

## BAB VIII

### KESIMPULAN

Setelah mengintegrasikan dirinya kedalam NKRI, keistimewaan Yogyakarta salah satunya terlihat dari ditetapkannya Sultan HB IX dan Paku Alam VIII menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY setiap lima tahun sekali hingga seumur hidup. Setelah Pakualam VIII yang merupakan pejabat gubernur penerus Sultan HB IX meninggal dunia pada tahun 1998, Sultan HB X kemudian ditetapkan sebagai gubernur DIY. Sejak tahun 1998 hingga tahun 2003, bentuk pemerintahan DIY masih cenderung non demokratis. Memasuki tahun 2003, bentuk pemerintahan DIY 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.

Dalam pandangannya tentang substansi keistimewaan DIY, 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, pertanian dan tata ruang. Jika mengacu pada point yang pertama, maka saat diterapkannya UU Nomor 22 tahun 2009 tentang pemerintahan daerah, dimana diatur bahwa cara menentukan gubernur dan wakil gubernur memakai mekanisme pemilihan, selain masa jabatan gubernur yang dibatasi maksimal dua periode, maka status Yogyakarta sebagai daerah istimewa hanya ada dalam tataran istilah, substansinya sendiri telah dinyatakan hilang. Setelah diberlakukannya UU Nomor 32 tahun 2009, harapan untuk menjadikan Sultan dan Pakualam sebagai bentuk dari keistimewaan DIY telah hilang.

Masyarakat DIY yang menginginkan dilakukannya mekanisme penetapan Sultan dan Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur kembali memperoleh harapan setelah kemunculan UU No 32 tahun 2004 sebagai pengganti keberadaan UU No 22 tahun 2009, dimana didalamnya mengakui keberadaan daerah yang

bersifat istimewa, hanya saja mekanismenya diatur secara khusus. Dalam proses pembuatan UU yang secara khusus mengatur tentang Keistimewaan DIY sebagai turunan dari UU No 32 tahun 2004, terlihat telah bersifat deliberatif, sebab UU keistimewaan DIY ini dalam proses yang panjang telah diuji terlebih dahulu dalam diskursus publik dalam ruang publik DIY.

Lamanya proses pembuatan UU keistimewaan DIY 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.

Seiring dengan proses dibuatnya UU keistimewaan DIY, dalam ruang publik DIY muncul opini yang beragam. Keberadaan tantangan diterapkannya demokratisasi prosedural seperti daerah provinsi lain yang mengacu pada UU Nomor 32 Tahun 2003 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. Faktor-faktor penyebab munculnya diskursus keistimewaan dalam ruang publik DIY berawal dari pemerintah pusat, serta kegagalan dari diadakannya konsensus lokal. Selain itu keberadaan Sultan yang tidak jelas bersikap terhadap bentuk keistimewaan DIY kedepan, serta adanya fragmentasi kepentingan dalam kraton juga menjadi faktor penyebabnya.

Kelompok masyarakat yang menolak keistimewaan DIY dalam penelitian ini kebanyakan berasal dari pendatang, dengan kategori sosial pendidikan menengah keatas. Alasan kelompok masyarakat DIY yang menolak keistimewaan adalah anggapan bahwa kebijakan Sultan sebagai gubernur tidak lagi pro rakyat, terjadi ketersumbatan saluran aspirasi, serta terhambatnya penegakan hukum.

Kelompok masyarakat penolak keistimewaan DIY ini tidak begitu terlihat keberadaannya (tertutup). Mereka biasanya menyampaikan opini supaya bentuk keistimewaan DIY berubah hanya kepada teman-teman atau orang-orang yang berada dalam komunitasnya. Cara tertutup yang dilakukan oleh kelompok masyarakat penolak keistimewaan DIY terkait bahwa keberadaan kelompok mereka adalah minoritas, yang berjumlah lebih sedikit dari kelompok masyarakat

yang mendukung. Hal ini juga telah memperlihatkan bahwa berbagai otoritas yang dimiliki HB X telah menimbulkan adanya tekanan yang dialami masyarakat DIY, terutama untuk masyarakat asli DIY. Selain itu adanya otoritas yang dimiliki Sultan menyebabkan munculnya hegemoni, sehingga banyak masyarakat DIY yang menganggap "*pamalih*" (tidak boleh) jika "*ngrasani*" (berbicara kritis) tentang *Ngarso Dalem*. Hal ini pula yang menjadikan keberadaan kelompok masyarakat penolak keistimewaan DIY 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.

Munculnya kelompok penolak Keistimewaan bermula dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Propinsi seringkali lebih menguntungkan pasar, tidak begitu memperhatikan aspirasi masyarakat sipil lagi. Kekuasaan komunikatif dalam masyarakat sipil di DIY yang menolak Keistimewaan DIY 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.

Berbeda dengan kelompok masyarakat penolak keistimewaan DIY yang menyampaikan aspirasinya dengan cara tertutup, kelompok masyarakat yang mendukung keistimewaan DIY justru lebih banyak menyampaikan aspirasinya dengan cara terbuka. Mekanisme yang dipakai adalah hasil kesepakatan mereka sendiri dalam ruang publik, seperti misalnya dengan cara melakukan gerakan massa seperti pernyataan sikap, rembuk kawulo (musyawarah rakyat), sidang rakyat, catatan hasil forum diskusi publik yang dikeluarkan lewat saluran media massa. Kebanyakan kelompok masyarakat pendukung keistimewaan DIY lebih sering menggunakan mekanisme penyampaian aspirasi dengan cara gerakan massa, unjuk kekuatan, dan demonstrasi yang rawan sekali disusupi oleh para demagog. Langkah penyampaian aspirasi seperti gerakan munculnya posko-posko, paguyuban, dan sebagainya untuk kemudian turun ke jalan sangat rawan sekali berpotensi menimbulkan konflik horizontal, maupun vertikal. Dalam penelitian ini keberadaan ruang publik yang merupakan tempat terbuka, dapat

dimasuki oleh siapapun sangat efektif menjadi tempat berlangsungnya diskursus keistimewaan DIY, sehingga sesama masyarakat penolak atau pendukung keistimewaan, atau antara masyarakat penolak dengan pendukung keistimewaan dapat berkomunikasi dengan lebih baik.

Selain beberapa bentuk ruang publik seperti Angkringan, Media massa, Kedai kopi, Taman Benteng Vredeberg, hingga Aula Pasar Bringharjo, beberapa tempat lain juga seringkali terlihat difungsikan sebagai ruang publik politis, seperti misalnya Warung Bubur Kacang Ijo (Burjo), warung lesehan penjual Gudeg, dan sebagainya. Semua ini adalah bentuk dinamika demokratis masyarakat sipil dalam usaha menyampaikan aspirasi kepada pemerintah pusat. Alasan masyarakat yang mendukung keistimewaan DIY yaitu karena sebagai bentuk balas budi, serta ingin dipertahankannya keberadaan stabilitas sosial, politik dan ekonomi sebagai daerah yang dulunya berdaulat. Opini masyarakat DIY yang disampaikan dalam perbincangan ruang publik, menghasilkan kesepakatan yang disampaikan melalui berbagai mekanisme seperti gerakan massa dan tulisan di media masa. Dalam posisi seperti ini, keberadaan ruang publik berperan besar pada adanya perubahan sikap fraksi-fraksi yang ada dalam DPRD DIY, dari sikap fraksi yang awalnya menolak, kemudian fraksi itu berubah sikapnya menjadi mendukung keistimewaan DIY.

### **8.1 Implikasi Teoritis**

Implikasi teoritis yang dapat diperoleh dari penelitian ini yang pertama, pada tahun 1998 Sultan HB X menjadi gubernur DIY dengan hanya memiliki dua otoritas, yakni otoritas tradisional dan otoritas karismatis, hal ini disebabkan tidak adanya regulasi yang jelas mengenai mekanisme pemilihan gubernur DIY, sehingga otoritas legal-rasional tidak dapat dimiliki oleh Sultan HB X. Hal ini berbeda ketika Sultan HB X menjadi gubernur DIY pada tahun 2003 melalui mekanisme yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Pada tahun 2003, Sultan HB X menjadi gubernur dengan memiliki tiga otoritas sekaligus, yakni otoritas tradisional, otoritas karismatis, serta otoritas legal-rasional yang bersumber dari UU No 22 tahun 1999 tersebut. Apa yang terjadi pada Sultan HB X pada tahun 2003 sama juga yang terjadi pada Sri Paduka

Pakualam IX, dimana Pakualam IX terpilih menjadi wakil gubernur DIY dan memiliki tiga otoritas sekaligus.

Kedua, krisis regulasi yang berlangsung lama di DIY telah menyebabkan Sultan HB X juga mengalami krisis otoritas legal-rasional. Hal ini terkait dengan krisis regulasi keistimewaan DIY pasca diberlakukannya UU Nomor 32 tahun 2004, dimana dalam krisis regulasi ini UU keistimewaan DIY yang seyogyanya akan diatur dalam UU tersendiri ternyata tidak kunjung terbentuk. Dalam masa krisis regulasi ini, ketika masa jabatan Sultan HB X sebagai gubernur DIY kembali berakhir pada tahun 2008, dalam diri Sultan HB X juga mengalami krisis otoritas legal-rasional, pasalnya, Sultan HB X kembali menjadi gubernur DIY hingga tahun 2011 hanya melalui Kebijakan sepihak yang dikeluarkan oleh Presiden SBY.

Ketiga, ruang publik menjadi kekuatan penyeimbang dari adanya tuntutan perubahan, sehingga sekalipun berubah, perubahan tersebut tidak akan berbeda jauh dari nilai-nilai dasarnya. Hal ini terkait dengan adanya kelompok penolak keistimewaan DIY yang menginginkan bentuk pemerintahan DIY kedepan harus berubah melalui Undang-Undang Keistimewaan DIY yang akan dibentuk. Adanya kelompok penolak keistimewaan ini secara tidak langsung merupakan sebuah ancaman yang menuntut dilakukannya perubahan sosial pemerintahan di DIY. Dalam konteks ini, keberadaan ruang publik yang mendukung keistimewaan DIY terlihat sebagai kekuatan penyeimbang, sehingga sekalipun sistem pemerintahan DIY harus berubah, maka perubahan sosial pemerintahan yang akan terjadi di DIY tidak mengarah kepada penghancuran sistem lama yang telah ada. Dengan adanya ruang publik yang mendukung keistimewaan DIY, perubahan sosial pemerintahan yang akan terjadi masih berlandaskan pada nilai-nilai tradisional yang telah lama melekat dalam masyarakat DIY. Melalui ruang publik ini, dalam kelompok masyarakat pendukung keistimewaan DIY sendiri seakan menemukan konsensus untuk bergerak bersama-sama dalam mendukung keistimewaan DIY baik melalui gerakan masa maupun melalui penyampaian opini melalui media masa.

Keempat, keberadaan kelompok masyarakat DIY baik yang menolak ataupun yang mendukung keistimewaan dalam krisis regulasi keistimewaan di

DIY ini menunjukkan bahwa ruang publik itu bisa tercipta dalam kondisi masyarakat yang memiliki budaya politik tradisional, dimana nilai-nilai tradisional dan karismatis sangat kuat keberadaannya disana, hanya saja, mekanisme penyaluran aspirasinya saja yang berbeda-beda. Bagi kelompok yang mendukung penguasa yang memiliki otoritas tradisional dan otoritas karismatis, mereka berani menyampaikan aspirasinya melalui mekanisme penyampaian aspirasi secara terbuka. Sebaliknya bagi kelompok masyarakat yang memiliki opini menentang atau bersikap kritis terhadap penguasa yang memiliki otoritas tradisional dan otoritas karismatis, maka mereka cenderung memilih mekanisme penyampaian aspirasinya dengan cara tertutup. Kelompok masyarakat DIY yang menolak bentuk keistimewaan DIY dalam hal ini menentang budaya atau sistem politik yang bersifat tradisional, dimana dalam sistem politik tradisional, Sri Sultan HB X sebagai seorang raja juga bisa ditetapkan secara langsung menjadi seorang gubernur sebagaimana Sultan HB IX, ayahnya dulu.

Kelima, tahapan perkembangan hukum yang berlaku dalam masyarakat yang memiliki latar belakang kerajaan atau kaisaran adalah sama. Hal ini terkait dengan konteks perkembangan hukum yang disampaikan Weber dalam tulisannya tentang Konfusiisme dan Taoisme, yang merupakan hasil dari penelitiannya dalam masyarakat bekas kekaisaran di Tiongkok. Weber melihat bahwa masyarakat selalu akan berkembang dari kharismatik tradisional menuju profesional. Yang dimaksud dalam konteks ini, Weber melihat perkembangan hukum diawali dari mulai pewahyuan ala kharismatik yang merupakan penciptaan hukum dari ketiadaan hukum sama sekali, dengan ditandai oleh mode yang bersifat karismatik. Setelah itu, masuk kedalam tahapan penciptaan hukum secara empiris, dimana dalam pengadaan hukum secara empiris ini tercipta melalui proses teknis yang merupakan kreatifitas manusia yang ditandai dengan metodenya yang bersifat empiris. Berikutnya, tahapan imposition atau pembebanan hukum oleh kekuatan-kekuatan sekuler. Selanjutnya, berkembang kepada tahapan profesional, dimana dalam tahapan ini hukum dibuat oleh orang-orang yang benar-benar mempunyai kemampuan didalamnya karna mendapatkan pendidikan formal dari metode ilmiah dan logis formal.

Tahapan perkembangan hukum yang di sampaikan Weber tersebut terlihat

terjadi juga di DIY. Sebelum berintegrasi kedalam NKRI, perkembangan hukum di Ngayogyakarta Hadiningrat diawali dari mulai pewahyuan ala kharismatik sebagaimana terlihat dari gelar "Kalifatullah", "Sayidin", "Panotogomo" yang melekat dalam diri Sultan Hamengkubuwono. Berikutnya, penciptaan hukum secara empiris, dimana hal ini terjadi saat Sultan HB IX melakukan perubahan sosial pemerintahan, serta saat Ngayogyakarta Hadiningrat bergabung dalam NKRI dengan dilandaskan pada UU Nomor 3 tahun 1950. Selanjutnya, tahapan imposition atau pembebanan hukum oleh kekuatan-kekuatan sekuler, di DIY hal ini terjadi seiring dengan adanya arus gelombang demokratisasi tatanan negara-negara didunia dan arus demokratisasi baik nasional maupun lokal pada peristiwa reformasi tahun 1998. Pada tahapan terakhir, tahapan perkembangan hukum secara profesional, dimana dalam tahapan ini hukum yang mengatur keistimewaan DIY seharusnya dibuat oleh orang-orang yang benar-benar mempunyai kemampuan didalamnya yang telah mendapatkan pendidikan formal dari metode ilmiah dan logis formal. Keberadaan aspirasi masyarakat DIY yang ada dalam ruang publik DIY dalam tahapan ini sudah seharusnya memang diperhatikan.

Keenam, dari penelitian ini terlihat bahwa ruang publik yang merupakan ciri dari bentuk pemerintahan demokratis, ternyata juga dapat tercipta dalam sistem pemerintahan yang berbentuk monarki (non demokratis). Hal ini memperkuat bahwa ruang publik itu benar-benar ada, bukan konsep yang utopis. Dalam penelitian ini, ada tiga konsep demokrasi yang digunakan seperti demokrasi deliberatif menurut Habermas, Demokrasi menurut Dahl, serta demokrasi minimalis menurut Huntington. Demokrasi yang dipaparkan di antara ketiganya berangkat dari sudut pandang yang berbeda. Dengan konsep deliberatif demokrasi, Habermas lebih cenderung memaknai demokrasi secara substantif, sebuah proses bagaimana mendapatkan legitimitas melalui diskursifitas. Sementara itu, demokrasi menurut Dahl dan Huntington lebih cenderung kedalam pemaknaan demokrasi secara prosedural. Ketiga konsep demokrasi tersebut dipakai dalam penelitian ini karena masing-masing dari ketiganya saling menutupi kekurangan satu sama lain. Ada beberapa hal yang luput dari perhatian Habermas dalam konsepnya tentang demokrasi deliberatif, seperti misalnya adanya sirkulasi elit yang memerintah atau berkuasa yang kurang jeli dilihat olehnya. Dengan

memasukan konsep demokrasi Dahl dan Huntington, perhatian demokrasi yang luput dari pengamatan Habermas dapat ditutupi. Keunggulan yang dimiliki dari konsep demokrasi minimalisnya Huntington terletak pada kecermatan dia dalam usaha membedakan apakah suatu bentuk pemerintahan dapat disebut demokrasi ataukah tidak. Konsep demokrasi minimalis Huntington yang kemudian dipakai dalam penelitian ini sangat membantu untuk melihat apakah pemerintahan DIY pada tahun 1998 hingga tahun 2009 berbentuk demokratis ataukah tidak.

### 5.1 Implikasi Praksis

Implikasi praksis yang didapat dari penelitian ini yaitu bahwa dalam fase perubahan bentuk sistem pemerintahan dari monarki ke demokratis, keberadaan ruang publik sangat berperan besar dalam menjalankan fungsinya sebagai penyalur aspirasi antar kepentingan. Dengan mengacu pada proposisi etika diskursus dalam ruang publik, maka konflik antar kepentingan yang berwujud pada tindakan anarkis dan tindak kekerasan fisik lain dapat dihindari.

Dalam ruang publik, jika parlemen (DPRD dan DPR RI) yang memiliki pengaruh dalam usaha pengesahan Undang-Undang Keistimewaan DIY peka terhadap aspirasi masyarakat, kondisi seperti ini akan membantu proses deliberasi dalam pembuatan Undang-Undang keistimewaan DIY. Tetapi, jika parlemen sebagai lembaga legislatif tidak aspiratif, maka hal ini akan membuat terjadinya sumbatan-sumbatan aspirasi yang muncul dalam ruang publik.

Adanya saluran aspirasi masyarakat DIY yang tersumbat, memperlihatkan bahwa keberadaan parlemen dengan masyarakat sipil di DIY masih "berjarak". Keadaan ini juga menunjukkan bahwa sekat-sekat pemisah antara sistem dan masyarakat juga sangat tinggi, sehingga saluran aspirasi tersumbat. Al hasil, telah dicontohkan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang diberlakukan menuai pembangkangan sipil oleh masyarakat DIY, sebab, masyarakat DIY merasa diberlakukannya UU tersebut tidak adil. Dalam pemberlakuan UU Nomor 22 tahun 1999, untungnya muncul ruang publik yang berperan dalam mendukung keistimewaan DIY, sehingga keberadaan DIY sebagai daerah istimewa masih bisa dipertahankan. Dimulai dari ruang publik, masyarakat DIY melakukan



perbincangan hingga kemudian melakukan gerakan masa untuk menuntut ditetapkannya Sultan HB X dan Pakualam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur. Bisa dibayangkan jika tidak ada ruang publik, maka keistimewaan DIY kemungkinan besar sekarang ini telah hilang.

Parlemen merupakan lembaga perwakilan rakyat yang idealnya dapat berperan sebagai ruang publik representative/perwakilan yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Terkait parlemen, pada hakikatnya, mereka adalah orang biasa (civil society) yang kemudian masuk kedalam lingkaran sistem sebagai wakil rakyat. Sebab, orang yang menjadi anggota parlemen telah dipilih oleh konstituen mereka di DIY untuk menjadi wakil mereka di dalam parlemen. Setiap orang yang menjadi anggota parlemen sebenarnya terlihat bahwa dalam dirinya telah terlekat status kepublikan yang diperoleh dari para konstituen yang telah memilihnya itu. Sayangnya, banyak anggota parlemen ketika setelah terpilih menjadi wakil konstituen kemudian dianggap oleh konstituenya sendiri kurang mendengarkan aspirasi mereka. Banyak arus aspirasi yang dialirkan oleh konstituen terhadap wakilnya mengalami ketersumbatan, dalam posisi seperti ini, parlemen yang sejatinya menjadi tempat berkumpulnya para wakil konstituen tidak lagi dianggap mencerminkan kedaulatan rakyat. Dalam kondisi dimana kepercayaan konstituen terhadap anggota parlemennya rendah, maka tidak dapat disalahkan ketika akhirnya banyak kelompok dari masyarakat sipil di DIY yang mendukung keistimewaan DIY menyampaikan aspirasi mereka melalui gerakan massa di depan gedung DPRD propinsi DIY.<sup>336</sup> Karena anggota legislatif tidak lagi dianggap murni menjadi wakil rakyat dan tidak lagi mencerminkan kedaulatan rakyat, maka benar jika dikatakan subjek kedaulatan rakyat dalam masyarakat majemuk kini telah meluas, tidak hanya bisa dibatasi pada elit yang menjadi aktor-aktor parlementer sebagai wakil rakyat.

Sejak 1998, adanya pro dan kontra tentang keistimewaan DIY dalam ruang publik, terutama dalam ketentuan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, seolah merupakan pengulangan "ritual" setiap lima tahunan. Inti

---

<sup>336</sup> Hal inilah yang menjadikan kepercayaan rakyat DIY dalam hal aspirasi kepada para wakil yang mereka pilih menjadi rendah. Akhirnya, terjadi 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.

perdebatannya masih sama, yaitu keinginan salah satu pihak untuk melakukan demokratisasi yang ditentang pihak lain yang ingin mempertahankan keistimewaan. Dalam krisis regulasi keistimewaan DIY, muncul kelompok-kelompok penolak keistimewaan DIY yang menginginkan diterapkannya demokrasi prosedural.

Sementara itu, salah satu opini kelompok masyarakat pendukung keistimewaan DIY sepertinya tuntutan dipakainya konsep jalan tengah, dimana keistimewaan DIY tetap dipertahankan dalam bingkai demokrasi, atau demokrasi dalam bingkai keistimewaan. Hal ini mengingatkan kita pada bentuk sistem politik yang dibangun pada era Orde Baru dibawah kekuasaan Soeharto, dimana saat itu beberapa lembaga atau perangkat demokrasi telah ada, penyelenggaraan pemilu juga rutin setiap lima tahun sekali diadakan. Hanya saja, untuk jabatan Presiden tetap dipegang Soeharto sebelum akhirnya dipaksa mundur oleh rakyat Indonesia dan tekanan internasional. Beda antara Soeharto dan Sultan, jika Sultan menjadi raja sekaligus gubernur berdasarkan otoritas tradisional dan otoritas karismatik yang dimiliki dirinya, tetapi Soeharto sebaliknya, lama menjadi sebagai Presiden RI melalui tindakan politiknya. Bagi masyarakat pendukung keistimewaan DIY, adanya sirkulasi elit yang mengisi jabatan publik hanya merupakan satu dari sejumlah agenda dan indikator demokrasi, oleh karena itu, semua pihak harus bisa menerima pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur oleh Sultan dan Pakualam, tidak melalui mekanisme demokrasi prosedural. Upaya demokratisasi bisa dilakukan pada aspek lain secara substantif yang cakupannya lebih luas, seperti misalnya pada sisi akuntabilitas publik, ketersediaan hak dasar (kebebasan menyatakan pendapat, hak berserikat dan berkumpul, dan kebebasan pers), serta trust (sikap saling percaya) dalam masyarakat baik secara vertical dengan penguasa maupun secara horizontal dengan sesama masyarakat.

Dalam posisi demikian, artinya antara dipakainya demokrasi prosedural atau mempertahankan keistimewaan adalah sebuah pilihan. Pilihan pada demokratisasi dengan sendirinya menolak keistimewaan. Sebaliknya, pilihan pada keistimewaan dengan sendirinya menafikan demokrasi secara prosedural. Dalam hal ini dapat terlihat bahwa ketika terdapat keistimewaan di DIY, maka tidak ada kesetaraan,

sebab keberadaan otoritas yang dimiliki oleh Sultan menyebabkan adanya hegemoni terhadap masyarakat disana. Tidak hanya itu, dalam format keistimewaan yang menetapkan secara otomatis Sultan dan Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur, maka kesetaraan peluang yang sama setiap masyarakat untuk dapat menjadi gubernur dan wakil gubernur juga tidak ada. Bila mana tidak ada kesetaraan, maka demokrasi prosedural juga sangat susah untuk dapat diterapkan disana.

## 5.2 Rekomendasi Kebijakan

Penelitian ini akan lebih baik jika dikembangkan lagi, terutama dalam tujuannya untuk lebih mematangkan keberadaan ruang publik baik secara konsep maupun implementatif, sehingga dapat bermanfaat untuk menyelesaikan berbagai benturan kepentingan, atau masalah yang niscaya ada dalam masyarakat kita. Ada beberapa rekomendasi kebijakan yang diperoleh dari hasil penelitian ini seperti :

1. Proses pembuatan UU Keistimewaan DIY harus memperhatikan opini yang muncul dalam ruang publik DIY.

Untuk dapat mewujudkan keadaan ini, para *decision maker* (pembuat kebijakan) perlu mengkaji terlebih dahulu keberadaan opini publik terkait yang muncul dalam ruang publik pada daerah yang akan dibuat regulasinya. Proses pembuatan UU keistimewaan DIY yang merupakan produk kebijakan publik, harus tetap mengindahkan keberadaan aspirasi masyarakat, sekecil apapun aspirasi itu. Hal ini terkait dengan fakta penolakan masyarakat DIY yang pernah terjadi saat pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Keberadaan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Sistem Pemerintahan Daerah yang menuai reaksi keras dari masyarakat DIY adalah sebuah contoh kasus bahwa proses pembuatan Undang-Undang tersebut tidak melalui mekanisme pembuatan kebijakan publik yang benar. Sebab, ada upaya pemaksaan penyeragaman bentuk pemerintahan daerah sekalipun hal itu harus mengingkari keberadaan nilai-nilai kearifan lokal Yogyakarta yang sejatinya propinsi tersebut merupakan daerah istimewa yang harus diatur secara khusus.

## 2. Utamakan Rasa Keadilan Untuk Masyarakat Asli Setempat

Setelah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tidak berlaku lagi dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menentukan bahwa Undang-Undang tentang keistimewaan DIY akan dibuat menyusul dan diatur secara khusus. Adanya rentang waktu yang tersisa untuk menyelesaikan UU kesitimewaan DIY ini memunculkan proses deliberasi demokrasi baik dalam masyarakat DIY maupun dalam parlemen.

Dalam keadaan seperti ini, pemerintah pusat, terutama DPR RI harus bisa memanfaatkan dengan benar untuk memperhatikan setiap aspirasi yang muncul dalam ruang publik, terutama masalah prinsip keadilan bagi masyarakat asli setempat. Dalam deliberasi demokrasi di DIY, muncul banyak sekali kepentingan, baik yang datang dari masyarakat setempat ataupun yang muncul dari masyarakat pendatang. Jika dalam posisi harus mengakomodir semua kepentingan tetapi tidak memungkinkan untuk melakukan hal itu, maka yang sebaiknya diutamakan adalah mengutamakan kepentingan masyarakat setempat sebagai kelompok masyarakat yang akan menanggung dampak pertama kali dari diterapkannya kebijakan itu.

Andai saja kelompok pendatang menolak kebijakan yang diterapkan dalam DIY, maka kelompok tersebut bisa saja meninggalkan DIY, akan tetapi sebaliknya, jika masyarakat asli setempat yang menolak, maka kemungkinan yang terjadi adalah pembangkangan sipil dan kekacauan sosial. Hal ini penting mengingat jika sistem (eksekutif, DPRD DIY, dan DPR RI) tidak memperhatikan kepentingan yang muncul dalam deliberasi demokrasi di DIY, maka besar kemungkinan akan terjadi keterasingan antara produk hukum dengan kepentingan masyarakat asli DIY. Pada kondisi seperti ini, masyarakat DIY bisa saja kemudian mengorganisasi diri untuk tidak patuh pada Undang-Undang hingga melakukan *civil disobedience* (pembangkangan sipil).

Keadaan ini terkait dengan intuisi dan *sense of justice* (rasa keadilan masyarakat) dari masyarakat DIY. Rasionalitas komunikatif masyarakat DIY dengan sendirinya membimbing mereka sendiri untuk sampai pada sebuah momentum di mana mereka tidak tahan lagi dengan undang-undang yang bertentangan dengan hati nuraninya, sehingga mereka akan mogok dengan keberadaan UU tersebut. Pada dasarnya gerakan itu bukanlah gerakan kekerasan,

melainkan gerakan untuk menolak keberadaan UU yang menurut mereka dirasakan tidak adil.

3. Proses pembuatan UU Keistimewaan DIY harus mengacu pada nilai-nilai tradisi yang ada dalam masyarakat lokal.

Dalam konteks ini, proses pembuatan hukum secara profesional juga patut mempertimbangkan keberadaan nilai-nilai tradisional dengan hukum profesional yang dibuat oleh orang yang memiliki pendidikan formal dengan menggunakan metode ilmiah dan logis formal. Rekomendasi ini terkait dengan makna hukum itu sendiri yang merupakan sebuah konsensus bersama yang didapat dari pihak-pihak yang akan terkena dampak dari hukum itu sendiri ketika dijalankan.

Hal ini penting mengingat di tengah-tengah era modernitas sekarang ini, masih ditemukan fakta masih banyaknya masyarakat tradisional DIY yang kurang suka menyesuaikan hukum yang mengikatnya oleh hukum formal yang diciptakan negara. Jika tidak diperhatikan, hal ini akan memunculkan adanya ”jarak” antara kualitas hukum dengan kualitas masyarakat tradisional DIY yang menjunjung tinggi nilai-nilai tradisional lokal Yogyakarta. Keberadaan ”jarak” tersebut akan menyebabkan adanya masyarakat yang tak bisa mencerna hukum yang dibuat secara profesional, sehingga terjadi pemboikotan secara tidak langsung.

4. Lihat Permasalahan Lain Terkait Keistimewaan DIY secara Komprehensif

Untuk dapat menghasilkan kebijakan yang diterima dan merasa dimiliki oleh masyarakat DIY, selain UU keistimewaan DIY kedepan harus mengakomodir semua aspirasi yang ada dalam masyarakat, UU keistimewaan DIY kedepan juga harus mampu menjadi sebuah solusi dari berbagai masalah yang muncul yang disebabkan oleh karena belum adanya regulasi tentang keistimewaan DIY yang jelas. Untuk dapat menuju kesana, perlu melihat segenap permasalahan lain yang muncul terkait keistimewaan DIY secara komprehensif. Selain masalah politik dan pemerintahan yang terkait bagaimana mekanisme untuk memilih orang yang akan menjadi gubernur dan wakil gubernur DIY, permasalahan lain yang muncul terkait keistimewaan DIY juga banyak seperti misalnya tentang masalah pertanahan, budaya, serta tata ruang yang hingga

sekarang belum jelas pengaturannya.

Khusus untuk pertanahan, masalah pertanahan yang secara tegas diatur setelah UUPA dan diberlakukan pada tahun 1985, tapi kemudian kembali lagi ke cara pengaturan sebelumnya setelah diberlakukan, semua itu sekarang malah menjadi persoalan. Banyak pertanyaan yang muncul seperti misalnya kraton itu badan hukum atau bukan? Kalau bukan berarti tanah kraton itu terus disertifikasinya atas nama siapa?

Pertanyaan seperti ini wajar kemudian muncul mengingat pada tahun 1998 hingga tahun 2009, sebagai tempat yang dulunya menjadi pusat politik, pemerintahan serta tempat pengambilan kebijakan publik, hingga kini kraton dijadikan istilah untuk menyebut sebuah nama sebuah institusi yang berkuasa di Yogyakarta, tempat Ngarso Dalem bertahta. Sayangnya institusi kraton seperti apa yang ada dalam format keistimewaan DIY hingga sekarang ini, secara legal belum jelas.

Pada tanggal 17 Agustus 1945, NKRI resmi berdiri, dengan telah menyatakan diri bahwa Ngayogyakarta Hadiningrat telah terintegrasi kedalam NKRI, maka sejak tanggal itu keberadaan Ngayogyakarta Hadiningrat bukanlah sebagai sebuah negara yang merdeka lagi, oleh karena itu, posisi kraton dalam DIY memerlukan payung hukum yang menjadi landasan bagi keberadaannya seiring dengan keistimewaan yang melekat pada DIY. Hal ini penting mengingat kedudukan kraton dari dulu belum pernah diatur apakah kraton merupakan sebuah badan hukum atau bukan, sehingga kelembagaan kraton ini belum jelas dasar hukumnya setelah menjadi daerah istimewa.

Seiring dengan tengah dibuatnya UU Keistimewaan DIY, kraton juga telah sewajarnya dikaji konsep regulasinya sebagai payung hukum yang akan menentukan posisi 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. Karena 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 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.

Karena tidak adanya regulasi yang jelas, banyak masalah-masalah tentang pertanahan di DIY yang lama tidak 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.

Keberadaan payung hukum untuk kraton sangatlah penting, sebab sebagai Daerah Istimewa, kraton sebagai sebuah institusi yang satu, berfungsi sebagai pusat budaya, pemilik asset 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.

Dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, tanah milik kraton dan pakualaman belum diatur walaupun secara nyata memang telah di akui oleh pemerintah. Status tanah kraton dan pakualaman kini sudah saatnya diatur secara jelas dalam UU Keistimewaan DIY, bila perlu dimasukkan secara khusus dalam hukum pertanahan nasional.