

**BAB III**  
**HAK PEREMPUAN DALAM PENGANGKATAN CALON GUBENUR**  
**DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PADA PASAL 18 AYAT 1 HURUF**  
**C UU NO 13 TAHUN 2012 PERSPEKTIF NEGARA DEMOKRASI**  
**MODEREN**

**3.1 Sejarah keraton Yogyakarta dan pemerintahan daerah Yogyakarta**

**3.1.1 Sejarah keraton Yogyakarta**

Keraton Yogyakarta mulai didirikan oleh Sultan Hamengku Buwono I beberapa bulan pasca Perjanjian Giyanti pada tahun 1755. Lokasi keraton ini konon adalah bekas sebuah pesanggrahan yang bernama Garjitawati. Pesanggrahan ini digunakan untuk istirahat iring-iringan jenazah raja-raja Mataram (Kartasura dan Surakarta) yang akan dimakamkan di Imogiri. Versi lain menyebutkan lokasi keraton merupakan sebuah mata air, Umbul Pacethokan, yang ada di tengah hutan Beringan. Sebelum menempati Keraton Yogyakarta, Sultan Hamengku Buwono I berdiam di Pesanggrahan Ambar Ketawang yang sekarang termasuk wilayah Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman.

Secara fisik istana para Sultan Yogyakarta memiliki tujuh kompleks inti yaitu Siti Hinggil Ler (Balairung Utara), Kamandhungan Ler (Kamandhungan Utara), Sri Manganti, Kedhaton, Kamagangan, Kamandhungan Kidul (Kamandhungan Selatan), dan Siti Hinggil Kidul

(Balairung Selatan). Selain itu Keraton Yogyakarta memiliki berbagai warisan budaya baik yang berbentuk upacara maupun benda-benda

kuno dan bersejarah. Di sisi lain, Keraton Yogyakarta juga merupakan suatu lembaga adat lengkap dengan pemangku adatnya. Oleh karenanya tidaklah mengherankan jika nilai-nilai filosofi begitu pula mitologi menyelubungi Keraton Yogyakarta. Dan untuk itulah pada tahun 1995 Komplek Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dicalonkan untuk menjadi salah satu Situs Warisan Dunia UNESCO.

Pada mulanya Keraton Yogyakarta merupakan sebuah Lembaga Istana Kerajaan (*The Imperial House*) dari Kesultanan Yogyakarta. Secara tradisi lembaga ini disebut *Parentah Lebet* (harfiah = Pemerintahan Dalam) yang berpusat di Istana (keraton) dan bertugas mengurus Sultan dan Kerabat Kerajaan (*Royal Family*). Dalam penyelenggaraan pemerintahan Kesultanan Yogyakarta disamping lembaga *Parentah Lebet* terdapat *Parentah nJawi/Parentah Nagari* (harfiah = Pemerintahan Luar/ Pemerintahan Negara) yang berpusat di *Dalem Kepatihan* dan bertugas mengurus seluruh negara.

Sekitar setahun setelah Kesultanan Yogyakarta (khususnya *Parentah nJawi*) bersama-sama Kadipaten Paku Alaman diubah statusnya dari negara (*state*) menjadi Daerah Istimewa setingkat Provinsi secara resmi pada 1950, Keraton mulai dipisahkan dari Pemerintahan Daerah Istimewa dan di depolitisasi sehingga hanya menjadi sebuah *Lembaga Pemangku Adat Jawa* khususnya garis/gaya Yogyakarta. Fungsi Keraton berubah menjadi pelindung dan penjaga identitas budaya Jawa khususnya gaya Yogyakarta.

Walaupun dengan fungsi yang terbatas pada sektor informal namun keraton Yogyakarta tetap memiliki kharisma tersendiri di lingkungan masyarakat Jawa khususnya di Prov. D.I. Yogyakarta. Selain itu keraton Yogyakarta juga memberikan gelar kebangsawanan kehormatan (*honoriscausa*) pada mereka yang mempunyai perhatian kepada budaya Jawa khususnya Yogyakarta disamping mereka yang berhak karena hubungan darah maupun karena posisi mereka sebagai pegawai (*abdiDalem*) keraton.

Namun demikian ada perbedaan antara Keraton Yogyakarta dengan Keraton/Istana kerajaan-kerajaan Nusantara yang lain. Sultan Yogyakarta selain sebagai Yang Dipertuan Pemangku Tahta Adat/Kepala Keraton juga memiliki kedudukan yang khusus dalam bidang pemerintahan sebagai bentuk keistimewaan daerah Yogyakarta. Dari permulaan DIY berdiri (*de facto* 1946 dan *de yure* 1950) sampai tahun 1988 Sultan Yogyakarta secara otomatis diangkat sebagai Gubernur/Kepala Daerah Istimewa yang tidak terikat dengan ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan Gubernur/Kepala Daerah lainnya (UU 22/1948; UU 1/1957; Pen Pres 6/1959; UU 18/1965; UU 5/1974). Antara 1988-1998 Gubernur/Kepala Daerah Istimewa dijabat oleh Wakil Gubernur/Wakil Kepala Daerah Istimewa yang juga Penguasa Paku Alaman. Setelah 1999 keturunan Sultan Yogyakarta tersebut yang memenuhi syarat mendapat prioritas untuk diangkat menjadi Gubernur/Kepala Daerah Istimewa (UU 22/1999; UU

32/2004). Saat ini yang menjadi Yang Dipertuan Pemangku Tahta adalah Sultan Hamengku Buwono X.

Keraton Yogyakarta atau dalam bahasa aslinya *Karaton Kasultanan Ngayogyakarta* merupakan tempat tinggal resmi para Sultan yang bertahta di Kesultanan Yogyakarta. Karaton artinya tempat dimana "Ratu" (bahasa Jawa yang dalam bahasa Indonesia berarti Raja) bersemayam. Dalam kata lain Keraton/Karaton (bentuk singkat dari Keratu-an/Ka-ratu-an) merupakan tempat kediaman resmi/Istana para Raja. Artinya yang sama juga ditunjukkan dengan kata *Kedaton*. Kata Kedaton (bentuk singkat dari Ke-datu-an/Ka-datu-an) berasal dari kata "Datu" yang dalam bahasa Indonesia berarti Raja. Dalam pembelajaran tentang budaya Jawa, arti ini mempunyai arti filosofis yang sangat dalam.

Keraton Yogyakarta tidak didirikan begitu saja. Banyak arti dan makna filosofis yang terdapat di seputar dan sekitar keraton. Selain itu istana Sultan Yogyakarta ini juga diselubungi oleh mitos dan mistik yang begitu kental. Filosofi dan mitologi tersebut tidak dapat dipisahkan dan merupakan dua sisi dari sebuah mata uang yang bernama keraton. Penataan tata ruang keraton, termasuk pula pola dasar *landscape* kota tua Yogyakarta, nama-nama yang dipergunakan, bentuk arsitektur dan arah hadap bangunan, benda-benda tertentu dan lain sebagainya masing-masing memiliki nilai filosofi dan/atau mitologinya sendiri-sendiri.

Tata ruang dasar kota tua Yogyakarta berporoskan garis lurus Tugu, Keraton, dan Panggung Krapyak serta diapit oleh S. Winongo di sisi barat dan S. Code di sisi timur. Jalan P. Mangkubumi (dulu Margotomo), jalan Malioboro (dulu Maliyoboro), dan jalan Jend. A. Yani (dulu Margomulyo) merupakan sebuah *boulevard* lurus dari Tugu menuju Keraton. Jalan D.I. Panjaitan (dulu Ngadinegaran) merupakan sebuah jalan yang lurus keluar dari Keraton melalui *Plengkung Nirboyo* menuju Panggung Krapyak. Pengamatan citra satelit memperlihatkan Tugu, Keraton, dan Panggung Krapyak berikot jalan yang menghubungkannya tersebut hampir segaris (hanya meleset beberapa derajat). Tata ruang tersebut mengandung makna "sangkan paraning dumadi" yaitu asal mula manusia dan tujuan asasi terakhirnya.

Dari Panggung Krapyak menuju ke Keraton (Kompleks Kedaton) menunjukkan "sangkan" asal mula penciptaan manusia sampai manusia tersebut dewasa. Ini dapat dilihat dari kampung di sekitar Panggung Krapyak yang diberi nama kampung *Mijen* (berasal dari kata "wiji" yang berarti benih). Di sepanjang jalan D.I. Panjaitan ditanami pohon asam (*Tamarindus indica*) dan tanjung (*Mimusops elengi*) yang melambangkan masa anak-anak menuju remaja. Dari Tugu menuju ke Keraton (Kompleks Kedaton) menunjukkan "paran" tujuan akhir manusia yaitu menghadap penciptanya. Tujuh gerbang dari Gladhag sampai Donopratopo melambangkan tujuh langkah/gerbang menuju surga (*seven step to heaven*).

Tugu golong gilig (tugu Yogyakarta) yang menjadi batas utara kota tua menjadi simbol "manunggaling kawulo gusti" bersatunya antara raja (*golong*) dan rakyat (*gilig*). Simbol ini juga dapat dilihat dari segi mistis yaitu persatuan antara khalik (Sang Pencipta) dan makhluk (ciptaan). *Sri Manganti* berarti Raja sedang menanti atau menanti sang Raja.

Pintu Gerbang Donopratopo berarti "seseorang yang baik selalu memberikan kepada orang lain dengan sukarela dan mampu menghilangkan hawa nafsu". Dua patung raksasa *Dwarapala* yang terdapat di samping gerbang, yang satu, *Balabuta*, menggambarkan kejahatan dan yang lain, *Cinkarabala*, menggambarkan kebaikan. Hal ini berarti "Anda harus dapat membedakan, mana yang baik dan mana yang jahat".

Beberapa pohon yang ada di halaman kompleks keraton juga mengandung makna tertentu. Pohon beringin (*Ficus benjamina*; famili *Moraceae*) di Alun-alun utara berjumlah 64 (atau 63) yang melambangkan usia Nabi Muhammad. Dua pohon beringin di tengah Alun-alun Utara menjadi lambang makrokosmos (K. Dewodaru, dewo = Tuhan) dan mikrokosmos (K. Janadaru, jana = manusia). Selain itu ada yang mengartikan Dewodaru adalah persatuan antara Sultan dan Pencipta sedangkan Janadaru adalah lambang persatuan Sultan dengan rakyatnya. Pohon gayam (*Inocarpus edulis/Inocarpus fagiferus*; famili *Papilionaceae*) bermakna "ayem" (damai, tenang, bahagia) maupun

"gayuh" (cita-cita). Pohon sawo kecil (*Manilkara kauki*; famili *Sapotaceae*) bermakna "sarwo becik" (keadaan serba baik, penuh kebaikan).

Dalam upacara garebeg, sebagian masyarakat mempercayai apabila mereka mendapatkan bagian dari gunung yang diperebutkan mereka akan mendapat tuah tertentu seperti kesuburan tanah dan panen melimpah bagi para petani. Selain itu saat upacara sekaten sebagian masyarakat mempercayai jika mengunyah sirih pinang saat gamelan sekati dimainkan/dibunyikan akan mendapat tuah awet muda. Air sisa yang digunakan untuk membersihkan pusaka pun juga dipercaya sebagian masyarakat memiliki tuah. Mereka rela berdesak-desakan sekadar untuk memperoleh air keramat tersebut.

Benda-benda pusaka keraton juga dipercaya memiliki daya magis untuk menolak bala/kejahatan. Konon bendera *KK Tunggul Wulung*, sebuah bendera yang konon berasal dari kain penutup kabah di Makkah (kiswah), dipercaya dapat menghilangkan wabah penyakit yang pernah menjangkiti masyarakat Yogyakarta. Bendera tersebut dibawa dalam suatu perarakan mengelilingi benteng baluwerti. Konon peristiwa terakhir terjadi pada tahun 1947. Dipercayai pula oleh sebagian masyarakat bahwa Kyai Jegot, roh penunggu hutan *Beringan* tempat keraton Yogyakarta didirikan, berdiam di salah satu tiang utama di *nDalem Ageng Prabayaksa*. Roh ini dipercaya menjaga ketentraman kerajaan dari gangguan.

Fungsi Keraton dibagi menjadi dua yaitu fungsi Keraton pada masa lalu dan fungsi Keraton pada masa kini. Pada masa lalu keraton berfungsi sebagai tempat tinggal para raja. Keraton didirikan pada tahun 1755, selain itu di bagian selatan dari Keraton Yogyakarta, terdapat kompleks kesatriaan yang digunakan sebagai sekolah putra-putra sultan. Sekolah mereka dipisahkan dari sekolah rakyat karena memang sudah merupakan aturan pada Keraton bahwa putra-putra sultan tidak diperbolehkan bersekolah di sekolah yang sama dengan rakyat. Sementara itu, fungsi Keraton pada masa kini adalah sebagai tempat wisata yang dapat dikunjungi oleh siapapun baik turis domestik maupun mancanegara.

Selain sebagai tempat untuk berwisata, tidak terlupakan pula fungsi Keraton yang bertahan dari dulu sampai sekarang yaitu sebagai tempat tinggal sultan. Pada saat kita akan memasuki halaman kedua dari Keraton, terdapat gerbang dimana di depannya terdapat dua buah arca. Setiap arca ini memiliki arti yang berlawanan. Arca yang berada di sebelah kanan disebut Cingkorobolo yang melambangkan kebaikan, sementara itu arca yang terletak di sebelah kiri disebut Boloupotu yang melambangkan kejahatan. Selain itu kami juga mendapatkan sedikit informasi tentang Sultan Hamengku Buwono IX.

Sultan ke IX dari Keraton Yogyakarta ini lahir pada tanggal 12 April 1940 dan wafat dalam usianya yang ke 48 yaitu pada tanggal 3 Oktober 1988. Ia memiliki berbagai macam hobi, diantaranya adalah

menari, mendalang, memainkan wayang, dan yang terakhir memotret. Sultan ini memiliki suatu semboyan yang sangat terkenal yaitu, “Tahta untuk rakyat”

Secara fisik istana para Sultan Yogyakarta memiliki tujuh kompleks inti yaitu Siti Hinggil Ler (Balairung Utara), Kamandhungan Ler (Kamandhungan Utara), Sri Manganti, Kedhaton, Kamagangan, Kamandhungan Kidul (Kamandhungan Selatan), dan Siti Hinggil Kidul (Balairung Selatan). Selain itu Kraton Yogyakarta memiliki berbagai warisan budaya baik yang berbentuk upacara maupun benda-benda kuno dan bersejarah. Di sisi lain, Kraton Yogyakarta juga merupakan suatu lembaga adat lengkap dengan pemangku adatnya. Oleh karenanya tidaklah mengherankan jika nilai-nilai filosofi begitu pula mitologi menyelubungi Kraton Yogyakarta.

Arsitek kepala istana ini adalah Sultan Hamengkubuwana I, pendiri Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Keahliannya dalam bidang arsitektur dihargai oleh ilmuwan berkebangsaan Belanda, Theodoor Gautier Thomas Pigeaud dan Lucien Adam yang menganggapnya sebagai “arsitek” dari saudara Pakubuwono II Surakarta. Bangunan pokok dan desain dasar tata ruang dari keraton berikut desain dasar landscape kota tua Yogyakarta, diselesaikan antara tahun 1755-1756. Bangunan lain di tambahkan kemudian oleh para Sultan Yogyakarta berikutnya. Bentuk istana yang tampak sekarang ini sebagian besar merupakan hasil pemugaran dan restorasi yang

dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono VIII (bertahta tahun 1921-1939).

Dahulu bagian utama istana, dari utara keselatan, dimulai dari Gapura Gladhag di utara sampai di Plengkung Nirboyo di selatan. Bagianbagian utama kraton Yogyakarta dari utara ke selatan adalah: Gapura Gladag-Pangurakan; Kompleks Alun-alun Ler (Lapangan Utara) dan Masjid Gedhe (Masjid Raya Kerajaan); Kompleks Pagelaran, Kompleks Siti Hinggil Ler, Kompleks Kamandhungan Ler; Kompleks Sri Manganti; Kompleks Kedhaton; Kompleks Kamagangan; Kompleks Kamandhungan Kidul; Kompleks Siti Hinggil Kidul (sekarang disebut Sasana Hinggil); serta Alun-alun Kidul (Lapangan Selatan) dan Plengkung Nirbaya yang biasa disebut Plengkung Gadhing.

Bagian-bagian sebelah utara Kedhaton dengan sebelah selatannya boleh dikatakan simetris. Sebagian besar bangunan di utara Kompleks Kedhaton menghadap arah utara dan di sebelah selatan Kompleks Kedhaton menghadap ke selatan. Di daerah Kedhaton sendiri bangunan kebanyakan menghadap timur atau barat. Namun demikian ada bangunan yang menghadap ke arah yang lain. Selain bagian-bagian utama yang berporos utara-selatan keraton juga memiliki bagian yang lain. Bagian tersebut antara lain adalah Kompleks Pracimosono, Kompleks Roto Wijayan, Kompleks Keraton Kilen, Kompleks Taman Sari, dan Kompleks Istana Putra Mahkota. Di sekeliling Kraton dan di

dalamnya terdapat sistem pertahanan yang terdiri dari tembok atau dinding Cepuri dan Baluwerti. Secara umum tiap kompleks utama terdiri dari halaman yang ditutupi dengan pasir dari pantai selatan, bangunan utama serta pendamping, dan kadang ditanami pohon tertentu. Kompleks satu dengan yang lain dipisahkan oleh tembok yang cukup tinggi dan dihubungkan dengan Regol yang biasanya bergaya *Semar Tinandu*. Daun pintu terbuat dari kayu jati yang tebal. Di belakang atau di muka setiap gerbang biasanya terdapat dinding penyekat yang disebut *Renteng* atau *Baturono*.

Bangunan-bangunan Keraton Yogyakarta lebih terlihat bergaya arsitektur Jawa tradisional. Di beberapa bagian tertentu terlihat sentuhan dari budaya asing seperti Portugis, Belanda, bahkan Cina. Bangunan di tiap kompleks biasanya berbentuk Joglo. Joglo terbuka tanpa dinding disebut dengan Bangsal sedangkan joglo tertutup dinding dinamakan Gedhong (gedung). Selain itu ada bangunan yang berupa kanopi beratap bambu dan bertiang bambu yang disebut *Tratag*. Pada perkembangannya bangunan ini beratap seng dan bertiang besi.

Permukaan atap joglo berupa trapesium. Bahannya terbuat dari sirap, genting tanah, maupun seng dan biasanya berwarna merah atau kelabu. Atap tersebut ditopang oleh tiang utama yang di sebut dengan *Soko Guru* yang berada di tengah bangunan, serta tiang-tiang lainnya. Tiang-tiang bangunan biasanya berwarna hijau gelap atau hitam dengan

ornamen berwarna kuning, hijau muda, merah, dan emas maupun yang lain.

Kraton Yogyakarta memiliki berbagai warisan budaya yang tidak ternilai harganya, baik yang berbentuk upacara maupun benda-benda kuno dan bersejarah. Oleh karenanya tidaklah mengherankan jika banyak nilai-nilai filosofi begitu pula mitologi menyelubungi Kraton Yogyakarta yang sangat menarik wisatawan dalam maupun luar negeri, sekaligus menjadi pusat studi dunia. Kraton Yogyakarta menjadi tempat yang cocok untuk belajar dan melihat kekayaan budaya Jawa yang masih terus dijaga dan dilestarikan sampai sekarang.

Denyut sendi kehidupan yang ada di dalam kraton memberikan kita pembelajaran bahwa, di kraton terdapat banyak kehidupan sosial masyarakat, banyak masyarakat yang hidupnya bergantung pada kraton, contohnya pemandu wisata, penjual jasa, pedagang sekitar kraton, penarik becak, dan lain-lain. Sehingga dapat dikatakan kraton menghidupi masyarakat dan kelangsungan hidup mereka tergantung pula pada kelangsungan kraton.

Struktur bangunan atau arsitektur kraton yang sangat rumit dengan segala macam ornamennya memberikan kita kebanggaan tersendiri yakni bahwa pendahulu kita, nenek moyang kita ternyata telah mempunyai kebudayaan yang tinggi dan dapat dibanggakan pada dunia luar. Sehingga diharapkan kita tidak lagi malu untuk memamerkan kebudayaan yang kita miliki. Kraton Yogyakarta

memiliki nilai budaya yang sangat tinggi, dimana kraton mengatur semua hal yang menjadi pedoman masyarakat Jawa dalam bertindak atau bermasyarakat.

### 3.1.2 Sejarah pemerintahan daerah Yogyakarta

Bagi rakyat Jawa kraton itu bukan hanya suatu pusat politik dan budaya, kraton merupakan pusat keramat kerajaan. Keraton adalah tempat raja bersemayam dan raja merupakan sumber kekuatan-kekuatan kosmis yang mengalir ke daerah dan membawa ketentraman, keadilan, dan kesuburan. Paham itu terungkap dengan sangat jelas dalam gelar para penguasa keempat kerajaan di Jawa Tengah hasil perpecahan Kerajaan Mataram II dua ratus tahun yang lalu. Kedua penguasa Yogyakarta menyebut diri Hamengku Buwana (yang menyangkut jagad raya) dan Paku Alam, para penguasa Surakarta bernama Paku Buwana (paku jagad raya) dan Mangkunegara (yang memangku negara).

Kraton ialah tempat bersemayam ratu-ratu, berasal dari kata ke-ratu-an = kraton. Disebut juga kedaton, yaitu ke-datu-an = kedaton, tempat datu-datu atau ratu-ratu. Dalam bahasa Indonesia disebut istana. Jadi kraton ialah sebuah istana, tetapi istana bukanlah kraton. Keraton ialah istana yang mengandung arti keberagaman, arti filsafat dan arti kulturi (kebudayaan).<sup>1</sup>

Saat ini di Jawa Tengah dan DIY terdapat dua kerajaan utama yaitu

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm, 131

Yogyakarta dan Surakarta. Kepala kerajaan Yogyakarta bergelar Sultan, kepala kerajaan Surakarta bergelar Susuhunan (Sunan). Sultan adalah istilah bahasa Arab yang kalau di Indonesiakan sama dengan raja, yaitu penguasa kerajaan. Sedangkan Susuhunan berarti yang disembah atau dipundi/dipuji (ditaruh diatas kepala). Karena itu dilihat dari segi pengertian, kedua kata atau sebutan itu sama. Tetapi karena Sultan merupakan gelar yang berasal dari bahasa Arab, gelar ini nampak dirasa atau nampak lebih terhormat.

Dalam buku serat *Kuntharatama*, dikisahkan perjuangan Pangeran Mangkubumi mendirikan kasultanan Yogyakarta. Pangeran Mangkubumi ialah yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Dalam perundingan Giyanti (1755), dipersoalkan gelar apa yang akan dipakai oleh Mangkubumi sebagai raja dan ketika ia menyatakan akan memakai sebutan Sultan, berbeda dengan sebutan raja Surakarta yang Susuhunan, pembesar Belanda terkejut, karena gelar atau sebutan Sultan dinilai lebih tinggi daripada Susuhunan.

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai suatu pemerintahan yang berasal dari pemerintahan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Praja Paku Alaman sebagai suatu entitas filosofis yang dibentuk dan didirikan oleh *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Inkgang Jumeneng*

*Kaping I ing Ngayogyakarta Hadiningrat, Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat yang pertama, Al Awwal.*

Setiap raja yang bertahta selalu bergelar Sultan, diambil dari bahasa Arab yang dahulu, dikenal sebagai Negara Ngerum, Sulthon. Gelar Sultan memberi makna bahwa raja Ngayogyakarta Hadiningrat bukan hanya menekankan aspek Ke-Tuhanan saja tetapi menekankan pula aspek keduniaan. Dengan kata lain, Sultan adalah seorang khalifah yang harus mampu menyeimbangkan hubungan antara Habluminalah dengan Habluminnas, dan tercermin dalam gelar yang disandangnya yakni : *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping I ing Ngayogyakarta Hadiningrat, Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat.*

Dalam gelar itu terkandung substansi batiniah dan lahiriah yang diinginkan pada sifat, fungsi, kedudukan dan tugas serta tanggungjawab Sultan Ngayogyadiningrat Hadiningrat sebagai pemimpin yang mau dan mampu memimpin, memberi tauladan, pengayoman, pencerahan, dan pemersatu bagi rakyatnya.<sup>2</sup>

Pada saat mendirikan pusat kerajaan sekaligus pemerintahan, Negara Gung Ngayogyadiningrat, yang berintikan keraton sebagai tempat kediamannya, pendiri tidak saja melihat aspek fisik dan estetika semata, namun juga dapat dilihat dari aspek kosmologi dan religi-

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, Hlm, 134

spiritual, sehingga tata bangunan dan wilayah tata ruangnya berdasarkan wawasan integral makro dan mikro kosmos, Jagad Agung dan Jagad Alit. Aspek ini menyangkut dimensi spasial lahir batin serta dimensi temporal awal-akhir. Oleh karena itu, semua bangunan yang berkaitan dengan kraton, baik lokasi, bentuk, ragam hias, maupun warnanya mempunyai arti dan makna simbolisasi masing-masing sesuai dengan fungsinya.

Pemahaman budaya inilah yang dapat direkonstruksi kembali dan diimplementasikan dalam tata kehidupan sosial masyarakat, baik dalam kehidupan tata pemerintahan, kehidupan religi-spiritual maupun Kultural di tengah-tengah arus perubahan peradapan global, karena secara langsung atau tidak langsung kondisi filosofis dan kultural ini berkaitan dengan tata kehidupan, sikap, mental, perilaku serta norma-norma yang berlaku dalam masyarakat Ngayogyakarta Hadiningrat, masa lalu hingga masa kini.<sup>3</sup>

Baik Kasultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Paku Alaman demikian pula Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran, di zaman penjajahan Belanda merupakan kerajaan-kerajaan yang “berpemerintahan sendiri” dan masing-masing berdiri sendiri-sendiri. Wilayah keempat kerajaan tersebut yaitu wilayah Surakarta dan Yogyakarta, di zaman Belanda dikenal pula dengan sebutan *De Vorsten*

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 135

*Landen*, artinya daerah-daerah kerajaan, atau menurut Soedarisman disebut pula sebagai Praja Kajawen.<sup>4</sup>

Wilayah kerajaan Mataram yang pada saat menjelang Kasultanan Yogyakarta dan Kasununan Surakarta dipimpin oleh Sri Sultan Paku Buwono III berkedudukan di Sala (Surakarta) sebagai ibukota, merupakan induk atau cikal bakal lahirnya Kasultanan Yogyakarta. Pada saat itu, kekuasaan Mataram membentang meliputi pulau Jawa (kecuali Jawa Barat). Wilayah Mataram dibagi menurut konsep kekuasaan yang berpusat pada raja, yang membentang sejauh kekuasaan raja mampu mengamankannya.

Dalam menyelenggarakan pemerintahannya, Kerajaan Mataram mengembangkan aparat kerajaan sesuai dengan perkembangan kebutuhan raja. Di dalam Karaton, pemerintahan diserahkan kepada 4 (empat) Wedana Lebet yang dikoordinasikan oleh Pepatih Lebet dan di negara agung diserahkan kepada 8 (delapan) Wedana Jawi yang dikoordinasikan Patih Jawi. Di Pasisiran dan Mancanegara, raja menunjuk Bupati-bupati dan Wedana Bupati yang setia kepada raja. Bupati tersebut mempunyai bawahan sendiri dan kekuasaan yang otonom, sehingga sulit bagi para bupati tersebut untuk melakukan dan melepaskan diri dari kekuasaan Mataram. Hal ini didasari sepenuhnya oleh raja Mataram, maka untuk mencegahnya raja menggunakan upaya-upaaya yang dianggap cukup efektif.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 136.

Wilayah Mataram yang pada saat itu hampir meliputi seluruh Jawa (kecuali Jawa Barat) pada masa pemerintahan raja-raja sesudah Sultan Agung (1613-1645) sedikit demi sedikit jatuh ke tangan *Verenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) atau yang lebih kita kenal dengan kompeni Belanda, yang kemudian karena mengalami kebangkrutan, maka kedudukan VOC digantikan oleh Pemerintahan Hindia Belanda sebagai Wakil Pemerintah Kerajaan Belanda. Jatuhnya wilayah Mataram bermula dari wilayah pesisiran dan mancanegara, yang makin lama makin ke dalam. Hal ini disebabkan lemahnya otoritas dan kekuasaan raja yang menjadi pusat kekuasaan.

Di zaman Hindia Belanda kedudukan dan wewenang kerajan-kerajaan tersebut tidak diatur dengan undang-undang melainkan ditentukan dengan kontrak politik yang diperbaharui pada tiap-tiap pergantian rajanya. Dalam tersebut dan haknya untuk menjalankan pemerintahan mengenai rumah tangga daerahnya sendiri dengan nama *zelfbesturende landschappen*. Kontrak-kontrak dengan kerajaan asli Indonesia itu dapat dibedakan dalam *lang contract* (kontrak panjang) dan *korte verklaring* (pernyataan pendek). Pada zaman Hindia Belanda di Jawa Tengah terdapat 4 *zelfbesturende landschappen*, yaitu Kasultanan Yogyakarta, Pakualaman, Kasunanan Surakarta, dan Kadipaten Mangkunegaran. Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan

Surakarta diikat dengan *lang contract*, sedang Pakualaman dan Mangkunegaran dengan *korte verklaring*.<sup>5</sup>

Untuk kasultanan Yogyakarta, kontrak politik yang terakhir dibuat antara Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Yogyakarta, L.A. Adam tanggal 18 Maret 1940 disahkan pada 29 April 1940 oleh Gubernur Jendral Hindia Belanda, A.W.L Tjandra Van Starckenborg. Isi kontrak politik yang terpenting adalah:

- a. Penegasan tentang kedudukan hukum Daerah Kasultanan.
- b. Penegasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah Hindia Belanda dengan alat-alat kekuasaannya dan kekuasaan Sri Sultan.
- c. Tambahan kekuasaan kepada Sri Sultan dalam lapangan perundangundangan, sehingga lambat laun tidak akan dualisme/ hal-hal yang dulu diatur dalam *reglementer* dan *keuren van politie* oleh residen/gubernur lambat laun akan hilang, karena Sri Sultan diberi kekuasaan untuk membuat peraturan yang berlaku terhadap golongan *Gouvernements Onderkoaringen*, sepanjang hal-hal yang diatur di dalamnya sama dengan urusan-urusan yang sudah diserahkan kepada daerah otonom di daerah *Goevernement (Provincie, Kabupaten, Stadsgemeenten)*.<sup>6</sup>

Setelah diadakan proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 dan revolusi Indonesia mulai berkobar di mana-mana

---

<sup>5</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 63

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm, 137

dengan dahsyatnya, maka rakyat di Yogyakarta merasa puas, karena dalam keadaan yang sangat genting itu rakyat sewaktu-waktu dapat berhubungan langsung dan berhadap-hadapan dengan Sri Sultan.<sup>7</sup>

Pada saat Soekarno dan Moh. Hatta memproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII menyambutnya dengan gembira dan mengucapkan selamat kepada Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Dua hari kemudian Sultan dan Paku Alam mengirim telegram ke Jakarta bahwa dirinya berdiri di belakang Soekarno Hatta.

Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia menyambut hangat tindakan Sultan dan Paku Alam itu, bahkan satu hari sesudah Sultan dan Paku Alam mengirim ucapan selamat, Presiden sudah mengeluarkan Piagam Kedudukan yang menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada kedudukannya sebagai Kepala Kasultanan Yogyakarta dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah Kadipaten Paku Alaman. Dengan piagam termaksud kepada kedua beliau itu ditaruhkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerahnya sebagai bagian dari Republik Indonesia.<sup>8</sup>

Begitu pula yang dilakukan oleh Sunan Paku Buwono XII di Surakarta, melalui Maklumat Sunan Paku Buwono XII tertanggal 1

---

<sup>7</sup> Soedarisman Poerwokoesomeo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 1984), hlm. 12.

<sup>8</sup> Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 59

September 1945 menyatakan berdiri di belakan pemerintah pusat negara Republik Indonesia. Dukungan Sunan Paku Buwono XII ini lebih awal dari dukungan kerajaan di Yogyakarta (Kasultanan dan Kadipaten) yang mengeluarkan Maklumatnya pada tanggal 5 September 1945. Melalui Maklumat tersebut Sunan Paku Buwono XII telah menyatakan Surakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.<sup>9</sup>

Dinamika hubungan antara Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia pasca kemerdekaan merupakan ruang bagi hadirnya keistimewaan pada Daerah Yogyakarta. Hal tersebut pada hakekatnya diawali dengan ucapan selamat yang disampaikan oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII pada tanggal 28 Agustus 1945 yang ditunjukan pada Soekarno dan Moh.Hatta selaku Presiden dan Wakil Presiden atas kemerdekaan yang telah lama dinanti.

Secara bersamaan waktunya, pada tanggal 6 September 1945 Pemerintah Republik Indonesia memberi piagam kedudukan kepada Sri Susunah Pakubuwono XII, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII yang merupakan bagian dari wilayah Republik Indonesia Piagam Kedudukan ini ditandatangani Presiden Soekarno tertanggal 19 Agustus 1945.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 60

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 61.

Sehari setelah bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaan Negara Republik Indonesia terbentuklah UUD 1945 yang di dalam Aturan Peralihan Pasal II memuat ketentuan, bahwa badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru. Berkaitan dengan ini semua, maka pada zaman Republik Indonesia segala peraturan tentang swapraja tetap berlaku.

### **3.1.2.1 Periode 1945-1950**

Pada tanggal 16 Oktober 1945 Pemerintah mengeluarkan Maklumat No. X Tahun 1945, yang mengubah kedudukan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dari pembantu Presiden menjadi badan legislatif yang tugasnya sehari-hari dilakukan oleh Badan Pekerja atau BP-KNIP, pada 30 Oktober 1945, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat mengeluarkan Pengumuman Nomor 2 mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut yang kemudian disetujui oleh Pemerintah, maka pada tanggal 23 November 1945 ditetapkanlah menjadi UU No. 1 Tahun 1945.

Di dalam UU No. 1 Tahun 1945, Penjelasan Pasal 2 menyebutkan bahwa Komite Nasional Indonesia Daerah diubah sifatnya menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah,

wewenang Badan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi tiga hal:<sup>11</sup>

- a. Membuat peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi).
- b. Membantu menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah dari tingkat yang lebih tinggi daripadanya (*medewind* dan *selfgovernment*)
- c. Membuat peraturan mengenai masalah yang didelegasikan oleh UU umum, tetapi peraturan tersebut harus disahkan lebih dulu oleh pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi (wewenang antara otonomi dan *selfgovernment*).

Pengaturan tentang Daerah Istimewa untuk pertama kalinya muncul dalam UU No. 1 Tahun 1945, dalam Penjelasan Pasal 1 ditegaskan bahwa: Komite Nasional Daerah (KND) diadakan kecuali di daerah Surakarta dan Yogyakarta di karisedenan, di kota berotonomi, kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri. Pengecualian terhadap Surakarta dan Yogyakarta ini bisa dimaklumi karena keduanya merupakan wilayah wilayah kerajaan yang baru saja bergabung dengan republik. Karena

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 63

itu, struktur pemerintahan lokalnya diberi peluang menggunakan aturan yang berlainan.<sup>12</sup>

Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah ini ditetapkan di Yogyakarta tanggal 10 Juli 1948 dan diumumkan serta dinyatakan mulai berlaku pada hari itu juga. Meskipun diktum undang-undang ini tidak secara eksplisit mencabut Undang-undang No. 1 Tahun 1945, demikian pula konsiderannya tidak menyinggung Undang-undang No. 1 Tahun 1945 sama sekali, akan tetapi penjelasan umum Undang-undang No. 22 Tahun 1948 dapat kita jumpai penjelasan yang menyatakan bahwa undang-undang ini sebagai pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 1945.<sup>13</sup>

Dalam penjelasan Pasal 1 tersebut terdapat penegasan bahwa yang dianggap sebagai daerah istimewa oleh undang-undang ini adalah apa yang dalam zaman pemerinthan Belanda dinamakan *Zelfbesturende landschappen*, tanpa menyebut *Volksgemeenschappen* sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Keterangan dan ketentuan yang menyangkut Daerah Istimewa masih dapat kita jumpai pula di beberapa bagian lain dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1948. Khusus yang menyangkut Kepala Daerah

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

<sup>13</sup> Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 63.

Istimewa dapat disebutkan di Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) sebagai berikut:

- a. Kepala daerah istimewa diangkat oleh Presiden dan dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan syarat-syarat kecakapan dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.
- b. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil kepala daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

### **3.1.2.2 Periode 1950-1959**

Dalam kaitannya dengan perubahan birokrasi dan struktur pemerintahan daerah, pada tahun 1951 masih diadakan restrukturisasi lagi dari penggabungan Kabupaten Kulonprogo dengan Kabupaten Adikarto. Hal ini dilakukan dengan Undang-undang No.18 Tahun 1951, dimana alasan penggabungan dua daerah ini dikarenakan dua kabupaten ini merupakan daerah kabupaten yang terlampau kecil hingga akhirnya perlu digabung menjadi satu agar asas efisiensi susunan pemerintahan di daerah akan lebih maksimal lagi dalam menjalankan fungsi otonominya.

Dengan terbitnya Undang-undang No. 18 Tahun 1951 tersebut maka proses pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta beserta daerah-daerah otonom Tingkat II di dalamnya dikatakan telah selesai dan perubahan-perubahan yang terjadi sampai saat ini sudah menjadi perubahan yang bersifat fundamental.<sup>14</sup>

Seperti kita telah ketahui meskipun Daerah Istimewa Yogyakarta telah berintegrasi dengan Pemerintah Republik Indonesia, akan tetapi birokrasi pemerintahan Kraton tidak dihapuskan, melainkan sedikit demi sedikit dipisahkan dari birokrasi pemerintah daerah yang merupakan pengembangan Kanayakan yang dahulu dikepalai oleh Papatih Dalem. Pada dasarnya ke dua bentuk pemerinthan tersebut dikepalai oleh Sultan, akan tetapi karena kesibukan sebagai anggota kabinet Sultan Hamengku Buwono IX tidak selalu tinggal di Yogyakarta, sehingga dalam penyelenggaraan Pemerinthan Daerah dilaksanakan oleh KGPAA Paku Alam VIII, sedangkan pemerintahan Kasultanan yang disebut Parentah Hageng dipimpin oleh GP. Hanggebehi.<sup>15</sup>

Tindakan Sultan Hamengku Buwono IX ini merupakan suatu bentuk upaya untuk melihat pada ketentuan-ketentuan tentang pemerintahan daerah yang pada saat itu mengacu pada

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 133

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 134

Undang-undang No. 22 Tahun 1948 yang mengatur adanya seorang sekretaris daerah.

Seiring dengan terbitnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang kemudian diiringi dengan kembali kepada UUD 1945, maka Pemerintah Pusat kemudian berusaha untuk menyesuaikan kembali penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasarkan pada UUD 1945, maka pada tanggal 9 September 1959 diterbitkan Penetapan Presiden (PenPres) Nomor 6 Tahun 1959.

Berdasarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 ini maka terjadi pemusatan birokrasi pemerintahan pada Kepala Daerah dan lepas dari campur tangan DPRD, sehingga hal ini menjadi alat atau saran yang kuat bagi Pemerintah Pusat untuk mengendalikan pelaksanaan pemerintahan daerah, dengan demikian dengan terbitnya Penpres No. 6 Tahun 1959 ini telah terjadi pergeseran dari pemerintahan desentralisasi kearah dekonsentralisasi atau sentralisasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ketua DPRD-GR dirangkapi oleh Kepala Daerah dan keanggotaannya meliputi golongan politik dan golongan karya yang menerima Manifesto Politik dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 diajadikan GBHN, dengan demikian

terbentuklah DPRD-GR Daerah Istimewa Yogyakarta yang diketuai oleh Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>16</sup>

Setelah terbitnya Penpres No. 6 Tahun 1959, terbitlah Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi landasan yuridis bagi pelaksanaan pemerintahan daerah, yang merupakan pengukuhan Perpres No. 6 Tahun 1959 dalam bentuk undang-undang, di dalam aturan undang-undang ini ada beberapa perubahan yang mendasar yaitu terkait dengan tidak adanya rangkap jabatan anatar ketua DPRD-GR dengan kepala daerah. Perubahan ini sebenarnya secara signifikan tidak terlalu berpengaruh terhadap peran sentral Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut dikarenakan dalam mekanisme tugasnya, pimpinan DPRD-GR masih bertanggungjawab kepada Kepala Daerah, dengan posisi dan kedudukan sebagai subordinat dari Kepala Daerah.

### **3.1.2.3 Periode 1959-1999**

Dalam periode tahun 1974-1999 perubahan konstelasi politik dalam negeri yang ditandai dengan jatuhnya kepemimpinan Presiden Soekarno digantikan oleh Presiden Soeharto membawa dampak pula bagi perubahan konstelasi politik dalam negeri dan sistem penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 135

negara dan pemerintahan daerah. Hal tersebut ditandai dengan lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang merupakan produk hukum pertama dan terakhir yang mengatur tentang pemerintahan di daerah dalam masa kepemimpinan Presiden Soeharto.<sup>17</sup>

Berkaitan dengan kedudukan dan eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintah Pusat mengusulkan seperti yang tertuang dalam Pasal 90 butir b yaitu: Kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut undang-undang ini yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi kepala daerah berikutnya berlaku ketentuan-ketentuan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya.

Maksud dan tujuan dari pasal tersebut adalah untuk menghapuskan keistimewaan Yogyakarta sesudah berakhirnya masa jabatan Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII. Fraksi ABRI pada saat itu secara tidak langsung juga mempertanyakan sifat istimewa yang dimiliki oleh Yogyakarta dengan alasan tidak sesuai dengan wawasan nusantara, sehingga menurut mereka perlu adanya penyeragaman terhadap penyelenggaraan pemerintah di

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 137.

Daerah Istimewa Yogyakarta. Akan tetapi hal itu tidak jadi dilakukan karena dukungan dari masyarakat Indonesia dan khususnya masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta yang tetap menginginkan dan mempertahankan status keistimewaan dalam hal pengisian jabatan kepala daerah yang diserahkan kepada pihak Kasultanan dan Kadipaten sebagai bentuk penghargaan dan sejarah perjuangan Daerah Istimewa Yogyakarta itu sendiri.

#### **3.1.2.4 Periode 1999-2012**

Sejalan dengan tuntutan untuk mewujudkan desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah, membawa dampak bagi perubahan otonomi daerah yang kemudain ditandai dengan terbitnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di mana dalam undang-undang ini daerah diberikankewenangan otonomi seluas-luasanya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan ciri khas dan kareteristik masingmasing daerah.

Dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 ini sama seperti Undangundang No. 5 Tahun 1974, tidak terdapat pasal khusus yang mengatur tentang daerah Istimewa, di mana ketentuan Daerah Istimewa Yogyakarta hanya tertuang dalam 1 (satu) pasal yaitu Pasal 122 dalam Bab XIV tentang

ketentuan lain-lain. Kemudahan muncul Undang-undang No. 32 Tahun 2004, dalam undang-undang ini tidak terdapat pengaturan khusus mengenai daerah istimewa. Pengaturan mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta dalam undang-undang ini tertuang dalam Bab XIV Ketentuan lain-lain pada Pasal 225, Pasal 226 ayat (1), dan Pasal 226 ayat (2).<sup>18</sup>

Berdasarkan produk undang-undang dari pemerintahan orde baru sampai pasca reformasi di dalam isinya mengakui kedudukan secara yuridis Daerah Istimewa Yogyakarta, maka sebagai kosekuensinya penyelenggraan pemerintahan dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah harus didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam undang-undang tersebut.

Puncak dari konfigurasi politik hukum Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dengan disahkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana seluruh ketentuan yang mengatur mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sudah ada payung hukumnya sendiri yang mengakomodir dari seluruh kepentingan masyarakat Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta di dalam penjelasan Undang-undang No. 13 Tahun

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 77

2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam peraturan perundangundangan sejakberdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa.<sup>19</sup>

Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 dan kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.mulai dari urusan, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan pengelolaan tata ruang sudah menjadi kewenangan dari pemerintah daerah DIY.

### **3.1.3 Substansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Substansi istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam kontrak politik antara Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Puro Pakualaman dengan Pemimpin Besar Revolusi Soekarno sebagaimana dituangkan dalam Pidato Penobatan HB IX, 18

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 81

Maret 1940; Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Pakualam VIII tanggal 19 Agustus 1945; Amanat 5 September 1945; Amanat 30 Oktober 1945; Amanat Proklamasi Kemerdekaan NKRI-DIY, 30 Mei 1949; Penjelasan Pasal 18, UUD 1945; Pasal 18b (ayat 1 & 2), UUD NKRI 1945; Pasal 2, UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta; Amanat Tahta Untuk Rakyat, 1986.

Subsansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari tiga hal: *Pertama*, Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa (sebagaimana diatur UUD 45, Pasal 18 & Penjelasannya mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam teritor Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 bukti - bukti autentik Atau fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional dan Kebudayaan Indonesia;. *Kedua*, Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan dan Pakualaman menjadi satu daerah setingkat propinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 dan UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta);. *Ketiga*, Istimewa dalam hal Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat

oleh Sultan dan Adipati yang bertahta (sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan dan Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertahtanya).

Polemik keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini makin berlarut-larut disebabkan oleh: *Pertama*, manuver politik Sultan yang bertahta terkait konvensi pencalonan Presiden Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 karena Status Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah melekat sejak tahun 1945 dijadikan bargaining power secara kelembagaan, sementara itu sultan yang bertahta tidak memiliki bargaining position dalam percaturan politik secara nasional. *Kedua*, setiap produk undang-undang yang mengatur tentang pemerintah daerah (UU Nomor 5 Tahun 1969, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) tidak mampu menjangkau, mengatur dan melindungi hak asal-usul suatu daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 Undang - undang Dasar 1945 dan penjelasannya maupun amanat Pasal 18b ayat 1,2 dan 3 UUD 1945 (hasil amandemen). Pemahaman posisi serta substansi bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia belum dipahami secara utuh dan benar oleh penerus tahta Kasultanan dan Pakualaman (pasca HB IX & PA VIII) maupun oleh penerus tahta kepresidenan (pasca Soekarno dan Hatta) maupun oleh masyarakat luas.

*Ketiga*, ketidak pahaman para penerus dan pengisi kemerdekaan karena perubahan orientasi tata pemerintahan dari *geo-cultural* (ranah kebudayaan) yang bernama Nusantara menjadi *geo-politics* (ranah politik) yang bernama Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Bhineka Tunggal Ika belum dioperasionalisasikan secara yuridis formal dalam tata kehidupan sosial masyarakat dan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Keempat*, perpindahan orientasi politik atau mazhab politik berdirinya negara dengan Sistem *Continental* menjadi *Anglo Saxon* dalam pelaksanaan pemerintah pasca Reformasi semakin mengkacaukan sistem dan hukum tata negara Indonesia, hal ini dibuktikan dengan adanya amandemen UUD 1945 tanpa melalui Referendum sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 10 Tahun 1985 dan perubahan sistem demokrasi dari Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan menjadi sistem pemilihan langsung dan ternyata Pilihan Langsung ini lebih banyak mudharatnya daripada manfaatnya karena secara diam-diam telah terbukti bertentangan dengan sila ke IV Pancasila. *Kelima*, proses demokratisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta masih terus bergulat dan berlangsung sesuai dinamika politik lokal yang menekankan substansi demokrasi (musyawarah untuk mencapai mufakat), sehingga sampai dengan detik ini belum melaksanakan Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Wakil Gubernur secara langsung karena memang Posisi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah wakil pemerintah pusat

(bertanggung jawab langsung kepada presiden), sebagaimana halnya Camat yang melakukan tugas *medewewind* (tugas pembantuan) dan tidak masuk ranah desentralisasi sebagaimana walikota, bupati, lurah yang dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>20</sup>

### **3.2 Hak perempuan dalam pengangkatan calon gubernur daerah istimewa Yogyakarta perspektif negara demokrasi moderen**

Hak perempuan sebagai bakal calon memang menjadi kontroversi dikarenakan sangat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang mana menjamin hak masyarakatnya untuk berpartisipasi dalam pemerintahan tak terkecuali perempuan.

Maka hal itu ada putusan MK yang menyatakan bahwa perempuan bisa mencalonkan diri sebagai calon gubernur DIY hal ini membatalkan pasal 18 ayat 1 huruf M yang mana mengatakan menyerahkan riwayat istri dan anak.

Dalam pertimbangannya, hakim mengatakan pembatasan terhadap pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m, bukan didasari oleh maksud untuk memenuhi tuntutan yang adil yang didasarkan atas pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, maupun ketertiban umum dalam masyarakat demokratis.

Sebaliknya, masih kata hakim, justru untuk memenuhi tuntutan yang adil

---

<sup>20</sup> Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 63.

dalam masyarakat Indonesia yang demokratis, pembatasan demikian tidak boleh terjadi.

Dengan kata lain, dalam masyarakat Indonesia yang demokratis, tidak ada gagasan moral, nilai-nilai agama, keamanan, ataupun ketertiban umum yang terganggu atau terlanggar jika pihak-pihak yang disebutkan dalam pasal tersebut, termasuk perempuan, menjadi calon gubernur atau calon wakil gubernur di DIY.

Terlebih, pembatasan berdasarkan kelamin tidak terdapat dalam pengisian jabatan kepala daerah di daerah-daerah lain, baik untuk jabatan kepala daerah di tingkat provinsi maupun kepala daerah di tingkat kabupaten/kota.

Lebih-lebih jika mempertimbangkan DIY sebagai daerah istimewa yang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernurnya digantungkan pada persyaratan siapa yang bertakhta sebagai sultan berdasarkan hukum yang berlaku di internal Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, dan siapa yang bertakhta sebagai Adipati, berdasarkan hukum yang berlaku di internal Keraton Kadipaten Pakualaman. "Oleh karena itu, dalil para pemohon bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY bersifat diskriminatif adalah beralasan menurut hukum,"

### **3.2.1 Politik Hukum Hak Perempuan dalam pengangkatan Calon Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi**

Modalitas dalam bentuk praktek sirkulasi kekuasaan dan suksesi raja yang terjadi di Kasultanan dan Pakualaman dan ditopong oleh taksonomi sistem kekuasaan Jawa yang berpusat pada diri seorang raja harus diakui telah menjadi titik keberangkatan dalam pembentukan dan keberlanjutan keistimewaan DIY pasca Indonesia merdeka. Piagam kedudukan yang diberikan oleh Presiden Soekarno kepada Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII dan kemudian dikuatkan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 adalah merupakan pintu keberangkatan baru bagi DIY dengan status istimewa. Meskipun Kasultanan dan Pakualaman telah melebur menjadi sebuah daerah Istimewa tetapi pemerintah Republik Indonesia tetap mempertahankan Sultan HB IX dan Paku Alam VIII dalam kedudukannya. Hanya saja kedudukan dalam bentuknya yang baru sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY. Kedudukan dan jabatan ini terus melekat pada Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII hingga keduanya wafat.

Tampak jelas di sini bahwa substansi keistimewaan DIY pada dasarnya terletak pada pengisian jabatan gubernur yang otomatis dijabat oleh Sultan yang bertakhta saat itu sementara wakil gubernur dijabat oleh Paku Alam yang juga sedang bertakhta. Tapi fakta menunjukkan bahwa keistimewaan tersebut sempat bergeser pada awal orde reformasi

dimana Sultan dan Paku Alam sebagai penerus takhta di Kasultanan dan Pakualaman tidak otomatis menjabat sebagai Gubernur dan wakil gubernur. Pada tahun 1999 pengisian jabatan gubernur DIY ditempuh dengan cara pemilihan dari dua calon yang diusulkan partai politik. Dua calon tersebut adalah Sultan Hamengku Buwono X yang menjabat sebagai Ketua DPD I Golkar DIY dan Drs. H.

Alfian Darmawan yang kala itu menjabat sebagai Ketua DPW Partai Persatuan Pembangunan. Sementara pengisian jabatan wakil gubernur juga pernah ditentukan dengan cara pemungutan suara. Peristiwa ini terjadi pada tahun 2001 ketika saat itu kedua putra Paku Alam VIII yang berlainan ibu yakni KPH Ambarkusumo dan KPH Anglingkusumo sama-sama mendaftar sebagai calon wakil gubernur. Pemilihan akhirnya dimenangkan oleh KPH Ambarkusumo.

Meskipun sempat terjadi pergeseran sebagaimana dijelaskan di atas tetapi pada kurun selanjutnya keistimewaan yang berpusat pada pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur ini kembali terkonsolidasikan. Hal ini terjadi segera setelah terpilihnya Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur DIY dan Paku Alam IX terpilih sebagai Wakil Gubernur. Selanjutnya pergulatan kuasa kembali terjadi dengan fluktuatif dan ditandai tarik menarik antara “Yogya” dan “Jakarta” ketika keistimewaan DIY ditafsir ulang dan direkonstruksi melalui Undangundang Keistimewaan.

Analisis atas area referensi, otoritas regulasi, prosedur regulasi dan strategi imperatif mempertegas bahwa pada dasarnya substansi keistimewaan DIY terletak pada mekanisme pengangkatan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai wakil gubernur. Adapun empat urusan keistimewaan lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-undang Keistimewaan dan juga Perdais Induk tentang urusan keistimewaan DIY seperti kebudayaan, tata ruang, pertanahan, dan kelembagaan hanyalah faktor-faktor dalam strategi imperatif yang berfungsi sebagai instrumen atau alat untuk memperoleh dan melanggengkan kekuasaan seluasluasnya dan selama lamanya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, Undang-undang Keistimewaan secara terang benderang telah menjadi prototif dari sebuah instrumen legal dalam pemberian kekuasaan oleh negara pada Sultan dan Paku Alam secara afirmasi negatif. Undang-undang Keistimewaan DIY menjadi dasar dan sekaligus payung hukum atas kedudukan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur. Kedudukan tersebut ditopang oleh kekuatan ekonomi dalam bentuk urusan keistimewaan dalam bidang pertanahan dan tata ruang, kekuatan sosial dan simbol budaya melalui kewenangan istimewa dalam kebudayaan, dan pelembagaan birokrasi patrimonial melalui kewenangan istimewa kelembagaan. Tak pelak lagi sejalan dengan pemberlakuan Undang-undang Keistimewaan Sultan

Hamengku Buwono dan Paku Alam memegang kedudukan dan kekuasaan yang kuat mendekati absolut, dominan tanpa tandingan, dan legal sesuai peraturan perundang-undangan.

Ketentuan dalam UU Keistimewaan DIY yang dibatalkan MK adalah Pasal Pasal 18 ayat (1) huruf m yang mengatur syarat calon gubernur dan calon wakil gubernur DIY harus menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri dan anak. Pemohon uji materi itu ada 11 tokoh termasuk Prof. Dr. Saparinah Sadli.

MK berpendapat bahwa tidak ada argumentasi yang bisa diterima secara konstitusional untuk membenarkan pembatasan sebagaimana ketentuan Pasal Pasal 18 ayat (1) huruf m UU Keistimewaan DIY. “Pembatasan terhadap pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY, termasuk perempuan, sebagai calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY tersebut tidak ada sangkut-pautnya dengan maksud atau tujuan untuk menjamin hak dan kebebasan orang lain,” ujar hakim MK saat membacakan pertimbangan sebelum menjatuhkan putusan.

Menurut MK, pembatasan itu juga tidak didasari oleh maksud untuk memenuhi tuntutan yang adil yang didasarkan atas pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, maupun ke tertiban umum dalam masyarakat demokratis. “Sebaliknya, justru untuk memenuhi tuntutan

yang adil dalam masyarakat Indonesia yang demokratis pembatasan demikian tidak boleh terjadi," sambung hakim MK.

Karena itu, MK menganggap permohonan untuk membatalkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf m UU Keistimewaan DIY sangat beralasan. "Mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya," ujar Ketua MK Arief Hidayat saat mengucapkan putusan uji materi atas UU Keistimewaan DIY di gedung MK, Jakarta, Kamis (31/8).

Pencantuman kata 'istri' dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf m UU Keistimewaan DIY menjadi polemik karena hal itu sama saja membatasi gubernur dan wakil gubernur DIY hanya dari kalangan pria. Karena itu, MK menganggap pembatasan tersebut bertentangan dengan UUD 1945.

"Menyatakan frasa 'yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak' dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat,"

Salah satu yang disorot terkait dengan kemungkinan wanita menjadi raja. Secara tidak langsung, putusan tersebut memperbolehkan perempuan menjadi Raja Yogyakarta.

Keputusan MK ini memungkinkan putri sulung Sultan menjadi Gubernur. Namun justru ada benturan dengan aturan lain, seperti Undang- Undang Keistimewaan (UUK) Yogyakarta.

"Gubernur adalah raja Yogyakarta yang memerintah bergelar Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kangjeng Sultan Hamengku Buwana Senapati-ing-Ngalaga Abdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping Sadasa ing Ngayogyakarta," ujar Adik tiri Raja Yogyakarta Gusti Bendoro Pangeran Hariyo (GBPH) Yudhaningrat usai prosesi Grebeg Besar di Keraton Yogyakarta, Sabtu 2 September 2017.

Dia menerangkan, gelar "Kalifatuloh" itu harus dipegang pria. Karena aturan UUK inilah, menetapkan raja Yogyakarta harus dijabat pria. "Jadi keputusan MK tidak otomatis (putri sulung Sultan HB X) jadi Gubernur,"