

## BAB IV

### KONTEKS PENELITIAN

#### 4.1 Sejarah DIY

Sebelum menjadi daerah istimewa, Yogyakarta merupakan daerah swapraja yang bernama kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat. Ngayogyakarta Hadiningrat adalah Kerajaan Warisan<sup>87</sup> yang didirikan oleh Pangeran Mangkubumi, berbentuk turun menurun, atau yang biasa disebut dengan wangsa raja. Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat berdiri pada tanggal 13 Februari 1755, melalui Perjanjian Giyanti yang ditandatangani oleh Gubernur Nicholas Hartingh atas nama Gubernur Jendral Jacob Mossel dari pihak Belanda. Dalam Perjanjian Giyanti ini, disebutkan bahwa Negara Mataram di bagi menjadi dua buah kerajaan, yaitu Kerajaan Surakarta Hadiningrat dibawah kekuasaan Sunan Paku Buwono ke-III, serta Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat dibawah kekuasaan Pangeran Mangkubumi, adik kandung Sri Sunan Paku Buwono ke-II yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Lewat perjanjian ini pula, Pengeran Mangkubumi diakui menjadi Raja atas setengah daerah Pedalaman Kerajaan Jawa dengan gelar “Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Alega Abdul Rachman Sayidin Panatagama Khalifatullah”.<sup>88</sup>

Setelah selesai melakukan perjanjian pembagian daerah itu, Pengeran Mangkubumi segera menetapkan bahwa Daerah Mataram yang ada di dalam kekuasaannya itu diberi nama Ngayogyakarta Hadiningrat dan beribukota di Ngayogyakarta (Yogyakarta).<sup>89</sup> Dari sejarah ini, terlihat bahwa Ngayogyakarta

---

<sup>87</sup> Ada beberapa macam bentuk dalam sistem monarki atau kerajaan. Bentuk pertama yaitu Kerajaan Warisan. Kesulitan-kesulitan yang dihadapi bentuk kerajaan ini lebih sedikit dibandingkan dengan kesulitan yang dihadapi kerajaan-kerajaan baru. Karena bagi kerajaan warisan tersebut sudah cukup kalau tidak melalaikan lembaga-lembaga yang didirikan oleh nenek moyang raja dan kemudian menyesuaikan kebijaksanaan dengan situasi yang ada. Lihat Nicolla Machiavelli (1991). *The Prince*, edisi terjemahan, *Sang Penguasa*, Gramedia, Jakarta.

<sup>88</sup> Tentang hal ini lihat dalam Balai Pustaka.(1939-1941). *Babad Tanah Jawi*. Aksara Jawa 31 Jilid Betawi Santen. Lihat juga Dr. Purwadi M, Hum, *Babad Mataram*, Keris Pustaka, Yogyakarta, 2008.

<sup>89</sup> Ketetapan ini diumumkan pada tanggal 13 Maret 1755. Adapun daerah-daerah yang menjadi kekuasaannya adalah Mataram (Yogyakarta), Pojong, Sukowati, Bagelen, Kedu, Bumigede dan ditambah daerah mancanegara yaitu; Madiun, Magetan, Cirebon, Separuh Pacitan, Kartosuro, Kalangbret, Tulungagung, Mojokerto, Bojonegoro, Ngawen, Sela, Kuwu, Wonosari, Grobogan. Dengan alasan untuk efisiensi, pada tahun 1951, Pemerintah RI membuat UU Nomor 18 Tahun 1951 yang berisi tentang penggabungan kabupaten Adikarto yang beribukota di Wates

Hadiningrat adalah kerajaan baru dari kerajaan Mataram yang telah ada sebelumnya dan merupakan hasil dari adanya intervensi Belanda. Mangkubumi diangkat menjadi Raja tidak dengan proses beliau melakukan kudeta, tetapi menerima kekuasaan karena sebuah perjanjian yang diatur pihak asing Belanda.

Hanya berselang dua tahun dari perjanjian Giyanti, pada tahun 1757, Surakarta dibagi lagi menjadi dua kerajaan, yaitu Mangkunegaran dan Kasunanan.<sup>90</sup> Setelah itu, berselang 57 tahun berikutnya dari perjanjian Giyanti, tepatnya pada tahun 1812, Ngayogyakarta Hadiningrat juga dibagi lagi menjadi dua kerajaan, yakni Kesultanan dan Pakualaman.<sup>91</sup> Pada tahun 1813, Sri Sultan Hamengku Buwono I, menyerahkan sebagian wilayah dari kerajaannya yang terletak di sebelah Barat sungai Progo, yang kemudian diberinama Adikarto, kepada salah seorang puteranya yang bernama Pangeran Notokusumo dengan kedaulatan penuh yang selanjutnya bergelar sebagai Sri Paku Alam I.<sup>92</sup>

Politik yang diterapkan Belanda dengan membagi-bagi Mataram menjadi 2 (dua) Kerajaan, kemudian dipecah lagi menjadi 4 (empat) Kerajaan saat itu sepertinya bersiap-siap menerapkan politik *divide et impera* jika salah satu dari keempat kerajaan tersebut ada yang membangkang. Dengan dipecah menjadi 4 Kerajaan, maka kekuasaan dan kekuatan yang dimiliki Mataram telah terpecah-pecah.

Sebagai daerah kerajaan yang menjadi simbol budaya Jawa, sejarah

---

dengan kabupaten Kulon Progo dengan ibukota Wates. Demi kelancaran tata pemerintahan, sebagaimana sesuai dengan mosi DPRD DIY Nomor 6 Tahun 1952, pada tanggal 24 September 1952, daerah-daerah enclave Imogiri, Kota Gede, dan Ngawen yang sebelumnya merupakan bagian dari wilayah Provinsi Jawa Tengah, juga pada akhirnya dimasukkan kedalam wilayah Propinsi DIY dan kabupaten-kabupaten yang wilayahnya melingkari daerah enclave tersebut. Penyatuan enclave ini berdasarkan pada UU darurat Nomor 5 Tahun 1957 yang kemudian disetujui oleh DPR RI dengan disahkan melalui UU Nomor 14 Tahun 1958.

<sup>90</sup> Perkembangan Surakarta berikutnya bisa dilihat di Kuntowijoyo.(2003). *Lari Dari Kenyataan : Raja, Priyayi, dan Wong Cilik Biasa di Kasunanan Surakarta. 1900-1915*. Jurnal Humaniora No 2

<sup>91</sup> Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat, Mangkunegaran, dan Pakualaman adalah wilayah-wilayah baru yang direbut karena nasib mujur atau karena bantuan asing Belanda. Dalam bentuk kerajaan ini, pemimpin atau penguasa kerajaan bisa berasal dari penduduk yang menjadi penguasa hanya karena nasib mujur tanpa mengalami kesulitan apapun untuk menjadi penguasa baru. Kesulitan tidak muncul pada saat dia diangkat, tetapi baru muncul ketika dia sudah memegang kekuasaan. Orang-orang semacam ini menerima wilayah kekuasaan karena uang atau karena kebaikan hati seseorang yang memberikan suatu wilayah kekuasaan kepadanya. Lihat Nicolla Machiavelli (1991). *The Prince*, edisi terjemahan, *Sang Penguasa*, Gramedia. Jakarta.

<sup>91</sup> Dr. Purwadi M, Hum, *Babad Mataram*, Keris Pustaka, Yogyakarta, 2008.

<sup>92</sup> Bisa dilihat dalam *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta* (1976/1977). Depdikbud, Jakarta

berdirinya Ngayogyakarta Hadiningrat tidak lepas dari keberadaan kerajaan-kerajaan yang telah ada sebelumnya di tanah Jawa, terutama kerajaan Pajang dan kerajaan Mataram (Islam).

Sejarah berdirinya Yogyakarta yang lebih jauh dimulai dari Kerajaan Pajang yang dipimpin oleh Sultan Hadiwijaya (Hadiwojoyo), yang masa mudanya terkenal dengan sebutan Jaka Tingkir.<sup>93</sup> Atas bantuan dari Ki Ageng Pemanahan dan putera kandungnya yang bernama Bagus Sutowijoyo alias Ngabehi Loring Pasar, dalam pertempuran melawan seorang Adipati dari Jipang yang bernama Arya Penangsang, Sultan Hadiwijaya menang. Karena telah berjasa besar terhadap eksistensi kerajaan Pajang, Kyai Agung Pemanahan mendapat hadiah daerah Mataram dari Sultan Hadiwijoyo.<sup>94</sup> Dengan Kota Gede sebagai daerah pusatnya, Mataram tergolong daerah yang sangat makmur dan ramai dalam aktivitas perdagangannya.<sup>95</sup>

Setelah Kyai Agung Pemanahan wafat, kekuasaan Mataram beralih ke putranya, Bagus Sutowijoyo. Dengan memanfaatkan kelemahan yang dimiliki Sultan Pajang, Bagus Sutowijoyo menjalankan strategi licik untuk mengikis kekuatan Pajang dari dalam sehingga terjadilah perang antara Mataram dan Pajang yang kemudian dimenangkan Mataram. Setelah mengalahkan kerajaan Pajang, maka kerajaan Mataram menjadi semakin luas meliputi daerah Mataram, Kedu, dan Banyumas.<sup>96</sup> Bagus Sutowijoyo kemudian mengangkat dirinya sebagai Raja pertama Mataram dengan gelar Senopati ing Alogo Sayidin Panotogomo. Karena kerajaan Pajang adalah kerajaan Gabungan, maka hampir semua waktu

---

<sup>93</sup> Bentuk Kerajaan Pajang dapat disebut sebagai Kerajaan Gabungan, bentuk kerajaan dalam kategori ini mencakup suatu kerajaan yang bukan baru sepenuhnya tetapi suatu penggabungan baru pada kerajaan lama, sehingga seluruh wilayahnya yang ada dapat disebut gabungan. Kesulitan yang sering timbul dalam bentuk kerajaan ini adalah ketidakpuasan rakyat salah satu kerajaan yang lama, tetapi tidak menjadi raja dalam kerajaan yang baru. Lihat dalam *ibid.*

<sup>94</sup> Lihat dalam Dr. Purwadi M, Hum, *Babad Mataram*, Keris Pustaka, Yogyakarta, 2008.

<sup>95</sup> Mataram disebut Bumi Menataok, yang masih berupa hutan belantara. Sementara itu, Bagus Sutawijaya diambil menjadi anak angkat Sultan Pajang. Dibawah Ki Ageng Pemanahan, Bumi Menataok kemudian dibangun menjadi sebuah “tanah perdikan”. Seiring dengan surutnya kekuatan kerajaan Pajang, Bagus Sutawijaya kemudian mendirikan Kerajaan Mataram di atas Bumi Mentaok dan mengangkat diri sebagai Raja dengan gelar Panembahan Senopati. Dari pekawinannya dengan Retno Dumilah, putri Adipati Madiun, beliau dikaruniai beberapa orang putera.

<sup>96</sup> *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta (1976/1977)*. Depdikbud, Jakarta

Sutowijoyo dalam memimpin Mataram tersita untuk meredam pemberontakan.<sup>97</sup> Mataram adalah kerajaan baru yang direbut dengan kekuatan senjata dan kemampuan dari Sutowijoyo.<sup>98</sup>

Pada tahun 1601, Sutowijoyo meninggal, kerajaan Mataram untuk berikutnya dipegang oleh putranya, Sultan Anyokrowati. Sultan Anyokrowati adalah penguasa generasi kedua Mataram. Di masa pemerintahan inilah Belanda mulai masuk ke Indonesia yang menyebabkan pemerintahannya mengalami ancaman eksistensi.<sup>99</sup> Sultan Anyokrowati meninggal dunia pada tahun 1613 dan dimakamkan di desa Krapyak Kedu. Sepeninggal Sultan Anyokrowati, kedudukannya digantikan oleh Sultan Agung Anyokrokusumo.

Dibawah kekuasaan Sultan Agung, Mataram berusaha menyatukan nusantara. Beberapa upaya untuk menyatukan Nusantara dilakukan oleh Sultan Agung seperti berusaha menaklukkan kerajaan di seluruh pulau Jawa, Madura, dan Bali, tak terkecuali mencoba merebut Batavia yang telah dikuasai Belanda. Sultan Agung wafat pada tahun 1645, posisi penguasa Mataram kemudian digantikan oleh putranya, Amangkurat I.<sup>100</sup>

Dibawah Amangkurat I, Mataram menghadapi banyak sekali pemberontakan. Pemberontakan terjadi diantaranya dilakukan oleh Pangeran Puger, adik dari Amangkurat I sendiri. Amangkurat I meninggal di Tegal, dalam perjalanan ke Batavia setelah terdesak pasukan Trunojoyo, seorang pangeran dari Madura yang juga memberontak Mataram.<sup>101</sup>

Berikutnya, kedudukan Amangkurat I digantikan oleh putranya, Adipati Anom, dengan gelar Amangkurat II. Dibawah kekuasaan Amangkurat II, Mataram terlibat kerjasama dengan Belanda untuk mengalahkan Trunowijoyo. Sekalipun Trunojoyo akhirnya dapat dikalahkan, akan tetapi kerjasamanya dengan

---

<sup>97</sup> Masa kepemimpinan Sutowijoyo selalu dihiasi peperangan. Ini disebabkan oleh karena banyak kerajaan yang dulunya berada dibawah kekuasaan Pajang sebagai kerajaan gabungan, akhirnya menentang kekuasaan Mataram. Lihat dalam *Ibid*

<sup>98</sup> Dalam bentuk kerajaan yang baru sama sekali, dan rajanyapun baru, besar kecilnya kesulitan yang dihadapinya tergantung pada mampu tidaknya raja itu memerintah. Lihat Nicolla Machiavelli (1991). *The Prince*, edisi terjemahan, *Sang Penguasa*, Gramedia. Jakarta.

<sup>99</sup> *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta* (1976/1977). Depdikbud, Jakarta

<sup>100</sup> Berbeda dengan orangtuanya, Sultan Agung, kinerja Amangkurat I sangat lemah, sehingga memunculkan pemberontakan yang lebih kuat. Tak hanya dari luar, pemberontakan datang pula dari pihak internal kerajaan, yaitu putra mahkotanya sendiri, Adipati Anom. Lihat dalam *ibid*

<sup>101</sup> *ibid*

pihak Belanda telah merugikan pihak Mataram sendiri. Setelah merasa dirugikan, Amangkurat II bekerjasama dengan pasukan Untung Suropati yang anti Belanda. Pada tahun 1703 Amangkurat II wafat, kedudukannya sebagai raja digantikan oleh Amangkurat III atau Sunan Mas. Atas sikapnya yang keras terhadap Belanda, Amangkurat III menghadapi perlawanan Pangeran Puger, yang tidak lain adalah adik dari kakeknya, Amangkurat I. Setelah bekerjasama dengan Belanda, Pangeran Puger dapat mengalahkan Amangkurat III hingga kemudian menjadi Raja Mataram dengan gelar Paku Buwono I.<sup>102</sup> Pangeran Puger inilah yang pertama kali memakai gelar Paku Buwono, gelar yang dipakai oleh raja dari Kasunanan Surakarta sekarang ini yang merupakan orang-orang dari garis keturunannya.<sup>103</sup>

Pada tahun 1714 Paku Buwono I meninggal dunia. Posisinya sebagai penguasa Mataram kemudian digantikan oleh Pangeran Prabu, dengan gelar Sunan Prabu, atau Amangkurat IV.<sup>104</sup> Sunan Prabu seharusnya bergelar Pakubuwono II. Bisa jadi tujuan Sunan Prabu memilih gelar Amangkurat IV agar tidak dicap sebagai pewaris tahta dari keturunan pemberontak, Pangeran Puger, sehingga juga dapat menyatukan para pendukung Amangkurat III agar dapat mendukung pemerintahannya.<sup>105</sup>

Pada tahun 1727 Sunan Prabu meninggal dunia, posisinya kemudian digantikan oleh putranya yang bergelar Paku Buwono II.<sup>106</sup> Pada Masa

---

<sup>102</sup> Setelah kalah Amangkurat III bergabung dengan Pasukan Untung Suropati. Usai pasukan Untung Suropati dikalahkan Belanda dan Gugur, Sunan Mas menyerahkan diri ke pasukan Belanda di Batavia. Pada tahun 1708, Sunan Mas kemudian diasingkan ke Sri Lanka.

<sup>103</sup> Lebih lengkapnya tentang hal ini bisa lihat di Houben, Vincent J.H.(2002). *Keraton dan Kompeni*. Benteng. Yogyakarta. Dibawah kekuasaan Paku Buwono I, Mataram tetap diselimuti peperangan yang tak kunjung henti. Bermaksud mengadakan konsolidasi kerajaan agar lebih kuat, tetapi yang dituai adalah perang menghadapi Suroboyo dan Mampang. Perang tersebut terjadi setelah bupati Suroboyo, seorang yang dibenci dan ditakuti Belanda, dibunuh oleh Belanda akan tetapi yang dituduh membunuhnya adalah pihak Mataram.

<sup>104</sup> Sunan Mas tidak diakui sebagai Amangkurat III.

<sup>105</sup> Dalam peralihan kekuasaan dari Paku Buwono I ke Sunan Prabu itu, Belanda ikut campur yang kemudian memunculkan ketidakpuasan kaum aristokrat (bangsawan) di Kartosuro. Para bangsawan kemudian bergabung dengan anak cucu Untung Suropati di dataran tinggi Malang dan sekitarnya di Jawa Timur, untuk mengadakan perlawanan dengan Belanda pada tahun 1712. Perlawanan tersebut gagal, para bangsawan tersebut banyak yang diasingkan Belanda ke Srilangka, tempat dimana Sunan Mas dibuang.

<sup>106</sup> Awalnya pemberontakan tersebut terjadi Batavia, akan tetapi kemudian merambah ke seluruh Jawa Tengah. Setelah pemberontakan sampai di Kartosuro, pemberontakan orang Cina di dukung oleh rakyat setempat. Benteng Belanda di Kartosuro yang menjadi Ibukota Mataram tersebut di hancurkan oleh pemberontak Cina dan rakyat setempat. Awalnya Paku Buwono II itu mendukung, akan tetapi setelah pemberontakan itu semakin memanas, dirinya ragu dan kemudian

pemerintahan Paku Buwono II ini, timbul pemberontakan besar-besaran orang Cina terhadap kekuasaan Belanda. Karena Paku Buwono II pada akhirnya juga dianggap memihak Belanda, maka Mataram juga diberontak, Ibukotanya berhasil dikuasai pemberontak sehingga Paku Buwono II melarikan diri ke Ponorogo. Pada tahun 1742, penguasa Madura yang bernama Cakraningrat bekerjasama dengan Belanda untuk membebaskan Ibukota Mataram yang dikuasai pemberontak dengan harapan dapat menjadi penguasa pesisir Jawa Timur, meliputi Tuban, Gresik dan sebagainya. Dengan didukung oleh pasukan oleh pasukan Cakraningrat dan Belanda, kekuasaan Paku Buwono II di Mataram terselamatkan dengan sejumlah perjanjian yang dikeluarkan Belanda pada tahun 1743. Dalam perjanjian ini, Belanda memperoleh hak untuk mengangkat pegawai-pegawai pemerintah dan bupati-bupati, selain itu, Mataram harus menyerahkan daerah-daerah pantainya seperti Semarang, Jepara, Rembang, Surabaya, Ujung Timur Jawa dan juga sisa Madura.<sup>107</sup>

Pada tahun 1755, melalui perundingan yang disebut Perjanjian Giyanti, Raja Mataram menyerahkan seluruh kerajaannya kepada Belanda. Mulai saat itu, Belanda menjadi tuan tanah di Mataram. Pada saat itu pula Mataram di bagi menjadi dua buah kerajaan, yaitu Kerajaan Surakarta Hadiningrat dan Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.<sup>108</sup>

#### 4.2 Perubahan Sistem Pemerintahan

Telah sekian lama pemerintahan Ngayogyakarta Hadiningrat berjalan, di mulai dari pemerintahan kerajaan dibawah kepemimpinan Sultan Hamengkubuwono I, hingga kini kemudian telah berada dibawah kekuasaan Sultan HB X. Pada tanggal 18 Maret 1940, Sri Sultan Hamengkubuwono IX yang bernama asli Dorodjatun, ayah dari Sultan HB X, naik tahta menjadi Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat dengan gelar "Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun

---

mengeluarkan kebijakan untuk melarang adanya pemberontakan itu. Dampak dari kebijakan Paku Buwono itu, para pemberontak mengangkat raja baru, yaitu Mas Garendi, yang sering disebut Sunan Kuning.

<sup>107</sup> *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta* (1976/1977). Depdikbud, Jakarta

<sup>108</sup> Pangeran Mangkubumi terlahir dengan nama Raden Mas Sujono yang merupakan adik Susuhunan Mataram Paku Buwono II di Surakarta. Pada tahun 1746 ia memberontak karena Paku Buwono II mengingkari janji memberikan daerah Sukawati (sekarang Sragen) atas kemenangan Mangkubumi melawan Raden Mas Said.

<sup>108</sup> *Ibid*

Kanjeng Sultan Hamengkubuwono Senopati Ing Alogo Ngabdurrakhman Sayidin Panotogomo Kholifatullah Inggang Kaping Songo".<sup>109</sup> Arti dari gelar ini ialah bahwa Sultanlah penguasa yang sah dunia yang fana ini, mempunyai kekuasaan untuk menentukan perdamaian atau peperangan, panglima tertinggi angkatan perang pada saat terjadi peperangan, serta penata agama yang pemurah sebagai pengganti Muhammad Rasul Allah.<sup>110</sup>

Mulai dibawah kepemimpinan Sri Sultan HB IX inilah, Ngayogyakarta Hadiningrat telah banyak mengalami perubahan.<sup>111</sup> Di bawah kepemimpinan Sri Sultan HB IX, negeri Ngayogyakarta Hadiningrat setidaknya telah dibawa kearah dua perubahan besar, pertama, demokratisasi di dalam pemerintahan monarki. Kedua, perubahan dari pemerintahan swapraja menjadi daerah istimewa.

#### **4.2.1. Demokratisasi Dalam Pemerintahan Monarki**

Sri Sultan Hamengkubuwono IX adalah tokoh yang mempunyai peran besar dalam perubahan DIY. Berbeda dengan ayahandanya, Sultan Hamengkubuwono VIII yang terlihat sebagai Sultan yang senang pesta mewah dan suka menghambur-hamburkan uang,<sup>112</sup> Sultan HB IX justru sangat dikenal sebagai seorang negarawan yang sederhana, arif dan bijaksana. Saat Sri Sultan HB IX berkuasa, beliau melakukan perubahan yang besar dalam sistem pemerintahan Ngayogyakarta Hadiningrat dari Monarki kearah demokratisasi substansial.<sup>113</sup>

Sebagai seorang raja, Sultan adalah puncak dari struktur masyarakat tertinggi yang ada di Ngayogyakarta Hadiningrat. Sebagaimana yang biasa terjadi dalam sistem pemerintahan monarki, struktur masyarakat dibawah Sultan juga

---

<sup>109</sup> Lahir di Sompilan Ngasem, Yogyakarta, adalah putera Sri Sultan Hamengkubuwono VIII dan Raden Ajeng Kustilah. Hidup pada tahun 12 April 1912 – Oktober 1988. Dikenal berpendidikan Barat tetapi tidak melupakan asal-usul Jawanya.

<sup>110</sup> Selo Sumardjan (1981). *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

<sup>111</sup> Dorodjatun menuntut ilmu di HIS Yogyakarta, untuk kemudian melanjutkan kuliah di MULO Semarang dan AMS di Bandung. Pada tahun 1930 beliau melanjutkan kuliah di University Of Leiden di Belanda.

<sup>112</sup> Hal ini sebagaimana terlihat dalam gambar-gambar perjamuan makan Sultan HB VIII yang dilakukan secara mewah dan menunjukkan selera dirinya yang tinggi.

<sup>113</sup> Sultan HB IX yang memiliki nama asli Dorodjatun ini bukan putera dari Garwo Padmi (Permaisuri) tapi putera dari Garwo Ampilan (selir). Di usianya yang begitu muda Dorodjatun melihat ibunya separuh terusir dari Istana, dan tinggal di luar lingkungan Istana. Kejadian ini sangat membekas dihatinya.

masih bersifat feodal.<sup>114</sup> Lingkungan yang terdekat dengan Sultan adalah kraton, yakni lingkaran pertama atau lingkaran dalam dari kerajaan. Ini mencakup istana kediaman Sultan, yang ditempatinya bersama keluarganya. Dalam lingkungan ini, terdapat juga kantor-kantor para pangeran dan kaum bangsawan. Mereka merupakan saluran utama yang meneruskan perintah Sultan kepada kelas priyayi. Mereka juga berfungsi sebagai saluran komunikasi dalam menyerap aspirasi masyarakat atau pihak luar yang disampaikan kepada Sultan.

Letak kraton berada di dalam ibukota, atau nagara. Dalam bahasa Jawa, nama nagara biasa digunakan untuk menyebut nama Ibukota atau kerajaan. Ibukota merupakan tempat tinggal priyayi tinggi (pejabat tinggi), yang tunduk kepada Patih. Seorang Patih bertanggung jawab penuh atas berjalannya roda pemerintahan kerajaan menyangkut hal-hal diluar kraton, tetapi tetap dibawah otoritas Sultan.<sup>115</sup>

Diluar ibukota, disebut wilayah naragung atau nagara agung (ibukota yang besar). Diluar Ibukota yang disebut juga sebagai daerah luar ini adalah daerah yang mempunyai kewajiban tertentu kepada Sultan. Daerah ini dibagi dalam beberapa lungguh, petak tanah dan penduduknya. Seorang pangeran atau terkadang priyayi tingkat tinggi yang disebut patuh, diberi hak untuk menarik pajak in natura atas nama Sultan di daerah ini. Seorang patuh tidak bertempat tinggal dalam lungguhnya, tetapi diwajibkan tinggal dalam nagara, dengan pengawasan ketat dari Sultan. Tiap patuh bekerja dengan dibantu oleh para bekel, yang mempunyai tanggung jawab menarik pajak di daerah yang menjadi tanggung jawabnya (kebekelan). Naragung di bagi menjadi sejumlah kabupaten yang diperintah oleh bupati-polisi, yaitu seorang bupati yang bertindak juga sebagai

---

<sup>114</sup> Sebagaimana yang biasanya terjadi dalam masyarakat Feodal, hal ini terjadi di Ngayogyakarta Hadiningrat saat itu, Sultan menciptakan dana bantuan berupa tanah sebagai bentuk dari kemuliaannya, dimana rakyat menjadi pengikutnya atau pelayannya. Pengikut itu bukan hanya dipekerjakan di bidang pertanian atau istana, tetapi khususnya dibidang militer yang sangat dibutuhkan. Para petani membutuhkan proteksi dalam menjalankan usahanya, dimana para tuan tanah wajib menjaga dan memberi kontribusi terhadap mereka selayaknya, namun semua ini hanya bersifat untuk kepentingannya secara pribadi. Feodalisme adalah perorangan, pribadi dan non-politik. Siapapun bisa dibayar untuk perang, mencetak uang, dan menegakkan keadilan. Disini masyarakat hanya membayar hak feodal, bukan tax; mereka memiliki ksatria service sebagai pengganti kedudukan militer, mereka hadir dalam pengadilan sebagai pengganti dari pembuatan parlemen, dan mereka hanyalah budak bukan warganegara.

<sup>115</sup> Selo Sumardjan (1981). *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

polisi. Tugas utama seorang bupati-polisi adalah melaksanakan hukum serta ketertiban, bukan untuk memajukan kesejahteraan penduduk. Bupati tidak punya wakil didaerahnya, oleh karena itu bersandar kepada kerjasama sukarela dari para bekel untuk melaksanakan pekerjaannya. Dalam struktur pemerintahan, sebenarnya para bupati-polisi tidak mempunyai garis instruksi dengan para bekelnnya, tetapi karena biasanya para bupati-polisi diangkat dari kalangan elit-aristokrasi, maka mereka bisa menggunakan superioritas kelas sosialnya agar perintahnya dilaksanakan oleh para bekel.<sup>116</sup>

Dengan berkuasanya Sri Sultan HB IX, sistem pemerintahan seperti itu dirubahnya. Keberadaan patih dihapus, yang kemudian peran patih diambil langsung oleh beliau, sehingga komunikasi Sultan dengan warganya bisa lebih mudah dan langsung. Tak jarang para warga masyarakat biasa juga di undang langsung oleh Sultan untuk menemuinya. Tak hanya itu, acara ritus-ritus penting dan rumit dengan memakan biaya besar juga mulai dibuat sederhana.<sup>117</sup> Saat Sultan HB IX berkuasa, yang pasti struktur kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat banyak sekali mengalami perubahan. Dibawah kekuasaan Sultan HB IX, Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sebagai Nagari dan Bumi Merdhika yang memiliki kedaulatan penuh sebagai pemerintahan yang berbentuk Monarkhi Absolut diubah secara bertahap menjadi aristokratis-demokratis yang lebih partisipatif.

Sekalipun sebagai seorang raja, tapi pola pikir Sultan HB IX cenderung demokratis, hal ini bisa dilihat dari sisi historis berdirinya lembaga legislatif di DIY. Dibawah kepemimpinannya, Sri Sultan HB IX juga membuat badan legislative informal yang anggotanya ditentukan melalui mekanisme pemilihan.<sup>118</sup> Dalam upaya bisa lebih mendengar aspirasi rakyat, Sultan HB IX bentuk pula sebuah lembaga perwakilan yang keanggotaannya berasal dari perwakilan masyarakat. Sri Sultan HB IX mendirikan lembaga penyerap aspirasi masyarakat dari level kelurahan (daerah swatantra tingkat III), kota/ kabupaten (daerah

---

<sup>116</sup> *Ibid*

<sup>117</sup> *Ibid*

<sup>118</sup> Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan lembaga legislative yang berfungsi untuk menyerap aspirasi rakyat di Ngayogyakarta Hadiningrat telah muncul sejak Ngayogyakarta Hadiningrat belum bergabung kedalam NKRI. Tidak benar jika dikatakan bahwa upaya demokratisasi Yogyakarta adalah inisiatif dari Republik Indonesia.

swatantra tingkat II), dan Provinsi (daerah swatantra tingkat I) agar kehidupan politik, sosial, dan budaya tidak saling mematikan tapi justru saling terjaga secara harmonis. Dengan demikian keberadaan lembaga perwakilan rakyat yang ada di DIY muncul atas inisiatif Sultan HB IX, bukan karena dimunculkan atas inisiatif pemerintah pusat Republik Indonesia setelah Ngayogyakarta Hadiningrat bergabung dengan NKRI.<sup>119</sup>

Langkah Sri Sultan yang telah merubah sistem pemerintahan Ngayogyakarta Hadiningrat menjadikan dirinya sebagai aktor atau elit utama dalam perubahan sistem pemerintahan tersebut. Dibawah kekuasaan beliaulah terjadi perubahan pola perilaku, hubungan sosial, lembaga, dan struktur sosial dalam negeri Ngayogyakarta Hadiningrat.<sup>120</sup> Dalam perubahan sistem pemerintahan di Ngayogyakarta Hadiningrat, keberadaan agen kolektif yang ada gerakannya tidak terlihat, kecuali hanya mengikuti Sri Sultan HB IX sebagai aktor individual. Dalam posisi yang ada di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, agen kolektif berada dalam lapisan yang lebih rendah dari lapisan yang tertinggi, Sultan, sebagai elit yang memerintah (governing elit).<sup>121</sup>

Pada dasarnya, Sultan HB IX adalah orang yang sangat menjunjung tinggi nilai budaya lokal yang telah berlangsung lama dari nenek moyang, hal ini terlihat dari ungkapan filosofis beliau ketika baru saja dinobatkan menjadi raja yang menyatakan "Saya memang berpendidikan barat tapi pertama-tama saya tetap orang Jawa". Sultan HB IX mengeluarkan kebijakan untuk melakukan perubahan sosial pemerintahan semata-mata karena tatanan sosial pemerintahan yang lama dianggap tidak layak lagi dipertahankan. Hal ini terkait dengan otoritas karismatik yang dimiliki oleh Sultan HB IX sendiri, dimana dalam otoritas karismatik murni

---

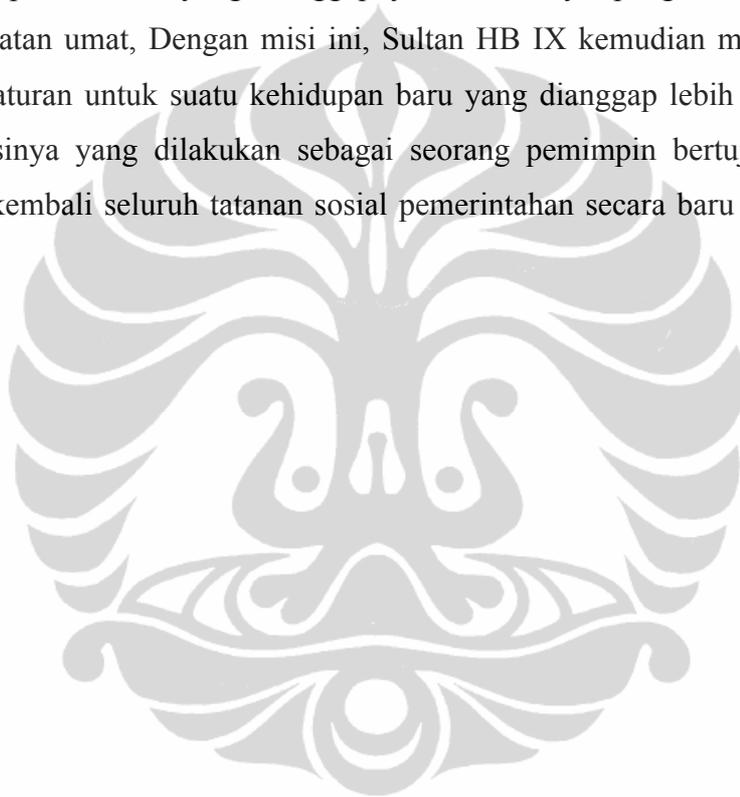
<sup>119</sup> Dalam pemerintah pusat Republik Indonesia sendiri, DPR RI sebagai sebuah lembaga parlemen pusat muncul atas inisiatif pemerintahan Belanda. Keberadaan DPR RI memang telah ada sejak zaman pemerintahan kolonial Belanda, dimana pada saat-saat itu terdapat lembaga yang difungsikan seperti parlemen yang dibentuk oleh Penjajah Belanda dengan nama Volksraad, setelah Volksraad dibubarkan oleh Jepang, pada tanggal 29 Agustus 1945 dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai penerus Volksraad oleh Presiden Soekarno di Gedung Kesenian, Pasar Baru Jakarta. KNIP inilah yang kemudian baru disebut sebagai bentuk awal dari DPR RI

<sup>120</sup> Farley (1990:626) dalam Piotr Sztompka (2007). *Sosiologi Perubahan Sosial*. Prenada. Jakarta. Hal 5

<sup>121</sup> Memakai pendekatan perubahan sosial Farley (1990:626).

salah satunya dicirikan dari hal misi sang pemimpin. Dalam konteks ini yang dimaksud adalah misi Sri Sultan HB IX sebagai seorang raja.

Sebagai raja yang bergelar “Panotogomo” (Penata Agama), misi yang diterima Sultan HB IX ini berasal dari wahyu Allah dan bersifat “radikal”, destruktif (terhadap tatanan lama), serta inovatif. Dalam konteks ini, Sultan HB IX sebagai raja memberitakan sebuah amanat baru yang berasal dari wahyu Allah yang ada dalam Al Quran dan Al Hadits mengenai keselamatan, yang menyerang tatanan sosial politik lama yang dianggapnya telah menyimpang dari kebenaran dan kemaslahatan umat, Dengan misi ini, Sultan HB IX kemudian merumuskan peraturan-peraturan untuk suatu kehidupan baru yang dianggap lebih baik. Pada dasarnya, misinya yang dilakukan sebagai seorang pemimpin bertujuan untuk membangun kembali seluruh tatanan sosial pemerintahan secara baru yang lebih baik.



**Tabel 4.1**  
**Perubahan Bentuk Pemerintahan DIY Dibawah Sultan HB IX**

<b>Bentuk</b>	<b>Monarki</b>	<b>Demokrasi</b>
Sistem Pemerintahan	Sultan HB IX Penguasa Tunggal, komunikasi melalui bangsawan dan Patih	Dibuat lembaga penyerap aspirasi rakyat. Keberadaan Patih dihapus
Agama	Dalam sejarahnya, keberadaan Sultan berpengaruh besar dalam perkembangan Islam.	Setiap masyarakat DIY memiliki kebebasan untuk memeluk dan mengekspresikan agamanya masing-masing. Agama ada dalam wilayah privat
Strategi Pembangunan	Terfokus pada kebijakan Sultan	Secara umum menggunakan pendekatan teori modernisasi dengan prinsip rasionalisasi dan liberalisasi
Sistem ekonomi	Sesuai keinginan Sultan, biasanya feodalisme.	Memberi ruang pasar melalui peningkatan perdagangan
Sumber Legitimasi kekuasaan Sultan	Oligarki, aristokrasi, pemberian kehormatan.	Tahta untuk rakyat, sesuai aspirasi rakyat
Hubungan pemerintah dengan masyarakat DIY	Kebijakan Sultan berpengaruh besar dalam berjalannya pemerintahan. Masyarakat adalah pelaksana dari perintah Sultan.	Pemerintah berfungsi sebagai mediator dan fasilitator berbagai kepentingan masyarakatnya.

#### **4.2.2 Dari Swapraja Menjadi Daerah Istimewa**

Sebelum Indonesia berdiri, kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat pada dasarnya adalah negeri swapraja (pemerintahan sendiri) yang merdeka. Kemerdekaan Yogyakarta sangat diakui oleh negara-negara di Eropa, terutama oleh Kerajaan Belanda dan Inggris. Hal ini dapat terlihat Proklamasi

Kemerdekaan Indonesia yang dinyatakan oleh bangsa Indonesia pada 17 Agustus 1945, ternyata tuntutan kemerdekaan politik Republik Indonesia hanya diakui secara *de jure* meliputi wilayah bekas kekuasaan Belanda. Disebutkan bahwa diluar bekas kekuasaan Belanda, tidak berhak diakui masuk dalam wilayah Republik Indonesia. Wilayah-wilayah yang dimaksud seperti keempat kerajaan yang ada di Solo dan Yogya yang disebut *Voorstenlanden*, atau daerah yang dipertuan oleh Sunan Solo, Mangkunegoro, Sultan Yogya serta Paku Alam

...berdasarkan fakta sejarah, dulunya adalah dua kerajaan yaitu Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman yang memiliki pemerintahan sendiri dan pada waktu itu diakui independensinya baik oleh Belanda maupun Inggris...<sup>122</sup>

Selain merupakan negeri yang merdeka, keberadaan Ngayogyakarta Hadiningrat juga sangat dihormati oleh pihak Belanda, hal ini dapat dilihat saat RI dijajah oleh Belanda, Gubernur Jenderal Belanda yang ditempatkan di RI kedudukannya dibawah Sri Sultan Hamengkubuwono. Sampai saat ini, penghormatan negeri Belanda, bahkan negara Eropa yang lainnya kepada Kasultanan Yogyakarta masih dapat dirasakan ketika ada duta besar baru yang diutus oleh pemerintah negara di Eropa, begitu datang ke Indonesia maka mereka mengutamakan datang ke DIY untuk bertemu Sri Sultan Hamengkubuwono sebelum bertemu yang lainnya.<sup>123</sup>

Ngayogyakarta Hadiningrat bergabung ke dalam Republik Indonesia melalui proses integrasi. Hanya karena kearifan Sri Sultan Hamengkubuwono IX lah Ngayogyakarta Hadiningrat kemudian memilih menyatukan dirinya dengan NKRI. Sebab dari sisi politis, Ngayogyakarta Hadiningrat sebenarnya merupakan daerah yang merdeka dan bisa saja mendirikan Negara sendiri saat Republik Indonesia baru diproklamasikan kemerdekaannya oleh Soekarno-Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945, hanya saja ini tidak dilakukan oleh Sultan HB IX dan Pakualam VIII. Jika tidak dilandasai rasa yang kuat untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, Sri Sultan HB IX dan Pakualam VIII bisa saja mengambil

---

<sup>122</sup> Prof. Dr. Sofyan Effendi Skh Bernas, Selasa 8 Januari 2008 Hal. 6.

<sup>123</sup> *ibid*

jalan lain untuk menjadikan Yogyakarta merdeka.<sup>124</sup>

...Yogyakarta sebagai kerajaan merupakan negara merdeka yang dianggap tidak pernah dijajah langsung oleh Belanda, walaupun ada beberapa Sri Sultan Hamengkubuwono yang terlihat tunduk pada Belanda, tapi DIY tetap dianggap oleh Belanda Sebagai kerajaan yang merdeka. Jika masyarakat Yogyakarta menginginkan berpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebenarnya bisa saja, cuma Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan masyarakat DIY telah menyatakan bahwa integrasi kedalam NKRI adalah final...<sup>125</sup>

Berbeda dengan Sunan Solo dan Mangkunegoro yang bimbang, bahkan hampir menolak untuk bergabung dengan Republik Indonesia, akan tetapi Sultan HB IX dan Paku Alam VIII justru mendukung berdirinya Republik Indonesia dan bergabung dengan Republik Indonesia.<sup>126</sup> Pilihan politik Sultan HB IX memiliki akar panjang yang melekat pada sejarah perjuangan rakyat Yogyakarta. Saat era pergolakan fisik menghadapi Belanda, penggabungan wilayah Ngayogyakarta Hadiningrat kedalam NKRI ini menjadi simbol bahwa Raja Jawa telah berdiri dibelakang Sukarno-Hatta.<sup>127</sup>

Hal inilah yang membedakan posisi Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman, berbeda dengan Kasunanan Solo dan Mangkunegaran. Dengan turut mendukung berdirinya NKRI, Ngayogyakarta Hadiningrat yang meliputi dua wilayah kerajaan yang awalnya “Gegulangmas” seperti Mancanegara

<sup>124</sup> Semasa pendudukan selama enam bulan oleh Belanda pada 1949, Belanda pernah coba untuk memujuk Sri Sultan untuk menjadi seorang raja dalam sebuah kerajaan diseluruh Jawa, tapi Sri Sultan HB IX menolak.

<sup>125</sup> Wawancara dengan KH. Muhaimin, tokoh masyarakat DIY yang aktif dalam diskursus keistimewaan DIY. Ketua Yayasan Indonesia Conference on Religion and Peace (ICRP) DIY.

<sup>126</sup> Saat sunan Solo dan Mangkunegoro menolak bergabung dengan Republik Indonesia, dengan alasan takut bila bergabung dengan Republik Indonesia, maka kerajaan-kerajaan akan ditiadakan, sebab pemerintahan Republik Indonesia yang dianggap akan berbentuk Sosialis itu menolak adanya bentuk feodalisme, saat itu juga rakyat Solo marah pada kedua raja ini hingga meledaklah Gerakan Swapraja untuk menuntut kedua raja ini menyerahkan hak istimewanya kedalam Republik Indonesia. Sejak saat itu Kasunanan Solo dan Mangkunegaran kehilangan wibawa dimata rakyatnya.

<sup>127</sup> Pada saat-saat seperti ini, tersirat kabar bahwa di Yogyakarta, para pembesar RI seperti Soekarno, Hatta dan lain-lain yang sesungguhnya miskin harta itu dibantu keuangannya oleh Sultan. Ibu Fatmawati dan Ibu Rahmi Hatta sering mendapat santunan dari Sultan Yogyakarta, bahkan ada cerita Sultan itu kalau memberi bantuan pada perjuangan Republik Indonesia tidak pernah ada hitungannya, ia raup semua (dengan menggunakan kedua tangan) keping-keping emas milik kas Kasultanan tanpa perlu menghitung kembali. Setelah kondisi RI iini mapan, Sultan sama sekali tidak menyinggung-nyinggung hal ini, beliau selalu diam.

Wetan dan Mancanegara Kulon kemudian ditetapkan sebagai daerah istimewa setingkat propinsi yang bersifat kerajaan, sedangkan Kasunanan Solo dan Mangkunegaran tidak. Sri Sultan HB IX dan Paku Alam VIII yang bertahta sebagai raja juga kemudian ditetapkan sebagai gubernur dan wakil gubernur yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, sementara Sunan Solo dan Mangkunegara tidak.

Sifat kepemimpinan Sultan HB IX sangat aspiratif, setelah diketahui sikap rakyat Yogyakarta banyak yang mendukung keberadaan Proklamasi RI, selanjutnya Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII langsung mengeluarkan dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945.<sup>128</sup> Isi dekrit ini yaitu ditegaskannya integrasi monarki Yogyakarta ke dalam Republik Indonesia.<sup>129</sup>

Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat menjatakan:

1. Bahwa Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja kami pegang seluruhnya.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung djawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

---

<sup>128</sup> Pada tanggal 1 September 1945, keanggotaan *Yogyakarta Kooti Hookookai* dirombak guna membentuk Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) Yogyakarta dan Badan Keamanan Rakyat (BKR). Setelah terbentuknya KNID dan BKR, Sultan HB IX mengadakan pembicaraan dengan Sri PA VIII dan Ki Hajar Dewantoro serta tokoh lainnya untuk membicarakan seputar kemerdekaan RI.

<sup>129</sup> Amanat Sultan terdapat pada Berita RI Tahun II No. 4-5 halaman 23 kolom 3. Disampaikan pada 5 September 2005, bertepatan dengan tanggal 28 Puasa Ehe 1876. Tentang hal ini bisa dilihat dalam Soedarisman Poerwokoesoemo (1984) *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, dan Koesnodiprodjo (1951) *Himpunan UU, Peraturan-peraturan, Penetapan Pemerintah RI 1945*. Djakarta: Penerbitan Baru

Dengan dekrit ini, secara politik negeri Ngayogyakarta Hadiningrat telah dibawa Sultan kearah perubahan dari negeri kerajaan yang merdeka, menjadi sebuah Daerah yang berada dibawah kekuasaan pemerintah Republik Indonesia. Dekrit dengan isi yang sama juga dikeluarkan oleh Sri Paduka PA VIII pada hari yang sama.<sup>130</sup>

Kami Paku Alam VIII Kepala Negeri Paku Alaman, Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat menjatakan:

1. Bahwa Negeri Paku Alaman jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Paku Alaman, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Paku Alaman mulai saat ini berada ditangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja Kami pegang seluruhnja.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Paku Alaman dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung djawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Karena keputusan integrasi ke dalam NKRI sejalan dengan aspirasi rakyat, maka proses pembuatan amanat tersebut tidak sampai memunculkan pro dan kontra, sebab, kebetulan antara Sultan Hamengku Buwono (HB) IX dan Paku Alam VIII telah mempunyai visi yang sama untuk menjadikan wilayah Ngayogyakarta Hadiningrat bukan lagi daerah swapraja, tetapi menjadi daerah istimewa.

Perubahan struktur pemerintahan DIY sendiri tidak terlihat melalui proses yang rumit dalam memfungsikan dirinya sebagai daerah istimewa, sebab kewenangan sebagai daerah istimewa yang dimiliki DIY, telah ditunjang pula oleh struktur kelembagaannya yang juga khas, yang merupakan hasil perubahan struksur sosial pemerintahan yang dilakukan oleh Sultan HB IX. Sejak bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), DIY telah memiliki

---

<sup>130</sup>Amanat Paku Alam terdapat pada Berita RI Tahun II No. 6 halaman 37 kolom 2. Lihat dalam *Ibid*

struktur pemerintahan yang paling kompak. DIY telah memiliki mekanisme pengelolaan politik yang jelas, mulai dari struktur dusun, kelurahan, rembuk desa, hingga struktur yang menjalankan fungsi khusus seperti jaga baya dan ulu-ulu. Seperti misalnya ketika didirikan DPRD sebagai lembaga legislatif di DIY, saat masih menjadi swapraja-pun telah ada lembaga seperti itu yang didirikan oleh Sultan HB IX yang berfungsi untuk melakukan penyerapan aspirasi masyarakat.

Kedua amanat yang disampaikan oleh Sultan HB IX dan Pakualam VIII tersebut dapat dipreskripsikan sebagai *novum* hukum yang menyatakan bahwa status Ngayogyakarta Hadiningrat telah berubah, bukan lagi menjadi sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah Swapraja, tetapi telah menjadi daerah istimewa di dalam wilayah teritorial NKRI.<sup>131</sup> Melalui amanat tersebut, telah dinyatakan juga bahwa daerah Kesultanan dan daerah Pakualaman merupakan Daerah Istimewa yang menjadi bagian dari Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, disebutkan bahwa daerah swapraja memperoleh jaminan kuat karena dapat menjelma menjadi Daerah Istimewa sebagai bagian dari NKRI. Hal ini sesuai dengan pasal 18 UUD 1945.<sup>132</sup>

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.<sup>133</sup>

Berikutnya, pada tanggal 30 Oktober 1945, Sri Sultan HB IX mengeluarkan amanat kedua yang menyatakan bahwa pelaksanaan Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta akan dilakukan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII, bersama-sama dengan Badan Pekerja Komite Nasional.<sup>134</sup>

...Supaja djalanja Pemerintahan dalam Daerah Kami berdua dapat selaras

---

<sup>131</sup> Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945, SHB IX dan Sri Paduka PA VIII menerima piagam pengangkatan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi DIY dari Presiden RI, Ir Soekarno. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. JIP, UGM

<sup>132</sup> Pasal 18 UUD 1945 ini sepertinya terpaksa diambil Sultan secara langsung sebagai dasar karena belum dibuat UU yang secara rinci mengatur keistimewaan pemerintahan DIY.

<sup>133</sup> Lihat UUD 1945 Amandemen, Sekjen DPR RI 2008.

<sup>134</sup> Lihat dalam Soedarisman Poerwokoesoemo (1984) Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

dengan dasar-dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, bahwa Badan Pekeraja tersebut adalah suatu Badan Legeslatif (Badan Pembikin Undang-undang) jang dapat dianggap sebagai wakil rakjat dalam Daerah Kami berdua untuk membikin undang-undang dan menentukan haluan djalanja Pemerintahan dalam Daerah Kami berdua jang sesuai dengan kehendak rakjat...

Tiga tahun berikutnya, pada tahun 1948, pemerintah RI membuat UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. UU ini berikutnya menjadi UU pokok yang menjadi dasar dibuatnya UU yang secara khusus mengatur tentang DIY. Landasan yuridis konstitusional Pemerintah DIY secara legal formal baru mulai terbentuk dengan dibuatnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.<sup>135</sup> UU Nomor 3 Tahun 1950 ini berisi tentang pembentukan DIY yang merupakan landasan Yuridis Konstitusional Pemerintah DIY, hanya terdiri dari 7 (tujuh) pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi. UU ini hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan Pemerintah Daerah Istimewa, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. Penegasan tentang Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa disebutkan dalam Pasal 1 ayat 1 dan 2 UU Nomor 3 Tahun 1950.<sup>136</sup>

- (1) Daerah jang meliputi daerah Kesultanan Jogjakarta dan daerah Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Jogjakarta.
- (2) Daerah Istimewa Jogjakarta adalah setingkat dengan Propinsi.

Dari isinya yang sangat singkat yang berjumlah hanya 7 (tujuh) pasal, sementara perihal otonomi khusus sesungguhnya sangatlah kompleks, telah memperlihatkan bahwa UU no 3 tahun 1950 tersebut hanya dibuat untuk sementara. UU ini belum dibuat secara rinci untuk mengatur tentang keistimewaan DIY.

Sekalipun telah disahkan, akan tetapi UU Nomor 3 tahun 1950 ini tidak langsung diberlakukan. Masih di tahun 1950, pemerintah pusat saat itu secara berturut-turut membuat UU baru seperti UU Nomor 15 dan UU Nomor 16 tahun

<sup>135</sup> Terdapat dalam Berita Negara Nomor 3 Tahun 1950. Lihat dalam Engkos Kosnadi, *Jogja Dalam Keistimewaan*, Pendapa Pers. Hal 61

<sup>136</sup> Kumpulan Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Koleksi Badan Perpustakaan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

1950. Melalui UU Nomor 15 dan UU Nomor 16 Tahun 1950, wilayah DIY kemudian dibagi kedalam Kabupaten-Kabupaten dan Kota yang berotonomi.<sup>137</sup> UU Nomor 3 Tahun 1950 yang menjadi landasan yuridis formal pemerintahan DIY pertama kali kemudian direvisi melalui UU Nomor 19 Tahun 1950, dengan adanya penambahan kewenangan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah direvisi menjadi UU Nomor 19 Tahun 1950, UU Nomor 3 Tahun 1950 baru mulai diberlakukan pada tanggal 15 Agustus 1950 dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 secara.<sup>138</sup> Dibuatnya UU Nomor 3, Nomor 15, dan Nomor 16 Tahun 1950 secara berturut-turut yang tidak langsung diberlakukan, tetapi baru diberlakukan setelah adanya revisi melalui UU No 19 Tahun 1950 memperlihatkan adanya prinsip kehati-hatian yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam pembuatan UU itu.

Kebijakan tentang status Yogyakarta diteruskan oleh Pemerintah Pusat dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah.<sup>139</sup> Dalam UU ini, Provinsi DIY diatur secara khusus di aturan peralihan. Dengan UU ini, susunan dan tata pemerintahan DIY praktis menjadi sama dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Satu-satunya perbedaan adalah Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, beberapa urusan Agraria dan beberapa pegawai Pemda yang merangkap menjadi *Abdi Dalem Keprajan*.

#### 4.2 Bentuk Pemerintahan DIY

Bentuk pemerintahan DIY sekarang ini tergolong unik, pasalnya, dalam beberapa sisi bentuk pemerintahan DIY dapat disebut non demokratis, dan dalam beberapa sisi juga bisa dilihat berbentuk demokratis, tergantung dari sisi mana melihatnya.<sup>140</sup> Setelah mengintegrasikan dirinya kedalam NKRI, keistimewaan

<sup>137</sup>Daerah ini meliputi Kabupaten Bantul yang beribukota di Bantul, Sleman beribukota di Sleman, Gunung kidul beribukota di Wonosari, Kulon Progo beribukota di Sentolo, Adikarto beribukota di Wates, serta Kota Besar Yogyakarta itu sendiri. UU Nomor 15 dan UU Nomor 16 Tahun 1950 ini baru diberlakukan melalui PP Nomor 32 Tahun 1950

<sup>138</sup> UU Nomor 19 Tahun 1950 terdapat dalam Berita Negara Nomor 48 Tahun 1950, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950. UU Nomor 15 Tahun 1950, UU Nomor 16 Tahun 1950, UU Nomor 32 Tahun 1950. Lihat dalam *Ibid*

<sup>139</sup> Terdapat dalam Lembaran Negara No 38 tahun 1974; TLN 3037.

<sup>140</sup> Seolah tidak begitu peduli dengan penyebutan istilah monarki atau demokrasi, bagi sebagian masyarakat DIY yang penting Yogyakarta mendapat predikat istimewa, terlepas dari bentuk keistimewaannya diatur seperti apa, dasar hukumnya bagaimana, mereka sepertinya dari

Yogyakarta salah satunya terlihat dari ditetapkannya Sultan HB IX menjadi Gubernur DIY setiap lima tahun sekali hingga seumur hidup. Sekalipun tidak ada produk hukum yang pasti sebagai dasar pengangkatan Sultan HB IX sebagai Gubernur DIY seumur hidup, akan tetapi atas jasa-jasa beliau terhadap berdirinya NKRI, pemerintah pusat dibawah kekuasaan Ir. Soekarno, Soeharto, hingga Habibie bersama-sama dengan DPRD dan rakyat DIY telah menetapkan Sultan HB IX sebagai Gubernur DIY selama lima tahun sekali, hingga seumur hidup. Mungkin hal ini pula lah yang menjadikan Soeharto menginginkan dirinya ditetapkan sebagai Presiden RI setiap lima tahun sekali hingga seumur hidup, sebab dirinya telah dianggap berjasa besar terhadap berdirinya NKRI.<sup>141</sup>

Setelah menjadi bagian NKRI dengan predikat daerah istimewa, dengan dipimpin oleh Sultan HB IX dan Pakualam VIII dari tahun 1945 hingga tahun 1998, bentuk pemerintahan DIY adalah non demokratis. Demikian juga paa tahun 1998 hingga tahun 2003 ketika kursi gubernur telah beralih ketangan Sultan HB X, pemerintahan DIY masih berbentuk non demokratis. Sebab, sekalipun di DIY telah ada lembaga Legislative dan Yudikatif, akan tetapi selain sebagai seorang raja, Sultan HB IX dan Pakualam VIII juga ditetapkan pula sebagai Gubernur dan Wakil Guberur DIY selama lima tahun sekali selama seumur hidup. Sultan HB IX dan Pakualam VIII ditetapkan menjadi gubernur dan wakil gubernur atas dasar keinginan pemerintah pusat, DPRD DIY, serta rakyat DIY – bukan keinginan pribadi beliau- disamping memang UU yang berlaku saat itu memungkinkan untuk melakukan hal itu.<sup>142</sup> Proses pengangkatan Sultan HB IX dan Pakualam VIII sebagai gubernur dan wakil gubernur seperti itu berlaku pula pada tahun 1998, dimana saat itu Sultan HB X ditetapkan pula sebagai gubernur DIY periode 1998 hingga tahun 2003.

---

dulu tidak menghiraukan, baru terlihat ”cemas” setelah Pakualam IX yang menjabat gubernur meninggal dunia.

<sup>141</sup> Selain kemungkinan merasa berjasa dalam membangun RI, Soeharto juga mungkin merasa sebagai orang yang berjasa dalam mengusir penjajah Belanda dari tanah RI dalam “Serangan Umum di Yogyakarta”. Lewat serangan umum di DIY yang berhasil meraih simpati dunia internasional sehingga Belanda dipaksa harus hengkang dari tanah Indonesia, elit yang memiliki inisiatif serangan itu adalah Sultan HB IX, dimana Soeharto yang dalam serangan itu menjadi eksekutor penyerangan.

<sup>142</sup> Saat pemerintahan pusat masih dikuasai rezim orde baru, Sri Sultan HB IX juga sempat menjadi Wakil Presiden RI atas keinginan Presiden RI, Soeharto yang merupakan penguasa penuh orde baru saat itu.

Seiring dengan keberadaan UU No 22 tahun 1999 tentang Sistem Pemerintahan Daerah, tahun 2003 adalah fase awal perubahan keistimewaan DIY dibawah Sultan HB X. Pasalnya, saat itulah pertama kali posisi gubernur DIY ditentukan lewat mekanisme pemilihan di DPRD DIY. Pada tahun ini, Sultan HB X terpilih secara aklamasi menjadi gubernur DIY, setelah Alfian Darmawan yang diusung menjadi calon gubernur dari PPP mengurungkan niatnya karena banyaknya desakan publik DIY yang menginginkan Sultan HB X tetap menjadi gubernur DIY. Dalam pemilihan wakil gubernur juga demikian, Pakualam IX terpilih menjadi wakil gubernur setelah melalui prosedur pemilihan sesuai dengan UU No 22 tahun 1999 dengan mengalahkan Angling kusumo, adiknya sendiri. Memasuki tahun 2003 inilah, bentuk pemerintahan DIY baru dapat dikatakan telah berbentuk demokratis, sebab disamping telah adanya lembaga kekuasaan legislatif dan yudikatif disana yang memungkinkan untuk menjalankan fungsinya dengan baik dan benar, kehidupan demokratis di DIY juga tergolong baik. Komunikasi politik yang berlangsung antara pihak legeslatif dengan Sri Sultan HB X sebagai eksekutif secara umum telah terlihat berjalan lancar.

...Sultan mempunyai keniatan baik untuk membangun DIY, kami-pun demikian, jadi kami bisa berjalan beriringan. Sultan juga sangat menghormati tugas legeslatif yang diantaranya adalah penganggaran, dan penyusunan undang-undang....<sup>143</sup>

Hubungan kerja yang terjalin antara lembaga eksekutif dan legislatif juga terlihat telah berjalan dengan semestinya secara proporsional. Sebagai penguasa eksekutif, Sultan HB X selalu berhubungan baik dengan pihak legislative sekalipun seringkali legislative bersikap kritis terhadap dirinya.

...Fungsi dewan (DPRD) itu kan pengawasan, penganggaran, regulasi, penyerapan aspirasi masyarakat. Sepertinya semua itu berjalan dengan baik. Pembahasan anggaranpun berjalan...<sup>144</sup>

Secara substantif, dalam proses dibuatnya UU yang mengatur tentang Keistimewaan DIY sebagai turunan dari UU No 32 tahun 2004, praktik demokrasi di DIY juga telah bersifat deliberatif, sebab UU keistimewaan yang belum jadi ini

<sup>143</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Dedi Suwandi SH. Anggota DPRD Fraksi Golkar. Ketua Pansus Tindak Lanjut Aspirasi Masyarakat DIY tentang Keistimewaan DIY Tahun 2008.

<sup>144</sup> *Ibid*

dalam proses yang panjang telah diuji terlebih dahulu dalam diskursus publik dalam ruang publik. Lamanya proses pembuatan UU keistimewaan DIY ini pada satu sisi merupakan suatu proses perolehan legitimasi melalui diskursivitas. Pasalnya, rakyat DIY dapat terlibat secara langsung dalam proses pembuatan UU tersebut. Masyarakat sipil DIY dapat berpartisipasi secara langsung dalam proses pembuatan UU keistimewaan ini melalui proses komunikasi dalam ruang publik.

Selain itu, keberadaan *Jumenengan* sebagai simbol demokrasi budaya Jawa hingga kini juga masih ada di DIY.<sup>145</sup> Disamping itu, dari sisi toleransi antar umat beragama, Sultan juga membebaskan rakyatnya dalam hal memeluk agama dan berkeyakinan. Sultan HB X adalah seorang pemimpin yang dikenal telah berhasil menanamkan nilai-nilai kebersamaan. Semua kelompok yang bertentangan secara ideologi, kepentingan, dan sebagainya, dapat hidup berdampingan dengan damai dalam satu daerah. Kebebasan untuk berserikat, berkumpul, atau berdiskursus dalam ruang publik tidak dilarang. Sebagai penerus dari Sri Sultan HB IX, Sri Sultan HB X terlihat sebagai figur yang menganut faham inklusif-transformatif, sebab seni tari, seni pedalangan, dan tradisi Jawa dikembangkannya. Sebagai seorang Muslim, Sultan HB X juga sangat bersikap toleran terhadap agama lain di luar Islam. Dari Yogyakarta-lah muncul forum toleransi antarumat beragama, Forum Persaudaraan antar-Umat Beriman (FPUB), yang ditopang oleh kalangan intelektual sejumlah perguruan tinggi di Yogyakarta. Forum itu kemudian

---

<sup>145</sup> Dari khasanah budaya Jawa sendiri, konon juga telah mengenal sistem pemerintahan demokratis secara substansial. Falsafah demokrasi Jawa ditengarai ada pada *Jumenengan* seperti misalnya yang terdapat dalam Serat Lambang Praja (Lihat Damarjati Supadjar, *Jumenengan Filsafat Demokrasi pada Budaya Lokal*. hal 116-120) dan juga Serat Wulung Reh (Lihat dalam Agung Webe (2007). *Javanese Wisdom, Berpikir dan Berjiwa Besar*. IC. Jakarta). Aspek lahiriyah demokrasi dalam budaya Jawa juga bisa dilihat seperti dalam jamasan kereta pusaka yang diikuti rangkaian acara perebutan air bekas jamasan kereta oleh para peserta upacara. Inti demokrasi adalah bagaimana tetap menangkap suara Tuhan tetapi tidak dari Tuhan, tetapi menangkap suara Tuhan dari balik suara rakyat. Dalam peribahasa Jawa, nilai demokrasi konon dikatakan dapat berupa *pertama*, demokrasi spiritual seperti agama atau keyakinan. *Kedua*, sikap yang andhap ashor atau rendah hati, grapyak (ramah) dan jujur. *Ketiga*, adanya kesabaran, kedisiplinan dan berhati-hati. *Keempat*, adanya sikap kerja keras dan rela berkorban, dll. Keberadaan demokrasi Jawa dikuatkan oleh Parsudi Suparlan yang sepakat dengan Ina M Slamet yang melihat demokrasi dalam masyarakat Jawa adalah demokrasi asli Indonesia (Parsudi Suparlan (1977), *Demokrasi Dalam Masyarakat Desa*, Jurnal Prisma edisi Februari 1977).

Bagi Ina M. Slamet, sistem politik yang berlaku dalam pedesaan Jawa adalah sebuah proses kontestasi antara sistem-sistem demokrasi dengan patriarkal, otokrasi, dan aristokrasi. Menurut pendapat Ina, sistem demokrasi yang ada pada pedesaan Jawa inilah yang disebut dengan demokrasi asli Indonesia. Dikatakan dengan demokrasi asli Indonesia mungkin keberadaannya yang secara substansi ada, tetapi berbeda dari konsep demokrasi modern. Lihat Ina M. Slamet (1963), *Pokok-Pokok Pembangunan Masyarakat Desa*, Bhratara, hal 43-60.

diadopsi dan dijadikan model oleh masyarakat di sejumlah kota di Indonesia. Keberadaan forum itu sangat bermanfaat untuk menjadi jembatan nyata toleransi dan penghargaan atas keberagaman antaragama, ras, dan golongan.

Masyarakat DIY juga meyakini bahwa Sultan adalah sosok seorang yang berkepribadian *andhap ashor* atau rendah hati, grapyak (ramah) dan jujur. Selain itu Sultan juga diyakini sebagai sosok seorang yang sabar, disiplin, berhati-hati, serta suka bekerja keras dan rela berkorban, dll. Sebagai seorang Raja, posisi Sultan kuat sekali sebagai seorang Gubernur yang memiliki wewenang eksekutor. Walaupun demikian Sultan tidak bersikap sewenang-wenang untuk memaksakan kebijakan yang beliau terapkan jika kebijakan tersebut ternyata berbeda dengan kesepakatan yang telah dicapai oleh anggota Dewan, hal ini terlihat dari sikapnya yang sabar dalam menunggu keputusan pemerintah pusat tentang UU keistimewaan DIY. Sultan HB X juga dikenal sebagai orang yang tidak terlihat berlaku semena-mena menjatuhkan sanksi kepada individu yang telah bersikap kritis dalam ruang publik politis di DIY. Hal ini terlihat saat banyak berbagai kelompok masyarakat dan mahasiswa yang secara bergelombang mengkritik kebijakan Sultan HB X, tetapi Sultan HB X tidak menghadapinya dengan sikap represif. Kondisi ini menunjukkan bahwa kehidupan demokrasi di DIY secara substansi memang telah ada sekalipun dengan berbagai keterbatasannya.

Berbeda jika menggunakan pendekatan demokrasi prosedural Huntington,<sup>146</sup> dimana dalam demokrasi mensyaratkan keberadaan kontes (pemilu) dan partisipasi, maka pemerintahan DIY dibawah Sultan HB X sejak 2003 sekalipun dapat dikatakan telah berbentuk demokratis, tetapi sangat minimalis.<sup>147</sup> Pada tahun 2003, sesuai UU No 22 tahun 1999, keberadaan Sultan HB X sekalipun sebagai seorang raja, tetap mau mengikuti pemilihan gubernur yang diselenggarakan oleh DPRD DIY, padahal rakyatnya menolak keberadaan UU dan menghendaki beliau ditetapkan sebagai gubernur seumur hidup seperti ayahnya. Hal ini telah memperlihatkan bahwa bentuk pemerintahan DIY telah

---

<sup>146</sup> Samuel P Huntington (1995). *Gelombang Demokrasi Ketiga*. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta

<sup>147</sup> Berbeda dengan bentuk pemerintahan DIY dibawah kepemimpinan Sultan HB IX. Secara prosedural, dibawah kepemimpinan Sultan HB IX DIY tidak dapat dikatakan berbentuk demokratis, sebab tidak mungkin ada kesempatan untuk orang selain Sultan HB IX menjadi gubernur DIY. Kekuasaan Sri Sultan HB IX selain menjadi Raja yang menjadi seorang Gubernur seumur hidup telah menutup kemungkinan posisi Gubernur dapat dijabat oleh orang lain.

demokratis. Partisipasi politik masyarakat dalam proses pemilihan itu juga tinggi, bahkan banyak aksi yang dilakukan oleh masyarakat agar Sultan HB X tetap menjadi gubernur DIY, dan aksi itu berjalan lancar tanpa ada yang menghalangi.

Sekalipun secara prosedur telah berbentuk demokratis, akan tetapi jika menggunakan pendekatan demokrasi menurut Dahl, dimana demokrasi dimaknai sebagai sebuah sistem politik yang dalam seluruh masyarakatnya memandang diri dan orang lain dalam posisi dan status yang sama secara politik, maka bentuk pemerintahan DIY hingga tahun 2003 belum dapat disebut dengan demokratis (non demokratis).<sup>148</sup> Pasalnya, keberadaan Sultan dan symbol-simbol kebangsawanan kraton telah menimbulkan stratifikasi sosial dalam masyarakat. Ada beberapa prinsip-prinsip dasar dari demokrasi yang tidak ada di DIY seperti tidak adanya pemilihan yang bebas dan fair, serta adanya pandangan bahwa seolah-olah selain Sultan dan Pakualam, orang lain tidak berhak untuk dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Keberadaan Pemilihan Umum (Pemilu) yang bebas, berkala, dan memungkinkan mayoritas penduduk untuk dapat ikut dipilih menjadi Gubernur juga tidak dibenarkan ada di DIY oleh sebagian masyarakat DIY itu sendiri. Masyarakat DIY masih melihat bahwa kecuali Sultan HB dan Pakualam, semua orang tidak berhak menjadi gubernur dan wakil gubernur DIY, hal inilah yang mengurungkan langkah Alfian Darmawan untuk mencalonkan diri sebagai gubernur DIY dari PPP pada tahun 2003 yang dirasakannya dapat memunculkan resistensi.

Persoalan lain yang muncul dalam kaitannya dengan bentuk pemerintahan DIY tergolong non demokratis adalah sejak masa pemerintahan Gubernur HB IX, muncul peraturan dari Pemprov DIY yang tidak mengizinkan penguasaan hak atas tanah oleh warga keturunan Tionghoa. Masalah ini, masuk kategori yang tidak begitu jelas, hingga sekarang timbul-tengelim, samar atau abu-abu. Soal pengurusan surat keterangan kewarganegaraan bagi Tionghoa di Yogyakarta, hingga saat ini juga terlihat masih ada kendala.<sup>149</sup> Kebijakan ini berakar pada

---

<sup>148</sup> Lihat Robert A Dahl (2001). Perihal Demokrasi. YOI. Jakarta. Jika mengacu pada tujuh prinsip mendasar dan ciri-ciri sebuah negara bisa disebut demokratis atau tidak sebagaimana yang dikemukakan Dahl, maka bentuk pemerintahan DIY pasca reformasi dikategorisasikan tidak berbentuk demokratis.

<sup>149</sup> Lukas Ispandriano, dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

berbagai hal yang terkait dengan sejarahnya yang panjang.<sup>150</sup>

**Tabel 4.2**  
**Bentuk Pemerintahan DIY**

<b>Pendekatan</b>	<b>Habbermas</b>	<b>Dahl</b>	<b>Huntington</b>
Kategori	Substansi	Prosedural	
Konsep Pemerintahan	Kebijakan dibentuk oleh diskursus dalam masyarakat	Pemisahan kekuasaan. Cek and balance. Masyarakatnya memandang diri dan orang lain dalam posisi dan status yang sama secara politik.	Ada kontes (Pemilu) dan partisipasi, pembatasan kekuasaan, stabilitas.
Sumber Legitimasi	Diskursus semua pihak dalam ruang publik	Pemilihan yang adil dan konstitusional	Pemilu yang terbuka, bebas dan adil
Tujuan	Meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan kebijakan publik	Sarana untuk mencapai tujuan, dan menjadi ideology dalam perjuangan.	Mencapai keputusan politik, memperoleh suara rakyat dan kekuasaan.
1945 - 1998	Demokratis	Non Demokratis	Non Demokratis
1998 – 2003			
2003 - 2008	Demokratis	Non Demokratis	Demokratis Minimalis

<sup>150</sup> Lihat Peter Carey, *Orang Cina, Bandar Tol, Candu dan Perang Jawa*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2008. Dalam buku ini disebutkan sekalipun minoritas, tetapi secara ekonomi orang Cina kondisi perekonomiannya lebih baik dari orang Jawa. Orang Cina dianggap oportunistis, lebih dekat kepada Belanda, Jepang dan sebagainya tergantung siapa yang berkuasa. Dalam perang Jawa Yang dipimpin Pangeran Diponegoro 1825-1830, Orang Cina menjadi musuh utama orang Jawa yang masuk dalam target penumpasan.

#### 4.4 Faktor-Faktor Yang Menjadikan Yogyakarta Sebagai Daerah Istimewa

Daerah Istimewa adalah status pengakuan terhadap hak hak dan asal usul dalam pemerintahan yang bersumber dari hukum asli Indonesia. Selain itu, Daerah Istimewa disebut juga sebagai persekutuan masyarakat hukum otonom yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.<sup>151</sup>

Terkait dengan status keistimewaan DIY, tentunya tidak diberikan begitu saja oleh pemerintah pusat kepada Yogyakarta, akan tetapi mempunyai sejumlah faktor-faktor tertentu yang menjadikan kenapa Yogyakarta disebut sebagai Daerah Istimewa. Secara umum, Yogyakarta diberikan hak sebagai daerah istimewa oleh pemerintah pusat terkait dua hal. *Pertama*, sejarah atau asal usul dan eksistensinya. Hal ini terkait dengan perkembangan pemerintahan dan wewenang yang dimiliki, serta kontribusinya terhadap kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, Peranan dalam sejarah perjuangan nasional, hal ini terkait dengan keteguhan, konsistensi dalam mempertahankan NKRI, kemampuan organisasi pemerintahan dalam menyesuaikan diri terhadap situasi politik, serta komitmen pengorbanan terhadap NKRI. Kedua faktor ini terkait dengan perubahan sistem pemerintahan Yogyakarta yang dilakukan oleh Sultan HB IX.<sup>152</sup>

Menurut hasil riset yang dilakukan oleh Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada (JIP UGM), terdapat (empat) alasan kenapa Yogyakarta disebut sebagai Daerah Istimewa.<sup>153</sup> 4 (empat) faktor seperti faktor kesejarahan-politis, faktor yuridis filosofis, faktor sosio-psikologis, serta faktor akademis komparatif.

Dari sudut pandang politis, status istimewa yang melekat dalam Provinsi DIY adalah bagian integral dalam sejarah pendirian Republik Indonesia, terutama di saat-saat kritis ketika Indonesia baru saja memutuskan kemerdekaannya sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. (Perubahan Sistem Pemerintahan

---

<sup>151</sup> Dalam konteks hukum tata negara, sebagaimana tertulis dalam Materi Rapat Kerja Komisi II DPR RI Dalam Membahas RUU Perubahan UU Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan D.I.Yogyakarta.

<sup>152</sup> *Ibid*

<sup>153</sup> 4 alasan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa bisa dilihat dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. JIP, UGM

dari swapraja menjadi daerah istimewa)<sup>154</sup>

Secara sosio historis, terlihat bahwa status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil penguasa Yogyakarta, yakni Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, bukan pemberian dari entitas politik nasional. Pelacakan secara diakronik yang dilakukan Djoko Suryo,<sup>155</sup> menunjukkan bahwa semangat perjuangan (*fighting spirit*) para pendiri kerajaan merupakan fondasi dari terbentuknya semangat juang kolektif (*collective fighting spirit*) dan heroisme-patriotisme (*heroism and patriotism spirit*) masyarakat Yogyakarta dalam sejarah perjuangan bangsa.<sup>156</sup> Hal ini telah menjadikan rakyat Yogyakarta sebagai aktor kolektif (*collective historical actors*) yang turut bergerak melawan kekuasaan Belanda dan revolusi kemerdekaan.

Menurut Djoko Suryo, Yogyakarta sejak dulu memang sudah menjadi salah satu wilayah "Pusat Sejarah" (Historical Center), sebagai pusat pemerintahan negara / kerajaan dan pusat peradaban di Jawa / Nusantara. Secara *geo-eco-history*, DIY menjadi tonggak sejarah yang penting dalam sejarah Jawa / Nusantara, yakni menjadi wilayah pusat pemerintahan dan pusat kebudayaan dari abad VII sampai dengan abad XX. Beberapa tonggak sejarah penting ketika DIY menjadi wilayah pusat sejarah terkemuka yaitu :<sup>157</sup>

- a. Menjadi pusat kerajaan Mataram Hindu dan pusat kebudayaan Jawa-Hindu atau Hindu-Jawa, pada abad VII-X.
- b. Menjadi pusat kerajaan Mataram Islam dan pusat kebudayaan Jawa-Islam, pada abad XVII.
- c. Menjadi pusat kesultanan Yogyakarta Hadiningrat dan pusat kebudayaan Jawa-Islam , pada abad XVII-XX.

<sup>154</sup> Atmakusumah (Penyunting), *Tahta untuk Rakyat: Celah-celah Kehidupan Sultan Hamengkubuwono IX*, Gramedia, Jakarta, 1982.

<sup>155</sup> Djoko Suryo (2007), *Jogja Dalam Keistimewaan*, Pendapa Press, Yogyakarta. Hal 2

<sup>156</sup> Status keistimewaan Yogyakarta dimulai pasca Perang Jawa (1825-1830) dimana Kesultanan Yogyakarta dan Kesunanan Surakarta ditetapkan sebagai *Vorstenlanden* atau "*Daerah Praja Kejawa*". Lihat Djoko Suryo, "*Keistimewaan Sosial-Budaya Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta: Lampau, Kini dan Mendatang*", Makalah, FGD Wacana Keistimewaan Yogyakarta dalam Kaca Mata Desentralisasi dan Good Governance, Yogyakarta, 6 Pebruari 2007. Lacak lebih jauh dalam Houben, Vincent, *Keraton dan Kompeni: Surakarta dan Yogyakarta, 1830-1870*, Bentang Budaya, Yogyakarta, 2002. Lihat juga Wibatsu, *Prajurit Kraton Yogyakarta*, Yayasan Mandra Giri Mataram, tanpa tahun.

<sup>157</sup> Djoko Suryo (2007), *Jogja Dalam Keistimewaan*, Pendapa Press, Yogyakarta. Hal 2

- d. Menjadi pusat pemerintahan "Praja-Kejawen" atau "Daerah Swapraja Kejawen" (Volstenlanden) atau "Daerah Istimewa" pada masa pemerintahan kolonial pada tahun 1831-1945.
- e. Setelah bergabung menjadi bagian wilayah Republik Indonesia (5 September), menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pemerintahan Republik Indonesia.
- f. Menjadi ibu kota Republik Indonesia (1946-1949) dan wilayah Pusat pemerintahan Republik Indonesia.
- g. Menjadi pusat Revolusi Kemerdekaan Indonesia; Pusat perjuangan untuk mempertahankan kemerdekaan R.I dan perjuangan diplomasi untuk memperoleh pengakuan kedaulatan R.I dari Belanda dan dunia internasional.
- h. Menjadi pusat Pendidikan dan Kebudayaan Nasional serta menjadi wadah integrasi anak bangsa Indonesia sejak masa kemerdekaan, antara lain ditandai dengan berdirinya Perguruan Tinggi Nasional Universitas Gadjah Mada (1949), dan diikuti dengan berdirinya berbagai perguruan tinggi lainnya.

Dari sisi yuridis, faktor Yogyakarta disebut sebagai daerah yang istimewa mengacu pada Amanat Sultan HB IX dan Amanat Sri Paduka PA VIII sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya. Sedangkan secara sosio-psikologis, alasan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa terkait posisi Sri Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII yang sangat sentral dalam masyarakat. Pada tingkat masyarakat, Yogyakarta kini mengalami perkembangan, yakni memasuki sebuah fase yang bisa disebutkan sebagai masyarakat berwajah ganda (*dual faces society*). Di sebut berwajah ganda karena pada satu sisi, terdapat masyarakat yang tersusun secara hierarkhis mengikuti pola hubungan *patron-client* di masa lalu, di sisi yang lain telah hadir dalam kepadatan yang semakin tinggi masyarakat yang memiliki corak horizontal yang kuat.<sup>158</sup>

Perkembangan tersebut, sekalipun telah membawa perubahan-perubahan

---

<sup>158</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. JIP, UGM

yang sangat mendasar, tidak secara otomatis meminggirkan sentralitas Kesultanan dan Pakualaman sebagai sumber rujukan penting bagi mayoritas warga Yogyakarta. Sebagian besar masyarakat tetap memandang dan mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai pusat budaya Jawa dan simbol *pengayom*.<sup>159</sup> Sementara itu, faktor secara akademis komparatif Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa terkait dengan pemberian otonomi di Republik Indonesia yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah, dan ini merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang telah umum ditemui di negara lain.

#### 4.5 Substansi Keistimewaan Yogyakarta

Hampir semua masyarakat DIY di ruang publik telah mengetahui bahwa Yogyakarta adalah Daerah Istimewa. Sayangnya, ketika ditanya lebih jauh tentang bagaimana sebenarnya substansi dari Keistimewaan di Yogyakarta selama ini, banyak sekali masyarakat DIY sendiri yang tidak mengetahuinya. Masyarakat DIY yang tidak tahu tentang substansi keistimewaan memang tidak bisa disalahkan, sebab persoalan kerangka regulasi untuk mendefinisikan keistimewaan ini memang tidak jelas. Artinya, status keistimewaan itu ada, tetapi substansi keistimewaan itu tidak pernah jelas.

Dalam pandangannya tentang substansi keistimewaan, penafsiran masyarakat DIY tentang substansi keistimewaan DIY terbagi menjadi tiga kategori, pertama, substansi keistimewaan hanya ditafsirkan cuma terlekat pada posisi Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Kedua, substansi keistimewaan yang hanya terlekat pada kesaktian yang dimiliki Sri Sultan Hamengkubuwono. Ketiga, substansi keistimewaan yang lebih pada hal-hal tersebut, yakni terlekat 4 (empat) hal, seperti politik dan pemerintahan, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang.

Bagi kategori pertama, substansi Keistimewaan DIY ditafsirkan hanya terletak pada posisi Sri Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paduka Paku Alam yang ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Jika Sri Sultan dan Paku

---

<sup>159</sup> Hal ini dapat dilihat dari antusiasme masyarakat untuk hadir dan terlibat dalam berbagai acara ritual budaya yang diselenggarakan Kesultanan dan Pakualaman. Lihat Mulder, Niels, *Kebatinan dan Hidup Sehari-Hari Orang Jawa: Kelangsungan dan Perubahan Kultural*, Gramedia, Jakarta, 1983.

Alam tidak menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur lagi, maka dianggap Keistimewaan DIY telah hilang. Hal ini terjadi karena tidak adanya UU yang secara pasti mengatur Keistimewaan itu sendiri

...Keistimewaan Jogjakarta ini adalah dalam hal figure pemimpin, memang secara otomatis ratu (Raja ) juga seorang pemimpin birokrasi. Beliau sebagai ratu beliau juga otomatis sebagai gubernur...<sup>160</sup>

Kategori kedua, bagi masyarakat DIY yang sangat mempercayai otoritas kharismatis yang dimiliki *Ngarso Dalem*. Sosok Sri Sultan Hamengkubuwono sebagai seorang *Ngarso Dalem*, dianggap mempunyai sederet kesaktian luar biasa yang mampu mengayomi kehidupan masyarakat DIY. Keistimewaan Yogyakarta sebagai daerah istimewa di Indonesia, terkait dengan keberadaan *Ngarso Dalem* yang mempunyai kekuatan gaib untuk memberikan keberkahan dalam hidup. Keistimewaan DIY ditafsirkan oleh masyarakat DIY lebih dari yang terlihat secara kasat mata, tapi menjangkau pula kekuatan metafisik, sehingga tidak kasat mata. Diperlukan alat indera khusus, yakni mata batin jika ingin mengetahui bagaimana Keistimewaan DIY sebenarnya. Tentang hal ini, sebagaimana yang disampaikan oleh Doni, dalam pendapatnya tentang Keistimewaan DIY.

...Keistimewaan DIY sulit dijelaskan dengan kata-kata, sebab terkait dengan kekuatan gaib yang ada di kraton. Hanya orang tertentu yang dapat mengetahui semua hal kenapa Yogyakarta memiliki Keistimewaan. Untuk dapat mengetahui bagaimana sebenarnya Keistimewaan DIY, perlu melakukan laku batin selama tujuh hari berturut-turut, tidak boleh tidur siang malam, tidak boleh makan kecuali makan satu buah pisang setiap hari, minumannya juga cuma minum satu gelas kopi setiap hari...<sup>161</sup>

Hal inilah yang seringkali menjadi alasan sebagian masyarakat DIY bahwa tidak sembarangan orang berhak berbicara tentang Keistimewaan DIY. Hanya orang-orang asli DIY atau yang telah turun temurun tinggal di DIY saja yang dapat mengetahui bagaimana Keistimewaan DIY sebenarnya. Masyarakat asli DIY juga bukan sembarang masyarakat yang dapat mengetahui bentuk Keistimewaan DIY sebenarnya, hanya orang yang seringkali menyertai hidupnya

<sup>160</sup> Wawancara dengan Udjun Junaedi, Ketua Pedagang Pasar Bringharjo.

<sup>161</sup> Wawancara dengan Doni, warga DIY. Di Kedai Kopi Blandongan.

dengan laku batinlah yang dapat mengetahui dengan sebenarnya bentuk Keistimewaan DIY.

Ketiga, Substansi dari Keistimewaan DIY terlekat secara kumulatif pada empat bidang penting, yakni bidang politik, pemerintahan, kebudayaan dan pertanahan, termasuk penataan ruang.<sup>162</sup>

Dalam bidang politik dan pemerintahan, letak Keistimewaan Yogyakarta ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Selain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DIY memang memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Pengintegrasian Kasultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Provinsi DIY dilakukan melalui pemberian wewenang, berikut implikasi-implikasi yang melekat di dalamnya kepada Sultan dan Pakualam sebagai satu kesatuan politik. Dalam ranah politik, kekhususan Yogyakarta terletak pada sumber dan proses rekrutmen Gubernur.

Dalam bidang kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang, keistimewaan DIY terlihat dari adanya kewenangan penuh dalam menetapkan kebijakan-kebijakan dan dalam merumuskan Peraturan Daerah Istimewa tentang ketiga urusan pemerintahan itu. Adanya pengakuan secara legal posisi Kesultanan dan Pura Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa (*national heritage*) berimplikasi pada adanya fungsi Kesultanan dan Pakualaman sebagai pengawal, pelestari, dan pembaharu aset dan nilai-nilai budaya asli Indonesia sebagai warisan budaya dunia. Kasultanan dan Pakualaman juga mempunyai hak sebagai konsekuensi dari pengakuan atas keduanya sebagai warisan budaya bangsa yang memiliki fungsi, tugas, dan kewajiban tertentu.<sup>163</sup> Kasultanan dan Pakualaman juga mempunyai tugas dan kewajiban untuk melakukan konsolidasi (inventarisasi, klasifikasi, dokumentasi) aset dan nilai-nilai warisan budaya serta memelihara semua aset dan nilai-nilai warisan budaya sehingga tetap relevan dengan perubahan zaman. Kewenangan yang dimiliki Kasultanan dan Pakualaman meliputi kewenangan penuh dalam mengatur dan mengurus pelestarian, serta pembaharuan aset dan

---

<sup>162</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. JIP, UGM.

<sup>163</sup> Hak ini diwujudkan melalui hak keuangan yang diberikan pemerintah nasional dan pemerintah provinsi melalui APBN dan APBD.

nilai-nilai budaya Jawa pada umumnya, dan Yogyakarta khususnya.<sup>164</sup>

Kebudayaan yang dimanifestasikan dalam wujud nilai-nilai, norma, adat-istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur memiliki akar sejarah yang panjang dalam masyarakat DIY yang telah dibentuk melalui proses dialog yang sangat panjang. Lebih lagi, budaya Yogyakarta, terutama dalam wujudnya sebagai nilai telah memainkan peranan penting dalam proses masyarakat Indonesia menjadi sebuah bangsa. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh KRMT Projo Notoadhiswoyo, salah seorang tokoh Pura Pakualaman DIY yang menyatakan "...keistimewaan Yogyakarta terletak pada atmosfer roh dinasti Kerajaan Mataram..."<sup>165</sup>

Dalam bidang pertanahan, kewenangan istimewa meliputi kewenangan mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan *Sultanaat Grond* serta *Pakualamanaat Grond*. Dan dalam bidang penataan ruang, DIY mempunyai hak istimewa juga sebab pengaturan ruang tidak semata-mata menyangkut dimensi fisik, tapi sekaligus menggambarkan filosofi keseimbangan (harmoni) antara makro kosmos – mikro kosmos (*jagad gedhe – jagad cilik*) yang menjadi fondasi dari kebudayaan Yogyakarta.<sup>166</sup>

Pentingnya pengaturan keistimewaan DIY yang lebih jelas, terkait dengan pengaturan pertanahan yang selama ini telah memunculkan masalah tersendiri, terutama kaitannya dengan kraton sebagai sebuah institusi yang ada di Kasultanan. Sebagai pusat kerajaan, keberadaan kraton berperan besar dalam fungsinya sebagai pusat politik, pemerintahan, dan tempat pengambilan kebijakan publik. Tidak tuntasnya aturan main sebagai daerah istimewa menjadikan kraton hingga kini masih menyisakan pertanyaan terkait legalitasnya sebagai institusi yang memiliki banyak aset peninggalan kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat.

Pada tahun 1998 hingga tahun 2009, muncul wacana kraton untuk lebih diperjelas posisinya. Sebab, hingga sekarang institusi kraton seperti apa yang ada dalam format keistimewaan DIY secara legal belum jelas.

...kraton sebagai wujud wadhag (fisik) merupakan produk budaya masyarakat. Kraton tidak mungkin berdiri mengisolasi diri. Sejumlah

---

<sup>164</sup> Pemberian kewenangan dalam bidang kebudayaan didasarkan pada pertimbangan bahwa Yogyakarta (Kesultanan dan Pakualaman serta rakyat Yogyakarta) memiliki budaya yang khas yang merupakan inti dari kebudayaan Jawa.

<sup>165</sup> KRMT Projo Notoadhiswoyo Tokoh Pura Pakualaman DIY.

<sup>166</sup> *Ibid*

peristiwa politik dan kultural di Yogyakarta telah mendorong kraton pada posisi: Kraton sebenarnya a susceptible phenomenon, sebuah fenomena budaya yang rentan...<sup>167</sup>

Masalah ini bermula pada tanggal 17 Agustus 1945, saat NKRI resmi berdiri, telah dinyatakan bahwa Ngayogyakarta Hadiningrat telah mengintegrasikan dirinya kedalam NKRI, maka sejak tanggal itu, keberadaan Ngayogyakarta Hadiningrat bukanlah sebagai sebuah negara yang merdeka lagi, tetapi sebagai daerah istimewa. Oleh karena itu, posisi kraton dalam DIY memerlukan payung hukum yang menjadi landasan bagi keberadaannya. Hal ini penting mengingat kedudukan kraton dari dulu belum pernah diatur apakah kraton merupakan sebuah badan hukum atau bukan, sehingga kelembagaan kraton ini tidak jelas dasar hukumnya setelah menjadi daerah istimewa.

Karena kelembagaan kraton tidak diatur secara jelas dalam struktur Undang-Undang RI, maka banyak pihak yang memandang kraton ini hanya sebatas pusat budaya, padahal keberadaannya sebagai pusat kerajaan, kraton dulunya memiliki arti penting sebagai tempat untuk melayani masyarakat, ruang perwakilan publik.

Seiring dengan tengah dibuatnya UU Keistimewaan DIY, kraton juga tengah dalam proses pembuatan regulasi untuk menentukan payung hukum atas keberadaannya. Sebab sebagai sebuah institusi, kraton juga punya asset, punya harta, punya tanah kraton, dan sebagainya. Semua harta kekayaan yang dimiliki kraton, misalnya tanah kraton, memang statusnya tanah kraton yang menjadi miliknya kraton, tetapi sampai sekarang status kepemilikan tersebut hanya dibuktikan oleh surat yang dikeluarkan kraton. Mengingat status tanah hanya dibuktikan dengan surat kraton, sementara Yogyakarta telah menjadi daerah istimewa yang tunduk pada hukum yang berlaku di dalam NKRI, maka surat tersebut tidak dapat lagi menjadi landasan hukum yang kuat, bahkan tidak berlaku. Karena landasan kraton sebagai badan hukum tidak ada, maka hal ini menjadikan status tanah kraton ini tidak memiliki payung hukum yang jelas.

Selama ini, tanah dalam Sultan Ground dan Pakualaman Ground, diakui Sri Sultan HB X sebagai tanah ulayat (Tanah Adat) yang tidak dijamin oleh Undang-Undang Pokok Agraria Nomor. 5 Tahun 1960, padahal jika mengikuti hukum

---

<sup>167</sup> Bakdi Soemanto, budayawan dan dosen Fakultas Ilmu Budaya UGM.

yang berlaku di dalam NKRI, hak kepemilikan tanah harus ditentukan dengan sertifikat. Jika tanah kraton akan dibuat sertifikat, maka dasar keberadaan kraton itu harus diperjelas menjadi institusi yang berbadan hukum terlebih dahulu. Karena kraton bukan sebuah badan hukum, maka izin yang diberikan oleh kraton melalui surat magersari kepada masyarakat untuk memanfaatkan tanah tersebut, tidak memiliki kekuatan hukum, dan hal ini telah membingungkan masyarakat. Dalam Undang-undang nomor. 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok agraria, tanah milik kraton dan pakualaman belum diatur, walaupun secara nyata memang telah di akui oleh pemerintah. Bagi Maria Soemardjono, status tanah kraton dan pakualaman sebaiknya diatur secara jelas dalam hukum pertanahan nasional, sebab hal ini belum diatur secara pasti dan tegas, dan pemerintah pusat masih bersifat mendua tentang hal ini.<sup>168</sup>

Ketidak jelasan posisi kraton menjadikan banyak masalah-masalah tentang pertanahan di DIY yang telah lama tidak kunjung selesai. Misalnya, kerelaan Kraton Yogyakarta untuk menyerahkan masalah pertanahan dalam hukum nasional Undang-Undang (UU) Agraria, sebenarnya hal ini tidaklah sepenuhnya dapat tuntas, sebab Kraton dan Pura Pakualaman juga dilindungi hukum adat (tanah ulayat) atas tanah-tanah warisan kekuasaan bekas kraton yang dulunya adalah mandiri secara politik. Banyak juga pemberian tanah untuk pendirian Kampus seperti Universitas Gadjah Mada (UGM) oleh Kraton Yogyakarta dan pendirian Taman Siswa oleh Kraton Pura Pakualaman. Demikian pula pemberian lahan pada sejumlah perkantoran serta permukiman penduduk di atas tanah magersari (tanah kraton yang dipinjamkan kepada penduduk tanpa bayar). Dengan dipastikannya status hukum kraton, maka semua itu baru dapat diperjelas.

...Kraton itu sebagai pihak yang tidak terpisahkan sebagai subjek dalam konteks hukum keperdataan. Tapi sekarang karena status keraton sendiri mengambang, tidak jelas posisinya sebagai badan hukum atau tidak, maka ini akhirnya mempersulit tentang menentukan status kepemilikan dari tanah kraton, itu yang menjadi masalah...<sup>169</sup>

Keberadaan payung hukum untuk kraton sangatlah penting, sebab sebagai

---

<sup>168</sup> Maria Soemardjono, Pakar Hukum Agraria dari Fakultas Hukum UGM Yogyakarta,

<sup>169</sup> Radar Jogja, 31 Mei 2007. Hal.1.

Daerah Istimewa, kraton sebagai sebuah institusi yang satu kesatuan dalam daerah istimewa, berfungsi sebagai pusat budaya, pemilik aset dan sebagainya. Jika tidak ada payung hukum yang jelas, keberadaan aset kraton bisa saja dipecah-pecah, sebab, kraton tidak bisa lagi tetap menjadi satu kesatuan. Banyak aset kraton, yang oleh pihak tertentu nanti dikhawatirkan dapat saja kemudian dipecah, diwaris, dibagikan, dan sebagainya secara pribadi dengan tidak begitu jelas. Atas berbagai masalah inilah maka kraton dalam perkembangannya, diusulkan untuk menjadi sebuah badan hukum.<sup>170</sup>

Keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta dalam mengatur petanahan sangat penting, sebab hal ini terkait dengan keistimewaannya yang lain yang terkait dengan tata ruang. Pengaturan tanah ruang juga penting terkait dengan proses perencanaan tata-ruang, serta pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 26 Tahun 2007 yang akan berdampak besar pada perubahan budaya.

#### 4.6 Otoritas Sultan

Bagi sebagian masyarakat DIY, dari 10 (sepuluh) Sultan yang pernah berkuasa di DIY (termasuk Sultan HB X), yang memiliki kesan paling baik semasa hidupnya adalah Sultan HB IX. Selain memiliki otoritas tradisional dan legal rasional, saat Sultan HB IX *jumeneng*, sosok beliau juga memiliki otoritas kharismatis yang besar. Oleh masyarakat DIY, Sultan HB IX dianggap sebagai seorang yang memiliki suatu panggilan pribadi langsung dari Tuhan. Sultan diyakini memiliki kekuatan-kekuatan magis atau kuasa-kuasa adi-insani yang besar.

Kinerja dan sosok personal Sultan HB X dan Sultan HB IX sangat berbeda jauh. Sultan HB IX adalah Sultan yang saya akui paling baik diantara yang

---

<sup>170</sup> Langkah ini berfungsi untuk memperjelas status hukum yang terkait dengan kepemilikan aset-aset kraton seperti tanah dan sebagainya. Agar diakui secara yuridis formal, ada tiga opsi yang bisa dipilih oleh Kraton maupun Pura Pakualaman. *Pertama*, Status hak milik, karena hubungan dengan Sultan Ground memang hak pribadi sesuai dengan perjanjian Giyanti. *Kedua*, Hak pengelolaan, sebaiknya kraton tidak memilih cara ini, hak pengelolaan merupakan aturan yang salah kaprah, karena mengarah tanah tersebut berstatus milik negara. *Ketiga*, Hak ulayat, meskipun hak ulayat diatur dalam Undang-Undang Pokok-pokok Agraria, melalui hak ini kraton hanya bisa memberikan tanah dalam jangka waktu tertentu kepada pihak lain atau tidak bisa untuk selamanya. Kompas, Rabu 30 Mei 2007. Hal. A.

lain.<sup>171</sup>

Dimilikinya ketiga otoritas oleh Sultan HB IX yang besar seperti ini, secara rasional, memang sebuah kewajaran mengingat sebagai seorang pemimpin Sultan HB IX telah berhasil melakukan perubahan besar dalam sistem pemerintahan, sistem sosial dan sistem budaya DIY saat dirinya menjabat sebagai raja dan gubernur DIY.

Otoritas karismatik yang dimiliki Sultan HB IX lebih besar dari Sultan HB X lebih jelas terlihat dari kehidupan pribadi dan pandangan hidup keduanya. Pada konteks otoritas karismatik, Sultan HB IX sebagai seorang raja dipandang oleh dirinya sendiri dan oleh para pengikut dalam komunitas yang dibangunnya sebagai seorang yang memiliki suatu panggilan pribadi langsung dari Tuhan sehingga dapat diandalkan dapat menjadi “Juru selamat” pribadi, baik dalam kehidupan dunia dan akherat para pengikutnya. Selain dipandang sebagai seorang yang suka “laku batin” untuk mendekati diri dengan Tuhan dan hal-hal gaib lainnya, Sultan HB IX dikenal sebagai pribadi bijaksana yang sederhana. Sultan HB IX dipandang sebagai pribadi yang telah menjalani suatu kehidupan yang “luar biasa”, bekerja tanpa mengutamakan materi, tidak mempunyai gaya hidup mewah, tidak mengutamakan kehidupan keluarga, tidak mengutamakan bekerja untuk memperkaya diri, serta menganut pandangan-pandangan yang sejalan dengan kepercayaan dan adat-istiadat tradisional. Kehidupan luar biasa Sultan HB IX tercermin dari kehidupan sosial Sultan HB IX yang sangat sederhana dan dekat dengan rakyat.

Banyak kisah-kisah yang disampaikan oleh masyarakat DIY tentang kesederhanaan hidup Sultan HB IX. Salah satunya dikatakan bahwa salah satu kegemaran Sri Sultan HB IX adalah naik mobil baik jenis besar maupun kecil. Suatu ketika, karena angkutan kota di DIY saat itu tidak ada seragamnya, dimana semua bentuknya sama, ketika Sri Sultan sedang berjalan-jalan dengan mobilnya ia dihentikan oleh seorang perempuan separuh umur. Karena kesederhanaannya, berpakaian ala rakyat biasa dan bepergian tanpa didampingi pengawal, ibu-ibu itu mengira bahwa Sri Sultan HB IX adalah sopir angkutan sayur. Karena ada yang

---

<sup>171</sup> Wawancara dengan KH. Muhaimin, tokoh masyarakat DIY yang aktif dalam diskursus keistimewaan DIY. Ketua Yayasan Indonesia Conference on Religion and Peace (ICRP). DIY.

meminta berhenti, maka Sultan HB IX menghentikan laju mobilnya, kemudian bertanya ada apa Ibu itu menghentikan mobilnya, ternyata, ibu itu meminta Sultan HB IX yang dianggapnya sopir pengangkut sayur untuk menaikkan karung-karung sayurnya untuk diantar ke Pasar Beringhardjo. Sri Sultan HB IX yang mengenakan kaca mata hitam tersenyum dan turun, ia pun kemudian mengangkut karung-karung sayur itu. Setelah karung-karung sayur dinaikkan Ibu itu juga naik ke dalam mobil dan duduk di belakang. Setelah sampai depan pasar Beringhardjo Sri Sultan turun dan mengangkut karung-karung itu sampai ke dalam pasar, si Ibu itu berjalan di depannya. Seorang mantri polisi memperhatikan dengan cermat kejadian itu. Setelah karung-karung sayur ditaruh ditempatnya, Ibu itu bertanya besarnya ongkos angkut yang harus dibayar, tetapi si-sopir (Sultan HB IX) menolak untuk dibayar hingga dimaki perempuan itu yang menurutnya si-sopir seperti tidak butuh uang dan ragu jika ongkos yang dikeluarkannya terlalu sedikit. Setelah membantu mengangkut sayuran ibu itu, Sultan HB IX berlalu hingga tidak berselang lama ibu itu diberitahu oleh Mantri polisi yang memperhatikannya bahwa si-sopir yang diperintahnya itu adalah Sultan HB IX. Karena kaget luar biasa, ibu itu akhirnya meninggal seketika.<sup>172</sup>

Kisah menarik lain tentang kesederhanaan Sri Sultan HB IX terdengar saat Sultan HB IX mengendarai mobil sendiri dari Yogyakarta-Jakarta serta kadang-kadang bepergian ke Bandung. Suatu ketika dirinya di tengah jalan dihentikan oleh seorang polisi untuk melakukan pemeriksaan surat-surat kendaraan. Polisi tersebut bersikap sinis setelah melihat pengemudi mobil tidak sopan karena cuma pake celana kolor dan kaos singlet saja. Saat mengetahui bahwa orang yang memakai celana kolor itu Sultan HB IX, polisi tersebut kaget setengah mati dan seketika itu berdiri hormat serta mempersilahkan Sultan HB IX untuk melanjutkan perjalanan.<sup>173</sup>

Berbeda dengan Sultan HB IX, otoritas yang dimiliki putranya, Sultan HB X lebih sedikit, baik dalam hal otoritas legal-rasional, otoritas tradisional, terlebih

---

<sup>172</sup> Cerita tentang Sultan HB IX, diperoleh dari perbincangan Andy F. Noya dengan Sultan HB X di acara Kick Andy, Metro TV dengan tajuk *Blak-Blakan dengan Sultan*, Kamis, 20 September 2007

<sup>173</sup> *ibid*

lagi dalam hal otoritas karismatik yang dimiliki.<sup>174</sup> Hal ini dapat dirasakan dari beberapa indikasi seperti: Pertama, ucapan Sultan HB X tidak laksana hukum itu sendiri yang harus ditaati sekalipun dirinya tidak menginginkan hal itu. Apa yang disampaikannya itu tidak lagi dianggap sebagai sebuah sumber kebenaran. Kebijakan yang dikeluarkannya tidak lagi diyakini semua orang adalah hasil dari perenungan yang mendalam, *mbatin*, dengan penuh sikap kerendahan hati dan kearifan. Contoh dalam hal ini yaitu saat gunung Merapi diperkirakan akan meletus pada tahun 2005, Sultan HB X mengeluarkan *dhawuh* (perintah) kepada semua penduduk yang bertempat tinggal di lereng Gunung Merapi untuk segera mengungsi, meninggalkan rumahnya dan mencari tempat aman. Jika Sultan HB X sudah memberikan *dhawuh*, beliau seakan ingin memberikan kesan kepada rakyat banyak, bahwa apa yang disampaikannya itu mendasarkan diri dari wangsit/wisik dari alam ghaib yang telah diterimanya, dan *dhawuh* tersebut seharusnya ditaati oleh seluruh masyarakat DIY. Hanya saja, yang terjadi dalam peristiwa ini sebaliknya, *dhawuh* Sultan HB X malah ditentang oleh Abdi Dalemnya sendiri, Mbah Maridjan, selaku Abdi Dalem Surakso Hargo (penjaga gunung) Merapi. Mbah Maridjan justru menjadi orang yang paling teguh untuk tidak mentaati perintah Sultan tersebut dengan mengatakan bahwa dirinya akan turun gunung bila mendapat perintah dari raja yang telah menugaskannya yakni Sinuwun Ngarso Dalem Sri Sultan HB IX yang telah wafat. Fenomena ini telah menunjukkan bahwa wibawa Sultan HB X telah turun dihadapan para abadinya, apalagi masyarakatnya yang terdiri dari berbagai keyakinan.

Kedua, dari sisi otoritas tradisional, dengan legitimasinya yang diperoleh dari suatu kepercayaan mapan pada kesucian tradisi-tradisi yang sudah sangat lama ada di Yogyakarta, dalam hal ini Sultan HB X memiliki otoritas yang sama dengan Sultan HB IX, yakni diangkat sebagai raja karena dari garis keturunan. Hanya saja, statusnya sebagai generasi penerus Kasultanan Yogyakarta dengan gelar Sultan Hamengkubuwono X sempat ada yang mempertanyakan kecocokannya. Ada yang berpendapat bahwa Herdrjuno Darpito naik menjadi raja lebih baik tidak memakai gelar Sultan Hamengkubuwono, tetapi cari gelar yang

---

<sup>174</sup> Lihat dalam Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, vol. 1-3, Ed. by Guenther Roth and Claus Wittich (New York: 1968) 215.

lain. Bagi masyarakat yang berpendapat demikian beralasan bahwa Sultan HB X sudah mulai semakin turun otoritas kharismanya terkait dengan gelar yang dimiliki karena gelar itu sebenarnya sudah tidak cocok lagi.

Saya akan lebih sepakat jika Herdjuno Darpito ketika naik tahta tidak bergelar Sri Sultan HB X tapi cari gelar lain, sebab sudah saatnya Sultan Hamengkubuwono cukup sampai yang ke IX, sebab angka tertinggi dan terbaik adalah angka IX.<sup>175</sup>

Ketiga, Sultan HB X tidak memiliki otoritas karismatik sebesar bapaknya, sebagaimana yang terlihat dari adanya ketaatan dan kesetiaan masyarakat DIY yang memandang Sultan HB IX orang yang sakti mandraguna, kaya akan kebaikan, kearifan, dan kerendahan hati, memiliki karakter yang patut diteladani, heroik dan memiliki kesucian luar biasa, dengan memiliki sebutan nama-nama istimewa yang dilekatkan kepadanya.<sup>176</sup>

Sekalipun oleh masyarakat asli DIY Sultan HB X masih dianggap sama dengan para pendahulunya sebagai seorang yang sakti, punya kekuatan gaib yang luar biasa, misterius, dsb -dimana kesaktiannya itu diyakini oleh sebagian masyarakat DIY hasil dari hubungan khusus yang dimiliki Sultan dengan penguasa Gunung Merapi dan penguasa laut selatan (Nyi Roro Kidul)- akan tetapi kharisma Sultan HB X sekarang ini dianggap tidak seterang kharisma bapaknya, Sultan HB IX.

Sebagai contoh, saat muncul badai tropis yang berasal dari laut selatan sekitar tahun 2004. Sultan HB X banyak melontarkan idiom-idiom mistis kepada masyarakat DIY, seakan dirinya adalah raja Jawa sakti yang masih selalu mendapat wangsit dari alam gaib.<sup>177</sup> Saat itu, Sultan HB X memberi isyarat kepada rakyat Yogyakarta untuk membuat sesaji berupa sayur lodeh sebagai penolak bala (penangkal sial). Kebanyakan rakyat Yogyakarta memang mentaatinya, terutama masyarakat DIY yang masih memegang teguh tradisi dan tinggal di desa-desa. Sebaliknya, isyarat seperti ini justru menjadikan timbulnya rasa kurang simpati bagi masyarakat DIY yang tergolong rasionalis, modern dan

---

<sup>175</sup> Wawancara dengan KH.Muhaimin, tokoh masyarakat DIY

<sup>176</sup> Saat Serangan Umum melawan Belanda meletus di Yogyakarta, kesaktian Sri Sultan HB IX pernah diceritakan bisa berada di tujuh tempat yang berbeda dalam waktu yang bersamaan.

<sup>177</sup> Pada sisi lain, idiom tersebut adalah upaya Sultan HB X untuk mengetahui kesetiaan rakyat Yogyakarta pada khususnya dan masyarakat sekitar DIY pada umumnya.

Islam-purifikasi, karena seakan Sultan HB X dianggap telah mengajak rakyat DIY untuk kembali hidup dalam kepercayaan-kepercayaan mistik-klenik.<sup>178</sup> Hal ini sebagaimana di sampaikan oleh Doni, ”..beda jauh kharisma Sultan HB X dibanding bapaknya, waktu gunung Merapi mau meletus, ada badai, dan Yogyakarta akhirnya gempa adalah contohnya...<sup>179</sup>

Menurunnya otoritas karismatis yang dimiliki oleh Sultan HB X juga dapat dirasakan dari semakin pudarnya sakralitas kraton sebagai tempat kediaman Ngarso Dalem. Sebagian besar masyarakat DIY memang terlihat masih banyak yang menjunjung tinggi nilai-nilai kearifan lokal atau nilai-nilai yang berasal dari tradisi nenek moyang mereka. Masih banyak masyarakat DIY yang menganggap kraton adalah tempat yang sakral, terutama para Abdi Dalem atau asyarakat asli DIY. Sekalipun demikian, seiring dengan banyaknya para pendatang dan kaum berpendidikan di DIY dewasa ini dapat dirasakan sekali bahwa tingkat kesakralan kraton semakin bertambah tahun semakin mengalami penurunan.

Kraton Yogyakarta sebagai patron budaya sebenarnya mengakar kuat hingga ke masyarakat bawah. Sebagai institusi, kraton sebetulnya menjadi patron perubahan dalam masyarakat, termasuk orientasi pilihan politik. Namun, kekuatan pengaruh kraton tersebut berlaku pada kalangan tertentu semata, yaitu pada orang Yogyakarta asli dan pendatang yang telah menyatu secara kultural dengan kraton...<sup>180</sup>

Dari pengamatan yang dilakukan sejak tahun 2000 hingga 2009, secara bertahap, aura karismatis Kraton semakin dirasakan menurun. Dibawah kekuasaan Sultan HB X, fungsi kraton sekarang ini sepertinya tidak lebih dari hanya sekedar cagar budaya. Dalam bentuk tosan aji dan situs bangunan, gamelan, keris, dan arsitektur barangkali masih banyak terlihat yang dirawat oleh kraton, akan tetapi peran yang diambil Kraton Yogyakarta, juga masih sebatas hanya sekedar sebagai "penjaga" dan pelestari budaya, tidak lagi mencoba melakukan produksi budaya baru.

Dulu, tempat-tempat seperti bangsal ini menjadi tempat untuk mengadakan

<sup>178</sup> Sekalipun 'sesaji' merupakan simbol budaya, bagi kelompok Islam-purifikasi mungkin akan lebih baik bila Sultan HB IX mengajak orang untuk banyak berdoa di tempat-tempat ibadah sesuai dengan agamanya masing-masing.

<sup>179</sup> Wawancara dengan Doni, warga DIY. Di Kedai Kopi Blandongan.

<sup>180</sup> Arif Akhyat, Dosen Jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya UGM.

jumenengan, sekarang tempat-tempat seperti ini jarang dipakai lagi, tempat-tempat ini banyak dikunjungi oleh para pengunjung yang berwisata...<sup>181</sup>

Adanya perubahan fungsi kraton juga terlihat dari kegiatan ritual kraton yang hanya seperti seremonial biasa saja. Ritual-ritual yang ada di kraton sepertinya hanya menjadi ritual formalistik untuk menarik minat para wisatawan, tidak mempunyai kesan mendalam yang sakral lagi.<sup>182</sup>

Setiap hari-hari tertentu, tempat-tempat yang ada gamelan dan gongg didepan gerbang masuk bangsal ini, rutin diadakan pertunjukan seni, banyak wisatawan yang hadir...<sup>183</sup>

Hal ini terlihat juga dari beberapa tempat tertentu yang kini tak lebih dari tempat hiburan wisatawan, tidak sakral lagi. Bahkan, pada beberapa tempat tertentu dalam lingkungan kraton yang dulunya kerap tercium bau *sesajen*, kini tercium aroma yang tidak sedap, sepertinya tempat tersebut telah menjadi tempat untuk orang buang air kecil.

Kondisi internal kraton seperti itu berbanding lurus dengan kehidupan masyarakat diluar kraton yang sudah tidak bangga lagi terhadap simbol-simbol kebudayaan DIY. Hal ini salah satunya terlihat dari adanya perubahan bentuk rumah-rumah adat masyarakat DIY. Semakin dirasakan berbentuk 'kuno', jika rumah yang mereka miliki masih berbentuk rumah joglo. Bentuk rumah joglo tidak lagi menjadi sebuah kebanggaan, tapi kemunduran. Akhirnya, pelan tapi pasti, rumah joglo yang merupakan arsitektur khas Yogyakarta dan merupakan simbol masyarakat DIY keberadaannya semakin berkurang dan lama-lama akan habis.

Selain dalam bentuk bangunan, pada penataan perabot rumah masyarakat DIY juga telah mengalami perubahan. Bukan wayang kulit (Semar, Petruk, Gareng, dll) lagi yang dipajang, tetapi sekarang telah banyak masyarakat yang lebih suka memajang kaligrafi arab, gambar menara efel Paris, patung liberty

<sup>181</sup> Disampaikan oleh Subekti, Tepas Security Kraton Kilen.

<sup>182</sup> Ritual yang diadakan berbagai macam, dari mulai lelaku sampai dengan pertunjukan seni. Untuk pertunjukan seni di dalam keraton, bisa dilihat dalam RM. Soedarsono, *The Place Of Court Dance and Music In The Javanese Kratons and Its Relations To The Political Situation*. University Of Michigan, 1981.

<sup>183</sup> Disampaikan oleh Subekti, Tepas Security Kraton Kilen.

Amerika, patung orang Indian, dsb yang jelas-jelas tidak berakar dari tradisi Jawa.<sup>184</sup> Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Suhardono: ”Simbol-simbol kraton sudah tidak punya pengaruh seperti dulu lagi. Kekuatan kraton sekarang sudah menurun, pamor semakin berkurang...”<sup>185</sup>

Selain mungkin terjadi karena faktor kodrat dari Tuhan YME, perbedaan kharisma yang dimiliki oleh Sultan HB X dengan Sultan HB IX juga sepertinya terjadi karena faktor perilaku Sultan HB X sendiri ataupun keluarganya. Hal ini dapat terlihat dari beberapa contoh kasus seperti misalnya anak kedua dari 5 (lima) orang putri Sultan HB X telah menikah lebih dulu dari pada yang lainnya, termasuk dari putri sulungnya yang dikenal dengan nama GKR Pembayun. Putri kedua Sultan HB X ini lebih dulu menikah dengan anak dari seorang pengusaha daging sapi yang bernama ‘Andini Sakti’, yang masih berdarah keturunan Cina.<sup>186</sup> Padahal, sebagaimana telah diketahui bahwa masih banyak masyarakat DIY yang resisten dengan keberadaan etnis Cina.<sup>187</sup>

Sekalipun otoritasnya sebagai Sultan berbeda dengan bapaknya, akan tetapi Sultan HB X bagaimanapun adalah seorang raja. Walaupun tidak lagi memiliki otoritas sebesar bapaknya, akan tetapi dirinya yang merupakan seorang raja minimal dapat berperan sebagai simbol pemersatu masyarakat DIY, sehingga dirinya hingga kini masih tetap banyak memiliki pengikut setia. Dari sisi stabilitas sosial dan politik, keberadaan otoritas yang dimiliki Sultan HB X sebagai *Ngarso Dalem* Kraton, terlihat masih berfungsi seperti salah satunya sebagai penjaga stabilitas politik, keharmonisan sosial, serta keharmonisan budaya masyarakat DIY. Hal ini dapat terlihat ketika di beberapa daerah lain terjadi gejolak nasional yang sangat eksplosif, tetapi di DIY dapat kita lihat tetap stabil. Saat terjadi huru-

---

<sup>184</sup> Sikap masyarakat DIY sekarang telah jauh dari nilai-nilai yang ditanamkan oleh Sultan HB IX. Sebagai mantan Gubernur DIY dan Wakil Presiden RI, Sultan HB IX dikenal pula sebagai figur nasionalis dan berpendirian yang sangat jelas terhadap kebudayaan Jawa sekalipun dirinya berpendidikan Barat dan lama hidup di Barat.

<sup>185</sup> Disampaikan oleh Suhardono, warga DIY.

<sup>186</sup> Belum lagi dikabarkan putri kedua Sultan HB X tersebut baru menikah setelah dirinya hamil sebelum menikah. Indikasinya terlihat dari tidak lama setelah pernikahan diresmikan, pasangan itu berangkat ke Australia dengan dalih untuk keperluan studi. Belum lama keberangkatannya ke Australia, tiba-tiba beberapa bulan kemudian diberitakan bahwa putri kedua Sultan HB X itu telah melahirkan. Bila dihitung waktunya dari sejak saat pernikahan, tentu belum saatnya jika kemudian anaknya ternyata telah melahirkan. Lihat: nurdayat.wordpress.com. tanggal akses 2 April 2008.

<sup>187</sup> Lihat Peter Carey, *Orang Cina, Bandar Tol, Candu dan Perang Jawa*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2008.

hara pergantian rezim dari orde baru ke orde reformasi pada tahun 1998, saat itu di daerah lain terjadi kekacauan, terjadi perusakan masal kekerasan, serta tindakan anarkis terhadap etnis tertentu, tetapi di Yogyakarta sebaliknya, tetap *adem ayem*.

Hubungan antara Sultan HB X dengan rakyatnya juga masih ditandai dengan adanya kesetiaan, ketaatan, pengabdian, keterpesonaan dan kepercayaan mutlak oleh para abdinya. Sekalipun sebagian rakyatnya banyak yang tidak lagi mengindahkan sabdanya, tapi sebagian dari rakyatnya juga masih banyak yang sangat memperhatikan sabdanya dibandingkan dengan ucapan-ucapan orang lain. Ketaatan dan dukungan para rakyat yang seperti inilah yang merupakan manifestasi alamiah dari sikap mereka terhadap sang pemimpin yang memiliki otoritas karismatik.

Sekalipun tidak memiliki otoritas sebesar bapaknya, pengikut setia Sultan HB X masih banyak. Jika dipetakan juga masih terlihat terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dalam dan kelompok luar.<sup>188</sup> Kelompok dalam terdiri dari para staf, yaitu mereka yang ambil-bagian dalam kehidupan luar biasa dari sang pemimpin yang biasa disebut pula dengan Abdi Dalem.<sup>189</sup> Para Abdi Dalem di kraton Yogyakarta termasuk dalam kategori komunitas masyarakat yang karismatik, sebab hampir semua para Abdi Dalem Sultan HB X masih mempercayai, menaati, serta mendukung Sultan HB X sebagai raja yang memiliki otoritas karismatik. Semua anggota komunitas telah mengalami suatu revolusi batiniah dan telah dipindahkan dari kehidupan biasa masuk ke dalam “kehidupan baru”, yang diwujudkan dalam banyak cara yang kongkret. Semuanya sama-sama memiliki kesadaran sebagai komunitas elitis, suci dan merasa menjadi orang terpilih dibanding masyarakat yang lainnya, yang bukan merupakan para Abdi Dalem.

Para Abdi Dalem biasanya secara pribadi merasa terpanggil oleh sang pemimpin untuk menjadi murid-murid dan rekan-rekan sekerjanya berdasarkan

<sup>188</sup> Memakai pendekatan otoritas tradisional

<sup>189</sup> Disebutkan bahwa hanya penyerahan diri dengan keikhlasan lah mereka dapat menjadi Abdi Dalem. Sebab kalau cari materi lewat menjadi abdi dalem tidak mungkin, per bulan gaji Abdi Dalem Rp.3000,00. Sekalipun sekecil itu, mereka bisa mengkuliahkan anak-anaknya hingga perguruan tinggi. (Hal ini sangat masuk akal, sebab, gaji Abdi Dalem yang mereka terima hanya Rp.3000 itu hanya menjadi simbol ikatan bahwa mereka adalah benar-benar seorang Abdi Dalem, penghasilan lebih besar mereka diluar itu didapat dari hasil mereka memandu wisatawan, atau usaha yang lainnya)

kualifikasi-kualifikasi karismatik mereka. Dalam keadaan seperti ini, sebagian dari mereka telah meninggalkan keluarga, pekerjaan, harta milik, dan tradisi, untuk hidup di dalam suatu hubungan komunistik dengan Sultan HB X. Sebagian para pengikut Sultan HB X mendapatkan tugas-tugas langsung dari dirinya, tidak ada seorang pun di antara mereka yang memiliki otoritas, peringkat, dan wilayah kompetensi apapun kepunyaan mereka sendiri yang terlepas dari Sultan HB X. Hal ini berdampak pada diri pengikut yang memiliki suatu kesadaran yang lebih diperkuat sebagai suatu kelompok elitis dengan gelar-gelar kebangsawanan Kraton yang melekat dalam dirinya, seperti Kanjeng, Raden, Tumenggung, Senopati, dan sebagainya. Mereka adalah elit dari elit di dalam semua segi yang terhubung sangat erat dengan Sultan HB X dibanding masyarakat yang lainnya.

Sementara itu, pada kelompok luar terdiri dari para pengikut yang tetap melanjutkan cara hidup mereka seperti biasanya (bekerja, berkeluarga, memiliki harta benda, memelihara kehidupan tradisional lokal, dsb). Antara Sultan dengan para pengikutnya, atau dengan masyarakat DIY pada umumnya, terlihat pula adanya hubungan patron klien. Hubungan antara Sultan dan Masyarakat DIY sebagai klien didasarkan pada suatu elemen ketidaksetaraan yang sangat kuat dan pada perbedaan di dalam kekuasaan. Unsur-unsur yang terdapat dalam hubungan relasi patron-klien antara Sultan HB X dengan rakyatnya terlihat didasarkan pada pertukaran serentak jenis-jenis sumber-sumber yang berlainan. Sultan sebagai seorang patron memiliki sumber-sumber instrumental, ekonomis, dan politis, dan karenanya dapat memberikan dukungan dan perlindungan yang diperlukan oleh pengikut dan warga masyarakatnya sebagai klien.

Dalam masalah pertanahan misalnya, Sultan HB X masih memiliki suatu monopoli atas tanah, penataan ruang, dan lain-lain yang dianggap sebagai posisi-posisi dan sumber-sumber tertentu yang penting dan vital bagi kliennya. Banyak tanah milik kraton yang hak gunanya diberikan kepada para pengikut dan masyarakatnya, sebagai balasannya, para pengikut dan warga masyarakatnya menyatakan kesetiaan dan penghormatannya yang berguna bagi Sultan. Selain itu, antara Sultan dan para Abdi Dalem juga terbangun suatu ikatan kultural dan spiritual, terlihat mengikat dalam waktu yang panjang, bahkan berlangsung seumur hidup.

Ikatan antara Sultan dengan para Abdi Dalem kraton pada prinsipnya berlangsung secara sukarela, dan tentu pada dasarnya dapat lepas juga dengan sukarela. Peran Sultan HB X dalam hal ini tetap membuat hubungan antara masyarakat DIY dengan Sultan HB X masih dilandasi oleh kesetiaan, ketaatan, pengabdian, keterpesonaan dan kepercayaan mutlak. Masyarakat DIY yang masih teguh pada tradisi masih rela menjalankan segala kebijakan-kebijakannya tanpa bersikap kritis, ini menandakan bahwa sekalipun berkurang, tetapi Sultan HB X masih memiliki otoritas.



## BAB V

### RUANG PUBLIK DIY

#### 5.1 Bentuk-Bentuk Ruang Publik DIY

Keberadaan ruang publik adalah salah satu ciri dari bentuk pemerintahan yang demokratis. Sebagai sebuah daerah yang dalam beberapa sisi memakai mekanisme demokratis, partisipasi politik kelompok masyarakat yang kritis terhadap keistimewaan DIY dapat ditemukan lewat salurannya yang ada dalam ruang publik. Keberadaan ruang publik yang berfungsi secara kritis ini berpengaruh pada kesadaran masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap kebijakan pemerintah DIY.

Sebagaimana yang telah disebutkan dalam bab sebelumnya, dalam perkembangannya ruang publik tidak hanya terwujud pada kedai kopi, salon dan media massa, tetapi dapat pula terwujud baik yang bersifat fisik maupun non fisik, seperti lapangan, balai kota, klub-klub politik, klub-klub sastra, perkumpulan-perkumpulan publik, dan tempat-tempat lainnya yang menjadi ruang terjadinya ruang diskusi sosial politik. Selain itu, ruang publik juga dapat terwujud secara substantif dalam kebebasan pers, kebebasan berpartai, kebebasan berakal sehat, kebebasan berkeyakinan, kebebasan berunjuk rasa, kebebasan membela diri, kebebasan membela komunitas, otonomi daerah, independensi, dan keadilan sistem hukum.<sup>190</sup>

Dalam era globalisasi pasar dan informasi sekarang ini, memang sangat sulit jika kita mau mencari adanya forum atau panggung komunikasi politis masyarakat sipil yang bebas dari distorsi pasar maupun negara. Hampir tidak ada tempat yang dapat dikategorikan netral lagi dari distorsi kepentingan politik dan ekonomi, serta memfokuskan diri pada perjuangan pembelaan martabat manusia dan struktur hukum negara yang demokratis dan bersih. Apalagi di DIY, otoritas yang dimiliki Sultan sepertinya telah menghegemoni seluruh masyarakat DIY, sehingga diakui cukup sulit memang untuk mencari ruang publik di DIY yang benar-benar bebas kuasa. Hanya saja, karena ruang publik politis merupakan jaringan kekuasaan

---

<sup>190</sup> B. Hari Juliawan, *Basis, Nomor 11-12, Tahun Ke-53*, November-Desember 2004. Hal 33.

yang sangat kompleks, dimana setiap bentuk perhimpunan dalam masyarakat DIY dapat membentuk ruang publiknya sendiri-sendiri yang berjuang untuk memperjuangkan kepentingannya, maka dari situlah ruang publik politis di DIY dapat terlihat. Secara substantif, ruang publik politis yang ada di DIY itu tidak hanya berada dalam forum resmi, melainkan dimana saja masyarakat DIY dapat bertemu dan berkumpul untuk mendiskusikan tema yang relevan dan hangat untuk masyarakat asalkan bebas dari campur tangan kepentingan-kepentingan eksternal dari individu tersebut. Hal ini mengacu pada pemaknaan ruang publik politis yang disebutkan oleh Habermas. Beberapa diantaranya yang ditemukan oleh peneliti seperti Angkringan, Kantin Kampus, Media Massa, Kedai Kopi, Taman Benteng Vredeburg, Aula Pasar Bringharjo, dan sebagainya.

Dalam ruang publik yang mendiskusikan Keistimewaan DIY ini, ditemukan kelompok yang secara kepentingan berseberangan, yakni antara kelompok penolak dan kelompok pendukung keistimewaan. Ada kelompok yang menolak (kontra) dan ada pula kelompok yang mendukung (pro) keistimewaan DIY. Semua itu adalah hak dari masing-masing peserta diskursus dalam ruang publik politis.

### **5.1.1 Angkringan**

Angkringan merupakan salah satu bentuk ruang publik yang mudah dijumpai di DIY. Di samping sebuah tempat makan, saat ini angkringan telah menjadi bagian dari keseharian aktivitas masyarakat DIY, baik pendatang maupun masyarakat asli DIY. Angkringan adalah bentuk ruang publik yang paling banyak di akses oleh masyarakat DIY. Alasan orang makan di angkringan sebenarnya bukan hanya harganya yang murah, tetapi suasana khas angkringan yang terkesan santai, dan tradisional, membuat para pengunjung yang datang dapat leluasa untuk melakukan perbincangan sambil menikmati nasi kucing (nasi bungkus), gorengan, teh kental, kopi ”jos”, jahe panas, atau makanan dan minuman lainnya.<sup>191</sup>

Angkringan biasanya cukup beratapkan tenda plastik yang menutupi

---

<sup>191</sup>Disebut sebagai nasi kucing merujuk pada jumlah nasi dan lauknya yang sedikit dalam setiap bungkusnya, seperti porsi makan kucing. Jumlah nasi dan lauk dalam setiap bungkusnya yang sedikit memberikan makna bahwa orang Yogyakarta tidak rakus, sebab kalau makan sedikit demi sedikit, kalau kurang baru nambah lagi sesuai ukuran, sehingga tidak ada nasi yang terbuang. Sebagaimana diungkapkan oleh Rici, salah satu pengunjung di Angkringan Wirobrajan.

gerobak dan difungsikan pula sebagai meja.<sup>192</sup> Berbeda dengan dulu, dimana angkringan adalah tempat makan bagi para warga DIY yang masuk kategori sosial ekonomi dan pendidikan menengah kebawah, seperti para pekerja kasar yang bekerja hingga larut malam, tukang becak, pedagang, hingga kuli panggul di sekitar kota, terutama sekitar stasiun Tugu. Akan tetapi saat ini, angkringan telah menjadi tempat berkumpulnya orang dari semua kategori sosial, baik yang ekonomi dan pendidikannya menengah keatas atau menengah kebawah, tak terkecuali anak muda atau mahasiswa yang berasal dari beragam karakter, budaya, suku, dan adat istiadat.

Angkringan kini telah menjadi sebuah trend tersendiri. Dapat dikatakan, angkringan sekarang adalah simbol budaya kehidupan masyarakat yang ada di DIY. Tidak lagi mencerminkan kategori sosial masyarakat tertentu. Di angkringan, keberadaan perbincangan dengan bahasa yang sama dapat terlihat salah satunya di Angkringan Tugu. Disitu, setiap kelompok pengunjung dari kategori tertentu membentuk forum perbincangannya sendiri-sendiri. Dalam forum perbincangan yang dibentuk oleh mahasiswa, agak susah juga menemukan perbincangan politis yang terkait dengan keistimewaan DIY. Sekalipun banyak dari mereka yang memperbincangkan tentang Sultan HB X, tapi kebanyakan dari mereka yang diperbincangkan tentang Sultan HB X sebagai Calon Presiden, bukan masalah keistimewaan DIY yang kini tengah mengalami krisis regulasi.

### 5.1.2 Kantin Kampus

Berbeda dengan angkringan yang lebih terbuka, dimana setiap masyarakat dari berbagai kategori sosial bisa masuk, maka hanya yang berprofesi sebagai mahasiswa, atau orang yang berkepentingan dengan kegiatan akademis lah yang sering kali menggunakan kantin kampus sebagai ruang publik politis. Selama melakukan penelitian di DIY pada Januari hingga Maret 2009, di tiga kantin kampus seperti di Universitas Gadjah Mada (UGM) yang masuk dalam wilayah Sleman, kantin kampus Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY) yang masuk dalam wilayah Bantul, serta kantin kampus UIN Sunan Kalijaga yang

---

<sup>192</sup> Nasi bungkus yang hanya berukuran sekepalan tangan dengan lauk ikan asin, gudeg, atau suwiran ayam serta sambal. Para pelanggannya pun akan duduk di bangku yang mengelilingi gerobak dan memilih makanan sesuai selera mereka.

masuk wilayah Kota.

Dari ketiga kantin tersebut, peneliti melihat sulit ditemukan perbincangan yang dilakukan oleh mahasiswa terkait dengan keistimewaan DIY. Sepertinya mahasiswa yang mayoritas adalah pendatang agak malas membicarakan topik perbincangan politis tentang keistimewaan DIY, atau menganggap masalah keistimewaan DIY bagi mereka tidak penting. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Tono, seorang aktivis mahasiswa di DIY: ”...Saya kurang tertarik dengan wacana keistimewaan DIY, kayaknya itu tidak menarik... .teman-teman saya jarang juga sih yang membicarakan tentang keistimewaan DIY...”<sup>193</sup>

### 5.1.3 Media Massa

Di DIY, ada beberapa media massa yang terlihat seperti surat kabar baik nasional maupun lokal. Surat kabar nasional yang ada di DIY seperti Kompas, Media Indonesia, Republika, Pelita, Majalah Tempo, Majalah Medium, dll. Sementara itu surat kabar lokal yang ada seperti Kedaulatan Rakyat, Bernas, Radar Jogja, Jogja Post, dan lain-lain.<sup>194</sup> Selain itu, surat kabar yang bersifat komunitas seperti media-media terbitan kampus dan gerakan mahasiswa juga beredar disana. Antara lain Nuansa terbitan mahasiswa UMY, Sinergi media terbitan HMI Yogyakarta, dan sebagainya.

Keberadaan media massa sangat penting untuk masyarakat DIY, sayangnya beberapa rubrik dari media massa itu tampak telah kehilangan perannya sebagai ruang publik politis lagi. Sangat mudah dijumpai dalam media tersebut terpampang iklan-iklan baik yang bersifat komersil maupun iklan politis. Benar jika dikatakan dewasa ini media massa seringkali mengutamakan kepentingan privat, mencari iklan, dan hanya menjadikan berita tidak ada bedanya sebagai barang dagangan saja. Media massa tidak lagi memiliki fungsi utama sebagai badan publik kritis yang selalu terlibat dalam debat kritis tentang masalah-masalah politik.

Bergesernya peran media dari fungsinya sebagai tempat berlangsungnya

<sup>193</sup> Disampaikan oleh Tono, Ketua Umum SMI UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta pada tanggal 9/03/2009.

<sup>194</sup> Pada dasarnya, media massa (non politis) adalah ruang publik sastra, hanya saja ketika isinya telah membicarakan masalah politik, terutama kaitannya dengan keistimewaan DIY, maka media massa telah berubah menjadi ruang publik politis.

debat politik rasional ke fungsi pencarian keuntungan finansial sebesar-besarnya, ini pula yang menjadikan media di DIY juga dianggap telah kehilangan kepublikannya. Sekalipun demikian, kita tetap harus percaya bahwa tidak semua media massa (khususnya di DIY) seperti itu, masih ada beberapa media massa yang menjunjung tinggi otentisitas dengan menjunjung tinggi etika jurnalistik. Beberapa rubrik berita dalam media massa di DIY sekarang juga tidak semuanya telah bias kepentingan privat semata, tetapi masih banyak rubrik berita yang masih bersifat objektif. Tergantung bagaimana kita pandai-pandai melihat mana berita yang objektif dan tidak objektif.

Salah satu kelebihan DIY dibanding dengan daerah lainnya di Indonesia adalah budaya membaca masyarakatnya yang tinggi. Menjadi hal yang tidak asing lagi ketika banyak penarik becak dan penarik andong menghabiskan waktu senggang mereka dalam menunggu penumpang dengan membaca surat kabar. Sebagai kota pelajar dimana banyak warga pendatang dari luar DIY yang menimba ilmu disana, masyarakat asli DIY, terutama yang berpendidikan rendah rupanya tidak kalah strategi untuk mengimbangi ilmu pengetahuan yang dimiliki para pendatang dengan gemar membaca surat kabar.

Hampir disetiap RW atau sudut gang tidak jarang kita temukan majalah dinding yang dibuat dengan penutup kaca bening, dimana itu difungsikan oleh masyarakat sekitar itu untuk menempel surat kabar yang diperbaharui setiap hari. Dengan adanya fasilitas seperti itu, ditunjang minat baca warga masyarakat yang tergolong tinggi, sehingga sekalipun masyarakat tersebut berasal dari kategori sosial menengah kebawah, baik dari segi pendidikan maupun ekonomi, mereka masih bisa memperbaiki informasi dan menambah pengetahuan mereka dengan gratis. Kondisi sosial budaya masyarakat yang demikian memperlihatkan bahwa media massa sebagai ruang publik politis dapat dimasuki oleh siapapun dan dapat diakses oleh kategori sosial masyarakat manapun.

#### **5.1.4 Kedai Kopi**

Keberadaan beberapa Kedai Kopi seperti yang diamati Habermas di Perancis pada abad ke 17 dan pada abad ke 18 sebagai ruang publik, di DIY pun sekarang masih ditemukan. Di beberapa kedai kopi DIY, masih terdapat unsur-

unsur yang menjadikan dia dapat dikatakan sebagai ruang publik politis.<sup>195</sup>

Ada banyak Kedai kopi di DIY, salah satunya adalah Kedai kopi Blandongan, yang terletak di sebelah selatan kawasan Gowok, tepatnya sebelah selatan Plaza Ambarukmo. Kedai kopi ini menyediakan kopi istimewa yang diolah langsung dari biji yang diperoleh pengelola warung, konon hal inilah yang menjadikan Kedai kopi ini banyak didatangi para pengunjung.

Suasana Kedai kopi ini memang sangat tepat dijadikan tempat berkumpul. Bentuk bangunan Kedai kopi yang ada di Blandongan ini berbentuk konsep Jawa alami. Hampir mayoritas bahan bangunan yang digunakan berbahan dasar material bambu. Tempat duduk pengunjungnya berkonsep lesehan dan tanpa sekat memungkinkan menampung banyak orang. Ada juga beberapa meja dan kursi, di ruangan depan Kedai. Dengan penerangan lampu-lampu kuning dan dinding bambu, kesan yang muncul adalah suasana kedai kopi yang berada di sebuah pedesaan.

Banyak dari pengunjung yang datang sendirian, atau cuma berdua. Pengunjung yang datang berkelompok biasanya membentuk kelompok perbincangan tersendiri yang terdiri dari 2 sampai dengan 8 orang dalam satu meja, atau duduk lesehan dengan melingkar, dengan berbagai topik pembicaraan, dari mulai tentang percintaan, ekonomi, sampai dengan politik, tak terkecuali keistimewaan DIY ini.

Sekalipun pengunjung kedai kopi ini berlatar belakang lintas profesi, akan tetapi kebanyakan orang yang berkunjung ketempat ini berasal dari profesi mahasiswa, pendatang, baik dengan menggunakan sepeda motor atau mobil. Ada juga yang memakai sepeda ontel.

### **5.1.5 Taman Benteng Vredeburg**

Selain berbentuk kedai kopi, ruang publik politis di DIY juga dapat terlihat seperti pada Taman Gedung Vredeburg Malioboro yang menjadi tempat berkumpul Komunitas Sepeda Ontel, Komunitas Sepeda Motor Tiger, Vespa, Honda CB, seniman musik, serta seniman lukis. Masing-masing komunitas

---

<sup>195</sup> Unsur-unsur sebagai ruang publik politis, mengacu pada pemaknaan ruang publik politis oleh Habermas. Observasi tahun 2008-2009

tersebut seringkali menciptakan forum perbincangan diantara sesama anggota komunitas mereka tentang hal-hal yang berkaitan dengan hobi mereka, hingga perbincangan mengenai politik, termasuk keistimewaan DIY. Tidak jarang juga terlihat adanya perbincangan antar anggota komunitas.

Anggota setiap komunitas terdiri dari berbagai latar belakang profesi, agama, dan daerah asal, ada yang asli DIY, ada juga yang pendatang, cukup heterogen. Ruang publik ini tepatnya terletak di halaman museum Benteng Vredeburg, yang sekarang difungsikan sebagai Taman. Benteng yang berbentuk segi empat ini memiliki menara pengawas pada keempat sudutnya.

### 5.1.6 Aula Pasar Bringharjo

Sekalipun menurut Habermas bahwa keberadaan pasar bukanlah ruang publik,<sup>196</sup> akan tetapi keberadaan beberapa ruang dalam pasar Bringharjo DIY justru dapat ditemukan telah menjadi ruang publik, seperti misalnya aula pasar. Dalam aula pasar yang ada di dalam pasar Bringharjo, masyarakat, terutama para pedagang yang ada di Bringharjo, seringkali mengadakan pertemuan dan perbincangan politis.

Pasar Bringharjo merupakan salah satu pasar tradisional besar di DIY yang terletak di Jalan Malioboro, Yogyakarta. Pasar Bringharjo terkenal dengan koleksi dagangan batik, baik yang masih berupa kain batik, maupun yang sudah jadi daster, celana pendek, piyama dll. Lokasi pasar ini bersebelahan dengan museum sejarah Benteng Vredeburg, dan berseberangan dengan Gedung Agung. Pasar ini terkenal sebagai salah satu tujuan wisata dan sekaligus merupakan pusat kegiatan perdagangan produk batik Yogyakarta. Didalam pasar Bringharjo juga terdapat masjid yang bernama Masjid Muttaqin. Selain aula pasar yang kerap dijadikan perbincangan politis, aula dalam masjid Pasar Bringharjo ini juga seringkali dijadikan sebagai tempat dilakukannya perbincangan, dari mulai masalah ekonomi hingga politis.

---

<sup>196</sup> Lihat Habermas, (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Diterjemahkan dalam bahasa Indonesia: *Ruang Publik: Sebuah Kajian Tentang Kategori Masyarakat Borjuis*, Kreasi Wacana, Yogyakarta. 2007

### 5.1.7 Ruang Publik Politis Lainnya

Selain beberapa bentuk ruang publik seperti Angkringan, Media Massa, Kedai Kopi, Taman Benteng Vredeberg, hingga Aula Pasar Beringharjo. Tempat lain juga seringkali terlihat difungsikan sebagai ruang publik politis, seperti misalnya Warung Bubur Kacang Ijo (Burjo), Warung Lesehan Penjual Gudeg, dan sebagainya.

Selain itu, ruang publik yang terwujud secara substantif juga ditemukan di DIY seperti kebebasan pers, kebebasan berpartai, kebebasan berkeyakinan, kebebasan berunjuk rasa, kebebasan membela diri, kebebasan membela komunitas, otonomi daerah, serta keadilan sistem hukum.

Khusus untuk Salon, berbeda dengan pengamatan Habermas pada abad ke 17 dan abad ke 18 di Perancis bahwa ruang publik politis dapat tercipta seperti di salon, akan tetapi yang terjadi sekarang di DIY justru sebaliknya. Hampir mayoritas keberadaan salon di DIY tidak terlihat menjadi ruang publik politis lagi. Hampir semua salon yang ada di DIY susah ditemukan adanya perbincangan politis.

Kebanyakan salon di DIY kini banyak dikunjungi oleh para wanita atau laki-laki yang hanya peduli pada kecantikan / ketampanannya saja, tidak begitu peduli dengan perkembangan politik. Sekalipun perbincangan terjadi, akan tetapi perbincangan yang terjadi didalam salon kebanyakan menyangkut hal-hal yang ringan-ringan saja, seperti misalnya perselingkuhan dan perceraian artis, atau seputar masalah kehidupan mereka pribadi seperti masalah kecantikan, hubungan dengan suami/istri, pacar, anak, atau terkadang juga mereka membicarakan tentang perselingkuhan yang dilakukan teman mereka sendiri, tidak lebih. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Miu : ”...di Yogya, hampir semua salon tidak lagi menjadi tempat perbincangan hal-hal yang berbau politik. Hampir semua perbincangan di salon tidak ada yang bersifat politis...”<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> Wawancara dengan Miu, karyawan sebuah produk kecantikan. Setiap hari senin sampai dengan sabtu, selama telah lebih dari 10 bulan Miu selalu berhubungan dengan salon-salon kecantikan. Tetapi selama itu juga dirinya tidak pernah menemukan perbincangan yang terjadi dalam salon menyangkut perbincangan politis.

## 5.2 Faktor-Faktor Penyebab Munculnya Diskursus Keistimewaan Dalam Ruang Publik DIY

### 5.2.1 Berawal Dari Pemerintah Pusat

Telah lima tahun lebih DIY sebagai daerah istimewa nyaris seperti tanpa hukum. Sistem pemerintah dari bentuknya yang istimewa berjalan begitu saja dengan keputusan-keputusan yang dibuat mendadak dan tanpa dasar hukum yang jelas. Dalam keadaan seperti ini, semua pihak saling menyalahkan, ada yang menuding pemerintah pusat terlalu lamban bahkan terkesan acuh, tapi ada pula yang melihat ini terjadi karena faktor yang kompleks.

Pandangan bahwa pemerintah pusat sangat lamban dalam menetapkan regulasi keistimewaan DIY sangat beralasan, mengingat telah bertahun-tahun krisis legislasi ini terjadi, Presiden juga telah berganti-ganti, tetapi pemerintah pusat terkesan lamban dalam memperjelas formulasi kebijakan tentang keistimewaan DIY. Apa yang menjadikan DIY itu istimewa dan berbeda dengan daerah lain belum juga bisa dirumuskan dengan detail. Kondisi ini berbeda dengan daerah istimewa lain seperti misalnya Aceh dan Papua yang istimewa karena konteks politiknya.

Bagi masyarakat DIY, ini menjadi sesuatu yang terlihat tidak adil, hanya karena begitu kerasnya tekanan internasional tentang Aceh, maka kemudian pemerintah pusat dapat cepat menyelesaikan undang-undang tentang keistimewaan Aceh, tapi untuk DIY tidak.

Ada kelambanan pemerintah pusat untuk memperjelas bentuk keistimewaan DIY, ini berbeda dengan Aceh dan Papua yang Istimewa karena konteks politiknya. Ada tekanan internasional untuk membuat undang-undang keistimewaan Aceh dan Papua cepat, tapi di DIY ini tidak ada tekanan...<sup>198</sup>

Karena tidak ada yang menekan, atau mungkin dianggap DIY tidak mempunyai satu signifikansi dalam kepentingan politik elit nasional, maka kemudian krisis regulasi yang ada di DIY tidak banyak menjadi perhatian dan akhirnya proses lima tahunan tersebut berjalan begitu saja, diserahkan pada sejauh

---

<sup>198</sup> Wawancara dengan AAGN Dwipayana, Tim Perumus Draft Keistimewaan DIY dari Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) UGM.

mana arah selera masyarakat DIY tentang bentuk Keistimewaan DIY kedepan.

...atau memang topik keistimewaan ini tidak begitu penting dalam konteks nasional. Mungkin dalam konstelasi kepentingan politik nasional ini Yogya tidak penting sebab Investasi yang penting di Yogya itu apa sih yang menguntungkan? Sumber Daya Alam yang baru muncul seperti pasir besi saja masih bermasalah juga kan dari segi hak asasi manusia?<sup>199</sup>

Dari sisi aturan pemerintahan, penyusunan undang-undang memang merupakan otoritas pemerintah pusat, sebab undang-undang itu bukanlah daerah yang buat, akan tetapi pemerintah pusatlah yang membuat. Dalam hal ini, daerah hanya bisa mengusulkan, atau pemerintah pusat harus melakukan konsultasi kepada daerah dengan draft undang-undang yang ada. Bukan terbalik, tidak mungkin dibenarkan jika daerah yang kemudian merancang undang-undang, kemudian pemerintah pusat tinggal memutuskan. UU adalah produk kebijakan pemerintah pusat, (DPR dan Presiden) yang harus di susun berdasarkan kepentingan nasional, tidak mungkin jika semua daerah diberi kesempatan untuk menyusun undang-undang sendiri. Jadi dalam hal ini harusnya Presiden, apakah itu inisiatif berasal dari Presiden, ataukah berasal dari inisiatif DPR, hal ini didasarkan pada proses diskursus publik yang luas, sehingga dapat menghasilkan konsensus.

Dari hasil jajak pendapat Litbang Kompas, terungkap sebagian (56,9%) masyarakat menyangsikan keseriusan pemerintah pusat dalam menyelesaikan persoalan kepemimpinan dengan mengupayakan produk hukum Keistimewaan DIY. Jika ketidakpastian aturan hukum terus berlangsung, tak tertutup kemungkinan perbedaan pandangan di masyarakat akan berujung pada konflik.<sup>200</sup>

Lambannya pemerintah pusat dalam menyelesaikan UU Keistimewaan DIY ini juga dianggap oleh sebagian masyarakat DIY sebagai bentuk dari ketidakseriusan kerja Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili masyarakat DIY, termasuk GKR Hemas, Istri Sri Sultan HB X sendiri. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Laode Arham "Ini kegagalan politik dari anggota DPD yang empat orang itu padahal salah seorangnya adalah GKR Hemas, menurutku

<sup>199</sup> *ibid*

<sup>200</sup> Tentang hal ini lihat Kompas, Senin 21 Januari 2008, Kompas, Kamis 24 Januari 2008 Hal C.

mereka gagal dalam menggolkan RUU keistimewaan menjadi UU Keistimewaan...”<sup>201</sup>

Diakhir pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), tarik ulur pembahasan RUUK DIY, baru terlihat akan digarap secara lebih serius. Hanya saja, bukan berarti hal ini meredam munculnya pro dan kontra keistimewaan DIY. Dalam fase pembahasan awal Keistimewaan DIY di DPR RI, ruang publik DIY semakin bertambah ramai, terutama bagi kelompok pendukung keistimewaan DIY yang semakin masif melakukan aksinya setelah melihat kecenderungan pemerintah pusat akan bersikap mengadakan Pemilihan kepala daerah (Pilkada) untuk menentukan siapa orang yang berhak menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Sebagai penguasa pemerintah pusat, SBY menegaskan bahwa kepala daerah tetap dipilih rakyat, bukan dengan cara penunjukan.<sup>202</sup> Dalam pandangan Presiden SBY yang memegang teguh konsep demokrasi substansial dan prosedural, masyarakat di suatu daerah tidak bisa memaksakan kehendak untuk menentukan sendiri kepala daerahnya melalui cara penunjukan. Menurut Presiden, Pilkada juga sudah diatur secara tegas dalam Undang-undang Dasar (UUD) 1945. Dengan demikian, masyarakat suatu daerah tidak bisa memaksakan kehendaknya untuk memilih kepala daerah dengan cara penunjukan karena bertentangan dengan konstitusi. Kehendak itu hanya dapat diwujudkan apabila konstitusi diubah.<sup>203</sup>

Dibawah pemerintahan SBY, ketidakberpihakan pemerintah pusat terhadap bentuk keistimewaan DIY menjadi semakin jelas menyusul pernyataan sikap dari Presiden SBY yang pada dasarnya lebih sepakat jika sistem pemerintahan DIY dirubah agar lebih demokratis. Keistimewaan DIY yang ada sekarang disebut dengan istilah monarki absolut dan seperti ketoprak.<sup>204</sup>

Pernyataan sikap Presiden SBY telah memperjelas bahwa dibawah kekuasaannya, pemerintah pusat telah berencana merubah bentuk keistimewaan DIY, dalam istilah yang disampaikan, didemokrasikan. Dibawah kekuasaan

---

<sup>201</sup> Wawancara dengan Laode Arham, aktivis Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

<sup>202</sup> Sindo, Selasa, 23 September 2008

<sup>203</sup> SBY, dalam *ibid*

<sup>204</sup> Istilah DIY adalah monarki absolut disampaikan oleh Dr. Andi Malaranggeng, juru bicara Presiden SBY. Lihat dalam [Jakartapress.com](http://Jakartapress.com). Senin, 29/09/2008.

SBY, pemerintah pusat menginginkan dalam bentuk pemerintahannya kedepan, Sri Sultan dan Paku Alam tidak lagi secara otomatis ditetapkan sebagai Gubernur.

Departemen Dalam Negeri (Depdagri) sendiri, sebagai sebuah departemen yang memiliki kewenangan untuk mengurus pemerintahan dalam negeri di wilayah Republik Indonesia, setelah sekian lamanya selalu mengeluarkan sinyal berwarna kuning (ragu-ragu), tapi sekarang telah memberikan sinyal merah (tawaran menolak) untuk bentuk keistimewaan DIY yang menetapkan Sultan dan Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY. Depdagri sebagai institusi yang dimiliki pemerintah pusat Republik Indonesia, melalui Menteri, Bapak Mardiyanto, akhirnya memberikan sinyal hijau (mendukung) langkah perubahan bentuk keistimewaan DIY.

Dalam menyampaikan draft Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) DIY kepada Komisi II DPR RI, sesuai dengan garis kebijakan Presiden SBY, Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Mardiyanto berpandangan bahwa RUUK justru dibuat untuk menyikapi keengganan Sultan menjadi gubernur lagi, sebab pada tahun 1998, Sri Sultan Hamengku Buwono X telah menyatakan bahwa beliau tidak bersedia lagi menjadi gubernur seumur hidup. Juga dalam orasi budaya pada 7 April 2007, yang menegaskan ketidaksediaan menjadi gubernur selepas masa jabatan 2008.<sup>205</sup>

Dalam dasar pertimbangan yang telah ada, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada 1998 dan 2003 menunjukkan proses politik yang lebih ditentukan oleh hasil negosiasi politik yang keras daripada regulasi yang jelas.<sup>206</sup> Pengaturan mengenai substansi keistimewaan DIY juga masih belum terumuskan secara jelas sekalipun dalam UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 226 ayat (3) dijelaskan bahwa keistimewaan untuk Provinsi DIY sebagaimana diatur dalam UU No 22/1999 adalah tetap dengan ketentuan penyelenggaraan pemerintahan DIY yang didasarkan pada UU tersebut. Sayangnya, tafsir terhadap ketentuan tersebut jika dirunut pada beberapa UU sebelumnya diwarnai inkonsistensi. Misalnya yaitu pada masa jabatan, persyaratan dan mekanisme pengisiannya. Posisi Sultan sendiri sebagaimana isi

---

<sup>205</sup> *ibid*

<sup>206</sup> Jika tidak diatur secara jelas, justru akan menimbulkan ketidakpastian bagi masa depan DIY. Lihat Mardiyanto dalam *ibid*.

dalam draf RUU yang telah di buat JIP UGM, yang ini akan menempatkan Sri Sultan HB X dan Sri Paduka PA IX akan ditempatkan sebagai Parardhya.

Langkah penolakan Depdagri terhadap bentuk keistimewaan DIY, terlihat dari dukungannya terhadap Draft RUUK yang dibuat oleh JIP UGM menjadi RUU. Konsep RUU Keistimewaan DIY yang diajukan Departemen Dalam Negeri (Depdagri) hampir 90% isinya mengacu pada Draft RUU Keistimewaan yang disusun Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM. Rancangan Undang Undang Keistimewaan (RUUK) Yogyakarta yang diajukan Departemen Dalam Negeri ke DPR tidak mengakomodasi posisi Sri Sultan dan Sri Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Keduanya akan menempati posisi sebagai Parardhya yang memiliki kewenangan mengatur hal-hal yang terkait dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Romo Tirun: "Ya jelas itu seperti mendagri menolak keistimewaan DIY sebab menghendaki pararadya, dan itu sumbernya ya di JIP, Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM.."<sup>207</sup>

Posisi Sultan dan Paku Alam sebagai Parardhya merupakan simbol dari pelindung cagar budaya dan keistimewaan Yogyakarta. Dalam posisi ini, Sri Sultan X dan Sri Paduka Pakualam IX tidak terlibat politik praktis atau pemerintahan. Sultan sebagai sosok seorang raja, tidak lagi menjadi birokrat atau politisi. Bukan hanya sepakat mendukung RUUK Keistimewaan DIY dari JIP UGM, akan tetapi Depdagri juga terlibat langsung dalam pembuatan RUUK itu.

Setelah pembahasan RUU Keistimewaan DIY ternyata memakan waktu yang lama tapi tidak juga kunjung selesai. Depdagri sempat mengambil langkah konsultasi dengan mengundang delegasi anggota DPRD DIY dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) DIY.<sup>208</sup> Karena mencium gelagat Mendagri yang lebih cenderung untuk mengadakan Pilkada DIY, maka seakan telah kompak antara beberapa fraksi dalam DPRD DIY dan KPU D DIY menolak undangan Mendagri tersebut. Fraksi Golkar dan PDIP adalah partai yang keras menolak menghadiri undangan tersebut. Bagi Fraksi Partai Golkar yang turut menolak mengikuti delegasi ke Mendagri, alasannya adalah telah jelas untuk menolak Pilkada. Hal ini

---

<sup>207</sup> Wawancara dengan KRT Jatiningrat. Tokoh Masyarakat DIY

<sup>208</sup> Rencana akan diselenggarakan pada hari Rabu 27 Februari 2008

sebagaimana diungkapkan oleh Heru Wahyukismoyo, Wakil Ketua Fraksi Partai Golkar ”...kita tidak perlu datang ke Mendagri. Alasannya, DIY tidak ada Pilkada karena istimewa,”<sup>209</sup>

Senada dengan Fraksi Golkar, Fraksi PDIP juga mengambil langkah sama dengan tidak mengirimkan anggota delegasi. Hal itu termuat dalam surat pada Pimpinan DPRD DIY No 03/FPDIP/DPRD-DIY/II/2008 yang ditandatangani Ketua Fraksi Mualiban SPd dan Sekretaris Ternalem PA. Alasannya, dalam surat Pimpinan Dewan pada 23 Februari No 090/157 yang diterimanya belum mencantumkan usulan FPDIP dalam Daftar Inventaris Masalah sebagai materi yang akan dikonsultasikan ke Pusat. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Mualiban ”Surat tak mencantumkan percepatan pembahasan dan penetapan Undang-Undang Keistimewaan dan menanyakan landasan hukum atau payung hukum penyelenggaraan tata pemerintahan DIY”<sup>210</sup>

Sementara itu, terkait dengan undangan rencana konsultasi dengan Mendagri yang disampaikan ke Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) DIY, KPUD DIY juga ternyata menolak turut hadir pula. Alasannya, sesuai dengan jalurnya, KPUD akan memilih melakukan konsultasi dengan KPU Pusat. Awalnya, KPU DIY akan berangkat bersama dengan DPRD DIY ke Mendagri, namun dengan pertimbangan bahwa secara organisasi KPUD DIY memiliki KPU Pusat maka KPUD DIY menolak menghadiri undangan Mendagri dengan alasan akan menyampaikan aspirasi mereka sendiri ke KPU Pusat sesuai dengan jalur kerjanya.<sup>211</sup> Dalam kasus ini, undangan mengundang delegasi DPRD dan KPUD DIY, langkah Mendagri, semakin terlihat semakin politis mengingat konsultasi ke Depdagri seharusnya dilakukan oleh lembaga yang setara seperti misalnya DPR RI dan KPU Pusat.

---

<sup>209</sup> Heru Wahyukismoyo, Wakil Ketua Fraksi Partai Golkar. Dalam Kedaulatan Rakyat. 27/02/2008

<sup>210</sup> Mualiban Kedaulatan Rakyat. 27/02/2008

<sup>211</sup> Disampaikan oleh anggota KPU DIY, Muhammad Najib. Lihat dalam KR, Senin 25 Februari 2008.

### 5.2.2 Gagalnya Konsensus Lokal

Sekalipun dianggap benar jika pemerintah pusat terkesan lamban dalam mengeluarkan kebijakan, akan tetapi pemerintah pusat bukanlah satu-satunya pihak yang patut disalahkan dalam lamanya penyelesaian krisis regulasi keistimewaan DIY. Sepertinya, para elit politik lokal yang mempunyai agenda politik terselubung layak juga di lihat sebagai penyebab lamanya pembuatan regulasi Keistimewaan DIY tersebut. Lamanya proses pembuatan UU keistimewaan DIY wajar dipahami jika kita melihat konteks bahwa keistimewaan DIY tidak hanya terkait dengan persoalan rekondisi terhadap budaya saja, tapi persoalan perubahan kearah demokratis goverment yang sangat sensitif.

Di tingkat lokal memang ada semacam satu kontestasi politik atau persaingan politik, buktinya beberapa partai nasional yang berbasis di Jogja tidak sepenuh hati mendukung Keistimewaan Yogyakarta, ini bisa dilihat dari sejauh mana peran mereka di Nasional, di Jakarta? Kita kan punya anggota Legeslatif dari PAN, PPP, PKB dan partai- partai lain di luar DPD untuk memperjuangkan Keistimewaan...<sup>212</sup>

Pandangan tersebut sangat beralasan mengingat sejak era Sri Paduka Paku Alam VIII masih jumeneng, berbagai tuntutan kejelasan regulasi yang datang dari masyarakat cukup besar. Saat era Sri Paduka Paku Alam VIII masih jumeneng, beberapa rancangan draft keistimewaan DIY juga telah disajikan sebagai bahan pertimbangan tentang bagaimana sebaiknya bentuk keistimewaan DIY kedepan. Beberapa draft yang telah ada saat itu diantaranya yang dibuat oleh Bapak Warsito Utomo, kemudian Bapak Affan Ghafar, dan sebagainya. Sayangnya, draft tersebut tidak pernah sampai ke pemerintah pusat yang disebabkan oleh karena terjadi kesulitan tersendiri dalam usaha membangun konsensus pada tingkat daerah.

Hampir setiap draft yang muncul menimbulkan kontroversi, karena positioning draft itu pasti menempatkan pengangkatan. Arah dua draft tersebut lebih cenderung menentukan posisi orang yang menjadi Gubernur dengan cara pengangkatan, artinya Sri Sultan HB IX dan Paku Alam VIII otomatis ditetapkan sebagai gubernur.

---

<sup>212</sup> *ibid*

Sri Sultan Hamengku Buwono X akan mundur ataupun tidak mundur, konstelasi Kepala Daerah atau Gubernur DIY adalah tetap dalam makna tidak dilakukan Pilkada. Penentuan Gubernur/Kepala Daerah tetap berasal dari Kraton dan merupakan privileg Kraton untuk menentukannya. Pemerintah menetapkannya, dari apa yang sudah ditetapkan oleh pihak Kraton. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahannya, mengikuti Undang Undang Pemerintahan Daerah atau Otonomi Daerah yang berlaku.<sup>213</sup>

Adanya arah draft yang seperti itulah yang kemudian memunculkan resistensi dari kelompok yang diam-diam menginginkan adanya perubahan bentuk Keistimewaan DIY, lebih tepatnya menginginkan mekanisme pemilihan untuk menentukan siapa orang yang menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Bagi orang-orang yang berharap dalam proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak pasti harus berasal dari lingkungan kraton, kemudian terpolarisasi atas dasar kepentingan politik dalam partai. Dampak dari adanya polarisasi itu adalah munculnya kesadaran kelas, yakni kesadaran masyarakat biasa (bukan darah biru) yang berasal dari lingkungan luar kraton supaya mempunyai kesempatan untuk dapat mencalonkan diri menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Keberadaan kelompok ini pada awalnya ada pada kesadaran individu untuk kepentingan bersama. Dalam perkembangannya, kelas sosial dapat membentuk front guna memperjuangkan nasib bersama.

Adanya fragmentasi sikap antara yang pro dan kontra penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur ini kemudian memunculkan kontestasi diskursus antara kelompok yang pro penetapan, dengan kelompok pro pemilihan. Pada perkembangannya, kelompok yang lebih cenderung mendukung dilakukannya proses pemilihan dalam menentukan posisi gubernur sepertinya tidak tinggal diam. Banyak draft keistimewaan DIY yang kemudian muncul dengan mengambil posisi menginginkan adanya perubahan bentuk Keistimewaan DIY, sehingga Sri Sultan HB X tidak lagi secara otomatis ditetapkan menjadi gubernur, tapi untuk menentukan posisi gubernur dilakukan melalui prosedur pemilihan.

---

<sup>213</sup> Prof Dr Warsito Utomo, Guru Besar Fisipol UGM. *Paradigma Keistimewaan Pemerintahan DIY; (Sudut Pandang Compliance dalam Kaitannya dengan Pilkada)* Sebuah artikel hasil kerja sama Kedaulatan Rakyat dengan Forum Mataram Patok Negoro. Dimuat dalam Kedaulatan Rakyat, 30 Juli 2008.

Hingga kini, masyarakat sedikitnya telah mengenal lima draf RUU tentang Keistimewaan. Mulai draft yang berasal dari DPRD DIY yang mencoba menampung aspirasi rakyatnya, kemudian draf dari tim yang dipimpin almarhum Afan Gaffar, draf dari Dewan Perwakilan Daerah, draf dari Keluarga Alumni Universitas Gadjah Mada (Kagama), serta draf yang muncul juga dari tim Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Fisipol UGM.<sup>214</sup> Bebasnya menyatakan sikap dengan membuat draft menjadikan entah berapa draft lagi yang muncul setelah draf-draf ini ada.

Dalam lima buah draf itu, tergambar tiga argumen yang melandasinya.<sup>215</sup> Pertama, pandangan konservatif yang meyakini bahwa nilai-nilai lama yang dipegang oleh kerajaan adalah baik sehingga perlu dilestarikan dalam praktik politik saat ini. Oleh sebab itu, maka dapat dipahami jika para penganut faham ini dengan tegas menyatakan bahwa keistimewaan DIY tercermin dalam sistem kepemimpinannya, yaitu Sultan dan Paku Alam yang secara otomatis menjabat Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tanpa pemilihan seperti yang dilakukan di daerah lain. Kedua, mereka yang "terjebak" dalam ambiguitas demokrasi, seperti yang diyakini kaum transformatif bahwa nilai-nilai lama kemonarkian dapat terus dilembagakan ke dalam sistem pemerintahan sejauh tidak bertentangan dengan dinamika politik demokrasi yang saat ini, menjadi nilai tertinggi dalam wacana politik global. Karena itu, solusinya mencari jalan tengah dengan cara satu kaki berada pada posisi kemonarkian dan kaki yang lain berada pada posisi politik demokrasi. Dalam konteks tentang keistimewaan DIY, para pendukung faham ini mengusulkan Sultan dan Paku Alam tetap menjadi pemimpin DIY tetapi memiliki kewenangan yang terbatas karena roda pemerintahan akan dijalankan oleh gubernur yang dipilih secara langsung melalui pemilu.<sup>216</sup> Secara garis besar, kelompok ini dapat dikategorikan menjadi pendukung dari adanya perubahan bentuk keistimewaan DIY.

Ketiga, pandangan kaum liberal-kritis yang melihat sejarah yang menuntut provinsi ini menjadi daerah istimewa merupakan konstruksi sosial pada

---

<sup>214</sup> Bambang Sigap Sumantri. *Di Tengah Dua Arus Pengubah Wajah..*Kompas, Sabtu, 06 Oktober 2007.

<sup>215</sup> *Ibid*

<sup>216</sup> *Ibid*

zamannya. Setiap generasi memiliki hak untuk merekonstruksikan, menafsir ulang, mendekonstruksi, bahkan menafsir berbeda secara diametral sejarah atau membuat sejarahnya sendiri sehingga menjadi kontekstual. Pandangan ini menegaskan, narasi besar sejarah yang dijadikan sebagai basis legitimasi politik sebagai "harga mati keistimewaan DIY" berpotensi membawa praktik otoritarianisme atas nama "kebenaran sejarah".<sup>217</sup> Hampir sama dengan kategori kedua, secara garis besar kelompok ini dapat dikategorikan menjadi pendukung dari adanya perubahan bentuk keistimewaan DIY.

Dalam kasus ini, keberadaan UU Nomor 22 tahun 1999, UU Nomor 32 tahun 2004, serta RUU Keistimewaan DIY yang tidak mengizinkan Sultan dan Pakualam ditetapkan sebagai gubernur dan wakil gubernur dianggap sebagai sebuah upaya sistematis pemerintah pusat dan pihak-pihak tertentu yang secara bertahap ingin menghilangkan keistimewaan Provinsi DIY. Indikasinya, UU dan semua RUU yang direspon pemerintah telah berusaha mengebiri status keistimewaan Yogyakarta.

Upaya untuk mengembalikan keistimewaan DI Yogyakarta lewat usulan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DI Yogyakarta juga tidak direspon serius oleh pusat. Bahkan cenderung memperlambat proses RUU Keistimewaan DIY. Ini jelas sudah ada upaya sistematis dari pusat dan pihak tertentu yang secara sistematis menghilangkan keistimewaan DIY.<sup>218</sup>

Ketidakpastian hukum membuat Kraton Yogyakarta menjadi obyek mainan, yang akibatnya kondisi kepemimpinan DIY terombang-ambing. Semua pihak menafsirkan perundang-undangan DIY dengan berbeda-beda. Dalam konteks ini, seharusnya sejak dari dulu DPRD Provinsi DIY memfasilitasi suatu forum yang fungsinya dapat menjembatani semua substansi dari keempat Tim RUUK DIY untuk menjadi bahan masukan Presiden dan DPR serta mengusulkan baju hukum Keppres atau Perpu sebagai alternatif masa transisi, terutama ketika UUK DIY baru belum siap diimplementasikan.<sup>219</sup> Pembuat Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY sepertinya harus dapat mengetahui terlebih dahulu karakter

<sup>217</sup> *Ibid*

<sup>218</sup> Prof Dr Dahlan Thaib SH, Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Tempo Interaktif, Kamis, 10 Mei 2007.

<sup>219</sup> Jawahir Thontowi, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Skh. Kedulatan Rakyat, Jum'at 15 Februari 2008 Hal 1 dan 23.

rakyat Yogyakarta, sehingga Undang-Undang Keistimewaan DIY tidak bertentangan dengan aspirasi masyarakat Yogyakarta.<sup>220</sup>

### 5.2.3 Sultan Tidak Jelas Bersikap

Dalam pro dan kontra Keistimewaan DIY, sepertinya Sri Sultan HB X juga tidak pernah dalam posisi yang jelas (*no clear positioning*) bersikap. Padahal sebenarnya, Sri Sultan HB X adalah orang yang paling memiliki otoritas dalam berbicara tentang keistimewaan DIY kedepan. Selain Sultan HB X yang memiliki pengalaman sejarah, Sultan HB X juga orang yang memiliki otoritas tradisional sehingga seharusnya menjadi orang yang paling tepat untuk menyampaikan keinginan-keinginannya tentang bagaimana sebaiknya bentuk keistimewaan DIY kedepan. Walaupun tidak sebesar otoritas bapaknya, sosok Sultan HB X sebagai simbol perwakilan juga memiliki otoritas legal-rasional, sehingga seharusnya punya jangkauan kewenangan pada pembuatan doktrin konstitusional yang merupakan bentuk perwakilan dalam urusan publik, yakni sebagai *decision maker* baik dalam posisinya sebagai raja maupun gubernur.<sup>221</sup> Sayangnya dalam konteks keistimewaan DIY, sepertinya Sultan HB X tidak benar-benar memanfaatkan hal itu. Hal ini tidak berlebihan, mengingat selain memiliki otoritas, Sultan HB X sebagai seorang raja juga telah mendapatkan citra kepublikan itu sendiri yang melekat dalam dirinya. Hal ini terkait dengan status penghargaan yang terlekat dalam dirinya yang direpresentasikan secara publik.

Kepublikan dari representasi ini tidak dibangun sebagai suatu bidang sosial, atau ruang publik, akan tetapi sebagai simbol bagi status dirinya yang direpresentasikan sebagai wakil publik. Sebagai seorang raja yang memegang 3 (tiga) otoritas, Sultan HB X (Privat) adalah pemilik segala sesuatu di dalam kerajaan, oleh sebab itu pula Sultan HB X diidentikkan dengan kerajaan itu sendiri (Publik). Posisi Sultan HB X dianggap sebagai sumber satu-satunya kebijakan dari segenap kekuatan dan kekuasaan yang ada di Ngayogyakarta Hadiningrat. Kepublikan yang melekat dalam gelar Sultan HB X dapat terlihat dari idiom *manunggaling kawula lan gusti* (bersatunya rakyat dengan raja), yang

<sup>220</sup> KGPH Hadiwinoto, Tokoh Masyarakat DIY, dalam Kedaulatan Rakyat, Rabu 9 Januari 2008 Hal. 1 & 4

<sup>221</sup> Hal ini terkait bahwa tidak ada perwakilan yang merupakan urusan privat. *Ibid* Hal 10

sering juga dipakai untuk menyebut ungkapan mistik *manunggaling kawula lan Gusti* (bersatunya manusia dengan Tuhan).<sup>222</sup> Huruf “g” (kecil) tersebut ditujukan pada Sultan HB X, berbeda dengan “G” (besar), yang ditujukan pada Tuhan. Arti dari *manunggaling kawula lan gusti* adalah bahwa diantara Sultan dan rakyat telah menyatu, sehingga idealnya segala kebijakan Sultan adalah cermin dari keinginan rakyat yang harus dipatuhi oleh rakyat. Dengan ketiga otoritas yang dimilikinya, Sultan HB X seharusnya memiliki kewenangan penuh untuk mengeluarkan kebijakan sesuai dengan keinginannya, dimana apa yang disampaikan kemungkinan besar akan dapat diterima rakyatnya.

Ketidak jelasan Sultan dalam bersikap dapat dilihat ketika pada awalnya Sultan HB X tidak bersedia lagi menjadi gubernur DIY, tapi berikutnya juga malah menolak disahkannya anggaran yang akan dipakai untuk melakukan pemilihan gubernur (Pilgub) dalam APBD DIY 2008.

...jadi sebelum kita bicara tentang Parpol, sebelum kita bertanya kepada rakyat kecil, kita tanya kepada Sultan Hamengku Buwono X. Jadi bagaimana dia ini punya pendapat. Dalam bahasa Jawa ada kata-kata *sabda pandhita ratu*, kalau ratunya sudah bersabda, sudah berkata tentang sesuatu atau statemen, nanti kemudian tinggal DPRD, politisi, tokoh masyarakat, tokoh kampus, ulama, rohaniwan, penjaja lesehan boleh kemudian diskusi tentang itu.<sup>223</sup>

Secara politis sosiologis, Sri Sultan HB X terlihat hanya selalu bersikap mengambang untuk menjaga perasaan masyarakat yang terfragmentasi menjadi dua kelompok, yakni kelompok yang pro dan kontra keistimewaan DIY. Dalam sikap seperti ini, Sri Sultan HB X terkesan pula berwajah ganda. Posisi Sultan HB X seolah-olah bersikap menerima semua draft, tapi dia juga tidak menyetujui semua draft. Hal ini menarik, sebab beliau menjadi sulit posisinya, jika dirinya mengambil posisi, misalnya setuju pengangkatan, maka secara otomatis dirinya akan berhadapan dengan kelompok-kelompok kritis. Hal ini juga yang menyebabkan kenapa dari banyaknya draft yang telah dibuat, Sri Sultan

---

<sup>222</sup> Sudaryanto. *Budaya Lokal Sebagai Denyut Demokrasi: Corak Pendidikan Politik Indonesia Masa Kini*. Dalam Mulyana (Ed). *Demokrasi Dalam Budaya Lokal*. Tiara Wacana. Yogyakarta. 2005. hal 78

<sup>223</sup> Prof Dr HM Amien Rais, Penasihat PP Muhammadiyah, Jogja, Minggu (3/2)

Hamengkubuwono tidak memilih secara jelas mana yang sebenarnya ingin beliau pilih. Sebagai contoh, ketika beliau menyetujui draft yang ditawarkan JIP UGM dengan konsep Pararadya, maka berarti beliau akan berhadapan dengan kelompok loyalis tradisional yang menginginkan beliau secara otomatis menjadi gubernur. Demikian juga ketika beliau secara tegas memilih draft Warsito Utomo, maka beliau akan berhadapan dengan kelompok yang pro perubahan bentuk keistimewaan.

Disatu sisi, langkah Sultan yang seolah tidak tegas bersikap dapat dilihat sedang berupaya menerapkan deliberasi demokrasi, sehingga Undang-Undang tentang Keistimewaan DIY kedepan akan di dukung oleh segenap masyarakat dan kecil kemungkinannya untuk timbulnya pembangkangan sipil. Sebaliknya, dari sisi yang lain, maka langkah Sri Sultan hanya untuk menjaga popularisnya agar tetap dapat diterima disemua kelompok masyarakat manapun dengan berpura-pura tidak mengambil sikap, agar seolah-olah sikap yang diinginkan adalah bukan dari kehendaknya, tapi datang dari keinginan masyarakat DIY sendiri.

Kontroversi sikap Sultan semakin terlihat ketika dirinya menyatakan diri tidak bersedia lagi untuk menjadi Gubernur DIY, tetapi disisi lain dirinya menolak dianggarkannya dana untuk melakukan Pilkada tahun 2008. Pernyataan sikap sultan tidak lagi bersedia menjadi Gubernur diutarakan dalam acara Pisowanan Agung dan Media massa, sehingga ketika sikap Sultan itu dijadikan sebagai salah satu dasar dalam DPD membuat draft RUU nya pada ujungnya menuai protes. Rancangan Undang-Undang Perubahan ke tiga atas Undang- Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY, atau bisa disebut RUUK DIY versi DPD yang mencantumkan pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X tidak mau mencalonkan lagi menjadi Gubernur DIY kedalam konsideran "menimbang" dinilai tidak tepat, sebab pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X serius tidak bersedia lagi manjadi Gubernur DIY, tidak melalui proses mekanisme demokrasi dengan cara mengirim surat resmi kepada DPRD Provinsi DIY, kemudian pernyataan tersebut dibacakan dihadapan Rapat Paripurna Istimewa DPRD Provinsi DIY, sehingga memiliki kekuatan hukum tetap. Pernyataan Sultan HB X yang tidak lagi bersedia menjadi Gubernur DIY yang disampaikan lewat acara Pisowanan Agung dinilai tidak memiliki hukum tetap sehingga tidak bisa

dijadikan acuan hukum.

#### 5.2.4 Fragmentasi Kepentingan Kraton

Posisi Sultan HB X dalam menentukan draft mana yang beliau pilih, semakin sulit ketika dalam internal kraton sendiri juga ternyata ada perbedaan cara pandang yang tajam tentang bentuk keistimewaan DIY ini. Polarisasi kontestasi diskursus antara monarki dan demokrasi, antara yang pro terhadap penetapan dan kontra pemilihan, bukan hanya terjadi diluar kraton, tapi terjadi juga di dalam kraton. Pada tahun 1988 misalnya, saat Sri Sultan HB IX telah wafat, dalam menentukan siapa orang yang berhak menjadi gubernur, suara kraton terpecah belah, ada yang menginginkan Pakualam VIII lah yang saat itu seorang wakil gubernur diangkat menjadi pejabat gubernur DIY, ada yang menginginkan Sultan HB X saja yang ditetapkan langsung menjadi Gubernur.

Adanya fragmentasi internal dalam kraton seperti itu juga menambah sulitnya proses konsolidasi dari gagasan apa yang sebenarnya diinginkan kraton itu tidak pernah tunggal. Munculnya kelompok penuntut perubahan atas dasar status sosial sesuai kepentingan sosialnya, ini terkait dengan strata sosial dalam internal kraton itu sendiri. Kepentingan ini adalah kepentingan kekuasaan yang muncul sebagai upaya membebaskan diri mereka dari adanya dominasi Sultan HB X dalam ruang politik, sehingga kelompok ini bertindak dengan tujuan kepentingan politik yang “emansipatoris”. Dalam hal seseorang menyebut kraton, sebenarnya penyebutan istilah kraton itu tidak jelas, sebab sekalipun kraton itu identik dengan Sultan Hamengkubuwono, tetapi istilah kraton itu juga identik dengan kerabat Sultan yang secara strata sosial berada dibawah Sultan. Yang dimaksud disini bisa jadi keluarga dari adik-adiknya Sultan, atau kerabat Sultan yang lainnya yang masing-masing punya kepentingan yang berbeda-beda.

Dalam deretan silsilah Sultan Hamengkubuwono I sampai dengan X, setiap masa Hamengkubuwono itu ada keturunannya. Sekalipun sama-sama keturunan dari Sri Sultan Hamengkubuwono I, akan tetapi status dan peran sosialnya dalam masyarakat tentu saja berbeda. Semakin dekat dengan Sri Sultan HB yang tengah berkuasa, maka semakin tinggi status dan peran sosialnya dalam masyarakat. Disadari atau tidak, ini secara tidak langsung menyebabkan munculnya perbedaan

sosial tersendiri yang ada dalam internal kraton.

Setiap orang dari keturunan Sri Sultan Hamengkubuwono tentunya juga memiliki kepentingan sosial dan politik yang berbeda-beda, yang akibatnya, masing-masing keturunan Sultan Hamengkubuwono tentu memiliki pandangan tersendiri tentang bentuk Keistimewaan DIY kedepan. Sehingga kraton ini tidak bisa dimaknai mempunyai sikap tunggal terhadap keistimewaan, mereka terfragmentasi. Dalam struktur kraton, ada Ngarso Dalem *ing kang jumeneng*, ada pula Abdi Dalem. Sultan sebagai Ngarso Dalem memiliki adik-adik dalam satu ayah yang biasanya bergelar pangeran. Selain memiliki adik dalam satu ayah, Sultan juga punya sepupu, yang pandangannya terhadap keistimewaan belum tentu sama, sebab masing-masing dipastikan memiliki kepentingan-kepentingan pribadi juga.

Jika Sultan menolak draf RUUK DIY, hal itu tidak bisa dikatakan sebagai penolakan Kraton, namun lebih sebagai sikap pribadi Sultan. Karena itu kerabat pun meminta Sultan untuk bertanggungjawab dan menjelaskan kepada seluruh kerabat...<sup>224</sup>

Fragmentasi internal kraton semakin terlihat dengan banyaknya fihak-fihak dalam kraton sendiri yang bersikap kritis terhadap kebijakan Sultan. Dalam hal Keistimewaan DIY, KRT Purbokusumo tidak setuju dengan rencana yang akan digelar oleh Forum Rakyat Yogya (FRY) untuk menyelenggarakan Sidang Rakyat Yogya sebagai usaha untuk mengukuhkan kembali Sultan dan PA sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Beliau bahkan mengkritik bahwa seharusnya acara Sidang Rakyat dirubah saja menjadi acara *nanting* (menantang) Sultan HB X dan Pakualam VIII apakah memilih sebagai Pandita atau Ksatria, dengan segala konsekuensinya. Jika Sultan memilih sebagai ksatria, maka seharusnya dirinya berani bersama-sama rakyat untuk berjuang ke Jakarta dalam usaha menuntut kepada pemerintah pusat, sebagaimana pernah dilakukan Sultan Agung yang pernah menyerang VOC ke Batavia, jangan hanya selalu berdiam diri dan berlindung pada kalimat terserah rakyat.<sup>225</sup>

<sup>224</sup> KRT Purbokusumo (Acun). Tokoh masyarakat DIY. Kedaulatan Rakyat, 26/09/2008

<sup>225</sup> *ibid*

Fragmentasi kepentingan semakin terlihat sekali setelah diadakannya pemilu legislative 2009 dimana dalam internal kraton terjadi fragmentasi politik karena adanya kepentingan kekuasaan masing-masing pihak dalam internal kraton. Dalam pemilu 2009, di internal kraton sendiri terjadi fragmentasi politik, hal ini terlihat dalam terjadinya polarisasi dukungan kerabat kraton Yogyakarta terhadap patron kraton, Sultan HB X.

Prabukusumo, adik dari Sultan HB X, malah lebih cenderung mendukung Partai Demokrat yang mencalonkan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai Presiden RI daripada mendukung partai Golkar atau kakaknya sendiri yang tengah berjuang untuk dapat mencalonkan diri sebagai Presiden RI dalam Pemilu 2009. Hasilnya, tidak mengherankan jika perolehan suara Partai Demokrat meningkat signifikan di DIY. Dengan mendapatkan kemenangan sebanyak 20 persen membuat partai milik SBY mendapatkan sepuluh kursi di DPRD DIY. Angka ini mengalami peningkatan 500 persen dibandingkan pada Pemilu 2004 yang hanya memperoleh dua kursi.<sup>226</sup> Dari hasil perolehan suara ini, partai demokrat membuat Fraksi sendiri di DPRD Propinsi, setelah sebelumnya bergabung dengan partai lain. Tak hanya di DPRD Provinsi, Fraksi Demokrat juga dibuat di DPRD Kota DIY dan semua DPRD Kabupaten se-DIY.<sup>227</sup>

Dukungan salah satu pihak kraton terhadap SBY sebagai Presiden RI periode 2004 – 2009 ini dianggap aneh, dan semakin memperlihatkan bahwa fragmentasi politik dalam internal kraton sangat besar. Sebab, melalui Menteri Dalam Negerinya, Mardiyanto, pemerintahan SBY banyak dianggap lebih menginginkan keistimewaan DIY kedepan dirubah, dimana cara pengisian Gubernur dilakukan secara pemilihan yang demokratis. Posisi Sri Sultan dan Pakualam hanya akan ditempatkan dalam lembaga baru yang bernama Pengageng Pemerintahan atau Parardhya.<sup>228</sup>

...adapun yang menghendaki dirubah sedemikian rupa kemudian menempatkan Sultan dan PA sebagai Pararadyo ini adalah Departmen

<sup>226</sup> [www.jawapos.com](http://www.jawapos.com)

<sup>227</sup> *ibid*

<sup>228</sup> Parardhya Keistimewaan ini terdiri atas Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagai satu kesatuan politik yang menjadi institusi tersendiri dengan skema kedudukan berada di atas gubernur.

Dalam Negeri yang memesan draft keistimewaan ini pada Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM... Penjajah semua mereka itu...”<sup>229</sup>

Fragmentasi kepentingan terlihat lebih jelas lagi dalam Puro Pakualaman. Saat Pakualam IX akan naik tahta, terjadi polemik dan pertarungan keras yang disebabkan oleh karena adanya perbedaan pendapat tentang siapakah yang berhak untuk naik tahta di Puro Pakualaman. Jadi ada kelompok yang mendukung anak yang paling tua dari Paku Alam VIII yang sekarang menjadi Paku Alam IX, ada juga kelompok yang mendukung KPH Anglingkusumo, adik dari Paku Alam IX untuk menjadi raja.<sup>230</sup>

KPH Angling Kusumo ini adalah adik tiri Paku Alam IX sendiri dari lain ibu. Saat dinobatkannya Paku Alam IX menjadi Raja, Angling Kusumo tidak mengakui bahwa kakaknya telah sah diangkat sebagai Paku Alam IX, sebab dirinya juga merasa lebih berhak menjadi Paku Alam IX. Angling Kusumo merasa lebih berhak karena ibunya berasal dari keluarga kraton Kasunanan Surakarta yang menurutnya telah secara sah dipilih oleh Paku Alam VIII sebagai permaisurinya.<sup>231</sup> Sekalipun merupakan istri yang lebih muda dibanding dengan Ibunya Paku Alam IX ini, Angling merasa lebih berhak naik tahta sebab ibunya adalah seorang darah biru, bukan seperti Ibunya Paku Alam IX sekarang ini yang berasal dari kalangan masyarakat biasa. Sebaliknya, bagi pendukung Pakualam IX, Pakualam IX ini adalah anak tertua dari Paku Alam VIII sehingga lebih berhak untuk naik tahta sekalipun ibunya bukan berdarah biru.

Konflik dan fragmentasi kepentingan ini menjadi fakta bahwa dalam internal kraton tidak tentu ada kesamaan pandangan terhadap sesuatu hal, tapi pandangan itu telah terfragmentasi. Dalam Puro Pakualaman misalnya, adanya konflik ini menyebabkan munculnya dua kelompok kepentingan dalam internal Puro Pakualaman yang selalu bersebrangan dan tidak pernah bertemu, imbas dari adanya fragmentasi ini adalah proses pemilihan Wakil Gubernur DIY pada tahun

<sup>229</sup> Wawancara dengan KRT Jatiningrat, atau Romo Tirun. Tokoh Masyarakat DIY

<sup>230</sup> Tentang hal ini dijelaskan oleh Dedi Suwandi SH. Anggota DPRD Fraksi Golkar. Ketua Pansus Tindak Lanjut Aspirasi Masyarakat DIY tentang Keistimewaan DIY Tahun 2008. Penjelasan ini tidak ditemukan peneliti dari ruang publik politis DIY.

<sup>231</sup> Pernyataan Angling bahwa ibunya permaisuri di tentang oleh Paku Alam IX, sebab menurutnya, Pakualam VIII tidak pernah mengangkat salah satu istrinya menjadi permaisuri, ini untuk menjadikan kesamarataan diantara para istrinya, sehingga semua istrinya merasa diperlakukan sama dan adil, semuanya cuma dijadikan garwo ampil (istri biasa), tidak ada yang permaisuri.

2003 nyaris kacau. Pada tahun 2003, terjadi pemilihan wakil gubernur yang dipilih antara Paku Alam IX dengan adiknya, Angling Kusumo. Pemilihan ini terpaksa dilakukan oleh DPRD DIY yang kemudian dimenangkan oleh Paku Alam IX dengan selisih satu suara. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Dedi Suwandi, SH : "Pada tahun 2003 ini pula wakil gubernur, dipilih antara Paku Alam IX dengan adiknya, yakni Angling Kusumo, ini dipilih di dewan yang dimenangkan oleh Paku Alam IX dengan selisih satu suara".<sup>232</sup>

Kraton Yogyakarta yang merupakan simbol budaya adiluhung Jawa, dan telah berdiri dari dua setengah abad lalu, sekalipun masih menjadi patron budaya masyarakat DIY dan sebagian Jawa Tengah, akan tetapi dalam ruang politik, tidak serta-merta menjadi patron utama. Sikap politik Kraton Yogyakarta yang secara demokratis membebaskan pilihan politik rakyat menjadikan peta politik DIY, lebih cenderung dianggap "netral" dari intervensi pemerintah kraton. Dampaknya, sikap kraton yang sebenarnya sangat dipatuhi oleh sebagian masyarakat asli DIY ini memposisikan citra kraton lebih berfungsi hanya sebagai institusi budaya daripada politik, padahal Sri Sultan HB X yang merupakan seorang raja Yogyakarta, adalah seorang Gubernur DIY dan sekaligus merupakan pimpinan salah satu partai politik di Indonesia, Partai Golkar.

Dengan demikian, tak mengherankan jika pada akhirnya publik Yogyakarta memandang Kraton Yogyakarta tak lebih hanya sebagai patron budaya, tempat dimana nilai-nilai budaya Jawa dilestarikan. Dalam berpolitik, masyarakat DIY bisa memiliki pilihan politik yang berbeda-beda sesuai dengan pilihan selera masing-masing. Adanya masalah fragmentasi kepentingan politik kraton yang memperlemah daya tawar politik kraton dalam masyarakat, menjadikan kraton seperti hanya sebagai aset budaya saja, tidak lagi mempunyai pengaruh politik.

---

<sup>232</sup> ibid

## BAB VI

### KELOMPOK PENOLAK KEISTIMEWAAN DIY

#### 6.1 Munculnya Kelompok Penolak Keistimewaan

Dalam ruang publik politis DIY, struktur sosial masyarakat DIY terlihat terdiri dari tiga komponen besar, yakni birokrasi (negara) dan pasar (ekonomi kapitalisme) yang disebut sebagai sistem, serta solidaritas sosial elemen masyarakat (rakyat) yang disebut *Lebenswelt*. Keberadaan Pemerintah Propinsi DIY adalah salah satu komponen sistem sosial yang berdiri sejajar dengan satu komponen sistem sosial lain, yakni pasar yang digerakkan oleh para kapitalis atau pemodal besar. Sementara itu, *lebenswelt* atau disebut juga dengan *lifeworld* merupakan arena berlangsungnya peristiwa sehari-hari dimana tindakan komunikatif menduduki tempat yang sentral yang terletak dalam masyarakat civil.

Munculnya kelompok penolak Keistimewaan bermula dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Propinsi seringkali lebih menguntungkan pasar, tidak begitu memperhatikan aspirasi masyarakat sipil lagi. Sistem yang terbentuk di DIY dalam beberapa sisi telah dikendalikan oleh uang dan kekuasaan. Para pejabat yang semakin dikuasai oleh uang dan kekuasaan seringkali melupakan aspek-aspek makna dari kehidupannya (*lifeworld*). Idealnya, makna dari dunia kehidupan yang berbentuk aspirasi publik itulah yang diperhatikan untuk menjadi dasar kebijakan publik dan perilaku sistem, tetapi kenyataannya sekarang justru berkebalikan. Sebagai sebuah sistem, birokrasi dan pasar di DIY menerapkan sejumlah kebijakan yang mengatur tindakan masyarakat DIY, memberi makna fungsional terhadap tindakan, serta memastikan bahwa sistem tetap bekerja. Padahal kebijakan yang diterapkan tersebut tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat sipil DIY. Keadaan ini telah memperlihatkan bahwa di DIY telah terjadi penjajahan sistem terhadap *lebenswelt*. Bermula dari sinilah kemudian muncul kelompok-kelompok penolak keistimewaan DIY dalam masyarakat sipil DIY.

Dalam wujudnya, wacana yang diusung kelompok perubahan ini bisa berbentuk dukungan terhadap demokratisasi, sebab bentuk pemerintahan DIY selama ini dianggap non demokratis. Kelompok ini juga dapat dikategorikan

sebagai kelompok pro pemilihan. Kelompok ini melihat bahwa adanya keistimewaan yang dimiliki DIY dengan Sultan dan Pakualam yang ditetapkan menjadi gubernur dan wakil gubernur DIY lebih banyak membuat kebijakan pro pasar. Dalam solidaritas sosial elemen masyarakat, terbentuk komunikasi melalui jaringan-jaringan komunikasi publik masyarakat sipil. Kekuasaan komunikatif dalam masyarakat sipil di DIY yang menolak Keistimewaan dimainkan oleh LSM, organisasi massa, serta lembaga-lembaga lain yang lebih banyak bergerak dalam sektor produksi wacana, dialog, seminar, serta kajian yang kebanyakan secara tertutup. Kekuasaan komunikatif ini seolah-olah dalam posisi mengepung sistem politik, sehingga dari mulai pemerintah daerah, pemerintah pusat, serta perangkat kekuasaan lainnya dipaksa untuk responsif terhadap diskursus-diskursus yang dilakukan oleh masyarakat sipil.

Kelompok-kelompok penolak keistimewaan DIY terbentuk dalam forum-forum diskusi publik, dalam gerakan-gerakan sosial, dan juga di dalam DPRD Propinsi DIY saat melakukan kajian terhadap Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY. Sekalipun sangat mungkin terjadi manipulasi komunikasi dari beberapa kelompok penolak keistimewaan DIY di antara mereka yang mengaku berjuang demi kedaulatan rakyat dan HAM -padahal sebenarnya mereka memiliki agenda politis- akan tetapi beberapa argumen yang disampaikan oleh kelompok penolak keistimewaan ini menunjukkan bahwa apa yang mereka sampaikan telah rasional, serta terbuka terhadap kritik dan diungkapkan secara diskursif.

Pada perkembangan fenomena pro dan kontra keistimewaan DIY, kelompok penolak keistimewaan DIY yang ada dalam masyarakat sipil ternyata mendapat angin segar dari pemerintah pusat,<sup>233</sup> yang ternyata juga lebih terlihat mendukung diadakannya perubahan bentuk keistimewaan DIY, atau lebih tepatnya menolak keistimewaan DIY yang memposisikan Sultan dan Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur.

Dalam kelompok masyarakat sipil, keberadaan kelompok ini tidak begitu terlihat kegiatannya dalam usaha menolak keistimewaan DIY (tertutup). Mereka biasanya menyampaikan keinginannya supaya bentuk keistimewaan DIY berubah hanya kepada teman-teman atau orang-orang yang berada dalam komunitasnya.

---

<sup>233</sup> Dibawah kekuasaan SBY.

Jika dihitung secara kuantitas, keberadaan kelompok penolak keistimewaan DIY ini mungkin sebenarnya banyak, cuma tidak terlihat keberadaannya secara terbuka. Mereka sangat berhati-hati dalam menyampaikan pendapatnya diruang publik yang disebabkan oleh karena adanya hegemoni dari otoritas Sultan HB X disana. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Doni “Sekalipun terlihatnya hampir semua masyarakat DIY ini mendukung keistimewaan. Tetapi sebenarnya banyak juga yang menginginkan diadakannya pemilihan gubernur, tapi tidak terlihat...”<sup>234</sup>

Sekalipun tidak sebesar otoritas bapaknya, otoritas yang dimiliki Sultan HB X masih berdampak pada munculnya hegemoni. Adanya hegemoni dari otoritas Sultan HB X inilah yang kemudian menjadikan keberadaan ruang publik politis di DIY sulit dapat berfungsi secara kritis. Dengan adanya hegemoni dari otoritas Sultan, keberadaan ruang publik yang bersikap kritis terhadap kebijakan Sultan susah ditemukan di DIY. Keberadaan ruang publik politis yang mensyaratkan adanya perbincangan rasional yang bebas intervensi dari pihak luar atau bebas hegemoni penguasa agak terhambat untuk mudah terwujud.

Keberadaan hegemoni dari otoritas Sultan HB X terkait dengan keberadaan komunitas tersendiri yang ada di wilayah dalam kraton seperti para Abdi Dalem dan para kerabat Sultan dengan gelar-gelar kebangsawanan yang melekat pada dirinya. Orang-orang yang berada dalam komunitas ini memiliki kedekatan lebih besar dengan Ngarso Dalem yang mereka ikuti dibanding dengan masyarakat biasa pada umumnya. Mereka sebagai seorang Abdi dan kerabat Sultan secara tidak langsung telah merasa sebagai suatu kelompok masyarakat tertentu yang eksklusif dan elitis yang berbeda dengan masyarakat biasa pada umumnya.

Dengan gelar-gelar kebangsawanan yang melekat dalam dirinya seperti gelar Pengeran, Gusti, Raden, Tumenggung, dan sebagainya, menjadikan munculnya kategori sosial tertentu, ”Darah Biru”, dalam sistem sosial masyarakat DIY. Orang-orang yang memiliki ”Darah Biru” terlihat seperti berada dalam kategori sosial tersendiri yang stratifikasinya lebih tinggi dari masyarakat biasa. Tidak dapat dipungkiri memang, masyarakat biasa DIY pada khususnya, bahkan

---

<sup>234</sup> Wawancara di kedai kopi Blandongan, dengan Doni, mahasiswa yang telah 9 tahun tinggal DIY.

etnis Jawa dan etnis lain di Indonesia pada umumnya, juga seakan telah mengakui bahwa ada "cita rasa" istimewa dan derajat sosial tersendiri yang lebih tinggi bagi orang yang memiliki garis "Darah Biru" tersebut dengan berbagai macam gelar-gelar kebangsawanan yang dimilikinya.

Dalam posisi struktur sosial yang lebih tinggi, keberadaan Sultan HB X dan para Abdi Dalem serta para kerabat Sultan yang masih memiliki loyalitas besar kepada Sultan HB X (dengan gelar-gelar kebangsawanan yang dimilikinya), memiliki pengaruh yang besar dalam kehidupan masyarakatnya. Dalam kondisi sosial yang demikianlah, otoritas yang dimiliki oleh Sultan HB X telah memunculkan adanya hegemoni tersendiri bagi masyarakatnya.

Keberadaan hegemoni dari otoritas Sultan menjadikan masyarakat DIY menganggap "*pamalih*" (tidak boleh) jika "*ngrasani*" (berbicara kritis) tentang *Ngarso Dalem*. Hal ini pula yang menjadikan keberadaan kelompok ini sepertinya tidak ada, mereka lebih cenderung terlihat diam, tidak kritis, bahkan seolah enggan untuk berbicara tentang keistimewaan DIY diruang publik dengan pihak-pihak yang tidak dikenalnya, khawatir jika mereka ternyata sedang berbicara dengan orang yang mendukung Keistimewaan DIY. Kekhawatiran ini tidak berlebihan, guna menjaga perasaan masyarakat yang mendukung keistimewaan DIY. Kelompok masyarakat penolak keistimewaan DIY kebanyakan adalah seorang pendatang yang berpendidikan menengah keatas dan tersebar kedalam beberapa kampus, Lembaga Sosial Masyarakat (LSM), partai politik, dan sebagainya.

Dalam kasus ini, sebagai contoh adalah Bapak SM yang sebenarnya tidak begitu respek dengan keistimewaan DIY sejak lama, tapi karena dirinya selain menjadi Direktur salah satu LSM di DIY, menjabat pula sebagai salah satu lembaga yang mengurus Pemilihan Umum di DIY pada tahun 2004, maka beliau tidak dapat menampakkan dirinya secara terbuka, bahwa dirinya menolak ditetapkannya Sultan HB X dan Pakualam VIII sebagai gubernur dan wakil gubernur. Ada beberapa pertemuan yang telah dilakukan SM baik di Universitas Islam Indonesia (UII) maupun di UGM, untuk membahas keistimewaan DIY.

Pernah ada suatu diskursus bahaya keistimewaan DIY di Jalan Cik Ditiro yang diciptakan oleh Barisan Penolak Keistimewaan DIY. Kebanyakan para

peserta diskursus yang hadir adalah para mahasiswa, yang berasal dari luar DIY. Karena adanya hegemoni kraton maka yang hadir dalam pertemuan itu hampir semuanya datang dan menyampaikan opininya secara independen, tidak berani membawa institusi mereka masing-masing secara terbuka. Bapak SM kebetulan hadir dalam pertemuan di Cik Ditiro itu pula, hanya saja karena dirinya adalah Ketua salah satu lembaga yang mengurus Pemilu yang secara politik harus independen, maka tokoh se-vokal Bapak SM juga berbicara sangat hati-hati dengan mengatasnamakan independen.

Dengan gerakannya yang tertutup, dapat terlihat bahwa sekalipun diskursus bentuk Keistimewaan DIY sedemikian kencang, tapi pada permukaan masyarakat DIY masih terlihat suasana yang harmonis. Gesekan kepentingan antara pro dan kontra keistimewaan yang terjadi dalam diskursus keistimewaan tidak sampai pada tahap yang merusak harmoni sosial. Padahal dibalik keharmonisan sosial tersebut, terdapat beberapa barisan politik yang memang secara langsung atau tidak langsung menolak RUU Keistimewaan DIY jika Sultan dan Pakualam diangkat menjadi gubernur dan wakil gubernurnya.

## **6.2 Kelompok Masyarakat Sipil Penolak Keistimewaan DIY**

### **6.2.1 NGO dan Ormas**

Sebagai daerah yang secara substantif demokratis, pemerintah propinsi DIY sepertinya membiarkan Non Government Organisation (NGO) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) tumbuh subur di wilayahnya. Banyak sekali LSM berdiri di DIY dengan beraneka macam fokus kajian yang diusung. Beberapa LSM yang fokus pada kajian sosial pemerintahan diantaranya adalah Institute for Research and Empowerment (IRE) dengan minat kajian Good Governance, demokrasi, dan otonomi desa; Institut Dialog Antar Iman Di Indonesia (Institut DIAN), Institute for Interfaith Dialogue in Indonesia (INTERFIDEI) dengan minat kajian agama dan masyarakat, serta hak asasi manusia dan demokrasi; Institute of Development and Economic Analysis (IDEA), dengan minat kajian Usaha kecil dan perkoperasian, hak asasi manusia, demokrasi, dan korupsi; Lembaga Bina Kesadaran Hukum Indonesia (LBKHI) dengan minat kajian hukum, HAM dan demokrasi; Lembaga Penelitian dan Pengembangan

Masyarakat Indonesia (LAPERA Indonesia) dengan minat kajian pertanian, HAM, demokrasi, serta perburuhan yang ditunjang gender, hukum, lingkungan hidup, sektor informal, hutan kemasyarakatan, serta perdesaan; Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia-Yogyakarta (YLBHI) dengan fokus kajian soal-soal gender, hukum, lingkungan hidup, HAM, demokrasi, serta perburuhan.

Beberapa LSM yang ada di DIY menggabungkan diri dalam sebuah wadah yang bernama Forum LSM DIY. Wadah ini adalah salah satu kelompok yang secara tegas menolak bentuk keistimewaan DIY yang menetapkan Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY. Dalam pandangan Forum LSM DIY, posisi politik Sultan seharusnya berdiri di atas semua golongan masyarakat, termasuk tidak memihak salah satu kekuatan politik tertentu, tetapi pada praktiknya, Sri Sultan HB X saat ini selain menjadi Raja dan Gubernur DIY, juga aktif menjadi Dewan Penasihat Partai Golkar. Keadaan ini dilihat telah menjadikan posisi kraton tidak konsisten dan mencederai masyarakat DIY. Dalam pertemuan FORUM ke-XI Forum LSM DIY yang dilaksanakan pada tanggal 10-12 Nopember 2006 di DIY, disampaikan beberapa hal yang salah satunya adalah pernyataan sikap mereka terhadap keistimewaan DIY.<sup>235</sup>

Sultan HB X harus konsisten dan siap dengan Pilkada / Gubernur Langsung. Pandangan kami diperkuat dan didasari argumentasi bahwa posisi politik Sultan HB X saat ini menjadi Dewan Penasihat Partai Golkar. Posisi politik Sultan ini kami pandang menciderai penetapan Gubernur yang saat ini menjadi mekanisme pemilihan Gubernur karena konsekuensi dari penetapan adalah Sultan berdiri di semua golongan masyarakat bukan memihak salah satu kekuatan politik.<sup>236</sup>

Selain Forum LSM DIY, Pusat Studi Hak Asasi Manusia (Pusham UII) juga merupakan salah satu LSM yang cenderung menolak bentuk keistimewaan DIY yang telah memposisikan Sultan selain sebagai seorang Raja, tetapi ditetapkan pula menjadi Gubernur DIY. Berbeda dengan Forum LSM DIY yang telah

---

<sup>235</sup> Sebelum mengeluarkan pernyataan sikap, dalam forum ini terlebih dahulu diadakan seminar dengan tema "*Memperkokoh Perjuangan Civil Society dalam Demokrasi Substantif Menuju Daulat Rakyat*". Menghadirkan pembicara Ari Dwipayana (Fisipol UGM), Budi Wahyuni (perspektif perempuan), dan Angger Jati Wijaya (budayawan).

<sup>236</sup> Pernyataan sikap Forum LSM DIY.

menyatakan sikap penolakannya secara terbuka terhadap Keistimewaan DIY, Pusham UII terlihat bersikap menolak keistimewaan DIY dengan cara tertutup.<sup>237</sup>

Dari kalangan organisasi massa, Muhammadiyah adalah salah satu kelompok yang terlihat lebih cenderung menolak Keistimewaan DIY. Ditengah polemik perlu tidaknya pemilihan Gubernur DIY, Pimpinan Muhammadiyah Provinsi DIY mendukung diadakannya Pemilihan Gubernur (Pilgub). Hal ini sebagaimana yang tertulis dalam surat kabar Kedaulatan Rakyat bahwa Pimpinan Muhammadiyah mendukung Pilgub, "Tidak ada persoalan dengan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur (Pilgub) dan menepis kekhawatiran digelarnya Pilgub akan menghilangkan eksistensi keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta."<sup>238</sup>

Menurut Muhammadiyah, gubernur yang menjabat haruslah mampu bertindak sebagai pemimpin agama, disamping harus mampu menjaga budaya karena salah satu identitas Yogyakarta adalah sebagai pusat kebudayaan Jawa, disamping juga harus mampu menciptakan keunggulan dalam dunia pendidikan.<sup>239</sup>

### 6.2.2 Institusi Akademis

Peran Tim dari Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada (JIP UGM) terhadap keistimewaan DIY adalah dengan membuat naskah Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) pertama kali yang disusun atas keinginan Depdagri. Sebelum JIP membuat RUUK, belum pernah ada naskah yang bisa disebut sebagai naskah RUUK DIY, sebab yang baru ada sebelumnya adalah draft RUU.<sup>240</sup>

Pada akhir tahun 2006, atas permintaan Depdagri, JIP Fisipol UGM mulai terlibat dalam proses pembahasan RUU Keistimewaan DIY.<sup>241</sup> Saat itu, beberapa dosen JIP UGM diundang pihak Depdagri untuk memberikan masukan terhadap

<sup>237</sup> Sangat terlihat adanya hegemoni dari otoritas yang dimiliki Sultan DIY, menjadikan pihak yang menolak keistimewaan DIY lebih bersifat tertutup.

<sup>238</sup> Sikap Muhammadiyah Propinsi DIY dalam Radar Jogja Sabtu 2 Februari 2008. Halaman 1 dan halaman 7.

<sup>239</sup> Dalam *ibid*

<sup>240</sup> Bambang Purwoko, JIP UGM

<sup>241</sup> Asisten I DIY, Prof Dr Dahlan Thaib menyebutkan bahwa Tim JIP UGM sudah terlibat dalam penyusunan RUU Keistimewaan DIY sejak 2005 yang diperoleh dari dirinya, tapi kemudian ini dibantah oleh Cornelis, Tim dari JIP UGM.

draft RUU DIY yang diusulkan Pemerintah Propinsi. Depdagri yang sudah lama menerima naskah tersebut merasa perlu mendapat masukan sebanyak-banyaknya dari pelbagai pihak, dalam rangka memperkuat argumentasi Keistimewaan DIY yang akan diajukan ke Presiden dan selanjutnya ke DPR. Berikutnya, Direktorat Penataan Daerah dan Otonomi Khusus Depdagri meminta Tim JIP Fisipol UGM untuk melakukan kajian ulang dan menyampaikan masukan demi penyempurnaan RUU DIY tersebut. Kajian akademis ini diperlukan sebagai basis penyusunan RUU Keistimewaan yang mengakomodasi pelbagai kepentingan, termasuk kepentingan nasional.<sup>242</sup>

Pekerjaan penyusunan draft RUUK DIY oleh JIP Fisipol UGM secara resmi baru dilakukan pada tanggal 18 Februari 2007. Saat itu, pertemuan Depdagri dan Partnership for Governance Reform (PGR) menyepakati bahwa Tim JIP Fisipol dan S2 PLOD UGM secara resmi ditunjuk mengkaji dan menyusun ulang draft RUU DIY secara lebih komprehensif. Pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam orasi budaya yang intinya tidak bersedia menjabat sebagai Gubernur DIY tersebut telah menjadikan Depdagri sepakat dengan hasil perumusan RUU Keistimewaan yang dilakukan JIP UGM.<sup>243</sup>

JIP Fisipol UGM sebenarnya tidak dapat dikategorikan sebagai kelompok penolak keistimewaan DIY, sebab mereka justru berpandangan bahwa Keistimewaan Yogyakarta sudah final.<sup>244</sup> Hanya saja, bentuk keistimewaan DIY sebagaimana yang diusulkan JIP UGM berbeda dari bentuk keistimewaan DIY sebelumnya. Perbedaan itu terletak dalam keistimewaan bidang pemerintahan dan politik yang paling sentral. JIP UGM lebih mendukung jika bentuk keistimewaan DIY kedepan dirubah, dimana untuk posisi Gubernur ditentukan lewat mekanisme pemilihan, sementara itu Sri Sultan HB X dan Sri Paduka Pakualam IX ditempatkan dalam lembaga baru yang bernama Parardhya.

Parardhya adalah lembaga baru dalam RUUK Yogyakarta yang dibuat Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM. Sebelumnya, lembaga ini bernama pengageng keistimewaan, tetapi atas usul Sultan Hamengku Buwono X, nama tersebut

---

<sup>242</sup> Pertemuan bertempat di Jakarta pada tanggal 22 Nopember 2006.

<sup>243</sup> Ada "Sabda Pandhita Ratu", dimana ucapan Sri Sultan HB X yang tidak mau lagi menjadi Gubernur kemungkinan kecil untuk dapat berubah.

<sup>244</sup> Drs Cornelis Lay MA, Ketua JIP Fisipol UGM

dirubah menjadi "Parardhya Keistimewaan". Parardhya Keistimewaan ini terdiri atas Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagai satu kesatuan politik yang menjadi institusi tersendiri dengan skema kedudukan berada di atas gubernur.<sup>245</sup> Parardhya memiliki peran strategis terbatas dalam empat substansi keistimewaan yang meliputi bidang pemerintahan dan politik, kebudayaan, pertanahan, sekaligus bidang penataan ruang.

Dalam pandangan JIP UGM, Yogyakarta menjadi berbeda dengan provinsi lain karena memiliki tiga struktur dasar, Parardhya Keistimewaan, gubernur, dan DPRD. Parardhya berfungsi memberi arah umum atau fondasi arah politik Yogyakarta pada setiap pembukaan masa sidang DPRD DIY. Dalam hal ini, DPRD dan gubernur diwajibkan merancang forum konsultasi dengan Parardhya. Jika ada penyimpangan politik fundamental dari yang diarahkan, Parardhya mempunyai hak veto untuk membatalkan. Dalam struktur bidang politiknya yang seperti ini, Yogyakarta diarahkan untuk mengedepankan prinsip kesamaan melalui pembukaan sumber rekrutmen calon pemimpin daerah yang tidak lagi hanya berasal dari Keraton dan Pakualaman, melainkan bisa melalui mekanisme partai politik atau calon independen dengan penetapan oleh Komisi Pemilihan Umum. Selanjutnya, Parardhya berhak melakukan penolakan terhadap calon gubernur atau wakil gubernur secara individual, bukan pasangan. Namun, Parardhya tidak akan bisa memutuskan penolakan berdasarkan selera pribadi. Dasar dari keputusan penolakan calon harus bisa diikuti oleh nalar publik.<sup>246</sup> Parardhya memiliki kewenangan khusus dalam proses penyusunan peraturan daerah istimewa dalam keterkaitannya dengan substansi keistimewaan.

Terkait dengan pertanahan, masalah pertanahan juga menjadi kewenangan Parardhya sehingga fungsi sejarahnya tetap terjamin dan diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Secara kelembagaan, tanah di DIY sejak awal didesain menjadi alat kesultanan untuk memproteksi kelompok masyarakat marginal, terutama untuk produksi pertanian dan tempat tinggal.

---

<sup>245</sup> Kamus Jawa Kuno Indonesia karya PJ Zoetmulder dan SO Robson menyebutkan, parardhya memiliki makna jumlah yang paling tinggi. Menurut Sultan, istilah parardhya muncul, terinspirasi dari pengangkatan lima penasihat pada masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono IX dengan nama Paniradhya Pati. Kedudukan pengageng adalah setara dengan pangeran, sedangkan parardhya lebih tinggi lagi.

<sup>246</sup> Parardhya harus membuat dokumen tertulis yang menggambarkan kriteria atau syarat ideal gubernur di luar syarat undang-undang melalui lembar daerah.

Setiap bangunan yang ada di DIY mempunyai filosofi yang kemudian menghasilkan produk budaya. Dalam kaitannya dengan bidang budaya, oleh karena pemberian keistimewaan dalam bidang budaya tidak akan bernilai tanpa fondasi awal pengaturan ruang, maka kedepan, Yogyakarta sangat bergantung pada pengaturan ruangnya secara fisik. Kebudayaan harus menjadi substansi keistimewaan karena seluruh fondasi kemajemukan Yogyakarta ditemukan dalam kebudayaan yang tidak semata terpusat di keraton tetapi terbentuk dalam masyarakat. Dalam rangka inilah kemudian DIY diberi keistimewaan dalam hal kebijakan tata ruang.

Munculnya Parardhya Keistimewaan DIY adalah terobosan struktur politik baru dalam struktur politik normal yang telah ada di Indonesia. Sultan dan Paku Alam dijauhkan dari politik sehari-hari, tetapi pada saat yang bersamaan bisa menjadi bagian integral dari seluruh sistem tata pemerintahan.

Dari bentuknya, Parardhya hampir ada kemiripan dengan institusi yang dimiliki oleh rakyat Papua setelah mereka memperoleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua (MRP). Lembaga baru di Papua ini terdiri atas orang asli Papua; mereka terdiri dari wakil adat, wakil agama dan wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari jumlah total lembaga tersebut. Kewenangan MRP sangat luas karena menjangkau kekuasaan eksekutif, legislatif, dan memberikan pertimbangan konsultatif. Dalam kompetisi pemilihan gubernur, MRP memberikan rekomendasi kepada gubernur, punya kewenangan untuk mempertimbangkan kebijakan peraturan daerah. Kalau MRP terdiri dari berbagai unsur, Parardhya hanya dua unsur, Sultan dan Paku Alam.<sup>247</sup>

Jika dikaitkan dengan struktur Yogyakarta sebelum bergabung dengan NKRI, keberadaan Parardhya adalah Raja yang jumeneng, sementara kedudukan Patih adalah Gubernur DIY yang bertugas menjalankan roda pemerintahan sehari-hari sesuai dengan kebijakan Raja. Bedanya jika Patih dipilih Raja, sementara Gubernur dipilih oleh rakyat. Sementara itu, jika dikaitkan dengan bentuk pemerintahan Monarki Konstitusional, keberadaan Gubernur DIY adalah Perdana

---

<sup>247</sup> Wawancara dengan Ari Dwipayana, Tim JIP UGM

Menteri, sementara Sri Sultan HB X adalah Raja yang memiliki sejumlah kewenangan, tetapi bukan pelaksana tugas pemerintahan sehari-hari.

Adanya pandangan JIP yang mendukung keistimewaan DIY, tetapi disisi lain berusaha merubah bentuk dari keistimewaan itu sendiri, menjadikan JIP UGM ini menjadi salah satu institusi akademis yang dapat dikategorikan sebagai kelompok pro perubahan keistimewaan, atau lebih tepatnya dikatakan sebagai kelompok penolak keistimewaan DIY.

### **6.3 Alasan Penolakan**

#### **6.3.1 Kebijakan Tidak Pro Rakyat**

Geliat kehidupan ekonomi masyarakat DIY sangat ditopang oleh hasil pertanian, perdagangan, wisata, dan kerajinan tangan yang meliputi kerajinan batik, kerajinan perak, kerajinan wayang kulit, dan kerajinan anyaman. Sebagian masyarakat DIY juga menggantungkan hidupnya dari keberadaan dunia pendidikan di DIY seperti menyewakan rumah dan kamar kost untuk mahasiswa. Banyak hasil kerajinan masyarakat DIY dijual di pasar-pasar tradisional, atau pedagang kaki lima yang terhampar luas di beberapa pusat keramaian di DIY.

Dalam soal kebijakan ekonomi dan investasi, sampai saat ini muncul suatu anggapan bahwa selama dipimpin Sultan HB X, kemajuan ekonomi rakyat di DIY ini tercapai, padahal oleh sejumlah pihak kenyataannya tidak demikian, sulit menemukan prestasi bagus yang telah dilakukan Sultan HB X dalam hal ekonomi. Alih-alih malah dianggap berhasil, padahal mengalami kemunduran. Dibawah kepemimpinan Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY, Pemerintah Provinsi (Pemprov) DIY malah dianggap telah mengeluarkan sejumlah kebijakan yang dianggap tidak populis lagi oleh sebagian masyarakat DIY.

Sejak industrialisasi ditempuh pemerintah kota (juga kabupaten), mengikuti agenda otonomi daerah, nampaknya kiblat skenario pembangunan adalah perbesaran pendapatan asli daerah (PAD). Belum berubah dari ideologi pembangunan lama warisan pemerintahan orba, kendatipun sekarang bergeser ke arah neo-liberalisme.<sup>248</sup>

---

<sup>248</sup> Ariedjito, lihat dalam [www.arijedjito.staff.ugm.ac.id](http://www.arijedjito.staff.ugm.ac.id). Hal ini sebagaimana disampaikan kepada peneliti juga dalam wawancara.

Dibawah kepemimpinan Sri Sultan HB X, industri hiburan dan industri konsumtif seperti mal, cafe, diskotik, dan sebagainya muncul seperti jamur di DIY. Pada kasus tertentu seperti pembangunan beberapa mal, termasuk salah satunya adalah pembangunan Plaza Ambarrukmo, CDMA, atau parkir bawah tanah, tetapi pilihan kraton sendiri (Sultan HB X) yang ternyata berseberangan dengan pilihan nilai masyarakat Yogyakarta. Dalam waktu dua sampai tiga tahun saja, Plaza Ambarrukmo beserta tujuh atau delapan mal baru lain langsung berdiri di Yogyakarta. Yang menjadi kontroversi lagi, adalah rencana pemerintah DIY yang akan membuat lahan parkir bawah tanah di alun-alun Kraton Yogyakarta yang merupakan simbol kebanggaan dari budaya Yogyakarta.

...Plaza Ambarrukmo, CDMA, atau parkir bawah tanah—penyebabnya bukan sekadar masalah komunikasi, tetapi pilihan kraton sendiri (Sultan HB X) yang ternyata berseberangan dengan pilihan nilai masyarakat Yogyakarta..<sup>249</sup>

Sekalipun banyak masyarakat DIY yang menanggapi Pemprop DIY itu secara kritis, akan tetapi kebijakan itu tampaknya tetap dijalankan terus, seolah-olah tidak muncul tanggapan keberatan apa-apa dari masyarakat. Tidak hanya dirasa telah mengabaikan aspirasi masyarakat, akan tetapi kebijakan pembangunan DIY yang dirasa berpihak kepada kapitalisme global juga tetap dikeluarkan meskipun harus mengorbankan situs budaya yang seharusnya sangat dilindungi oleh pihak kraton sendiri. Untuk membangun Plaza Ambarukmo misalnya, keberadaan situs budaya yang ada disitu, berupa bangunan Gandok Tengen, sebuah situs bangunan Ambarukmo milik kraton yang berada di sisi kanan Hotel Ambarukmo Yogyakarta sendiri malah dikorbankan.

...pilihan Pemerintah Provinsi (Pemprov) DIY untuk mengizinkan beroperasinya sejumlah mal besar di Kota Yogyakarta merupakan indikator kuatnya kekuatan modal dan nilai-nilai kapitalisme global itu. Kasus dipotongnya bangunan Gandok Tengen, situs bangunan Ambarukmo milik keraton yang berada di sisi kanan Hotel Ambarukmo Yogyakarta, sangat disayangkan oleh masyarakat Yogyakarta. Namun,

---

<sup>249</sup> Hariadi Saptono, *Wong Mataram dan Problem "Rosa-rosa"*, Kompas, Sabtu, 06 Oktober 2007,

pembangunan Plaza Ambarukmo oleh Pemprov DIY dan Kraton Yogyakarta itu jalan terus...<sup>250</sup>

Perilaku politik dan kebijakan ekonomi Sultan HB X yang sebetulnya bercita-cita untuk melakukan pembaharuan sosial ekonomi dalam masyarakat, disisi lain sebenarnya malah merubah format pembangunan DIY yang menuju pada era liberalisasi dan kapitalisme pasar bebas di DIY. Yang paling riil, adalah jatuhnya upaya pembangunan ekonomi jalur selatan yang disebabkan oleh karena Pemprop justru lebih menonjol membackup pembangunan yang ada di jalur-jalur tengah DIY, seperti misalnya Ambrukmo Plaza di jalan Solo, dan sebagainya yang investasinya lebih banyak melibatkan investasi dari investor dengan menggunakan Sultan Ground.

Kekeliruan yang lain terletak jika alasan pembangunan kapitalisme pasar bebas dikaitkan dengan upaya pembangunan sektor pariwisata yang masih terkait dengan masalah ekonomi. Jika langkah kapitalisme pasar bebas dikembangkan dengan pendirian mal dan industri hiburan untuk meningkatkan pendapatan daerah (APBD) lewat pariwisata, maka ini dianggap salah besar. Dikembangkannya sektor pariwisata seharusnya tidak serta merta diwujudkan dalam bentuk pengembangan industri hiburan yang berdampak pada meningkatnya adalah industri konsumsi, sebab jika berbicara tentang pariwisata global, para wisatawan lebih senang nuansa tempat pariwisata alam yang eksotik seperti ke pantai Parang Tritis, Pusat budaya Malioboro, desa-desa di Gunung Kidul, dan sebagainya daripada berkunjung ke mal-mal, sebab di negara asli para wisatawan itu berasal, misalnya Australia dan Amerika, banyak mal yang lebih besar dan menarik dari pada di DIY, sehingga para wisatawan itu tidak mungkin berkunjung ke DIY karena untuk melihat mal-mal yang ada. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Laode Arham "Yang namanya bule itu kalau ke Jogja, mereka lebih senang ke pantai parangtritis, ke Gunung Kidul, ke desa-desa, dan ke alam, dari pada ke mal-mal seperti Ambarukma Plaza, dsb..<sup>251</sup>

Dengan beberapa kebijakan Sri Sultan HB X yang berwarna pro kapitalisme, aset-aset pariwisata yang telah dibangun dengan bentuk dan

---

<sup>250</sup> *ibid*

<sup>251</sup> Wawancara dengan Laode Arham, aktivis Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

dukungan dari para kapitalis, akan berubah dari wujudnya sebagai aset budaya, kepada aset kapitalis yang berorientasi komersil. Dengan mengusung kapital sebagai panglima, maka aset budaya tersebut bisa saja dirubah sedemikian rupa bentuknya walaupun terlepas dari nilai-nilai budaya selagi bisa mendatangkan keuntungan kapital. Sebagai contoh, kawasan Tamansari yang direnovasi dengan dana bantuan asing akan sulit dapat tetap menjadi area publik yang berfungsi untuk menampilkan produksi budaya masyarakat luas DIY, jika bantuan asing tersebut ternyata memiliki agenda pembangunan tersendiri yang berbeda dari fungsi Tamansari sebagai aset budaya.

Bagi kelompok penolak Sultan ditetapkan menjadi Gubernur, kepemimpinan Sultan HB X dianggap telah menjadikan local value yang merupakan pilar dari pluralisme, pilar dari toleransi “*The City Of Tolerance*”, kedepan akan semakin tergusur oleh menjamurnya industri hiburan. Padahal *local value* ini keberadaannya sangat penting untuk sandaran basic culture sebagai basic value. Dari segi ekonomi ini banyak sekali berdiri mal-mal, seperti Amabarukmo Plaza, Carrefour, Makro, dan sebagainya, sebuah perubahan yang tidak menguntungkan bagi para perajin dan pedagang kecil yang memiliki modal dan asset ekonomi sangat minim. Arah kebijakan dari pihak kraton dan gubernur inilah yang sering kali, oleh kepentingan ekonomi maupun politik Sultan HB X, dilihat tidak kondusif untuk menguatkan posisi politis keistimewaan Yogyakarta dan kraton sendiri. Peran besar untuk mengembangkan nilai-nilai kultural Yogyakarta, kian hari lebih banyak datang dari luar keraton. Sedangkan masyarakat merasa tidak mudah memahami keinginan keraton dan Sultan HB X sebagai gubernur. Sejumlah pandangan tentang arah pembangunan DIY yang disampaikan Sri Sultan HB X juga tidak mudah untuk dirumuskan.

Dari sisi pendidikan, pranata-pranata pendidikan yang ada kini juga kian berkurang jumlahnya, sistem pendidikannya semakin memakan biaya mahal, perpustakaan lengkap yang bisa diakses dengan mudah sudah tidak ada, perpustakaan-perpustakaan daerah yang ada juga tidak ada perkembangan, minat mahasiswa ke pusat-pusat studi dan diskusi juga telah berkurang. Karena industri kapitalisme dalam wujud industri hiburan dan industri konsumsi seperti mal, diskotik, kafe, dan sebagainya ini tumbuh cepat, maka lambat laun berakibat pada

munculnya perubahan pola kehidupan masyarakat DIY yang menjadi semakin konsumtif dan semakin individualis. Nilai-nilai tradisional Jogja selaku kota budaya semakin luntur, kualitas pendidikan juga semakin hancur, dimana indikatornya telah terlihat, yang dulunya ada perpustakaan lengkap yang berdiri megah di depan gedung Setia Rini dan gedung Wanita Tama di jalan Solo, sekarang sudah tidak ada lagi, telah berganti menjadi kafe dan industri hiburan lain. DIY yang selama ini dikenal sebagai kota pelajar, mahasiswanya kini juga menjadi semakin konsumtif, sangat individualis, hedonis, dimana para mahasiswa pengguna narkoba bertambah, sex bebas semakin meningkat, angka aborsi juga tinggi.<sup>252</sup>

Dalam keadaan demikian, minat calon mahasiswa untuk menuntut ilmu ke DIY ini juga lambat laun semakin menurun, akhirnya, jumlah mahasiswa di DIY terasa semakin berkurang.<sup>253</sup> Sebagai contoh, salah satu universitas swasta besar di DIY yang bernama Universitas Wangsa Manggala (Unwama) jumlah mahasiswanya dari tahun ketahun terlihat sekali semakin menurun. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Ical "...Unwama itu salah satu kampus yang semakin sedikit jumlah mahasiswanya, kampus-kampus lain juga sama, citra DIY sebagai kota pendidikan sudah semakin menurun, pembangunan mal dimana-mana...."<sup>254</sup>

Yang terkena dampak dari keadaan yang demikian adalah masyarakat asli DIY yang menggantungkan hidupnya dari menyewakan rumah dan kamar (kost kosan), penjual warung makan, para tukang-tukang becak, para tukang ojek, dan sebagainya, dimana pendapatannya semakin menurun.

Bukan mal-nya yang diperbanyak dan juga industri hedonisme hiburan yang ditumbuhkan pesat, sebab yang untung siapa? Yang punya mal, diskotik, kafe itukan kebanyakan bukan orang DIY yang punya, tapi investor entah dari Perancis, Belanda, Australia, Finlandia, Selandia Baru,

---

<sup>252</sup> Hal ini disebutkan juga dalam buku Iip Widjayanto (2003), *Sex In The Kost, Realitas dan Moralitas Seks Kaum Terpelajar*, Penerbit Tinta, Yogyakarta.

<sup>253</sup> Apalagi sekarang di daerah-daerah lain sudah semakin banyak berdiri universitas, semakin banyak pilihan di daerah lain, sehingga minat calon mahasiswa untuk kuliah di DIY semakin rendah.

<sup>254</sup> Disampaikan oleh Faisal, Mahasiswa, di angkringan Tugu, DIY.

atau yang lainnya....<sup>255</sup>

Disini, dasar filosofi pembangunan daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta seperti *Hamemayu Hayuning Bawana*, yang berarti sebagai cita-cita luhur untuk menyempurnakan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta berdasarkan nilai budaya daerah yang perlu dilestarikan dan dikembangkan. Dan dasar filosofi yang lain seperti *Hamangku-Hamengku-Hamengkoni*, yang berarti tahta untuk rakyat, dan tahta untuk kesejahteraan sosial-kultural semakin dipertanyakan wujud nyatanya.

Masyarakat DIY yang sekarang berada di sejumlah kampus di Yogyakarta, para seniman dan budayawan, para cerdas pandai, serta rakyat jelata yang kreatif dalam menyumbangkan gagasan, keahlian dan karya nyatanya secara tuntas di bidang masing-masing juga ternyata merasa menjadi tidak terakomodasi dan terorganisasi dengan baik. Pada perkembangannya, keadaan yang seperti ini memunculkan pandangan bahwa Sri Sultan HB X kini lebih berpihak pada kapitalisme global, tidak besar lagi perhatiannya pada masyarakat kecil.

Dalam perkembangannya, keadaan yang demikian semakin menambah jumlah keberadaan masyarakat yang merasa berada dalam kelas sosial yang lebih rendah dari sisi tingkatan kepemilikan aset ekonomi.<sup>256</sup> Bagi kalangan intelektual-intelektual DIY yang kritis, keberadaan kelompok masyarakat DIY yang merasa berada di kelas sosial bawah, terasa diperlakukan tidak adil sebagai masyarakat DIY. Bagi kelompok masyarakat DIY yang kritis, keadaan seperti ini lah yang kemudian pada akhirnya mengkaitkan dengan bentuk keistimewaan DIY. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Laode Arham "...Sikap yang kritis kemudian mempertanyakan status keistimewaan kok hasilnya kayak begini. Banyak yang akhirnya ragu dengan keistimewaan Yogyakarta seperti ini...."<sup>257</sup>

Bagi masyarakat yang kritis, keistimewaan DIY yang seharusnya untuk memajukan kesejahteraan semua masyarakat ternyata hasilnya berbeda. Jika bentuk keistimewaan dimana Sri Sultan HB X sebagai Gubernurnya ternyata tidak

<sup>255</sup> Wawancara dengan Laode Arham, aktivis Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

<sup>256</sup> Sebuah keadaan yang tidak diinginkan ada dalam kepemimpinan Sri Sultan HB IX yang selalu berusaha menjadi pengayom semua kalangan masyarakat DIY, dari semua status sosial ekonomi dan semua golongan.

<sup>257</sup> Wawancara dengan Laode Arham, aktivis Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

berubah, banyak warga DIY yang mempertanyakan maukah Sri Sultan HB X memunculkan kebijakan tata kota yang meneguhkan kekhasan kawasan bersejarah, penambahan fasilitas pasar rakyat, bukan mal-mal yang menguntungkan para pemilik modal besar.

Dapatkah penjual nasi kucing (angkringan), kripik belut, bubur krecek atau gudeg Jogja, serta toko-toko kecil di Jalan Kintelan, Jalan Solo, dan Bantul memperoleh lahan khusus dan dijadikan ikon Daerah Istimewa Yogyakarta? Itulah pertanyaan yang secara substantif lebih penting untuk disampaikan.<sup>258</sup>

Bagi kelompok masyarakat DIY yang berpandangan demikian, sekalipun bukan jaminan bahwa pemerintahan demokratis akan menghasilkan kinerja yang lebih baik untuk masyarakat dari pada bentuk pemerintahan feodal, akan tetapi melihat dari kebijakan yang dikeluarkan Sri Sultan HB X yang lebih cenderung pro pada kapitalisme seperti sekarang ini, akan lebih baiknya jika posisi Gubernur DIY ditentukan lewat mekanisme pemilihan. Sebab jika melalui mekanisme pemilihan, jika ada pemimpin yang terpilih kemudian mempunyai kebijakan-kebijakan yang tidak pro rakyat maka lebih mudah untuk menggantinya.

Sebenarnya saya tidak mempermasalahkan Sultan jadi gubernur apa tidak, kebijakan-kebijakannya yang pro neo liberal itu yang perlu dihilangkan, karena demokrasipun belum tentu menghasilkan kepemimpinan yang berpihak pro rakyat. Sekarang Sultan telah pro kapitalis, jadi Sultan sebaiknya tidak usah jadi Gubernur...<sup>259</sup>

Dalam konteks seperti ini, format keistimewaan DIY akan lebih baik jika diadakan pemisahan antara kedudukan Sultan sebagai Raja dan Sultan sebagai gubernur. Sultan harus mampu berperan sebagai simbol pemimpin sipil yang bisa bersuara atas nama rakyat, terutama untuk mengontrol kekuasaan eksekutif.<sup>260</sup> Jika merangkap juga sebagai Gubernur, legitimasi Sultan akan terus merosot, sebab Sultan telah ikut terseret dalam pembangunan Mal, demonstrasi, kasus pengadaan telepon, dsb.

<sup>258</sup> Disampaikan oleh Maftuh, di Angkringan Malioboro DIY.

<sup>259</sup> Wawancara dengan Laode Arham, aktivis Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

<sup>260</sup> Hasil wawancara dengan Ariedjito, Sosiolog UGM Yogyakarta, di kantor IRE DIY.

### 6.3.2 Tersumbatnya Saluran Aspirasi

Selain mengizinkan beroperasinya sejumlah mal besar di Yogyakarta, kebijakan pemerintah Propinsi DIY yang tidak pro rakyat juga semakin terlihat ketika seperti membiarkan begitu saja pemerintah kota dibawahnya mengeluarkan kebijakan yang dianggap anti "*wong cilik*".<sup>261</sup> Pada tahun 2003, pemerintah kota DIY memberlakukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 26 Tahun 2002 tentang Pelarangan Pedagang Kaki Lima (PKL) di berbagai ruas jalan protokol. Dampaknya, PKL, termasuk penjual angkringan dilarang berjualan disejumlah jalan protokol, termasuk di sepanjang jalan Malioboro. Alasan dipakainya Perda tersebut yaitu untuk mempercantik tatanan kawasan Malioboro. Kebijakan ini paradoks, mengingat keberadaan angkringan dikawasan itu sangat penting untuk mencitrakan kawasan Jalan Malioboro sebagai pusat wisata dan kebudayaan DIY.

Atas adanya Perda tersebut, para PKL menolaknya. Mereka menolak penggusuran dan relokasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta tanpa tawaran solusi yang pasti. Sayangnya, seolah tidak peduli dengan aspirasi masyarakat, Perda tersebut tetap diberlakukan. Akhirnya, masyarakat melakukan pembangkangan sipil dengan tetap berjualan angkringan di sepanjang Malioboro sebelah barat yang dilarang.

Selain adanya Perda yang melarang keberadaan PKL, dibukanya terminal Giwangan yang mengatur bahwa para pengamen dan PKL dilarang masuk terminal juga dianggap telah semakin melukai masyarakat kelas menengah kebawah DIY. Pembangunan terminal yang kemudian melarang para pengamen untuk masuk adalah kebijakan pembangunan yang dinilai tidak aspiratif sehingga menuai kontroversi.<sup>262</sup> Sejak terminal Giwangan dibangun dengan konsep yang mewah, dalam ruang publik DIY muncul berbagai keluhan, dimana akses masyarakat kecil (mereka yang miskin secara struktural) semakin terpingirkan. Betapa tidak, pedagang asongan tidak boleh memasuki area terminal, sementara harga sewa kios untuk PKL juga sangat mahal, fasilitas publik seperti toilet

<sup>261</sup> Dalam sistem pemerintahan daerah memang pemerintah kabupaten/kota memiliki hak mengatur rumah tangganya sendiri. Tapi sebagai raja, adanya kasus ini pemerintah propinsi bisa saja ikut peduli dengan nasib wong cilik, ini yang tidak terlihat.

<sup>262</sup> Terminal Giwangan adalah terminal DIY yang ketika baru selesai dibangun dan mulai dioperasikan telah menelarang pengamen, pedagang kaki lima, dsb untuk masuk. Dibangunnya terminal Giwangan dengan konsep manajemen seperti ini terlihat sebagai sebuah proyek industrialisasi daerah yang tidak pro rakyat.

dengan termasuk (peron) retribusi mahal, pengamen dilarang berkeliaran, serta bermacam bentuk polusi udara, polusi suara, sampah dan sebagainya demikian parah diderita penduduk sekitar, sementara mereka tidak mendapatkan kompensasi apa-apa. Belum lagi, kasus-kasus perlakuan pengelola dan aparat keamanan yang kerap kali bertindak represif dan berlebihan dalam mengamankan terminal.

Mayoritas dari para PKL, pengamen, dan sebagainya (*wong cilik*), adalah berpendidikan rendah. Mereka banyak yang tidak tahu langkah apa yang harus dilakukan untuk dapat memperjuangkan hak-haknya, kecuali mengeluh. Dalam keadaan yang demikian, beberapa aktivis mahasiswa mendekati mereka. Akhirnya, sebagian besar dari para *wong cilik ini* banyak yang datang ke kantor-kantor organisasi gerakan mahasiswa dalam berbicara kritis.

Pada tahun 2004 - 2005, kantor Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Yogyakarta yang saat itu masih berkantor di Jalan Dagen Nomor 08 Yogyakarta (Komplek Malioboro), menjadi salah satu tempat para Kaum Miskin Kota dalam berkumpul. Dibantu oleh para aktivis HMI dan aktivis mahasiswa lainnya, maka dirancanglah teknik penyampaian aspirasi kepada pemerintah. Dari mulai cara aksi, demonstrasi, hingga cara audiensi pun dilakukan untuk menyampaikan aspirasi mereka.

Dalam kasus penggusuran PKL di kawasan Malioboro, bersama para aktivis HMI dan beberapa aktivis mahasiswa lainnya, karena kebijakan publik tersebut tidak mencerminkan aspirasi masyarakat, maka gelombang demonstrasi yang menamakan diri kaum miskin kota (KMK) pada tahun 2004 pun akhirnya meletus. Puluhan pedagang angkringan dan pedagang makanan di sepanjang Malioboro, Pasar Beringharjo, dan Jalan A Yani yang tergabung dalam Persatuan Pedagang Kaki Lima Pasar Beringharjo dan Malioboro "Roso Manunggal", serta Paguyuban Pedagang Angkringan, secara ramai-ramai berkali-kali melakukan aksi unjuk rasa.<sup>263</sup> Para pedagang kaki lima yang tidak menerima keberadaan Perda tersebut menuntut agar Perda tersebut segera dicabut. Perda tersebut dinilai tidak aspiratif, melanggar hak asasi manusia, bertentangan dengan UUD 1945, tidak berpihak kepada rakyat kecil dan merugikan mata pencaharian "wong cilik". Dalam aksi unjuk rasa ini, mereka kecewa terhadap pemerintah yang mengambil

---

<sup>263</sup> Salah satunya dilakukan di Balai Kota Yogyakarta.

kebijakan seperti itu. Mereka kecewa terhadap Heri Zudianto dan Syukri Fadoli sebagai Walikota dan Wakil Walikota, serta Sultan HB X sebagai gubernur. Saat itu mereka meminta Heri Zudianto dan Syukri Fadoli untuk segera turun. Sekalipun demikian, mereka tidak berani secara langsung menuntut Sultan HB X turun dari kursi gubernur, padahal desas desus (pembicaraan tertutup) Sultan HB X harus ikut bertanggung jawab dan harus turun dari kursi gubernur tentulah ada.<sup>264</sup>

Sejak industrialisasi ditempuh pemerintah kota dan kabupaten dengan mengikuti agenda otonomi daerah, maka orientasi seluruh pembangunan daerah di DIY sepertinya dalam rangka pencapaian meningkatnya pendapatan asli daerah (PAD). Dalam keadaan seperti ini, kiblat pembangunan ekonomi ke arah neo-liberalisme sepertinya sah untuk dilakukan, akhirnya, aspek kesejahteraan dan pemerataan ekonomi masyarakat menjadi hilang.

Hukum adalah hasil dari sebuah konsensus dari pihak-pihak yang akan terkena dampak dari hukum itu ketika dijalankan. Artinya, Perda, dan segala produk kebijakan publik lainnya seharusnya tetap mengindahkan keberadaan aspirasi masyarakat, sekecil apapun aspirasi itu. Oleh karena itu, kasus Perda dan peraturan terminal Giwangan yang tidak memihak "*wong cilik*" adalah bentuk dari kurang aspiratifnya lembaga politik formal yang bertugas membuat kebijakan seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Adanya saluran aspirasi masyarakat DIY yang tersumbat, memperlihatkan bahwa keberadaan parlemen dengan masyarakat sipil di DIY saat itu masih berjarak. Keadaan ini juga menunjukkan bahwa sekat-sekat pemisah antara DPRD dan masyarakat juga sangat tinggi, sehingga saluran aspirasi tersumbat.

### 6.3.3 Terhambatnya Penegakan Hukum

Dengan adanya 3 (tiga) otoritas seperti otoritas tradisional, otoritas karismatik serta otoritas rasional legal yang dimiliki oleh Sultan HB X, dalam masyarakat DIY sepertinya muncul kecanggungan tersendiri jika harus berbicara kritis terhadap pemerintah propinsi DIY. Pasalnya, dengan berbicara kritis kepada

---

<sup>264</sup> Keberadaan otoritas yang dimiliki Sultan sepertinya yang menyebabkan hal seperti ini terjadi

gubernur DIY, secara tidak langsung akan menyinggung pula Sultan sebagai seorang *Ngarso Dalem ingkang Jumeneng* yang menjabat pula sebagai seorang gubernur DIY.

Dari sisi upaya penegakan hukum, secara diam-diam dalam ruang publik DIY muncul desas-desus bahwa perilaku politik Sultan HB X ini “kurang beres”, sebab banyak kisah-kisah hukum di DIY yang ”mentok” (tidak bisa diproses) karena ada intervensi hukum dari Sultan serta Pakualam. Dengan adanya otoritas yang dimiliki oleh Sultan HB X, sekalipun tidak ada intervensi dari dirinya dalam proses hukum terhadap orang-orang yang tersangkut kasus hukum tapi dekat dengan dirinya, orang akan segan untuk melakukan proses hukum, apalagi jika ada intervensi hukum atau dirinya sendiri yang tersangkut masalah hukum. Tidak mengherankan jika dalam ruang hukum, kemudian banyak masalah-masalah hukum yang “canggung” dibawa kemeja hijau karena dianggap ada keterkaitannya dengan pihak kraton atau puro Pakualaman. Kasus-kasus permasalahan hukum juga “segan” untuk disidangkan ke pengadilan, apalagi jika kasus hukum tersebut melibatkan Gubernur DIY, dimana Sri Sultan Hamengkubuwono X selain menjadi seorang Gubernur adalah seorang Raja Jawa.

...adanya riwayat hukum yang melibatkan keluarga kraton yang mendapat intervensi pihak kraton dan Pakualaman seperti ini, baik yang melibatkan Sultan secara langsung ataupun tidak, semua ini adalah sesuatu yang buruk dan tidaklah bagus...<sup>265</sup>

Dalam proses-proses hukum yang sedang ditangani oleh pihak kejaksaan misalnya, banyak pihak yang mengeluhkan tentang bagaimana besarnya intervensi kraton atau Pakualaman dalam proses-proses hukum tersebut yang menjadikan proses-proses hukum itu batal, sehingga kasus hukum itu tidak bisa ditegakkan di DIY dengan sesungguhnya.

Kasus hukum yang sempat mencuat dalam ruang publik adalah masalah korupsi yang diduga melibatkan Sri Sultan HB X dalam proyek pembangunan Pengembangan Jaringan Lokal Tanpa Kabel (CDMA). Mencuatnya kasus ini bermula pada tahun 2006, Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono X dan

---

<sup>265</sup> Wawancara dengan Laode Arham, aktivis Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Bambang Susanto Priyohadi dilaporkan ICW (Indonesia Corruption Watch) dan Jaringan Advokasi CDMA ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atas dugaan penyimpangan dalam realisasi penyertaan modal pembangunan Pengembangan Jaringan Lokal Tanpa Kabel (CDMA) sebesar Rp 17 miliar di Yogyakarta. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Nanang Isharyanto “Untuk proyek pembuatan telepon CDMA tersebut, terdapat dana yang keluar dari APBD DIY 2004 sebesar Rp17 miliar sebagai dana penyertaan...”<sup>266</sup>

Dalam proyek tersebut, ditengarai ada tindakan korupsi yang dilakukan oleh Bambang SP dan Sri Sultan HB X. Hanya saja, pada akhirnya yang menjadi tersangka cuma Bambang Susanto Priyohadi yang saat itu menjabat Sekretaris Daerah Provinsi.<sup>267</sup> Muncul desas-desus dalam ruang publik DIY, terutama dugaan dari beberapa kalangan LSM di DIY bahwa Sri Sultan HB X juga seharusnya turut bertanggung jawab atas terjadinya kasus korupsi itu, hanya saja kemudian Bambang Susanto Priyohadi sebagai orang dekat Sultan-lah yang dikorbankan.<sup>268</sup>

Dalam kasus itu, Gubernur DIY, Sultan HB X sempat pula dimintai keterangan oleh KPK atas dugaan korupsi dalam proyek pembuatan telepon *Code Division Multiple Access* (CDMA) se-Yogyakarta.<sup>269</sup> Dalam proyek pembuatan telepon CDMA tersebut, terdapat dana yang keluar dari APBD DIY 2004 sebesar Rp 17 miliar sebagai dana penyertaan. Padahal, hal tersebut tidak diperbolehkan menurut peraturan Sekretaris Daerah. Dalam audit yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), telah ditemukan pula adanya penyelewengan dana sebesar Rp 17 miliar dalam pengelolaan dana APBD DIY 2004 yang harus

<sup>266</sup> Nanang Ismuhartoyo dalam [www.kapanlagi.com](http://www.kapanlagi.com)

<sup>267</sup> Setelah menjadi Sekda DIY, Bambang SP kemudian terpilih sebagai Sekjen Komnas HAM RI, akan tetapi sempat ditolak oleh Presiden SBY karena dianggap tidak memenuhi prosedur administratif yang disyaratkan.

<sup>268</sup> Selaku Sekda Propinsi, Bambang dinilai lalai karena telah memerintahkan pemindahbukuan rekening tanpa prosedur dari Kas Daerah ke rekening PT Jogja Telepon Cerdas. Karena itu, Bambang harus mempertanggungjawabkan penyimpangan tersebut dan segera menyetorkan anggaran Rp 17 miliar ke Kas Daerah. Ditambah dengan semua jasa yang diperoleh sejak 2 September 2004 sampai 16 Agustus 2005.

<sup>269</sup> Salah satu anggota jaringan advokasi kasus CDMA, Nanang Ismuhartoyo yang didampingi oleh Indonesian Corruption Watch (ICW) melaporkan dugaan kasus korupsi tersebut ke gedung KPK Jalan Juanda Jakarta, Kamis (19/01).

dikembalikan ke kas negara.<sup>270</sup> Adanya lempar tanggung jawab antara Gubernur DIY dan Sekda DIY dalam dugaan penyimpangan dana APBD untuk pembangunan telepon CDMA se-Yogyakarta itu mengindikasikan adanya ketidakjelasan tentang siapa saja yang sebenarnya terlibat. Hanya saja jika melihat dari sisi kewenangan, pengeluaran dana APBD sebesar Rp 17 miliar itu seharusnya bukan tanggung jawab Sekda, karena pengeluaran uang yang berjumlah lebih dari Rp 2 miliar dari APBD adalah otoritas Gubernur, dalam hal ini Sultan HB X.

Selain kasus CDMA, contoh kasus lain yang terkait dengan Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY adalah kasus pembangunan gedung yang diberi nama "Yogyakarta Exhibition and Convention Center" (YECC). Kasus yang bermula pada tahun 2001 ini terjadi saat Provinsi D.I Yogyakarta ditetapkan sebagai tuan rumah Pelaksanaan "Asean Tourism Forum 2002" (ATF 2002). Untuk mensukseskan acara tersebut, dibutuhkan tempat yang bertaraf Internasional, oleh karena itulah kemudian YECC ini dipaksakan dibangun di DIY. Dalam pembangunan gedung ini, Pemda DIY mengajukan dana sebesar Rp 9,5 Milyar melalui RAPBD dalam tahun anggaran 2001, yang kemudian disetujui dan disahkan oleh DPRD Provinsi DIY saat itu. Dalam pelaksanaannya, untuk memenuhi kebutuhan dan fungsi gedung masih diperlukan tambahan biaya, sehingga pada tahun 2001 Pemda DIY mengajukan permintaan perubahan RAPBD untuk proyek pembangunan gedung YECC ini yang sekarang berubah nama menjadi JEC (Jogja Expo Center). Dalam proses pencarian dana kekurangan inilah kasus korupsi terjadi.<sup>271</sup>

Dalam upaya penyelesaian kasus hukum yang melibatkan Gubernur tapi disisi lain juga merupakan seorang Raja, memang wajar mengalami kesulitan, sebab sekalipun tidak ada intervensi dari pihak kraton, dukungan publik terhadap penyelesaian kasus itu dipastikan akan lemah. Lemahnya dukungan publik terhadap penyelesaian kasus hukum yang melibatkan Gubernur DIY terkait dengan keberadaan otoritas yang dimiliki oleh Sultan sebagai seorang Raja. Ada beberapa kalimat yang ada dalam kosmologi Yogyakarta yang menjadikan dukungan publik menjadi lemah terhadap kasus-kasus penegakan hukum yang

---

<sup>270</sup> Menurut Sultan pengembalian itu tidak bisa dilakukan karena dana penyertaan tersebut hanya tersisa Rp 2,7 miliar.

<sup>271</sup> Lebih lengkapnya tentang hal ini bisa dilihat di [www.gatra.com](http://www.gatra.com)

melibatkan Gubernur, salah satunya yaitu “*Moso ngarso dalem korupsi, kan yo ora masuk akal*”. Kosmologi ini berkembang dan sangat diyakini masyarakat bahwa kesalahan itu tidak mungkin terjadi pada diri Ngarso Dalem yang menjabat sebagai Gubernur, padahal sebagai manusia itu sangat mungkin terjadi.

Dalam pandangan beberapa kelompok NGO di DIY, kepemimpinan Sultan HB X memang diakui berhasil dalam isu toleransi dan pluralisme, yakni berhasil dalam menjaga keharmonisan, dimana semua kaum radikal politik di DIY ini bisa hidup beriringan dengan kaum moderat. Akan tetapi dalam hal penegakan hukum dan ekonomi, Sultan HB X ini dapat dikatakan gagal.

#### **6.3.4 Birokrasi “Self Servis”**

Selain dalam bidang hukum, dari sisi penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) DIY juga ditengarai bermasalah. Dalam pembahasan LKPJ 2006, Pemprov DIY melaporkan bahwa semua kegiatannya dengan mencapai 100% bahkan lebih. APBD DIY 2006 dianggap lebih baik dari 2005 karena ada keberpihakan kepada masyarakat, dibuktikan dengan kebijakan menekan efisiensi penggunaan anggaran yang ada pada setiap dinas. Banyak pos anggaran dipangkas.<sup>272</sup> Sekalipun demikian, dibagian lain, Pemprov DIY juga melaporkan kenyataan bahwa jumlah penduduk miskin di DIY saat itu masih cukup besar, yaitu sejumlah 275.110 Kepala Keluarga, atau sebesar 25% KK dari penduduk. Tak hanya itu, ada lebih dari 2.602 UMKM yang berhenti beroperasi akibat dari beratnya beban biaya produksi, lemahnya modal dan akses pasar. Dampaknya, angka pengangguran juga naik dari 87.937 jiwa menjadi 123.652 jiwa, anak jalanan meningkat, kejahatan dan kerawanan sosial yang mengganggu ketentraman masyarakat juga semakin mewabah. Disamping itu, masyarakat juga terus mengeluhkan tentang semakin eksklusif dan mahalnya pendidikan dan kesehatan bagi mayoritas rakyat DIY, terutama kelompok miskin.

Berikutnya, dalam APBD 2007, dari total belanja sebanyak Rp 1,07 triliun, terungkap bahwa hanya 40 persennya saja yang digunakan untuk kepentingan masyarakat, sedangkan sisanya dipakai untuk belanja aparatur.<sup>273</sup> Pada tahun

<sup>272</sup> Bernas. Sabtu, 25 Mar 2006 06:35:45

<sup>273</sup> Kompas, Sabtu, 24 Maret 2007

2007, angka pengangguran naik lagi menjadi 151.570 jiwa.

Setahun berikutnya, tahun 2008, APBD DIY menjadi sebesar Rp 1,485 triliun. Dengan pendapatan Rp 1,086 triliun, maka APBD mengalami defisit Rp 399,3 miliar. Sekalipun pada volume APBD 2008 sebesar 1.485,95 miliar telah menjadi rekor tertinggi APBD DIY, tetapi dirasa belum berdampak secara langsung pada kesejahteraan masyarakat DIY. Pasalnya, kemampuan belanja yang besar bukan sepenuhnya ditopang oleh pendapatan daerah, tetapi dibiayai oleh sumber pembiayaan daerah sebesar Rp 422,4 miliar atau 28 persen APBD 2008.<sup>274</sup> Tingginya angka perjalanan dinas, gaji, honor panitia telah mengakibatkan kebijakan APBD belum bisa pro pada rakyat, terbukti dari total belanja yang berjumlah lebih dari Rp 1,4 triliun, hanya 25 persennya saja yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang dinikmati rakyat secara langsung.<sup>275</sup> Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Laode Arham "...di DIY ini terjadi, indikatornya itu ada didalam APBD Provinsi DIY yang sebagian besar dipakai untuk kepentingan operasional para pejabatnya...."<sup>276</sup>

Jika kita melihat satu kasus pada tahun 2007 tersebut, sungguh sangat memprihatinkan dimana dibawah kepemimpinan Sultan HB X, sebesar 60 % penggunaan APBD Provinsi DIY itu habis untuk dana operasional pejabat Pemerintah Provinsi. APBD DIY lebih banyak terpakai untuk kepentingan yang tidak tepat guna dan bersifat pribadi dari para pejabatnya. Banyak kisah-kisah yang didapat secara tertutup tentang adanya masalah-masalah dimana korupsi dana operasional itu sangat tinggi sekali. Salah satu yang terlihat kala itu yakni banyak pejabat- pejabat Pemprov DIY yang hampir setiap bulannya mempunyai

---

<sup>274</sup> Sejumlah fraksi DPRD DI Yogyakarta mengusulkan anggaran untuk pemilihan kepala daerah langsung DIY bisa dimasukkan dalam APBD DIY 2008. Ini guna mengantisipasi kemungkinan digelarnya pilkada langsung DIY tahun ini. Sebab, sesuai draf RUU Keistimewaan DIY maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengarah akan diadakannya pilkada di DIY. Pendapat itu disampaikan fraksi pada Sidang Paripurna DPRD DIY dengan agenda Pendapat Akhir Fraksi-fraksi terhadap Nota Kesepakatan Pemprov DIY dengan DPRD DIY tentang Kebijakan Umum APBD DIY 2008, Kamis (3/1). Kedua, dalam rumusan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) telah dinyatakan, sehubungan pernyataan Sultan Hamengku Buwono X yang tidak bersedia lagi dicalonkan sebagai gubernur DIY dan belum jelasnya RUUK DIY kapan akan disahkan, maka DIY dihadapkan pada satu permasalahan, yaitu adanya pilkada langsung.

<sup>275</sup> Setelah mengalami keterlambatan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) DIY untuk sekian kalinya.

<sup>276</sup> Wawancara dengan Laode Arham, aktivis Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

jatah mamakai anggaran-anggaran APBD untuk gonti-ganti ban mobil.

Dari 60 % penggunaan APBD untuk kepentingan pejabatnya sendiri memperlihatkan bahwa lebih besar penggunaan APBD digunakan untuk kepentingan pribadi birokrasi. Banyaknya pejabat yang menggunakan 60 % dana APBD hanya untuk operasional pejabatnya itu memberikan makna bahwa sebagian besar APBD DIY itu dipakai bukan untuk kepentingan publik, bukan untuk kepentingan masyarakat DIY, tapi untuk melayani dirinya sendiri (self servis). Padahal, birokrasi yang dijalankan untuk melayani dirinya sendiri adalah salah satu ciri bahwa birokrasi tersebut sebenarnya telah korup.



## BAB VII

### KELOMPOK-KELOMPOK PENDUKUNG KEISTIMEWAAN DIY

Seiring dengan menggelindingnya arus demokratisasi tatanan pemerintahan negara-negara di dunia, pada tahun 1998, bangsa Indonesia juga akhirnya berhasil memasuki era demokrasi yang disebut dengan reformasi. Memasuki era reformasi 1998, semangat demokratisasi melekat dalam segenap bangsa Indonesia. Hampir semua bentuk lembaga pemerintahan yang dianggap bias non demokratis dihapus, tak terkecuali keberadaan lembaga dan sistem pemerintahan daerah yang semuanya kemudian berusaha didemokratisasikan.

Selama ini, substansi keistimewaan DIY yang menjadikan DIY berbeda dengan propinsi lain banyak dipahami terkait pada jabatan gubernur dan wakil gubernurnya yang dijabat oleh Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam. Dengan munculnya UU Nomor 22 tahun 1999 yang lahir dari semangat demokrasi, substansi keistimewaan tersebut mengalami degradasi, di mana Sultan dan Paku Alam *ingkang jumeneng* tidak dapat secara langsung ditetapkan sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY lagi. Dalam UU Otonomi Daerah Nomor 22 tahun 1999 tentang sistem pemerintahan daerah, pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditentukan lewat mekanisme pemilihan.<sup>277</sup> Jika UU ini yang dijadikan acuan, maka sejak tahun 1999 keistimewaan DIY dianggap telah hilang, sebab Sultan dan Pakualam yang dulunya dapat ditetapkan secara langsung menjadi gubernur dan wakil gubernur DIY tidak diakui lagi. Substansi keistimewaan DIY secara tidak langsung telah terhapus melalui UU ini, sebab telah ditentukan mekanisme pemilihan sebagai cermin dari demokratisasi prosedural untuk memilih orang yang menjadi gubernur dan wakil gubernur.

Jika mengacu pada UU Nomor 22 tahun 2009 ini, maka status Yogyakarta sebagai daerah istimewa hanya ada dalam tataran istilah, substansinya sendiri telah hilang. Masa jabatannya juga menjadi dibatasi maksimal dua periode. Menyikapi hal ini, dalam ruang publik DIY muncul pandangan yang beragam. Keberadaan diskursus antara tuntutan demokratisasi prosedural yang mengacu

---

<sup>277</sup> Dalam Amandemen ke 4 UUD 1945 tahun 2002, diamanatkan dan diatur Undang-Undang tentang satuan pemerintahan Daerah yang bersifat Istimewa, yang kemudian dibuatlah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pada UU Nomor 22 Tahun 1999 di satu pihak dan tuntutan dipertahankannya nilai-nilai kultural dengan menetapkan Sultan dan Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur di pihak lain seolah muncul semakin jelas di ruang publik.

Ada kelompok yang menolak bentuk keistimewaan DIY dengan Sultan dan Pakualam ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernurnya, serta sebaliknya, ada yang mendukung. Bagi kelompok yang mendukung keistimewaan DIY, banyak dari mereka yang melakukan pembangkangan sipil terhadap adanya UU No 22 tahun 1999. Kelompok pendukung keistimewaan DIY ini sering disebut juga dengan pro penetapan. Karena dianggap bentuk pemerintahan DIY non demokratis, maka kelompok ini sering juga di cap dengan pro monarki, atau pro aristokrasi.

Berbeda dengan kelompok penolak keistimewaan DIY yang kebanyakan bergerak secara tertutup, kelompok pendukung keistimewaan DIY ini bergerak secara terbuka. Berbagai tuntutan perubahan keistimewaan yang datang dari kelompok masyarakat sipil dan pemerintah pusat yang menolak Keistimewaan DIY, direspon oleh pendukung keistimewaan DIY dengan berbagai mekanisme panyaluran aspirasi dalam ruang publik.

Sikap pemerintah pusat dibawah kepemimpinan SBY yang dianggap lebih cenderung merubah bentuk keistimewaan DIY dirasakan tidak adil bagi masyarakat DIY, hal ini menyebabkan banyak kelompok masyarakat DIY yang kecewa terhadap kebijakan pemerintah pusat. Banyak dari mereka yang mendukung keistimewaan DIY menyampaikan aspirasinya melalui mekanisme yang mereka sepakati sendiri dalam ruang publik, seperti misalnya dengan cara melakukan pernyataan sikap, rembuk kawulo (musyawarah rakyat), sidang rakyat, catatan hasil forum diskusi publik yang dikeluarkan lewat saluran media massa, atau bahkan turun kejalan dengan aksi berdemonstrasi. Semua ini adalah bentuk dinamika demokratis masyarakat sipil yang kecewa atas sikap pemerintah pusat.

Seiring berjalannya waktu, dukungan masyarakat sipil DIY untuk ditapkannya Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY semakin besar. Hingga tahun 2009, setidaknya, telah terjadi 3 (tiga) kali arus besar aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui mekanisme unjuk rasa. Masyarakat DIY yang mendukung keistimewaan DIY melakukan aksi secara langsung dengan membentuk

kelompok-kelompok dukungan, mereka tidak membiarkan begitu saja berjalannya pembahasan UU Keistimewaan DIY kepada anggota parlemen, baik yang ada di DPRD DIY maupun di DPR Pusat. Pada hakikatnya, DPR RI / DPRD DIY sebagai lembaga perwakilan rakyat idealnya dapat berperan sebagai ruang publik representative / perwakilan yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Pasalnya, orang yang menjadi anggota DPR RI / DPRD DIY dipilih oleh konstituen mereka di DIY untuk menjadi wakil rakyat - atau minimal dari konstituen yang memilihnya itu- di dalam parlemen, sehingga setiap orang yang menjadi anggota DPR RI / DPRD DIY dalam dirinya terlekat status ke publikan yang diperoleh dari para konstituennya di DIY. Sayangnya, dalam kenyataannya banyak anggota parlemen yang dipilih oleh konstituen sering kali tidak mewakili aspirasi konstituen, apalagi mewakili rakyat. Banyak anggota parlemen setelah terpilih menjadi wakil rakyat kurang mendengarkan aspirasi rakyat, akhirnya mereka terlihat lebih cenderung menyampaikan aspirasi secara pribadi. Pada akhirnya, kepercayaan rakyat DIY dalam hal aspirasi kepada para wakil yang mereka pilih menjadi rendah. Disini, ada keterputusan komunikasi antara para anggota parlemen dengan rakyat yang diwakili mereka. Hal inilah yang pada perkembangannya menjadikan penyamaan kedaulatan rakyat yang berwujud lembaga formal Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun DPRD dalam ruang politik tidak sepenuhnya diakui lagi.

Keberadaan parlemen pada perkembangannya sekarang ini telah mengalami pergeseran peran, bukan cermin kedaulatan rakyat lagi, tapi telah menjadi salah satu subsistem dari masyarakat kompleks. Keberadaan parlemen sekarang lebih cenderung jika disebut sebagai ruang publik dari pada kedaulatan rakyat, dimana perwakilan yang ada didalamnya lebih tepat dipahami sebagai intensitas interaksi diskursus diantara berbagai pihak yang berseberangan namun hidup bersama dalam lingkup masyarakat majemuk.<sup>278</sup> Komposisi struktur sosial masyarakat DIY adalah heterogen yang terdiri dari berbagai suku, budaya, agama, adat istiadat, dsb. Adanya heterogenitas ini pula yang menjadikan aspirasi politik masyarakat

---

<sup>278</sup> Kedaulatan rakyat adalah keseluruhan bentuk dan isi komunikasi yang berkenaan dengan persoalan publik yang tengah berlangsung baik dalam ruang politik maupun dalam ruang kehidupan sehari-hari. Jika parlemen dapat memfungsikan dirinya dengan baik sebagai ruang publik politis, baru ini dapat dikatakan parlemen telah berfungsi sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat.

DIY itu tidak dapat diserahkan begitu saja kepada para wakil rakyatnya yang menjadi anggota legislatif seperti di MPR, DPR, DPRD, serta DPD.

UU Keistimewaan DIY yang mencerminkan kedaulatan rakyat adalah UU yang mencerminkan keseluruhan bentuk dan isi komunikasi yang berkenaan dengan masalah Keistimewaan DIY baik dalam ruang politis maupun dalam ruang kehidupan sehari-hari. Disinilah pentingnya keberadaan ruang publik dalam pembuatan UU Keistimewaan DIY. Keberadaan Hukum atau Undang-Undang adalah produk diskursus yang telah disepakati sebagai sebuah konsensus bersama oleh orang-orang yang akan terkena dampak setelah UU itu diterapkan. Karena anggota legislatif tidak lagi mencerminkan kedaulatan rakyat, maka subjek kedaulatan rakyat dalam masyarakat majemuk telah meluas, tidak hanya bisa dibatasi pada elit yang menjadi aktor-aktor parlementer sebagai wakil rakyat. Disinilah pentingnya masyarakat sipil bergerak guna menyalurkan aspirasinya dalam mendukung Keistimewaan DIY ini.

Dari beberapa kelompok yang terlihat mendukung keistimewaan DIY, organisasi-organisasi mahasiswa perkaderan seperti Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM), Serikat Mahasiswa Indonesia (SMI), Persatuan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) dan sebagainya perannya tidak terlihat. Topik dukungan terhadap keistimewaan DIY sepertinya kurang diminati oleh para aktivis mahasiswa, sehingga dalam gerakan dukungan terhadap keistimewaan DIY, organisasi mahasiswa sepertinya tidak begitu terlihat menunjukkan sikapnya. Ini terlihat dari kelompok yang hadir dalam sidang rakyat DIY pula, dimana keberadaan kelompok mahasiswa dalam mendukung keistimewaan DIY seperti tidak terlihat. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Tono, seorang aktivis mahasiswa “...selama ini kami memang belum pernah membahas tentang keistimewaan DIY dalam forum-forum diskusi kami, bagi kami kayaknya itu kurang menarik.”<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Disampaikan oleh Tono, Ketua Umum SMI UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta pada tanggal 9/03/2009.

**Tabel 7.1**  
**Kelompok Pendukung Keistimewaan DIY**

	<b>Nama Kelompok</b>	<b>Unsur</b>
1	ISMOYO (Terdiri dari Suryodardari (Cabang Sleman), Tunggul Jati (Cabang Bantul), Bodronoyo (Cabang Kulon Progo), Semar (Cabang Gunung Kidul).	- Pejabat Desa - Elit Desa - Orang yang berasal dari dalam sistem (birokrasi) menggerakkan civil society
2	Paguyuban Dukuh	Elit dukuh, civil society
3	Asosiasi Pedagang Pasar	civil society
4	Persatuan Warga Pendatang	civil society
5	Karang Taruna DIY	civil society
6	Persatuan Wanita Yogyakarta	civil society
7	Kosgoro DIY	civil society, underbow partai politik
8	Persatuan Penarik Becak dan Andong	civil society
9	Persatuan Warga Bantul	civil society
10	Persutan Warga Gunung Kidul	civil society
11	Persatuan Warga Kulon Progo	civil society
12	Pencinta Otomotif DIY	civil society
13	Majelis Silaturahmi DIY	civil society
14	Penggemar Sepeda Ontel DIY	civil society
15	DPD Partai Golkar	Partai Politik
16	Gerakan Rakyat Yogyakarta (GRY)	civil society
17	Koperasi Pasar 'Gemah Ripah'	civil society
18	DPRD DIY	Sistem
19	Dan lain-lain	Berbagai unsur

Sumber : Sidang Rakyat II DIY

## **7.1 Mekanisme Penyaluran Aspirasi Yang Dihasilkan Dari Ruang Publik**

### **7.1.1 Pisowanan Kawulo Mataram**

Kelompok-kelompok yang mendukung keistimewaan DIY dapat terlihat secara terbuka pertama kali saat mereka berusaha menuntut di tetapkannya Sri

Sultan HB X sebagai Gubernur DIY pada tahun 1998. Saat itu, sebelum akhirnya Sultan dipilih menjadi gubernur oleh DPRD DIY, paling tidak sedikitnya masyarakat telah menggelar dua kali aksi massa sebagai media penyaluran aspirasi mereka. Setelah Sri Paduka PA VIII meninggal dunia, banyak masyarakat yang menginginkan bahwa sebaiknya Sri Sultan HB X diangkat saja menjadi Gubernur. Setelah melalui proses diskursus dalam ruang publik, akhirnya masyarakat DIY mendesak kepada pemerintah pusat agar Sri Sultan HB X ditetapkan langsung menjadi Gubernur DIY.<sup>280</sup>

Pada tanggal 11 Agustus 1998, para pedagang pasar DIY menyampaikan aspirasi mereka dengan menggelar aksi yang bernama "Pisowanan Kawulo Mataram". Berikutnya pada tanggal 26 Agustus 1998, ribuan rakyat dari semua Kabupaten di DIY bergerak menuju kota dan membacakan deklarasi untuk mengukuhkan Sri Sultan HB X menjadi Gubernur DIY. Dalam deklarasi dibacakan "Maklumat Rakyat" yang berisi empat hal. Pertama, rakyat Yogya mempertahankan UU No. 3 tahun 1950 sebagai dasar hukum keberadaan DIY. Kedua, mengangkat dan mengukuhkan Sri Sultan HB X sebagai Kepala Daerah DIY. Ketiga, menolak diberlakukannya UU No. 5 tahun 1974 di DIY karena itu merupakan produk Orde Baru yang tidak sesuai dengan nilai-nilai dasar aspirasi rakyat DIY. Keempat, apabila ketiga tuntutan itu tidak dipenuhi maka rakyat DIY menuntut Pemerintah untuk melakukan referendum tentang keistimewaan seperti yang termaktub dalam UU No. 3 tahun 1950 dalam tempo yang sesingkat-singkatnya.<sup>281</sup> Pemerintah Pusat yang saat itu tidak lagi di pimpin oleh Soeharto, tetapi telah beralih ke tangan Presiden BJ Habibie, akhirnya merespon tuntutan masyarakat dengan memutuskan untuk mengangkat Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY untuk masa jabatan 5 tahun berikutnya, yakni periode 1998 - 2003.

### 7.1.2 Sidang Rakyat Jilid I (Maklumat Rakyat)

Setelah berhasil mendukung Sri Sultan HB X sebagai gubernur pada tahun 1998, masyarakat DIY berikutnya bergerak memperjuangkan ditetapkannya Sri Paduka Pakualam IX sebagai Wakil Gubernur DIY pada tahun 2001. Selama

<sup>280</sup> Lihat Sri Sultan HB X dalam *Kedaulatan Rakyat* 23 Mei 2007

<sup>281</sup> Dibacakan oleh seorang tukang becak bernama Kuat Budisantoso. Lihat dalam Sri Sultan Hamengku Buwono X (1999), *Meneguhkan Tahta Untuk Rakyat*, Gramedia, Jakarta.

menjabat sebagai gubernur DIY sejak tahun 1998, Sri Sultan HB X memang tidak langsung didampingi wakil gubernur, hal ini disebabkan oleh karena masih terjadi gejolak politik dalam menentukan siapa yang berhak bertahta di Puro Pakualam dengan gelar Sri Paduka Pakualam IX. Masih cintanya masyarakat DIY pada Kadipaten Pakualaman terlihat ketika mereka menginginkan Sri Paduka Pakualam IX untuk menjadi Wakil Gubernur DIY.

Tepatnya pada bulan Oktober 2001, sejumlah besar rakyat berkumpul di halaman gedung DPRD DIY dalam acara yang bertajuk "Sidang Rakyat Yogyakarta". Saat itu, mereka menyampaikan "Maklumat Rakyat" dengan dibacakan oleh Noor Harish (Ketua DPRD Kulon Progo) yang berisi dua hal. Pertama, menetapkan Yogyakarta tetap sebagai Daerah Istimewa. Kedua, menetapkan dan mengangkat KGPAA Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur untuk mendampingi Gubernur DIY, Sri Sultan HB X. Saat acara ini berlangsung, dalam acara ini terlihat keberadaan dua orang Bupati yang turut mendukung aksi ini seperti Drs. H.M. Idham Samawi sebagai Bupati Bantul, dan Toyo S. Dipo sebagai Bupati Kulon Progo.

### 7.1.3 Pernyataan Sikap

Pada tahun 2007, dukungan masyarakat terhadap kepemimpinan Sri Sultan dan Sri Paduka Pakualam di DIY masih tetap kuat. Karena lamanya proses pembuatan UU Keistimewaan DIY ini, Paguyuban Kepala Desa se-DIY, yang bernama *Ing Sedyo Memetri Asrining Yogyakarta* (Ismaya) menyatakan sikapnya untuk mendukung Sultan dan Pakualam agar ditetapkan saja menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, serta menolak dengan tegas jika Pilkada akan diselenggarakan di DIY. Menurut Ismaya, Keistimewaan DIY terletak pada Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang dijabat Sultan Hamengku Buwono atau Paku Alam, oleh karena itu untuk mengisi Jabatan Gubernur DIY cukup melalui mekanisme penetapan. Apabila Pilkada tetap dilaksanakan, Ismaya mengancam untuk memboikot dan tidak mau menjadi panitia pemilihan, untuk itu pemerintah dan DPRD Provinsi DIY harus mendengarkan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Ismaya meminta kepada DPRD Provinsi DIY untuk tidak menganggarkan biaya pemilihan langsung Gubernur DIY dalam APBD

Tahun 2008, dan sangat setuju dengan sikap Gubernur DIY yang tidak mengajukan anggaran untuk Pilkada.<sup>282</sup> Hal ini sebagaimana pernah disampaikan oleh Idham Samawi, Bupati Bantul“.. masih mendukung kepemimpinan Sri Sultan dan Sri Paku Alam dalam kerangka DIY. Saya sudah datang 75 desa dan 900 lebih dusun di Bantul. Mayoritas warga masih ingin Sultan kembali memimpin.”<sup>283</sup>

Sekalipun Ismaya menyatakan diri paguyuban yang beranggotakan seluruh Kepala Desa dan elit desa yang ada di DIY, akan tetapi pernyataan sikap Ismaya yang menolak pelaksanaan Pilgub secara langsung pada awalnya dianggap bukanlah cerminan dari aspirasi seluruh masyarakat, melainkan ditengarai ulah para demagog. Hal ini beralasan mengingat saat Ismaya menyatakan sikapnya, belum ada desa yang sudah melakukan penjaringan aspirasi secara resmi mengenai menerima atau ditolaknya Pemilihan Gubernur DIY secara langsung. Di kalangan masyarakat desa juga masih terlihat banyak juga warga masyarakat yang menginginkan Pemilihan Gubernur secara langsung.

Penolakan terhadap pelaksanaan Pemilihan Gubernur (Pilgub) DIY secara langsung yang marak disuarakan oleh para elite desa di Daerah Istimewa Yogyakarta melalui paguyuban bukanlah cerminan dari aspirasi seluruh masyarakat. Yang dibutuhkan rakyat dalam rangka Keistimewaan DIY bukanlah masalah Pemilihan Gubernur langsung atau penetapan, akan tetapi manfaat apa yang dapat dirasakan dari keistimewaan tersebut, serta terkait dengan tahta untuk kesejahteraan rakyat...<sup>284</sup>

Ismaya merupakan sebuah organisasi struktural yang merupakan perkumpulan dari para Kepala Desa yang ada DIY. Dikatakan sebagai organisasi yang struktural, sebab Ismaya terdiri dari Kepala Desa yang keanggotaannya

---

<sup>282</sup> Mulyadi, Ketua Paguyuban Lurah dan Pamong Desa (Ismaya) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Kompas, Jumat, 25 Januari 2008 Hal. E menanggapi usulan Wakil Ketua Komisi C dari Fraksi PKS, Arif Rachman Hakim, yang mengatakan boleh saja pemerintah tidak mengusulkan anggaran Pilkada, namun diingatkan Hak Budget tetap ada di Legislatif. PKS tetap berpendapat bahwa biaya Pilkada perlu dianggarkan, untuk mengantisipasi kalau nanti ternyata Pilkada dilaksanakan. Pernyataan Arif ini menimbulkan pandangan bahwa PKS memang pada dasarnya menginginkan Pilkada, oleh sebagian pihak, kekhawatiran bahwa jika anggaran untuk Pilkada dibuat, maka sangat terbuka kemungkinan bahwa Pilkada dapat saja kemudian diselenggarakan saat itu.

<sup>283</sup> Idham Samawi, Bupati Bantul, Kompas 13 Desember 2007.

<sup>284</sup> Hempri Suyatna, Msi. Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, lihat dalam Kedaulatan Rakyat, Senin 4 Pebruari 2008 Hal.3.

seperti “diwajibkan” oleh para Kepala Daerahnya masing-masing. Keberadaan Kepala Desa ini kemudian secara berangkai menggerakkan para Pamong yang ada di desanya masing-masing. Keraguan akan pernyataan Sikap Ismaya sebagai representasi dari masyarakat DIY juga cukup beralasan, mengingat Ismaya adalah organisasi yang bersifat strukturalis dari tiap-tiap elit desa. Sehingga keanggotaan dan inisiatifnya pun sepertinya terlihat *Top down*, dari atas kebawah, bukan dari bawah, dari rakyat, baru kemudian keatas. Tipe gerakan seperti Ismaya ini sangat dikhawatirkan memunculkan demagog dalam demokrasi.

Saya asli orang sini, tapi tidak begitu tahu tentang masalah itu. Saya belum pernah dilibatkan dalam pertemuan Ismaya/ Forum Ngeman Sultan, atau Forum-Forum yang lainnya. Yang saya tahu, biasanya sih yang mengurus-ngurus kayak gitu cuma orang-orang tertentu. Saya dengar memang sekarang sedang ada pembuatan UU tentang gubernur, saya tidak tahu banyak, saya cuma sering dapat informasi tentang masalah itu datangnya dari orang-orang tertentu seperti pak Kadus (Kepala Dusun), Pak Kades, dsb.<sup>285</sup>

Dari bentuknya yang strukturalis dan beranggotakan inti elit desa, muncul sebuah kesan pula bahwa Ismaya sebagai sebuah organisasi paguyuban sangat dekat dengan muatan politis. Keanggotaannya telah ditentukan dari atas ke bawah, bukan muncul karena kesadaran masyarakat DIY, tetapi muncul dari adanya kepentingan untuk menggerakkan massa yang bersifat politis. Hal ini diakui oleh anggota Ismaya dimana proses bergabungnya mereka karena dari adanya keinginan atasan.

Saya menjadi anggota Ismaya karena dulu mendapat surat edaran dari bapak bupati Bantul. Jadi memang dapat dikatakan wajib setiap kepala desa ikut menjadi anggota Ismaya. Ismaya ini persatuan Lurah dan Pamong yang ada diseluruh Yogyakarta. Di setiap kabupaten ada namanya sendiri-sendiri. Ditingkat nasional sendiri ada persatuan ini yang namanya Adesi.<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup> Bapak Harmanu, warga Desa Tamantirto, Kasihan, Bantul.

<sup>286</sup> Wawancara dengan Bapak Suyatman, Kepala Desa Taman Tirto, Kasihan, Bantul

#### 7.1.4 Rembuk Kawulo

Pada hari Jumat Kliwon tanggal 19 September 2008, Ismaya dan masyarakat DIY melakukan Rembuk Kawulo (musyawarah rakyat) dengan kesimpulan, pertama, menolak RUUK versi JIP dan DPD. Kedua, menolak pemisahan kewenangan antara Kraton dan Pakualam. Ketiga, menolak Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY, Keempat, Sultan dan Pakualam yang bertahta adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang penetapannya tidak dibatasi waktu. Kelima, mengajukan amandemen UU No.3 tahun 1950 dan atau mengajukan RUUK yang sesuai dengan aspirasi rakyat Yogyakarta. Keenam, jika pemerintah pusat dan DPR tetap memaksa membuat UU yang tidak sesuai aspirasi rakyat, kalau itu terjadi maka perlu meninjau kembali maklumat 5 September 1945. Ketujuh, Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia harus menetapkan secara hukum Yogyakarta menjadi daerah istimewa dengan ciri dasar utama diakuinya keberadaan Kraton Ngayogyakarta Hadinigrat dan Puro Pakualaman, ada Sultan yang bertahta dan Adipati yang bertahta, serta Presiden RI menetapkan Sultan dan Adipati yang bertahta menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta.

Bagi Ismaya dan masyarakat DIY yang turut melakukan "*rembug kawulo*", tuntutan mereka sepertinya adalah sebuah keharusan. Peserta "*rembug kawulo*", mengancam jika seluruh tuntutan mereka tidak segera dipenuhi, maka Ismaya akan segera mengadakan Sidang Rakyat untuk mengangkat dan menetapkan Sultan dan Pakualam yang bertahta sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY secara paksa.

Pendapat senada dengan Ismaya disampaikan pula oleh Gerakan Rakyat Yogyakarta (GRY). Bagi GRY, keistimewaan DIY dengan Sultan HB X sebagai Gubernur dan Pakualam IX sebagai Wakil Gubernur perlu didukung, serta RUU Keistimewaan DIY yang diajukan lembaga manapun yang tidak sesuai dengan aspirasi rakyat Yogyakarta perlu ditolak, sebab, GRY menengarai adanya upaya sistematis dan terencana untuk menghapus Keistimewaan DIY yang dimulai sejak Orde Baru dengan berkedok demokrasi dan semangat penyeragaman, terutama memisahkan Kraton dan Puro Pakualaman dengan rakyat DIY. Untuk mengantisipasi hal tersebut, GRY mendirikan 500 Posko Keistimewaan yang

disebar di seluruh DIY.<sup>287</sup>

### 7.1.5 Sidang Rakyat Jilid II

Sekalipun dukungan terhadap bentuk keistimewaan DIY terus berdatangan baik dalam bentuk aksi maupun yang lainnya, seakan tidak peduli dengan semua itu, SBY sebagai Presiden RI tampaknya tetap membulatkan tekadnya bahwa demokratisasi prosedural tetap harus diterapkan di DIY. Menanggapi pernyataan Presiden SBY yang pada dasarnya lebih sepakat jika sistem pemerintahan DIY dirubah agar lebih demokratis, dimana keistimewaan DIY disebut dengan istilah monarki absolut dan seperti ketoprak.<sup>288</sup> Seakan tak rela disebut demikian, Sultan HB X membantah, sebab pada dasarnya di DIY sendiri tidak mengenal istilah monarkhi absolut maupun monarkhi konstitusional. Menurut Sultan HB X, kecuali kedudukan gubernur dan wakil gubernur yang diisi Sultan dan Pakualam, pemerintahan yang ada di Propinsi DIY selama ini dianggap sama dengan pemerintahan di propinsi lain. Ruang demokrasi pun tetap terbuka di DIY karena ada DPRD DIY. Oleh karena itu, jika Pemerintah Pusat menyatakan bahwa di DIY selama ini adalah monarkhi absolut dan sudah saatnya mengarah ke monarkhi konstitusional, ini menandakan bahwa pemerintah pusat sebenarnya tidak memahami sejarah.

Sistem pemerintahan di DIY bukan monarkhi absolut atau monarkhi konstitusional, lha wong saya saja ditetapkan sebagai Gubernur oleh DPRD DIY selama lima tahun. Ini berarti demokrasi, dan itu bukan monarkhi absolut ataupun monarkhi konstitusional.<sup>289</sup>

Dalam pandangan Sultan HB X, sebenarnya permasalahan yang muncul saat ini bukanlah mengenai demokrasi, melainkan tentang pemahaman yang berbeda mengenai keistimewaan DIY antara masyarakat DIY dengan Pemerintah Pusat.<sup>290</sup> Pemerintah cenderung berpandangan sesuai aturan yang ada sekarang, tetapi jika dilihat dalam Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 dan Maklumat 5 September

<sup>287</sup> Disampaikan oleh Koordinator DRY Sudirman Alfian, dalam Kedaulatan Rakyat, Rabu 9 Januari 2008 Hal. 1 & 4

<sup>288</sup> Istilah monarki absolut disampaikan oleh Dr. Andi Malaranggeng, juru bicara Presiden SBY. Lihat dalam [Jakartapress.com](http://Jakartapress.com). Senin, 29/09/2008

<sup>289</sup> Sri Sultan HB X, dalam Kedaulatan Rakyat. 26 September 2008

<sup>290</sup> *ibid*

1945, disebutkan bahwa yang namanya Kepala Daerah DIY bersifat melekat. Masalahnya di sana, ada perbedaan cara pandang. Jadi, kalau Piagam Kedudukan dan Maklumat itu sudah menjadi 'ijab kabul' dan diakui, berarti ketentuan Pemerintah Pusat yang sekarang bertentangan dengan 'ijab kabul' tersebut. Tetapi kalau itu tidak diakui, dan hanya berdasarkan ketentuan yang ada sekarang, berarti tidak mengakui 'ijab kabul' dulu itu.<sup>291</sup> Tentang hal ini, Sultan mempersilakan Pemerintah Pusat untuk menanyakannya kepada rakyat Yogyakarta. "...Silakan saja kalau tidak mengakui 'ijab kabul' antara Sultan Hamengku Buwono IX dan Presiden Soekarno saat itu, tetapi ya...tanya rakyat Yogyakarta dulu..."<sup>292</sup>

Terkait pernyataan SBY ini, komunikasi SBY terlihat tidak berhasil, apa yang disampaikan SBY tentang monarkhi konstitusional sepertinya tidak dapat diterima masyarakat DIY, terutama oleh Sri Sultan HB X sebagai penguasa setempat. Pada konteks ini SBY terlihat tidak berbicara dengan jelas, benar, jujur, dan betul, sehingga hubungan antar manusia yang betul-betul rasional dan bebas tidak dapat berlangsung. Apa yang disampaikan oleh SBY dianggap masyarakat DIY tidak jelas, sebab dianggap tidak benar-benar tahu sejarah keistimewaan DIY, akhirnya apa yang dikatakannya juga dianggap tidak benar sesuai dengan yang ingin dikatakan tanpa ada tendensi politis. SBY juga dianggap tidak jujur, sebab SBY dianggap tidak tahu dan betul tentang Keistimewaan DIY.

Bagi masyarakat DIY yang telah lama menginginkan diperjelasnya bentuk keistimewaan DIY dengan UU, dimana Sri Sultan HB X dan Pakualam ditetapkan secara otomatis menjadi Gubernur, arah kebijakan pemerintah pusat yang ingin merubah bentuk keistimewaan DIY, telah melukai hati mereka. Sebagai daerah yang memiliki andil dalam kemerdekaan dan juga menjadi ajang penentuan sebagai ibukota RI di masa perjuangan dulu, pernyataan pemerintah pusat dianggap telah meremehkan mereka.<sup>293</sup> Implikasinya, gerakan dukungan masyarakat terhadap Sri Sultan dan Pakualam agar dapat ditetapkan secara langsung menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam ruang publik semakin menguat.

<sup>291</sup> *ibid*

<sup>292</sup> Kedaulatan Rakyat. 26 September 2008

<sup>293</sup> Amien Rais. Mantan Ketua Umum MPR RI, dalam *ibid*. Menanggapi sikap SBY, Amien Rais mengeluarkan surat terbuka yang santun dengan bahasa yang baik. Menurutnya jika orang Jawa itu dengan pasemon (sindiran) saja mestinya sudah mengerti kalau dirinya keliru.

Ancaman yang disampaikan Ismaya dalam *Rembuk Kawulo* pada tanggal 19 September 2008, juga akhirnya terbukti, tepatnya pada hari Senin tanggal 6 Oktober 2008, bertempat di halaman gedung DPRD DIY, sekitar 50.000 orang berkumpul dalam sebuah forum yang bernama “Sidang Rakyat”. Sidang Rakyat sebagai media penyampaian aspirasi rakyat Jilid II kembali muncul, setelah muncul pada tahun 2001. Sidang Rakyat yang merupakan sebuah media penyampaian aspirasi kembali muncul pada tahun 2008 karena ada kejadian di luar kebiasaan dalam tradisi dan budaya Jogja.<sup>294</sup>

Sidang Rakyat jilid II sebagai sebuah media penyaluran aspirasi dilakukan untuk menyampaikan aspirasi rakyat agar didengar dan dimengerti baik oleh Sultan, DPRD, DPR RI, DPD RI, terutama eksekutif pemerintah pusat. Seolah tidak peduli aksi Sidang Rakyat jilid II yang dilakukan itu ditanggapi atau tidak oleh Sultan, DPRD, DPR RI, DPD RI, terutama eksekutif pemerintah pusat, yang pasti dalam Sidang Rakyat ini masyarakat DIY telah berusaha untuk menyampaikan aspirasi mereka yang menginginkan Sri Sultan HB X dan Pakualam IX ditetapkan sebagai gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Penyelenggaraan Sidang Rakyat ini berjalan atas inisiatif masyarakat, intervensi dan restu Sultan sebagai Ngarso Dalem dalam hal ini tidak terlihat. Dalam Sidang Rakyat ini, rakyat DIY telah merasa memiliki otoritas tertinggi untuk menyampaikan aspirasi mereka, sebagai bagian hak dari warga negara. Sidang rakyat ini di luar koridor hukum dan sistem pemerintahan, sebab dalam aturan apapun di Indonesia tidak mengenalnya. Sidang Rakyat muncul sebagai tindakan politik sebagai rasa luapan emosional masyarakat DIY, dimana telah bertahun-tahun UU yang mengatur keistimewaan DIY tidak kunjung selesai.

Dalam agenda Sidang Rakyat ini, disampaikan tuntutan penetapan Sultan HB X dan Sri Paduka PA IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur periode 2008-2013 oleh beberapa elemen yang mengatasnamakan masyarakat DIY. Secara rinci, tuntutan yang disampaikan masyarakat DIY dalam Sidang Rakyat ini adalah, Pertama, DIY adalah daerah yang berstatus istimewa dalam NKRI

---

<sup>294</sup> Berbeda dengan agenda Sidang Rakyat jilid II, dalam jilid I Agenda Rakyat muncul sebagai sebuah respon yang terjadi karena adanya ketidakpahaman pemerintah pusat terhadap aspirasi rakyat Jogja saat muncul adanya pemilihan Wakil Gubernur yang memunculkan fragmentasi politik dalam keluarga Pakualaman.

berkedudukan setingkat Propinsi. Kedua, mendukung sikap tegas Ngarso Dalam Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Sri Sultan HB X yang telah disampaikan tanggal 7 April 2007 tentang tidak bersedia dicalonkan sebagai Gubernur DIY, karena di DIY tidak dikenal adanya pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah yang dilaksanakan dengan mekanisme “Penguhan / Penetapan”. Ketiga, mendesak kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk segera menyelesaikan Undang-Undang Keistimewaan DIY dengan memperhatikan sungguh-sungguh aspirasi masyarakat DIY dimana dalam Undang-Undang Keistimewaan tersebut memuat bahwa mekanisme demokrasi penentuan Kepala Daerah dan Wakil Kepala DIY adalah melalui “Penetapan/Penguhan”. Keempat, mengukuhkan kepemimpinan DIY yang bersifat tetap, yakni kepemimpinan Dwi Tunggal Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Adipati Paku Alam sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah setingkat Provinsi dengan sebutan setingkat Gubernur. Dan kelima, mendukung sepenuhnya semua sikap dan amanat yang disampaikan oleh Ngarso Dalem SHB X dan Sri Paduka Alam IX dan menyatakan rakyat DIY berdiri di belakang kedua Pemimpin tersebut di atas. Dalam Sidang Rakyat ini, Sultan dan Pakualam diundang kehalaman dewan, di situ mereka berdua ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Tanpa menutup keberadaan aksi berikutnya, agenda Sidang Rakyat yang diselenggarakan pada bulan Oktober ini adalah puncak akumulasi tersumbatnya saluran aspirasi, dimana aspirasi masyarakat DIY yang menginginkan ditetapkannya Sultan dan Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur tidak juga terjawab oleh pemerintah pusat setelah memakan waktu sekian lama. Agenda Sidang Rakyat ini telah dipersiapkan sejak beberapa bulan sebelumnya (Lihat Tabel dibawah ini). Masyarakat yang hadir dalam Sidang Rakyat jilid II ini juga berasal dari berbagai elemen masyarakat DIY. Ada sekitar 40 (empat puluh) lebih elemen masyarakat DIY dari lintas profesi seperti tukang becak, pedagang pasar, tukang andong, dan sebagainya turut hadir secara sukarela.

Ismaya adalah salah satu elemen masyarakat DIY yang bersuara paling lantang mendukung keistimewaan DIY. Dalam Sidang Rakyat ini Ismaya mengklaim turut mengerahkan 15.000 anggotanya. Anggota Ismaya yang hadir

dalam Sidang Rakyat hadir dari berbagai penjuru. Ismaya bergerak ke Gedung DPRD DIY dari beberapa titik. Anggota Ismaya dari Gunungkidul, Bantul, dan Kulonprogo memulai aksi tersebut dari Alun-Alun Utara, sedangkan anggota dari Sleman memulai aksi dari kawasan Raden Ronggo, Monjali, dan Sidoarum. Dalam agenda sidang rakyat itu, masing-masing Kabupaten Kota sepertinya sudah menyiapkan diri jauh-jauh hari sebelumnya. Dimulai dari rapat Apdesi (Asosiasi Perangkat Desa Se-Indonesia), beberapa hari sebelum Idul Fitri 2008, telah dimintakan kesanggupan untuk masing-masing desa mengerahkan paling sedikit 100 orang untuk turut berangkat. Setiap Desa yang hadir dalam Sidang Rakyat sendiri terdiri dari gabungan berbagai komponen masyarakat seperti Pamong, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta tokoh masyarakat dan pemuka agama. Dalam aksi itu, setiap Kepala Desa meninggalkan 2 (dua) orang Pamong yang bertugas mengurus administrasi desa selama Kepala Desa melakukan aksi.

Untuk warga desa Kulon Progo, pada awalnya kehadiran mereka dalam Sidang Rakyat diajak oleh Pamong, sehingga tokoh yang penting dalam aksi itu adalah seorang Pamong yang lebih banyak berhubungan dengan rakyat. Inisiatif pamong untuk mengajak masyarakat turut hadir dalam Sidang Rakyat ini juga atas dasar kesadaran sendiri dan biaya sendiri, tanpa ada pihak luar yang sengaja mendanai. Keberadaan Pamong di DIY banyak dijadikan panutan warga, kebetulan antara Pamong dan kebanyakan masyarakat DIY mempunyai pandangan yang sama bahwa pemimpin DIY yang tepat adalah Sultan, sehingga Pamong tidak banyak kesulitan dalam menggerakkan warganya dalam mendukung sikap Ismaya.

Masing-masing Kabupaten Kota sepertinya sudah siap, khusus untuk Kulonprogo, sudah sangat siap. Warga pada dasarnya manut pamong, apalagi berhubungan dengan Sultan, lebih dari mudah. Perlu dicatat ini swadaya, kita tidak minta dana dari pemerintah kabupaten...<sup>295</sup>

---

<sup>295</sup> Sukarman, Kepala Desa Panjatan, Kecamatan Panjatan. Ketua Bodronoyo. Harian Jogja, 6 Oktober 2006.

**Tabel 7.2**  
**Agenda Sidang Rakyat DIY (Januari 2008)**

<b>Tgl</b>	<b>Kegiatan</b>	<b>Penanggung Jawab</b>
9	Pembentukan Posko Paguyuban	H.Ngaliman
9	Pembentukan Posko Desa	-
9	Pembentukan Posko Pedukuhan	-
9	Pembagian Spanduk Posko dan Pernyataan Sikap Fakta Keistimewaan DIY	-
11	Pembentukan Posko Induk DPRD DIY	-
11	Pembentukan Posko Pemda DIY	-
11	Pembentukan Posko DPRD Bantul	-
11	Pembentukan Posko Pemda Bantul	-
11	Pembentukan Posko DPRD Kulonprogo	-
11	Pembentukan Posko Pemda Kulonprogio	-
11	Pembentukan Posko DPRD Sleman	-
11	Pembentukan Posko Pemda Sleman	-
11	Pembentukan Posko DPRD Gunung Kidul	-
11	Pembentukan Posko Pemda Gunung Kidul	-
11	Pembentukan Posko DPRD Kota	Sutrisno
11	Pembentukan Posko Pemda Kota	Almatsir
27	Pengumpulan Lembar Pernyataan Sikap	H Ngaliman
27	Rapat Persiapan Sidang Rakyat Yogyakarta	Koordinator Umum

Sumber : Sidang Rakyat II DIY

#### **7.1.6 Penyampaian Aspirasi Langsung ke DPR RI**

Bagi Ismaya, pasangan Sultan dan Paku Alam sebagai pemimpin DIY merupakan harga mati. Dalam usaha menolak diadakannya pemilihan untuk menentukan calon Gubernur dan wakil Gubernur, Ismaya juga melakukan unjuk rasa ke Jakarta yang merupakan sebuah kota, dimana segala peraturan perundang-undangan dibuat. Selain dengan upaya datang ke Jakarta, Ismaya juga merencanakan aksi boikot jika pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur tetap dilaksanakan. Pamong desa hingga RT berkomitmen tidak mendukung, termasuk

akan menolak jika kemudian dilibatkan dalam pendataan, dan panitia pemilihan.<sup>296</sup> Bagi Ismaya, sikap demikian tidak berarti menentang sabda Sultan HB X yang telah menegaskan menolak jika dicalonkan kembali menjadi Gubernur. Ismaya hanya meminta Sultan menimbang keputusannya, sebab Ismaya juga merasa punya hak untuk melontarkan apa yang menjadi keinginannya dan itu tidak bisa disalahkan.

Waktu RUU Keistimewaan DIY di DPR RI belum juga dibahas di DPR yang disebabkan usulan RUUK DIY belum dibawa ke DPR RI, langkah Ismaya dengan mendatangi gedung DPR RI sangat tepat, sebab langkah ini menjadi pemicu sehingga anggota DPR RI dan DPD RI yang mewakili masyarakat DIY lebih tegas juga dalam mendukung keistimewaan DIY. Anggota DPR RI asal DIY, H Totok Daryanto misalnya, mengakui bahwa saat itu gagasan menggunakan Hak Inisiatif untuk mengusulkan pembahasan RUUK DIY terus digulirkan.<sup>297</sup> Bahkan Totok menyatakan, siap untuk menjadi inisiator penggunaan Hak Inisiatif itu. Saat itu draft RUUK DIY telah lama belum juga diusulkan oleh Depdagri. Karena itu pembahasan RUUK DIY juga telah lama belum masuk juga ke badan legislatif DPR. Karena saat itu belum ada kepastian kapan RUUK DIY akan dibahas di DPR, maka untuk mempercepat proses pembahasan RUUK DIY itu akan digunakanlah Hak Inisiatif. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Totok Daryanto ”...Maka kita harapkan, anggota DPR asal DIY bisa mendorong fraksinya masing-masing agar mendukung digunakannya Hak Inisiatif untuk mengusulkan pembahasan RUUK DIY ini”<sup>298</sup>

### 7.1.7 Saluran Media Massa

Dalam ruang publik, kelompok pendukung keistimewaan DIY juga sering menyampaikan opini publik mereka melalui surat kabar. Hal ini seperti apa yang dilakukan oleh Ujun Junaedi, ketua kelompok Pager Raharjo yang sering menyampaikan opini publik mereka dalam Harian Jogja. Bukan hanya dirinya,

<sup>296</sup> Paguyuban lurah di Kota Yogyakarta tidak termasuk dalam aksi Ismaya karena mereka pegawai negeri sipil. Namun, dalam pembicaraan informal, mayoritas mendukung langkah Ismaya.

<sup>297</sup> H. Totok Daryanto, Ketua DPP PAN. Lihat KR, Senin 25 Februari 2008

<sup>298</sup> *ibid*

anggota kelompok komunitas pasar tradisional yang ada di paguyuban-paguyuban dalam komunitas pasar juga biasanya diberi kesempatan untuk mengisi kolom-kolom tertentu dalam surat kabar Harian Jogja yang khusus disediakan untuk komunitas pasar.

Dalam kolom surat kabar tersebut, biasanya mereka mungemukakan opini publiknya dengan diwawancarai oleh wartawan media tersebut, selain juga mereka terkadang menulis artikel. Hal ini sebagaimana diakui oleh Ujun Junaedi, Ketua Paguyuban Pedagang Pasar Bringharjo ” ...saya memakai media massa juga untuk perjuangan, dalam media massa ini saya sering sekali mengisi rubrik yang memang disediakan untuk kelompok kami dengan masalah keistimewaan DIY.”<sup>299</sup>

## **7.2 Alasan Mendukung**

Masyarakat DIY yang tergabung dalam berbagai kelompok pendukung keistimewaan DIY, memiliki alasan tersendiri kenapa mereka lebih memilih untuk mendukung keistimewaan DIY. Secara umum, alasan-alasan mereka adalah sebagai berikut.

### **7.2.1 Balas Budi**

Dalam Sidang Rakyat jilid I, adanya dukungan untuk Sri Paduka Pakualam IX untuk menjadi wakil gubernur sangat wajar mengingat ada hubungan patron klien disana, yang terjadi antara Puro Pakualaman dengan masyarakat DIY, terutama masyarakat Kulon Progo. Selama bertahun-tahun masyarakat Kulon Progo menerima banyak bantuan dari Pakualaman. Banyak sekali tanah milik Pakualaman di Kulon Progo yang digunakan untuk kepentingan rakyat tanpa dikenai pungutan atau biaya sama sekali.

Dengan adanya perasaan telah diperlakukan dengan baik oleh Pakualaman, maka masyarakat DIY, terutama warga Kulon Progo, menginginkan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur dengan latar belakang sebuah keharusan sebagai bentuk balas budi. Peristiwa pengukuhan ini telah memperlihatkan bahwa masyarakat DIY memahami DIY sebagai daerah istimewa yang dipimpin

---

<sup>299</sup> Ujun Junaedi, Ketua Paguyuban Pedagang Pasar Bringharjo (Pager Raharjo).

langsung oleh Sri Sultan dan Sri Paku Alam. Dwi tunggal ini merupakan sebuah paket kepemimpinan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi bagi mereka.

Dukungan itu sangat wajar karena selama bertahun-tahun rakyat Kulon Progo menerima banyak berkah dari Pakualaman. Banyak sekali tanah milik Pakualaman di Kulon Progo digunakan untuk kepentingan rakyat tanpa dikenai pungutan atau biaya sepeser pun...<sup>300</sup>

### 7.2.2 Wilayah Berdaulat

Alasan kelompok masyarakat pendukung keistimewaan DIY berdasar atas pertimbangan bahwa melalui Sri Sultan Hamengkubuwono I dan Sri Paduka Paku Alam I, Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang didirikan oleh dinasti Mataram dan negeri Kadipaten Pakualaman, merupakan 2 (dua) wilayah berdaulat yang kemudian menyatakan diri bergabung ke dalam Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, oleh Ir Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta, sebagaimana tersebut pada amanat penguasa kedua negeri pada tanggal 5 September 1945.

Dalam pernyataan bergabungnya kedua Negeri ini, disebutkan status sebagai daerah istimewa yang mendukung berdirinya Republik Indonesia dan berada dibelakang kepemimpinan Presiden Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta. Sementara itu posisi Sultan HB IX dan Pakualam IX ditegaskan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di kedua Wilayah dengan nama Daerah Istimewa Yogyakarta yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Hal ini sebagaimana yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya, tentang perubahan DIY dari pemerintahan swapraja menjadi daerah istimewa.

Elemen masyarakat pendukung keistimewaan DIY berpandangan bahwa inti dari 3 (tiga) sifat istimewa DIY sebagai bagian dari NKRI adalah, pertama, daerah atau wilayah dan batas-batasnya terdiri dari bekas swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman serta wilayah enclave Imogiri, Kotagede, dan Ngawen. Kedua, otonominya adalah hak-hak asal-usul bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgeneenschappen*) dengan *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* yang mempunyai susunan asli setingkat provinsi. Ketiga,

---

<sup>300</sup> Toyo S. Dipo. Bupati Kulon Progo., Haryadi Baskoro, KR Sabtu, 13 September 2008

pemerintahannya bertugas dan berwenang sebagai penyelenggara kesatuan masyarakat hukum adat beserta tradisinya dengan Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam tetap pada kedudukannya di Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman serta melekat (*inherent*) jabatan Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah yang disebut Gubernur / Wakil Gubernur di Provinsi DIY. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat DIY, maka status keistimewaan tersebut adalah final dan yang dibutuhkan untuk pengaturan lebih lanjut dalam bentuk Undang-Undang adalah mekanisme dan penyelenggaraan pemerintahannya, yakni sebagai Daerah Istimewa yang berada dalam bingkai NKRI.

### 7.2.3 Stabilitas Sosial, Politik dan Ekonomi

Berbagai alasan disampaikan oleh masyarakat DIY kenapa mereka mendukung keistimewaan DIY. Selain yang secara umum disebutkan sebelumnya, masih ada satu alasan lain yang dinilai bersifat pribadi masyarakat DIY sendiri, yakni faktor ekonomi yang terkait dengan stabilitas politik.

Bagi masyarakat DIY yang berprofesi sebagai penjual jasa wisata, seperti hotel, travel, penarik becak, penarik dokar, dan sebagainya, hilangnya keistimewaan DIY dikhawatirkan akan mempengaruhi pendapatan mereka, sebab dengan hilangnya keistimewaan DIY, maka wisatawan yang berkunjung ke DIY jumlahnya akan menurun, sehingga akan mempengaruhi kesejahteraan mereka. Logikanya, dibawah kekuasaan Sultan HB yang secara otomatis menjadi Gubernur, maka tidak ada pemilihan umum yang berpotensi menimbulkan konflik horizontal. Tidak ada friksi antar politisi untuk bersaing menjadi gubernur, sehingga stabilitas politik lebih pasti. Selain itu, dalam masyarakat juga dapat tercipta suasana yang tenang, aman dan nyaman, sehingga minat wisatawan untuk berkunjung ke DIY tetap tinggi.

Kondisi ini akan berubah jika Pilkada akan diselenggarakan, munculnya nama-nama bakal calon gubernur dan wakil gubernur DIY dari berbagai kalangan seperti dari kalangan politisi, birokrat, tokoh masyarakat terlebih lagi yang muncul dari kerabat Kraton dikhawatirkan akan memecah belah kerukunan, kebersatuan dan kebersamaan rakyat DIY. Potensi terjadinya konflik horizontal

terbuka lebar jika pemilihan kepala daerah tetap dilaksanakan di DIY, terutama jika ada beberapa calon gubernur yang muncul berasal dari keluarga Kraton.<sup>301</sup> Sebab, suara mereka harus terbagi diantara para calon yang berasal dari Kraton. Fragmentasi kepentingan politik praktis dan persaingan tidak sehat dalam kraton juga akan semakin besar.

Hal ini dapat dipahami, mengingat dalam era globalisasi ini, bangsa Indonesia sedang menghadapi tiga persoalan besar seperti kemiskinan, demokrasi dan desentralisasi. Tuntutan demokratisasi disegala bidang muncul dimana-mana, tapi dalam pelaksanaannya, demokratisasi sendiri malah menjadikan bangsa Indonesia seperti berjalan tanpa arah dan tujuan yang jelas. Demokrasi yang ada saat ini hanya untuk kepentingan kekuasaan semata, bukan untuk kesejahteraan rakyat sehingga sering terjadi kekisruhan dalam pelaksanaan Pilkada di berbagai daerah. Persoalan kebangsaan menjadi rumit karena bertemu dengan demokrasi yang salah arah dan diperparah dengan desentralisasi yang memunculkan raja-raja kecil dan persaingan tidak sehat.<sup>302</sup> Oleh pemimpin yang terpilih lewat mekanisme demokrasi, persoalan kemiskinan juga cenderung direduksi menjadi sebuah proyek, upaya penanggulangannya cenderung menimbulkan persoalan baru seperti pembangunan mal-mal di berbagai daerah yang kerap menimbulkan masalah baru.

Bagi para penarik becak dan penarik andong sebagai alat transportasi citra budaya DIY, pentingnya dipertahankan keistimewaan DIY adalah berawal dari sebuah kekhawatiran jika nanti keistimewaan DIY hilang, dimana *Ngarso Dalem* tidak lagi menjadi Gubernur, kraton tidak menjadi pusat budaya bernilai tinggi, stabilitas politik tidak menentu, maka berakibat pada citra DIY sebagai kota pariwisata yang akan hilang. Jika citra pariwisata hilang, maka para pendatang, terutama para wisatawan yang berkunjung ke Yogyakarta jumlahnya menjadi berkurang. Dengan berkurangnya para pendatang, maka pengguna jasa penarik becak juga semakin berkurang. Hal ini diakui oleh seorang penarik becak, Bapak Sumardi "...kami tidak ingin nanti kalau *Ngarso Dalem* tidak lagi menjadi

---

<sup>301</sup> Jawahir Thontowi, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. *Kedulatan Rakyat*, Jum'at 15 Februari 2008 Hal 1 dan 23.

<sup>302</sup> Hal ini disampaikan pula oleh Prof. Dr. Sunyoto Usman Sosiolog Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Dalam *Kedulatan Rakyat*, Senin 4 Februari 2008. Hal 2

Gubernur, terus orang yang berkunjung ke Yogja jadi sepi.... itu bagaimana, kan mending Ngarso Dalem yang menjadi Gubernurnya.”<sup>303</sup>

Rasa nyaman dibawah kepemimpinan Sultan sebagai Gubernur DIY tidak hanya dirasakan oleh para penarik becak dan andong saja, hampir mayoritas penjual angkringan dan para pengunjung yang makan diangkringan merasakan hal yang sama. Kebanyakan dari mereka merasa nyaman, tenang dengan Sultan menjadi Gubernurnya. Mereka mendukung keistimewaan DIY dengan dalih bahwa dibawah kekuasaan Sultan, kehidupan masyarakat DIY nyaman, aman, dan tenang, tidak ada hingar bingar keributan politik sebagai dampak yang muncul dari diterapkannya sistem demokrasi seperti pada daerah yang lain di Indonesia. Bagi beberapa penjual angkringan, cukup gubernurnya Sultan saja, yang penting adanya hingar bingar demokrasi tidak perlu muncul, sebab yang terpenting bagi mereka adalah berdagang atau fokus kerja cari penghasilan dengan rasa aman dan nyaman.

...saya mendukung keistimewaan DIY, sebab dibawah kekuasaan Sultan, kehidupan masyarakat DIY ayem tentrem, tidak ada keributan politik masalah demokrasi seperti daerah lain. Adanya tuntutan demokrasi daerah lain sebenarnya tidak peduli sekali tentang hal itu karena lebih baik dagang / focus kerja cari uang saja yang lebih jelas...<sup>304</sup>

Bagi masyarakat pendukung keistimewaan DIY yang berprofesi sebagai pedagang pasar, keistimewaan DIY adalah pilihan terbaik yang memang sudah tidak bisa ditawar lagi. Dibawah kepemimpinan Sultan sebagai gubernur, sudah terbukti bahwa DIY nyaman dan aman untuk berdagang. Sebagai raja dan gubernur, Sultan telah dirasakan berhasil mengayomi masyarakat DIY. Langkah dukungan terhadap keistimewaan DIY adalah sebuah kepedulian yang secara otomatis juga sebagai bentuk dari rasa tanggung jawab mereka sebagai warga DIY. Keistimewaan DIY yang menyangkut nilai-nilai budaya Yogyakarta, terwujud dalam bentuk Sultan sebagai seorang raja, telah secara otomatis menjadi gubernur.<sup>305</sup> Raja sebagai gubernur adalah harapan yang mengatur bagaimana

<sup>303</sup> Wawancara dengan Bapak Sumardi, Bendahara 2 Aspabeta dan Sekretaris Pabringan. (Penarik Becak Yogyakarta).

<sup>304</sup> Marsudi Penjual salah satu angkringan di DIY.

<sup>305</sup> Besarnya dukungan rakyat kepada Sultan juga masih dapat dilihat dari terpilihnya GKR

segala sesuatunya serba murah, orang-orang perantau yang ada di DIY ini juga merasa nyaman mengingat kehidupan masyarakat DIY adalah dinamis yang terdiri dari bermacam-macam etnis, agama, dan sebagainya. DIY adalah sebuah acuan provinsi lain sebagai sebuah kota ataupun propinsi yang betul-betul bisa mengharmoniskan kehidupan masyarakatnya yang heterogen.

Bagi para pedagang pasar tradisional, dengan Yogyakarta sebagai daerah istimewa yang menjadi pusat budaya, maka DIY dapat tetap dipertahankan sebagai kota tujuan wisata. Hal ini akan terkait dengan pasar-pasar tradisional, seperti pasar Brongharjo yang bisa saja dijadikan icon sebagai tujuan pariwisata budaya yang ada di DIY, yakni pusat perbelanjaan tradisional. Untuk pedagang yang berjualan di pasar tradisional Brongharjo, banyak dari mereka yang menyatukan diri dalam sebuah organisasi yang bernama Pager Raharjo (Paguyuban Pasar Brongharjo). Paguyuban ini terdiri dari anggota dan pengurus yang berada dalam struktur inti dan kordinator-kordinator setiap los (blok kios). Sebagai sebuah organisasi, mereka sering mengadakan pertemuan dalam pertemuan rutin untuk membahas kondisi internal, dan pertemuan dalam menyikapi setiap permasalahan yang ada di DIY, seperti masalah keistimewaan DIY.

### **7.3 Peran Ruang Publik Dalam Mendukung Keistimewaan DIY**

#### **7.3.1 Ruang Perbincangan Politis**

Salah satu ketentuan dari adanya ruang publik politis yakni Masyarakat sipil (*Civil Society*) adalah subjek yang merupakan aktor dalam ruang publik politis. Mereka terdiri atas perkumpulan, organisasi, dan gerakan-gerakan yang terbentuk secara spontan untuk mengamati, mengontrol, dan menyuarakan dengan keras dalam ruang publik politis dalam keterkaitannya dengan bentuk keistimewaan DIY kedepan yang berasal dari ruang kepentingannya masing-masing. Dalam beberapa aksi civil society seperti yang dilakukan dalam bentuk Sidang Rakyat, masyarakat yang mengikuti aksi mengaku bahwa aksi tersebut

---

Hemas, permaisuri Sri Sultan HB X, sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pada tahun 2004, GKR Hemas mencalonkan diri sebagai anggota Dewan perwakilan Daerah (DPD) dan terpilih dengan perolehan suara sangat besar.<sup>305</sup> Pada pemilu tahun 2009 ini GKR Hemas juga terpilih kembali dengan suara yang signifikan.

dilakukan dengan sukarela, tidak mendapatkan bayaran atau berharap mendapatkan bayaran dari aksi. Mereka tergerak melakukan aksi karena berasal dari kesadaran mereka pribadi sebagai masyarakat DIY. Mereka hanya menuntut bagaimana supaya keistimewaan DIY kedepan tetap dipertahankan, dimana Sultan tetap jadi gubernur, dan Pakualam tetap menjadi wakil gubernur, sebab rejeki mereka banyak bergantung dari bentuk keistimewaan DIY yang khas dari daerah lainnya.

Selain tidak ada yang membayar, mereka juga mengaku bahwa pemikiran mereka tidak ada yang mengintervensi atau mempengaruhi. Sekalipun memang diakui sering melakukan pembicaraan beberapa kasus dengan fihak diluar komunitas mereka, seperti misalnya dengan kelompok mahasiswa, tapi yang dibicarakan bukan masalah keistimewaan DIY, melainkan masalah lain seperti penolakan keberadaan bus jalur yang melewati tempat mereka sehingga mereka susah mendapatkan penumpang, dan sebagainya. Pengakuan yang mereka berikan bahwa aksi yang mereka lakukan tidak ada yang membayar, serta berangkat dari kesadaran, memperlihatkan bahwa apa yang mereka lakukan adalah bebas tekanan.

...kami ikut dukung keistimewaan, dalam Sidang Rakyat itu ya terutama, tidak ada yang membayar. Jangankan dapat bayaran, minum pun beli sendiri. Demo kami sukarela tidak ada yang membayar....Dengan mahasiswa memang sering kami ngobrol, tapi masalah lain....bukan masalah keistimewaan...<sup>306</sup>

Dari uraian yang disampaikan sejauh ini, telah terlihat dengan jelas adanya kelompok penolak dan pendukung keistimewaan DIY. Beberapa anggota dari kelompok pendukung keistimewaan DIY seperti Persatuan Penarik Becak dan Andong, Asosiasi Pedagang Pasar, Pencinta Otomotif DIY, Penggemar Sepeda Ontel DIY, Persatuan Warga Pendatang, dan lain-lain memulai aksi dukungan keistimewaan DIY dari perbincangan sesama anggota komunitas mereka dalam ruang publik seperti Angkringan, Taman Gedung Vredeburg, Malioboro, dan sebagainya. Ruang publik menjadi sebuah ruang dimana awal mula kelompok mereka berasal, atau sebuah ruang dimana mereka seringkali melakukan

---

<sup>306</sup> *ibid*

perbincangan politis terkait keistimewaan DIY sebelum mereka menyampaikan aspirasi mereka, baik dalam bentuk gerakan massa ataupun tulisan di media massa.

Bagi para anggota kelompok penarik becak (Aspabeta), isu tentang keistimewaan DIY telah sering diperbincangkan diantara para anggotanya sebelum mereka mengikuti aksi seperti yang pernah mereka lakukan dalam agenda Sidang Rakyat II. Mereka biasanya melakukan diskursus tentang keistimewaan DIY dalam ruang publik seperti di Angkringan, dan dirumah-rumah para anggotanya secara bergiliran yang seketika menjadi ruang penyingkapan setiap ada pertemuan arisan. Dalam setiap arisan misalnya, setidaknya ada 7 hingga 10 anggota yang hadir. Banyak sedikitnya anggota yang hadir dalam pertemuan tidak tentu. Untuk yang tidak hadir, biasanya mereka menitipkan aspirasinya lewat temannya yang hadir. Jika ada sesuatu kesepakatan yang diperoleh diantara mereka yang hadir, maka yang hadir itu akan menyampaikan hasil kesepakatan dari pertemuan itu kepada mereka yang tidak hadir. Dari hasil diskursus dalam ruang publik itulah diantara mereka mempunyai kesepakatan turut mendukung keistimewaan DIY dengan berbagai mekanisme, salah satu yang mereka lakukan yakni melalui gerakan massa seperti yang pernah mereka lakukan didepan kantor DPRD saat dilangsungkan Sidang Rakyat. Hal ini sebagaimana yang diakui oleh Bapak Sumardi :

Bukan hanya kami bahas keistimewaan itu di tempat arisan, diangkringan juga sering, dari tempat seperti itu terus kami ikut demo mendukung keistimewaan itu. Pernah kami beramai-ramai untuk demo, yang kemarin itu kami demo beramai-ramai mendukung Keistimewaan DIY dengan datang ke kantor DPRD.<sup>307</sup>

### **7.3.2 Media Penyalur Aspirasi**

Selain Aspabeta, salah satu kelompok pendukung keistimewaan DIY yang lain adalah Pager Rahardjo, sebuah kelompok masyarakat yang dimanfaatkan untuk menyalurkan aspirasi dari para pedagang pasar tradisional Bringhardjo, DIY. Pager Raharjo adalah salah satu nama kelompok pendukung keistimewaan

---

<sup>307</sup> Wawancara dengan Bapak Sumardi, Bendahara 2 Aspabeta (Penarik Becak Yogyakarta), Sekretaris Pabringan.

DIY yang namanya diambil dari nama ruang publik dimana mereka sering beraktifitas dan melakukan perbincangan tentang bentuk keistimewaan DIY.

Sebagai kelompok yang menjadi perkumpulan para pedagang pasar, hampir semua anggotanya yang merupakan seorang pedagang memiliki waktu yang sangat terbatas untuk melakukan pertemuan rutin. Sekalipun demikian, bukan berarti pertemuan rutin tidak ada sama sekali, pertemuan rutin atau pertemuan khusus untuk membahas masalah-masalah tertentu tetap dapat dilakukan dengan cara para pedagang yang tidak sempat hadir menitipkan aspirasi mereka kepada para kordinator-koordinator los.<sup>308</sup> Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Ujun Junaedi "Pada dasarnya memang kami adalah mewakili suara dari para pedagang, biarpun di ketahui pedagang waktunya sangat sibuk sekali yah...untuk itu terkadang mereka diwakili oleh kordinator-kordinator los itu.." <sup>309</sup>

Pertemuan rutin diadakan satu bulan sekali pada minggu pertama, sementara itu untuk pertemuan khusus atau seringkali disebut sebagai pertemuan umum diadakan jika sekiranya ada hal-hal yang perlu dibahas khusus seperti pembahasan mengenai keistimewaan DIY itu. Agenda dalam pertemuan rutin yang diadakan satu bulan sekali guna membahas segala sesuatu yang berkaitan dengan administrasi internal, seperti misalnya masalah perkembangan kas keuangan anggota yang ditarik dari iuran anggota untuk mendukung operasional organisasi.

...pertemuan pengurus itu meliputi dari struktur inti dan dari kordinator-kordinator los..kita sering juga ketemu, diluar satu pertemuan rutin yang membahas masalah internal, dalam pertemuan itu kita sering sikapi permasalahan yang ada di Jakarta, khususnya permasalahan keistimewaan itu... <sup>310</sup>

Tempat diadakannya pertemuan yang telah disediakan secara tetap yaitu di aula pasar Bringharjo, dan aula masjid Bringharjo, tetapi terkadang juga dilakukan secara bergiliran setiap bulan dirumah pengurus, dengan cara di agendakan sebelumnya. Dalam satu bulan sekali, pada hari jumat juga ada agenda Jumat bersih yang seringkali menjadi kesempatan pertemuan untuk membicarakan keistimewaan DIY sendiri. Dalam kesempatan itu pula antar sesama sub

<sup>308</sup> Istilah los dalam pasar digunakan untuk menyebut nama blok.

<sup>309</sup> Wawancara dengan Ujun Junaedi, Ketua Pager Raharjo

<sup>310</sup> *ibid*

kelompok paguyuban Pager Raharjo induk dari pasar Bringharjo sendiri seperti dari paguyuban sayur mayur, paguyuban ikan, paguyuban kemasan, dan sebagainya turut berkumpul. Dalam pertemuan sesama sub kelompok Pager Raharjo, masing-masing sub juga menyampaikan gagasannya tentang bentuk keistimewaan DIY kedepan sebaiknya bagaimana. Dari hasil bahasan pertemuan itulah kemudian dijadikan kesepakatan bersama dalam mendukung bentuk keistimewaan DIY. Selain menyalurkan aspirasinya dalam bentuk Sidang Rakyat dan catatan di media massa, untuk masyarakat tertentu, seperti misalnya ketua kelompok paguyuban tertentu sering juga diundang untuk diminta masukannya dalam acara Jumenengan.

...Sering ikut juga tergabung dengan paguyuban-paguyuban yang ada di kota Jogjakarta. saya mewakili dari pasar Jogjakarta meliputi 31 pasar yang ada di kota Jogjakarta yang kurang lebih jumlah dari pedagangnya ada 16 ribu pedagang...<sup>311</sup>

Selain diadakan pertemuan anggota dalam kelompoknya sendiri, antara anggota masing-masing kelompok yang ada di DIY juga seringkali bertemu satu sama lain dalam suatu acara pertemuan bersama. Yang paling sering dilakukan adalah pertemuan antar kelompok dalam satu profesi dan satu kepentingan, seperti misalnya kepentingan yang dilakukan oleh sesama kelompok penjual di pasar tradisional yang mempunyai kepentingan untuk mengangkat pasar tradisional bagaimana caranya kedepan bisa lebih maju, selain membicarakan bagaimana caranya mempertahankan keistimewaan DIY. Dengan kelompok lain profesi, seperti misalnya antar pedagang pasar dan kelompok sepeda ontel, pertemuan juga sering dilakukan yang biasanya terjadi disaat ada momen-momen tertentu seperti dalam sebuah forum peringatan Serangan Umum Satu Maret, Tujuh Belas Agustusan, dan sebagainya.

### 7.3.3 Merubah Sikap Parlemen DIY

Tak kunjung bosan setelah beberapa tahun menyatakan sikap dukungannya terhadap Keistimewaan DIY, gerakan kelompok masyarakat yang mendukung keistimewaan DIY ini minimal dapat bernafas lega ketika aksinya mendapat

---

<sup>311</sup> *ibid*

respon, minimal dari DPRD DIY. Pada tahun 1998, gerakan masyarakat ini berhasil memberikan dukungan kepada anggota DPRD DIY sehingga mayoritas tidak ragu-ragu lagi dalam menetapkan Sultan HB X sebagai gubernur. Pada tahun 2003 pun juga demikian, Sultan HB X terpilih secara aklamasi oleh DPRD DIY, serta Pakualam IX terpilih secara demokratis sebagai wakil gubernur. Sekalipun melalui mekanisme pemilihan, tapi DPRD DIY dianggap telah menjalankan aspirasi masyarakat DIY dengan berhasil memilih kembali Sri Sultan HB X dan Pakualam IX menjadi gubernur dan wakil gubernur DIY untuk masa kerja 2003 – 2008. Tidak hanya itu, aksi yang dilakukan oleh masyarakat DIY dalam "Pisowanan Kawulo Mataram" hingga "Sidang Rakyat" yang seolah-olah selalu dalam posisi mengepung sistem parlemen DIY telah berhasil merubah sikap anggota DPRD Propinsi DIY yang sebelumnya ada yang menolak, tapi menjadi mayoritas bersikap mendukung keistimewaan DIY.

Sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 hingga tahun 2009, DPR RI setidaknya telah mengalami 10 (Sepuluh) kali pergantian anggota yang dipilih melalui Pemilihan Umum, masing-masing tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004 dan 2009.<sup>312</sup> Kondisi yang sama dialami juga oleh DPRD DIY, sebab mekanisme pemilihan DPR RI bersamaan dengan pemilihan anggota DPR Propinsi, yakni melalui pemilihan umum legislative secara serentak di seluruh Indonesia.

Melalui pemilihan umum 1999 dan Pemilu 2004, jumlah fraksi yang berhasil dibentuk di DPRD DIY ada enam fraksi, yakni Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS), serta Fraksi gabungan yang terdiri dari beberapa partai seperti PPP, PBB, PKPB dan Partai Demokrat. PKS yang dalam Pemilu sebelumnya berada dalam Fraksi Gabungan, tapi melalui Pemilu 2004 telah berhasil membentuk Fraksi tersendiri, menggantikan Fraksi ABRI yang ditiadakan.<sup>313</sup>

---

<sup>312</sup> [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)

<sup>313</sup> Komposisi Fraksi seperti itu bertahan hingga tahun 2009, sebab melalui pemilu 2009, komposisi Fraksi yang ada di DPRD DIY baru berubah menjadi lebih dari enam fraksi. Fraksi yang ada di DPRD DIY melalui Pemilu 2009 ini meliputi F-PDIP dengan 11 kursi, Fraksi-

Masa jabatan Sultan HB X sebagai gubernur DIY pertama kali akan habis pada tahun 2003. Ada 3 (tiga) Fraksi seperti Fraksi Golkar, Fraksi PDIP dan Fraksi PKB yang pada tahun 2003 telah terlihat mendukung keistimewaan DIY dengan menetapkan Sri Sultan HB X dan Pakualam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY, Fraksi selebihnya cenderung menolak. Pada masa-masa ini, awalnya Fraksi PKB terlihat canggung untuk mendukung keistimewaan DIY, tetapi pada akhirnya fraksinya secara resmi cenderung bersikap mendukung keistimewaan DIY.<sup>314</sup>

Sikap fraksi PKB tidak jelas akan tetapi sebagian condong mendukung keistimewaan DIY, jadi kalau divoting mungkin hampir menang yang mendukung ke istimewa DIY. Kalau dihitung hampir 2/3 mendukung keistimewaan, dan 1/3 menolak keistimewaan atau mendukung pemilihan...”<sup>315</sup>

Pada tahun 2003, atas adanya desakan masyarakat yang menginginkan ditetapkannya Sultan HB X dan Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur, sementara itu UU No 22 Tahun 1999 yang tengah berlaku tidak membenarkan mekanisme itu, maka sebagai langkah untuk mencari solusi, DPRD Propinsi DIY memberangkatkan enam orang delegasi yang terdiri dari 2 orang Wakil Ketua DPRD, serta empat orang Ketua Fraksi DPRD DIY ke Jakarta untuk mempertanyakan kepastian keistimewaan DIY kepada Mendagri.<sup>316</sup> Dua fraksi lain, yaitu F-PPDIP dan Fraksi Partai Golkar tidak ikut ke Jakarta, sebab dua fraksi ini sependapat dengan aspirasi dan tuntutan masyarakat yang ingin dilakukannya

---

Demokrat (10), Fraksi PAN (8), Fraksi Partai Golkar (7), F-PKS (7), dan FKB (5). Satu fraksi tambahan kemungkinan merupakan fraksi gabungan dari empat partai dengan perolehan kursi terendah yakni Partai Gerindra dengan 3 kursi, PPP (2), dan Partai Hanura serta PKPB masing-masing satu kursi. Bila empat partai bergabung maka dalam DPRD DIY mencapai tujuh fraksi dengan jumlah total 55 (lima puluh lima) kursi. Lihat [www.jawapos.com](http://www.jawapos.com)

<sup>314</sup> Dalam internal PKB terjadi fragmentasi sikap antara yang pro dan kontra keistimewaan. Saat itu PKB dapat resmi bersikap mendukung, sebab sekalipun konstelasi dalam politik internal partainya terjadi dinamika dan fragmentasi sikap antara pro dan kontra, akan tetapi pada akhirnya mayoritas sikap anggota fraksi PKB saat itu lebih cenderung untuk mendukung keistimewaan DIY.

<sup>315</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Dedi Suwandi SH. Anggota DPRD Fraksi Golkar. Ketua Pansus Tindak Lanjut Aspirasi Masyarakat DIY tentang Keistimewaan DIY Tahun 2008 Bertempat dirumahnya pada tanggal 9/03/2009.

<sup>316</sup> Enam orang utusan yang berangkat ke Jakarta itu adalah Totok Daryanto dan Boedi Dewantoro, selaku Wakil Ketua DPRD, didampingi oleh pimpinan empat fraksi, yaitu Herman Abdurrahman (F-PP), KH Chudlori AZ (F-KB), Wawan Gunawan dari Fraksi TNI/ Polri, dan Bachrun Nawawi (F-AN).

penetapan langsung Sultan HB X dan Paku Alam IX sebagai gubernur dan wagub DIY periode 2003–2008.

Kepada Mendagri Hari Sabarno saat itu, delegasi DPRD DIY menyampaikan aspirasi dari masyarakat DIY yang mendesak untuk diadakannya penetapan jabatan gubernur/wagub. Permasalahan yang dihadapi adalah landasan konstitusi sebagai payung hukum untuk penetapan itu. Delegasi saat itu menyampaikan bahwa pada dasarnya mereka tidak mempersoalkan Sultan HB X menjabat kembali sebagai gubernur ataukah tidak. Tetapi, berdasarkan tata tertib pilkada yang tertunda pengesahannya dan aturan lain yang lebih tinggi, yakni UU Nomor 22 tahun 1999, maka prosesnya pun ditentukan harus melalui proses pemilihan.<sup>317</sup> Hari Sabarno sebagai menteri saat itu juga tidak dapat memberikan titik terang yang pasti. Seolah tidak mempunyai kebijakan apa-apa, Hari Sabarno menjawab pertanyaan enam orang utusan dari DPRD DIY dengan jawaban berupa nasehat yang bersifat prosedural saja. Ditemui enam orang utusan DPRD DIY, saat itu Hari Sabarno yang menjadi Mendagri dibawah kepemimpinan Megawati Soekarno Putri, menjawab aspirasi masyarakat DIY dengan meminta DPRD DIY berhati-hati dalam mengambil keputusan terkait proses pemilihan gubernur/wagub DIY. Mendagri saat itu kemudian hanya memberi petunjuk agar DPRD DIY segera mengirim surat kepada Mendagri dengan tembusan kepada Presiden Megawati guna mendapatkan petunjuk pelaksanaan tentang pengisian jabatan gubernur.

Mendapat jawaban yang tidak memuaskan dari Mendagri, DPRD DIY dihadapkan pada masalah besar yang segera harus diputuskannya dengan beberapa pertimbangan. Pertama, periode jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur 1998 – 2003 telah berakhir. Kedua, tidak mungkin jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dikosongkan yang berarti terjadi *vacuum of power*. Ketiga, UU yang berlaku saat itu mengharuskan untuk dilakukannya pilkada. Keempat, aspirasi masyarakat DIY menghendaki Sultan dan Pakualam untuk ditetapkan sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY. Sekalipun dalam setiap fraksi terjadi fragmentasi sikap dalam hal keputusan apa yang akan diambil, akan tetapi secara

---

<sup>317</sup> Saat itu mayoritas anggota DPRD DIY telah sepakat jika ada celah hukum untuk melakukan penetapan gubernur/wagub secara langsung, delegasi DPRD DIY menyatakan bahwa sebenarnya tidak keberatan untuk melakukan penetapan seperti yang diinginkan masyarakat DIY.

resmi 3 (tiga) Fraksi menginginkan diadakannya pemilihan Gubernur mengacu pada UU Nomor 22 Tahun 1999 yang tengah berlaku, masing-masing yaitu Fraksi PAN, Fraksi ABRI, dan Fraksi Gabungan yang terdiri dari PKS, PKPI, serta PPP dll. Melalui perdebatan yang panjang, akhirnya muncul ide cerdas dari beberapa anggota DPRD DIY yang kemudian sepakati oleh mayoritas fraksi, yakni dilakukannya proses pemilihan gubenur dan wakil gubernur yang disiasati dengan hanya ada satu calon gubernur yakni Sultan HB X, dan untuk wakil gubernur dipilih antara Pakualam IX dan adiknya, GPH Angling Kusumo yang kemudian dimenangkan Sri Paduka Pakualam IX dengan selisih satu suara.

Satu tahun berikutnya, pada tahun 2004, dengan diberlakukannya UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah oleh lembaga DPR RI, status keistimewaan Provinsi DIY kembali lebih jelas diakui, hanya saja diisyaratkan akan diatur secara khusus seperti provinsi-provinsi DKI Jakarta, NAD, dan Papua.

Hingga tahun 2009, ketika masa jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY 2003-2008 telah berakhir, UU yang mengatur Keistimewaan DIY belum juga terbentuk. Padahal, UU kekhususan yang mengatur daerah istimewa lainnya seperti UU Nomor 34 tentang DKI Jakarta, UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi DI Aceh, junto UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi DI Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), serta UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua telah selesai. Posisi menjadi lebih rumit ketika ditengah keberadaan ruang publik yang memperbincangkan keberadaan UU keistimewaan ini, pada tanggal 7 April 2007, bersamaan dengan acara perayaan ulang tahunnya yang ke-61, Sultan HB X mengadakan sebuah acara yang bertajuk orasi budaya. Dalam acara ini Sri Sultan HB X menyatakan dengan tegas bahwa dirinya tidak bersedia lagi jika dijadikan sebagai Gubernur DIY untuk periode berikutnya.

Selanjutnya setelah saya pertimbangkan secara mendalam dengan laku spiritual memohon petunjuk-Nya, maka saya harus mengambil ketegasan Sikap Spiritual Kultural yang saya tuangkan dalam sebuah Pernyataan Sejarah, sebagai berikut: Pertama, Dengan tulus ikhlas saya menyatakan tidak bersedia lagi menjabat sebagai Gubernur/Kepala Daerah Provinsi

DIY pada purna masa jabatan tahun 2003-2008 nanti. Kedua, Selanjutnya saya titipkan masyarakat DIY kepada Gubernur/Kepala Daerah Provinsi DIY yang akan datang.<sup>318</sup>

Dalam konstelasi politik penyusunan UU Keistimewaan DIY, Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PDIP adalah partai politik yang cenderung konsisten mendukung keistimewaan DIY di DPRD DIY. Bahkan konsistensi Dewan Pimpinan Daerah (DPD) partai Golkar dalam mendukung keistimewaan DIY bukan hanya terlihat di dalam gedung DPRD DIY saja, tetapi mereka tunjukkan dengan aksi turun jalan bersama dengan berbagai elemen masyarakat lainnya. Dalam Sidang Rakyat yang digelar di depan gedung DPRD DIY, DPD Partai Golkar DIY bahkan turut mengerahkan sekitar 30.000 kadernya.<sup>319</sup> Termasuk diantaranya kader Kosgoro DIY, salah satu sayap organisasi partai Golkar yang turut mendesak pemerintah pusat agar merespons keinginan ditetapkannya Sri Sultan HB X sebagai Gubernur dan Pakualam sebagai Wakil Gubernur dalam bentuk payung hukum Undang-Undang Keistimewaan DIY.<sup>320</sup>

DPD Golkar DIY telah memutuskan untuk mendukung sepenuhnya gerakan masyarakat yang pro penetapan dengan melibatkan potensi kader partai sesuai kapasitasnya sebagai pembawa suara rakyat. Fraksi partai Golkar DIY tidak setuju terhadap adanya keinginan menyelenggarakan pemilihan gubernur (Pilgub) sebab itu merupakan bentuk dari ketidakpahaman para politisi terhadap kenyataan sejarah atas keberadaan UU Nomor 3 tahun 1950, dimana pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur harus melalui penetapan dengan Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.<sup>321</sup>

Fraksi Golkar melihat proses integrasi Kasultanan dan Pakualaman menjadi satu kesatuan merupakan situasi kondisi yang tidak bisa dihindarkan (*condition sine quanon*) dan sebagai pilihan politik terbaik saat itu (*primus enterparest*), hal ini untuk menghindari adanya negara dalam negara (*enclave*) sehingga tujuan

---

<sup>318</sup> Pernyataan bersejarah Sultan HB X, sebagaimana yang dikutip Kompas Yogyakarta 9 April 2007.

<sup>319</sup> Gandung Pardiman, Ketua DPD Golkar DIY. Dalam Sidang Rakyat ini, Gandung menyampaikan ajakan kepada seluruh kadernya untuk mendukung penuh kegiatan ini.

<sup>320</sup> Eddy Saputra Sofyan,SH, Pimpinan Daerah Kolektif Kosgoro DIY dalam Kedaulatan Rakyat, Rabu, 2 Januari 2008 Hal.21.

<sup>321</sup> Heru Wahyukismoyo, Wakil Ketua Fraksi Partai Golkar DPRD Provinsi DIY menilai kinerja DPRD Provinsi DIY. Radar Yogya Sabtu 5 Januari 2008 Hal. 1 & 7

kemerdekaan dalam NKRI dapat tercapai dan segera mendapat pengakuan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Hanya saja dalam perjalanan hukum tata negara dikemudian hari, Kedudukan dan Hak-Hak Kasultanan dan Pakualaman serta status hukum DIY mengalami distorsi dan pengaburan makna, hal ini terbukti sebelum terbitnya UU No 3/1950, DIY hampir dihapuskan status keistimewannya, sehingga Sri Sultan HB IX dan PA VIII terpaksa harus mengeluarkan Amanat 18 Mei 1946. Distorsi selanjutnya dikukuhkan dalam Undang-Undang No 5 tahun 1974 yang semakin mengaburkan status DIY dan hak-hak serta kedudukan Sultan & Adipati yang bertahta sebagai Kepala Daerah sekaligus Kepala Pemerintahan dalam daerah swapraja. Kian diperparah dengan perubahan UUD 1945 yang diamandemen tanpa melalui referendum, UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 yang memaksakan penyeragaman disemua lini sehingga mengancam ruang gerak bagi demokrasi musyawarah mufakat sebagai demokrasi budaya asli bangsa Indonesia.

Dalam pandangan Fraksi partai Golkar DIY, eksistensi DIY kini sedang mengalami persoalan cukup dilematis akibat perubahan konstitusi dasar (amandemen UUD 1945) yang awalnya bertumpu pada demokrasi substansial (musyawarah mufakat) tiba-tiba diubah menjadi demokrasi prosedural (pilihan langsung). Hal ini dianggap telah melanggar sila ke IV Pancasila yang menganut faham Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan dan Perwakilan. Sila ini merupakan landasan berpijak demokrasi dalam negara kita yang menganut faham kolektifisme, atas dasar kekeluargaan dan gotong royong.<sup>322</sup>

Tentang penyelesaian persoalan hukum yang menjadi landasan keistimewaan DIY, Fraksi PDI Perjuangan yang juga konsisten mendukung Keistimewaan DIY mengusulkan agar DPRD DIY meminta kepada Presiden SBY untuk mencabut pasal 136, pada PP No 6 tahun 2005 yang berbunyi “Pemilihan di Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi DIY berlaku ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini sepanjang tidak diatur dalam Undang-undang tersendiri.” Sebab,

---

<sup>322</sup> Tanggapan Fraksi Golongan Karya DPRD Provinsi DIY terhadap penjelasan atas usul pernyataan pendapat enam anggota DPRD Provinsi DIY tentang sikap politik DPRD DIY terhadap aspirasi masyarakat DIY terkait jabatan Gubernur / Kepala Daerah & Wakil Gubernur / Wakil Kepala Daerah DIY, serta penyempurnaan status hukum DIY .

Fraksi PDIP Perjuangan menganggap bahwa pasal itulah yang memaksakan diadakannya pemilihan Gubernur di DIY yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat DIY.<sup>323</sup> Anggota DPRD dari Fraksi PDIP memperjuangkan keistimewaan DIY dengan meminta kepada Presiden SBY untuk menerbitkan Keputusan Presiden yang mengatur pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan mengangkat dan menetapkan Sri Sutan HB X dan Sri Paduka PA IX sambil menunggu Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta ditetapkan. Sikap dukungan Fraksi PDIP terhadap Keistimewaan DIY searah dengan aspirasi dari konstituennya yang kebanyakan berasal dari kelas sosial menengah kebawah DIY yang lebih banyak menginginkan dipertahankannya keistimewaan DIY dengan Sultan dan Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernurnya.

Antara Fraksi Golkar dan PDIP DPRD DIY, sikap dukungan Fraksi PDIP dalam DPRD DIY terhadap keistimewaan DIY terlihat lebih tulus dari pada Fraksi Golkar, pasalnya DPD Partai Golkar yang memback-up secara penuh acara Sidang Rakyat, secara tidak langsung bertujuan mempertahankan Sultan HB X sebagai gubernur DIY yang notabene adalah seorang kader partainya sendiri, disini terlihat langkah DPD Partai Golkar terbalut dengan kepentingan politis partainya sendiri guna mendulang suara Partai Golkar di DIY. Pasalnya, jika kedudukan Gubernur DIY masih dipegang DIY maka suara partai Golkar di DIY masih dapat tetap terjaga. Langkah DPD partai Golkar ini juga dilakukan dengan mengacu pada jejak pendapat di berbagai media massa yang memperlihatkan mayoritas masyarakat DIY yang tidak menghendaki gubernur DIY dipilih melalui pemilihan umum, akan tetapi mayoritas masyarakat DIY mendukung mekanisme penetapan.<sup>324</sup>

---

<sup>323</sup> Disampaikan oleh Ternalem PA, S.IP, Sekretaris Fraksi PDI Perjuangan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi DIY, Rabu 23 April 2008. Pernyataan ini dibantah oleh Mirwan Syamsuddin Syukur SH Wakil Ketua DPD Partai Demokrat DIY yang menganggap desakan FPDIP DPRD DIY agar Presiden SBY mencabut ketentuan pasal 136 PP 6/2005 tentang Pilkada sebagai ungkapan tak berdasar. Apalagi mengkaitkan PP yang diteken SBY yang juga ketua Dewan Pembina Partai Demokrat, sebagai biang masalah yang memaksakan DIY harus menggelar pilgub. Pasalnya, PP itu produk hukum nasional, sebagai produk hukum nasional, keberadaan PP 6/2005 sah dan berlaku di seluruh daerah di tanah air, tidak terkecuali DIY, jadi PP tersebut tidak menunjuk satu daerah saja.

<sup>324</sup> Salah satunya DPD Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) DIY yang melakukan jejak pendapat dari 2.458 responden, hasilnya 97,32% responden memilih Sri Sultan HB X sebagai calon Gubernur DIY, 44,02% responden menginginkan Sri Sultan HB X menjadi Gubernur seumur hidup, 55,94% responden menginginkan Sri Sultan HB X sebagai calon tunggal, dan

Selain DPD Partai Golkar dan PDIP, sikap partai politik lain di DPRD DIY sebelumnya memang cenderung tidak konsisten dan berubah-ubah. Hal ini terjadi selain karena faktor perkembangan pemahaman anggota DPRD DIY tentang sejarah keistimewaan DIY yang berubah, perubahan sikap ini juga sangat dimungkinkan lebih disebabkan oleh karena faktor politis.<sup>325</sup> Dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, pada tahun 2008, sikap partai politik terhadap keistimewaan DIY banyak yang berubah. Bagi partai politik yang pada tahun-tahun sebelumnya menolak keistimewaan DIY, akan tetapi setelah berbagai gerakan *civil society* yang mendukung keistimewaan DIY terjadi -dari mulai pernyataan sikap hingga aksi turun jalan (seperti Sidang Rakyat)- maka hampir semua Fraksi di DPRD DIY berbalik mendukung keistimewaan DIY dengan menetapkan Sri Sultan HB X dan Pakualam IX menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Banyaknya partai politik yang berbalik mendukung keistimewaan DIY juga dengan pertimbangan adanya isu yang beredar menjelang pemilu 2009 yang mengatakan bahwa "Partai atau Caleg yang menjadi pilihan rakyat DIY adalah yang mendukung Keistimewaan DIY".<sup>326</sup>

Pandangan mendukung tapi terkesan ragu-ragu disampaikan oleh Fraksi Kebangkitan Bangsa DPRD DIY, dukungan diberikan dengan alasan bahwa baik kekuasaan legislatif, eksekutif dan penggunaannya secara resmi nama Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan maklumat nomor 18 tahun 1946 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan HB IX.<sup>327</sup> Maklumat ini dikeluarkan setelah disetujui pada Rapat Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) pada tanggal 24 April

---

96,14% responden menghendaki agar status DIY dipertahankan. Lihat dalam Bernas, 8 Agustus 1998. Bisa dibandingkan dengan jeak pendapat Kompas yang dilakukan pada tanggal 8-9 November 2007, setidaknya 367 responden yang berdomisili di Kota Yogya masih memilih Sri Sultan dan Kerabat Kraton sebagai pemimpin untuk DIY. Lihat dalam Kompas, 13 Desember 2007.

<sup>325</sup> Sejak tahun 1998 sebetulnya telah terlihat ada beberapa partai politik yang bersikap menolak bentuk keistimewaan DIY. Terutama PPP yang mencalonkan Alfian Darmawan sebagai calon gubernur DIY melawan Sultan HB X.

<sup>326</sup> Hal ini ternyata tidak terbukti, sebab SBY dan partai Demokrat yang semangat merubah bentuk keistimewaan DIY ternyata malah memperoleh suara yang sangat signifikan dalam Pemilu 2009. Hal ini wajar dipahami mengingat partai politik adalah organisasi kepentingan yang berorientasi kekuasaan, sehingga lebih cenderung bersikap dapat berubah sesuai kepentingan mereka masing-masing dalam meraih dukungan konstituen.

<sup>327</sup> Pandangan Umum Fraksi Kebangkitan Bangsa, DPRD Provinsi DIY terhadap Bahan Acara mengenai Tanggapan Atas Penjelasan Pengusul Tentang Sikap Beberapa Anggota DPRD Provinsi DIY Tahun 2008. Disampaikan pada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DIY, Rabu 23 April 2008.

1946, sebagai jawaban atas kondisi pemerintahan DIY sebelum dikeluarkannya UU yang mengatur Daerah yang bersifat Istimewa sebagaimana pasal 18 UUD 1945. KNID yang dibentuk pada tanggal 29 Oktober 1945 sebelumnya juga sukses menyusun RUU Pokok Pemerintahan Yogyakarta. Rapat KNID berlangsung maraton, lama dan menegangkan. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan konsep antara BP KNID dengan pemerintah daerah yang menghendaki Yogyakarta sebagai daerah istimewa.

Bagi FKB, Setelah terbentuknya DIY dengan UU No 3 Tahun 1950 dinamika hubungan eksekutif dan legislative yang paling menonjol dalam kaitan dengan kedudukan keistimewaan DIY adalah periode pasca UU 5 Tahun 1974, legislatif menghendaki sebutan pemerintah DIY tetap sebagaimana sebelumnya bukan pemerintah propinsi DIY dan sebutan Kepada Daerah / Wakil Kepala Daerah tetap bukan Gubernur / Wakil Gubernur. Sementara itu, eksekutif sendiri “mengamini” pemerintah pusat sebagaimana sebutan yang lazim berlaku sampai sekarang ini. Sikap legislative ini diwujudkan dalam bentuk surat protes kepada Presiden RI dan sampai sekarang tidak kunjung dibalas. Sebagai sebuah lembaga, DPRD sekarang patut meminta jawaban dari Presiden tentang surat tersebut.<sup>328</sup> Orasi budaya pada tahun 2007 ditangkap oleh eksekutif dengan bahasa yang sangat tegas kemudian dituangkan ke dalam redaksi yang lugas pula dalam naskah KUA dan PPA APBD 2008. Karena sedemikian lugasnya maka redaksi itu tidak membutuhkan tafsir bahkan takwil. Berbeda dengan sikap eksekutif, beberapa anggota DPRD pada paripurna Kamis 17 April 2008 mengajukan Pernyataan Pendapat perlunya sikap politik DPRD DIY tentang penyempurnaan status hukum atas eksistensi hukum DIY. FKB dengan ini menyampaikan menyetujui usulan tersebut. Demi masa depan DIY dan mempercepat kesejahteraan masyarakat DIY, FKB berharap eksekutif mempunyai sikap tegas dengan membentuk tim yang melibatkan pihak kraton, puropakualaman, serta elemen masyarakat lainnya.<sup>329</sup>

Perbedaan sikap yang agak jauh terlihat dalam diri Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang sebelumnya lebih cenderung menolak, tapi pada akhirnya mendukung juga bentuk keistimewaan DIY. Berbeda dengan pada tahun 2003, dimana saat itu

---

<sup>328</sup> *ibid*

<sup>329</sup> *ibid*

fraksi PKS lebih condong pada pendapat untuk diadakannya pemilihan langsung, pada tahun 2008 ini fraksi PKS lebih mendukung bentuk keistimewaan DIY, dimana untuk penentuan posisi Gubernur dan Wakil Gubernur ditentukan melalui pengangkatan.<sup>330</sup> Dalam rapat paripurna yang diselenggarakan DPRD DIY pada hari Rabu 23 April 2008, PKS menegaskan bahwa bagi fraksi PKS, status keistimewaan DIY adalah sesuatu yang bersifat final dan harus dipertahankan.

Dalam pandangan Fraksi PKS, Keistimewaan DIY haruslah mengandung nilai dan pemahaman. Pertama, berlandaskan pada historis Yogyakarta, yakni berdasarkan Maklumat Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII pada tanggal 5 September 1945, yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden RI pada tanggal 6 September 1945. Sultan HB IX dan PA VIII menetapkan wilayah, penduduk, dan pemerintahannya menjadi bagian dari wilayah penduduk, dan pemerintahan NKRI sebagai Daerah Istimewa. Kedua, berlandaskan pada semangat NKRI, bahwa keistimewaan DIY diatur dalam kerangka peraturan perundangan yang berlaku. Karena itu UU no 3 tahun 1950 sebagai legitimasi perundangan yang memberikan eksistensi bagi keistimewaan daerah Yogyakarta harus menjadi dasar pertama, tetapi kemudian perlu diikuti peraturan perundangan berikutnya yang sudah disesuaikan dengan kondisi kekinian DIY. Ketiga, Keistimewaan untuk kesejahteraan rakyat Yogyakarta seluruhnya. Untuk dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat DIY, PKS mengusulkan bahwa untuk bidang pendidikan, kebudayaan, dan pariwisata, serta bidang pertanahan yang selama ini memang telah menjadi hak tradisional kraton dan puro pakualaman untuk dijadikan sebagai kewenang-wenangan istimewa bagi DIY. Sebagai bukti istimewa dalam konteks keistimewaan ini adalah bahwa fasilitasi berupa sarana dan prasarana dan kemudian pendanaan dalam bidang-bidang ini diberikan secara cukup berdasarkan suatu peraturan khusus oleh pemerintah pusat kepada DIY.

Keempat, yang penting lagi bagi Fraksi PKS adalah keistimewaan DIY harus dilandasi oleh nilai dan semangat religius. Bagi PKS ini penting sebagai aktualisasi dari gelar Sultan yakni Sayidin Panotogomo Khalifatullah. Gelar ini sungguh sangat dalam maknanya dan sangat panjang untuk diuraikan. Tetapi inti

---

<sup>330</sup> Pandangan Umum Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPRD Provinsi DIY. Dibicarakan oleh Drs. Basuki AR, M.Si

dari makna gelar ini adalah bahwa seorang sultan adalah seorang pengayom rakyat dalam makna imam yaitu pemimpin yang mengarahkan makmumnya (ummatnya, rakyatnya, kawullahnya) menuju kehidupan yang bahagia dan abadi di dunia dan di akhirat.

Kami mengusulkan bahwa apapun masukan masyarakat terkait dengan keistimewaan semuanya harus disampaikan ke pemerintah pusat sebagai yang akan menyusun UUK...kita bukanlah pengambil keputusan karena UUK bukan domain kita, karena itu kita harusnya memosisikan diri hanya sebagai penyalur aspirasi masyarakat saja. Sangat disayangkan bahwa wacana yang hangat dibicarakan masyarakat selama ini hanya berkisar pada masalah penetapan atau pemilihan. Kita seolah kehilangan banyak substansi lain dari keistimewaan yang seharusnya kita diskusikan.

331

Senada dengan PKS, Fraksi PAN dan Fraksi Persatuan Bintang Demokrat yang merupakan Fraksi Gabungan di DPRD Provinsi DIY pada akhirnya juga menerima keistimewaan DIY. Fraksi PAN menentukan sikapnya jika belum juga UU Keistimewaan DIY selesai pada tahun 2008, maka masa jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY periode 2003-2008 pemerintah pusat sebaiknya memberi kesempatan kembali kepada Sultan HB X sebagai Gubernur dan KGPAA Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur untuk satu periode masa jabatan. Hal inilah yang kemudian dipakai SBY dalam kebijakan tentang krisis legalitas Keistimewaan DIY. Hanya saja tidak diperpanjang selama satu periode seperti usul fraksi PAN DPRD DIY, SBY lebih memilih memperpanjang Sultan HB X menjadi gubernur DIY selama tiga tahun.

...jika sampai berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2003-2008 Undang-undang Keistimewaan DIY belum ditetapkan, sebagai masa transisi, Fraksi PAN DIY meminta pemerintah memberi kesempatan kembali kepada Sultan Hamengkubuwono X sebagai Gubernur dan KGPAA Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur untuk satu

---

<sup>331</sup> Pandangan Umum Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPRD Provinsi DIY. Dibicarakan oleh Drs. Basuki AR, M.Si

periode masa jabatan...<sup>332</sup>

Fraksi Persatuan Bintang Demokrat menjadi bersikap mendukung Keistimewaan DIY dengan pertimbangan bahwa keistimewaan Yogyakarta adalah kompleks dari seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tentang posisi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dijabat Sultan dan Paku Alam, Fraksi ini merasa bahwa hal ini adalah bagian dari Keistimewaan DIY yang tidak terpisahkan. Adapun implementasi dari Keistimewaan DIY merupakan pengejawantahan secara integral gelar Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, yang ujung tujuannya adalah kesejahteraan seluruh masyarakat DIY.<sup>333</sup>

**Tabel 7.3**

**Perubahan Sikap Fraksi di DPRD DIY Terhadap Keistimewaan DIY<sup>334</sup>**

Periode	Tahun	Nama Fraksi	Sikap
1999 - 2004	2003	Partai Golkar	Mendukung
		PDIP	Mendukung
		PKB	Mendukung
		PAN	Menolak
		ABRI	Menolak
		Gabungan	Menolak
2004 - 2009	2008	Partai Golkar	Mendukung
		PDIP	Mendukung
		PKB	Mendukung
		PAN	Mendukung
		PKS	Mendukung
		Persatuan Bintang Demokrat	Mendukung

<sup>332</sup> Pandangan Fraksi PAN yang disampaikan oleh Drs. M.Afnan Hadikusumo dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi DIY, Rabu 23 April 2008.

<sup>333</sup> Pendapat ini disampaikan juga oleh Fraksi Persatuan Bintang Demokrat DPRD Provinsi DIY dalam tanggapannya terhadap tindak lanjut aspirasi masyarakat Yogyakarta tentang pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY 2008-2013, serta sikap politik DPRD DIY tentang penyempurnaan status hukum atas eksistensi DIY.

<sup>334</sup> Untuk sikap Fraksi DPRD DIY tahun 1999-2004, sebagaimana disampaikan oleh Dedi Suwadi SH. Untuk tahun 2004-2009, sebagaimana disampaikan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DIY (Rabu 23 April 2008).

Sikap fraksi Persatuan Bintang Demokrat DPRD DIY ini terlihat telah berubah dari sikap sebelumnya. Dalam Fraksi Gabungan ini, PPP merupakan salah satu partai yang terlihat vocal menolak mekanisme penetapan Sri Sultan HB X dan PA IX sebagai Gubernur dan wakil gubernur DIY. PPP adalah kekuatan partai politik yang terus berupaya mendorong dilakukannya demokratisasi dalam sistem pemerintahan DIY, bukan hanya secara substansi, tetapi juga secara prosedural. Sejak tahun 1998, PPP lebih sepatutnya jika Gubernur ditentukan lewat mekanisme pemilihan, sehingga semua warga DIY mempunyai kesempatan yang sama untuk dapat menjadi seorang Gubernur DIY. Sikap PPP, tidak hanya sekedar wacana, tetapi telah dibuktikannya dengan memunculkan Ketua DPW PPP DIY saat itu, Alfian Darmawan, yang memberanikan diri maju menjadi calon gubernur menghadapi Ketua DPD Golkar DIY, Sultan HB X pada tahun 1998.<sup>335</sup>

**Tabel 7.4**  
**Peran Ruang Publik Dalam Mendukung Keistimewaan DIY**

<b>Tahun</b>	<b>Kedudukan</b>	<b>Dasar Hukum</b>	<b>Kondisi Masyarakat</b>	<b>Peran Ruang Publik</b>	<b>Out come</b>
1945–1988	Sultan HB IX dan PA VIII sebagai gubernur dan wagub.	UU 3/1950 dan UU 5/1974	Harmonis	-	Sultan dan Pakualam ditetapkan seumur hidup sebagai Gubernur dan Wagub
1988-1998	PA VIII menjadi Pj.Gubenuur	s.d.a	Sultan HB X dianggap gubernur yang sah	-	Terjadi kekikukan pemerintahan
1998-	Sultan HB X	s.d.a	Muncul wacana demokratisasi	Ruang perbincangan	Terpilihnya Sultan menjadi

<sup>335</sup> Pada tahun 1998, pemilihan gubernur dilakukan di dalam DPRD DIY, hasilnya, Alfian Darmawan memperoleh empat suara, sedangkan HB X mendapatkan 10 suara.

2003	menjadi Gubernur		disemua sektor pemerintahan	dan media penyaluran aspirasi sebelum ikut gerakan massa	Gubernur melawan Alfian Darmawan
2003-2008	Sultan HB X dan PA IX sebagai gubernur dan wagub	UU 22/1999	Terjadi pembangkangan Sipil	s.d.a	Terpilihnya Sultan sebagai Gubernur dan PA IX sebagai Wagub DIY
2004	s.d.a	UU 32/2004	Polarisasi kelompok masyarakat antara pro dan kontra pemilihan	s.d.a	Terdesaknya pemerintah pusat untuk menyelesaikan UU Keistimewaan DIY
2007	Sultan tidak bersedia lagi menjadi gubernur	UUK DIY belum selesai	s.d.a	s.d.a	Sultan tetap menjadi gubernur, tidak berhasil menjadi Capres
2008-2011	Sultan HB X dan PA IX sebagai gubernur dan wagub	s.d.a	Muncul konsep Parardhya yang disepakati pemerintah pusat	s.d.a	Mayoritas Fraksi DPRD DIY akhirnya mendukung Keistimewaan DIY

Catatan : s.d.a (Sama Dengan Atas)