

# RELASI KONSTITUSIONAL-KULTURAL BUPATI / WALIKOTA DENGAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Elly Nur Rahmawati, Halili, Muhammad Abdul Aziz

Fakultas Ilmu Sosial, Hukum, dan Ilmu Politik, Universitas Negeri Yogyakarta  
Jln. Colombo No. 1, Caturtunggal, Depok, Sleman, DI Yogyakarta, Indonesia, 55281  
[ellynur.2022@student.uny.ac.id](mailto:ellynur.2022@student.uny.ac.id)

## *Abstract*

*The governor's power in exercising his authority in several regions is sometimes found to be disharmonious when it intersects with the operationalization of the regent/mayor's power. The disharmony that occurs in the relationship between the governor and the regent/mayor in several regions makes the writer interested in conducting research on the relationship between the governor and the regent/mayor in the Special Region of Yogyakarta. Elections for regional heads in the Special Region of Yogyakarta are carried out directly through pilkada only to elect regional heads at the regency/city level, while regional heads at the provincial level are not directly elected but rather through filling in positions regulated by special laws. The governor in office also enthroned as King. The urgency of this research is to find out the harmonization of the Regent/Mayor relationship with the Governor which tends to have minimal conflict so that it can become an example for other regions. The research method in conducting this study used a qualitative method with the technique of determining the informants using the snowball sampling method. The data analysis technique in this descriptive research is a qualitative data analysis technique, without using statistical formula aids. The results of this study have concluded that the pattern of relations formed between the Regent/Mayor and the Governor of the Special Region of Yogyakarta, there are two patterns, the first is a formal legal relationship and the second is a cultural relationship. Both of these relationship patterns have positive implications for governance both at the district and provincial levels through harmonization of the relationship between the Regent/Mayor and the Governor of the Special Region of Yogyakarta.*

**Keywords:** *Relations; Constitutional; Regent; Governor; Yogyakarta.*

## **Abstrak**

Kekuasaan gubernur dalam menjalankan kewenangannya di beberapa daerah terkadang ditemukan ketidakharmonisan saat bersinggungan dengan operasionalisasi kekuasaan bupati/wali kota. Disharmoni yang terjadi dalam relasi gubernur dengan bupati/walikota di beberapa daerah membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai relasi gubernur dengan bupati/walikota di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemilihan kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan secara langsung melalui pilkada hanya untuk memilih kepala daerah tingkat kabupaten/kota sedangkan kepala daerah tingkat provinsi tidak dipilih langsung melainkan melalui pengisian jabatan yang diatur dengan undang-undang keistimewaan. Gubernur yang menjabat juga bertakhta sebagai Raja. Urgensi penelitian ini adalah untuk mengetahui harmonisasi relasi Bupati/Walikota dengan Gubernur yang cenderung minim konflik sehingga dapat menjadi pencontohan daerah lain. Metode penelitian dalam pelaksanaan penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik penentuan narasumber menggunakan metode *snowball sampling*. Teknik analisis data dalam penelitian deskriptif ini adalah teknik analisa data kualitatif, tanpa menggunakan alat bantu rumus statistik. Adapun hasil penelitian ini memiliki kesimpulan yakni pola relasi yang terbentuk antara Bupati/Walikota dengan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat dua pola yang pertama relasi

secara legal formal dan kedua relasi secara kultural. Kedua pola relasi tersebut memiliki implikasi positif terhadap penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat kabupaten maupun provinsi melalui harmonisasi relasi Bupati/ Walikota dengan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

**Kata Kunci:** Relasi; Konstitusional; Bupati; Gubernur; Yogyakarta.

## A. Pendahuluan

Pola relasi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi adalah hubungan bertingkat. Hubungan bertingkat yang dimaksud adalah hubungan antara pemerintah pusat kemudian pemerintah daerah tingkat provinsi dan pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota. Pemerintah pusat dipimpin oleh seorang Presiden, pemerintah daerah provinsi dipimpin oleh Gubernur dan pemerintah kabupaten/kota dipimpin oleh Bupati/Walikota. Hubungan bertingkat tersebut dipraktikkan Gubernur dengan menjalankan pemerintahan di wilayah provinsi berdasarkan asas dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi dibawahnya guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kemudian Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Huda, 2014). Tidak ada lagi unsur pemerintah sentralisasi dalam pemerintah daerah. Gubernur dan Bupati/Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah. Hubungan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan sederajat karena Gubernur dan Bupati/Walikota sama-sama menjalankan pemerintahan di wilayah masing-masing berdasarkan asas desentralisasi (otonomi daerah) dan tugas pembantuan.

Gubernur memiliki kedudukan atau peran ganda yaitu sebagai kepala daerah provinsi (*local self government*) sekaligus kepala wilayah/wakil pemerintah pusat di daerah (*local state government*). Istilah lainnya sebagai kepala daerah otonom (*local self government*) dan kepala wilayah administratif (*field government*), Bupati dan Walikota hanya bertindak sebagai kepala daerah otonom saja (Huda, 2007). Meskipun Gubernur memiliki peran ganda sebagai wakil pemerintah pusat dan masyarakat di daerah, posisi ini tampak ambigu ketika Bupati/Walikota juga diberi kekuasaan yang relatif otonom untuk mengatur wilayahnya. Terlebih lagi, klausul mengenai "hierarki" antar tingkat pemerintahan tidak lagi ditemui, baik di dalam UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004. Kedua UU tersebut juga tidak mengatur dengan jelas fungsi dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam hubungan provinsi-kabupaten/kota. Pemberian otonomi kewenangan yang luas dan sekaligus pemilihan langsung kepala daerah di saat yang sama di tingkat provinsi dan kabupaten/kota menyebabkan persoalan yang rumit dan akut dalam hubungan kekuasaan antara Gubernur dan Bupati/Walikota.

Beban urusan yang lebih besar yang ditanggung oleh provinsi menyebabkan provinsi merasa harus memiliki otoritas yang lebih besar dibandingkan dengan kabupaten/kota. Otoritas tersebut termasuk mengkoordinasi, membina, dan mengawasi pemerintahan kabupaten/kota di dalam lingkup administrasinya. Dengan posisi demikian, banyak Gubernur yang merasa bahwa kabupaten/kota masih merupakan subordinat provinsi sehingga provinsi perlu mengontrol bahkan

menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Sebaliknya, banyak Bupati dan Walikota yang merasa bahwa kabupaten/kota merupakan daerah otonom sehingga tidak memerlukan lagi peran Gubernur. Terlebih lagi dalam praktiknya, program-program dekonsentrasi seperti tidak berjalan efektif karena Bupati/Walikota dapat berhubungan langsung dengan lembaga-lembaga pusat (nasional) tanpa harus melalui provinsi. Sampai sekarang anggapan-anggapan semacam masih mengemuka sehingga menimbulkan konflik kewenangan antara gubernur dengan Bupati/Walikota.

Menanggapi persoalan hubungan kekuasaan antara Gubernur dan Bupati/Walikota, pemerintah nasional mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 (PP No. 19/2010) tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Peraturan ini kemudian diperbarui dengan PP No. 23/2011. Regulasi semacam ini bermaksud membenahi sistem administrasi pemerintahan termasuk mengatur kembali hubungan antar tingkat pemerintahan. Setelah selama satu dekade pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah era reformasi, pemerintah baru menegaskan kedudukan Gubernur di dalam PP ini. Apa yang diharapkan dari PP No. 19/2010 atau PP No. 23/2011 ternyata tidak berjalan efektif di banyak daerah karena tidak disertai dengan perubahan pengaturan mengenai rekrutmen kepala daerah. Regulasi ini bermaksud membenahi sistem administrasi pemerintahan termasuk mengatur kembali hubungan antar tingkat pemerintahan, tetapi tidak menyentuh persoalan politik. Implikasinya, penataan administrasi hubungan pemerintahan tidak akan berhasil efektif selama faktor-faktor politik masih terus mengintervensi.

Selama satu dekade terakhir, kekuasaan Gubernur dalam menjalankan kewenangannya sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dan pemangku kebijakan daerah sering tidak menemukan harmoni ketika bersinggungan dengan

operasionalisasi kekuasaan Bupati/Walikota. Konflik antara Gubernur dan Bupati/Walikota sering terjadi dalam berbagai bentuk, baik berwujud persaingan politik yang tidak *fair* maupun benturan dalam pelaksanaan kewenangan desentralisasi dan otonomi daerah. Konflik kekuasaan antara Gubernur dan Bupati/Walikota ini dapat dilihat dari beberapa kasus disharmoni relasi antara Gubernur dan Bupati/Walikota di beberapa daerah di Indonesia.

Dari hasil penelitian Mardyanto mengenai Relasi Kekuasaan Gubernur dengan Bupati/Walikota memaparkan setidaknya terdapat empat pola hubungan konfliktual antara Gubernur dengan kabupaten/kota. Pola hubungan konfliktual pertama adalah “pembangkangan” Bupati/Walikota terhadap instruksi Gubernur. Gubernur merasa tidak mendapatkan “penghormatan” dari Bupati/Walikota. Dalam konteks pemerintahan, provinsi kesulitan melakukan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap kabupaten/kota. Upaya koordinasi dalam kegiatan rapat, misalnya, yang diadakan Gubernur tidak mendapatkan respons yang baik dari para Bupati/Walikota. Pola hubungan konfliktual yang kedua adalah benturan kewenangan antara Gubernur dan Bupati/Walikota ketika menjalankan suatu kebijakan. Pola hubungan konfliktual ketiga adalah hubungan yang tidak harmonis antara Gubernur dan Bupati/Walikota lantaran dampak dari persaingan politik yang tidak *fair*. Bentuk hubungan konfliktual yang keempat adalah hubungan yang tidak harmonis antara Gubernur dan Bupati/Walikota lantaran persoalan personal (perseteruan pribadi) (Mardyanto, 2013).

Disharmoni yang terjadi dalam relasi Gubernur dengan Bupati/Walikota di beberapa daerah membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai relasi Gubernur dengan Bupati/Walikota di Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta

merupakan salah satu daerah yang memiliki Undang-undang keistimewaan untuk mengatur tata kelola pemerintahannya. Dalam pelaksanaannya yang melaksanakan undang-undang keistimewaan adalah pemerintah daerah ditingkat provinsi. Untuk pemerintah daerah tingkat kabupaten ataupun kota tetap mengikuti Undang-undang pemerintah daerah yang sama seperti daerah lain. Pemilihan kepala daerah atau Pilkada tingkat kota tetap dilaksanakan untuk memilih kepala daerah di empat kabupaten dan satu kota madya yang ada di Yogyakarta.

Berdasarkan undang-undang keistimewaan untuk Gubernur tidak diadakan pemilihan langsung tetapi melalui pengangkatan. Proses pengisian jabatan Gubernur diatur dalam Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada pasal 18. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta bertakhta sebagai Sri Sultan Hamengkubuwano dan Wakil Gubernur bertakhta sebagai Adipati Paku Alam. Asumsi penulis dengan adanya takhta yang dimiliki oleh Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta maka akan berpengaruh terhadap relasi Bupati/Walikota dengan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis merumuskan judul “Penelitian Relasi Konstitusional-Kultural Bupati/Walikota Hasil Pilkada dengan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta”. Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dikaji adalah sebagai berikut Bagaimana skema pencalonan kepala daerah di Yogyakarta? Bagaimana relasi kepala daerah hasil Pilkada dengan gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta? Bagaimana titik berat otonomi daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta? Bagaimana harmonisasi relasi Gubernur dengan Bupati/Walikota di Daerah Istimewa Yogyakarta?

## B. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif-Empiris yakni metode penelitian yang

menggabungkan unsur hukum normatif bersumber dari undang-undang dan didukung dengan data empiris yang bersumber dari lapangan. Dalam metode penelitian hukum normatif empiris mengimplementasikan ketentuan hukum normatif dalam undang-undang dan dalam implementasinya di setiap peristiwa hukum yang terjadi dalam suatu unsur masyarakat (Soemitro, 2010). Adapun pendekatan dalam penelitian ini ada dua yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan filosofis.

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mewawancarai Bupati/ Walikota di wilayah DIY. Penelitian ini memfokuskan relasi kepala daerah hasil pilkada dengan gubernur yang bertakhta sebagai Raja di DIY.

Terdapat dua data dalam penelitian ini pertama data primer adalah data yang diperoleh langsung dari hasil wawancara yang diperoleh dari narasumber atau informan yang dianggap dapat memberikan informasi yang relevan dan sebenarnya di lapangan. Peneliti menggunakan data ini untuk mendapatkan informasi langsung tentang relasi kepala daerah dengan gubernur DIY. Informan yang akan diwawancarai diantaranya Kepala Daerah (Bupati/Wali Kota), Dosen Hukum Tata Negara, dan pihak Institute for Research and Empowerment (IRE) Kedua data sekunder, Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yang diperoleh dari studi kepustakaan berupa literature-literatur yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Sumber data yang diperoleh secara tidak langsung dari informan di lapangan, seperti dokumen dan sebagainya yang berkaitan serta berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti. Dokumen yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peneliti menerapkan metode analisis data secara kualitatif. Hal ini dikarenakan dalam menganalisis suatu objek penelitian, metode ini digunakan terhadap penjelasan data yang digunakan. Adapun data yang dimaksud yakni dalam hal penjelesan terhadap data hasil wawancara, peraturan hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, data studi kepustakaan yakni literature yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

## C. Hasil dan Pembahasan

### 1. Skema Pencalonan Kepala Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta

Berdasarkan UU No. 13/2012 Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keistimewaan yang berbeda dengan daerah lain dalam hal pencalonan pada tingkat provinsi sedangkan pada tingkat kabupaten/kota tetap berdasarkan kepada UU No. 10/2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Keberpihakan hukum yang berbeda dalam satu wilayah pemerintahan tidak terlalu berimplikasi signifikan dalam skema pencalonan kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Skema pencalonan pada daerah kabupaten/kota tidak berbeda dengan daerah lain yang dari perspektif hukum tata negara.

Skema pencalonan kepala daerah kabupaten/kota memiliki dua arah alur pencalonan, alur pencalonan wajib (legal formal) dan tidak wajib (tradisi budaya Jogja). Kepatuhan para calon kepala daerah dalam hal syarat administratif pencalonan dilaksanakan berdasar pada UU No. 10/2016. Skema atau tata cara pencalonan kepala daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah kabupaten/kota yang dilakukan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta berpijak pada dasar hukum UU No 10/2016 yang berlaku menyeluruh bagi setiap daerah

di Indonesia yang tidak memiliki aturan khusus mengenai Pilkada di wilayahnya.

Tahapan pencalonan, persyaratan, dan bahkan rekrutmen bakal calon kepala daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta seluruhnya berdasarkan pada Undang-Undang Pilkada yang berlaku dan terlepas dari Undang-Undang Keistimewaan yang berlaku khusus. Peneliti Ahli dari *Institut for Research and Empowerment (IRE)* menegaskan bahwa intervensi pengajuan calon yang dilakukan oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekaligus bertakhta sebagai Raja Jogja tidak sepenuhnya benar (Arie Sujito, 2018). Kewenangan *Ngarsa Dalem* tidak sangat luas untuk mendikte pencalonan kepala daerah kabupaten/kota, sehingga asumsi mengenai kepala daerah kabupaten/kota adalah orang-orang yang ditunjuk oleh Sri Sultan Hamengku Buwono melalui *hidden agenda* tidak memiliki dasar yang kuat untuk dikukuhkan sebagai sebuah fakta.

Alur kedua yang merupakan alur pencalonan kultural atau tradisi budaya Yogyakarta, yang penulis katakan sebagai alur pencalonan kultural dalam hal ini adalah *sowan* kepada Sri Sultan Hamengku Buwono dalam kapasitasnya sebagai pemegang takhta Raja Ngayogyakarta yang sekaligus sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. *Sowan* kepada *ngarsa dalem* memiliki arti permintaan restu bahwa bakal calon kepala daerah akan maju dalam pemilihan kepala daerah selanjutnya (Sri Purnpmp, 2018). Hal semacam ini merupakan adab atau tata krama antara bawahan dengan atasan, *kawula* dengan *gusti*, dan semacam pemberitahuan kepada *ngarsa dalem* bahwa calon kepala daerah ingin mencalonkan diri sebagai Bupati/Walikota (Hasto Wardoyo, 2018).

Namun, Wakil Bupati Bantul menuturkan bahwa hal semacam itu tidak wajib karena tidak ada dalam aturan perundang-undangan (Abdul Halim, 2018). Tradisi semacam itu hanya salah satu tradisi budaya yang dimiliki oleh

masyarakat Yogyakarta dengan menerapkan tata krama dalam ketatanegaraan. *Sowan* kepada Sri Sultan tidak menjadi syarat administratif dalam pemilihan kepala daerah berdasarkan UU No 10/2016 sehingga tanpa *sowan* kepada *ngarsa dalem* sekalipun calon kepala daerah tetap dapat maju ke pemilihan kepala daerah. Hanya saja sebagai warga Yogyakarta yang menjunjung tinggi tata krama maka sebagian dari kepala daerah melakukan kegiatan kultural semacam *sowan* tersebut.

## 2. Pola Relasi Bupati/Walikota dengan Gubernur DIY

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan terdapat dua pola relasi antara Bupati/Walikota dengan Gubernur DIY. Pola yang pertama adalah relasi yang terbentuk karena legal formal atau diatur dengan undang-undang, dan pola yang kedua adalah relasi yang terbentuk secara kultural.

### a. Relasi Legal Formal

Pola relasi legal formal yang terjalin diantara Bupati/Walikota dengan Gubernur DIY mencakup beberapa hal diantaranya mengenai koordinasi, legitimasi politik, dan penentuan kebijakan daerah. Koordinasi Bupati/Walikota dengan Gubernur DIY dilaksanakan melalui rapat koordinasi dalam forum membahas koordinasi urusan pemerintahan umum.

Rapat koordinasi yang dimaksud dalam uraian sebelumnya tidak sama dengan Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkopimda) yang sesuai dengan UU No. 23/2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9/2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut yang dimaksud dengan Forkopimda terdapat dalam Pasal 1 ayat (18) yaitu "*Forum Koordinasi Pimpinan di Daerah yang selanjutnya disebut Forkopimda adalah forum yang digunakan untuk membahas penyelenggaraan urusan pemerintahan umum*".

Namun dalam rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berbeda dengan regulasi yang diatur dalam Undang-

Undang Pemerintahan Daerah, rapat koordinasi yang diselenggarakan di Daerah Istimewa Yogyakarta beranggotakan seluruh pimpinan-pimpinan dari pimpinan ditingkat kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi yang dipimpin secara langsung oleh Gubernur. Rapat koordinasi semacam ini hampir sama dengan MUSPIDA dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Jika mengacu pada Undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku saat ini forum koordinasi yang diatur dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan dalam Pasal 26 ayat (2) dan (3) yaitu, "*Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketuai oleh Gubernur untuk Daerah provinsi, oleh Bupati/Walikota untuk Daerah kabupaten/kota, dan oleh camat untuk Kecamatan*" (Ayat 2) dan "*Anggota Forkopimda provinsi dan Forkopimda kabupaten/kota terdiri atas pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial Tentara Nasional Indonesia di Daerah*" (Ayat 3).

Legitimasi politik Bupati/Walikota di DIY sama seperti kepala daerah di daerah lain diatur dalam UU No. 9/2015 tentang Pemerintah Daerah. Bupati/Walikota mengatur urusan pemerintahan dalam hal : Perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan; pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; Penyediaan sarana dan prasarana umum; Penanganan bidang kesehatan; Penyelenggaraan pendidikan; Penanggulangan masalah sosial; Pelayanan bidang ketenagakerjaan; Fasilitas pengembangan koperasi; Pengendalian lingkungan hidup; Pelayanan petanahan; Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;

Pelayanan administrasi umum pemerintahan; Pelayanan administrasi penanaman modal; Penyelenggaraan pelayanan modal dasar lainnya; dan urusan lain yang diamanatkan oleh undang-undang dasar. Namun dalam hal urusan terkait dengan undang-undang keistimewaan yakni pertanahan, tata ruang, dan kebudayaan serta kelembagaan legitimasi politik kepala daerah tunduk pada peraturan daerah istimewa atau Perdas.

Pembatasan kewenangan tersebut didasarkan pada asas hukum *lex specialis derogat legi generali* dimana UU No. 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengesampingkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang didasarkan pada UU No. 23/2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9/2015 tentang Pemerintahan Daerah di kurangi urusan pemerintahannya oleh Undang-Undang Keistimewaan. Keharusan kabupaten/kota untuk mengacu pada Perdas dalam beberapa aspek yang telah diuraikan diatas disebabkan karena keistimewaan yang diberikan melalui Undang-Undang Keistimewaan yang dimana Peraturan Daerah Istimewa berlaku hingga ketingkat kabupaten/kota.

Kemudian kebijakan daerah yang dihasilkan dari relasi legal formal yang dilakukan oleh Bupati/Walikota dengan Gubernur yakni setiap peraturan daerah ataupun peraturan Bupati yang dibuat oleh pemerintah di tingkat kabupaten atau kota tidak boleh bertentangan dengan peraturan di tingkat provinsi ataupun nasional. Dan pada praktiknya produk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tingkat kabupaten/kota tidak pernah ada yang bertentangan dengan peraturan yang ada ditingkat provinsi maupun pusat.

Hal tersebut dapat terjadi karena adanya hubungan sinkronisasi yang dilakukan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur dalam penyusunan produk hukum seperti Perda dan APBD. Dalam pembuatan Perda dan APBD Bupati/Walikota selalu mengonsultasikannya dengan Gubernur, sehingga tidak ada peraturan yang

bertentangan dengan pemerintah provinsi. Gubernur dalam hal mengevaluasi rancangan peraturan daerah berhak menambahkan dan/atau menambahkan substansi dari peraturan daerah tersebut (Iwan, 2018).

Hubungan struktural yang dilakukan antara Bupati/Walikota dengan Gubernur tidak memiliki garis perintah langsung karena Bupati/Walikota tetap memiliki otonomi dalam menjalankan pemerintahan di wilayahnya. Gubernur tidak memiliki wewenang untuk mempengaruhi kebijakan Bupati/Walikota dalam tata kelola pemerintahan di wilayah otonomi Bupati/Walikota. Gubernur hanya bisa mengevaluasi pengangkatan pejabat Eselon II ditingkat kabupaten/kota, mengevaluasi Perda dan APBD, serta membatalkan Peraturan Daerah dengan melaporkan kepada Menteri Dalam Negeri. Jadi, intervensi kebijakan yang menjadi otonomi Bupati/Walikota tidak dapat dilakukan dan otonomi tersebut tetap menjadi kewenangan kabupaten/kota.

## b. Relasi Kultural

Relasi kultural yang terbentuk antara Bupati/Walikota dengan Gubernur DIY bukan dalam status sebagai pemerintah atau pejabat negara. Para Bupati/Walikota menanggalkan jabatannya ketika melaksanakan relasi kultural. Bupati/Walikota adalah *kawula* atau rakyat biasa dan Gubernur DIY tidak diposisikan sebagai kepala daerah melainkan sebagai seorang Raja atau biasa disebut dengan *ngarsa dalem*. Relasi kultural yang pertama adalah adanya *unggah-ungguh* atau tata karma yang dilakukan oleh para calon Bupati/Walikota untuk datang kepada Raja (*sowan*) meminta restu untuk mencalonkan diri sebagai Bupati/Walikota. *Sowan* sebelum mencalonkan diri menjadi Bupati dilakukan oleh Bupati Kulon Progo (Hasto Wardoyo), Bupati Sleman (Sri Purnomo). Namun ada juga calon Bupati/Wakil Bupati yang tidak

melakukan proses *sowan* yakni Bupati dan Wakil Bupati Bantul, mereka beranggapan proses *sowan* tersebut tidak wajib dan tidak diatur oleh undang-undang sehingga mereka tidak melakukannya.

Relasi kultural selanjutnya adalah adanya *pisowanan agung* di Keraton Yogyakarta yang dilaksanakan pada saat Hari Raya Idul Fitri. Semua Bupati/ Walikota terpilih melaksanakan *pisowanan agung* dengan *sungkem* pada Raja atau *ngarsa dalem* pada hari H Hari Raya Idul Fitri dalam tanggapan Jawa. Para Bupati/Walikota *sungkem* untuk meminta maaf kepada Raja atau *ngarsa dalem* atas kesalahan yang telah dilakukan. Para Bupati/ Walikota merasa tidak keberatan dengan adanya *pisowanan* tersebut, malah menurut para Bupati/Walikota *pisowanan* dapat mempererat hubungan antara Bupati/Walikota dengan Gubernur dengan demikian akan berdampak pada semangat kinerja mereka untuk melayani masyarakat sebagai kepala daerah. Selain itu Raja atau *ngarsa dalem* juga sering memberikan petunjuk kepada para Bupati/Walikota salah satu petunjuk yang disampaikan adalah “kalau memerintah jangan hanya sebagai pejabat, sesuatu hanya diputuskan berdasarkan jabatan tapi ya tugas jabatan harus dikembangkan sebagai pemomong yang baik” (Wardoyo, 2018).

Bupati/Walikota juga termasuk bagian dari Keraton Yogyakarta. Posisi mereka di dalam keraton adalah sebagai *abdi dalem*. Dengan Bupati/Walikota menjadi abdi dalem keraton maka Raja atau *ngarsa dalem* memberikan nama kekancingan atau gelar kerajaan. Bupati Sleman (Sri Widodo) memiliki nama kekancingan “Kanjeng Mas Tumenggung (KMT) Purnomo Pradipta”, Bupati Kulon Progo (Hasto Wardoyo) memiliki nama kekancingan “Kanjeng Mas Raden Tumenggung (KMRT) Hastodipuro Husodo”, Walikota Yogyakarta (Haryadi Suyuti) memiliki nama kekancingan Kanjeng Mas Tumenggung (KMT) H Kusumadipura. Perbedaan gelar KMT dan KMRT adalah gelar KMT diberikan untuk abdi *dalem* Bupati/Walikota yang tidak memiliki garis

keturunan Keraton atau istilah lainnya tidak berdarah biru, sedangkan gelar KMRT diberikan kepada abdi dalem Bupati/ Walikota yang masih memiliki garis keturunan dengan Keraton atau istilah lainnya berdarah biru.

Dengan adanya relasi kultural seperti yang dipaparkan di atas, para Bupati/ Walikota mengaku memiliki hubungan batiniah yang kuat dengan Raja atau *ngarsa dalem*. Para Bupati/Walikota turut dan patuh dengan petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh Raja atau *ngarsa dalem* karena menurut mereka yang disampaikan oleh Raja atau *ngarsa dalem* adalah sesuatu yang harus *digugu* dan memiliki tujuan untuk kebaikan bersama.

### 3. Titik Berat Otonomi Daerah di Tingkat Provinsi

Berdasarkan UUD 1945 baik sebelum di amendemen maupun setelah di amendemen tidak memberikan kejelasan pada satuan pemerintahan daerah mana, titik berat otonomi itu diletakkan. Sedangkan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah, pelaksanaan titik berat otonomi hanya terjadi pada daerah kabupaten/kota, namun demikian dalam Undang-Undang No. 32/2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tidak ditentukan secara eksplisit bahwa kebijakan titik berat otonomi diletakkan pada daerah kabupaten/kota (Muhammad Fauzan, 2016).

Penitikberatan otonomi daerah yang berada di kabupaten/kota dimaksudkan karena kabupaten/kota ialah daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Titik berat otonomi daerah yang ada pada kabupaten/kota seringkali menjadi permasalahan di beberapa daerah, banyak Bupati/Walikota yang *mbalelo* atau membangkang kepada gubernur karena Bupati/Walikota menganggap dirinya memiliki otonomi dalam mengatur daerahnya sendiri tanpa campur tangan dari Gubernur. Sedangkan,



Gubernur masih menganggap kabupaten/kota adalah subordinat dari pemerintah provinsi yang merupakan tanggungjawabnya. Akibat adanya ambiguitas hubungan antara provinsi dengan kabupaten/kota maka dibuatlah peraturan pelaksanaan yaitu PP No. 19 Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan PP No 23 Tahun 2011.

Turunnya PP tersebut kurang memberikan efek yang signifikan mengenai garis koordinasi antara Bupati/Walikota dengan Gubernur. Hal tersebut diakibatkan oleh faktor politis yang berpengaruh terhadap legitimasi Gubernur dalam mengordinasi Bupati/Walikota. Latar belakang partai politik menjadi permasalahan didaerah lain yang dalam hubungan ketatanegaraan antar lembaga terhalang oleh masalah politik.

Berbeda dengan wilayah lain, Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki pola hubungan ketatanegaraan kabupaten/kota dengan Gubernur yang relatif unik. Perbedaan dasar hukum antara kepala daerah kabupaten/kota dengan kepala daerah provinsi menjadikan pola relasi antara kedua lembaga pemerintahan tersebut berjalan tidak seperti daerah yang lain. Dasar hukum yang menjadi pijakan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah UU No. 23/2014 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9/2015 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 1/2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10/2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Sedangkan di tingkat provinsi dasar hukum pemerintahan yang berlaku adalah UU No. 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perbedaan dasar hukum tersebut berimplikasi pada pergeseran titik berat otonomi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pergeseran tersebut disebabkan oleh regulasi UU No 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur beberapa urusan yang menjadi kewenangan istimewa bagi pemerintah provinsi yaitu pertanahan, tata ruang, kebudayaan, kelembagaan dan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur

dan Wakil Gubernur. Dengan adanya regulasi tersebut terjadi pembatasan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengenai tata ruang dan pertanahan.

Produk hukum peraturan pelaksana dari UU No. 13/2012 adalah Peraturan Daerah Istimewa (Perdais). Perdais berlaku sampai tingkat kabupaten/kota artinya dalam hal tersebut pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan untuk mengatur urusan wilayahnya melainkan harus tunduk pada produk hukum pemerintah provinsi yaitu Perdais. Regulasi tersebut menggeser titik berat otonomi daerah yang jika berdasar pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah titik berat otonomi berada pada daerah kabupaten/kota, namun dengan adanya UU Keistimewaan titik berat otonomi tersebut bergeser kepada provinsi.

Regulasi pengisian jabatan dalam UU Keistimewaan juga berpengaruh terhadap legitimasi kepala daerah di tingkat kabupaten/kota yang berimplikasi pada psiko-politis kepala daerah kabupaten/kota. Titel Raja Yogya yang melekat pada diri Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan berpengaruh terhadap kepatuhan Bupati/Walikota kepada Gubernur, hal yang berbeda dengan beberapa daerah lain di masa otonomi daerah seluas-luasnya ini.

#### **4. Harmonisasi Relasi Bupati/Walikota dengan Gubernur**

Relasi konstitusional-kultural yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta berimplikasi pada harmonisnya hubungan Bupati/Walikota dengan Gubernur. Secara konstitusional UU No 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta berpengaruh terhadap harmonisnya pola relasi antara Bupati/Walikota dengan Gubernur. Urusan pemerintahan, kewenangan,

kedudukan, hak istimewa, dan tata pemerintahan yang diatur dalam UU Keistimewaan secara implisit berpengaruh terhadap psikopolitis pemerintahan.

Pasal 25 ayat 2 UU No 13/2012 menjelaskan bahwa “*Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah*”. Ayat tersebut secara tidak langsung memberikan kesempatan bagi Gubernur untuk menjabat seumur hidup selama bisa menjalankan tugasnya. Hal tersebut berimplikasi pada psiko-politis kepala daerah kabupaten. Semakin lama kepala daerah berkuasa semakin kuat pula legitimasi kepala daerah tersebut. Sehingga hal tersebut berakibat pada kepatuhan politis dan ketundukan pada produk hukum *lex specialis* dalam tata kelola pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Meskipun peraturan pelaksana untuk mengatur garis koordinasi antara kabupaten/kota dengan provinsi telah disahkan namun konflik kewenangan yang ada di daerah lain tetap ada. Namun hal tersebut sulit dijumpai di Daerah Istimewa Yogyakarta, konflik kewenangan antara Bupati/Walikota dengan Gubernur bahkan nyaris tidak ada. Beberapa hasil penelitian menyebutkan salah satu faktor terjadinya konflik kepentingan tersebut diakibatkan oleh faktor politik. Perbedaan latar belakang partai dan/atau partai koalisi berakibat terjalannya koordinasi yang buruk.

Perbedaan latar belakang politik tersebut hanya ada diluar wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, karena dengan adanya UU Keistimewaan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dapat menjadi anggota partai politik sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf n. Pasal tersebut menjelaskan “*Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat: n. Bukan sebagai anggota partai politik*”. Dengan demikian konflik

kewenangan yang berfaktor pada latar belakang politik tidak mungkin terjadi.

Selain itu, relasi kultural yang kuat antara Bupati/Walikota dengan Gubernur memberikan pola relasi yang sinergis. Dimana garis koordinasi kultural dalam tata pemerintahan antara Bupati/Walikota dengan gubernur disamakan dengan hubungan antara *abdi dalem* dan *Ngarsa Dalem*. Dengan demikian sinkronisasi hubungan kultural dengan konstitusional berimplikasi pada harmonisnya penyelenggaraan pemerintahan antara bupati/walikota dan gubernur.

#### D. Simpulan

Pertama, Skema pencalonan kepala daerah kabupaten/kota memiliki dua arah alur pencalonan, alur pencalonan wajib (legal formal) dan tidak wajib (tradisi budaya Jogja). Kepatuhan para calon kepala daerah dalam hal syarat administratif pencalonan dilaksanakan berdasar pada UU No 10/2016. Skema atau tata cara pencalonan kepala daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah kabupaten/kota yang dilakukan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta berpijak pada dasar hukum UU No 10/2016 yang berlaku menyeluruh bagi setiap daerah di Indonesia yang tidak memiliki aturan khusus mengenai Pilkada di wilayahnya. Alur kedua yang merupakan alur pencalonan kultural atau tradisi budaya Yogyakarta, yang penulis katakan sebagai alur pencalonan kultural dalam hal ini adalah *sowan* kepada Sri Sultan Hamengku Buwono dalam kapasitasnya sebagai pemegang takhta Raja Ngayogyakarta yang sekaligus sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kedua, pola relasi antara Bupati/Walikota dengan Gubernur DIY. Pola yang pertama adalah relasi yang terbentuk karena legal formal atau diatur dengan undang-undang, dan pola yang kedua adalah relasi yang terbentuk secara kultural. Pola relasi legal formal yang terjalin diantara Bupati/ Walikota dengan Gubernur DIY mencangkup beberapa hal

diantaranya mengenai koordinasi, legitimasi politik, dan penentuan kebijakan daerah. Relasi kultural yang terbentuk antara Bupati/Walikota dengan Gubernur DIY bukan dalam status sebagai pemerintah atau pejabat negara. Para Bupati/Walikota menanggalkan jabatannya ketika melaksanakan relasi kultural. Bupati/Walikota adalah *kawula* atau rakyat biasa dan Gubernur DIY tidak diposisikan sebagai kepala daerah melainkan sebagai seorang raja atau biasa disebut dengan *ngarsa dalem*. Relasi kultural diantaranya *sowan* sebelum proses pencalonan menjadi Bupati/Wakil Bupati, *pisowanan agung*, pemberian nama kekancingan, dan ikatan batiniyah antara Bupati/Walikota dengan Gubernur DIY.

Ketiga, titik berat otonomi daerah di tingkat provinsi Berbeda dengan wilayah lain, Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki pola hubungan ketatanegaraan kabupaten/kota dengan gubernur yang relatif unik. Perbedaan dasar hukum antara kepala daerah kabupaten/kota dengan kepala daerah provinsi menjadikan pola relasi antara kedua lembaga pemerintahan tersebut berjalan tidak seperti daerah yang lain. Perbedaan dasar hukum tersebut berimplikasi pada pergeseran titik berat otonomi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pergeseran tersebut disebabkan oleh regulasi UU No 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur beberapa urusan yang menjadi kewenangan istimewa bagi pemerintah provinsi yaitu pertanahan, tata ruang, kebudayaan, kelembagaan dan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Dengan adanya regulasi tersebut terjadi pembatasan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengenai tata ruang dan pertanahan.

Keempat, harmonisasi relasi Bupati/Walikota dengan Gubernur DIY Relasi konstitusional-kultural yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta berimplikasi pada harmonisnya hubungan bupati/walikota dengan gubernur. Secara konstitusional UU No 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta berpengaruh terhadap

harmonisnya pola relasi antara bupati/walikota dengan gubernur. Urusan pemerintahan, kewenangan, kedudukan, hak istimewa, dan tata pemerintahan yang diatur dalam UU Keistimewaan secara implisit berpengaruh terhadap psikopolitis pemerintahan. Selain itu, relasi kultural yang kuat antara bupati/walikota dengan gubernur memberikan pola relasi yang sinergis. Dimana garis koordinasi kultural dalam tata pemerintahan antara bupati/walikota dengan gubernur disamakan dengan hubungan antara abdi dalem dan Ngarsa Dalem. Dengan demikian sinkronisasi hubungan kultural dengan konstitusional berimplikasi pada harmonisnya penyelenggaraan pemerintahan antara bupati/walikota dan gubernur.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Bhuana Ilmu Populer.
- Denzin, N.K., Lincoln, Y.S. (1994). *Handbook Of Qualitative Research*. Sage Publications, Inc.
- Fauzan, M. (2016). Peluang Titik Berat Otonomi Pada Daerah Provinsi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, 23(1), 1-19. <https://doi.org/10.18196/jmh.2015.0064>.
- Huda, N. M. (2007). *Pengawasan pusat terhadap daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah*. FH UII Press.
- Kaur, H. (2010). *Urban Local Government And Its Status Under The Constitution Of India: A Study Of Municipal Corporation Of Patiala*. Punjabi University
- Moleong, L.J. (2002). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosda Karya.
- Neuman, L.W. (2013). *Social Research Methods: Qualitative And Quantitative Approaches*. Pearson Education.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010  
Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas  
dan Wewenang Serta Kedudukan  
Keuangan Gubernur Sebagai Wakil  
Pemerintah di Wilayah Provinsi.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2011  
Tentang Perubahan Atas Peraturan  
Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010  
Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas  
dan Wewenang Serta Kedudukan  
Keuangan Gubernur Sebagai Wakil  
Pemerintah di Wilayah Provinsi.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988  
Tentang Koordinasi Kegiatan Instansi  
Vertikal di Daerah.

Putra, R., Suprayogi, A., & Kahar, S. (2013).  
Aplikasi SIG Untuk Penentuan Daerah  
Quick Count Pemilihan Kepala Daerah  
(Studi Kasus: Pemilihan Walikota  
Cirebon 2013, Jawa Barat). *Jurnal  
Geodesi Undip*, 2(4). Retrieved from  
[https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/  
geodesi/article/view/3708](https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/geodesi/article/view/3708)

Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian  
Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*.  
Alfabeta.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015  
Tentang Penetapan Peraturan  
Pemerintah Pengganti Undang-  
Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang  
Pemilihan Gubernur, Bupati, dan  
Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia  
Nomor 10 Tahun 2016 Tentang  
Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1  
Tahun 2015 Tentang Penetapan  
Peraturan Pemerintah Pengganti UU  
Nomor 1 Tahun 2014 Tentang  
Pemilihan Gubernur, Bupati, dan  
Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014  
Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015  
Tentang Perubahan Kedua Atas  
Undang-Undang Nomor 23 Tahun  
2004.