

Politik Sabdaraja dalam Perspektif Partai Politik Islam di Yogyakarta: Perdebatan Peraturan Daerah Keistimewaan tentang Syarat Calon Gubernur

Muhammad Nur

*Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Email: abi_ezra@yahoo.co.id*

Abstract: *Talking about politic and goverment in Yogyakarta, closely related to dynamics of Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Sabdaraja (the King's word) for example, has implicated to rediscourse about Perdais (Privileges Regional Regulation) No 2/2015 especially requirment of candidate for governor. This article try to explore three main problems, that is; what extent Perdais qualify of philosophical, political, Juridical and sociological as constitution; How responds of Islamic political Party to Sabdaraja; what extent Sabdaraja influence Perdais. In philosophical, political, Juridical and sociological perspective, Perdais qualify as constitution. All Islamic political party agree to restore Perdais, no respon and no change. Sabdaraja no effect to Perdais. In order can effect to Perdais, there is long way and time must be undertaken not only vertical-formal (ministry of internal affairs and House of Representatives) but also horizontal-cultural (internal palace and moslem of Yogyakarta).*

Diskursus politik dan pemerintahan di Yogyakarta, tidak bisa lepas dari dinamika Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Sabdaraja telah memicu dan memacu kembali polemik tentang Peraturan Daerah Keistimewaan (Perdais) No 2 tahun 2015, terutama tentang syarat calon gubernur. Tulisan ini menelusuri tiga hal yaitu; sejauh mana Perdais telah memenuhi dimensi filosofis, politis, yuridis dan sosiologis untuk diberlakukan sebagai Undang-undang; bagaimana respon partai politik berbasis konstituen Islam terhadap sabdaraja; dan sejauh mana pengaruh sabdaraja terhadap Perdais. Secara filosofis, politis, yuridis dan sosiologis, Perdais memenuhi syarat untuk di berlakukan sebagai Undang-undang yang mengikat. Partai politik berbasis konstituen Islam tidak merespon sabdaraja. Artinya kembali kepada Perdais dan UUK yang telah disahkan. Sabdaraja saat ini tidak mampu mengubah Perdais dan UUK. Peluang untuk mengubah Perdais dan UUK masih ada dengan menjalani proses panjang baik secara verikal-formal

(kemendagri, DPR RI dan DPRD DIY) maupun horizontal-kultural (internal keraton, umat Islam dan masyarakat Yogyakarta).

Kata Kunci: *Sabda Raja, Politik Islam, Calon Gubernur.*

Pendahuluan

Sejarah politik dan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tidak bisa lepas dari dinamika tahta kerajaan Mataram Islam atau yang sekarang dikenal sebagai Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat.¹ Hal ini disebabkan keberadaan Yogyakarta merupakan warisan historis dari kerajaan tersebut. Historisitas tersebut menjadikan Yogyakarta sebagai daerah istimewa. Salah satu keistimewaan itu adalah otonomi untuk mengangkat gubernur dari raja yang bertahta dan tidak terikat dengan masa jabatan dua periode sebagaimana gubernur di provinsi lain.²

Keistimewaan tersebut juga merambah ke proses legislasi dan seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan syarat dan kedudukan calon gubernur. Dalam hal ini keputusan politik dan adat-istiadat internal Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat (*paugeran*) menjadi variabel yang dominan. Sesuai dengan *paugeran*, Sultan atau raja harus dijabat oleh laki-laki. Sepanjang sejarah Keraton Yogyakarta, dari Hamengkubuwono I hingga X selalu laki-laki. Namun, sejurus dengan ketiadaan anak laki-laki, Sultan HB X memiliki pendapat berbeda, yakni memperbolehkan perempuan menjadi raja.

Hal itu tentu saja menimbulkan polemik antara Sultan HB X dengan kerabat keraton karena bertentangan dengan

¹ Konstitusi UUD 1945 mengakui kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki pelbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan pelbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Lihat, Sujamto. 1988. *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Bina Aksara, Jakarta, hlm. 15.

² Sehubungan dengan keistimewaan atau kekhususan suatu daerah, menurut Jimly Asshiddiqie, tidak harus dipahami dalam konteks politik. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta, hlm. 290.

pangeran. Apalagi dikaitkan dengan jabatan otomatis raja sekaligus gubernur. Perdebatan juga merembet pada proses legislasi pembahasan Peraturan Daerah Keistimewaan (Perdais) tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Internal keraton terbelah dalam dua kubu. Satu pihak yang terdiri dari adik-adik Sultan HB X setuju agar Raperdais tidak perlu ada perubahan dan mengikuti Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang menyebutkan bahwa calon gubernur dan wagub DIY harus menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain, riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak. Bunyi pasal itu sama persis dengan Pasal 18 Ayat 1 Huruf m UU Keistimewaan DIY, yang di dalamnya tersirat mengharuskan Gubernur dan Wagub DIY dijabat oleh laki-laki. Pihak lain, Sultan HB X tidak setuju dengan muatan UU Keistimewaan yang mengatur syarat calon gubernur sebagaimana di atas, sehingga harus direvisi. Friksi kedua kubu semakin menguat setelah Raperdais disahkan pada 31 Maret 2015 menjadi Perdais No 2 tahun 2015.

Satu bulan setelah Perdais disahkan, Sultan HB X mengeluarkan dua Sabdaraja, yaitu pada 30 April 2015 dan 5 Mei 2015. Sabda merupakan kata atau perkataan (bagi Tuhan, nabi, raja, dan sebagainya).³ Dalam konteks tradisi Jawa, sabdaraja itu *tan kena wola-wali*, tidak bisa diralat atau diragukan.

Sabdaraja pertama berbunyi, "*Gusti Allah, Gusti Agung, Kuoso Cipto paringono siro kabeh adiningsun, sederek dalem, sentono dalem lan abdi dalem nompo welinge dawuh Gusti Allah, Gusti Agung, Kuoso Cipto lan romo ningsun eyang-eyang ingsun, poro leluhur Mataram wiyit waktu iki ingsun nompo dawuh kanugrahan dawuh Gusti Allah, Gusti Agung, Kuoso Cipto asmo kelenggahan ingsun Ngarso Dalem Sampean Dalem Ingeang Sinubun Sri Sultan Hamengku Bawono Ingeang Jumeneng Kasepuluh Surya ning Mataram, Senopati ing Kalogo, Langenging Bawono Langgeng, Langgeng ing Toto Panotogomo. Sabdo*

³ Sedangkan dalam Kamus Ilmiah Populer, Sabda diartikan sebagai kata; ucapan; perintah perkataan. Lihat pula pada Catatan Arswendo yang berjudul *Sabdaraja*, diterbitkan di Koran Jakarta edisi 9 Mei 2015.

Rojo iki perlu dimangerteni diugemi lan ditindakake yo mengkonono sabdo ingsun.” Dalam Bahasa Indonesia diartikan sebagai berikut: “Tuhan Allah, Tuhan Agung, Maha Pencipta, ketahuilah para adik-adik, saudara, keluarga di keraton dan abdi dalem, saya menerima perintah dari Allah, ayah saya, nenek moyang saya dan para leluhur Mataram, mulai saat ini saya bernama Sampean Dalem Inggang Sinuhun Sri Sultan Hamengku Bawono Inggang Jumeneng Kasepuluh Surya ning Mataram, Senopati ing Kalogo, Langenging Bawono Langgeng, Langgeng ing Toto Panotogomo. Sabdaraja ini perlu dimengerti, dihayati dan dilaksanakan seperti itu sabda saya.”

Sabdaraja kedua berbunyi, “*Siro adi ingsun, sekseono ingsun Sampean Dalem Inggang Sinuhun Sri Sultan Hamengku Bawono Inggang Jumeneng Kasepuluh Surya ning Mataram, Senopati ing Kalogo, Langenging Bawono Langgeng, Langgeng ing Toto Panotogomo Kadawuhan netepake Putri Ingsun Gusti Kanjeng Ratu Pembayun tak tetepake Gusti Kanjeng Ratu GKR Mangkubumi. Mangertenono yo mengkonono dawuh ingsun.*” Artinya: “Saudara semua, saksikanlah saya Sampean Dalem Inggang Sinuhun Sri Sultan Hamengku Bawono Inggang Jumeneng Kasepuluh Surya ning Mataram, Senopati ing Kalogo, Langenging Bawono Langgeng, Langgeng ing Toto Panotogomo mendapat perintah untuk menetapkan putri saya Gusti Kanjeng Ratu Pembayun menjadi Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng ing Mataram. Mengertilah, begitulah perintah saya.”⁴

Terdapat 6 poin penting dalam sabdaraja tersebut. (1) perubahan gelar putri mahkota GKR Pembayun menjadi GKR Mangkubumi (2) perubahan kata Buwono diganti menjadi Bawono dalam gelar raja (3) penghapusan kata Khalifatullah (4) penggantian frasa *kaping sedasa* menjadi *kaping sepuluh* (5) perubahan perjanjian pendiri Mataram yakni Ki Ageng Giring dengan Ki Ageng Pemanahan dan (6) penyempurnaan keris Kanjeng Kyai Ageng Kopek dengan Kanjeng Kyai Ageng Joko Piturun.

⁴ Hal ini dapat dilihat pada <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/623798-ini-bunyi-asli-sabda-raja-yogyakarta-yang-diakses-pada-tanggal-17-November-2015>.

Tulisan ini berupaya menjelaskan Bagaimana pertimbangan filosofis, yuridis, politis dan sosiologis Perdais sehingga sah menjadi Undang-undang; Bagaimana respon partai politik Islam sebagai representasi konstituen umat Islam di Yogyakarta pasca keluarnya Sabdaraja; Bagaimana pengaruh sabdaraja terhadap Perdais Nomor 2 Tahun 2015. Tulisan ini diharap ikut andil dalam pembangunan pendidikan politik Islam.

Sebagai tulisan yang merupakan hasil penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif berupaya memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya yang bermuara pada mempertegas hipotesa, memperkuat teori ataumenyusun teori baru.⁵ Data pada penelitian berupa pernyataan dari hasil wawancara dan perilaku yang diamati, tidak menggunakan perhitungan.⁶ Penelitian ini berusaha mengeksplorasi permasalahan dengan sedikit informan, melalui *in-depth interview* dan *Focus Group Discussion (FGD)*. Kesimpulan dilakukan dengan menggunakan logika induktif yaitu berangkat dari hal-hal yang bersifat khusus untuk menuju ke hal-hal yang bersifat umum berdasarkan informasi-informasi yang membangunnya untuk kemudian dikelaskan ke dalam suatu konsep. Data dikumpulkan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Data dianalisis secara kualitatif serta diuraikan dalam bentuk deskriptif.

Historisitas dan Dinamika Perdais No 2 tahun 2015.

Polemik yang pertama kali muncul mengawali legislasi Perdais adalah kecurigaan masyarakat yang merasa adanya upaya menghapus hak-hak dan *privilage* Sultan dan Paku Alam dalam pemerintahan. Penyelenggaraan Pilkada secara demokratis yang mensyaratkan calon harus mendapat dukungan parpol di DPRD dianggap sebagai cara halus mencabut hak-hak Sultan dan Paku Alam.

⁵ Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia Press. Jakarta, hlm. 10.

⁶ Lexy J Moleong. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Rosda Karya. Bandung, hlm. 3.

Kecurigaan tersebut membangkitkan perlawanan dari sebagian masyarakat yang membela Sultan. Banyak warga Yogyakarta yang melakukan aksi unjuk rasa untuk mendukung penetapan Sultan sebagai gubernur. Mereka membentuk beberapa kelompok untuk mendukung sistem penetapan Sultan sebagai gubernur DIY. Salah satu komunitas DIY yang mendukung sistem penetapan saat itu adalah Paguyuban Tritunggal Yogyakarta yang secara intensif menggelar aksi demo keprihatinan molornya pembahasan Rancangan Undang Undang Kesitimewaan (RUUK) Yogyakarta. Mereka menyatakan mendukung adanya penetapan jabatan gubernur dan wakil gubernur serta menolak referendum.

Paguyuban ini menggelar aksi di titik nol kilometer Yogyakarta di simpang empat kantor Pos Besar Yogyakarta, Jl Senopati mulai pukul 11.00 WIB, pada 10 Oktober 2009. Dalam aksi itu sebagian besar anggota Paguyuban Tritunggal yang datang dari berbagai pelosok di DIY mengenakan pakaian adat Jawa. Layaknya sebuah demo, para peserta aksi juga membenteng poster dan spanduk. Beberapa poster di antaranya bertuliskan 'demokrasi bukan cermin reformasi' melainkan alat kekuasaan, 'pro penetapan, tolak segala bentuk pemilihan', 'tolak gagasan referendum, referendum adalah mesin kebencian dan perpecahan' dan slogan-slogan lainnya. Beberapa orang menggelar poster dan spanduk di sisi timur simpang empat atau di depan Monumen Serangan Oemoem (SO) 1 Maret 1949. Sebuah panggung untuk para penabuh gamelan didirikan di salah satu sudut lainnya.⁷

Namun demikian, tidak sedikit pula masyarakat Yogyakarta yang pro pemilihan. Hal ini dibuktikan oleh salah satu survei yang dilakukan oleh Incident Yogyakarta saat itu yang menunjukkan bahwa antara masyarakat yang mendukung penetapan versus yang menolak penetapan hampir sama. Survey Incident Yogyakarta mengenai isu keistimewaan DIY yang telah dilakukan pada 16-25 April 2012 saat itu menginformasikan 32,50% masyarakat menyatakan pro dengan pemilihan

⁷ Aksi kelompok ini masih terekam salah satunya di <http://news.detik.com> (10/10/2009)

langsung. Sedangkan 39,30% menyatakan pro dengan penetapan. Sisanya, 28,20%, menyatakan tidak tahu atau tidak menjawab. Hasil tersebut menggambarkan bahwa rakyat mengalami kebingungan, bahkan dalam derajat ekstrim apatisisme yang luar biasa karena berlarutnya penyelesaian status keistimewaan ini.⁸

Sebagian masyarakat Yogyakarta yang mati-matian mendukung Sultan sebagai Gubernur DIY melalui sistem penetapan tidak membayangkan bahwa Sri Sultan Hamengkubuwono X akan mengeluarkan sabdaraja pada tahun berikutnya. Andaikan mereka saat itu tahu Sultan akan mengeluarkan Sabdaraja yang isinya hendak menetapkan putri sulungnya sebagai raja dan gubernur DIY, barangkali mereka berpikiran lain. Tentu pertanyaan ini masih sulit dijawab. Sebab sebagian masyarakat Yogyakarta, seperti yang ada di Panggunharjo, Bantul, yang dulu mendukung penetapan beralih menolak Sabdaraja. Sebab bagi mereka, Raja haruslah laki-laki dan bukan perempuan.⁹

⁸ Selain masalah pro kontra pemilihan gubernur dan wakil gubernur, Incident menyoroti makna keistimewaan DIY bagi masyarakat. Sebanyak 32,40% responden melihat arti istimewa sebagai hal yang spesial. Sedangkan 27,70% menganggap keistimewaan sebagai hak istimewa daerah, dan 23,20% lainnya mengartikan istimewa sebagai sesuatu yang khas. Hasil tersebut menunjukkan bahwa persepsi masyarakat terhadap keistimewaan DIY berbeda-beda. Hasil survey ini diungkapkan Sigit Giri Wibowo, S.IP, Peneliti Incident, ketika mengisi diskusi publik bertajuk “Makna Keistimewaan DIY bagi Masyarakat” di Ruang Seminar Timur Fisipol UGM pada Kamis (31/5). Selain Sigit, hadir pula sebagai narasumber Muhammad Faris Alfadh, M.A, dosen Hubungan Internasional UMY, Dr. Purwadi, M.Hum, dosen di Fakultas Bahasa dan Seni UNY, dan Abdul Gaffar Karim, M.A, dosen jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM. Lihat selengkapnya tentang hasil survey ini <http://balairungpress.com> (akses:20/12/2016)

⁹ Salah satu anggota masyarakat di daerah Panggunharjo, Bantul, yang bernama Danang, menegaskan bahwa dulunya dirinya mendukung Penetapan Sultan sebagai Gubernur karena membela semangat keistimewaan Yogyakarta. Namun sekarang dia harus kecewa karena ternyata Sultan justru mengeluarkan sabdaraja yang hendak menetapkan putri sulungnya sebagai raja dan gubernur DIY. Dia juga mengatakan bahwa sebagian masyarakat Bantul tidak mendukung sabdaraja itu. Mereka lebih setuju mendukung adik

Menurut warga Kulon Progo, Arifah Isnaini, bahwa dirinya dan tetangganya tidak setuju dengan Sabdaraja itu.¹⁰ Sebab menurut Arifah, pemimpin Keraton itu harus laki-laki, karena ini sudah menjadi adat-istiadat Keraton. Hal yang sama juga diungkapkan oleh warga Yogyakarta yang ada di kampung Gamping, Sleman. Pemuda Gamping, Yogyakarta yang bernama Khoirul Anam juga tidak setuju dengan sabdaraja, meski dulu dirinya juga mendukung penetapan sebagai bentuk dukungan terhadap keistimewaan Yogyakarta. Dirinya tidak setuju dengan sabdaraja karena menurutnya sabdaraja itu menghilangkan gelar 'Khalifatullah'. Padahal gelar ini merupakan bagian dari ciri keistimewaan Yogyakarta yang melekat dalam diri sang Sultan. Keistimewaan Yogyakarta, kata Irul, tidak hanya dipresentasikan Sultan sebagai pemimpin politik, dengan dirinya langsung ditetapkan sebagai Gubernur, melainkan juga terletak pada kepemimpinan agama. Selain *panata negara* Sultan Yogyakarta itu juga *panata agama*, yang diwujudkan dalam gelar Khalifatullah. Kalau sebagian gelar ini dihilangkan, berarti sudah tidak istimewa lagi Sultan di Yogyakarta.¹¹

Sultan yang bernama GBPH Yudhoningrat untuk menggantikan Sultan, karena Sultan tidak mempunyai anak laki-laki. keterangan ini didapatkan dalam wawancara dengan "D" pada 5 Desember 2016

¹⁰ Keterangan Arifah Isnaini ini didapatkan saat wawancara dengan dirinya pada 5 Desember 2016 di tempat kerjanya. Ia merupakan seorang mahasiswa yang bekerja sebagai editor di sebuah penerbitan di Sleman, dekat dengan kampus BSI. Dia juga menyatakan bahwa masalah kepemimpinan Keraton ini tidak bisa dibenturkan dengan wacana gender. Sebab hal ini sudah terkait dengan tradisi yang pertimbangannya bukan hanya secara rasional melainkan juga spiritual.

¹¹ Keterangan Khoirul Anama (Irul), yang merupakan mahasiswa Ekonomi Islam di salah satu universitas di Yogyakarta ini, di dapatkan dalam wawancara dengan dirinya di kampusnya pada 6 Desember 2016. Irul juga menyatakan bahwa kalau memang Sultan sekarang tidak mempunyai anak laki-laki, maka kepemimpinan Keraton bisa dilimpahkan kepada adik-adiknya yang sama-sama laki-laki, sehingga tidak perlu menghilangkan gelar yang menjadi tradisi keraton.

Begitu juga pendapat yang diungkapkan warga Gamping yang bernama Yoga¹². Sebagai warga Yogyakarta, dirinya tidak setuju kalau Raja atau Gubernur DIY itu perempuan. Selama ini belum ada figur perempuan Keraton yang mumpuni untuk menjadi Raja atau Gubernur. Kalau dipaksakan nantinya justru akan melahirkan banyak kekacauan.

Dengan alasan yang berbeda, Mita Sari Apituley, menyatakan bahwa dirinya tidak setuju dengan sabdaraja tersebut, sebab sabda itu sarat dengan muatan kepentingan. Apalagi sabdaraja itu prosesnya dicapai melalui proses yang sangat subyektif dan kebenarannya dianggap absolut sehingga oleh Sultan sendiri tidak boleh diperdebatkan. Bagi Mita, Sultan membuat sabdaraja itu karena dirinya hendak mentahbiskan putrinya sebagai raja. Jadi kepentingannya hanya sebatas itu, bukan untuk kebaikan Keraton dan Yogyakarta secara menyeluruh, karenanya sabdaraja itu hanya manifestasi dari ambisi kepentingan keluarga belaka.¹³

Namun salah seorang pemuda Kasihan, Bantul, Yogyakarta yang bernama Reza berpendapat lain. Ia menegaskan asal mempunyai kemampuan, baik dari segi fisik maupun profesionalitas, maka tidak apa-apa seorang perempuan menjadi Raja atau Gubernur DIY. Hal ini untuk menyesuaikan kerajaan dengan modernitas yang lebih berpijak pada sistem demokrasi. Sebab menurut Reza¹⁴ sebuah kerajaan kalau tidak mampu beradaptasi dengan perkembangan jaman, bisa runtuh. Intinya Reza mendukung sabdaraja dengan catatan.

¹² Yoga adalah seorang pemuda gamping yang bekerja sebagai karyawan toko buku. Dalam pengakuannya, yang namanya Raja dalam sejarah Yogyakarta itu laki-laki dan ini sudah menjadi tradisi. Jadi harus berpikir seribu kali kalau hendak membingkar tradisi.

¹³ Keterangan ini didapatkan dalam wawancara dengan Mita pada 10 Desember 2016. Mita Sari Apituley adalah salah seorang akademisi dan intelektual di Yogyakarta. Ia lulusan Sastra Indonesia UGM dan program bahasa Inggris Sanata Dharma Yogyakarta. Ia mengajar di beberapa lembaga pendidikan di Yogyakarta.

¹⁴ Reza merupakan pemuda Kasihan, Bantul, alumni Fak. Sains dan Teknologi, UIN Sunan Kalijaga dan sekarang bekerja sebagai tenaga pemasaran di perusahaan penerbitan yang ada di Gamping, Sleman.

Berdasarkan respon di atas, sistem penetapan seorang pemimpin di DIY yang menjadi salah satu ciri keistimewaan Yogyakarta itu kemudian oleh sebagian warga dianggap problematis, manakala tidak dijalankan sesuai tradisi Keraton secara utuh. Artinya sistem penetapan itu kemudian melahirkan problematika politik ketika sistem itu digunakan di luar undang-undang dan tradisi Keraton. Sistem penetapan itu idealnya harus sealur dengan undang-undang dan tradisi Keraton yang menetapkan seorang laki-laki sebagai raja dan gubernur, bukannya seorang perempuan.

Dari situlah persoalan muncul, antara melestarikan dinasti versus peraturan yang ada yang mensyaratkan penerus dinasti harus laki-laki. Sabdaraja dipandang sebagai upaya untuk mensiasati undang-undang keistimewaan. Harapannya, UUK bisa diubah sesuai dengan kehendak Sultan dan para pendukungnya. Artinya, UUK itu bagi Sultan perlu diamandemen menjadi sesuai dengan keinginannya.

Namun tidak mudah untuk mengamendemen sebuah undang-undang. Sebab hal ini selain sangat terkait dengan beragam kepentingan juga terkait dengan syarat-syarat keberlakuan undang-undang. Syarat mutlak berlakunya UU ialah diundangkan dalam Lembaran Negara (LN) oleh Menteri/Sekretaris Negara (yang dulu Menteri Kehakiman).

Perlu diketahui bahwa keistimewaan Yogyakarta ini sudah lama menjadi tarik menarik kepentingan politik. Ni'matul Huda dalam bukunya *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan Indonesia*, menjelaskan bahwa upaya menghapuskan keistimewaan Yogyakarta sudah berulang kali dilakukan. Pada masa Ode Baru, ketika proses legislasi UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, ide semacam itu pernah muncul.¹⁵ Bisa jadi karena kurangnya pemahaman terhadap latar belakang status istimewa yang disandang Yogyakarta. Begitu Indonesia merdeka, Sultan dan Paku Alam langsung menyampaikan selamat, dan mengeluarkan maklumat

¹⁵ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm.111

tentang integrasi Yogyakarta ke dalam wilayah Republik Indonesia.

Penghormatan terhadap eksistensi Kesultanan dan Paku Alam itu tercermin dalam konsideran UU No. 13 Tahun 2012. “Bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan besar dan memberikan sumbangsih yang signifikan dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Agar mempunyai landasan yang kuat dalam sistem politik Indonesia, keistimewaan Yogyakarta harus diletakkan dalam kerangka undang-undang. Dalam PERATURAN DAERAH, DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2015 Bab I Pasal I disebutkan bahwa apa yang dimaksud dengan keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.¹⁶

Dari situlah dibentuk UUK dan Peraturan Daerah Keistimewaan (Perdais). Dalam Perdais Bab I Pasal 2 disebutkan bahwa tujuan dibentuknya Perdais untuk mewujudkan (a) kepastian hukum dalam pengisian jabatan, pelantikan, kedudukan, tugas, wewenang Gubernur dan/atau Wakil Gubernur; (b) mewujudkan pemerintahan yang demokratis; (c) mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; (d) pemerintahan yang baik; dan (e) kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat.¹⁷

Pembentukan UUK dan Perdais sebagai kekuatan hukum bagi status keistimewaan Yogyakarta tentu memandang asas-asas keberlakuan sebuah undang-undang. Menurut Jimly Asshiddiqie, sebuah norma atau hukum dianggap sah sebagai

¹⁶ Perdais Nomor 2 Tahun 2015

¹⁷ Perdais Nomor 2 Tahun 2015

norma (legal norm) yang mengikat untuk umum, jika norma hukum itu berlaku karena diberlakukan atau karena dianggap berlaku oleh para subjek hukum yang diikatnya. Keabsahan atau kevalidan berlakunya sebuah undang-undang atau peraturan perundang-undangan itu sendiri pada dasarnya ditentukan oleh banyak faktor.¹⁸ Empat faktor yang membuat sebuah norma hukum atau undang-undang dapat berlaku, yaitu filosofis, yuridis, politis dan sosiologis.

UUK dan Perdais Yogyakarta, disahkan berlaku karena memenuhi empat faktor tersebut, yang tertuang dalam naskah akademik UUK tersebut. Keempat faktor berlakunya UUK dan Perdais Yogyakarta tersebut dijelaskan secara singkat di bawah ini.

1. Faktor Filosofis

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memunculkan pemerintahan daerah sebagai salah satu penyelenggara urusan pemerintahan pusat di daerah. Pemerintah daerah adalah kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota) dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedang DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dan DPRD mempunyai asas otonom dan tugas pembantuan dengan prinsip otonom seluas-luasnya. Dari otonomi ini pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri seperti; (a) kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; (b) pasangan calon dapat diajukan oleh partai politik, atau gabungan partai politik, atau perseorangan (dengan persyaratan tertentu); (c) pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD.

Bukan hanya mengenai pemerintahan daerah saja yang diatur, namun juga mengenai desentralisasi. Desentralisasi

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang di Indonesia*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 240

merupakan proses transfer kewenangan untuk mengurus, mengelola, menyelenggarakan urusan secara resmi. Sejalan dengan prinsip inilah maka Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu unit pemerintahan daerah diakui. Setiap daerah memiliki kewenangan tersendiri untuk mengatur bagaimana format pemerintahan yang ada di daerah. Keistimewaan daerah Yogyakarta sama sekali tidak bertentangan dengan wujud desentralisasi, karena Yogyakarta masih tunduk kepada pemerintah pusat. Kesitimewaan ini tetap pada batas kewenangan yang merupakan hak pemerintah daerah.

Dengan dibentuknya keistimewaan Yogyakarta, terutama mengenai pengangkatan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur sesuai dengan budaya lokal yang berkembang di Yogyakarta, di mana masyarakatnya masih menghormati warisan budaya bangsa dan masih berpegang tegu dengan budaya lokal.

2. Faktor Yuridis

Dalam Pasal 18B, baik ayat (1) dan ayat (2) dengan tegas diakui adanya daerah yang memiliki otonomi khusus dan otonomi yang istimewa. Pasal 18 B, UUD 1945 menyatakan: (1) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan pemerintah 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.

Berdasarkan pasal di atas, diakui tentang adanya pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa dan mendapat legitimasi dari negara. Maka adanya Undang-undang Keistimewaan daerah Yogyakarta sama sekali tidak melanggar wewenang kesatuan pemerintah daerah. Pengangkatan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam

sebagai Wakil Gubernur merupakan keistimewaan Yogyakarta sebagai satuan pemerintah daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, meniscayakan adanya pembagian kekuasaan. Kekuasaan pemerintahan pusat dibagi kepada daerah, baik pemerintahan provinsi maupun kabupaten atau kota. Pembagian kekuasaan itu berupa adanya otonomi yang diberikan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Hal ini sejalan dengan desentralisasi. Desentralisasi menjadikan pemerintahan daerah dapat memainkan peran penting dalam memperluas partisipasi dalam politik, ekonomi, dan aktivitas sosial di daerahnya. Desentralisasi yang efektif mempermudah pengambilan keputusan yang berhubungan dengan perencanaan dan pengendalian pemerintah pusat terhadap aktivitas-aktivitas sosial dan ekonomi yang penting. Desentralisasi dapat memangkas prosedur birokrasi yang kompleks dan sesuai kebutuhan lokal.

3. Politik

Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sangat diperlukan untuk mengatur bagaimana posisi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Pengaturan ini diperlukan agar tidak adan dualism dalam kepemimpinan antara pemerintah lokal dan pemerintah budaya lokal yang ada di Yogyakarta. Adanya Kasultanan dan Kadipaten di Yogyakarta sebagai warisan budaya perlu diatur agar tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan.

Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur bagaimana kekuasaan di antara Kasultanan dan Kadipaten. Kasultanan Yogyakarta di bawah kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono yang juga sebagai Gubernur dan Kadipaten Paku Alaman di bawah kepemimpinan Adipati Paku Alam yang juga sebagai Wakil Gubernur tetap berlaku dengan ditandai oleh melekatnya kekuasaan dan kewenangan mereka di wilayah masing-masing. Tidak lain keduanya berfungsi sebagai pemersatu dan pelindung masyarakat. Konsep seperti ini bukan mencerminkan sistem monarki absolut, karena pada kenyataannya kepemimpinan

Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam telah bergeser ke dalam struktur demokrasi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang terbukti berjalan efektif. Yogyakarta merupakan salah satu satuan pemerintahan daerah yang tetap tunduk kepada pemerintahan pusat meskipun mempunyai keistimewaan.

Status keistimewaan yang melekat pada Yogyakarta merupakan bagian integral dalam pendirian Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alaman untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia. Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama, maupun adat istiadat. Pilihan itu membawa masyarakat Yogyakarta menjadi bagian kecil dari masyarakat Indonesia.

4. Sosiologis

Kedudukan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat atau Keraton Yogyakarta dan Puro Paku Alaman bagi rakyat Jawa bukan hanya pusat politik dan budaya, tetapi juga menjadi pusat keramat kerajaan. Keraton adalah tempat raja bersemayam dan raja merupakan sumber 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 memangku jagad raya) dan Paku Alam, para penguasa Surakarta bernama Paku Buwana (paku jagad raya) dan Mangkunagara (yang memangku negara).

Kepemimpinan informal seperti Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX masih tetap memerankan peran penting dalam memelihara tradisi yang didukung oleh sistem pemerintahan tradisional. Perangkat birokrasi lokal masih berfungsi, baik dalam mempresentasikan produk budaya kepada wisatawan domestik dan asing, maupun dalam melestarikan tradisi upacara sekaten, labuhan dan lainnya.

Oleh karena Perdais merujuk pada UUK, maka keberlakuan Perdais harus disahkan oleh fraksi-fraksi partai politik di DPRD Yogyakarta yang mengacu pada pertimbangan berlakunya UUK di atas, baik secara filosofis, yuridis, politis dan sosiologis. Jadi pertimbangan berlakunya Perdais tidak berbeda dengan pertimbangan berlakunya Undang Undang.

Selanjutnya, terkait dengan respon partai politik, pada awal penyusunan Raperdais di DPRD Provinsi DIY, terdapat tiga perbedaan pendapat fraksi. Pertama Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN). Kedua fraksi tersebut konsisten untuk tidak mengubah pasal, menyesuaikan Pasal 3 Huruf M dengan UUK Nomor 13/2012. Kedua Fraksi PDIP dan Fraksi Gerindra. Kedua fraksi ini menghendaki untuk mengubah pasal. Kemudian ketiga adalah Fraksi Persatuan Demokrat (gabungan PPP dan Demokrat) dan Fraksi Kebangkitan Nasional (gabungan PKB dan Nasdem). Kedua fraksi ini tidak memiliki sikap resmi. Demikian pula fraksi Golongan Karya (GK).

Pada perjalanan selanjutnya, enam fraksi sepakat untuk tidak mengubah (mengembalikan) Pasal 3 Ayat 1 Huruf M Raperdais sesuai dengan UUK Pasal 18 Ayat 1 Huruf M, yakni calon gubernur DIY adalah WNI yang memenuhi syarat dengan menyerahkan daftar riwayat hidup yang meliputi riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, anak, dan istri. Keenam fraksi tersebut adalah FPG, FPAN, FPKS, Fraksi Persatuan Demokrat, Fraksi Kebangkitan Nasional, serta Fraksi Gerindra.¹⁹

Enam dari tujuh fraksi di DPRD DI Yogyakarta (kecuali Fraksi PDIP) bahkan dikabarkan menolak usulan perubahan terhadap syarat calon Gubernur DIY. Mereka berpendapat, Gubernur DIY tetap harus dijabat laki-laki karena ketentuan itu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY serta sejalan dengan aturan internal Keraton Yogyakarta.²⁰

¹⁹ <http://www.sinarharapan.co> (26/03/2015)

²⁰ <http://m.baranews.co>, (25/03/ 2015)

Sikap fraksi-fraksi itu terlihat dalam rapat Panitia Khusus (Pansus) DPRD DIY yang membahas Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) DIY tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, Selasa (24/3/2015), di Yogyakarta. DPRD DIY tak kunjung mengesahkan Raperdais Pengisian Jabatan Gubernur dan Wagub karena dewan masih berbeda pendapat tentang Pasal 3 Ayat (1) huruf m yang terdapat dalam aturan tersebut. Poin yang diperdebatkan menyatakan, calon Gubernur dan Wagub DIY harus menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain, riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak. Secara tersirat, aturan itu mengharuskan Gubernur dan Wagub DIY dijabat laki-laki. Situasi makin rumit karena Raja Keraton Yogyakarta Sultan HB X tidak mempunyai anak lelaki. Dalam beberapa kesempatan, Sultan yang juga Gubernur DIY meminta pasal itu direvisi sehingga memungkinkan perempuan menjabat sebagai gubernur. Namun, tiga adik Sultan menentang usulan itu.

KPH Purbodiningrat mengatakan, enam fraksi yang menolak mengubah syarat calon Gubernur DIY itu adalah Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Fraksi Gerindra, Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Kebangkitan Nasional, dan Fraksi Persatuan Demokrat. Fraksi Gerindra yang sebelumnya belum menyatakan akhirnya memberikan sikap yang sama.²¹

Menurut Ketua FPKS DPRD DIY Arief Budiono, Kasultanan Yogyakarta adalah kerajaan Islam di Jawa. Betul, - Islam tak membatasi perempuan menjadi pemimpin. Namun, dalam sejarah kesultanan, tak satu pun sultan perempuan. Kini, tradisi itu dikukuhkan oleh aturan perundang-undangan.²² Dalam Rapat Paripurna tentang pengangkatan (KGPAA) Paku Alam X sebagai wakil Gubernur DIY pada (25/4/2016). Fraksi PKS dalam pandangan umumnya

²¹ Wawancara dengan Arief Budiono, ketua Fraksi PKS, pada 10 Desember 2016

²² *Ibid*

menegaskan agar KGPAА Paku Alam X terus menjaga Keistimewaan DIY. Keistimewaan DIY, bagi Fraksi PKS, adalah penghargaan dan pengakuan dari rakyat Indonesia atas jasa-jasa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi dan menjaga keutuhan NKRI.²³

Terkait dengan sabdaraja, secara umum, fraksi-fraksi yang ada di DPRD Yogyakarta tidak merespon. Seperti yang dilansir oleh <http://www.dprd-diy.go.id> (30/05/2015) bahwa saat ditanyai soal respon terhadap sabdaraja, wakil DPRD DIY, Dharma Setiawan, menjelaskan bahwa baik sabda tomo maupun sabdaraja merupakan urusan keraton, DPRD tidak ikut campur hal itu. Terkait perubahan nama atau gelar itu juga merupakan bagian dari pada paugeran keraton, yang ditentukan oleh pihak keraton.

Meski Sabdaraja dan Dawuh Raja yang telah dikeluarkan Gubernur DIY, sekaligus Raja Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, Sri Sultan HB X telah menuai penolakan keras baik dari lingkup internal Keraton maupun masyarakat Yogyakarta sendiri. Mayoritas fraksi di DPRD DIY tidak memberikan pandangan apa pun terkait perubahan gelar Sultan lewat Sabdaraja tersebut. Hal yang hendak diketahui oleh masyarakat adalah apakah sabdaraja itu akan berpengaruh terhadap UUK dan Perdais. Sabdaraja membutuhkan jalan panjang untuk bisa mengubah UUK dan Perdais Yogyakarta. Fraksi Kebangkitan Nasional (Fraksi gabungan PKB dan Nasdem) memilih bungkam tanpa memberikan tanggapan apa pun. Apakah Sabdaraja akan berpengaruh atau tidak. Sukamto dari PKB mengaku belum tahu.²⁴ Saat disinggung terkait pandangan umum PKB ketika mendukung status keistimewaan saat rapat paripurna DPRD DIY pada 13 Desember 2010 yang lalu, pada saat itu, PKB menjunjung penyematan gelar Khalifatullah pada Sultan. Bila

²³ <http://daerah.sindonews.com> (25/04/2016)

²⁴ Wawancara dengan Sukamto, anggota DPRD Yogyakarta dari PKB, pada 11 Desember 2016

dilihat dari keterangan, secara implisit PKB sebenarnya menolak sabdaraja yang menghapus gelar Khalifatullah tersebut. Warga NU yang merupakan basis masa PKB mayoritas menolak sabdaraja.²⁵

Sementara itu, sikap penolakan terhadap sabdaraja juga dilakukan oleh Partai Amanat Nasional. Ketua fraksi PAN DIY dan Ketua I DPRD Yogyakarta Arif Noor Hartanto menganggap selama belum ada ketetapan hukum terhadap gelar Sultan yang baru, maka tidak ada perubahan gelar kepada Sultan sebagai Gubernur DIY. Ketentuan itu sudah diatur dalam

²⁵ Dalam <http://daerah.sindonews.com> (3/0602015) menginformasikan: Pengurus Wilayah Nahdlatul Ulama (PWNU) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) angkat bicara terkait sabdaraja yang dikeluarkan Sri Sultan Hamengku Buwono (HB) X, beberapa waktu lalu. Mereka menilai sabdaraja maupun dawuh raja merupakan sesuatu yang bisa menyesatkan masyarakat. "Dawuh (perintah) Gusti Allah melalui para leluhur kok tidak disertai penjelasan mengenai proses dan tata caranya, bisa menyesatkan dan menyimpang dari akidah Islam," papar Wakil Ketua Tanfidziyah PWNU DIY Muhammad Jadul Maula, Selasa (2/6/2015). Maula menyayangkan sikap Sultan HB X sebagai panutan di masyarakat. Terlebih, dalam sabdaraja itu juga dilepas gelar khalifatullah yang berarti pemimpin untuk kaum pria. "PWNU berpandangan bahwa klaim adanya dawuh yang kuasa merupakan hakikat seharusnya tidak bertentangan dengan syariat. Hubungan antara hakikat dan syariat itu saling menguatkan dan saling mengontrol," katanya Syariat tanpa hakikat, kata dia, akan rusak. Begitu juga hakikat tanpa syariat akan menjadi sesat. Pihaknya mencium aroma kepentingan pribadi dalam diri Sultan untuk melanggengkan keturunannya untuk berkuasa. "Mengklaim seperti itu dikhawatirkan bersifat disortif, mengandung ilusi syaithoniyah dan sarat kepentingan pribadi," jelasnya. Penjelasan Sultan terkait Sabdaraja, tidak bisa juga disalahkan atau dibenarkan. Pemimpin boleh-boleh saja mendapat 'petunjuk' atau inspirasi dari mana saja. Seperti dari nasehat orang terdekat yang dipercaya, usulan sahabat, hingga ilham dari Sang Pencipta melalui mimpi. Namun, harus dipikirkan dampak sosial di masyarakat jika ilham tersebut menjadi acuan untuk membuat kebijakan. Terlebih, Sultan menyebut tidak tau implikasi dari apa yang sudah disampaikan. "Sabdaraja dan dawuh raja itu menunjukan bahwa kepemimpinan Sultan justru meresahkan masyarakat," sebutnya. Perkataan seorang pemimpin, kata dia, seharusnya menjadi pertimbangan utama, yang berarti dia sudah berhitung secara cermat, berbagai kemungkinan. Baik sisi kebaikan atau keburukan keputusannya tersebut.

Undang-Undang Keistimewaan (UUK) DIY Nomor 13/2012 pasal 1 mengenai ketentuan umum.²⁶

Paugeran Keraton Yogyakarta yang mengatur internal Kasultanan Yogyakarta dan suksesi Kasultanan, kata Arief Noor Hartanto, tidak akan bisa dengan mudah diubah. Karena paugeran di Keraton Yogyakarta tersebut sudah menyatu dengan hukum formal dan ranah publik.

Dengan adanya Undang-Undang Keistimewaan DIY, lanjut Arief, wilayah internal keraton yang diatur dengan paugeran dengan hukum formal yang diatur UUD 1945 itu sudah menjadi satu. UUK mengintegrasikan kedua wilayah tersebut, sehingga tidak ada lagi wilayah internal absolut. Oleh sebab itu, jika paugeran itu diubah, harus disampaikan dulu pada publik bagaimana paugeran sebelumnya dan bagaimana perubahannya. Apakah masyarakat Yogyakarta setuju dengan perubahan tersebut. Sementara paugeran itu sendiri sudah menjadi syarat bagi adanya UUK DIY, khususnya dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta yang bisa langsung diangkat dari Kasultanan dan atau Kadipaten Pakualaman.²⁷

Selanjutnya ketua DPW PPP DIY, Syukri Fadloli juga menyatakan bahwa polemik dan konflik yang terjadi di internal Keraton sejak sabdaraja dan dawuhraja dilakukan secara musyawarah. Mereka yang bertentangan harus berdamai. Gelar Khalifatullah, kata Fadloli, sudah menyatu dengan Keraton Yogyakarta. Hilangnya gelar itu melalui sabdaraja memberikan isyarat bahwa Keraton tidak lagi menjadi Kasultanan Islam.²⁸

Sebagai bagian dari umat Islam dan masyarakat Yogyakarta, menurut Fadloli bahwa sabdaraja ini hanya untuk kepentingan kekuasaan Sultan HB X saja dengan menghilangkan paugeran leluhur. Ketua DPW PPP DIY ini menyatakan, menghilangkan gelar Khalifatullah memiliki makna

²⁶ Wawancara dengan Arief Noor Hartanto, pada 11 Desember 2016

²⁷ *Ibid*

²⁸ Wawancara dengan Syukri Fadloli, ketua DPW PPP Yogyakarta, pada 10 Desember 2016

hilangnya salah satu adeding negara Kasultanan Yogyakarta dan mengingkari paugeran Keraton serta sumpah jabatan, selain itu juga bermakna hilangnya jati diri atau kepribadian Sultan secara utuh.²⁹

Selain itu, menurut Fadloli, Sultan juga sudah tega melukai perasaan umat Islam, tidak hanya DIY, tetapi juga Indonesia. Mantan Wakil Wali Kota Yogyakarta ini mengungkapkan, semangat Keraton Yogyakarta untuk menjejahterakan rakyat atau yang sering dikenal dengan tahta untuk rakyat sudah hilang. Tahta untuk rakyat, kata Fadloli, berubah menjadi tahta untuk melanggengkan kekuasaan.³⁰

Respon dingin DPRD DIY tentu belum bisa dikatakan final. Sebab dari pihak Sultan masih terus berupaya supaya UUK dan Perdais bisa diubah sesuai dengan sabdaraja³¹ Namun usaha mengubah UUK dan Perdais sesuai dengan sabdaraja tersebut membutuhkan proses yang panjang. Selain harus melewati birokrasi yang berbelit, Sultan juga harus menghadapi pertentangan dari masyarakat yang menolak sabdaraja tersebut, termasuk perlawanan dari internal keluarga Keraton sendiri.

Berkaitan dengan rencana Sultan HB X yang akan mengajukan surat pemberitahuan ke Mendagri soal pergantian

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Ibid*

³¹ Penyampaian sabdaraja dari Sri Sultan HB X ini kemudian menjadi polemik lantaran Sultan berencana mengirimkan pengumuman itu kepada Menteri Dalam Negeri, Tjahjo Kumolo. Sultan juga akan mengirim pemberitahuan tersebut ke Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY. Diduga kuat hal itu terkait dengan suksesi raja di Keraton Yogyakarta. Termasuk perubahan Peraturan Daerah Istimewa tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Saat itu, muncul perdebatan terkait aturan yang secara tak langsung mewajibkan Gubernur dan Wagub DIY dijabat laki-laki. Sementara itu banyak pihak, termasuk Sultan, ingin agar aturan direvisi sehingga perempuan bisa menjabat sebagai gubernur sekaligus raja/ratu di Keraton Yogyakarta. Sebab, seperti diketahui, Sultan HB X tidak memiliki anak laki-laki. Pemerhati budaya di Yogyakarta, menduga Sultan sedang menyingkirkan beberapa hal yang bisa menghambat putrinya menjadi penerus raja Keraton Yogyakarta lihat selengkapnya dalam <http://rimanews.com> (05/05/2015)

nama dan gelar, Gusti Prabu meyakini bahwa Mendagri tidak serta merta menyetujui perubahan tersebut. Gusti Prabukusumo, salah satu adik Sultan, yang mewakili empat adik Sultan, secara tersirat menyatakan ketidaksetujuan atas sabdaraja Sri Sultan tentang perubahan nama dan gelar itu. Dia juga meyakini Mendagri akan meminta pertimbangan dari para akademisi dan sejarawan mengenai sabdaraja itu. Menurutnya, jika Mendagri berani begitu saja memutuskan perubahan nama dan gelar, bisa saja Keluarga Keraton akan menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).³²

Arief menambahkan, DIY mendapatkan status keistimewaan karena keberadaan keraton dan kebudayaan. Baik secara fisik bangunan keraton serta perangkat dan tradisinya, di antaranya gelar kasultanan dan paugeran (aturan keraton). Namun lewat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, keistimewaan itu telah tersambung dengan sistem pemerintahan. Contohnya, Sultan yang bertahta akan menjadi gubernur DIY dan Adipati Paku Alam akan menjadi wakilnya. Menurut dia, Keraton Yogyakarta merupakan warisan budaya yang harus dipertahankan.

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa Perdais nomor 2 Tahun 2015 itu tidak terpengaruh oleh Sabdaraja. Sebab Perdais Yogyakarta banyak dikembalikan ke UUK. Rapat Paripurna DPRD Yogyakarta pada 31 Maret 2015 memutuskan bahwa DPRD DIY mengesahkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais) tentang tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Seluruh fraksi sepakat Perdais disesuaikan dengan UU No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY).³³

Ketua Pansus Raperdais Slamet, dari fraksi Gerindra, menyatakan bahwa pemahaman terhadap produk hukum jangan sampai didistorsikan dan diartikulasikan sesuai dengan

³² *Ibid*

³³ <http://news.detik.com/> (31/03/ 2015)

kepentingan pribadi.³⁴ Sikap fraksi Gerindra, lanjut Slamet, menyatakan bahwa BAB II, Pasal 3 ayat 1 huruf m adalah tetap, tidak berubah seperti yang ada saat ini dalam Bab II, sesuai UU Keistimewaan.³⁵

Dalam kisahnya mengenai kesepakatan fraksi-fraksi di DPRD Yogyakarta tentang keputusan final Perdais tersebut, Slamet menyatakan: semua fraksi sepakat menyesuaikan dengan UUK DIY. Walaupun sebagian orang menganggap itu diskriminatif. Yogya itu istimewa, berbeda dengan daerah lain. Pemilihan Gubernur melalui penetapan Sultan menjadi Gubernur. Kompetensi dewan adalah tata cara pengisian jabatan gubernur, bukan perdebatan kebolehan pemimpin dari kalangan perempuan. Semua, fraksi menyepakati sebagai akhir dari kompromi, kita kembalikan sesuai UUK DIY,"³⁶. Ini artinya perempuan tidak bisa menjadi gubernur dan raja di daerah DIY, sebab Pedais dan UUK selama ini mensyaratkan laki-laki yang menduduki posisi tersebut.

Sabdaraja hanya akan berpengaruh signifikan terhadap otoritas politik Keraton sendiri. Sabdaraja dalam pandangan beberapa tokoh masyarakat, secara politik, bisa mereduksi martabat dan wewenang Keraton. Hal ini seperti terekspose dalam <http://www.risalahmujahidin.com> (2/07/2015) bahwa terkait dikeluarkannya Sabdaraja tersebut Ketua Forum Persaudaraan Umat Beriman Kiai Abdul Muhaimin, menyatakan bahwa keputusan Sri Sultan itu membingungkan masyarakat Yogyakarta. Sabdaraja, katanya, bakal memutus mata rantai sejarah Keraton Mataram Islam. Sebab gelar tersebut merupakan konsep kepemimpinan politik dan spiritual yang menjadi warisan sejarah panjang Kerajaan Mataram. Gelar Khalifatullah, dalam pandangan Kiai Muhaimin, terkandung prinsip kesatuan antara nilai budaya Jawa dan Islam yang dianut rakyat. Kepemimpinan negara menyatu dengan kepemimpinan agama, makanya Sultan layak disebut Khalifatullah. Pengasuh

³⁴ Wawancara dengan Slamet, anggota DPRD Yogyakarta dari fraksi Gerindra dan mantan Pansus Raperdais 2015, pada 3 Desember 2016

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*

Pondok Pesantren Nurul Ummahat itu juga berpendapat bahwa dengan penghapusan gelar Khalifatullah, nilai konsep kepemimpinan Keraton tereduksi. Selain memutus riwayat Keraton Mataram Islam, sabdaraja menurunkan derajat kewibawaan kepemimpinan Raja Yogyakarta. Sabdaraja, kata Muhaimin, justru mengerdilkan kedudukan Raja di mata masyarakat.³⁷

Hal yang senada juga diungkapkan oleh Rois Syuriah NU Daerah Istimewa Yogya Kiai Asyhari Abta. Menurut Kiai Asyhari bahwa penggantian gelar adalah memang wewenang Sultan HB ke-X. Namun penghapusan gelar Khalifatullah tidak sejalan dengan konsep pemerintahan Kerajaan Mataram Islam, identitas kerajaan Islam di Keraton Yogyakarta menjadi semakin luntur.³⁸

Sementara itu, menurut Guru Besar Antropologi UGM, Heddy Shri Ahimsa Putra, bahwa munculnya Sabdaraja menjadi penanda penting perubahan Keraton Yogyakarta. Penghapusan gelar Khalifatullah melenyapkan separuh derajat keistimewaan Yogyakarta. Masyarakat, kata Heddy.³⁹

Dengan keputusan DPRD Yogyakarta yang mengembalikan Perdais kepada UUK, disimpulkan bahwa Sabdaraja tidak bisa mempengaruhi Perdais, maka persoalannya adalah bagaimana jika Sabdaraja mempengaruhi UUK? Kalau Sabdaraja memang bisa mempengaruhi UUK, tentu saja secara logis Perdais yang menginduk ke UUK juga akan berubah.

Penutup

Dari pemaparan di atas disimpulkan bahwa Sabdaraja yang dikeluarkan oleh Sultan pada 2015 sebenarnya sangat terkait dengan persoalan politik internal keraton Yogyakarta. Sabdaraja ini hendak dijadikan sebagai alat untuk mengubah UUK dan Perdais, terutama yang berkaitan dengan tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Berlakunya Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tentang pengisian

³⁷ <http://www.risalahmujahidin.com> (2/07/2015)

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid*

jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tetap mengacu pada landasan filosofis, yuridis, politis dan sosiologis sebagaimana yang ada di UUK.

Sejauh ini sabdaraja belum bisa mengubah UUK dan Perdais. Untuk mengubah UUK dan Perdais, dibutuhkan proses politik yang panjang, baik kultural maupun politik. Saat ini sabdaraja masih berada dalam proses kultural, dan belum masuk pada proses politik.

Fraksi-fraksi di DPRD Yogyakarta menolak sabdaraja. Hal ini dibuktikan dengan keputusan seluruh fraksi di DPRD Yogyakarta yang mengembalikan Perdais Nomor 2 Tahun 2015 ke UUK. Artinya, undang-undang keistimewaan, termasuk yang mengatur soal jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tetap seperti semula, dan belum berubah mengikuti sabdaraja. Artinya, Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tidak terpengaruh oleh sabdaraja.

Sabdaraja masih dalam tahap proses. Masih banyak kemungkinan yang terjadi. Sultan sebagai yang paling berkepentingan dengan sabdaraja tersebut harus melakukan perjuangan dan lobi-lobi vertikal ke Kemendagri, DPR dan DPRD Yogyakarta serta horizontal menghadapi perlawanan dari masyarakat dan dari sebagian anggota Keraton. Karenanya, politik sabdaraja ini masih sangat terbuka untuk diteliti lebih lanjut.

Daftar Pustaka

- Arswendo, *Sabdaraja*, diterbitkan di Koran Jakarta edisi 9 Mei 2015.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Balandier, Georger. *Antropologi Politik*, terj. Budi Santosa. Jakarta: Rajawali Press, 1986.

- Huda, Ni'matul, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Nusa Media, 2013
- Hugo, Adam Bedau (ed.), *Civil Disobedience in Focus*. New York: Routledge, 1991
- Indrati, Maria Farida *Ilmu Perundang-Undangan; Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 2007
- Ma'arif, Ahmad Syafi'i, *Studi tentang Percaturan dalam Konstituante; Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta: LP3ES, 1985
- Margantoro, Y.B., dkk. *Sri Sultan Hamengku Buwono X : Meneguhkan Tahta untuk Rakyat*. Jakarta: Grasindo, 1999
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosda Karya, 2002
- Mujani, Saiful dan R. William Liddle, *Personalities, Parties and Voters*. Journal of Democracy Volume 21 Number 2 Tahun 2010, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, 2010
- Mulyana, Deddy, *Ilmu Komunikasi Suatu Pengantar*, Bandung: Rosda Karya, 2004
- Kuntjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990
- Nyarwi, Ahmad, *Agama, Partai Politik dan Pemilih*. Kajian Bulanan Edisi 10/Februari 2008, Jakarta: Lingkaran Survei Indonesia, 2008
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Pelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.
- Sujamto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1988.
- Yuniyanto, Tri. *Daulat Raja Menuju Daulat Rakyat: Demokratisasi Pemerintahan Di Yogyakarta* Solo: CakraBooks, 2010.

Sumber Dokumen:

NASKAH AKADEMIK UNDANG-UNDANG REPUBLIK
INDONESIA NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG
KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA

Perdais Nomor 2 Tahun 2015

Sumber Online:

<http://news.detik.com> (10/10/2009)
<http://balairungpress.com> (akses:20/12/2016)
<http://www.sinarharapan.co> (26/03/2015)
<http://m.baranews.co>, (25/03/ 2015)
<http://daerah.sindonews.com> (3/06/2015)
<http://daerah.sindonews.com> (25/04/2016)
<http://rimanews.com> (05/05/2015)
<http://yontrisna.web.id> (14/05/2015)
<http://news.detik.com/> (31/03/ 2015)
<http://www.risalahmujahidin.com> (2/07/2015)
<http://www.beritasatu.com> (7/03/2015)

Sumber wawancara:

wawancara dengan Danang, warga Panggung Harjo, Bantul
pada 5 Desember 2016

wawancara dengan Arifah Isnaini, warga Kulon Progo, di
kampusnya pada 5 Desember 2016.

wawancara dengan Khoirul Anam, warga Sleman di kampusnya
pada 6 Desember 2016

- Wawancara dengan Yoga, Warga Sleman, pada 6 Desember 2016
- Wawancara dengan Reza Warga Kasihan Bantul, pada 6 Desember 2016
- Wawancara dengan Mita Sari Apituley, warga kota Yogyakarta, 10 Desember 2016
- Wawancara dengan Arief Budiono, ketua Fraksi PKS, pada 10 Desember 2016
- Wawancara dengan Syukri Fadloli, ketua DPW PPP Yogyakarta, pada 10 Desember 2016
- Wawancara dengan Sukanto, anggota DPRD Yogyakarta dari PKB, pada 11 Desember 2016
- Wawancara dengan ketua Fraksi PAN dan ketua DPRD I Yogyakarta, Arief Noor Hartanto, pada 11 Desember 2016
- Wawancara dengan Slamet, anggota DPRD Yogyakarta dari fraksi Gerindra dan mantan Pansus Raperdais 2015, pada 3 Desember 2016