani kontrak politik saat penobatan menjadi raja. Hal ini dimaksudkan, selain pemerintah Hindia belanda mengakui Yogyakarta sebagai kerajaan tetapi juga berhak mengatur daerahnya sendiri. Namun tetap dibawah kerajaan Belanda. Pada masa penjajahan Belanda, status kasultanan Yogyakarta adalah *zelfbestur*³ dan pada masa Jepang disebut *koti/kooti*.⁴ Status ini mengatur kewenangan untuk mengatur dan mengurus negaranya sendiri dibawa pengawasan pemerintah Belanda

Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia. Sri sultan Hamengku Buwono IX dan sri paku alam VIII menyatakan bergabung dengan Republik Indonesia kepada Soekarno. Jaman berubah dan penobatan Raja pun juga berubah.

² Jawir Thontowi, *Apa Istimewa Yogya* (Yogyakarta: Pustaka Fahima, 2007, hlm 10

³ *Zelfbestur* adalah pemerintah sendiri, <http://translet.google.co.id>

⁴ *Koti/kooti* adalah kesultanan lihat ayuk paramitaningsih, "terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta (1945-1951)", skripsi.yogyakarta: pendidikan sejarah, FISE, UNY, 2010, hlm. 2

Kontrak politik yang selalu ditandatangani ketika penobatan raja sudah tidak berlaku lagi.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah istimewa sejak dikeluarkannya Maklumat Sultan Hamengku Buwono IX tanggal 5 september 1945. Yang disampaikan secara simbolik dengan piagam penetapan melalui Presiden Soekarno, dengan inti bahwa segala urusan dalam wilayah Yogyakarta diatur oleh Sultan dan Paku Alam. dilihat dari sejarahnya, ketika Indonesia mengalami perubahan konstitusi RIS mengakui keistimewaan Yogyakarta dengan dituangkan ke dalam Undang-undang No. 3 tahun 1950 yang menyebutkan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta dan setingkat Provinsi.

Kepala Daerah Yogyakarta adalah sultan. raja atau sultan tidak mengenal masa jabatan. Raja baru mengakhiri jabatannya jika meninggal atau digulingkan dari tahtanya. Jadi selama masih menjabat sebagai sultan maka selama itu pula beliau akan menjabat sebagai kepala daerah.

Posisi kepala daerah dan wakil di DIY diisi dengan istilah keturunan, dimana keturunan lah yang diwarisi untuk melanjutkan jabatan sebagai kepala daerah. Peran aktif rakyat tidak dapat masuk dalam ranah ini. Ketelibatan rakyat dalam pemerintahan di Yogyakarta dengan sistem perwakilan yakni hanya melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Yogyakarta.

Munculnya anggapan bahwa persoalan utama bukan pada status DIY melainkan status dan kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX dalam tata pemerintah provinsi DIY. Keistimewaan seakan bukanlah

dari substansi demokrasi. Padahal dari segi kebebasan, keistimewaan bukanlah lawan kata dari demokrasi. Keistimewaan Yogyakarta tercermin dari salah satu penetapan Sultan sebagai Gubernur, dengan kata lain mengganti penetapan dengan pemilihan sama halnya menghilangkan keistimewaan.

Pembahasan dari dulu mengenai langkah sultan menuju kursi gubernur DIY tidak begitu lancar. Pada agustus 1998 tarik ulur tentang pengukuhan sultan sebagai gubernur juga telah dirasakan. Dan akhirnya tertanggal 24 September 1998 terbitlah Keppres Nomor 268/1998 yang menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur DIY masa bakti 1998-2003. Ketika tahun 2003 masa jabatan Gubernur secara jelas dan pasti. Untuk itu, ditetapkan pemilihan ulang di DPRD dengan calon tunggal Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX masa bakti 2003-2008. Kemudian diperpanjang tiga tahun hingga 2011.⁵

Proses yang berlangsung dari pembentukan sebuah RUU-K adalah perdebatan publik antara pihak yang setuju dan yang kontra (tidak setuju). Dapat di katakan bahwa faktor ini merupakan pengganjal dari proses legislasi. Karena belum ada suatu konvensi kesepakatan rakyat dan pemerintah pusat, sehingga menyebabkan macetnya keputusan. Mengingat dengan pernyataan bahwa tidak diangkat menjadi gubernur DIY.

⁵ Y.B. margontoro. Dkk, '*sri sultan hamengku buwono X: meneguhkan tahta untuk rakyat*', Jakarta: grasindo, 1999, hlm.60

Mekanisme jabatan gubernur dan wakil gubernur menjadi perbincangan hangat atas nilai keistimewaan Yogyakarta. Diperjelas dengan pernyataan presiden SBY di Istana Kepresidenan, Jumat 26 November 2010 bahwa nilai-nilai demokrasi tidak boleh diabaikan. Oleh karena, tidak boleh ada sistem monarki yang bertabrakan, baik dengan konstitusi maupun nilai-nilai demokrasi.⁶

Pada tanggal 31 Agustus 2012, Presiden Republik Indonesia Dr. Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta. Urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini meliputi: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil Gubernur, Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, Kebudayaan, Pemerintah, dan tata ruang.

Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 dalam Bab VI telah mengatur tata cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Salah satu syarat yang harus dipenuhi calon gubernur dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon wakil gubernur. Masa jabatan Sultan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan. Namun tidak terikat ketentuan periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintah daerah. Dengan Undang-undang tersebut, pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilakukan langsung oleh presiden bukan lagi Menteri Dalam Negeri.

⁶ A. Wisnubrata, "*Jangan pertanyakan keistimewaan Yogyakarta*", Kompas 30 November 2010, hlm.13.

Penyusun mencoba mengkaji tentang peran ganda seorang Raja yaitu kedudukan Raja (Sultan) sebagai kepala Kerajaan dan Kepala Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. alasan penyusun memilih judul tersebut karena Raja memegang dua peran sekaligus dalam menjalankan pemerintahan. Apakah efektif dari dua peran tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, penulis merasa tertarik untuk mengangkat judul “Efektivitas kedudukan Raja sebagai Kepala Kerajaan dan Kepala Pemerintahan di DIY”.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah “bagaimana efektivitas kedudukan raja sebagai kepala kerajaan dan kepala pemerintahan di DIY?

C. TUJUAN PENELITIAN

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji efektivitas kedudukan raja sebagai kepala kerajaan dan kepala pemerintahan di DIY

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan memberikan ilmu pengetahuan dan pembangunan

1. Ilmu Pengetahuan

Memberikan manfaat pengembangan bidang ilmu khususnya dalam hukum tata negara terutama di bidang pemerintahan daerah dan otonomi khusus Daerah Istimewa Yogyakarta

2. Pembangunan

Memberikan manfaat sebagai penambah wawasan pembaca untuk pembangunan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta tapi secara umum juga pembangunan di Indonesia