

# DINAMIKA KERUKUNAN UMAT BERAGAMA DALAM KEPEMIMPINAN KESULTANAN YOGYAKARTA

Arief Aulia Rachman

*Pusat Penelitian Politik (P2P) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)*

*E-mail: arief.aura81@gmail.com*

## Abstrak

Yogyakarta merupakan salah satu provinsi yang mempunyai hubungan kuat dengan sistem kepemimpinan kerajaan lokal. Keberadaan Yogyakarta selalu dihubungkan dengan peran kharismatik dari dua raja lokal yaitu Sri Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paduka Paku Alam. Sejarah menyebutkan bahwa kedua pemimpin lokal tersebut sangat memengaruhi kehidupan masyarakat Yogyakarta. Sebab itu, kepemimpinan keduanya sebagai raja daerah bukan saja menunjukkan kearifan lokal tetapi juga berpengaruh terhadap kepemimpinan dalam pemerintahan yaitu sebagai gubernur dan wakil gubernur. Selain itu, Keraton Yogyakarta mempunyai nilai-nilai sakral yang sangat kuat karena raja lokal itu dan menjadi pusat peradaban masyarakat Yogyakarta. Demikian juga, Yogyakarta mempunyai karakteristik tersendiri sebagai salah satu Daerah Istimewa di Indonesia. Karakteristik itu menunjukkan keistimewaan Yogyakarta dari sisi tradisi dan kepemimpinan lokal yang bersifat patron-klien. Regulasi keistimewaan Yogyakarta itu juga berpengaruh terhadap dinamika kehidupan beragama masyarakat Yogyakarta yang berbentuk penerimaan terhadap pluralitas.

**Kata kunci:** Kerukunan Umat Beragama, Kesultanan Yogyakarta, RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta

## Abstract

*Yogyakarta is one of the provinces that has a strong correlation with local royal system. The existence of Yogyakarta is always associated with the charismatic roles of the two local kings namely Sri Sultan Hamengkubuwono and Sri Paduka Paku Alam. Historically, both the local*

kings have major influence on the struggle of the Yogyakarta people. Therefore, the leadership of both the kings as head and deputy cover not only the issue of tradition but also affects the formal leadership of the governor and deputy governor of Yogyakarta. In addition, Kraton Yogyakarta has a sacred value which is very strong because it is the king's residence of Yogyakarta and also becomes civilization and the struggle symbols of the Yogyakarta people. Thus, Yogyakarta has certain characteristics as one of the areas in Indonesia than other regions. That characteristic has become the privilege elements of Yogyakarta on tradition and local leadership that has *patron-klien* character. Regulation of the status of that privilege is also affecting the various dynamics of religious life that occurred in the life of the Yogyakarta people with their acceptance of plurality understanding.

**Keywords:** *interfaith harmony, the royal of Yogyakarta, legal draft of Yogyakarta law*

## A. Pendahuluan

Provinsi Yogyakarta adalah daerah “istimewa” di negara Indonesia selain Daerah Istimewa Aceh. Secara geopolitis, keistimewaan Yogyakarta dipengaruhi oleh letak strategis Yogyakarta sebagai pusat kebudayaan Jawa.<sup>1</sup> Keberadaan Yogyakarta sebagai daerah istimewa sering mengalami polemik yang cukup kuat di masyarakat. Polemik itu mengarah pada sikap kepemimpinan kesultanan Yogyakarta terhadap kehidupan beragama di masyarakat dan status keistimewaan Yogyakarta yang menjadi komoditi politik sekarang ini. Ciri khas gaya kepemimpinan kesultanan Yogyakarta adalah bersifat *patron-klien*. Sifat ini tidak dalam artian ada unsur diskriminasi atau hegemoni melainkan hubungan kerjasama antara atasan dan bawahan. Dalam struktur keraton Yogyakarta, sultan sebagai raja mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan bahkan menentukan arah hidup para *abdi dalem*-nya. Kondisi itu berbeda ketika posisi sultan sebagai gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Tentunya hubungan yang dibangun dengan para pegawai di lingkungan pemerintah daerahnya menggunakan prinsip kompetensi dan profesionalisme sesuai dengan tugasnya masing-masing.

Keberadaan sultan sebagai raja keraton Yogyakarta tentunya berpengaruh kepada sikap kepemimpinannya sebagai gubernur DIY. Tanpa disadari bahwa sifat

---

<sup>1</sup>Provinsi Yogyakarta terdiri dari empat wilayah kabupaten yaitu Sleman, Bantul, Kulon Progo, Wonosari dan Kota Madya Yogyakarta. Mata pencaharian sebagian besar penduduk di tiga kabupaten yaitu Bantul, Kulon Progo, dan Wonosari adalah bertani. Lihat: Syamsuddin Haris, dkk., *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilihan Umum 1997*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), h. 89-90.

*patron-klien* telah masuk dalam lingkungan pemerintahan DIY dan membawa nuansa pemerintahan yang berbeda dengan pemerintah daerah lainnya. Pemerintahan model seperti bukanlah merupakan kelemahan tetapi memberikan ciri khas kepemimpinan di Yogyakarta yang menjadikannya sebagai daerah istimewa. Hierarki yang terdapat dalam kesultanan Yogyakarta terbawa dalam sistem pemerintahan DIY tanpa mengurangi kharisma Sultan sebagai raja Keraton Yogyakarta. Filosofi kesultanan Yogyakarta juga menjadi spirit pemerintahan DIY yang kental dengan budaya Jawa.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta juga merepresentasikan pluralitas yang ada di masyarakat. Pluralitas ini dibangun oleh Pangeran Mangkubumi sebagai simbol kemajemukan masyarakat Yogyakarta yang terdiri dari beragam etnis, suku, dan agama.<sup>2</sup> Pada satu sisi, pluralitas merupakan modal yang dimiliki Yogyakarta dalam membangun sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) dan mewujudkan semangat Bhineka Tunggal Ika.<sup>3</sup> Tetapi di sisi lain, kondisi masyarakat yang plural tidak jarang menimbulkan gesekan sosial karena perbedaan cara pandang dan keyakinan yang dimiliki oleh setiap anggota masyarakat. Gesekan sosial ini biasanya mengarah terjadinya konflik di masyarakat baik yang bersifat horizontal maupun vertikal. Sebab itu, diperlukan kepedulian dan kecakapan pemerintah daerah beserta seluruh elemen masyarakat dalam menangani dan mengelola konflik tersebut.

Berdasarkan permasalahan di atas, tulisan ini penting dilakukan untuk menemukan relevansi antara dinamika kerukunan umat beragama dan kepemimpinan kesultanan Yogyakarta sebagai gubernur DIY. Tujuan tulisan ini adalah pertama, mengetahui konstruksi hukum yang menaungi keistimewaan Yogyakarta khususnya berhubungan dengan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta; Kedua, memahami pola kepemimpinan sultan dalam mengelola sistem pemerintahan Yogyakarta; dan Ketiga, mengetahui dampak pola kepemimpinan kesultanan Yogyakarta terhadap kerukunan umat beragama di Yogyakarta.

---

<sup>2</sup>Imam Subkhan, *Hiruk Pikuk Wacana Pluralisme di Yogya; Citi of Tolerance*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 56.

<sup>3</sup>"Pluralitas, Modal Utama Pembangunan" <http://krjogja.com/read/216776/pluralitas-modal-utama-pembangunan.kr> pada 21 Mei 2014 diakses pada 23 Mei 2014. Baca juga: Arief Aulia Rachman, "Good Governance dalam Perspektif Hukum Islam" dalam *Al-Manâhij*, (Purwokerto: Jurusan Syari'ah STAIN Purwokerto), Vol. 4, No. 1 Januari-Juli 2010, h. 43-44.

Dalam menjawab permasalahan tersebut, penulis merangkai ke dalam pembahasan yang integratif. Sistematika pembahasan dalam tulisan ini meliputi pendekatan sejarah, realitas politik dan hukum, proses kepemimpinan, dan dinamika kerukunan umat beragama. Berbagai perspektif itu untuk memperkaya khazanah konsep kepemimpinan khususnya berkenaan dengan kesultanan Yogyakarta. Munculnya pembahasan kehidupan beragama sebagai bentuk respons terhadap pluralitas di Yogyakarta yang selama ini terkenal dengan keramahan dan kearifan lokalnya.

## B. Sejarah Pembentukan Pemerintahan Yogyakarta

Yogyakarta sebagai salah satu daerah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mempunyai sejarah, peran, dan pengaruh kuat terhadap bangsa Indonesia. Sejarah yang dimaksud adalah Yogyakarta merupakan satu-satunya swapraja, kerajaan zaman kolonial, yang berhasil dan konsisten mempertahankan diri dalam negara Indonesia. Layaknya sebuah negara yang merdeka, Yogyakarta mempunyai kepemimpinan tersendiri yang dikenal dengan kesultanan, wilayah, rakyat dan birokrasi pemerintahan, yang kemudian dikukuhkan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta oleh perundang-undangan Republik Indonesia (RI) pada tanggal 17 Agustus 1945. Wilayah kekuasaannya meliputi wilayah Kasultanan dan Paku Alaman serta daerah *enclave*<sup>4</sup>, Ngawen, Kotagede, dan Imogiri. Pasangan pemimpin pada saat itu adalah Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai kepala dan wakil kepala daerah.<sup>5</sup> Periode jabatannya juga berbeda dengan daerah lain yang menetapkan pergantian kepala dan wakil kepala daerah setiap lima tahun sekali. Oleh karena itu, beberapa keunikan tersebut menjadi motivasi keberadaan Yogyakarta yang diistimewakan.

Kehadiran penjajah Jepang memberikan kesempatan kepada rakyat Indonesia pada umumnya dan masyarakat Yogyakarta pada khususnya. Namun, keadaan itu justru memperparah nasib rakyat Indonesia karena makin tertindas oleh perilaku biadab penjajah Jepang. Di Yogyakarta, Sultan Hamengkubuwono IX selalu bersama-sama masyarakat Yogyakarta, namun tetap tidak bisa melawan kekuatan

---

<sup>4</sup>Enclave berarti daerah kantong. Lihat: John M. Echols dan Hassan Shadily, "Enclave" dalam *Kamus Inggris-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1996), Cet XXIII, h. 212.

<sup>5</sup>Suwarno, *Hamengku Bowono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*, (Yogyakarta: Kanisius, 1994), h. 21.

Jepang dan tunduk kepada penjajah Jepang. Pada tanggal 1 Agustus 1942 Sultan Hamengkubuwono IX dilantik oleh *Gunseikan* Mayor Jendral Okasaki menjadi *Koo* Yogyakarta *Kooti*. Sultan menjadi Yogyakarta *Koo* melanjutkan birokrasi pemerintahan yang telah ada sebelumnya dengan pengawasan Kepala Kantor Urusan Kasultanan (*Kooti Zimu Kyoku Tyookan*). Sultan menjalankan pemerintahan dari dalam Keraton di bawah kontrol Pemerintah Jepang, yang secara bertahap menggeser kepemimpinan *Pepatih Dalem* dari zaman Belanda dan diberhentikan secara hormat pada tanggal 1 Agustus 1945. Selanjutnya Sultan membenahi jawatan-jawatan dengan memberi nama *paniradya* dan *utaradya* yang bertanggung jawab langsung kepada Sultan. Sultan juga menghapus wilayah kawedanan yang berada di antara kabupaten dan *kapanewon*, sehingga antara Sultan dan rakyat terdapat akses administratif yang mudah.<sup>6</sup> Pembenahan semacam sudah dilakukan sebagai bentuk Kesultanan Yogyakarta mengakomodasi kepentingan masyarakat Yogyakarta dalam mewujudkan pemerintahan yang peduli *wong cilik*.

Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII bersama masyarakat Yogyakarta berjuang untuk mendapatkan kemerdekaan sebagaimana yang terjadi di daerah lain. Pada saat itu, *Kooti Zimu Kyoku Tyookan* yang berkantor di *Tyookan Kantai* (Gedung Agung) masih memegang kekuasaan dengan dukungan militer Jepang di Kotabaru dan Pingit. Dengan perjuangan keras, masyarakat Yogyakarta dapat merebut kantor dan perusahaan-perusahaan yang masih dikuasai Jepang untuk diserahkan kepada Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) pada tanggal 26 September 1945.<sup>7</sup> Kemudian KNID mengumumkan bahwa kekuasaan pemerintah daerah telah dipangku oleh Hamengku Buwono IX, Paku Alam VIII, dan KNID pada tanggal 27 September 1945. Semangat untuk mendapatkan kemerdekaan merebak ke seluruh lapisan masyarakat Yogyakarta sehingga mereka bersatu untuk mendapatkan kemerdekaannya. Termasuk diantara mereka adalah para pemuda, pelajar, pegawai kantor, kaum buruh, pedagang, yang dipimpin oleh KNID menyerbu *Tyookan Kantai* pada tanggal 5 Oktober 1945. Penyerbuan selanjutnya adalah mengarah ke markas tentara Jepang di Kotabaru, dan Jepang menyerah

---

<sup>6</sup>Suwarno, *Hamengku Bowono IX...*, h. 22-23.

<sup>7</sup>Sebelumnya, pada akhir Agustus 1945 dibentuk Komite Nasional Daerah Yogyakarta. Suhatno, dkk., *Seri Peninggalan Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional, 1990), h. 83.

pada tanggal 7 Oktober 1945.<sup>8</sup> Perjuangan itu menunjukkan bahwa masyarakat Yogyakarta tidak berharap pada kemerdekaan dari kelompok atau negara lain atau “hadiah”, tapi berjuang dengan pikiran, keringat dan darah rakyat sebagai pengorbanan. Perjuangan itu juga menunjukkan upaya mencapai kemerdekaan melalui berbagai aspek seperti politik, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, agama, dan lain sebagainya.

Dengan semangat dan perjuangan tanpa mengenal lelah dan putus asa maka masyarakat Yogyakarta memperoleh kemerdekaan yang dinginkannya. Dengan kemerdekaan itulah Yogyakarta menjadi daerah istimewa yang otonom dalam Negara Republik Indonesia (RI) dengan sistem pemerintahan seadanya. Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII bekerjasama dengan Badan Pekerja (BP) KNID, yang telah dibentuk pada tanggal 29 Oktober 1945, menyatakan bahwa BPKNID adalah badan legislatif yang mewakili rakyat DIY untuk membuat undang-undang dan menentukan haluan pemerintahan di tingkat desa.<sup>9</sup> Fakta sejarah itu makin memperkuat eksistensi Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa, dan diperkuat lagi oleh Amanat 30 Oktober 1945.<sup>10</sup> Predikat keistimewaan Yogyakarta dilihat dari beberapa faktor, *pertama*, kemerdekaan yang diperoleh masyarakat Yogyakarta bukanlah hadiah dari negara apalagi penjajah. *Kedua*, dengan menggunakan terminologi Keraton Yogyakarta, keistimewaan merupakan ijab Kabul antara penguasa Yogyakarta dan para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berdasarkan ijab kabul inilah kedudukan gubernur dan wakil gubernur melekat pada Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam.<sup>11</sup> Kepemimpinan oleh dua “raja lokal” itu pula yang menjadi ciri khas kepemimpinan Yogyakarta, dengan peran dan kontribusi mereka yang sangat kuat pada zaman pra kemerdekaan, kemerdekaan dan pasca kemerdekaan. Dengan latar sejarah itu juga menunjukkan

---

<sup>8</sup>Suwarno, *Hamengku Bowono IX...*, 24. Silahkan baca juga: Badan Musyawarah Musea Daerah Istimewa Yogya Perwakilan Jakarta, *Yogya, Benteng Proklamasi*, (Jakarta: Badan Musyawarah Musea Daerah Istimewa Yogya Perwakilan Jakarta, 1985), h. 1-3. Bandingkan dengan Marwati Djoenod Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia VI: Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1993), h. 61, yang mengulas sejarah pekerja romusha di Yogyakarta pada tahun 1945, yang memotivasi masyarakat Yogyakarta untuk memperoleh kemerdekaan.

<sup>9</sup>Suwarno, *Hamengku Bowono IX...*, 24.

<sup>10</sup>Abdur Rozaki dan Titok Hariyanto, *Memobongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*, (Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), 2003), h. 25.

<sup>11</sup>Aloysius Soni BL de Rosari (ed.), *Monarki Yogya: Inkonstitusional?*, (Jakarta: Buku Kompas, 2011), h. xi.

bahwa masyarakat Yogyakarta memiliki karakter kepatuhan dan *sendiko dawuh* yang konsisten kepada kedua raja tersebut.

### C. Keraton Yogyakarta sebagai Pusat Peradaban

Relasi antara Pemerintahan Yogyakarta dan Keraton Yogyakarta seperti sekeping koin, yang mempunyai dua sisi namun tidak dapat dipisahkan. Dari sisi historis, pembangunan Keraton dimulai pada masa kepemimpinan Sri Sultan Hamengkubuwono I. Pada tanggal 29 Rabiulakhir 1680 atau 13 Februari 1755 hari Kamis Kliwon terdapat peringatan *candrasengkala* "*Tunggal Pangesti Rasaning Janmi*" yaitu pembagian kerajaan Mataram menjadi dua, sebagian menjadi kekuasaan Sri Susuhunan Paku Buwono III dan sebagian kekuasaan Sri Sultan Hamengkubowono I. Sejak saat itulah Keraton Yogyakarta dibangun oleh Sri Sultan Hamengkubowono I dan pengikut-pengikutnya. Setelah pembangunan keraton selama satu tahun, pada hari Kamis Pahing tanggal 13 Sura tahun Jimakir 1682 atau 7 Oktober 1756, Sri Sultan berkenan memasuki Keraton dan sementara waktu menempati Gedung Sedahan. Penempatan itu ditandai oleh lukisan patung dua ekor naga yang ekornya saling melilit, yang disebut dengan istilah Jawa "*Candrasengkala memet*", artinya angka-angka dari tahun Jawa yang dilukiskan dengan kata-kata "*Dwi Naga Rasa Tunggal*".<sup>12</sup> Ritual itu menunjukkan budaya leluhur masih begitu kuat dan menjadi simbol bagi Keraton Yogyakarta sendiri.<sup>13</sup> Simbol-simbol yang digunakan berdasarkan pada kepercayaan masyarakat Keraton Yogyakarta yang masih dipercayai hingga sekarang ini meskipun sudah banyak pengaruh dari budaya lain.

Keraton Yogyakarta karakteristik khusus dan berbeda dengan keraton di daerah lain. Keraton Yogyakarta merupakan model kosmik yang mencerminkan nilai-nilai Islam. Bangunan Keraton Yogyakarta menjadi sumber bagi planologi Yogyakarta yang penuh dengan simbol hidup dan kehidupan manusia. Bangunan itu melambangkan hubungan Tuhan dan ciptaanNya baik secara metafisis-spiritual

---

<sup>12</sup>Ki Sabdacarakatama, *Sejarah Keraton Yogyakarta*, (Yogyakarta: Narasi, 2008), h. 54-56. Tahun 1682 dibahasakan dalam bahasa Jawa menjadi *Dwi (2) Naga (8) Rasa (6) Tunggal (1)*, kemudian dibaca dari belakang. Lihat, Purwadi, *Perjuangan Kraton Yogyakarta: Jasa Sri Sultan Hamengkubuwono I-X dalam Memakmurkan Rakyat*, (Yogyakarta: Krakatau Press, 2003), h. 98. Lihat juga, Djoko Dwiyanto, *Kraton Yogyakarta: Sejarah, Nasionalisme dan Teladan Perjuangan*, (Yogyakarta: Paradigma, 2009), h. 53. Eko Punto Hendro G., *Kraton Yogyakarta dalam Balutan Hindu*, (Yogyakarta: Bendera, 2001), h. 78.

<sup>13</sup>Stuart O. Robson, *The Kraton: Selected Essays on Javanese Courts*, (Jakarta: KITLV Press, 2003), h. vii.

maupun secara antropologi filsafati.<sup>14</sup> Keraton Yogyakarta ditata berdasarkan wawasan integral makro dan mikro kosmologis yang meliputi dimensi spatial, lahir dan batin, serta temporal, awal-akhir. Luas Keraton yang lebih dari 5 km itu merupakan kesatuan kosmologis *agni* (Gunung Merapi), *udaka*, (laut selatan), dan *maruta* (udara bebas dan segar) di atas *sithingil*<sup>15</sup> (tanah yang ditinggikan derajatnya).<sup>16</sup> Kesatuan kosmologis itu menunjukkan Keraton Yogyakarta dibangun atas dasar filsafat Jawa dan pengaruh ajaran Islam yang masuk di lingkungan Keraton. Eksistensi kosmologis itu pula menunjukkan kekuasaan Keraton Yogyakarta meliputi dari Gunung Merapi sampai pada laut selatan. Keraton sendiri berada di tengah-tengah antara Gunung Merapi dan laut selatan tersebut. Selain itu, bangunan Keraton Yogyakarta juga menunjukkan tata ruang wilayah kerajaan yang cukup rapi dan memiliki nilai arsiteksi tinggi.

Keraton Yogyakarta merupakan simbol pertemuan antara kesalehan normatif dan doktrin mistik. Keberadaan keraton sebagai pusat peradaban di Yogyakarta sangat lengkap dengan misteri-misteri kepercayaan Keraton. Keraton dikelilingi oleh 33 kampung yang menunjukkan jumlah sorga di Gunung Meru, *axis mundi* kosmos Budhis. Keberadaan itu pula merepresentasikan pertemuan antara konsep Hindu-Budha dan kosmologi Islam Jawa. Pertemuan itu mirip dengan Islam di Timur Tengah yang menyerap unsur-unsur tradisi Hellenistik dan Persia. Dalam konteks ini, tidak ada tradisi keagamaan dan kebudayaan yang lebih eksis karena masing-masing saling memengaruhi.<sup>17</sup> Realitas itu makin menegaskan keberadaan Keraton Yogyakarta sebagai pusat peradaban Islam Jawa, yang sekaligus

---

<sup>14</sup>Baca Penjelasan Rachman mengenai sejarah pertemuan antara Islam dan Budaya Jawa: Arief Aulia Rachman, "Akulturasi Islam dan Budaya Masyarakat Yogyakarta: Sebuah Kajian Literatur" dalam *Indo-Islamika*, (Jakarta: Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta), Volume I, Nomor 2, 2012/1433, h. 164-167.

<sup>15</sup>Menurut serat Dasanama, nama *Sithinggil* merupakan padanan kata dari *Sitiluhur*, *Sitibentar*, *Waliswa*, *Wanguntur*, *Baciraya*, *Sewayana*, *Birasana*, *Balerungga*, dan *Srenggatana*. Ki Sabdacarakatama, *Sejarah Keraton...*, h. 132.

<sup>16</sup>Muhammad Solikhin, *Kanjeng Ratu Kidul dalam Perspektif Islam Jawa*, (Yogyakarta: Narasi, 2009), h. 263.

<sup>17</sup>Mark R. Woodward, *Islam Jawa: Kesalehan Normatif versus Kebatinan*, (Yogyakarta: LKiS, 1999), h. 26. Sikap saling memengaruhi antara agama Islam dan budaya Jawa dapat dilihat juga dalam M. Bambang Pranowo, *Memahami Islam Jawa*, (Jakarta: Alfabeta dan Lembaga Kajian dan Islam Perdamaian (LaKIP), 2011), Cet ke-2, h. 7-10, Clifford Geertz, *The Religion of Java*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1976), h. 1-7, dan M. Nakamura, *The Crescent Arises over the Banyan Tree: A Study of The Muhammadiyah Movement in a Central Javanese Town*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1983), h. 72-74.



mempunyai relevansi kuat dengan sistem pemerintahan yang dibentuk di dalamnya. Pihak Keraton Yogyakarta dalam hal ini menjadi pimpinan budaya dan pimpinan pemerintahan bagi masyarakat Yogyakarta.

#### D. Konstelasi Politik dalam Penentuan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) Daerah Istimewa Yogyakarta

Nuansa perpolitikan merupakan bagian tidak terpisahkan dari perjalanan sejarah Keraton Yogyakarta. Namun pada dasarnya dalam tradisi kerajaan Jawa tidak mengenal kontestasi politik, khususnya apabila dihubungkan dengan pihak di luar keraton. Kekuasaan politik yang dikenal di lingkungan Keraton Yogyakarta adalah bersifat turun-temurun dan bersumber langsung dari kontak batin dengan Yang Mahakuasa. Tradisi Jawa menunjukkan ekspresi dan pesan yang disampaikan oleh raja mengandung makna simbolik.<sup>18</sup> Kenyataan itu tentunya bertolak belakang dengan sistem politik modern yang menerapkan paham demokrasi di mana rakyatlah yang menentukan. Rakyat berhak memilih sesuai keinginannya siapa saja yang berhak memimpin mereka.<sup>19</sup> Rakyat pula yang dapat menentukan individu-individu yang menjadi dewan perwakilan mereka untuk memediasi komunikasi dengan para penguasa. Oleh sebab itu, jabatan politik dalam sistem demokrasi terbuka untuk ditempati oleh siapa saja yang telah dipilih oleh rakyat.

Perdebatan mengenai opsi “pemilihan” dan “penetapan” terhadap gubernur dan wakil gubernur Yogyakarta masih menimbulkan polemik hingga sekarang ini. Polemik ini bersamaan dengan munculnya Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada tahun 2002.<sup>20</sup> Polemik tersebut sudah berjalan Sembilan tahun dan belum terselesaikan sampai sekarang. Inti dari polemik itu adalah status Hamengku Buwono dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Polemik yang terjadi melibatkan unsur pemerintahan dan masyarakat. Dari unsur pemerintahan terjadi persetujuan antara pemerintah pusat dibawah kepemimpinan Presiden

---

<sup>18</sup>Arwan Tuti Arta, *Laku Spiritual Sultan: Langkah Raja Jawa Menuju Istana*, (Yogyakarta: Galangpress, 2009), h. 9-10.

<sup>19</sup>Taufik Muhammad Asy-Syawi, *Syura Bukan Demokrasi*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), h. 547-550.

<sup>20</sup>Bandingkan: Heru Wahyukismoyo, *Keistimewaan Jogja vs Demokratisasi*, (Yogyakarta: Bigraf, 2004), h. 1-4.

Susilo Bambang Yudhoyono dan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta di bawah kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwono X. Sedangkan dari pihak masyarakat, makin banyak *grass root* (rakyat kecil) dari berbagai elemen yang menentang kebijakan pemerintah pusat mengenai RUUK DIY ini. Otomatis masyarakat Yogyakarta masih menginginkan Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai gubernur mereka. Sultan pernah berkata, yang dikutip dari Kompas pada tanggal 18 Agustus 1998, sebagai berikut:

*Sebenarnya bagi saya, menjadi gubernur DIY atau tidak, tanggung jawabnya sama. Tetapi persoalan status daerah istimewa ini jangan hanya dilihat dari pemilihan gubernur saja.*<sup>21</sup>

Pernyataan di atas tidak serta merta menimbulkan reaksi pemerintah pusat secara spontan. Namun, sejak munculnya RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2002 menunjukkan bahwa pemerintah pusat merespon serius persoalan keistimewaan Yogyakarta. Semenjak bergulirnya RUUK tersebut, status keistimewaan Yogyakarta menjadi topik yang selalu hangat dibicarakan oleh semua kalangan.

Pada masa transisi dari pemerintahan Orde Baru ke Orde Reformasi, khususnya menjelang Soeharto *lengser keprabon*, Sultan Hamengku Buwono X bersama mahasiswa turun ke jalan menyuarakan reformasi multi dimensi. Puncaknya adalah pada tanggal 20 Mei 1998 bersamaan dengan Hari Kebangkitan Nasional terjadi unjuk rasa besar-besaran, sekitar satu juta orang menuju Alun-alun Keraton Yogyakarta atau dikenal dengan istilah *people power* ala Yogya.<sup>22</sup> Sultan berkesempatan untuk mengadakan *Pisowanan Ageng* di depan lautan manusia. Momentum itu makin mengangkat nama Sultan Hamengku Buwono X sejajar dengan Gus Dur, Megawati, dan Amien Rais. Keikutsertaan Sultan dalam gerakan reformasi merupakan tradisi kejuangan warisan para leluhurnya. Nama Sultan Hamengku Buwono X sering dikaitkan dengan perjuangan dari Yogyakarta melawan kekuasaan yang zalim. Momen seperti inilah disebut sebagai *manunggaling kawula lan gusti*, yaitu bersatunya mahasiswa, rakyat, dan Sultan.<sup>23</sup> Momen ini

---

<sup>21</sup>Pernyataan ini disampaikan bersamaan dengan bergeliatnya perpolitikan nasional pada saat itu setelah terjadinya reformasi multi dimensi di negara Indonesia ini. Lihat: Koran *Kompas*, 18 Agustus 1998.

<sup>22</sup>Hiro Tugiman, *Budaya Jawa dan Mundurnya Presiden Soeharto*, (Yogyakarta: Kanisius, 1999), h. 134.

<sup>23</sup>Arwan Tuti Arta, *Laku Spiritual...*, h. 56-59.

mengemuka ketika hampir seluruh lapisan masyarakat Yogyakarta menyatu dengan Sultan Hamengku Buwono X dalam upaya menggulingkan pemerintahan rezim Soeharto.

Perjuangan yang telah membuahkan reformasi di atas kemudian mengkristal pada persoalan keistimewaan Yogyakarta, yang mulai bergeliat lagi seiring munculnya Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2002. Pada akhir masa jabatan Sultan Hamengku Buwono X tahun 2003, terjadi hal serupa yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DIY menginginkan pemilihan gubernur sesuai dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999. Keinginan dewan itu bertolak belakang dengan suara rakyat yang menginginkan penetapan Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX menjadi gubernur dan wakil gubernur Provinsi DIY masa jabatan 2003-2008. Selanjutnya, Panitia Ad Hoc (PAH) I Dewan Perwakilan Daerah membentuk tim kerja yang dipimpin oleh Subardi untuk membahas keistimewaan Yogyakarta.<sup>24</sup> Pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri menugaskan Jurusan Ilmu Politik (JIP) Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada untuk menyusun RUUK DIY dan telah mempresentasikan hasilnya di depan DPRD DIY pada tanggal 14 Juni 2007.<sup>25</sup> Hasil itu kemudian dilakukan uji sah RUUK, dan mendapatkan penolakan dari pihak Keraton Yogyakarta, yang diwakili oleh Gusti Bendoro.<sup>26</sup>

Pembahasan mengenai RUUK DIY terus dilakukan, khususnya di Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 2 Februari 2009. Semua fraksi mengakui bahwa DIY merupakan bagian yang bagian tidak terpisahkan dalam sejarah perjuangan Indonesia. Turut hadir dalam rapat kerja tersebut adalah Menteri Dalam Negeri Mardiyanto serta perwakilan dari Kementerian Hukum dan HAM dan Departemen Keuangan. Selain itu, hadir juga Panitia Ad Hoc I Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang salah satu anggotanya adalah Gusti Kanjeng Ratu

---

<sup>24</sup>"DPD akan Menjaring Aspirasi ke Masyarakat" [www.kompas.com](http://www.kompas.com) pada 10 April 2007 diakses pada 12 Februari 2014.

<sup>25</sup>Joyokusumo, "Draf RUUK DIY Tak Minta Status Keistimewaan: Joyokusumo tolak Konsep JIP" dalam *Kedaulatan Rakyat*, pada 5 Juni 2007.

<sup>26</sup>Joyokusumo, "Keistimewaan Tidak di UN 3/50; DIY Bukan Monarki Konstitusi" dalam *Kedaulatan Rakyat*, pada 3 Juli 2007.

Hemas.<sup>27</sup> Dari hasil beberapa kali pembahasan, Pemerintah Republik Indonesia melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Patrialis Akbar, menyampaikan draf RUUK DIY. Berikut ini adalah beberapa draf RUU Keistimewaan Yogyakarta yang sudah disepakati:

1. Sultan Hamengkubuwono dan Paku Alam bertahta, walaupun tidak menjadi gubernur dan wakil gubernur, mereka akan tetap jadi orang nomor satu ke kedua di Yogya.
2. Pemerintah Daerah yang terpilih harus meminta persetujuan apapun ke Sultan terkait pemerintahan. Bahkan DPRD dalam menyusun anggaran pun harus meminta persetujuan Sultan.
3. Kalau Sultan dan Paku Alam mencalonkan diri sebagai gubernur dan wakil gubernur, maka pencalonan itu bersipat perorangan, tanpa melalui partai politik.
4. Jika Sultan dan Paku Alam mencalonkan diri, maka kerabat Keraton lainnya tidak boleh mencalonkan diri.
5. Jika hanya satu-satunya calon, maka DPRD tidak akan lagi melakukan pemilihan terhadap Sultan dan Paku Alam: Mereka langsung dikukuhkan menjadi gubernur dan wakil gubernur.
6. Jika tidak terpilih jadi gubernur dan wakil gubernur, posisi Sultan dan Paku Alam adalah gubernur utama dan wakil gubernur utama. Posisi ini berada di atas gubernur/kepala daerah. Apapun kebijakan kepala daerah harus meminta persetujuan pada gubernur utama (Sultan) dan wakil gubernur utama (Paku Alam).<sup>28</sup>

Draf RUUK DIY tersebut sudah siap dan berada di Sekretariat Negara. Patrialis Akbar yakin dalam waktu dekat RUUK tersebut akan segera dikirim ke DPR. Jika dilihat dari substansinya, draf di atas sebenarnya makin mengukuhkan posisi Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam baik sebagai Gubernur Dan Wakil Gubernur Provinsi DIY maupun sebagai raja Yogyakarta.

---

<sup>27</sup>"Pembahasan RUU Keistimewaan Yogyakarta Disetujui", [www.kompas.com](http://www.kompas.com) pada 9 Februari 2009 diakses pada 7 Maret 2014.

<sup>28</sup>"Inilah Isi Draf RUU Keistimewaan Yogyakarta" [www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com), diakses pada 2 Maret 2014.

Polemik politik yang terjadi di atas, sebagian kalangan menganggap sebagai manuver politik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Ada beberapa kemungkinan politis yang terjadi: pertama, pembahasan RUUK DIY diperlambat untuk membatasi ruang gerak Sultan dalam partisipasinya di kancah perpolitikan nasional. Hal ini berdampak pada makin tidak jelasnya situasi perpolitikan di Yogyakarta. Kedua, opsi penetapan dan pemilihan gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan polemik berkepanjangan, yang dianggap sebagai manuver politik dan diindikasikan ada kekuatan politik tertentu berupaya mempermasalahkan keistimewaan Yogyakarta.

### E. Regulasi Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah

Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi istimewa setelah Presiden Soekarno menyadari keberpihakan Sultan Yogya kepada Negara Indonesia yaitu dengan melawan penjajah Belanda. Keberpihakan itu diperkuat oleh pernyataan anggota PPKI terutama GPBH Puruboyo bahwa Sultan Yogya setia kepada pemerintahan Republik Indonesia. Sebab itu, presiden Soekarno mengakui keistimewaan DIY melalui UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 Ayat (4) dan (5) dan baru diatur dalam UU Nomor 3 Tahun 1950. Namun, UU itu tidak mengatur adanya kepala daerah dan wakil kepala daerah melainkan tentang wewenang yang dimiliki Provinsi Yogyakarta.<sup>29</sup> Ketentuan hukum itu juga merujuk pada sejarah perjuangan Keraton dan Pakualaman Yogyakarta, yang sangat berpengaruh terhadap kemerdekaan Yogyakarta. Apabila dilihat dari regulasinya, maka dapat disimak dari table di bawah ini:

Tabel 1  
Roadmap Sejarah Keistimewaan Yogyakarta

No	Nama/Sebutan	Status	Dasar Hukum
I.	a. Negeri Yogyakarta Hadiningrat	Dua daerah istimewa dalam Negeri Republik Indonesia	Amanat Sri Sultan dan Amanat Sri Paku Alam 5 September 1945
	b. Negeri Pakualaman		

<sup>29</sup>Aloysius Soni BL de Rosari (ed.), *Monarki Yogya...*, h. 18.

No	Nama/Sebutan	Status	Dasar Hukum
2.	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia	Satu daerah istimewa dengan dua kepala Daerah Istimewa (Sri Sultan dan Sri Paku Alam)	Amanat 30 Oktober 1945 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII
3.	Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kesultanan Yogyakarta, Kasultanan Surakarta, Kadipaten Pakualaman dan Kadipaten Mangkunegaran	Penjelasan UU No. 1 Tahun 1945
4.	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia Yogyakarta (Kasultanan dan Pakualaman)	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah	Maklumat No. 14 tanggal 11 April 1946 dan Maklumat No. 15 tanggal 1 April 1946
5.	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia (Kasultanan dan Paku Alaman) Yogyakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah	Maklumat No. 17 tanggal 11 April 1946

No	Nama/Sebutan	Status	Dasar Hukum
6.	Daerah Istimewa Yogyakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah	Maklumat No. 18 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII, tanggal 18 Mei 1946
7.	Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku ALam VIII sebagai Kepala Daerah, dan seperti halnya no. 3 belum pernah terwujud dan belum pernah ditentukan siapa Kepala Daerahnya	Penetapan No. 18 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII, tanggal 18 Mei 1946
8.	Daerah Istimewa Kasultanan dan Paku Alaman di Yogyakarta	Suatu daerah istimewa yang meliputi wilayah kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman	Diktum keempat butir (1) Penetapan Pemerintah No. 16 – 15 Juli 1946

No	Nama/Sebutan	Status	Dasar Hukum
9.	Daerah Istimewa Yogyakarta	Suatu daerah istimewa yang meliputi wilayah kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman, dan dengan Sri Sultan Hamengkubuwono IX sebagai Kepala Daerah dan Sri Paku Alam VIII sebagai wakil kepala daerah	UU No. 3/1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta jo. UU No. 22/1950 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
10.	Daerah Istimewa Yogyakarta	Suatu daerah istimewa yang meliputi wilayah kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman, dan dengan Hamengkubuwono X sebagai gubernur dan Paku Alam IX sebagai wakil gubernur	Pasal 122 No. 22 tahun 1999 dan penjelasannya

*Sumber: Martilah dan Arih Hidayat dalam  
"Suksesi Kepemimpinan dan Keistimewaan Jogjakarta".<sup>30</sup>*

Tabel di atas menunjukkan status keistimewaan Yogyakarta sudah mengalami polemik sejak masa kemerdekaan Indonesia. Pada masa awal kemerdekaan melalui Amanat Sri Sultan dan Amanat Sri Paku Alam 5 September 1945, Yogyakarta mengukuhkan sebagai dua daerah istimewa di negara Indonesia dengan sebutan Negeri Yogyakarta Hadiningrat dan Negeri Pakualaman. Selanjutnya, berdasarkan Amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII

<sup>30</sup>Martilah dan Arih Hidayat, "Suksesi Kepemimpinan dan Keistimewaan Jogjakarta" dalam *Jurnal Ilmu Hukum Pandecta*, (Semarang: Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang), Vol. 2, No. 2, Juli-Desember 2008..



tanggal 30 Oktober 1945 berganti status menjadi Satu daerah istimewa dengan dua kepala Daerah Istimewa (Sri Sultan dan Sri Paku Alam) dengan sebutan Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia. Kemudian Penjelasan UU No. 1 Tahun 1945 menyatakan status Yogyakarta sebagai Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kesultanan Yogyakarta, Kasultanan Surakarta, Kadipaten Pakualaman dan Kadipaten Mangkunegaran dengan sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta. Regulasi hukum selanjutnya menjelaskan bahwa Maklumat No. 14 tanggal 11 April 1946 dan Maklumat No. 15 tanggal 1 April 1946 dengan status Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah, dan disebut Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia Yogyakarta (Kasultanan dan Pakualaman). Perkembangan selanjutnya adalah Pasal 122 No. 22 tahun 1999 dan penjelasannya yang menyatakan bahwa status Yogyakarta sebagai Suatu daerah istimewa yang meliputi wilayah kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman, dan dengan Hamengkubuwono X sebagai gubernur dan Paku Alam IX sebagai wakil gubernur, serta disebut dengan Daerah Istimewa Yogyakarta

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 menuntut keistimewaan Yogyakarta dikukuhkan dengan Undang-Undang yang positif layaknya Daerah Istimewa Aceh dan Irian Barat.<sup>31</sup> Selanjutnya, aspek hukum itu diperkuat dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 mengenai otonomi daerah. Dalam persoalan tradisi, sebenarnya keistimewaan Yogyakarta sudah berlangsung lama dan berkembang sejak dulu. Oleh sebab itu, sudah selayaknya ada perundang-undangan Republik Indonesia yang resmi untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai keistimewaan Yogyakarta tersebut. Status keistimewaan itu juga sudah sesuai dengan pasal 18 UUD 1945.<sup>32</sup> Alasannya sangat normatif, kekuatan status keistimewaan Yogyakarta adalah berdasarkan dengan status hukum atau Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. Ranah hukum tidak dapat ditampik dengan kuatnya tradisi karena persoalan hukum harus diselesaikan dengan hukum pula.

---

<sup>31</sup>Silahkan baca: Lili Romli, "Cakupan Usulan Penyempurnaan Kebijakan Otonomi Daerah" dalam Syamsuddin Haris, dkk., *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2006), h. 159.

<sup>32</sup>Aloysius Soni BL de Rosari (ed.), *Monarki Yogya...*, h. 20.

Tradisi hanya dapat memengaruhi justifikasi hukum sebagai bahan pertimbangan-pertimbangan kekuatan hukum.

Aspek hukum yang masih menjadi perdebatan hingga sekarang ini sebenarnya tertuju pada substansi draf RUUK DIY. Kelima draf tersebut yaitu: draf dari DPRD DIY, draf dari tim yang dipimpin almarhum Afan Gafar, draf dari Dewan Perwakilan Daerah, draf dari Keluarga Alumni Universitas Gadjah Mada (Kagama), dan draf dari Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM. Argumen kelima draf itu dapat dipahami sebagai berikut: pertama, pandangan konservatif yang meyakini nilai-nilai lama yang dipegang oleh kerajaan adalah baik dan perlu dilestarikan dalam praktik politik sekarang ini. Kedua, sebagian kalangan terjebak dalam ambiguitas demokrasi, sebagaimana pandangan kaum transformatif yang menilai bahwa nilai-nilai lama kemonarkian dapat terus dilembagakan ke dalam sistem pemerintahan sejauh tidak bertentangan dengan dinamika politik demokrasi saat ini. Ketiga, pandangan kaum liberal-kritis yang memaknai sejarah penetapan provinsi ini menjadi daerah istimewa merupakan konstruksi sosial pada zamannya.<sup>33</sup> Ketiga pandangan tersebut membuat dikotomi pemahaman dan kepentingan yang berbeda satu sama lain. Kaum konservatif ingin melestarikan budaya feodalistik kerabat Keraton Yogyakarta, meskipun tidak disampaikan secara langsung. Kaum transformatif berupaya melakukan perubahan sistem pemerintahan Yogyakarta, dengan mempertemukan aspek politik sebagai ranah kontributif dan konstruktif. Sedangkan kaum liberal-kritis menegaskan bahwa perubahan harus selalu terjadi sesuai dengan “*trending politics*” yang sedang berkembang pada saat itu.

Realitas politik itu di atas juga makin mengukuhkan pendapat Mahfud MD bahwa hukum itu sebagai produk politik. Ia menjelaskan bahwa relasi antara hukum dan politik dapat berlandaskan pada *das sollen* (keinginan, keharusan) atau *das sein* (kenyataan). Politik mendominasi terhadap hukum sebagai produk politik. Politik merupakan *independent variable* secara ekstrem dibedakan atas politik yang demokratis dan politik yang otoriter, sedangkan hukum sebagai *dependent variable* dibedakan atas hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks.<sup>34</sup> Dalam konteks RUUK ini, langkah normatif yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia memiliki karakter demokratis tetapi berimplikasi ambigu karena nilai-

---

<sup>33</sup>Aloysius Soni BL de Rosari (ed.), *Monarki Yogya...*, h. 24-26.

<sup>34</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), h. 5-7.

nilai demokratis di dalam kebijakan pemerintah tersebut seakan membatasi ruang gerak perkembangan Yogyakarta, yang nota bene-nya merupakan Daerah Istimewa. Polemik yang berkepanjangan inilah yang berdampak pada tidak selesainya pembahasan RUUK DIY hingga sekarang ini, yang sudah berjalan Sembilan tahun.

## F. Dinamika Kerukunan Umat Beragama di Yogyakarta

Pada domain ini sebenarnya penulis ingin menjelaskan bahwa dampak dari kepemimpinan kesultanan Yogyakarta dan polemik RUUK DIY ini sangat berpengaruh pada dinamika kerukunan umat beragama di Yogyakarta. Penulis mengutip hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh Kompas yaitu pada tanggal 21-22 Desember 2006 tentang persepsi masyarakat mengenai nilai keistimewaan DIY terjadi sebuah pergeseran. Pada Desember 2006 keberadaan Sultan Yogyakarta sebagai gubernur masih menjadi hal utama yang menentukan keistimewaan DIY (32,2%) disusul oleh keberadaan keraton, pusat kebudayaan dan seniman, kota pariwisata (27,7%).<sup>35</sup> Polling itu menunjukkan bahwa Sultan masih mempunyai pengaruh yang sangat kuat di Yogyakarta. Keberadaan Sultan masih menjadi suatu yang sakral bagi masyarakat Yogyakarta. Hal itu mengartikan bahwa masyarakat Yogyakarta selalu patuh dan taat terhadap kepemimpinan Sri Sultan, khususnya dalam menjalani kehidupan beragama di Yogyakarta.



<sup>35</sup>www.kompas.com pada 20 April 2007 diakses pada 21 Februari 2014.

Grafik di atas menunjukkan bahwa keistimewaan Yogyakarta sangat dipengaruhi oleh keberadaan Sri Sultan Hamengkubuwono sebagai gubernur. Hal itu menunjukkan bahwa posisi Sultan sangat kuat di masyarakat Yogyakarta baik sebagai pemimpin budaya maupun pemimpin pemerintahan. Keberadaan Sultan sebagai gubernur sangat memengaruhi pola keberagaman di Yogyakarta. Kenyataan itu sekaligus mengukuhkan Keistimewaan Yogyakarta salah satunya karena kharisma Sultan Yogyakarta sebagai pemimpin masyarakat Yogyakarta. Keberadaan Keraton sebagai pusat kebudayaan dan pariwisata menjadi faktor penentu selanjutnya mengenai keistimewaan Yogyakarta.

Berhubungan dengan polemik RUUK DIY di atas, sebenarnya permasalahan yang muncul adalah terjadinya pergolakan di tingkat *grass root*/masyarakat Yogyakarta. Pada tanggal 25 Maret 2008 sekitar 10 ribu orang dari berbagai kabupaten di DIY menggelar “Sidang Rakyat” di halaman Gedung DPRD DIY. Acara itu dimaksudkan untuk menyerukan agar DPRD DIY segera menyelenggarakan Rapat Paripurna Khusus untuk membuat keputusan politik sesuai aspirasi masyarakat DIY dan menolak Rancangan Undang-undang Keistimewaan (RUUK) yang bertentangan dengan aspirasi masyarakat.<sup>36</sup> Masyarakat yang ikut berdemo tersebut juga terdiri dari masyarakat lintas agama yang berada di Yogyakarta. Secara serempak mereka menyerukan penetapan gubernur dan wakil gubernur daerah istimewa Yogyakarta.

Implikasi yang nampak dari model kepemimpinan kesultanan Yogyakarta dan pergolakan RUUK tersebut adalah munculnya kepedulian yang sangat besar dari masyarakat lintas agama sekaligus sebagai pemersatu diantara mereka. Dalam konteks ini, Forum Persaudaraan Umat Beriman (FPUB) menjadi salah satu wahana atau forum yang dideklarasikan pada tahun 1997. Forum ini konsisten memperjuangkan paradigma perdamaian secara umum dan mewujudkan persaudaraan sejati lintas iman secara khusus. Forum ini mewakili semua agama di Indonesia seperti Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Budha, dan Khonghucu. Dari kalangan Islam, beberapa organisasi yang aktif seperti Nahdlatul Ulama (NU), dan Muhammadiyah cukup memberikan pengaruh besar dalam forum ini. Paguyuban lain yang ikut terlibat aktif di dalamnya adalah Paguyuban Warga Tionghoa Bhakti Putera Yogyakarta. Paguyuban tersebut cukup aktif

---

<sup>36</sup>Kedaulatan Rakyat, tanggal 26 Maret 2008.

dalam kegiatan sosial, seni budaya, olah raga, pendidikan, dan lain-lain.<sup>37</sup> Berbagai organisasi itu menunjukkan adanya representasi masyarakat dari masing-masing agama dan organisasi masyarakat yang cukup peduli terhadap berbagai hal yang eksistensi Yogyakarta baik dalam ranah keistimewaan ataupun konflik-konflik keagamaan. Kepemimpinan kesultanan Yogyakarta dalam pandangan mereka menjadi opsi yang tidak dapat ditawarkan lagi karena masyarakat sampai saat ini cukup nyaman dan aman di bawah pimpinan Sri Sultan serta keistimewaan Yogyakarta.

Kerukunan umat beragama di Yogyakarta didukung sepenuhnya oleh pandangan dan sikap Sri Sultan. Sultan Hamengkubuwono X sangat berkeinginan menjadikan Yogyakarta sebagai kota atau wilayah yang inklusif sebagai gambaran bahwa masyarakat Yogyakarta terbuka dan bersedia kehadiran warga mana pun, kelas apa pun bahkan agama apa pun. Meskipun dalam sejarahnya, Keraton Yogyakarta sangat identik dengan keislaman, tetapi dalam perjalanannya Keraton Yogyakarta mengadopsi sistem budaya dan pendidikan Barat yang *nota bene* menganut ajaran Kristen.<sup>38</sup> Namun, realitas itu makin menegaskan bahwa Keraton Yogyakarta sangat terbuka terhadap berbagai ajaran yang berkembang dan berinteraksi di Yogyakarta asalkan dapat memegang komitmen kerukunan antar umat beragama, termasuk sikap saling menghargai dan menghormati ajaran dan ibadah agama dan kepercayaan lain.

Kepemimpinan kesultanan Yogyakarta jika ditarik dalam ranah teori perubahan sosial, maka akan ditemui beberapa kemungkinan tentang kecukupan dan relevansi pendekatan hubungan antar manusia dalam penelitian praktik manajemen/birokrasi pemerintahan. Coser menyatakan bahwa pendekatan hubungan antar manusia menekankan “usaha kolektif dari pengaturan keseluruhan” sebuah birokrasi, dan juga meniadakan atau upaya menolak konflik kepentingan.<sup>39</sup> Konflik antar kelas sosial mempunyai peta yang cukup jelas yaitu antara kaum

---

<sup>37</sup>Jimmy Sutanto, “Menjalin Persaudaraan Sejati” dalam Forum Persaudaraan Umat Beriman (FPUB), *Spiritualitas Multikultur sebagai Landasan Gerakan Sosial Baru*, (Yogyakarta: Kanisius, 2008), h. 31.

<sup>38</sup>Zuly Qodir, “Spiritualitas Kebangsaan Masyarakat Multikultural dari Yogyakarta” dalam Forum Persaudaraan Umat Beriman (FPUB), *Spiritualitas Multikultur sebagai Landasan Gerakan Sosial Baru*, (Yogyakarta: Kanisius, 2008), h. 156.

<sup>39</sup>Lewis A. Coser, “Social Conflict and the Theory of Social Change” dalam Amital Etzin dan Eva Etzioni Halevy (ed.), *Social Change: Source, Patterns, and Consequences*, (New York: Basic Books, Inc., 1973), Second edition, h. 115. Atho menjelaskan bahwa Perubahan sosial juga diartikan dengan perubahan pola budaya, struktur sosial, dan sikap sosial sepanjang waktu. Lihat juga: Atho Mudzhar, “Hukum,

borjuis dan kaum proletar.<sup>40</sup> Dalam disparitas kelas tersebut terdapat otoritas yang memainkan tatanan sosial di masyarakat umum. Otoritas itu bersifat dikotomi, yang memisahkan kedua kelompok dalam sebuah asosiasi yaitu kelompok yang memegang posisi otoritas dan kelompok subordinat yang mempunyai kepentingan tertentu, dengan konstruksi dan aksi yang berlawanan. Kunci utama dalam konflik ini adalah munculnya “kepentingan” yang bermain dalam asosiasi. Bahkan, untuk sebuah kepentingan, kedua kelompok yang saling bertentangan dapat saling bertemu dan berinteraksi dengan baik dalam koridor sebuah konsensus.<sup>41</sup> Sebab itu, dapat dipahami bahwa konflik kepentingan itu melibatkan kepentingan para penguasa/pemerintah pusat dan masyarakat umum sebagai kaum proletar. Dalam konteks kepemimpinan kesultanan ini, peran berbagai kelas sosial ataupun antar agama menjadi salah satu faktor dominan yang menentukan opsi penetapan gubernur dan wakil gubernur daerah istimewa Yogyakarta. Kepemimpinan kesultanan ini secara jelas telah mempersatukan berbagai elemen yang ada di Yogyakarta, termasuk masyarakat lintas agama. Pihak kesultanan mampu melepas baju perbedaan mereka demi tercapainya kenyamanan beragama.

## G. Simpulan

Berdasarkan pada pembahasan di atas maka tulisan ini mempunyai beberapa simpulan sebagai berikut: pertama, konstruksi hukum yang menaungi keistimewaan Yogyakarta cukup kuat yaitu berdasarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 mengenai otonomi daerah dan keistimewaan Yogyakarta. Kemudian landasan hukum lainnya adalah Pasal 18 UUD 1945 tentang keistimewaan Yogyakarta. Namun, dalam realitasnya konstruksi hukum itu menjadi perdebatan panjang dan tidak berujung karena pengaruh politik kekuasaan pemerintah pusat. Oleh sebab itu, dapat dipahami konstruksi hukum keistimewaan Yogyakarta belum berjalan efektif karena polemik hukum dan

---

Politik, dan Perubahan Sosial” Makalah dalam kuliah UIN Syarif Hidayatullah Jakarta pada tanggal 16 Maret 2011.

<sup>40</sup>Lihat: Karl Mark dan Friedrich Engels, “The Class Struggle” dalam Amital Etzin and Eva Etzioni Halevy (ed.), *Social Change: Source, Patterns, and Consequences*, (New York: Basic Books, Inc., 1973), Second edition, h. 32-39.

<sup>41</sup>George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi...*, h. 155. Lihat juga: Ralf Dahrendorf, “Toward a Theory of Social Conflict” dalam Amital Etzin and Eva Etzioni Halevy (ed.), *Social Change: Source, Patterns, and Consequences*, (New York: Basic Books, Inc., 1973), Second edition, h. 101.

politik yang berkembang. Konstruksi hukum itu sejatinya untuk mempertahankan gubernur dan wakil gubernur dari pihak kesultanan Yogyakarta dengan komposisi yaitu gubernur dari Sultan Hamengkubuwono dan wakil gubernur dari pakualaman Yogyakarta.

Kedua, pola kepemimpinan sultan dalam mengelola sistem pemerintahan Yogyakarta yaitu mengutamakan nilai lokalitas yang berbentuk *patron-klien* yaitu hubungan atasan dan bawahan. Sistem ini dipengaruhi oleh sistem kepemimpinan yang ada di dalam kesultanan Yogyakarta. Sistem ini juga diperkuat oleh kharisma sultan sebagai raja keraton Yogyakarta. Secara historis, keberadaan raja keraton Yogyakarta biasanya telah dibekali sifat kepemimpinan (*leadership*) kharismatik, spiritualitas, dan religiusitas yang mendalam. Sebab itu, kepemimpinan kesultanan ini secara kultural berpengaruh terhadap kepemimpinannya sebagai gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kedua, pengaruh dan kontestasi politik terhadap Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta sangat dominan. Alasannya adalah kemunculan dan dinamika mengenai RUUK Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2002 menunjukkan bahwa kontestasi politik terjadi antara politik lokal dan politik elit. Pembahasan RUUK DIY sudah sampai Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 2 Februari 2009. Bahkan, semua fraksi mengakui bahwa DIY merupakan bagian yang bagian tidak terpisahkan dalam sejarah perjuangan Indonesia. Kontestasi politik itu dapat disimpulkan bahwa memunculkan disintegrasi antar warga negara Indonesia karena adanya disparitas yang kuat antara Kesultanan Yogyakarta -di bawah kepemimpinan Sri Sultan Hamengkubuwono- beserta masyarakat Yogyakarta dan pemerintah pusat Republik Indonesia -di bawah kepemimpinan Preside Susilo Bambang Yudhoyono.

Ketiga, dampak pola kepemimpinan kesultanan Yogyakarta terhadap kerukunan umat beragama di Yogyakarta adalah meningkatnya pemahaman keragaman agama dan budaya yang ada di masyarakat. Pemahaman itu kemudian terwujud dalam bentuk cara pandang dan sikap yang menerima pluralitas atau heterogenitas sebagai kekayaan budaya masyarakat Yogyakarta. Realitas ini juga menunjukkan bahwa kepemimpinan kesultanan Yogyakarta menerapkan sikap beragama yang inklusif atau terbuka, khususnya terhadap perbedaan penafsiran, aliran, agama, budaya, dan politik. Sikap ini sekaligus merepresentasikan

keramahan Yogyakarta sebagai sikap kearifan lokal yang menjadi salah satu kekayaan budaya lokal Yogyakarta.

## REFERENSI

### A. Buku

- Arta, Arwan Tuti, *Laku Spiritual Sultan: Langkah Raja Jawa Menuju Istana*, Yogyakarta: Galangpress, 2009.
- Asy-Syawi, Taufik Muhammad, *Syura Bukan Demokrasi*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Badan Musyawarah Musea Daerah Istimewa Yogya Perwakilan Jakarta, *Yogya, Benteng Proklamasi*, Jakarta: Badan Musyawarah Musea Daerah Istimewa Yogya Perwakilan Jakarta, 1985.
- Badan Musyawarah Musea Daerah Istimewa Yogya Perwakilan Jakarta, *Yogya, Benteng Proklamasi*, Jakarta: Badan Musyawarah Musea Daerah Istimewa Yogya Perwakilan Jakarta, 1985.
- Coser, Lewis A, "Social Conflict and the Theory of Social Change" dalam Amital Etzin and Eva Etzioni Halevy (ed.), *Social Change: Source, Patterns, and Consequences*, New York: Basic Books, Inc., 1973, Second edition.
- Dahrendorf, Ralf, "Toward a Theory of Social Conflict" dalam Amital Etzin and Eva Etzioni Halevy (ed.), *Social Change: Source, Patterns, and Consequences*, New York: Basic Books, Inc., 1973, Second edition.
- Dwiyanto, Djoko, *Kraton Yogyakarta: Sejarah, Nasionalisme dan Teladan Perjuangan*, Yogyakarta: Paradigma, 2009.
- G., Eko Punto Hendro, *Kraton Yogyakarta dalam Balutan Hindu*. Yogyakarta: Bendera, 2001.
- Geertz, Clifford, *The Religion of Java*, Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- Haris, Syamsuddin, dkk., *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilihan Umum 1997*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999.
- John M. Echols dan Hassan Shadily, "Enclave" dalam *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1996, Cet XXIII.



- Joyokusumo, “Keistimewaan Tidak di UN 3/50; DIY Bukan Monarki Konstitusi” dalam *Kedaulatan Rakyat*, pada 3 Juli 2007.
- Joyokusuma, “Draf RUUK DIY Tak Minta Status Keistimewaan: Joyokusumo tolak Konsep JIP”, pada 5 Juni 2007.
- Kedaulatan Rakyat*, tanggal 26 Maret 2008.
- Kompas, Kolom Daerah Yogyakarta, “DPD akan Menjaring Aspirasi ke Masyarakat”, pada 10 April 2007.
- Kompas pada 18 Agustus 1998.
- Kompas Yogyakarta pada 20 April 2007.
- Kompas, “Pembahasan RUU Keistimewaan Yogyakarta Disetujui”, 9 Februari 2009.
- Mark, Karl dan Friedrich Engels. “The Class Struggle” dalam Amital Etzin and Eva Etzioni Halevy (ed.), *Social Change: Source, Patterns, and Consequences*, New York: Basic Books, Inc., 1973, Second edition.
- MD, Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Mudzhar, Mohamad Atho, *Membaca Gelombang Ijtihad: Antara Tradisi dan Liberasi*, Yogyakarta: Titian Illahi Press, 1998.
- Nakamura, M., *The Crescent Arises over the Banyan Tree: A Study of The Muhammadiyah Movement in a Central Javanese Town*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1983.
- Nusantara, A. Ariobimo, (ed.), *Sri Sultan Hamengku Buwono X: Meneguhkan Tahta untuk Rakyat*, Jakarta: Grasindo, 1999.
- Poesponegoro, Marwati Djoenod, dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia VI: Zaman Jepang dan Zaman Republik Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1993.
- Pranowo, M. Bambang, *Memahami Islam Jawa*, Jakarta: Alfabet dan Lembaga Kajian dan Islam Perdamaian (LaKIP), 2011, Cet ke-2.
- Purwadi, *Perjuangan Kraton Yogyakarta: Jasa Sri Sultan Hamengkubuwono I-X dalam Memakmurkan Rakyat*, Yogyakarta: Krakatau Press, 2003.
- Qodir, Zuly, “Spiritualitas Kebangsaan Masyarakat Multikultural dari Yogyakarta” dalam Forum Persaudaraan Umat Beriman (FPUB), *Spiritualitas Multikultur sebagai Landasan Gerakan Sosial Baru*, Yogyakarta: Kanisius, 2008.
- Ritzer, George, dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, (terj.), Jakarta: Kencana, 2008, Edisi Keenam.

- Robson, Stuart O, *The Kraton: Selected Essays on Javanese Courts*, Jakarta: KITLV Press, 2003.
- Romli, Lili, “Cakupan Usulan Penyempurnaan Kebijakan Otonomi Daerah” dalam Syamsuddin Haris, dkk., *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2006.
- Rosari, Aloysius Soni BL de, (ed.), *Monarki Yogya: Inkonstitusional?*, Jakarta: Buku Kompas, 2011.
- Rozaki, Abdur, dan Titok Hariyanto, *Memobongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*, Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE), 2003.
- Sabdacarakatama, Ki, *Sejarah Keraton Yogyakarta*, Yogyakarta: Narasi, 2008.
- Solikhin, Muhammad, *Kanjeng Ratu Kidul dalam Perspektif Islam Jawa*, Yogyakarta: Narasi, 2009.
- Suhatno, dkk., *Seri Peninggalan Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional, 1990.
- Sutanto, Jimmy, “Menjalin Persaudaraan Sejati” dalam Forum Persaudaraan Umat Beriman (FPUB), *Spiritualitas Multikultur sebagai Landasan Gerakan Sosial Baru*, Yogyakarta: Kanisius, 2008.
- Suwarno, *Hamengku Bowono IX dan Sistem Birorasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*, Yogyakarta: Kanisius, 1994.
- Tugiman, Hiro, *Budaya Jawa dan Mundurnya Presiden Soeharto*, Yogyakarta: Kanisius, 1999.
- Wahyukismoyo, Heru, *Keistimewaan Jogja vs Demokratisasi*, Yogyakarta: Bigraf, 2004.
- Woodward, Mark R. *Islam Jawa: Kesalehan Normatif versus Kebatinan*. Yogyakarta: LKiS, 1999.

## B. Jurnal dan Makalah

- Martilah, dan Arih Hifayat, “Suksesi Kepemimpinan dan Keistimewaan Jogjakarta”, *Jurnal Ilmu Hukum Pandecta*, Semarang: Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Vol. 2, No. 2, Juli-Desember 2008.
- Mudzhar, Mohamad Atho, Kuliah “Hukum, Politik, dan Perubahan Sosial” makalah dalam kuliah UIN Syarif Hidayatullah Jakarta pada tanggal 16 Maret 2011.

Rachman, Arief Aulia, “Akulturasi Islam dan Budaya Masyarakat Yogyakarta: Sebuah Kajian Literatur” dalam *Indo-Islamika*, Jakarta: Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Volume I, Nomor 2, 2012/1433.

Rachman, Arief Aulia, “*Good Governance* dalam Perspektif Hukum Islam” dalam *Al-Manâhij*, Purwokerto: Jurusan Syari’ah STAIN Purwokerto, Vol. 4, No. 1 Januari-Juli 2010.

### C. Internet

“Pluralitas, Modal Utama Pembangunan” <http://krjogja.com/read/216776/pluralitas-modal-utama-pembangunan.kr> pada 21 Mei 2014 diakses pada 23 Mei 2014.

“DPD akan Menjaring Aspirasi ke Masyarakat” [www.kompas.com](http://www.kompas.com) pada 10 April 2007 diakses pada tanggal Februari 2014.

“Pembahasan RUU Keistimewaan Yogyakarta Disetujui”, [www.kompas.com](http://www.kompas.com) pada 9 Februari 2009 diakses pada 7 Maret 2014.

“Inilah Isi Draf RUU Keistimewaan Yogyakarta” [www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com) diakses pada 2 Maret 2014.