



Universitas Gadjah Mada

MONOGRAPH *on*
Politics & Government

1

Vol.2, No.1

2008

KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

Naskah Akademik
dan Rancangan Undang-undang
Keistimewaan Yogyakarta

Cornelis Lay | Pratikno | AAGN Ari Dwipayana
Purwo Santoso | Haryanto | Wawan Mas'udi
Bambang Purwoko | Josef Riwu Kaho |
I Ketut Putra Erawan | Marcus Priyo Gunanto
Andi Sandi ATTL



PLOD
PROGRAM S2 POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA

Penanggung Jawab: Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM & Ketua Pengelola Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM

Pemimpin Redaksi: Dr. Pratikno, M.Soc.Sc

Redaktur Pelaksana: AAGN Ari Dwipayana, SIP, M.Si, Miftah Adhi Ikhsanto, SIP, MA

Redaktur: Purwo Santoso, MA, PhD, Drs. Cornelis Lay, MA, Drs. Bambang Purwoko, MA

Editor Naskah: Utan Parlindungan, SIP

Alamat Redaksi : Jl Socio Yusticia 2 Bulaksumur Yogyakarta 55281

Telp +62 274 552212, 563362; Fax +62 274 563212

www.s2plod.ugm.ac.id & www.jip.ugm.ac.id

Diterbitkan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dalam rangka ekspose tema-tema riset untuk didiskusikan lebih lanjut

Monograph on
Politics &
Government

KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA
Naskah Akademik dan
Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta

MONOGRAPH *on*
Politics & Government
Vol. 2, No. 1. 2008
Diterbitkan pertama kali Maret 2007

ABSTRACT

Yogyakarta Province of Indonesia has been recognized as a special province with the automaticization of Sultan Hamengku Buwono IX as the governor and Pakualam VIII as the vice governor. Following the passed of the two, the automaticization of following Sultan as the governor was questioned due to the absence of the legal basis of that. While waiting for the stipulation of new law of Special Province of Yogyakarta, gubernorial recruitment of this province in 1999 and 2003 were conducted based on regular local government law.

The law on Special Province of Yogyakarta which was expected to be stipulated soon after the political chaos surrounding gubernorial election in 1999 has, in fact, not been proceeded yet. Although several law drafts have been proposed by the governor, the Provincial Assembly, academicians and NGOs to the national government and national parliament, there has been no legislation processes at the national parliament. In the mean time debates on what the substance of special autonomy of the region have been fragmenting social cleavages in Yogyakarta which are usually identified as between rural and urban, pro-monarchy and pro-democracy, and local interests and national interests.

This monograph is a product of serial activities involving various stakeholders discussing the policy document and law draft on Special Province of Yogyakarta. It is argued that the speciality of Yogyakarta Province is a must which is embedded in the formation of the Republic of Indonesia. The speciality rely on the special position of Sultanate in the governmental, social and cultural issues of Yogyakarta which should be compatible with and supportive to the development of democratic governance and to the integration of Yogyakarta in the nationhood of Indonesia. Bridging between monarchy and democracy, history and visionary as well as local and national are the spirits on drafting the policy document and articles of the law draft. Apart from the substantial issues, this monographs is also contributive in regard to managing the process of policy making.

Daftar Isi

Kata Pengantar	2
A. Latar Belakang	8
B. Alasan Keistimewaan Bagi D.I. Yogyakarta	10
1. Alasan Filosofis.....	10
2. Alasan Kesejarahan-Politis.....	12
3. Alasan Yuridis.....	16
4. Alasan Sosio-Psikologis.....	20
5. Alasan Akademis-Komparatif.....	24
C. Prinsip-Prinsip Pengaturan Keistimewaan D.I. Yogyakarta	25
1. Prinsip demokrasi.....	25
2. Kerakyatan.....	30
3. Ke-Bhineka-Tunggal-Ika-an.....	30
4. Efektivitas Pemerintahan.....	33
5. Kepentingan Nasional.....	35
6. Pendayagunaan Kearifan Lokal.....	38
D. Substansi Keistimewaan Yogyakarta	39
1. Bidang Politik dan Pemerintahan.....	40
2. Bidang Kebudayaan, Pertanahan dan Penataan Ruang.....	53
E. Format Kelembagaan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta	54
1. Penyelenggaraan Pemerintahan.....	54
2. Parardhya Keistimewaan sebagai Simbol Pemersatu dengan Kewenangan Strategis-Terbatas.....	57
3. Struktur Pemerintah Provinsi DIY.....	60
a. Penyelenggara Pemerintah Provinsi DIY.....	61
b. Pengisian Jabatan.....	61
c. Kedudukan dan Kewenangan.....	62
d. Hubungan Antar Lembaga.....	62
F. Implikasi Protokoler dan Keuangan	65
1. Kedudukan Protokoler.....	65
2. Kedudukan Keuangan.....	66
G. Syarat-Syarat, Kewajiban, Hak dan Larangan Bagi Parardhya Keistimewaan Yogyakarta	69
1. Syarat-syarat Menjadi Parardhya Keistimewaan.....	69
2. Kewajiban Parardhya Keistimewaan.....	69
3. Larangan.....	70
H. Mekanisme Transisi	70
Daftar Pustaka	75
Draft Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta	83

KATA PENGANTAR

KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

Naskah Akademik dan
Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta



MONOGRAPH *on* **Politics and Government**

Vol. 2, No.1. 2008 (1-122)

ISSN 1979-0244

KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

Naskah Akademik dan

Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta
MONOGRAPH on Politics and Government

Vol. 2, No.1. 2008 (1-122)

KATA PENGANTAR

Monograph on Politics and Government seri pertama tahun 2008 yang memuat naskah akademik beserta pasal-pasal dan penjelasan RUU keistimewaan DIY yang ada di hadapan para pembaca yang budiman adalah hasil kerja simultan para staf Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Fisipol UGM. Sebuah kerja melelahkan yang memakan waktu lebih dari 4 bulan. Naskah ini merupakan produk dari kerjasama segitiga antara JIP-Depdagri-Kemitraan guna menjawab salah satu kebutuhan dan persoalan mendesak mengenai status dan masa depan status keistimewaan DIY dalam kerangka ke-Indonesia-an. Sesuatu yang telah mendapatkan penerimaan publik dan politik sejak sangat lama, tapi memiliki dasar legalitas yang sangat rapuh dan kabur, dan karenanya mudah berkembang menjadi polemik politik berkepanjangan.

Sebagaimana sebuah naskah akademik, ia tunduk pada kaidah-kaidah ilmiah yang diharuskan. Tetapi pada saat yang bersamaan, naskah yang ada juga adalah sebuah naskah politik yang menggambarkan preferensi tim perumus, sekaligus preferensi JIP UGM sebagai institusi atas isu yang diperdebatkan: keistimewaan Yogyakarta. Dalam status yang demikian, proses perumusan naskah ini tidaklah mudah. Di satu sisi, metodologi dan metode untuk menghasilkan naskah yang ada harus dapat dipertanggungjawabkan secara akademik, sementara di sisi lainnya, ia harus melewati tahapan negosiasi tak kenal lelah agar layak secara politik.

Untuk menjembatani hal di atas, tim JIP sejak awal telah menempatkan pelibatan maksimum para pemangku kepentingan (*stakeholders*) sebagai prinsip yang menuntun keseluruhan proses kerja tim. Para pemangku kepentingan, mengambil bagian dalam keseluruhan mata rantai kerja tim. Tidak kurang 200 orang yang mewakili segenap komponen masyarakat di DIY (ilmuwan politik, sejarawan, sosiolog, ahli hukum tata negara, ahli hukum pertanahan, kerabat Kasultanan dan Pakualaman, pengurus partai politik, politisi DPRD provinsi dan kota/kabupaten, berbagai kelompok kepentingan, dan juga masyarakat luas) terlibat dalam berbagai forum yang dipersiapkan untuk itu.

Diterbitkan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dalam rangka ekspose tema-tema riset untuk didiskusikan lebih lanjut

Variasi forum pun disediakan, mulai dari diskusi dengan narasumber, *Focus Group Discussion* (FGD), panel ahli, wawancara mendalam dengan kerabat Kasultanan, Pakualaman, dan birokrat senior DIY, serta diskusi mendalam dengan tim Depdagri sebagai pemangku kepentingan pemerintah nasional. Rangkaian forum untuk mengidentifikasi aspirasi sekaligus mendiskusikan kemungkinan Rancangan Undang-undang keistimewaan DIY tersebut, meliputi: diskusi pemetaan pemikiran dan alternatif (4 kali), diskusi penyusunan draft naskah akademik (3 kali), *depth interview* (6 kali), panel ahli (2 kali), pertemuan dengan DPRD DIY (2 kali), penyempurnaan naskah akademik (3 kali), dan *legal drafting* RUUK (10 kali). Forum-forum tersebut dirancang untuk membuka seluas mungkin ruang bagi kemungkinan kompilasi aspirasi dan pandangan elit atas isu keistimewaan DIY, sekaligus untuk melakukan pemetaan pemikiran dan perdebatan yang muncul mengenai isu tersebut.

Forum lain yang dilakukan adalah diskusi yang melibatkan secara lebih luas para pemangku kepentingan keistimewaan yang tersebar di 4 kabupaten dan 1 kota di Provinsi DIY. Hal terakhir ini ditempuh, terutama untuk menjangkau ide-ide dari para pemangku kepentingan yang secara fisik tidak dapat berinteraksi dengan tim melalui aneka forum yang disediakan, tetapi terlampaui berharga untuk diabaikan. Dua NGO berbasis di Yogyakarta, masing-masing *Institute for Research and Empowerment* (IRE) dan *Center for Local Politics and Development Studies* (CLPDS) terlibat secara langsung dalam mengorganisir aktivitas konsultasi publik melalui forum FGD yang diselenggarakan di lingkungan 4 kabupaten dan 1 kota serta tingkat provinsi di DIY. CLPDS bahkan melakukan pendokumentasian berupa film singkat yang merekam suara *kawula alit* Yogyakarta.

Untuk menopang proses negosiasi dan dialog di atas, serangkaian studi kepustakaan dan komparasi yang sangat intensif dikerjakan oleh para asisten. Pengalaman sejumlah negara; Inggris, Thailand, Norwegia, Jepang, Malaysia, Spanyol, Italia dan bahkan perkembangan terakhir dari Nepal diakumulasi secara seksama untuk mendapatkan penggambaran komparatif mengenai isu monarki dalam konteks demokrasi dan model-model kebijakan *assymetrical decentralization* yang menjadi sudut pandang teoritik utama dalam kajian ini. Pengalaman panjang Yogyakarta sebagai sebuah jalan perlintasan sejarah, juga dikomparasikan dari waktu ke waktu untuk mendapatkan pemahaman lebih mendalam dan menyeluruh mengenai entitas sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat. Dan hasilnya, adalah kekayaan informasi yang sangat luar biasa.

Akan tetapi, kekayaan informasi tersebut adalah satu hal. Hal lainnya adalah mengelola informasi yang tidak terhingga di atas, terutama karena wataknya yang saling berseberangan, untuk dapat dikonversi menjadi sebuah bangun argumen yang logis, konsisten, dan memenuhi bukan saja syarat-syarat akademik yang diharuskan, tapi juga nalar publik. Untuk itu, tim mendedikasikan tidak kurang dari 100 hari penuh untuk saling berdebat, saling membantah, saling memperkuat, melakukan kontemplasi dan berkontekstualisasi dengan tujuan yang tidak berubah: menghasilkan sebuah rumusan yang secara akademik absah, tapi secara politik bisa diterima dan fisibel untuk diwujudkan.

Naskah ini disusun oleh tim yang dikenal sebagai tim JIP. Sejumlah media menyebutnya sebagai Tim 9. Penyebutan sebagai Tim 9, tidak merepresentasikan besaran anggota tim yang terlibat secara riil. Secara formal, anggota tim terdiri 7 orang; Cornelis Lay, Pratikno, Purwo Santoso, AAGN Ari Dwipayana, Bambang Purwoko, Haryanto, dan I Ketut Putra Erawan; komposisi yang menggambarkan keseluruhan generasi yang ada di

lingkungan JIP. Tetapi, ini hanya benar jika dokumen resmi dijadikan sebagai satu-satunya patokan. Dalam realitasnya, proses menghasilkan dokumen ini melampaui apa yang dapat dikerjakan 7 anggota tim yang ada. Marcus Priyo Gunarto dan Andi Sandi Antonius Tabusassa Tonra Lipu dari FH UGM menghabiskan energi mereka berbulan-bulan untuk merumuskan naskah akademik ke dalam pasal-pasal yang tersaji dalam dokumen ini. Wawan Mas'udi sekalipun resminya berfungsi sebagai koordinator manajemen, dan sesepuh kami, Josef Riwu Kaho yang secara resmi 'hanya' sebagai narasumber, dalam kenyataannya memainkan peranan sentral dalam keseluruhan proses perdebatan substantif. Para kolega kami; Ratnawati, Sri Djoharwinarli, Nanang Indra Kurniawan, Miftah Adhi Ikhsanto, Sigit Pamungkas, Nur Azizah, dan bahkan Mada Sukmajati, Amalinda Savirani serta Abdul Gaffar Karim yang sedang melanjutkan studi masing-masing di Jerman, Belanda dan Australia adalah bagian inti dari keseluruhan proses yang memungkinkan naskah ini dapat diselesaikan. Lebih lagi para asisten: Longgina Novadona Bayo, Hasrul Hanif, Utan Parlindungan dan Bayu Dardias Kurniadi, serta staf yang direkrut khusus untuk membantu dimensi teknis dan administrasi kelancaran proses perumusan naskah: Lisa Damayanti, Ratna Egasari, Amiruddin, Arie Ruhyanto, Titik, Heny Wardatur Rohmah, Kasmanto, Indah, Sarjana, Totok, Megeng dan Sayadi, serta staf yang direkrut secara *part-time*: Umi Iestari, Eko Wibisono, David, dan Ahmad Subhan, adalah bagian-bagian integral dari sebuah tim kerja JIP yang solid.

Staf yang terlibat dalam keseluruhan proses ini memang sedemikian banyaknya. Tetapi secara umum, fungsi pokok yang dijalankan tim lebih sebagai fasilitator dan mediator untuk menjembatani berbagai pandangan yang tumbuh dalam masyarakat Yogyakarta kontemporer serta yang tersebar dalam berbagai dokumen dan hasil-hasil riset panjang mengenai Yogyakarta, dan kepelbagaian yang melekat di dalam tim sendiri mengenai isu keistimewaan Yogyakarta. Kesimpulan-kesimpulan besar memang diambil tim sebagaimana tertuang dalam naskah yang ada. Tetapi jika ditelusuri lebih dalam, kesimpulan-kesimpulan yang ada lebih menggambarkan apa yang bisa disebutkan sebagai '*public reasons*' atas isu keistimewaan Yogyakarta yang paralel dengan preferensi JIP, daripada sebagai kesimpulan yang dibangun di atas preferensi yang ditetapkan secara sepihak oleh tim berdasarkan idealisme tertentu. Naskah yang ada adalah titik damai di antara berbagai sengketa, di antara berbagai aspirasi dan gagasan.

Karenanya, pada kesempatan ini tim ingin menyampaikan terimakasih yang mendalam kepada semua pihak yang telah mengungkapkan secara gamblang ke permukaan '*public reasons*' yang terangkum dalam dokumen ini. Secara khusus terimakasih disampaikan pada Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX yang telah berkenan menerima dan bahkan berdiskusi secara intensif dengan tim JIP terkait dengan substansi masa depan keistimewaan DIY. Terima kasih juga disampaikan kepada:

1. Kerabat Kasultanan Yogyakarta dan Pura Pakualaman : K.G.P.H. Joyokusumo, G.B.P.H. Prabukusumo, Anglingkusumo dan Wijoyokusumo serta para abdi dalem: Romo Tirun dan Romo Harsodiningrat yang telah memberikan gambaran bagaimana situasi internal di kedua monarki serta sejarah keduanya terkait dengan keistimewaan Yogyakarta, serta Bp. Sudomo Sunaryo (pensiunan birokrat senior DIY), yang telah memberikan gambaran jelas tentang titik awal pilihan Yogyakarta sebagai daerah istimewa;

2. Para akademisi Yogyakarta dari berbagai disiplin diantaranya: Prof. Dr. Ichlasul Amal, Prof. Dr. Mohtar Mas'ood, Prof. Dr. Bambang Purwanto, Dr. Heru Nugraha, Dr. Susetiawan, Prof. Dr. Sudikno, Dr. Nur Hasan Ismail, SH., M.Si., Enny Urbaningrum, Dr. Bagus Santoso, Dr. Sri Adiningsih, Prof. Dr. Tadjuddin Noer Effendi, Dr. P.M. Laksono, MA, Dr. Hestu, Dr. Jawahir Thanthowi, SH, Ph.D., Arie Sujito, Sugeng Bayu SB Wahyono, dan nama-nama lainnya yang tidak mungkin disebut satu per satu, namun telah memberikan sumbangan substansi yang luar biasa dari sudut pandang keilmuannya masing-masing terkait dengan gagasan pengaturan status keistimewaan Provinsi DIY;
3. Aktivis NGO Yogyakarta diantaranya: Dadang Juliantara, Yando Zakaria, Abdul Rozaki, Titok Haryanto, dan kawan-kawan lainnya yang telah memberikan gugatan-gugatan kritisnya atas pemaknaan keistimewaan DIY;
4. Birokrat dari pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta: Prof. Dr. Dahlan Thaib, Kepala Badan Pertanahan, dan pejabat-pejabat lainnya baik dari provinsi maupun kabupaten/kota yang telah memberikan gambaran internal pemerintahan di DIY terhadap masa depan keistimewaan;
5. Departemen Dalam Negeri cq. Dirjen Otda dan jajarannya, terutama Bp. Kausar AS., Bp. Sodjuangan Situmorang, Bp. Bambang Setiadi, Bp. Fatah, Bp. Sapto, Bp. Zubaidi, Mas Doddy Riatmadji, Mas Heri dan para stafnya yang telah memberikan kepercayaan pada JIP untuk merumuskan naskah yang ada, sekaligus memberikan kritik-kritik yang membangun atas draft awal naskah RUUK, dan *last but not least*;
6. Secara khusus terimakasih disampaikan kepada Kemitraan (*Partnership for Governance Reform in Indonesia*), Kang Sobari dan seluruh jajarannya, Mas Agung, Mas Rudy, Mas Cucu, dan kawan-kawan lainnya yang telah mempercayai JIP sebagai partner kerjasama untuk menghasilkan rumusan bentuk naskah RUUK seperti yang tersaji sekarang ini.

Spektrum perbedaan dan perdebatan mengenai substansi yang sedemikian lebar di antara berbagai aktor dan komunitas membuat pekerjaan menyusun naskah akademik untuk kemudian dituangkan dalam rancangan pasal-pasal serta penjelasan RUU ini tidaklah mudah. Apalagi, pada fase awal, spektrum perbedaan dan perdebatan menampakkan raut absolutisme masing-masing. Di satu sisi ada absolutisme demokrasi yang dilawankan dengan keistimewaan Yogyakarta sebagai simbolisasi masa lalu dan feodalisme. Di sisi lain, ada absolutisme Kasultanan/Pakualaman yang digambarkan sebagai 'kehendak rakyat' yang diseberangkan dengan demokrasi (ala barat). Kedua absolutisme ini menghadirkan diri sebagai dua kutub yang saling meniadakan. Pilihan-pilihan ekstrim yang saling meniadakan inilah yang menghabiskan energi yang sangat besar dalam tim.

Hal di atas belum sepenuhnya menggambarkan spektrum perdebatan. Di aras politik, perbedaan-perbedaan juga terekam: antara yang memahami isu ini sebagai 'persoalan Jakarta' dengan kubu yang memutlakkkan isu ini sebagai 'kehendak rakyat', juga antara yang melihat keistimewaan sebagai 'masalah orang Yogya asli' dengan yang melihatnya sebagai 'masalah semua warga Yogya'. Tarik-menarik pada aras substansi

dan politik ini tergambar dari berbagai rumusan dalam baik naskah akademik, maupun pasal demi pasal RUU ini.

Harapan kami, baik tim JIP maupun JIP sebagai lembaga, sekalipun sempat dipersoalkan di tingkat universitas melalui penolakan Prof. Dr. Sofian Effendi sebagai Rektor atas legitimasi JIP yang disebutkan sebagai '*orang-orang kontrakannya Depdagri*', naskah ini menjadi sumbangan kami bagi masa depan Yogya dan Indonesia yang lebih baik. Sebuah naskah yang dirumuskan di atas imajinasi dan keyakinan atas ketersambungan masa lalu, masa kini dan masa depan. Publikasi naskah ini melalui Monograph Vol.2 No.1 tahun 2008 JIP-PLOD, sekaligus dapat menjadi forum pertanggungjawaban akademik JIP kepada publik atas keterlibatannya dalam proses penyusunan draft naskah akademik dan draft RUUK DIY.

Bulaksumur, Januari 2008

Cornelis Lay dan tim penulis

NASKAH AKADEMIK

KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

Naskah Akademik dan
Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta



MONOGRAPH *on* **Politics and Government**
Vol.2, No.1. 2008 (1-122)

KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta

Tim Penulis:

Cornelis Lay, Pratikno, AAGN Ari Dwipayana, Purwo Santoso
Haryanto, Wawan Mas'udi, Bambang Purwoko, Josef Riwo Kaho
I Ketut Putra Erawan, Marcus Priyo Gunarto, Andi Sandi ATTL

A. Latar Belakang

Kebutuhan untuk merumuskan regulasi mengenai keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) semakin mendesak. Hal ini terkait dengan tiga pertimbangan berikut;

Pertama, perkembangan paling akhir politik lokal Yogyakarta. Lewat "Orasi Budaya"-nya pada tanggal 7 April 2007, Sri Sultan Hamengku Buwono X menegaskan ketidaksediaan beliau menjadi Gubernur DIY selepas masa jabatannya tahun 2008 (*Kedaulatan Rakyat*, 8 April 2007; *Kompas*, 8 April 2007)¹. Hal ini merupakan kelanjutan dari penegasan pada tahun 1998 ketika beliau menyatakan ketidaksediaannya menjadi Gubernur seumur hidup (*Kedaulatan Rakyat*, 6 September 1998)². Penegasan ini membuat pengisian jabatan Gubernur -yang setelah sekian lama- masih melahirkan kontroversi karena tidak memiliki kejelasan aturan sehingga membutuhkan instrumen hukum baru yang jelas.

¹ Lihat juga dokumen Orasi Budaya, "Ruh Yogyakarta untuk Indonesia: Berbakti Bagi Ibu Pertiwi", Kraton Yogyakarta, 7 April 2007.

² Lihat Hendrowinito, Nurinwa, Jacob Sumardjo dkk, *Sri Sultan Hamengku Buwono X, Pisowanan Ageng, Sebuah Percakapan*, Yogya Forum, Yogyakarta, 2003. Bandingkan juga dalam buku Sri Sultan Hamengku Buwono X, "Bercermin di Kalbu Rakyat", Kanisius, 1999.

Diterbitkan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dalam rangka ekspose tema-tema riset untuk didiskusikan lebih lanjut

Kedua, terlepas dari adanya penerimaan politik yang luas mengenai status keistimewaan Yogyakarta, pengaturan mengenai substansi keistimewaan masih belum terumuskan secara jelas. Memang telah tersedia UU No. 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur mengenai keistimewaan Yogyakarta. Terlepas dari adanya usaha politik untuk mengakhiri status keistimewaan Yogyakarta, regulasi-regulasi berikutnya, tetap mengukuhkan status keistimewaan Yogyakarta. Hanya saja, UU No. 3 tahun 1950, berikut regulasi-regulasi lain yang mengikutinya, belum memberikan gambaran jelas yang membedakan Yogyakarta sebagai daerah istimewa dengan daerah lain yang tidak diberikan status istimewa. Penelaahan atas berbagai regulasi ini, terutama UU No. 3 Tahun 1950 memastikan, status keistimewaan Yogyakarta lebih pada label ketimbang substansi.

Pengaturan yang samar-samar di atas telah berakibat serius. Pengisian dua kali masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada tahun 1998 dan 2003 telah membuktikan, proses politik ini lebih ditentukan oleh hasil negosiasi politik yang keras ketimbang oleh regulasi yang jelas³. Akibatnya, bukan saja setiap siklus pergantian Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY senantiasa ditandai oleh muncul dan merebaknya silang pendapat, bahkan hingga pada mobilisasi politik. Akan tetapi lebih lagi, telah menempatkan status keistimewaan Yogyakarta itu sendiri berada dalam posisi ketidakpastian secara berulang. Polarisasi politik pemaknaan keistimewaan dan polarisasi pemikiran mengenai bagaimana bekerjanya Yogyakarta sebagai daerah istimewa yang akhir-akhir ini bergulir, merupakan repetisi dari fenomena yang sama pada periode lima tahun lalu. Jika ini dibiarkan tanpa kejelasan pengaturan, bisa dipastikan sejak awal hal ini akan berujung pada terjadinya disharmoni di tingkat masyarakat yang akan mengancam kelangsungan harmoni sosial sebagai salah satu ciri paling menonjol dari kehidupan masyarakat dan politik Yogyakarta.

Ketiga, sebagaimana ditegaskan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam berbagai kesempatan, termasuk dalam pertemuan dengan tim Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Fisipol UGM dan dalam acara '*Pisowanan Ageng*', 18 April 2007, perkembangan politik Indonesia pada aras nasional menunjukkan masih tersendat-sendatnya proses reformasi. Lebih dari sekedar stagnasi, ada indikasi yang sangat kuat terjadi kemerosotan pada beberapa aspek kehidupan berbangsa, terutama yang terkait dengan ide ke-Indonesia-an. Pengalaman membuktikan, Yogyakarta telah memainkan peranan strategis sebagai sumber inspirasi bagi penguatan ke-Indonesia-an. Ruh Yogyakarta yang meliputi ruh kebhinekaan dan kebangsaan, ruh demokrasi kerakyatan, ruh solidaritas sosial dan kemanusiaan, ruh perdamaian, dan ketuhanan yang berkebudayaan, telah berulang-kali membuktikan diri mampu—baik secara sendiri-sendiri, maupun secara kolektif—mengilhami Indonesia dalam melewati masa-masa genting sejarahnya⁴. Karenanya, sebuah penegasan kembali mengenai keistimewaan Yogyakarta, akan memfasilitasi kembalinya peran sejarah Yogyakarta sebagai sumber inspirasi untuk menjawab persoalan-persoalan strategis bangsa, terutama yang terkait dengan masalah ke-Indonesia-an dimana kemajemukan sebagai berkah sedang mengalami kemerosotan menjadi persoalan di berbagai daerah.

³ Informasi yang merekam dinamika proses pengisian jabatan Gubernur DIY pada tahun 1998 dan 2003 secara lebih detail dapat dilihat dalam kompilasi kliping "*Hamengku Buwono X dalam Fenomena Pemilihan Gubernur DIY di Era Reformasi*", Pusat Pengkajian Pembangunan Daerah, Yogyakarta, 1999.

⁴ Lihat dalam Nudu Stepanus, Dkk, *Sejarah Perkembangan Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Biro Bina Pemerintahan Umum Setwilda Provinsi DIY, 1992.

Karena alasan-alasan di atas, pengaturan mengenai keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bukan saja harus dirumuskan, tetapi harus segera direalisasikan. Naskah akademik yang disusun tim Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Fisipol UGM ini dimaksudkan untuk mewujudkan hal ini. Naskah akademik ini merupakan dasar bagi tim JIP dalam penyusunan draft Rancangan Undang-undang (RUU) tentang keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah diselesaikan pada bulan Juni 2007 yang lalu.

B. Alasan Keistimewaan Bagi Yogyakarta

Salah satu pertanyaan penting yang harus dijawab dalam menyusun sebuah Undang-undang (UU) yang memberikan atau mengakui status keistimewaan dari sebuah daerah adalah apa argumentasi, alasan, rasionalitas, atau relevansi dari pemberian status keistimewaan. Dalam konteks Yogyakarta, paling tidak terdapat beberapa alasan sebagai berikut;

1. Alasan Filosofis⁵.

Status istimewa yang melekat pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia, terutama di saat-saat kritis tatkala Indonesia berada antara ada dan tiada di awal revolusi kemerdekaan. Pilihan sadar Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, dan bukan berdiri sendiri, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa di masa awal kemerdekaan telah tercatat kuat dalam sejarah Indonesia. Alasan dan landasan filosofis keistimewaan Yogyakarta, oleh karenanya, tidak semata-mata dilandasi oleh filosofi masyarakat Yogyakarta, tetapi juga menjadi bagian dan konsisten dengan filosofi pendirian negara-bangsa Indonesia⁶.

Pilihan sadar untuk menjadi bagian Indonesia merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Pakualaman dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan ke-bhineka-an dalam ke-ika-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar Republik Indonesia. Masyarakat Yogyakarta yang relatif homogen di awal kemerdekaan secara sadar meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang sangat majemuk, baik dari sisi etnis, agama maupun adat istiadat. Pilihan ini tentu saja membawa resiko bagi penempatan diri masyarakat Yogyakarta karena menjadi bagian kecil dalam kesatuannya dengan masyarakat Indonesia yang majemuk. Kesadaran dan sekaligus keberanian politik Yogyakarta untuk masuk meng-ika-kan diri ke dalam ke-bhineka-an Indonesia pada awal kemerdekaan merupakan filosofi dasar yang dijadikan rujukan oleh tim JIP dalam perumusan RUU ini⁷.

⁵ Diskusi bagian ini diilhami kritik Jawahir Tanthowi yang disampaikan dalam forum panel ahli, 12 Mei 2007.

⁶ Atmakusumah (Penyunting), *Tahta untuk Rakyat: Celah-celah Kehidupan Sri Sultan Hamengku Buwono IX*, Gramedia, Jakarta, 1982.

⁷ Konsistensi pemikiran tentang ke-bhineka-an dan ke-ika-an Indonesia tetap ditunjukkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X yang diantaranya ditunjukkan dalam buku K.G.P.H. Mangkubumi, *Kerangka dan Konsep Politik Indonesia: Sebuah Tinjauan dan Analisa Perkembangan Politik Nasional Indonesia*, Mitra Gama Widya, Yogyakarta, 1989.

Komitmen pada ke-bhineka-tunggal-ika-an bukan semata terbukti dari kesadaran dan keberanian politik untuk menjadi bagian dari Indonesia yang majemuk, tetapi juga terefleksikan dari kesediaan dan upaya untuk mengundang kebhinekaan Indonesia untuk memasuki Yogyakarta. Sejak Republik Indonesia diproklamasikan, Yogyakarta bukan hanya melindungi pemerintah Republik Indonesia dan menyediakan diri menjadi ibu kota negara, bukan pula sekedar berjuang melawan penjajah dalam mempertahankan kemerdekaan, tetapi juga dalam mempercepat *nation-building* dengan memfasilitasi kehadiran generasi muda luar daerah ke Yogyakarta. Dukungan Kasultanan dalam pendirian Universitas Gadjah Mada yang ditandai dengan penyediaan kampus dan dukungan pendirian asrama mahasiswa bagi mahasiswa dari daerah-daerah merupakan bukti dari semangat kebhineka-an dalam ke-ika-an. Sementara dukungan masyarakat yang menyediakan rumah, kampung dan lingkungan mereka sebagai tempat para mahasiswa berbagai daerah saling belajar dan berinteraksi, serta kesediaan warga Yogyakarta menjadi bagian dari proses saling belajar dan interaksi, semakin mengukuhkan falsafah ke-bhineka-tunggal-ika-an warga Yogyakarta.

Melalui keberadaan Universitas Gadjah Mada yang didirikan pada tahun 1949, ribuan pemuda dari seluruh pelosok nusantara hadir di Yogyakarta. Kehadiran mereka bukan saja diterima, tetapi juga difasilitasi melalui pendirian asrama mahasiswa dan juga penerimaan sosial yang tinggi dari masyarakat. Dari sinilah benih-benih sosial dan kultural ke-Indonesia-an terbangun dari Yogyakarta, yang menunjukkan semangat pemimpin dan masyarakat Yogyakarta untuk membangun, bukan hanya menerima, masyarakat plural (*bhineka*) dalam kohesi sosial (*ika*) yang tinggi. Semangat ini tetap kuat dalam penggalan sejarah Yogyakarta pada periode-periode selanjutnya, di mana karakter multi-kultural dalam harmoni bisa eksis di Yogyakarta, dan dipandang oleh masyarakat luar daerah sebagai karakter istimewa Yogyakarta.

Rumusan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, oleh karenanya, harus memberikan pondasi bagi pengkokohan lebih lanjut masyarakat multi-kultural yang mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial. Kemampuan ini bukan saja diperuntukkan masyarakat yang ada di Yogyakarta, tetapi sekaligus membangun benih, memberikan inspirasi dan sekaligus pengikat bagi multi-kulturalisme Indonesia. Sebagaimana dibuktikan dalam sejarah Yogyakarta dalam ke-Indonesia-annya, Yogyakarta tidak menimbulkan dilema bagi Indonesia, tetapi justru solusi bagi masalah-masalah yang dihadapi Indonesia.

Filosofi untuk membangun keseimbangan antara jagad kecil Yogyakarta dan jagad besar Indonesia, oleh karenanya, menjadi alasan sekaligus landasan filosofis perumusan Undang-undang keistimewaan Yogyakarta. Keistimewaan Yogyakarta tidak dirumuskan untuk dirinya sendiri, tetapi, sebagaimana pemikiran filosofis para pemimpin Yogyakarta terdahulu, yang lebih penting adalah untuk kepentingan Indonesia. Keistimewaan Yogyakarta bisa menjadi solusi bagi Indonesia yang dihadapkan pada masalah, bisa menjadi inspirasi bagi kebuntuan yang dihadapi oleh Indonesia, dan bisa menjadi penerang kearifan bagi keteledoran yang dilakukan Indonesia.

Nilai-nilai luhur yang dipegang teguh dan dipraktekkan masyarakat, institusi Kasultanan dan Pakualaman, memang seharusnya terejawantahkan dalam rumusan keistimewaan Yogyakarta. Namun, pada saat yang sama, nilai, tradisi dan kearifan lokal tersebut jangan sampai menimbulkan dilema baru bagi Indonesia. Peran sentral Kasultanan

dan Pakualaman dalam tata kehidupan sosial, politik dan kultural masyarakat Yogyakarta harus terumuskan, tapi harus juga diintegrasikan ke dalam sistem sosial dan politik Indonesia. Ini bukan hanya untuk kepentingan Indonesia, tetapi juga dalam kerangka filosofis pilihan Kasultanan dan Pakualaman untuk istimewa dalam bagian Republik Indonesia.

Tatkala demokrasi menjadi pilihan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam dasar negara dan UUD 1945, perumusan keistimewaan Yogyakarta pun harus konsisten dengan nilai ini. Apalagi, praktek politik dalam kesejarahan Kasultanan dan Pakualaman telah menunjukkan upaya serius mengembangkan demokrasi dalam tata pemerintahan. Filosofi pengintegrasian atau ke-ika-an antara ke-bhineka-an masa lalu dengan masa datang, antara ketradisional dengan ke-modern-an, dan antara kedinamisan dengan kearifan, menjadi nilai dasar yang menyemangati rumusan keistimewaan Yogyakarta.

2. Alasan Kesejarahan-Politis.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki sejarah yang khas dalam dirinya sendiri, yang sekaligus merupakan bagian dari sejarah survivalitas Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Kekhasan ini tidak dimiliki daerah lainnya, terutama dalam kaitannya dengan kelangsung hidup Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Kekhasan itu menyangkut bukan saja kontribusi DIY dalam mendirikan dan menjaga eksistensi NKRI, tapi juga secara simbolik dan aktual dalam mengisi visi ke-Indonesia-an secara lebih konkret.

Penelaahan atas sejarah Yogyakarta dan Indonesia menunjukkan, *pertama*, status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil penguasa Yogyakarta, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, dan bukan pemberian dari entitas politik nasional. Pilihan politik ini memiliki akar panjang yang melekat pada sejarah perjuangan rakyat Yogyakarta. Pelacakan secara diakronik yang dilakukan Djoko Suryo (2007)⁸ 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.⁹ Hal-hal di atas telah menjadikan rakyat Yogyakarta sebagai aktor kolektif (*collective historical actors*) penggerak perlawanan terhadap kekuasaan Belanda dan revolusi kemerdekaan.

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, raja dari Kasultanan dan Pakualaman Yogyakarta secara terpisah tetapi dengan format dan isi yang sama melalui Maklumat tanggal 5 September 1945 menyatakan integrasinya ke dalam Republik Indonesia dengan memilih status keistimewaan. Hal ini penting dipahami karena dari sisi keorganisasian keduanya memiliki struktur yang lengkap dan lebih siap untuk menjadi sebuah negara merdeka¹⁰.

⁸ Status keistimewaan Yogyakarta dimulai pasca Perang Jawa (1825-1830) dimana Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta ditetapkan sebagai *Vorstenlanden* atau "*Daerah Praja Kejawaan*". Lihat Djoko Suryo, "*Keistimewaan Sosial-Budaya Provinsi 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.

⁹ Lihat juga Wibatsu, *Prajurit Kraton Yogyakarta*, Yayasan Mandra Giri Mataram, tanpa tahun.

¹⁰ Wawancara dengan Paku Alam IX, 12 Juni 2007 menegaskan, selama pemerintahan Belanda, Sultan Yogyakarta dikenal dengan sebutan Sultan Mardiko.

AMANAT SRI PADUKA INKENG SINUWUN KANGJENG SULTAN	AMANAT SRI PADUKA KANGJENG GUSTI PANGERAN ADIPATI ARIO PAKU ALAM
<p>Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menetapkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia. Bahwa Kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini di tangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya Kami pegang seluruhnya. Bahwa berhubung antara Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dengan Pemerintahan Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggungjawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia. <p>Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini.</p> <p style="text-align: center;">Ngajogjakarta Hadiningrat, 28 Puasa Ehe 1876 Atau 5-9-1945 HAMENGGU BUWONO IX</p>	<p>Kami Paku Alam VIII, Kepala Negeri Paku-Alaman, Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menyatakan:</p> <ol style="list-style-type: none"> Bahwa Negeri Paku-Alaman, yang bersifat Kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia. 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 di tangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya Kami pegang seluruhnya. Bahwa perberhubungan antara Negeri Paku-Alaman dengan Pemerintahan Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan Kami bertanggungjawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia. <p>Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Paku-Alaman mengindahkan Amanat Kami ini.</p> <p style="text-align: center;">Paku-Alaman, 28 Puasa Ehe 1876 Atau 5-9-1945 PAKU ALAM VIII</p>

Sumber: Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hal 297-298

Lebih lagi, keputusan politik di atas diambil di tengah-tengah tawaran penguasa Belanda memberikan kekuasaan atas seluruh Jawa bagi Sri Sultan Hamengku Buwono IX, yang akhirnya ditolak beliau¹¹.

Dari sudut Kasultanan dan Pakualaman, penolakan di atas, boleh jadi tidak sepenuhnya bersifat altruistik bagi kepentingan penegakan Indonesia merdeka. Keputusan di atas juga, seperti disampaikan Ichlasul Amal¹², boleh jadi lebih menggambarkan pilihan keduanya sebagai tokoh pergerakan nasional, bukan sebagai penguasa Kasultanan dan Pakualaman. Akan tetapi dari sudut masyarakat Yogyakarta, fakta bahwa semangat juang dalam mempertahankan hidup (*survival spirit*) dan kelangsungan (*sustainability spirit*) dari Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara adalah realitas sejarah yang telah diterima

¹¹ Berulangkali Belanda mengirim utusan menemui Sri Sultan Hamengku Buwono IX untuk kepentingan ini. Tercatat misalnya, Residen E. M. Stok, Berkhuis, Kol. van Langen, Prof. Husein Jayaningrat dan Sultan Hamid yang dijadikan utusan. Tetapi tidak satupun yang dapat bertemu langsung dengan Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang selalu mengutus salah seorang saudaranya, Pangeran Prabuningrat, Pangeran Mudaningrat atau Pangeran Bintara untuk menemui para utusan. Alasan yang selalu disampaikan adalah kesehatan beliau yang tidak mengijinkan.

¹² Disampaikan dalam forum panel ahli, 12 Mei 2007.

luas. Karenanya, pilihan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII di atas tetap harus dibaca sebagai bentuk penghormatan dari penguasa dan rakyat Yogyakarta atas Indonesia dengan implikasi yang luar biasa bagi eksistensi Indonesia. Karenanya, dari sudut pandang pemerintah nasional, penetapan pemerintah RI yang mengakui keistimewaan Yogyakarta melalui UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta harus dibaca lebih sebagai penghormatan terhadap ketulusan dan komitmen Yogyakarta berintegrasi dengan Indonesia ketimbang pemberian keistimewaan oleh otoritas politik nasional. Saling menghargai secara timbal-balik inilah yang menjadi pembeda penting posisi kesejarahan Yogyakarta dalam kaitannya dengan NKRI yang tidak dimiliki oleh daerah-daerah lain, termasuk bentuk-bentuk Kasultanan dan kerajaan yang ada di berbagai daerah pada masa awal kemerdekaan Indonesia.

Kedua, Yogyakarta memberikan ruang wilayah dan penduduk yang kongkrit bagi Indonesia awal. Pengakuan kedua raja atas kedaulatan Indonesia di wilayah kekuasaannya telah mengisi ruang kosong dan rakyat sebagai dua unsur kunci sebuah negara yang bernama Republik Indonesia. Proklamasi 17 Agustus 1945, tidak secara otomatis memberikan ruang dan rakyat yang kongkrit bagi Indonesia merdeka. Penundukan diri pada kedaulatan otoritas NKRI yang dipilih kedua kerajaan-lah yang memberikan makna konkret bagi pernyataan kemerdekaan oleh Bung Karno dan Bung Hatta.

Secara teoritik, unsur berdirinya negara adalah rakyat atau penduduk, wilayah, pemerintah, dan kedaulatan (Rodee, et. Als, 1976). Setelah proklamasi dideklarasikan, lingkup wilayah dan rakyat yang masuk dalam Republik Indonesia masih kabur. Pengumuman lingkup wilayah dan rakyat yang disepakati oleh BPUPKI pada sidang tanggal 19 Agustus 1945 adalah lebih pada klaim normatif dari pada kondisi faktual. Melalui Maklumat tanggal 5 September 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, menjadikan unsur-unsur terbentuknya negara menjadi konkret dan lengkap. Dengan maklumat ini, wilayah dan rakyat yang berada di kedua kerajaan tersebut secara otomatis menjadi wilayah dan rakyat dari RI yang baru dideklarasikan yang memiliki status istimewa pula. Kedua kerajaan ini bahkan ikut menanggung pembiayaan pemerintahan antara tahun 1946 dan 1947¹³.

Lebih dari sekedar memberikan ruang dan rakyat yang kongkrit bagi Indonesia awal, rakyat Yogyakarta yang menjadi rakyat konkret Indonesia merdeka adalah rakyat yang memiliki kehendak (*will*) untuk hidup sebagai sebuah bangsa. Sejarah perjuangan rakyat Yogyakarta sebagaimana diungkapkan dalam berbagai dokumen dan diperkuat oleh hasil FGD, forum ahli dan forum panel ahli yang dilakukan tim JIP memastikan hal ini. Realitas sejarah inilah yang menyebabkan Yogyakarta mendapatkan penghormatan sebagai Kota Revolusi dan Kota Perjuangan antara tahun 1945 – 1949¹⁴.

Ketiga, Yogyakarta menjadi kekuatan penyelamat ketika Indonesia berada dalam situasi krisis untuk mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Dijadikannya DIY sebagai ibukota negara ketika Jakarta tidak dapat dipertahankan sebagai ibu kota negara sebagai akibat agresi militer Belanda ke-1 tahun 1948 dan fakta bahwa Yogyakarta menjadi satu dari tiga daerah yang tetap menjadi NKRI ketika daerah lain

¹³ Josef Riwo Kaho, *Masukan* disampaikan dalam forum panel ahli, 11 Mei 2007.

¹⁴ Djoko Suryo, *Op. Cit.*

terpecah menjadi Republik Indonesia Serikat sudah menjadi pemahaman umum. Demikian pula fakta bahwa peristiwa Serangan Umum 1 Maret 1949 yang menyebabkan eksistensi RI tetap diakui dunia Internasional setelah sebelumnya dikabarkan dikuasai Belanda mengambil tempat di Yogyakarta dengan Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai figur kunci¹⁵.

Akan tetapi peran yang sama penting yang jarang diperbincangkan adalah peran pemersatu DIY bagi Indonesia. Pada tingkat simbolik, peran tersebut dijalankan melalui pematahan mitos ketidak-mungkinan penyatuan entitas politik yang berseberangan akibat politik *divide et impera* yang diterapkan penjajah Belanda yang telah dimulai sejak periode singkat kolonialisme Inggris di bawah Raffles¹⁶ yang memunculkan dua entitas politik di Yogyakarta, yakni Kasultanan dan Pakualaman. Keputusan politik Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII untuk keluar sebagai satu kesatuan politik di bawah NKRI—yang dijadikan dasar oleh tim JIP dalam merumuskan keduanya sebagai satu kesatuan politik dalam RUU tentang keistimewaan Yogyakarta ini—memberikan pesan simbolik yang sangat kuat bahwa Indonesia yang bersatu adalah mungkin. Hal ini memiliki dua fungsi, yakni mematahkan mitos kedigdayaan politik pecah-belah kolonial dan memberikan optimisme kepada wilayah lainnya tentang keabsahan gagasan dan praktek persatuan Indonesia. Hal ini menopang eksistensi Indonesia berikutnya.

Keempat, pada tingkat yang lebih konkret, fungsi pemersatu atau perekat bangsa DIY dilakukan pasca kemerdekaan. Melalui pendirian Universitas Gadjah Mada (UGM), nasionalisme dan identitas ke-Indonesia-an dilahirkan, dipelihara, dimekarkan hingga menemukan bentuk jadinya. UGM yang didirikan pada 19 Desember 1949 bukan semata-mata pusat pendidikan tinggi, tapi menjalankan fungsi sebagai *locus* dan titik temu anak bangsa dari penjuru Indonesia sehingga ia menjadi miniatur Indonesia. Di Yogyakarta sekat-sekat kedaerahan dikikis dan dibangun ide tentang ke-Indonesia-an secara lebih luas. Dari Yogyakarta-lah, ke-Indonesia-an merambah pasti ke berbagai daerah. Eksistensi UGM tidak mungkin terwujud apabila tidak ada visi tentang ke-Indonesia-an dan kebesaran jiwa dari penguasa Yogyakarta kala itu, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono IX.

Visi ke-Indonesia-an Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang diikuti oleh kesediaannya memfasilitasi kehadiran UGM, juga dapat dibaca sebagai pengorbanan Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Hal ini bukan saja tercermin dari kerelaan beliau menyediakan bagian sakral di Keraton yaitu *Siti Hinggil* dan *Pagelaran* menjadi salah satu bangunan awal UGM termasuk beberapa ruangan di Keraton; juga tidak terbatas pada kesediaan Sri Sultan Hamengku Buwono IX memberikan tanahnya di daerah Bulaksumur sebagai pusat dan tempat berdirinya UGM hingga saat sekarang; ataupun pada keteguhan beliau mempertahankan keberadaan UGM di Yogyakarta setelah ibukota negara dikembalikan

¹⁵ SESKOAD, Serangan Umum 1 Maret 1949 di Yogyakarta, Latar Belakang dan Pengaruhnya, Seskoad, 1989 Bandingkan dengan Chidmad, Tatag, Sri Endang Sumiyati dan Budi Hartono, *Pelurusan Sejarah Serangan Oemoem 1 Maret 1949*, Media Presindo, 2001.

¹⁶ Terbelahnya Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dimulai pada era Raffles, Hal ini disampaikan P. J. Suwarno dalam diskusi Pemetaan Pemikiran, 14 Maret 2007. Lihat juga P. J. Suwarno, "Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", *Makalah* dipresentasikan pada diskusi mengenai keistimewaan Yogyakarta yang diselenggarakan Universitas Atmadjaya, Yogyakarta, 2 Juni 2007; P. J. Suwarno, (1994), *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*, Kanisius, Yogyakarta.

ke Jakarta¹⁷. Akan tetapi juga pada perubahan perilaku beliau sebagaimana dikisahkan kembali oleh kerabat Kasultanan¹⁸.

Peran strategis Kasultanan sebagai kekuatan pemersatu disempurnakan oleh peran yang sama yang dijalankan masyarakat Yogyakarta¹⁹. Sejak awal, warga Yogyakarta telah berfungsi sebagai “induk semang” bagi para mahasiswa dan aktivis pergerakan dari berbagai daerah. Peran masyarakat ini sedemikian strategisnya terutama dalam mengintegrasikan warga dari berbagai daerah di Indonesia ke dalam satu kesatuan identitas dan pemahaman baru dengan ke-Indonesia-an sebagai titik simpulnya. Lewat masyarakat Yogya, kesadaran mengenai dan keharusan untuk hidup dalam ke-bhinekaan Indonesia terbentuk di antara para mahasiswa dan aktivis pergerakan nasional dari berbagai daerah.

Fakta-fakta sejarah di atas membuktikan bahwa sejarah DIY adalah sejarah yang diabdikan untuk menjamin eksistensi dan keberlangsungan Indonesia, sejarah yang diabdikan untuk merawat ke-Indonesia-an.

3. Alasan Yuridis

Geneologis predikat keistimewaan Yogyakarta di tataran yuridis formal, dapat dirujuk pada Amanat Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kanjeng Sultan dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam. Kedua amanat tersebut dapat dipreskripsikan sebagai *novum* hukum yang menyatakan bahwa status Yogyakarta, dalam ranah yuridis formal, telah mengalami perubahan dari sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah Swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara lebih generik, keistimewaan Yogyakarta memiliki akar yang kuat dalam konstitusi. Pasal 18 B ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-*

¹⁷ Interpretasi pada bagian di atas diilhami presentasi Bambang Purwanto, sejarawan dari UGM yang disampaikan dalam forum diskusi Pemetaan Pemikiran tim JIP dengan para ahli untuk mendapatkan input bagi penyusunan naskah akademik, 14 Maret 2007.

¹⁸ Pada saat Sri Sultan Hamengku Buwono IX merelakan *Siti Hinggil* dan *Pagelaran* dan ruang-ruang lainnya sebagai lokasi awal UGM, Sri Sultan harus berjalan memutar untuk masuk ke dalam rumahnya agar tidak melewati *Siti Hinggil* dan *Pagelaran*. Kedua ruangan ini berada di posisi paling depan Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Informasi ini berdasarkan penuturan G.B.P.H. Prabukusumo, adik Sri Sultan Hamengku Buwono X, pada panel forum ahli untuk pemetaan pemikiran, 14 Maret 2007 di Hotel Jayakarta.

¹⁹ Bagian ini diilhami oleh pertanyaan P. M. Laksono, Tadjuddin Nur Effendi, dan sejumlah aktivis NGO tentang tempat rakyat dalam keistimewaan Yogyakarta yang disampaikan dalam forum pemetaan pemikiran dan forum panel ahli yang diselenggarakan JIP Fisipol UGM.

undang". Penegasan yang lebih gamblang lagi dapat kita telusuri dalam Konstitusi RIS tahun 1949²⁰ dan UUDS tahun 1950²¹.

Pada tingkat yang lebih operasional, keistimewaan Yogyakarta diatur melalui Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hanya saja, dalam UU ini tidak diatur secara jelas dan menyeluruh substansi dan ragam urusan yang secara spesifik merefleksikan keistimewaan Yogyakarta. Tiga belas urusan yang ditetapkan melalui UU No. 3 Tahun 1950 setara dengan urusan yang dimiliki daerah lain sesuai dengan pasal 23 dan pasal 24 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948²².

Dibandingkan dengan daerah-daerah lain, UU ini mewajibkan Yogyakarta tetap harus menjalankan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain yang telah ditetapkan sebelum pembentukan UU No. 3 Tahun 1950. Selain itu, juga disebutkan bahwa pemerintah Yogyakarta harus memikul semua hutang-piutang yang terjadi sebelum pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (The Liang Gie, 1993: 205). Lima bulan setelah ditetapkan, Pemerintah melakukan perubahan atas UU No. 3 Tahun 1950, melalui UU No. 19 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 14 Agustus 1950. Perubahan dilakukan pada pasal 4 ayat (1) mengenai urusan yang wajib dilaksanakan yang diekspansi menjadi 15 urusan disertai sejumlah perubahan nomenklatur²³.

²⁰ Bagian III tentang Daerah Swapraja, Pasal 64 Konstitusi RIS 1949 menegaskan pengakuan atas swapraja yang sudah ada. Sementara Pasal 65 menegaskan, "(M)engatur kedudukan daerah-daerah swapraja masuk dalam tugas kekuasaan daerah-daerah bagian yang bersangkutan dengan pengertian bahwa mengatur itu dilakukan dengan kontrak yang diadakan antara daerah-daerah bagian dan daerah-daerah swapraja bersangkutan dan bahwa dalam kontrak itu, kedudukan istimewa swapraja akan diperhatikan dan bahwa tiada satupun dari daerah-daerah swapraja yang sudah ada dapat dihapus atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang Federasi yang dinyatakan, bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah Daerah Bagian yang bersangkutan".

²¹ Sementara UUDS 1950 memberikan pengaturan yang lebih detail dalam Bab IV tentang Pemerintah Daerah dan Daerah-daerah Swapraja yang meliputi 6 ayat yang disebarkan dalam 2 Pasal, yakni Pasal 131 dan 132. Pasal 132 ayat (2) menegaskan, "Daerah-daerah swapraja yang ada tidak dapat dihapus atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah Undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah".

²² Catatan yang disampaikan oleh Josef Riwu Kaho dalam forum panel ahli, 11 Mei 2007 menegaskan, UU No. 22 Tahun 1948 tidak mengenal urusan pangkal karena menggunakan ajaran rumah tangga materiel (*materiele huishouding begrip*). Urusan pangkal hanya dikenal dalam ajaran rumah tangga formal (*formale huishouding begrip*) yang baru digunakan dalam UU No. 1 Tahun 1957 dengan prinsip otonomi riil dan seluas-luasnya. Urusan-urusan yang diberikan kepada DIY dalam UU ini meliputi urusan umum; urusan pemerintahan umum; urusan agraria; urusan pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung; urusan pertanian dan perikanan; urusan kehewanian; urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian dan koperasi; urusan perburuhan dan sosial; urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya; urusan penerangan; urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; urusan kesehatan; dan urusan perusahaan.

²³ 15 urusan yang diserahkan pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui UU No. 19 tahun 1950 meliputi urusan umum; urusan pemerintahan umum; urusan agraria; urusan pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung; urusan pertanian, perikanan dan koperasi; urusan kehewanian; urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri dan perindustrian; urusan perburuhan; urusan sosial; urusan pembagian (distribusi); urusan penerangan; urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; urusan kesehatan; urusan lalu lintas dan angkutan bermotor; dan urusan perusahaan.

Berbagai produk hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia pasca UU No. 22/1948, yaitu: UU No. 1 Tahun 1957, Perpres No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Perpres No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan), UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tetap memberikan pengakuan kuat mengenai status keistimewaan Yogyakarta, walaupun secara format pengaturan pemerintahan daerahnya sama dengan daerah-daerah lain.

Dalam UU No 1 Tahun 1957, keberadaan daerah-daerah yang bersifat istimewa mempunyai posisi yang kuat. Pengakuan atas daerah-daerah yang bersifat istimewa dituangkan dalam pasal 1 ayat (1), (2), dan (3). Dalam pasal 1 ayat (1) ditegaskan, "(Y)ang dimaksud dengan Daerah dalam Undang-undang ini ialah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang disebut juga "Daerah Swatantra" dan "Daerah Istimewa". Meskipun pasal dan ayat-ayat ini tidak secara spesifik menyebutkan nama daerah-daerah yang menyandang status istimewa, kesimpulan sederhana yang bisa diambil dari pengaturan di atas adalah bahwa posisi Yogyakarta sebagai sebuah daerah istimewa tetap berlaku sesuai UU No. 3 Tahun 1950. UU ini bahkan secara spesifik mengatur status kepala daerah istimewa sebagaimana tergambar dalam pasal 25 dan pasal 27 tentang Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, pasal 29 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, pasal 30 tentang Sumpah/janji Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, dan pasal 73 ayat (1) Peraturan Peralihan. Pasal-pasal tersebut, merupakan dasar yuridis penting yang dapat dirujuk dalam mengatur substansi keistimewaan. Berdasarkan pemahaman di atas, Soejamto (1988: 37 – 39) merinci substansi keistimewaan dari daerah-daerah yang menyandang status keistimewaan, termasuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut:

1. Berlainan dengan Kepala Daerah biasa, Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh pemerintah pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada masa sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat dalam daerah tersebut.
2. Oleh karena itu, Kepala Daerah Istimewa tidak dapat ditumbangkan oleh DPRD.
3. Mengenai gaji dan segala penghasilan yang sah yang melekat pada jabatan Kepala Daerah Istimewa tersebut ditetapkan oleh pemerintah pusat, bukan oleh daerah itu sendiri.

Peneguhan secara legal formal keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa tidak melemah seiring dengan terjadinya perubahan politik di aras nasional. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mengembalikan kedudukan UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi di Indonesia, tetap memberikan ruang pengakuan yang luas bagi keistimewaan suatu daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), khususnya dalam pasal 3, pasal 6, pasal 7 dan pasal 8 ayat (1), yang substansinya sama dengan UU No.1 Tahun 1957. UU No. 18 Tahun 1965 yang dihasilkan kembali mempertegas pengakuan atas keberadaan daerah-daerah yang sifatnya istimewa sebagaimana dirumuskan dalam pasal 88 ayat (1). UU ini bahkan secara spesifik mengatur substansi dari keistimewaan Yogyakarta sebagaimana dapat dirujuk dalam pasal 88 ayat (2), sebagai berikut:

- (a) Sifat istimewa sesuatu daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam pasal 18 Undang-undang Dasar yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.
- (b) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud pada pasal 17 ayat (1) dan pasal 21 ayat (5).

Penelusuran kembali berbagai regulasi yang menyangkut pemerintah daerah di atas menegaskan, hingga tahun 1965, status keistimewaan suatu daerah, dan secara lebih spesifik substansi keistimewaan diletakkan pada kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang menjabat pada waktu itu. Hal-hal diluarnya yang terkait dengan jalannya roda pemerintahan secara umum tidak diatur secara khusus. Dengan kata lain, selain daripada kedudukan khusus Kepala Daerah, pengaturan selebihnya mengenai daerah yang menyandang status istimewa tidak berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Hal inilah yang membawa kami pada kesimpulan adanya kekaburan makna keistimewaan Yogyakarta yang perlu mendapat pengaturan sekarang ini.

Pola yang sama terus berlanjut pada periode politik baru yang sama sekali berbeda. UU No. 5 Tahun 1974, sekalipun dilahirkan dalam konteks sentralisasi pemerintahan yang sangat kuat, setelah melalui perdebatan yang cukup panjang di DPR²⁴, tetap mengakui Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa. Sebagaimana pengaturan sebelumnya, ciri pokok keistimewaan tetap diletakkan pada keunikan posisi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dimana masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak tunduk pada kaidah-kaidah regulasi yang berlaku bagi daerah-daerah lain (Soejamto, *ibid*: 87).

Perubahan politik nasional berikutnya yang terjadi setelah turunnya Soeharto tidak mengakhiri pengakuan legal atas keberadaan daerah yang bersifat istimewa. Pasal 122 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 secara literal mempertegas status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh melalui penegasan, *“(K)eistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini”*. Secara lebih spesifik penjelasan pasal 122 menegaskan, *“(P)engakuan keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini”*.

²⁴ Perdebatan mengenai status istimewa bagi Yogyakarta dan Aceh muncul karena kuatnya semangat ‘penyeragaman’ format pengaturan daerah-daerah di Indonesia pada waktu itu. Detail perdebatan dapat dilihat dalam, antara lain, Soejamto, 1988: bab VI.

Undang-undang paling akhir yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, yakni UU No. 32 Tahun 2004 juga memberi ruang afirmasi bagi predikat keistimewaan sejumlah daerah. Hal ini dituangkan dalam pasal 2 ayat (8), "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang".

Jika dicermati secara seksama, rentang waktu antara tahun 1950 hingga tahun 2004 yang mencakup masa berlaku UU No. 3 Tahun 1950 hingga UU No. 32 Tahun 2004, maka dua kesimpulan umum dapat diambil. *Pertama*, adanya konsistensi pada level yuridis yang mengakui keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Jika produk perundang-undangan dipahami sebagai buah dari proses politik, maka hal di atas sekaligus menggambarkan adanya pengakuan dan penerimaan politik yang terus berlanjut mengenai status keistimewaan suatu daerah dalam kerangka NKRI. Yogyakarta, termasuk dalam hal ini. *Kedua*, konsistensi pengakuan atas status keistimewaan sebuah daerah, tidak diikuti oleh pengaturan yang bersifat komprehensif mengenai substansi keistimewaan sebuah daerah. Hal inilah yang pada tataran operasional melahirkan simpul-simpul penafsiran yang bersifat multi-interpretatif dengan segala konsekuensinya. Perkembangan Yogyakarta sejak tahun 1998 yang ditandai oleh ketidakpastian hukum dan politik yang terus berulang, terutama menjelang momentum perubahan kepemimpinan lokal mengungkapkan dengan jelas implikasi yang ditimbulkan oleh keragaman interpretasi sebagai akibat dari kekaburan regulasi. Karena alasan-alasan inilah, kehadiran sebuah undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta yang komprehensif sangat diperlukan guna memberikan jaminan hukum bagi pelaksanaan pemerintahan di Yogyakarta.

4. Alasan Sosio-Psikologis

Dalam beberapa puluh tahun terakhir ini, Yogyakarta bisa dipastikan akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dramatis. Pada tingkat masyarakat, Yogyakarta kini memasuki sebuah fase yang bisa disebutkan sebagai masyarakat berwajah ganda (*dual faces society*). Di satu sisi terdapat masyarakat yang tersusun secara hierarkis mengikuti pola hubungan *patron-client* di masa lalu dan di sisi yang lain telah hadir - dalam kepadatan yang semakin tinggi- masyarakat yang memiliki corak horizontal yang kuat.

Perkembangan di atas, sekalipun telah membawa perubahan-perubahan yang sangat mendasar, tidak secara otomatis meminggirkan sentralitas Kasultanan 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*. Hal ini dapat dilihat dari antusiasme masyarakat untuk hadir dan terlibat dalam berbagai acara ritual budaya yang diselenggarakan Kasultanan dan Pakualaman²⁵. Sejumlah hasil jajak pendapat²⁶ berikut hasil dari proses

²⁵ Bandingkan dengan Mulder, Niels, *Kebatinan dan Hidup Sehari-Hari Orang Jawa: Kelangsungan dan Perubahan Kultural*, Gramedia, Jakarta, 1983.

²⁶ Hasil jajak pendapat yang diselenggarakan KNPI DIY pada bulan Agustus 1998 menunjukkan bahwa 96,14% dari 2.458 responden menyetujui status keistimewaan Yogyakarta (Bernas, 8 Agustus 1998). Hasil jajak pendapat lainnya yang dilakukan lebih kemudian juga bergerak ke arah yang sama. Lihat misalnya, hasil jajak pendapat yang dilakukan DPD KNPI DIY tentang calon Gubernur DIY yang dimuat dalam harian Bernas, 7 Agustus 1998.

politik di aras lokal²⁷ mempertegas hal di atas. Kemunculan berbagai gerakan—terutama dalam momentum pergantian gubernur—yang mengungkapkan tetap kuatnya posisi Kasultanan dan Pakualaman sebagai simbol bagi masyarakat Yogyakarta. Serangkaian forum panel ahli²⁸ yang digelar tim JIP untuk mendapatkan input yang luas dalam proses penyusunan naskah akademik dan RUU keistimewaan Yogyakarta mempertegas hal di atas. Hal ini kembali dipertegas oleh hasil wawancara yang dilakukan oleh *Center For Local Politics and Development Studies* (CLPDS) dan wawancara yang dilakukan sejumlah media²⁹.

Pada tingkatan lain, penerimaan dan sekaligus penghargaan masyarakat terhadap Kasultanan dan Pakualaman sebagai 'dwi tunggal' yang diidentikkan dengan keistimewaan Yogyakarta terlihat dari hadirnya perkumpulan atau paguyuban Lurah se-DIY yang dikenal dengan *Ismaya* (*Ing Sedyo Memetri Aslining Ngayogyakarta*). Penggunaan nama ini menyiratkan keinginan kuat masyarakat, melalui paguyuban Lurah, untuk tetap melestarikan kondisi sosial budaya. Dipandang dari sisi sosiologis, hadirnya paguyuban Lurah merupakan cerminan keinginan masyarakat untuk tetap diperlakukan istimewa sesuai dengan latar belakang sosio-kultural masyarakat Yogyakarta. Kehadiran paguyuban Lurah menyebar hingga ke Kabupaten di lingkungan Provinsi DIY³⁰. Selain paguyuban Lurah yang sudah cukup lama aktif dalam dinamika politik lokal, belakangan juga muncul dukungan yang sangat kuat dari Asosiasi Pemerintah Desa se-Indonesia (Apdesi) baik di tingkat Provinsi DIY maupun di masing-masing kabupaten di wilayah DIY. Sebagaimana *Ismaya* dan Apdesi DIY, kuatnya dukungan Paguyuban Lurah Desa dan Asosiasi Pemerintah Desa (Apdesi) tingkat provinsi maupun kabupaten ini merupakan cerminan dari masih kuatnya keinginan mayoritas masyarakat untuk melestarikan kehidupan yang didasarkan pada warisan nilai-nilai sosial budaya Yogyakarta.

Keinginan kuat mayoritas warga untuk tetap mempertahankan status keistimewaan Yogyakarta juga terekam melalui respon masyarakat terhadap pengisian jabatan Gubernur pada tahun 1998. Sebagian masyarakat mengekspresikan aspirasinya secara demonstratif melalui berbagai kelompok yang berujung pada keluarnya Maklumat Rakyat Yogyakarta, 26 Agustus 1998. Salah satu butir penting maklumat ini adalah bahwa rakyat tetap berkeinginan mempertahankan status keistimewaan Yogyakarta sebagaimana tertuang

²⁷ Salah satu *proxy indicator* yang dapat digunakan adalah terpilihnya Ratu Hemas sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mewakili DIY dengan persentase yang melewati kumulasi dari tiga anggota DPD lainnya berasal dari DIY, yakni sebesar 80%.

²⁸ Forum panel ahli untuk pemetaan pemikiran yang diselenggarakan tim JIP Fisipol UGM untuk periode pertama dilaksanakan sebanyak 4 kali dengan melibatkan tidak kurang dari 40 *discussant* dengan variasi latar belakang yang tinggi, mulai dari sejarawan yang memiliki pandangan kritis dan pendukung Keraton, hingga para kerabat Kasultanan dan Pakualaman, mulai dari aktivis LSM hingga para pakar dari lingkungan perguruan tinggi, mulai dari para birokrat hingga rakyat kebanyakan. Forum pertemuan dilangsungkan masing-masing pada tanggal 14, 15, 16, & 17 Maret 2007.

²⁹ Lihat misalnya, film singkat berdurasi 15 menit yang disiapkan CLPDS dalam rangka FGD yang dikerjakan antara tanggal 14 – 19 April 2007. *Harian Kompas* dan *Kedaulatan Rakyat* misalnya secara terus menerus melakukan wawancara terhadap tim JIP Fisipol UGM (Cornelis Lay, Pratikno, Purwo Santoso, Bambang Purwoko, dan AAGN Ari Dwipayana) secara simultan pasca pidato kebudayaan Sri Sultan Hamengku Buwono X, 7 April 2007. Dokumen klipung dikompilasi tim RUUK DIY - JIP Fisipol UGM.

³⁰ Paguyuban Lurah Desa di lingkungan kabupaten se-DIY meliputi Bodronoyo yang merupakan paguyuban Lurah se-Kabupaten Kulon Progo, Tunggul Jati untuk Kabupaten Bantul, Semar untuk Kabupaten Gunung Kidul, dan Surya Ndadari yang merupakan Paguyuban Lurah se-Kabupaten Sleman. Secara konkret, paguyuban Lurah se-Kabupaten Bantul termasuk yang paling aktif.

dalam Undang-undang Nomor 3 tahun 1950. Dari sudut pandang sosiologis, peristiwa ini juga mencerminkan kuatnya hubungan antara Sri Sultan sebagai simbol pimpinan sosio-kultural Jawa dengan masyarakat Yogyakarta yang menginginkannya sebagai Gubernur yang akan memimpin roda pemerintahan di DIY. Di mata sebagian besar masyarakat, tidak ada perbedaan antara posisi Sultan dan Gubernur: Sultan adalah Gubernur dan Gubernur adalah Sultan³¹.

Kuatnya hubungan Kasultanan dan Pakualaman dengan masyarakat Yogyakarta juga terekam dengan sangat jelas melalui penggelaran '*Pisowanan Ageng*' yang berlangsung menjelang tumbangnya Pemerintahan Orde Baru pada bulan Mei 1998. Momentum '*Pisowanan Ageng*' dihadiri lebih kurang satu juta orang. Kehadiran warga masyarakat secara massif ini, bisa dipastikan tidak sepenuhnya dituntun oleh kepatuhan mereka pada Kasultanan dan Pakualaman, terutama jika dilihat *conjuncture* sejarah Indonesia pada periode ini. Akan tetapi bahwa acara ini berlangsung damai tanpa ada tindakan anarkis yang mencorengnya, secara jelas mendemonstrasikan sentralitas peran Kasultanan dan Pakualaman dalam keseluruhan proses. '*Pisowanan Ageng*' yang damai tanpa kekerasan adalah wujud penghormatan warga Yogyakarta atas Kasultanan dan Pakualaman, dan sekaligus bukti kekuatan aura kewibawaan kedua otoritas budaya ini di lingkungan masyarakat Yogyakarta. Aksi damai nir-kekerasan ini terwujud karena kepatuhan peserta *Pisowanan* terhadap '*titah*' atau perintah Sultan³². Masih kokohnya Kasultanan dan Pakualaman sebagai simpul sosio-kultural bisa menjelaskan mengapa '*Pisowanan Ageng*' tersebut berjalan lancar.

'*Pisowanan Ageng*' kembali dilaksanakan pada 18 April 2007 menyusul kuatnya tuntutan masyarakat untuk mendengarkan secara langsung penjelasan Sri Sultan Hamengku Buwono X atas keputusan beliau tidak bersedia lagi menjadi Gubernur DIY untuk periode mendatang. Jumlah kehadiran warga masyarakat, jauh lebih sedikit dibandingkan dengan yang menghadiri '*Pisowanan Ageng*' pada tahun 1998 yang lalu. Demikian pula, berbeda dengan *Pisowanan* tahun 1998, adanya unsur mobilisasi terekam dalam proses yang ada. Akan tetapi secara keseluruhan, forum di atas tetap mampu mendemonstrasikan loyalitas dan dukungan yang terus berlanjut atas Kasultanan dan Pakualaman. Forum ini, tetap fungsional sebagai forum pengukuhan dukungan terhadap Kasultanan dan Pakualaman. Inilah modalitas dasar yang akan digunakan sebagai salah satu dasar dalam penyusunan RUU tentang keistimewaan Yogyakarta.

Penggambaran detail mengenai kontinuitas corak sosio-psikologi masyarakat Yogyakarta di atas tidak menjadikan Kasultanan dan Pakualaman terisolasi dari perubahan sosial yang menjauhi pola-pola hubungan kesetiaan lama. Secara keseluruhan Kasultanan dan Pakualaman masih tetap menjadi sentrum, apalagi dalam ranah budaya. Akan tetapi, sejumlah pergeseran ke arah pola interaksi baru sedang dan akan terus berlangsung. Studi yang dilakukan Bayu Wahyono, dkk., (2001) menunjukkan terjadinya perubahan

³¹ Lacak lebih jauh penyikapan Sri Sultan Hamengku Buwono X terhadap perubahan politik Mei 1998 dalam Ismoyo, Wasi dan Sunaryo Purwo Sumitro, *Sri Sultan Hamengku Buwono X, Bersikap Bukan Karena Ambisi*, Bigraf Publishing, 1998.

³² Peneguhan kuasa untuk rakyat oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X tergambar dalam Nusantara, Ariobimo, *Sri Sultan Hamengku Buwono X Meneguhkan Tahta untuk Rakyat*, Grasindo, 1999 kemudian diteguhkan kembali dalam buku Kusumayudha, Oka dan Ronny Sugiantoro, *SABDA, Ungkapan Hati Seorang Raja, Kedaulatan Rakyat*.

fundamental pola loyalitas masyarakat pada Kasultanan³³. Penelitian lain yang juga dilakukan Bayu Wahono (2006) mengungkapkan terjadinya pergeseran nilai secara fundamental dalam masyarakat yang semakin menjauhi corak ideal masyarakat Yogyakarta di masa lalu. Nilai-nilai seumpama toleransi semakin jauh dari keseharian masyarakat. Sementara hasil kajian tim JIP mengungkapkan telah hadirnya wajah kedua masyarakat Yogyakarta, sebuah masyarakat yang lebih egaliter dengan jarak budaya yang cukup jauh dari Kasultanan dan Pakualaman. Masyarakat ini memiliki pola relasi yang berbeda dengan di masa lalu: adanya pembedaan antara hubungan budaya dan politik.

Rekaman yang dilakukan tim JIP Fisipol UGM selama proses FGD (*Focus Group Discussion*) dan forum panel ahli³⁴, pembacaan terhadap hasil jajak pendapat³⁵ dan wawancara³⁶, serta pembacaan terhadap proses politik di ranah lokal³⁷ mengungkapkan bagian lain masyarakat Yogyakarta yang telah dan sedang mengalami transformasi. Sebagian dari yang sedang mengalami transformasi ini telah meninggalkan pola-pola interaksi sebagaimana digambarkan di atas. Sementara sebagian lainnya, masih berada pada posisi yang sangat labil³⁸.

Pergeseran-pergeseran sosial yang sedang terjadi di aras masyarakat, merupakan fakta penting dalam proses perumusan sebuah regulasi mengenai keistimewaan Yogyakarta. Hal ini disebabkan karena rancangan keistimewaan Yogyakarta tidak semata-mata dimaksudkan untuk menengok ke masa lalu. Akan tetapi sekaligus harus memiliki kapasitas untuk menjawab perubahan sosial, memfasilitasi transformasi masyarakat dan didedikasikan untuk menyambut masa depan bagi kesejahteraan dan ketentraman rakyat dengan tetap merawat kontinuitas dan kekukuhan akar dari budaya luhur dan filosofi yang melekat dalam diri Yogyakarta. Hal-hal di atas disampaikan dengan jelas oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam pertemuan dengan tim JIP, 18 April 2007. Inilah pertanyaan terbesar yang ingin dijawab melalui RUU keistimewaan Yogyakarta.

³³ Hal ini dipertegas kembali oleh S. Bayu Wahyono dalam forum panel ahli, 11 Mei 2007 yang diperkuat hasil-hasil temuan P. M. Laksono yang juga disampaikan pada forum yang sama.

³⁴ Hal ini ditegaskan oleh P. M. Laksono, Tadjuddin Nur Effendi, S. Bayu Wahyono, dan Ichlasul Amal, *Ibid*.

³⁵ Lihat misalnya hasil jajak pendapat Kompas 17 April 2007 yang menunjukkan adanya penerimaan masyarakat terhadap kehadiran figur Gubernur di luar Sri Sultan dan Paku Alam. Jajak pendapat tersebut menunjukkan bahwa lebih dari 70% responden setuju jika warga masyarakat luas boleh mendaftarkan diri sebagai calon Gubernur DIY, dan 63,5% responden setuju jabatan Gubernur dipegang oleh masyarakat umum.

³⁶ Hasil wawancara terhadap "*wong cilik*" yang dilakukan CLPDS mengenai sumber rekrutmen bagi Gubernur DIY ke depan mengungkapkan sikap permisif sejumlah warga untuk menerima kehadiran gubernur yang bukan saja tidak secara otomatis dilekatkan pada Sri Sultan dan Wakil Gubernur pada Paku Alam, tapi dapat berasal dari luar lingkungan keluarga dan kerabat Kasultanan dan Pakualaman. Lihat pula hasil wawancara Kompas 13 April 2007, *Kedaulatan Rakyat*, 14 April 2007. Pandangan-pandangan di atas, berstatus minoritas dalam komparasinya dengan suara sebaliknya. Tetapi hal ini memastikan sebuah proses perubahan gradual sedang berlangsung dalam masyarakat Yogyakarta yang membutuhkan ruang akomodasi dalam regulasi mengenai keistimewaan Yogyakarta.

³⁷ Beberapa peristiwa politik di aras Yogyakarta dapat dipakai sebagai ilustrasi atau *proxy indicator* untuk menggambarkan hal ini, yakni kegagalan salah satu kerabat Kesultanan memenangkan kompetisi dalam pilkada Bantul, kegagalan calon Bupati yang didukung Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam pilkada Sleman, serta berpindahnya otoritas pengendali partai Golkar di tingkat DPD DIY setelah memenangkan pertarungan dengan salah satu kerabat Kasultanan.

³⁸ Hal terakhir ini tergambar dengan baik dari ambivalensi pandangan, bahkan dalam diri orang sama, yang disampaikan oleh sejumlah warga kebanyakan Yogyakarta dalam menanggapi Orasi Budaya Sri Sultan Hamengku Buwono X. Lihat misalnya, rekaman film CLPDS, serta hasil-hasil wawancara yang dilakukan Kompas, *Kedaulatan Rakyat*, dan *Radar Jogja* pasca pidato Kebudayaan Sri Sultan Hamengku Buwono X, 7 April 2007 yang dikompilasi oleh tim RUUK DIY Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.

5. Alasan Akademis-Komparatif

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *assymetrical decentralization*, *assymetrical devolution* atau *assymetrical federalis*, atau secara umum *assymetrical intergovernmental arrangements* (Wehner, 2000:2). Secara prinsipil, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris di atas merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yakni persoalan bercorak politik (termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya) dan persoalan yang bercorak teknokratik-manajerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.

Pengaturan asimetris yang terkait dengan politik ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara dan atau sebagai apresiasi atas keunikan budaya tertentu. Dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, representasi minoritas pada level sub-nasional serta pemberian status keistimewaan/ khusus bagi satu daerah atau kawasan daerah dapat mendorong kelompok/daerah yang menuntut status keistimewaan/ kekhususan meniadakan/meminimalkan kekerasan dan mempertahankan keutuhan wilayah. Konstitusi Spanyol tahun 1978 setelah jatuhnya Franco misalnya, menetapkan adanya "*historical rights*" serta memberikan otonomi khusus dan dipercepat pada beberapa daerah, diantaranya Castile-Leon, Catalonia, Valencia. Basque salah satunya, memperoleh otonomi yang lebih dibanding daerah lain dan dipercepat. Setelah 30 tahun berjuang melalui sejumlah aksi kekerasan dan terorisme, menjelang dilaksanakannya *regional elections* Oktober 1998 organisasi separatist ETA mendeklarasikan gencatan senjata, sekalipun akhir Desember 2006 ETA melancarkan aksi pengeboman bandar udara Spanyol. Pemilu ini dimenangkan kaum nasionalis moderat, *the Basque Nationalist Party*, yang membantu gerilyawan mencapai kesepakatan gencatan senjata. Contoh lain dapat diambil dari pengalaman Kanada dalam mengatur keistimewaan Quebec dalam kesatuannya dengan Federasi Kanada (Beland & Lecours, 2006); Mindanao dalam kesatuan politiknya dengan Filipina; Sami Land dalam kesatuannya dengan Norwegia (Minde, 2001).

Rasionalitas politik pengaturan daerah secara asimetris tidak selalu dikarenakan faktor keberagaman etnis. Di Hongkong, misalnya, tidak ada perbedaan yang substansial antara orang Hongkong dengan orang Cina daratan. Daripada memberikan ijin pada Hongkong untuk mengelola sistem ekonominya, Cina memilih untuk membuat kesepakatan dengan Inggris dengan menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada tahun 1997.

Alasan-alasan yang bercorak teknokratis-manajerial umumnya terkait dengan kapasitas pemerintahan daerah. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyampaikan atau menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada di level yang sama. Pendekatan asimetris memungkinkan pejabat pemerintah yang berwenang di tingkat nasional memaksimalkan rentang fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini bisa dibatasi di kemudian hari apabila

telah terbangun kapasitas yang cukup memadai. Untuk itu perlu dilakukan pengukuran terhadap kapasitas.

Dalam konteks perdebatan di atas, rasionalitas bagi pemberian status keistimewaan bagi Yogyakarta sebagai wujud konkret dari kebijakan desentralisasi yang bercorak asimetris mendapatkan pembenarannya. Dari sudut teori dan komparatif, pemberian keistimewaan bagi satu daerah atau kawasan dari beberapa daerah bersifat universal.

C. Prinsip-Prinsip Pengaturan Keistimewaan DIY

Pengukuhan status sebagai daerah istimewa melalui pengaturannya dalam UU keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak semata-mata dimaksudkan menjadikan Yogyakarta menjadi istimewa bagi dirinya sendiri, tapi juga menjadi istimewa bagi Indonesia. Hal ini untuk menegaskan kembali status unik DIY dalam kerangka Indonesia sebagaimana dibuktikan oleh perjalanan sejarah DIY dan Indonesia. Bagi Indonesia, keistimewaan Yogyakarta terletak pada kontinuitas posisi DIY sebagai kekuatan transformatif dalam keseluruhan proses evolusi sejarah Indonesia. Peranan inilah yang harus dapat dilanjutkan di masa-masa datang. Dalam pengaturan mengenai keistimewaan Yogyakarta, demokrasi, kerakyatan, ke-bhineka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional dan pendayagunaan kearifan lokal merupakan prinsip-prinsip atau asas-asas utama. Berikut ini akan dielaborasi masing-masing prinsip atau asas di atas.

1. Prinsip Demokrasi

Pengaturan keistimewaan merupakan peneguhan kembali sumbangsih Yogyakarta dalam memelopori dan melembagakan proses demokratisasi sejak awal berdirinya republik ini. Dengannya, pengaturan mengenai keistimewaan Yogyakarta secara prinsipil dipagari oleh fungsinya sebagai lokomotif untuk mendorong proses demokrasi terus berlangsung, bukan saja di aras lokal, tapi juga aras nasional sebagaimana dibuktikan oleh sejarah DIY.

Secara normatif, penggunaan demokrasi sebagai prinsip didasarkan pada keyakinan bahwa demokrasi adalah sistem yang memiliki beberapa keunggulan serta dipercaya bisa mengatur tata cara pembuatan keputusan bersama yang paling sedikit kelemahannya dibandingkan sistem yang lain. Esensi demokrasi adalah adanya pengakuan, penghargaan dan persamaan hak-hak atas manusia secara universal. Sistem politik dan pemerintahan demokrasi secara sederhana diartikan sebagai pemerintahan yang memperoleh legitimasi dari rakyat, ditentukan oleh wakil-wakil rakyat dan diperuntukkan bagi kepentingan rakyat.

Dalam implementasinya, sistem pemerintahan demokrasi ditandai dengan adanya pemilihan umum secara berkala dimana rakyat bebas menentukan pilihan atas calon-calon wakil rakyat. Karakteristik lainnya adalah sistem ini mengenalkan konsep pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif sehingga mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan pada satu institusi. Pembagian kekuasaan ini diikuti adanya mekanisme *checks and balance* di antara institusi-institusi yang ada disertai adanya mekanisme dan pelebagaan media untuk menyalurkan aspirasi rakyat, serta mekanisme dan saluran kelembagaan bagi rakyat untuk mengontrol perilaku kekuasaan.

Dalam konteks keistimewaan Yogyakarta, mekanisme *checks and balance* dilakukan antara lain melalui pemberian kewenangan kepada *Parardhya* untuk memberikan persetujuan dan penolakan atas kebijakan daerah yang terkait dengan substansi keistimewaan dan atas bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah memenuhi syarat kesehatan dan administrasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, serta kewenangan mengajukan pemberhentian Gubernur yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan. Kewenangan-kewenangan tersebut ditambahkan pada kewenangan dan pola hubungan kewenangan antara eksekutif dan legislatif yang sudah ada. Sementara itu, kehadiran mekanisme dan pelembagaan media partisipasi dan kontrol rakyat diwujudkan antara lain melalui pendaya-gunaan dan pelembagaan media partisipasi dan kontrol publik yang berbasis budaya seperti *pepe* dan '*Pisowanan Ageng*'.

Penggunaan demokrasi sebagai prinsip dalam pengaturan keistimewaan berangkat dari pemahaman atas sejarah dan budaya politik Yogyakarta sendiri. Demokrasi sebagai sebuah sistem nilai dan praksis kekuasaan, bukan barang asing yang dipaksakan hidup dalam tata-pengaturan politik Yogyakarta dan Indonesia secara umum. Sejak proklamasi kemerdekaan, para pendiri bangsa secara tegas menyatakan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi dengan republik sebagai bentuk negara. Pernyataan ini tertuang dalam UUD 1945 pasal 1 ayat 1 dan 2. Sedangkan manifestasi kedaulatan rakyat diwujudkan melalui pemilihan umum setiap lima tahun dalam bentuk kebebasan rakyat untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk di MPR dan DPR (UUD 1945 Pasal 2 ayat 1 dan 2). Para wakil rakyat ini hingga tahun 1999 diberi kekuasaan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sejak amandemen ketiga UUD 1945 Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Sementara di aras lokal, terdapat banyak bukti yang memastikan bahwa Yogyakarta adalah bagian dari proses berdemokrasi itu sendiri, bahkan mendahului daerah lainnya di Indonesia. Nilai-nilai demokrasi melekat dalam falsafah, kaidah-kaidah, norma, aturan dan tatakrama kehidupan sehari-hari seperti tercermin dalam nilai filosofis-religius simbolik yang diletakan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono I, (Sri Suwito: 2007)³⁹ antara lain adalah:

1. Falsafah *Golong-Gilig* yang diwujudkan dalam bentuk material berupa tugu yang melambangkan *Manunggaling Kawula Gusti*.
2. Falsafah *Hamemayu Hayuning Bawono* yang memberikan penekanan pada perilaku manusia yang selalu mengutamakan harmoni, keselarasan, keserasian dan keseimbangan.
3. Falsafah *Sawiji, Greget, Sengguh* dan *Ora Mingkuh* sebagai dasar dalam pembentukan watak ksatria yang pengabdianya hanya ditujukan pada nusa, bangsa dan negara yang didasari oleh komitmen atas kebenaran, keadilan, integritas moral dan nurani yang bersih.

³⁹ Bandingkan juga dengan K.P.H. Brongtodiningrat, *Arti Kraton Yogyakarta*, Museum Kraton Yogyakarta, 1978 dan G.P.H. Buminata, *Serat Kuntaratama: Adegung Nagari Dalem Ngayogyakarta Hadiningrat (terjemahan)*, Praja Dalem Ngayogyakarta Hadiningrat, Yogyakarta, 1992. Bandingkan juga dengan versi Panitia Pengkajian Sejarah Pangeran Mangkubumi, *Perjuangan Pangeran Mangkubumi, Sri Sultan Hamengku Buwono I*, Jakarta, Tanpa Tahun.

4. Perancangan tata-ruang melalui penciptaan poros imajiner Gunung Merapi-Tugu *Golong-Gilig-Kraton* yang menggambarkan keselarasan dan keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan dan antara manusia dengan manusia, serta manusia dengan alam⁴⁰;

Perkembangan lebih kemudian, falsafah yang dikembangkan oleh Ki Hadjar Dewantara (Kismoyo, 2004), yakni *Ing Ngarsa Sung Tuladha, Ing Madya Mangun Karso, Tut Wuri Handayani* dalam konteks kepemimpinan memberikan penekanan lebih lanjut tanggung jawab kepemimpinan demokratis. Falsafah 'Tahta Untuk Rakyat' dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX kembali mempertegas falsafah kepemimpinan demokratik yang menandai Yogyakarta. Hal ini semakin dipertegas oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam wawancara dengan tim JIP mengenai sikap *Berbudi Bawa Leksana* seorang pemimpin yang harus senantiasa dilandasi oleh budi pekerti luhur.

Pembacaan lebih lanjut atas sejarah Yogyakarta mengungkapkan bahwa prinsip ini memiliki akar yang kuat. Proses demokratisasi justru dimulai dari Kasultanan dan Pakualaman. Hal ini terbaca dari jejak-jejak proses demokratisasi di lingkungan Kasultanan yang secara progresif dimulai sejak awal masa pemerintahan Sri Sultan Hamengku Buwono IX⁴¹. Sebagian dari langkah beliau bahkan sangat revolusioner dan bertentangan dengan tradisi yang berlangsung selama ratusan tahun. Beberapa langkah Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang mencerminkan proses demokratisasi sekaligus proses defeodalisasi antara lain:

1. *Memangkas jalur birokrasi formal melalui penghapusan peran Patih dan institusi kepatihan.*

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, Patih memegang peran setara dengan kepala pemerintahan dalam sistem kerajaan, yang mengurus urusan rumah tangga kerajaan dan bertindak sebagai penghubung antara Sultan di Kraton dengan dunia luar. Institusi Patih karenanya meliputi sistem organisasi yang beranggotakan para bangsawan yang menjalankan *day to day politics* di kerajaan. Penghapusan institusi Patih merupakan pemangkasan mata rantai struktur feodal secara massif, termasuk pemangkasan besar-besaran kekuasaan dan *privelege* yang dimiliki para bangsawan (Sumardjan, 1981: 48-50).

2. *Membuka akses masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.*

Setelah institusi Patih dihapuskan, Sultan mengambil alih dan secara langsung terlibat dalam proses pemerintahan termasuk berunding dengan pejabat-pejabat negara serta menerima tamu dari berbagai kalangan. Langkah Sri Sultan Hamengku Buwono IX ini membuka luas akses publik yang sebelumnya sangat sulit berkomunikasi langsung dengan Sultan. Dengan ini Sri Sultan Hamengku Buwono IX merubah konsep institusi Raja yang awalnya selalu dicitrakan sebagai institusi sakral dan karenanya dijauhkan dari kontak langsung dengan rakyat yang dianggap dapat mencederai kesakralannya melalui pembukaan akses bagi publik

⁴⁰ Lihat juga dalam Khairuddin, H, "*Filsafat Kota Yogyakarta*", Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 1995.

⁴¹ Sugiono MP, "*Sang Demokrat: Hamengku Buwono IX, Dokumen Setelah Sri Sultan Mangkat*", Yayasan Budi Luhur Jakarta, 1988. Bandingkan juga dalam Dahana H, dkk, "*Sri Sultan Hamengku Buwono IX, Sebuah Presentasi Majalah*", Grafiti Press, 1988.

secara luas. Sri Sultan Hamengku Buwono IX mempelopori dibukanya akses bagi masyarakat menyampaikan aspirasinya secara langsung yang merupakan salah satu dasar dari prinsip demokrasi. (Sumardjan, 1981: 50-51)

3. *Mengedepankan kesetaraan dengan penghapusan privilege kaum bangsawan.*

Upaya Sri Sultan mengedepankan kesetaraan di antara seluruh warga masyarakat tercermin dari penghapusan berbagai *privilege* yang sebelumnya dinikmati para pangeran dan bangsawan dari berbagai level. Para pangeran, misalnya, dilarang menggunakan kereta kuda dengan roda berlapis emas, acara-acara seremonial seperti resepsi pernikahan atau khitanan keluarga bangsawan tidak lagi diselenggarakan dengan megah.

4. *Pembentukan Balai Agung secara formal sebagai badan penasehat raja tetapi sesungguhnya sebagai badan legislatif informal.*

Berbeda pada masa sebelumnya dimana Balai Agung dikuasai Bangsawan dan Menteri Kerajaan, di era Sri Sultan Hamengku Buwono IX anggota Balai Agung dipilih melalui pemilihan umum dengan kartu suara rahasia (Sumardjan, 1981: 49)

Selain tercermin dari pola hubungan antara institusi pemerintah, antara pemerintah dan masyarakat maupun antara sesama warga masyarakat, nilai-nilai demokrasi juga tampak dalam lembaga-lembaga baik di tingkat istana maupun desa. Di tingkat istana, terdapat lembaga musyawarah yang terdiri dari *Sri Palimbangan* (Dewan Pertimbangan), *Pandhite Aji* (Dewan Pakar), *Sri Narendra* (Raja), dan *Nayaka Praja* (Perangkat Kerajaan) dalam mempertimbangkan dan memutuskan suatu kebijakan. Di tingkat desa terdapat lembaga musyawarah serupa yang dinamakan *rembug* desa yang terdiri dari kepala desa, sesepuh atau *kamituwo* (orang yang dituakan) dan tokoh masyarakat yang dianggap mampu mengatasi persoalan hidup mereka (Kismoyo, 2004:114-115).

Eksistensi institusi-institusi tradisional yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi pada masyarakat maupun pemerintahan menunjukkan bahwa demokrasi telah tumbuh dan berkembang di Yogyakarta sejak lama. Dalam beberapa aspek, prinsip-prinsip ini telah tumbuh jauh sebelum Republik Indonesia lahir meskipun *setting* sosial politik pada masa itu sarat dengan nuansa feodalisme Jawa. Pelembagaan *pepe* serta '*Pisowanan Ageng*' sebagai media kultural bagi rakyat untuk mengungkapkan aspirasi dan sekaligus mengontrol kekuasaan misalnya, sudah mengakar dalam perjalanan Yogyakarta. Dalam penafsiran akhir-akhir ini, '*Pisowanan Ageng*' bahkan telah dibaca secara baru sebagai bentuk "daulat rakyat" yang dapat menggugurkan "daulat raja". Upaya yang lebih progresif berkembang semenjak masa Sri Sultan Hamengku Buwono IX sejalan dengan proses defeodalisasi besar-besaran yang dilakukannya.

Masih dari sudut sejarah, pembacaan tim JIP Fisipol UGM memastikan Indonesia yang modern dan demokratis adalah cita-cita bersama yang terus disuarakan dan diformulasikan dalam konstitusi sejak republik ini berdiri. Kuatnya cita-cita ini telah mengantarkan Indonesia memasuki era reformasi dalam mana Yogyakarta memainkan peran sentral dalam keseluruhan proses yang berlangsung. Kasultanan dan Pakualaman membuktikan, keduanya berjalan dalam cita-cita yang sama, bahkan dalam sejumlah hal

krusial, keduanya menjadi peletak dasar. Kasultanan dan Pakualaman, tidak bisa disangkal merupakan kerajaan feodal. Sebagai kerajaan feodal, corak strukturalnya yang bersifat hierarkis dan anti-demokrasi pasti melekat dalam dirinya. Banyak kisah yang bisa diambil untuk membuktikannya⁴². Akan tetapi sejarah perkembangan kedua kerajaan ini, terutama dalam momentum-momentum kritis perjalanan dirinya -dan kemudian Indonesia- sekaligus mengungkapkan sisi lain: keduanya memiliki kapasitas untuk menyangkali watak feodalnya. 'Tahta Untuk Rakyat' sebagai sebuah ide dan komitmen, serta berbagai kisah tentang sepak-terjang kedua raja, terutama Sri Sultan Hamengku Buwono IX memastikan hal ini⁴³. Lebih lagi, Kasultanan dan Pakualaman dalam beberapa segi juga muncul sebagai pioner dalam mendorong perkembangan Negara Kesatuan Republik Indonesia ke arah sistem politik modern yang demokratis.

Hal terakhir di atas ditunjukkan antara lain melalui inisiatif pendirian Komite Nasional Indonesia (KNI) di daerah sebagai lembaga legislatif bahkan sebelum regulasi nasional (UU No. 1 tahun 1945) dikeluarkan yang menjadikannya sebagai lembaga legislatif daerah yang pertama di Indonesia. Segera setelah Indonesia merdeka, pada tahun 1946, Sri Sultan Hamengku Buwono IX bekerjasama dengan Badan Pekerja KNI membentuk Dewan Perwakilan di setiap Kabupaten dan Kota Yogyakarta yang berfungsi sebagai Badan Legislatif⁴⁴. Hal ini sejalan dengan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif dan legislatif sekaligus menjamin ruang bagi representasi rakyat. Demikian pula, puluhan tahun sebelum lembaga yang kini dikenal sebagai Badan Perwakilan Desa (BPD) diperkenalkan, Yogyakarta telah memelopori kehadirannya⁴⁵. Di Yogyakarta-lah, lembaga legislatif di tingkat paling bawah ini dijumpai untuk pertama kali jauh sebelum ide ini diakomodasi melalui UU No. 22 tahun 1999. Hal ini dilakukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX melalui penghapusan Dewan Desa yang terdiri atas para pemilik tanah dan dipertukarkan dengan pembentukan badan legislatif baru di tiap desa melalui pemilihan di kalangan warga desa baik laki-laki maupun perempuan yang berusia 20 tahun atau lebih. Terakhir, posisi DIY di garda terdepan dalam mengawali proses reformasi 1998 yang ditandai adanya 'Pisowanan Ageng' adalah bukti lebih kontemporer. Tanpa visi dan komitmen tentang demokrasi, sulit dibayangkan inisiatif pembentukan KNI, kehadiran lembaga perwakilan desa, serta peristiwa 'Pisowanan Ageng' dapat berlangsung. Sejumlah contoh lain dapat ditambahkan lagi. Akan tetapi yang ingin disampaikan adalah bahwa Yogyakarta adalah bagian integral, bahkan lokomotif dari perjalanan demokrasi Indonesia. Karenanya, penggunaan demokrasi sebagai prinsip dalam pengaturan keistimewaan Yogyakarta merupakan kelanjutan sejarah yang sudah mengakar jauh.

⁴² Hal ini diingatkan secara berulang oleh salah seorang narasumber kami, Heru Nugroho dalam forum pemetaan pemikiran, 16 Maret 2007.

⁴³ Pelacakan mengenai kehidupan politik Sri Sultan Hamengku Buwono IX terekam oleh Monfries, John Elliot, *A Prince in A Republic, The Political Life of Sri Sultan Hamengku Buwono IX of Yogyakarta*, Desertasi Ph.D di Australian National University, Canberra Australia, 2005.

⁴⁴ Perubahan status BP Komite Nasional Indonesia Daerah menjadi lembaga legislatif dapat dilihat dalam R. W. Prodjosoeardo, *Buku Pegangan Pamong Pradja Daerah Istimewa Jogjakarta*, Djawatan Pradja Daerah Istimewa Jogjakarta, 1950. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII menegaskan " (B)ahwa Badan Pekerja tersebut adalah suatu badan legislatif yang dapat dianggap sebagai wakil rakyat untuk membikin Undang-undang dan menentukan haluan jalannya pemerintahan dalam daerah kami berdua yang sesuai dengan kehendak rakyat".

⁴⁵ Bersamaan dengan proses penyatuan kelurahan yang menghasilkan Kelurahan-kelurahan baru seperti Condong Catur, Catur Tunggal, Mino Martani, Wedho Martani, Selo Martani, Sido Arum, Sido Mulyo, dsb-nya yang memiliki skala ruang dan penduduk yang lebih besar, pembentukan Dewan Perwakilan Desa dapat dibaca sebagai bagian dari persiapan ke arah pembentukan Daerah Otonom Tingkat Tiga.

2. Kerakyatan

Kerakyatan adalah prinsip atau asas kedua yang digunakan dalam pengaturan keistimewaan Yogyakarta. Hal ini didasarkan pada dua pertimbangan utama, yakni sentralitas posisi rakyat Yogyakarta dalam sejarah Yogyakarta sebagai sebuah kesatuan masyarakat yang memiliki kehendak. Kedua adalah pengambilan posisi Kasultanan dan Pakualaman Yogyakarta sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat.

Sentralitas posisi rakyat Yogyakarta dalam keseluruhan proses sejarah pembentukan bangsa dan negara Indonesia sudah didiskusikan pada bagian-bagian awal naskah akademik ini. Rakyat Yogyakarta sebagaimana diargumentasikan Djoko Suryo telah menjadi *collective historical actors* dalam kerangka melawan penjajah dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Akan tetapi lebih dari itu, rakyat Yogyakarta sekaligus adalah "induk semang" yang membentuk para mahasiswa, pemuda dan tokoh-tokoh pergerakan dari berbagai daerah untuk dua hal penting: (1) menjadi kekuatan kolektif sejarah sebagaimana peran yang dimainkan oleh rakyat Yogyakarta dan (2) membentuk nilai-nilai ke-Indonesia-an dan kebangsaan sebagai dasar baru bagi perjuangan rakyat.⁴⁶

Sementara itu, komitmen kerakyatan yang sangat kuat dari Kasultanan dan Pakualaman yang diekspresikan secara sangat jelas dari pengambilan posisi Sri Sultan Hamengku Buwono IX lewat pemikiran beliau 'Tahta Untuk Rakyat' sebagaimana sudah didiskusikan pada berbagai bagian naskah akademik ini. Komitmen yang sama bisa dipelajari dari praktek-praktek konkret di sekitar pemanfaatan tanah untuk kepentingan rakyat, dan masih banyak contoh lainnya.

Dari kedua argumen di atas, tim JIP menangkap adanya titik temu di antara dua kekuatan penting Yogyakarta, yakni Kasultanan dan Pakualaman di satu sisi dan masyarakat Yogyakarta di sisi lain. Titik temu di antara keduanya adalah terletak pada ide kerakyatan. Karena alasan-alasan ini, maka perumusan mengenai keistimewaan Yogyakarta bukan saja harus dipagari oleh prinsip kerakyatan ini, tapi lebih lagi harus dapat berfungsi dalam memperkuat ide-ide kerakyatan ini. Hal ini dapat diwujudkan melalui berbagai instrumen, mulai dari pelibatan rakyat melalui media-media kultural yang tersedia, hingga pada penempatan kesejahteraan dan ketentraman rakyat⁴⁷ sebagai tolok ukur tertinggi dalam menilai prestasi kerja pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Ke-Bhineka-Tunggal-Ika-an

Bhinneka Tunggal Ika adalah konsep yang paradoksal. Dalam konsep ini tersirat adanya keperluan entitas yang tergabung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mengedepankan identitas masing-masing. Pada saat yang sama tersirat adanya keuntungan besar mengesampingkan identitas tersebut demi sesuatu yang lebih besar

⁴⁶ Djoko Suryo, *Perspektif Sosial-Budaya Provinsi DIY dalam Perspektif Sejarah Nasional Lampau, Kini dan Mendatang*, disampaikan dalam Sarasehan: Format Keistimewaan Yogyakarta untuk Kesejahteraan Rakyat dan Ke-bhineka-an Republik Indonesia kerjasama UGM dengan Pengurus Daerah KAGAMA DIY, Yogyakarta, 9-10 Mei 2007.

⁴⁷ Dua hal terakhir ini merupakan argumen dan sekaligus harapan paling menonjol yang bisa direkam oleh tim JIP selama proses diskusi dan konsultasi dengan berbagai pihak, baik yang berasal dari kalangan aktivis NGO, kampus, maupun dari kalangan Kasultanan dan Pakualaman sebagaimana tergambar dari hasil konsultasi tim JIP dengan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX.

atau lebih penting. Obsesi mengedepankan identitas individual akan menihilkan urgensi mengejar keuntungan kolektif (*collective gain*). Sebaliknya semangat mempersatukan berbagai entitas yang beragam pada gilirannya justru menyeret terjadinya berbagai bentuk penyeragaman. Oleh karena itu, perlu kecerdasan dan kearifan tersendiri untuk bisa mengelola paradoks tersebut⁴⁸.

Sebagaimana halnya penyelenggaraan pemerintahan dalam skala nasional yang harus ditata di atas prinsip Bhinneka Tunggal Ika, penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak bisa lepas dari keniscayaan itu. Pemberlakuan prinsip Bhinneka Tunggal Ika itulah yang menjamin ruang bagi setiap daerah untuk merancang sendiri tatanan yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal, dan dengan cara itulah bisa dibakukan tatanan yang variatif namun sama-sama memiliki kapasitas optimum untuk menjawab kebutuhan lokal. Keberhasilan Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara, sebetulnya adalah konsekuensi dari aktualisasi kapasitas kelembagaan lokal yang, masing-masing memiliki keunikannya sendiri.

Keragaman tidak hanya terlihat dalam skala makro-nasional, melainkan juga dalam skala mikro Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehubungan dengan hal ini menarik untuk dicatat bahwa dari waktu ke waktu, Daerah Istimewa Yogyakarta telah menjadi simpul pengelolaan kemajemukan identitas lokal yang melekat dari bangsa Indonesia. Dalam sejarahnya, Yogyakarta telah menjadi simpul penting pengelolaan semangat untuk bersatu dalam ikatan negara bangsa: *Indonesia*.

Peran sentral sebagai poros pengelolaan keragaman identitas terlihat dibalik identitasnya sebagai 'kota pelajar'. Dalam kapasitasnya sebagai kota pelajar, Yogyakarta mengasah keragaman identitas lokal maupun identitas *parochial*. Pelajar dan mahasiswa yang menuntut ilmu di Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana kita ketahui, berasal dari berbagai ikatan kedaerahan, masing-masing dengan identitas etnis dan keagamaannya sendiri. Interaksi mereka dengan pelajar dan penduduk setempat dijalin dengan spirit saling menghormati dan menghargai. Kematangan proses pengelolaan keragaman identitas melalui proses pendidikan ini justru memudahkan urgensi untuk memobilisasi identitas yang terwariskan (*ascriptive*): identitas kedaerahan, kesukuan dan keagamaan. Sejalan dengan proses itu terbakukanlah identitas bersama, yakni supra-daerah, lintas etnis dan lintas agama. Dalam situasi seperti ini persaingan antar individu tidak diperjuangkan melalui mobilisasi sentimen identitas yang terwariskan melainkan dimenangkan melalui adu kompetensi. Walhasil, perpolitikan di Yogyakarta sama sekali tidak terseret arus untuk memprioritaskan 'putra daerah'. Kompetisi politik yang berlangsung sangat keras tidak dengan mudah meletupkan tindak kekerasan.

Sejalan dengan fungsinya sebagai kota pelajar, Yogyakarta memiliki andil penting dalam mengelola keragaman identitas berbagai budaya. Yogyakarta adalah kota budaya: simpul interaksi para aktivisme budaya maupun aktivis politik dari berbagai penjuru negeri ini. Yogyakarta bukan hanya memberi inspirasi kepada daerah lain tentang bagaimana mengelola keragaman melainkan juga menjadi tempat berbagai gagasan diperdebatkan

⁴⁸ Kecerdasan dan kearifan lokal dalam kerangka mencapai ke-Bhineka-Tunggal-Ika-an tercermin juga dalam buku Sri Sultan Hamengku Buwono X, *Mencapai Persatuan dan Keagungan Bangsa (Tawaran Alternatif Melalui Pendekatan Kultural)*, Inpedham, Yogyakarta, 2003.

dan dipertukarkan. Melalui pertukaran ide dan perdebatan konsep itulah proses saling asah, saling asih dan saling asuh benar-benar berlangsung dan kesamaan identitas sebagai bangsa Indonesia muncul ke permukaan.

Hal-hal di ataslah yang dijadikan sebagai prinsip dalam penyusunan UU keistimewaan Yogyakarta. Prinsip ke-bhinneka-tunggal-ika-an terungkap dalam berbagai bentuk. *Pertama*, tata kelembagaan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam format yang dirancang, dikedepankan adanya figur yang memiliki kapasitas simbolik untuk mengikat keragaman dalam suatu sistem. Fungsi simbolik ini dijalankan lembaga baru yang dibentuk oleh undang-undang ini, yakni *Parardhya*⁴⁹ keistimewaan DIY. Pembentukan lembaga ini diinspirasi oleh bersatunya kepemimpinan dari dua pemerintahan di masa lalu, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono dari Kasultanan dan Paku Alam dari Kadipaten Pakualaman. Mereka telah tampil sebagai dwi-tunggal dalam memimpin daerah dan telah memperlihatkan komitmen untuk menjadi satu kesatuan kepemimpinan. Sehubungan dengan hal ini, kepada partai-partai politik tetap terbuka ruang untuk menggalang berbagai identitas kolektif, namun pada titik tertentu harus bersatu dalam kepemimpinan *Parardhya*. Untuk memastikan *Parardhya* menjaga jarak yang sama kepada semua partai politik, para pejabat *Parardhya* dilarang untuk menjadi anggota ataupun pengurus partai politik.

Kedua, pengelolaan keragaman kepentingan dalam tata kelembagaan lokal. Keragaman tidak hanya terekspresikan di tataran elit, melainkan juga dalam tataran akar rumput (*grass roots*). Tata pemerintahan DIY harus dirancang agar bisa mengoptimalkan kapasitasnya untuk mengelola keragaman identitas dan kepentingan di antara mereka. Oleh karena itu, undang-undang yang disiapkan ini harus memberi ruang bagi *Parardhya* ikut memberikan sumbangan pemikiran dalam menetapkan tata kelembagaan yang tepat untuk itu.

Ketiga, dalam spirit penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai spirit, ke-Bhinneka-Tunggal-Ika-an perlu diperlihatkan dengan dua hal: (a) keleluasaan untuk mengekspresikan identitas kelompok, dan (b) pelarangan untuk melakukan diskriminasi. Dengan berpegang pada prinsip ini, tradisi multikulturalisme yang telah mengakar dalam budaya Yogyakarta akan bisa berfungsi. Dan dengan cara ini, fungsi sejarah Yogyakarta sebagai *locus* persemaian ke-Bhinneka-Tunggal-Ika-an akan terus berlanjut.

⁴⁹ Istilah ini diusulkan Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam kesempatan konsultasi antara tim JIP dengan beliau, 12 Juni 2007 di Kepatihan Yogyakarta untuk menggantikan *Pengageng* yang sebelumnya digunakan tim JIP. Secara leksikal, *Parardhya* berarti “jumlah yang paling tinggi”, PJ. Zoetmulder dan SO Robson, *Kamus Jawa Kuno Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2004. Usulan Sri Sultan Hamengku Buwono X didasarkan pada pengalaman pengelolaan pemerintahan Yogyakarta sebelumnya dimana sebelum terbentuknya DPRD dan jabatan Asisten Sekda, Sri Sultan Hamengku Buwono IX selaku Gubernur mengangkat 5 orang untuk membantu beliau menjalankan pemerintahan di Yogyakarta yang dikenal dengan sebutan *Paniradhya Pati*. Penggunaan sebutan *parardhya*, masih membutuhkan kajian lebih lanjut sebagaimana diingatkan Sri Sultan Hamengku Buwono X karena, seperti disampaikan G.B.P.H. Joyokusumo, *Kompas* 16 Juni 2007, istilah ini tidak dikenal dalam struktur organisasi keraton. Sebelumnya tim JIP menggunakan *Parardhya* – yang masih digunakan di lingkungan Kasultanan bagi jabatan setingkat departemen yang dipegang seorang Pangeran – keistimewaan. *Parardhya* keistimewaan dipilih setelah tim JIP melakukan pengkajian atas istilah-istilah lainnya, seumpama Wali keistimewaan, Pemangku keistimewaan, Para Nata keistimewaan, dan Sri Sultan.

4. Efektivitas Pemerintahan

Testimonial sejarah yang berhasil dihimpun tim JIP Fisipol UGM, hasil pembicaraan dengan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX serta pemahaman terhadap berbagai dokumen yang menyangkut DIY memastikan, tujuan paling fundamental dari keberadaan Kasultanan dan Pakualaman adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat. "Tahta untuk Rakyat" sebagaimana digambarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX merupakan kondensasi yang sangat padat mengenai pemihakan Kasultanan dan Pakualaman kepada rakyat. Inilah cita-cita dasar yang harus diteruskan dalam pengaturan mengenai keistimewaan Yogyakarta. Keistimewaan Yogyakarta adalah keistimewaan bagi rakyat Yogya. Inilah prinsip keempat - prinsip yang menekankan pada penciptaan sebuah tata-pemerintahan yang efektif bagi peningkatan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat - yang mendasari perumusan mengenai keistimewaan Yogyakarta.

Upaya mewujudkan pemerintahan yang efektif mengandung konsekuensi adanya keharusan menciptakan pemerintahan yang berorientasi pada rakyat, transparan, akuntabel, responsivitas, partisipatif dan menjamin kepastian hukum. Manifestasi transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan ditandai salah satunya dengan adanya jaminan kesempatan (akses) bagi masyarakat untuk dapat mengetahui aktivitas pemerintahan. Selain akses, transparansi juga sangat erat kaitannya dengan ketersediaan dan akurasi informasi. Sementara akuntabilitas terkait erat dengan pertanggungjawaban atas penggunaan otoritas (kekuasaan dan kewenangan) oleh pemerintah (pemimpin). Akuntabilitas, merupakan proses aktif dimana lembaga-lembaga publik berkewajiban menginformasikan segala sesuatunya dan ada justifikasi terhadap segala perencanaan, tindakan dan hasil yang dicapai.

Responsivitas terkait dengan kapasitas pemerintah dalam merespon secara cepat dinamika, perkembangan, perubahan, dan tuntutan yang berkembang. Dengan cara seperti ini, akumulasi persoalan bisa dicegah dan aktivitas pemerintahan akan selalu kontekstual. Sementara partisipasi merupakan proses pelibatan masyarakat dalam keseluruhan proses kebijakan. Proses ini dapat memanfaatkan variasi media kultural yang telah mengakar dalam masyarakat Yogyakarta, seumpama media *rembug* desa, *Pepe* dan '*Pisowanan Ageng*'.

Di samping transparansi, akuntabilitas, responsivitas, dan partisipasi, penegakan hukum merupakan elemen pokok dalam penegakan pemerintahan yang efektif. Untuk mendukung implementasi keempat hal di atas, adanya kepastian hukum dan aturan main yang tepat dan jelas merupakan faktor penentu. Implementasi akuntabilitas, transparansi, responsivitas, dan partisipasi tidak akan dapat beroperasi secara optimal tanpa adanya kerangka aturan main yang jelas dan tanpa diikuti penegakan hukum yang tegas.

Tata-kelola pemerintahan yang efektif sebagaimana diuraikan di atas merupakan prinsip-prinsip yang dibangun di atas fondasi sistem sosial masyarakat modern. Namun demikian, sesungguhnya upaya yang dilakukan pemerintahan Kasultanan dan Pakualaman sebagaimana dibuktikan sejarah masing-masing, paralel dengan ide besar penciptaan tata pemerintahan yang efektif dalam kerangka kesejahteraan dan ketentraman warga.

Di antara berbagai pola pengorganisasian pemerintahan yang hingga kini masih relevan di Yogyakarta adalah pembagian unit administrasi pemerintah ke dalam unit *Kabupaten*⁵⁰, *Kapanewon* (setara Kecamatan), dan Kelurahan. Struktur yang ada, sebagaimana disampaikan Paku Alam IX efektif dalam menjalankan fungsi pemerintahan umum⁵¹. Di tingkat masyarakat, Lurah dan Kelurahan, dan bukan Kepala Desa dan Desa, adalah struktur yang paling dikenal masyarakat. Bahkan struktur Kelurahan yang terdiri dari Lurah, Carik, Jagabaya, Ili-ili serta Modin merupakan struktur dan fungsi dasar yang dikenal luas masyarakat Yogyakarta, terutama di kawasan pedesaan. Pengorganisasian ini ditujukan untuk memastikan bahwa pemerintahan dapat bekerja efektif bagi kesejahteraan dan ketentraman rakyat. Masing-masing unit pemerintahan bekerja berdasarkan logika kewilayahan dengan dipimpin oleh seorang eksekutif. Pada tingkat Kabupaten dikepalai Bupati yang diangkat dan bertanggungjawab secara langsung kepada Sri Sultan atau Paku Alam. Di bawah Bupati ada Wedana yang mengepalai unit pemerintahan antara Kabupaten dan Kecamatan. Tingkat pemerintahan Kecamatan dikepalai *Panewu* yang membawahi beberapa Kelurahan dalam satu *kapanewon*. *Panewu* bertanggungjawab kepada Bupati melalui Wedana. Pada tingkat Kelurahan, kelembagaan pemerintahan disusun dengan mengombinasikan prinsip kewilayahan dan fungsi.

Beberapa perubahan cukup mendasar dalam pengorganisasian pemerintahan Yogyakarta terjadi pada masa Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Sejalan dengan semangat demokratisasi yang diusungnya, Sri Sultan Hamengku Buwono IX berupaya meletakkan kerangka dasar sistem pemerintahan yang efektif untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat melalui:

1. Optimalisasi peranan dewan pertimbangan kerajaan atau yang disebut dengan Sri Palimbangan Ageng yang terdiri dari: Amatyagana (Dewan Penasehat), Gupito Prawarapuro (Dewan Golongan Pembesar) dan Sri Wandawa Gupito (Dewan Keluarga). Dewan-dewan ini dimaksudkan sebagai filter kebijakan, sehingga keputusan yang diambil oleh Raja benar-benar memperoleh pertimbangan dari berbagai pihak.
2. Pembentukan berbagai Kawedanan dalam upaya membantu pelaksanaan fungsi-fungsi eksekutif.

Baik Sri Palimbangan maupun Kawedanan berfungsi menjalankan tugas memperkuat sekaligus mengawasi penyelenggaraan pemerintahan. Pada tahap berikutnya Sri Sultan Hamengku Buwono IX juga membentuk Panitia Pembantu Pamong Pradja (PPPP) guna membantu *Panewu* di setiap *Kapanewonan*. Pembentukan institusi ini dimaksudkan untuk membuka akses bagi masyarakat. Meskipun PPPP tidak berfungsi sebagaimana diharapkan, namun hal ini jelas merupakan upaya memfasilitasi transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipasi bagi masyarakat pedesaan. Secara psiko-sosial, upaya ini sekaligus berdampak pada meningkatnya posisi sosial rakyat kebanyakan dan

⁵⁰ Untuk mencapai tingkat efektivitas dan efisiensi pemerintahan di tingkat kabupaten, sejak awal kemerdekaan Kabupaten Adikarta dan Kulon Progo disatukan menjadi Kulon Progo sementara Kabupaten Kalasan dan Sleman menjadi Kabupaten Sleman.

⁵¹ Wawancara dengan Sri Paduka Paku Alam IX, Kepatihan, 12 Juni 2007.

mempersingkat kesenjangan sosial antara *kawula* dan *gusti*. Pada tingkat yang paling dasar, transformasi RT/RW dari fungsi intelijen menjadi fungsi pelayanan semakin mengukuhkan posisi sejarah kelembagaan di Yogyakarta sebagai sejarah kelembagaan politik modern yang demokratis.

Hal-hal di ataslah yang ingin direvitalisasi melalui pengaturan mengenai keistimewaan Yogyakarta agar peran DIY dapat terus berlanjut dan menjadi sumbangan bagi Indonesia yang lebih luas.

5. Kepentingan Nasional

Yogyakarta adalah Indonesia dan Indonesia adalah Yogyakarta. Karenanya, secara prinsipil setiap pengaturan mengenai Yogyakarta harus sekaligus melayani kepentingan Indonesia⁵², dan sebaliknya. Salah satu kepentingan paling dasar dari Indonesia sebagai sebuah entitas politik adalah terjaganya integritas Indonesia sebagai sebuah kesatuan sosial, politik, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan. Pengaturan tentang keistimewaan Yogyakarta harus dapat berfungsi untuk memenuhi kepentingan dasar Indonesia ini. Perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan, keinginan mendapatkan perlakuan khusus atau istimewa kini dimunculkan sejumlah daerah (provinsi) dengan mengklaim keunikan sosial, ekonomi maupun kultural sebagai dasarnya. Karenanya, bisa diduga sejak awal kehendak untuk menegaskan kembali posisi istimewa bagi Yogyakarta dapat menjadi pemicu timbulnya efek domino bagi daerah lain untuk mereplikasi dan mencari justifikasi bagi daerah masing-masing. Untuk mengantisipasi hal ini, rumusan tentang keistimewaan Yogyakarta harus diletakkan dalam kerangka kepentingan nasional secara luas sehingga penegasan kembali status keistimewaan Yogyakarta tidak menjadi alasan bagi merebak dan meluasnya tuntutan serupa dari daerah lain.

Prinsip ini akan ditegakkan dengan cara memusatkan perhatian pada dimensi paling spesifik dari keistimewaan Yogyakarta yang unik dalam dirinya sendiri yang tak mungkin ditemukan dalam pengalaman daerah lain. Kalau dilihat dari runtutan kesejarahan Indonesia maka kita akan bisa menemukan bahwa keistimewaan Yogyakarta lahir karena sumbangan unik dan tak terhingga dari Yogyakarta bagi politik nasional. Sejak awal berdirinya Republik Indonesia, Yogyakarta telah memainkan fungsinya sebagai katalisator dari stabilitas sistem politik secara keseluruhan. Keputusan politik Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII untuk menjadikan Yogyakarta sebagai bagian yang tunduk pada otoritas politik NKRI sebagai negara baru adalah langkah krusial yang memungkinkan embrio negara Indonesia bisa terus bertahan dan tumbuh berkembang. Seperti yang telah disebutkan, Yogyakarta di awal kemerdekaan adalah daerah pertama yang mengisi secara riil (dengan wilayah dan penduduknya) klaim RI yang pada waktu itu belum secara jelas menggariskan otoritas dan kedaulatannya.

Karakter keistimewaan lain dari Yogyakarta yang tak bisa ditemukan di daerah lain adalah kontribusi Yogyakarta dalam mempertahankan eksistensi RI dengan beberapa momentum, misalnya kesediaan Yogyakarta untuk dijadikan sebagai ibu kota RI di masa revolusi tatkala sistem pemerintahan yang ada di Jakarta tidak bisa dijalankan akibat

⁵² Hal ini juga dipertegas oleh baik Sri Sultan Hamengku Buwono X maupun Paku Alam dalam wawancara dengan tim JIP.

okupasi Belanda. Hal ini masih ditambah dengan adanya Serangan Oemoem 1 Maret yang menjadi momen penting atas masih eksisnya RI manakala Belanda mengklaim bahwa Indonesia sudah habis.

Momen-momen sejarah di atas merupakan pilar keistimewaan yang tidak ditemukan dalam pengalaman daerah lain; momen yang memungkinkan terjaganya eksistensi dan stabilitas sistem politik Indonesia secara keseluruhan. Dengan gambaran itulah, maka upaya pengaturan keistimewaan akan pertama-tama ditempatkan pada penciptaan nalar stabilitas sistem politik nasional seperti yang telah dilakukan Yogyakarta di masa lalu. Stabilitas sistem politik nasional merupakan salah satu ukuran dalam mengatur status keistimewaan Yogyakarta.

Sementara dari sudut kepentingan Yogyakarta, stabilitas sistem sosial, termasuk sistem pemerintahan secara keseluruhan merupakan kebutuhan fundamental. Harmoni sosial sebagai refleksi dari stabilitas sistem sosial secara makro telah menjadi karakter sosiologis khas Yogyakarta. Corak masyarakat yang harmonis inilah yang telah disumbangkan Yogyakarta bukan saja bagi masyarakatnya, tapi juga masyarakat Indonesia secara umum. Hal ini juga diungkapkan secara berulang oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dalam berbagai kesempatan. Yogyakarta memiliki modal sosial yang melekat dalam sistem nilai dan budaya yang sangat dalam yang memungkinkannya memiliki kapasitas untuk mengelola kemajemukan sambil menyumbangkan corak kepemimpinan berbasis kultural yang dapat *mengayomi* kemajemukan yang ada. Pengaturan mengenai keistimewaan Yogyakarta, dengannya, akan difungsikan untuk mengukuhkan corak sosiologis ini, dan bukan sebaliknya untuk menciptakan persoalan sosial baru yang dapat mengganggu harmoni sosial yang sudah terbentuk.

Hasil evaluasi tim JIP terhadap perkembangan masyarakat Yogyakarta dalam beberapa tahun terakhir mengindikasikan, wacana keistimewaan dalam batas-batas tertentu telah mulai bertukar karakter menjadi titik sengketa dan sumber fragmentasi di antara elemen-elemen masyarakat⁵³. Ketidakjelasan regulasi tentang substansi keistimewaan telah memunculkan perdebatan yang pada akhirnya diwarnai dengan tingkat mobilisasi politik yang cukup massif. Pertarungan wacana tentang substansi keistimewaan pada dasarnya adalah hal yang wajar berkembang dalam alam demokrasi. Namun, pertarungan wacana ini dalam kenyataannya tidak bergerak dalam proses dan prosedur yang lancar. Ini misalnya bisa dilihat dalam kasus pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY di tahun 1998, tahun 2001 dan tahun 2003 yang selalu diwarnai dengan pengerahan massa oleh kelompok-kelompok yang berkepentingan.

Berkaca dari pengalaman ini, maka upaya merumuskan regulasi mengenai substansi keistimewaan juga akan memperhatikan secara serius prinsip stabilitas sosial di dalam masyarakat Yogyakarta. Perumusan UU mengenai keistimewaan, tidak boleh mengalami kemerosotan yang berujung pada terjadinya fragmentasi sosial dan politik di

⁵³ Maraknya perdebatan publik mengenai wacana keistimewaan Yogyakarta di satu sisi dapat dibaca sebagai ekspresi dari dinamika dalam masyarakat yang harus disyukuri, tapi pada saat yang bersamaan, pergeseran wacana mulai memasuki kawasan yang selama sekian lama tidak pernah menjadi isu dalam masyarakat, misalnya isu Yogya asli dan bukan Yogya asli. Lihat misalnya, pernyataan paguyuban Lurah DIY tentang hal ini dalam Kompas 9, 13 April 2007 dan Kedaulatan Rakyat 10, 11 April 2007.

dalam masyarakat. Hal ini akan dilakukan melalui pengkajian yang sangat hati-hati atas pembilahan pemikiran mengenai isu keistimewaan, terutama antara bagian masyarakat yang menginginkan lestarnya tradisi kebudayaan lokal sebagaimana adanya dan mereka yang menginginkan perubahan ke arah tatanan modern yang demokratis. Kebutuhan untuk mendamaikan dua ketegangan ini dan sekaligus mencari jawaban alternatif yang lebih masuk akal merupakan hal yang penting, sekalipun tidak mudah diwujudkan.

Penciptaan tatanan demokratis yang mengedepankan rasionalitas politik kini menjadi tuntutan jaman yang tak bisa lagi dihindari. Sekalipun tradisi berdemokrasi melekat dalam diri Kasultanan dan Pakualaman sebagaimana digambarkan pada bagian sebelumnya, fakta-fakta yang dihimpun tim JIP Fisipol UGM dari lapangan mengindikasikan masih kuatnya semangat mengkotomikan Kasultanan dan Pakualaman dengan demokrasi, baik sebagai nilai maupun sebagai praktek kekuasaan. Tim JIP menangkap di satu sisi kuatnya kebutuhan dan keinginan akan identitas diri sebagian besar warga Yogyakarta telah dimaknai secara gegabah oleh sejumlah warga masyarakat sebagai kehendak untuk menafikkan demokrasi. Sementara di sisi lain, keinginan yang kuat untuk mewujudkan demokrasi oleh sebagian warga lainnya telah dibaca oleh pihak yang lain sebagai usaha sistematis menghancurkan identitas Yogyakarta dengan menginstalasi gagasan asing ke dalam tatanan Yogyakarta.

Suasana psiko-sosiologis seperti digambarkan di atas yang kini sedang berkembang di Yogyakarta. Akan tetapi terlepas dari hal di atas, tim JIP Fisipol UGM juga menemukan sejumlah titik temu yang memungkinkan sebuah pengaturan yang dapat menjawab perkembangan psiko-politik di atas. Sejumlah titik temu yang melahirkan optimisme itu dapat dicapai melalui rekayasa metode perumusan regulasi dengan mengkombinasikan metode berbasis aspirasi - kehendak mayoritas masyarakat - dengan metode yang bersifat antisipatif yang menekankan pada imajinasi tentang masa depan Yogyakarta yang ideal yang bertumpu pada realitas sejarah⁵⁴. Penggunaan metode ini dimaksudkan untuk menemukan titik keseimbangan antara "utopia rakyat" dan "utopia raja" yang kini menyandera proses perdebatan mengenai keistimewaan Yogyakarta.

Hasil telaah dan proses penjaringan input yang dilakukan tim JIP, dengan sangat jelas merekam kuat dan luasnya basis yang dapat digunakan untuk mengoperasionalkan pendekatan di atas. Hal ini antara lain terlihat dari adanya kesamaan kebutuhan masyarakat untuk memiliki identitas dengan Kasultanan dan Pakualaman sebagai simpul dan simbol budaya yang utama, kuatnya kehendak bersama untuk menjaga kohesivitas sosial sebagai ciri sosiologis masyarakat Yogyakarta, kuatnya obsesi bersama menempatkan Yogyakarta

⁵⁴ Operasionalisasi metode aspiratif ini dalam konteks keistimewaan Yogyakarta dapat ditemukan dalam berbagai ekspresi, mulai dari pernyataan pendapat, demonstrasi, jajak pendapat, keputusan parlemen, hingga pada referendum sebagaimana diusulkan beberapa pihak akhir-akhir ini, Kompas 16 dan 18 April 2007. Referendum sebagai metode juga digunakan dalam pengalaman Norwegia tahun 1908 dalam menetapkan bentuk pemerintahan pasca mereka melepaskan diri dari Union dengan Denmark dimana mayoritas warganya memilih bentuk pemerintahan kerajaan konstitusional. Tetapi referendum yang diselenggarakan di Norwegia dilakukan dalam situasi absennya kerajaan untuk jangka waktu ratusan tahun. Dalam konteks Yogyakarta menjadi penting untuk tetap bertumpu pada 'kehendak mayoritas rakyat', tapi sama pentingnya adalah didasarkan juga pada idealisasi mengenai masa depan Kasultanan dan Pakualaman sebagaimana dapat dilacak dari berbagai pemikiran dan praktek kekuasaan yang telah dan sedang dilakukan para Sri Sultan dan Paku Alam.

sebagai *locus* pembelajaran bagi Indonesia untuk banyak hal - tempat pembelajaran mengenai pengelolaan kemajemukan, kepemimpinan, budaya luhur - kuatnya kehendak bersama untuk menjaga kelangsungan ide besar 'Tahta Untuk Rakyat', kuatnya kehendak untuk menempatkan Yogyakarta sebagai motor transformasi masyarakat dan penggerak demokrasi; dan secara umum kuatnya kehendak untuk menempatkan Yogyakarta sebagai penyelamat Indonesia sebagaimana telah dilakukannya dalam perjalanan sejarah genting bangsa. Inilah modal-modal besar yang ditemukan tim JIP dalam beberapa bulan terakhir ini yang akan diintegrasikan sebagai bagian dari perumusan mengenai substansi keistimewaan Yogyakarta.

6. Pendayagunaan Kearifan Lokal

Upaya meneguhkan kembali status keistimewaan Yogyakarta sangat terkait dengan penegasan kembali peran Kasultanan dan Pakualaman sebagai entitas kultural yang secara berkesinambungan menjadi katalis bagi dinamika masyarakat Yogyakarta. Oleh karena itu, pengaturan keistimewaan Yogyakarta akan diletakkan sebagai bagian dari prinsip kontinuitas peran kultural ini sehingga Kasultanan dan Pakualaman yang merupakan warisan budaya bangsa dan dunia tetap relevan dengan perkembangan hari ini dan masa yang akan datang. Ini berarti, pengakuan dan peneguhan peran Kasultanan dan Pakualaman tidak dilihat sebagai upaya pengembalian nilai-nilai dan praktek feodalisme sebagaimana digugat sejumlah kalangan, melainkan sebagai upaya menghormati, menjaga dan mendayagunakan kearifan lokal yang telah berakar lama dalam kehidupan sosial dan politik di Yogyakarta dalam konteks kekinian dan masa depan.

Salah satu dimensi yang perlu dilestarikan dalam keistimewaan Yogyakarta dalam konteks pendayagunaan kearifan lokal adalah tata-cara pengelolaan politik dalam keraton. Dari pelacakan sejarah pengelolaan internal (politik dan kekuasaan) keraton ditemukan adanya pemisahan pengelolaan politik yang bersifat keseharian (*daily politics*) dengan politik yang bersifat strategis (*high politics*). Urusan politik dan pemerintahan sehari-hari, menjadi ranah yang disediakan bagi pejabat dengan kombinasi tingkat kompetensi dan loyalitas yang tinggi yang direpresentasikan oleh Patih. Sementara perkara-perkara yang sifatnya strategis tetap berada di tangan Raja. Hal ini menggambarkan bahwa dalam sejarah tata pemerintahan Yogyakarta upaya pemisahan dua wilayah tersebut bukanlah hal baru. Meski sangat terkait dengan desain birokrasi kolonial, akan tetapi fenomena pemisahan *daily politics* dan *high politics* adalah bagian dari dinamika tata pemerintahan Kasultanan dan Pakualaman yang mencoba lebih responsif terhadap kebutuhan jaman. Meskipun posisi kepatihan di masa selanjutnya dihilangkan, tetapi perubahan tersebut justru menegaskan bahwa perubahan tata pemerintahan adalah sesuatu yang sangat dimungkinkan.

Dalam tataran kebudayaan, Yogyakarta memiliki tradisi mengutamakan nilai-nilai kerakyatan. Konsep *manunggaling kawulo gusti* maupun 'Tahta Untuk Rakyat' bisa diinterpretasikan sebagai gagasan yang menyatakan bahwa kekuasaan raja pada dasarnya merupakan amanat yang ditujukan untuk kemaslahatan rakyat. Nilai-nilai keutamaan bagi rakyat, yang secara tegas tercermin dalam gagasan-gagasan Sri Sultan Hamengku Buwono IX, merupakan fondasi penting dalam pembentukan nilai-nilai politik dan kepemimpinan Indonesia modern, seperti nilai tentang kerakyatan dan tanggung jawab pemimpin. Dalam sejarah Yogyakarta nilai-nilai ini, misalnya, terwujud dalam upaya perlindungan atas masyarakat Yogyakarta yang dilakukan Sri Sultan Hamengku Buwono

IX pada masa pendudukan bala tentara Jepang yang terancam dijadikan *Romusha*. Dengan argumen bahwa beliau membutuhkan tenaga kerja dalam pembangunan Selokan Mataram, beliau berhasil meyakinkan Jepang untuk tidak melibatkan mereka ke dalam kegiatan *Romusha*. Contoh lain yang menggambarkan kuatnya nilai-nilai kerakyatan Sri Sultan Hamengku Buwono IX ditunjukkan melalui peran beliau dalam mendirikan Universitas Gadjah Mada (UGM). Kesediaan Sri Sultan menyediakan Keraton mulai dari *Pagelaran* sampai *Bangsas Witana* untuk kepentingan UGM adalah wujud nyata dari nilai-nilai kerakyatan yang melekat dalam diri seorang Raja Yogyakarta.

Kearifan lokal lain yang langsung berkontribusi terhadap pengembangan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat adalah pengelolaan pertanahan. Dalam prakteknya, tanah-tanah Kasultanan dan Pakualaman dimanfaatkan untuk seluas-luasnya kepentingan masyarakat, baik untuk tempat tinggal maupun untuk tempat memproduksi. Tanah telah memainkan fungsi yang sangat kompleks dalam pengalaman Yogyakarta, yang - berbeda dengan kebanyakan kerajaan feodal yang sepenuhnya mengandalkan tanah sebagai basis material penopang kelangsungan hidup kerajaan - menekankan pada fungsi perlindungan sosial dan ekonomi masyarakat kecil. Hal ini misalnya ditunjukkan dengan adanya konsep *magersari*. Sentralitas posisi tanah Kasultanan dan Pakualaman dalam melindungi kepentingan masyarakat kecil menyebabkan munculnya kecemasan di sejumlah kalangan masyarakat pedesaan. Hasil temuan tim JIP menunjukkan, sebagian warga mencemaskan masa depan status tanah Kasultanan yang mereka kerjakan jika terjadi perubahan status keistimewaan Yogyakarta⁵⁵. Orientasi pengelolaan yang berbasis pada kepentingan rakyat ini yang tidak banyak ditemukan dalam tradisi kerajaan-kerajaan lain di Indonesia. Hal ini sekaligus membuktikan kuatnya komitmen kerakyatan dalam tradisi Kasultanan Yogyakarta⁵⁶.

Berangkat dari kenyataan tersebut maka adalah wajib hukumnya untuk mendayagunakan kearifan budaya lokal sebagai prinsip fundamental dalam merumuskan substansi keistimewaan Yogyakarta. Hal ini semakin penting karena studi komparasi yang dilakukan tim JIP Fisipol UGM atas sejumlah monarki konstitusional memastikan, keinginan menjemput masa depan dan menjawab perubahan jaman, membutuhkan fondasi yang melekat dalam kultur dan tradisi masyarakat untuk dapat berhasil. Jalan inilah yang akan diikuti oleh tim JIP Fisipol UGM dalam menyusun RUU keistimewaan Yogyakarta.

D. Substansi Keistimewaan Yogyakarta

Mengalir dari alasan-alasan berikut, prinsip-prinsip pengaturan mengenai keistimewaan sebagaimana digambarkan pada bagian-bagian sebelumnya, substansi keistimewaan Yogyakarta dilekatkan secara kumulatif pada empat bidang penting, yakni masing-masing, bidang politik, pemerintahan, kebudayaan dan pertanahan, termasuk penataan ruang.

⁵⁵ Hasil FGD yang diselenggarakan oleh IRE di Kabupaten Bantul, 14 April 2007.

⁵⁶ Bandingkan juga dalam Kuntowijoyo, *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman*, Lembaga Penyadaran Rakyat Pedesaan, Yogyakarta, 1992.

1. Bidang Politik dan Pemerintahan

Substansi dari keistimewaan Yogyakarta terletak pada keistimewaan Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah - selain sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah - yang meliputi *pertama*, pengakuan secara legal posisi Kasultanan dan Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa (*national heritage*). Dalam posisi sebagai warisan budaya bangsa, Kasultanan dan Pakualaman mempunyai (a) fungsi sebagai pengawal, pelestari, dan pembaharu aset dan nilai-nilai budaya asli Indonesia sebagai warisan budaya dunia; (b) hak sebagai konsekuensi dari pengakuan atas keduanya sebagai warisan budaya bangsa yang memiliki fungsi, tugas, dan kewajiban tertentu. Hak ini diwujudkan melalui hak keuangan yang diberikan pemerintah nasional dan pemerintah provinsi melalui APBN dan APBD. dan (c) tugas dan kewajiban 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 jaman.

Kedua, Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Hal ini didasarkan pada dua pertimbangan pokok. *Pertama*, keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta membutuhkan adanya kelembagaan yang dapat mengelolanya dengan sebaik-baiknya agar dapat mencapai tujuan keistimewaan itu sendiri. *Kedua*, Yogyakarta sebagaimana diindikasikan pada bagian sebelumnya, telah memiliki kelembagaan pemerintahan yang efektif untuk jangka waktu yang sangat lama. Karenanya, substansi keistimewaan dalam bidang ini akan memberikan kesempatan pada pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk merevitalisasi kelembagaan yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat luas.

Perbedaan pokok bentuk dan susunan pemerintahan terletak pada pengintegrasian Kasultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Provinsi DIY dan sekaligus pemisahan antara wewenang dan struktur pengelola urusan politik dan pemerintahan sehari-hari dengan urusan politik strategis. Pengintegrasian Kasultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Provinsi DIY dilakukan melalui pemberian wewenang, berikut implikasi-implikasi yang melekat di dalamnya kepada Sri Sultan dan Paku Alam sebagai satu kesatuan politik yang berfungsi sebagai *Parardhya* bagi keistimewaan DIY.

Konsekuensi dari pemberian wewenang kepada Kasultanan dan Pakualaman adalah bahwa *Paugeran* yang mengatur tata-cara menghasilkan Sultan dan Paku Alam harus menjadi dokumen publik. Demikian pula, karena sumber rekrutmen sebagai Sultan dan Paku Alam adalah terbatas pada keturunan Raja, sementara fungsi sebagai *Parardhya* keistimewaan membutuhkan pemenuhan sejumlah syarat tertentu - usia dan pendidikan misalnya - agar dapat berfungsi dengan baik, maka perlu dirumuskan skenario untuk mengantisipasi situasi di mana syarat-syarat yang diharuskan tidak dapat terpenuhi. Sejarah Kasultanan Yogyakarta menunjukkan adanya Sultan yang masih sangat belia dalam usia⁵⁷

⁵⁷ Ketika G.R.M. Ibnu Jarot naik tahta sebagai Sri Sultan Hamengku Buwono IV, usia beliau baru 13 tahun. Karenanya dibentuk Dewan Perwalian yang terdiri dari Bupati Danurejo IV, K.R.T. Pringgadingrat, K.R.T. Ranadiningrat dan K.R.T. Martanegara. Dewan ini pada akhirnya ditolak oleh Raffles, karenanya fungsi sebagai Wali digantikan oleh Paku Alam pada tahun 1814. Putra Mahkota K.G.P. Adipati Anom juga meninggal pada usia masih kecil dan digantikan oleh adiknya G.R.M. Gatot Menol. Karena usianya yang baru 3 tahun dibentuk Dewan Perwalian yang terdiri dari nenek beliau, ibu beliau, Pangeran Mangkubumi (Putra HB II) dan P. Diponegoro (Putra HB III).

dan karenanya tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai Raja. Dalam kondisi seperti ini, kehadiran seorang “wali” atau “dewan perwalian” sebagai pendamping, berikut syarat-syarat yang diatur dalam *Paugeran* harus pula menjadi dokumen publik. Hal yang sama pentingnya adalah publikasi dari *Paugeran* yang mengatur posisi Sultan atau Paku Alam dalam situasi di mana keduanya tidak dapat menjalankan fungsi, karena sakit keras, misalnya. Hal ini penting karena tidak dikenalnya pembatasan masa jabatan bagi seorang Raja. Hal-hal di atas diperlukan sebagai basis bagi masyarakat dan pemerintah nasional dalam menentukan legitimasi seorang Sultan dan Paku Alam dalam situasi terjadi konflik internal atau dalam situasi dimana seorang Sultan atau Paku Alam tidak dapat melaksanakan fungsinya sebagai *Parardhya*.

Sementara itu, pemisahan antara struktur penyelenggara pemerintahan sehari-hari dan pemegang otoritas politik strategis dilakukan melalui pemisahan antara Kasultanan dan Pakualaman sebagai institusi kebudayaan dengan pemerintah provinsi dan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan sehari-hari. Sebagai penyelenggara pemerintahan sehari-hari, di samping kewenangan istimewa dalam bidang politik dan pemerintahan, serta kebudayaan, pertanahan, dan penataan ruang, Pemerintah DIY dan DPRD memiliki seluruh kewenangan pemerintahan kecuali yang ditetapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi urusan pemerintah.

Dalam rangka penyelenggaraan keistimewaan di Provinsi DI Yogyakarta ditetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono dari Kasultanan dan Adipati Paku Alam dari Pura Pakualaman yang bertahta secara sah sebagai *Parardhya* keistimewaan. *Parardhya* menjalankan fungsi sebagai pelindung, pengayom, dan penjaga budaya, serta simbol pemersatu masyarakat Yogyakarta.

Pemberian keistimewaan dalam bidang pemerintahan di atas didasarkan pada sejarah asal usul kepemimpinan Yogyakarta yang berasal dari lingkungan Kasultanan dan Pakualaman yang telah mendapatkan pengakuan baik legal maupun sosial dari masyarakat.

Di samping itu, pemerintahan Yogyakarta juga memiliki kelembagaan pemerintahan yang berbeda, sesuai dengan kekhususan yang melekat dalam dirinya. Kewenangan merumuskan dan membentuk kelembagaan pemerintahan mulai dari tingkat provinsi hingga pada tingkat desa atau kelurahan dijamin melalui UU keistimewaan Yogyakarta berada sepenuhnya di tangan otoritas politik Provinsi DIY. Hal ini untuk memberikan ruang yang cukup bagi pemerintah DIY untuk merancang kelembagaan pemerintahan daerah yang sepenuhnya dapat mencerminkan keistimewaan yang melekat dalam dirinya.

Pemberian wewenang menetapkan kelembagaan pemerintahan tersendiri memiliki penjelasan yang sangat kuat. Kasultanan dan Pakualaman merupakan sistem politik yang telah memiliki struktur kelembagaan yang lengkap bahkan hingga ke tingkat terbawah masyarakatnya. Masuknya Yogyakarta ke dalam NKRI tidak dengan sendirinya menggugurkan keberadaan berbagai institusi yang ada. Lebih dari sekedar memiliki kelembagaan yang lengkap dengan usia yang sangat panjang, kelembagaan yang ada telah terbukti efektif dalam melayani kepentingan publik, dalam memfasilitasi partisipasi dan kontrol publik, dan dalam mentransformasi masyarakat ke arah yang lebih baik dari waktu ke waktu.

Ketiga, dalam ranah politik, kekhususan Yogyakarta terletak pada sumber dan proses rekrutmen gubernur. Pengalaman pengelolaan Yogyakarta sejak kemerdekaan dan sekaligus pengaturan melalui UU No. 3 Tahun 1950 menunjukkan sumber rekrutmen Gubernur DIY dibatasi hanya dari lingkungan keluarga dan kerabat Kasultanan. Sementara sumber rekrutmen bagi Wakil Gubernur dibatasi pada lingkungan keluarga dan kerabat Pakualaman. Hanya saja, bagi kepentingan ke depan terdapat tiga kemungkinan skenario. *Skenario pertama*, sumber rekrutmen bersifat tertutup yang dibatasi pada kerabat dan keluarga Kasultanan dan Pakualaman. *Skenario kedua*, sumber rekrutmen didasarkan pada prinsip-prinsip monarki konstitusional dimana kerabat dan keluarga Kasultanan dan Pakualaman dikecualikan. *Skenario ketiga*, adalah sumber rekrutmen bersifat terbuka dengan prinsip-prinsip kewarganegaraan sebagai pembatasnya. Setiap warga negara, termasuk dari lingkungan keluarga dan kerabat Kasultanan dan Pakualaman dijamin hak politik-nya untuk menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Masing-masing skenario di atas memiliki kelemahan dan kekuatan yang perlu dipertimbangkan secara seksama sebelum ditentukan keputusannya. Berikut ini akan digambarkan kekuatan dan kelemahan masing-masing.

Skenario pertama, calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan berasal dari kerabat dan keluarga Kasultanan dan Pakualaman yang memenuhi syarat berdasar undang-undang. Calon-calon dari Kasultanan untuk mengisi posisi sebagai Gubernur, sementara calon-calon dari Pakualaman dimaksudkan mengisi posisi sebagai Wakil Gubernur. Model ini memiliki kelemahan dan keunggulan. Keunggulannya, antara lain :

- (1) Model ini dapat memenuhi ekspektasi mayoritas publik Yogyakarta mengenai sumber rekrutmen Gubernur dan Wakil Gubernur yang harus berasal dari lingkungan keluarga dan kerabat Kasultanan dan Pakualaman.
- (2) Model ini dapat meminimalisasi resiko-resiko semisal terjadinya gejolak dalam masyarakat karena perubahan-perubahan yang ditimbulkannya sangat terbatas.
- (3) Model ini dapat dijadikan sebagai instrumen untuk melanjutkan proses pelembagaan konvensi (kebiasaan) karena secara normatif ketentuan mengenai sumber rekrutmen semacam ini sudah ditetapkan dalam UU No. 3 Tahun 1950 dan berbagai UU berikutnya.

Akan tetapi kelemahan yang segera nampak dari model ini adalah;

- (1) Model ini membatasi hak-hak politik warga negara lainnya untuk dapat berkompetisi ke jabatan publik yang merupakan salah satu substansi dari demokrasi.
- (2) Model ini dapat mendorong politisasi internal Kasultanan dan Pakualaman yang dapat saja merosot menjadi konflik politik internal yang akan berakibat pada;
(a) Merosotnya pamor dan kewibawaan Kasultanan dan Pakualaman.
(b) Terpecahnya masyarakat ke dalam kutub-kutub politik mengikuti pembilahan dalam Kasultanan dan Pakualaman.
(c) Secara keseluruhan, dalam jangka panjang, model ini akan menggeser posisi Kasultanan dan Pakualaman dari

pusat kebudayaan menjadi pusat politik yang bertentangan dengan semangat kesejaraan kedua institusi ini sebagai pusat budaya bangsa.

Sementara pada tataran proses penyeleksian dan penetapan calon-calon baik untuk posisi calon Gubernur maupun calon Wakil Gubernur yang berasal dari lingkungan keluarga dan kerabat Kasultanan dan Pakualaman dapat dilakukan melalui kemungkinan-kemungkinan cara berikut ini:

- (1) Calon-calon diseleksi dan ditetapkan oleh *Parardhya* keistimewaan. Proses ini memiliki kelemahan dan keunggulan. Kelemahan dari metode ini adalah:
 - (a) Cara ini dapat mendorong terjadinya konflik internal di lingkungan Kasultanan dan Pakualaman.
 - (b) Hal di atas tidak semata-mata disebabkan oleh adanya politisasi ke lingkungan Kasultanan dan Pakualaman, tapi juga karena kerumitan dan komplikasi dalam pendefinisian mengenai kerabat Kasultanan dan Pakualaman.
 - (c) Cara ini membutuhkan pemenuhan syarat tidak mudah, yakni keharusan sangat mendesak untuk merumuskan dengan jelas batasan-batasan mengenai kerabat ini sebagaimana dilakukan di Inggris. Sebuah keharusan yang dapat membawa kembali ke permukaan pergulatan panjang dalam institusi Kasultanan dan Pakualaman di sekitar isu suksesi dan legitimasinya.
 - (d) Penyeleksian dan penetapan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur dari keluarga dan kerabat Kasultanan dan Pakualaman secara otomatis oleh *Parardhya*, juga potensial memfasilitasi kecenderungan *Parardhya* memilih kerabat terdekat, dengan segala implikasinya, misalnya, melahirkan kecemburuan dan bahkan pertanyaan mengenai legitimasi di lingkungan keluarga dan kerabat.

Keunggulan dari cara penyeleksian dan penetapan di atas adalah bahwa;

- (a) *Parardhya* dan Gubernur serta Wakil Gubernur akan lebih mudah bekerjasama.
 - (b) Dapat menghindari terjadinya politisasi di tingkat masyarakat.
 - (c) Dilihat dari sudut biaya dan waktu, akan sangat murah karena sedemikian terbatasnya pihak-pihak yang terlibat.
- (2) Proses seleksi dan penetapan berlangsung secara independen dimana calon-calon yang muncul tidak didasarkan pada penyeleksian dan penetapan baik oleh *Parardhya* maupun oleh partai politik. Cara ini mengandung sejumlah kelemahan dasar:
 - (a) Cara ini potensial memunculkan banyak calon.

- (b) Cara ini dapat mendorong terjadinya konflik internal yang meluas karena adanya kompetisi di antara sesama keluarga dan kerabat Kasultanan dan Pakualaman yang dilakukan secara bebas.
- (c) Kompetisi politik yang bebas dapat mendorong ke arah;
 - i) Terjadinya komersialisasi internal sebagai akibat dari kebutuhan untuk membiayai politik.
 - (ii) Terjadinya aliansi-aliansi keluar yang akan mendorong Kasultanan dan Pakualaman menjadi institusi yang terfragmentasi dan kehilangan kohesivitasnya sebagai satu kesatuan sumber budaya
- (d) Cara ini potensial melahirkan kepemimpinan ganda di Yogyakarta karena berada di luar kontrol *Parardhya*.
- (e) Cara ini potensial melahirkan kesulitan kerjasama antara Gubernur dan Wakil Gubernur dengan *Parardhya*.
- (f) Cara ini membutuhkan kejelasan perumusan mengenai apa yang disebutkan sebagai kerabatan Kasultanan dan Pakualaman.

Kelebihan-kelebihan proses seleksi dan penetapan yang dilakukan tanpa melibatkan *Parardhya* dan partai politik adalah:

- (a) Cara ini memfasilitasi terciptanya pilihan-pilihan alternatif calon yang lebih beragam sekalipun masih terbatas dari lingkungan Kasultanan dan Pakualaman.
 - (b) Dalam jangka panjang cara ini dapat memfasilitasi peningkatan kapasitas individual di lingkungan kedua institusi. Dengan demikian, calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY di masa-masa yang akan datang akan semakin baik.
- (3) Proses seleksi dan penetapan dilakukan melalui partai atau gabungan partai sesuai ketentuan perundang-undangan. Cara ini mengandung kelemahan-kelemahan sebagai berikut;
- (a) Cara ini akan memfasilitasi terjadinya politisasi yang semakin dalam atas Kasultanan dan Pakualaman oleh partai-partai.
 - (b) Cara ini dapat mendorong konflik internal Kasultanan dan Pakualaman yang semakin luas lagi.
 - (c) Cara ini dapat memfasilitasi terbentuknya dualisme kepemimpinan di Yogyakarta.
 - (d) Cara ini dapat menghasilkan pola hubungan kerjasama yang tidak harmonis antara Gubernur dan Wakil Gubernur dengan *Parardhya*.

Penyeleksian dan penetapan calon dari lingkungan Kasultanan dan Pakualaman oleh partai-partai memiliki keunggulan sebagai berikut;

- (a) Secara positif dapat mendekatkan Kasultanan dan Pakualaman dengan partai-partai yang ada di Yogyakarta.

- (b) Secara umum dapat memfasilitasi proses pendalaman demokrasi di Yogyakarta.

Skenario Kedua, calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur hanya berasal dari partai atau gabungan partai tanpa kerabat dan keluarga Kasultanan dan Pakualaman. Skenario ini mengikuti secara penuh logika bekerjanya monarki konstitusional dimana terdapat pembatasan hak pihak istana untuk terlibat dalam kehidupan politik sehari-hari. Pembatasan ini merupakan konsekuensi dari penjaminan sistem kompensasi atas hak-hak dan kewenangan khusus yang bersifat strategis kepada keluarga kerajaan, diikuti sistem penjaminan yang juga khusus dalam bidang finansial serta perlakuan hukum yang khusus atas keluarga kerajaan. Skenario ini menempatkan jabatan dalam pemerintahan sehari-hari sebagai domain bagi publik di luar keluarga Kasultanan dan Pakualaman.

Skenario ini memiliki sejumlah keunggulan dan kelemahan. Keunggulan atau kelebihan model ini adalah :

- (a) Penyelenggaraan politik dan pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip monarki konstitusional dapat sepenuhnya ditegakkan.
- (b) Dengan ini, substansi "*the king can do no wrong*" bisa dicapai dimana *Parardhya* dapat dibebaskan dari resiko-resiko penyelewengan kekuasaan yang sangat mungkin terjadi jika *Parardhya* terlibat dalam mengurus politik dan pemerintahan sehari-hari.
- (c) Konsekuensinya, model ini akan semakin memperkuat posisi simbolik Kasultanan dan Pakualaman, dan dalam jangka panjang akan semakin mengukuhkan kedua institusi ini sebagai sumber moralitas dan budaya bangsa.
- (d) Model ini juga akan memfasilitasi terlaksananya jaminan persamaan hak-hak warga negara ke dalam jabatan publik; dan dengannya, substansi dari demokrasi dapat sepenuhnya dipenuhi.
- (e) Model ini dapat memfasilitasi kemunculan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang beragam, yang membuat alternatif pilihan bagi masyarakat semakin luas. Masyarakat, dengannya, dapat memilih alternatif terbaik sesuai dengan preferensi masing-masing.
- (f) Model ini dapat menghasilkan Gubernur dan Wakil Gubernur yang sesuai dengan aspirasi dan preferensi masyarakat.

Kelemahan-kelemahan yang melekat dalam model ini adalah bahwa;

- (a) Model ini rawan terhadap resistensi mayoritas masyarakat Yogyakarta yang dapat saja berubah menjadi konflik terbuka.
- (b) Model ini potensial melahirkan persoalan legitimasi yang rendah dari Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih.
- (c) Model ini bisa menjadi instrumen yang "memutus" kontinuitas kesejarahan Yogyakarta; dan dengannya, potensial untuk mengikis sentralitas Kasultanan dan Pakualaman sebagai inti-inti utama dari keistimewaan Yogyakarta.
- (d) Model ini sangat potensial melahirkan kepemimpinan ganda di Yogyakarta.

- (e) Model ini potensial melahirkan pola hubungan yang konfliktual dan kesulitan kerjasama antara Gubernur dan Wakil Gubernur dengan *Parardhya*.
- (f) Model ini akan memfasilitasi proses politisasi yang semakin mendalam dalam masyarakat Yogyakarta.

Sebagaimana skenario pertama, kemungkinan cara menyeleksi dan menetapkan calon juga beragam dengan kelemahan dan keunggulan masing-masing;

(1) Calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur diseleksi dan ditetapkan oleh *Parardhya*. Keunggulan dari cara penyeleksian dan penetapan seperti ini adalah:

- (a) Calon Gubernur dan Wakil Gubernur mendapatkan dukungan dari *Parardhya*; dan dengannya, kerjasama di antara kedua institusi ini akan terjalin dengan baik.
- (b) Cara ini dapat mereduksi politisasi di tingkat masyarakat.
- (c) Cara ini dapat menjembatani “keterputusan” konvensi dan sejarah keistimewaan Yogyakarta.
- (d) Cara ini dapat menjamin terjaga kontrol politik Kasultanan dan Pakualaman atas politik Yogyakarta; dan dengan demikian, fungsi strategis Kasultanan dan Pakualaman sebagai simbol pemersatu dapat bekerja lebih efektif.
- (e) Cara ini dapat memfasilitasi pola hubungan baru yang lebih konvergen antara partai-partai politik dengan Kasultanan dan Pakualaman.
- (f) Secara umum, cara ini akan mendorong terjadi pengintegrasian secara menyeluruh berbagai *stakeholders* dalam politik lokal Yogyakarta dalam satu kesatuan yang bersifat baru.

Kelemahan-kelemahan yang melekat dalam cara penyeleksian calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur di atas adalah sebagai berikut:

- (a) Cara ini memfasilitasi kemungkinan munculnya calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang lebih didasarkan pada kedekatan dengan *Parardhya*.
 - (b) Cara ini dapat memfasilitasi terjadinya pola kompetisi yang tidak sehat di antara partai-partai dalam usaha masing-masing membuktikan loyalitasnya pada Kasultanan dan Pakualaman.
 - (c) Cara ini dapat juga memfasilitasi terjadinya kontrol politik yang kuat Kasultanan dan Pakualaman atas internal partai-partai yang akan merugikan perkembangan demokrasi.
 - (d) Secara umum, cara ini dapat mematikan dinamika politik lokal dan semakin menguatnya personalisasi kekuasaan di tangan *Parardhya*.
- (2) Proses pencalonan yang meliputi seleksi dan penetapan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur sepenuhnya mengikuti pola umum yang berlangsung di daerah lainnya, yakni melalui partai politik atau gabungan partai politik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Keunggulan cara ini adalah sebagai berikut:
- (a) Cara ini akan memfasilitasi partai-partai lebih bertanggungjawab terhadap

masa depan keistimewaan Yogyakarta.

- (b) Cara ini akan memfasilitasi proses ke arah terbentuknya sistem politik Indonesia berbasis partai sebagaimana dirancang dalam konstitusi Indonesia dapat terus berlangsung.
- (c) Cara ini akan menghasilkan pola kompetisi yang lebih bersifat terbuka, melahirkan alternatif kepemimpinan yang beragam; dan dengannya, memberikan pilihan yang lebih banyak bagi masyarakat.
- (d) Secara umum, cara ini akan semakin mendorong proses demokratisasi di Yogyakarta.

Kelemahan dari cara penyeleksian calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur seperti ini adalah:

- (a) Cara ini akan menempatkan politik Yogyakarta rawan terhadap kelemahan-kelemahan yang melekat dalam sistem multi-partai.
- (b) Cara ini potensial melahirkan kepemimpinan ganda dan kesulitan dalam kerjasama antar Gubernur dan Wakil Gubernur dengan *Parardhya*.
- (c) Cara ini juga potensial dalam memfasilitasi terjadinya hubungan konfliktual antar partai-partai dengan *Parardhya*.
- (d) Secara umum, cara ini potensial melahirkan kesulitan-kesulitan dalam mengimplementasikan rancangan besar keistimewaan Yogyakarta; dan dengannya, secara bertahap akan meminggirkan sentralitas Kasultanan dan Pakualaman dari peran-perannya dalam politik lokal Yogyakarta.

Skenario Ketiga, calon berasal dari partai atau gabungan partai dengan menghormati hak-hak politik keluarga dan kerabat dari lingkungan Kasultanan dan Pakualaman untuk juga terlibat. Skenario ini didasarkan pada asumsi persamaan hak sebagai warga negara yang menjadi fondasi dari konseptualisasi tentang negara bangsa dan demokrasi. Dalam hal ini, kerabat dan keluarga Kasultanan kecuali dalam jabatannya sebagai *Parardhya* memiliki hak yang sama dengan warga negara lainnya untuk menduduki jabatan publik sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Model ini memiliki kelemahan dan keunggulannya tersendiri. Keunggulannya adalah:

- (1) Persamaan hak sebagai warga negara dapat ditegakkan; dan dengannya, substansi ke-Indonesia-an dan demokrasi dapat ditegakkan.
- (2) Warga Yogyakarta dapat menikmati pilihan-pilihan calon Gubernur yang semakin beragam.
- (3) Warga Yogyakarta dapat sepenuhnya menentukan pilihannya berdasarkan aspirasi dan preferensi masing-masing.

Model ini mengandung sejumlah kelemahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Politisasi pada tingkat masyarakat akan berlangsung intens dan meluas.
- (2) Potensial untuk melahirkan kompetisi dan bahkan konflik antara calon-calon yang berasal dari lingkungan Kasultanan dan Pakualaman dengan calon-

calon di luarnya. Hal ini akan membuka kemungkinan terjadinya konflik antar Kasultanan dan Pakualaman dengan masyarakat

- (3) Pola hubungan konfliktual dan kompetisi di atas dapat berakibat pada kemerosotan legitimasi Kasultanan dan Pakualaman yang akan menggiring ke arah berakhirnya peran kedua institusi ini.
- (4) Kasultanan dan Pakualaman dapat terjebak pada fungsi-fungsi yang bersifat politis dengan mengabaikan fungsi-fungsi kebudayaannya. Hal ini dapat berakibat pada kemerosotan fungsi Kasultanan dan Pakualaman sebagai pusat budaya bangsa.
- (5) Model ini dapat menghasilkan kepemimpinan ganda dan potensial untuk melahirkan kesulitan dalam kerjasama antar Gubernur dan Wakil Gubernur dengan *Pangageng*.
- (6) Model ini dapat memfasilitasi terbentuknya pola hubungan konfliktual antar Gubernur dan Wakil Gubernur dengan *Parardhya*.
- (7) Secara makro, model ini potensial melahirkan kesulitan-kesulitan pengaturan keistimewaan Yogyakarta.

Dalam hal seleksi dan penetapan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur melalui model ini, terdapat tiga kemungkinan cara:

- (1) Proses seleksi dan penetapan dilakukan oleh *Parardhya* setelah melewati proses politik yang dilakukan oleh partai-partai politik. Cara ini memiliki sejumlah keunggulan sebagai berikut :
 - (a) Cara ini dapat menjadi 'jembatan' yang menghubungkan sejarah Yogyakarta masa lalu dengan cita-cita masa depan.
 - (b) Cara ini akan menghasilkan Gubernur dan Wakil Gubernur yang dapat bekerjasama dengan *Parardhya* serta meminimalisasi potensi lahirnya kepemimpinan ganda di Yogyakarta.
 - (c) Cara ini dapat menghasilkan Gubernur dan Wakil Gubernur yang dapat merepresentasikan kepentingan baik masyarakat maupun Kasultanan dan Pakualaman.
 - (d) Secara umum cara ini akan mempermudah pengelolaan keistimewaan Yogyakarta.

Cara ini mengandung kelemahan-kelemahan sebagai berikut :

- (a) Cara ini akan melahirkan institusi baru dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur yang akan memperpanjang mata-rantai proses pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur.
- (b) Cara ini dapat memfasilitasi terjadinya pola kompetisi yang tidak sehat di antara partai-partai dalam usaha masing-masing membuktikan loyalitasnya pada Kasultanan dan Pakualaman.
- (c) Cara ini dapat memfasilitasi terjadinya pola kompetisi yang tidak sehat di lingkungan Kasultanan dan Pakualaman.
- (d) Cara ini dapat juga memfasilitasi terjadinya kontrol politik yang kuat

Kasultanan dan Pakualaman atas internal partai-partai yang akan merugikan perkembangan demokrasi.

- (e) Secara umum, cara ini potensial melahirkan personalisasi kekuasaan di tangan *Parardhya* keistimewaan.
- (2) Proses seleksi dan penetapan dilakukan sepenuhnya oleh partai-partai politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Cara ini memiliki beberapa keunggulan, yakni:
- (a) Persamaan hak sebagai warga negara dapat ditegakkan; dan dengan demikian demokrasi bisa lebih berjalan.
 - (b) Sistem politik berbasis kepartaian dapat ditegakkan.
 - (c) Kompetisi politik antar calon sepenuhnya tidak melibatkan Kasultanan dan Pakualaman sebagai institusi.
 - (d) Alternatif calon Gubernur dan Wakil Gubernur lebih bervariasi; dan dengannya memfasilitasi warga negara untuk dapat menggunakan hak pilihnya sesuai preferensi dan aspirasi masing-masing.

Kelemahan-kelemahan yang melekat dalam cara penyeleksian dan penetapan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur melalui partai politik ini adalah sebagai berikut:

- (a) Cara ini sangat potensial melahirkan kepemimpinan ganda di Yogyakarta yang dapat melahirkan pola hubungan konfliktual antar Gubernur dan Wakil Gubernur dengan *Parardhya*. Pola hubungan konfliktual ini dapat merambah ke masyarakat menjadi konflik antar masyarakat dengan Gubernur dan Wakil Gubernur.
 - (b) Cara ini dapat menghasilkan kesulitan kerjasama antar Gubernur dan Wakil Gubernur dengan *Parardhya*.
 - (c) Cara ini dapat menghasilkan kontestasi antara Gubernur dan Wakil Gubernur dengan institusi *Parardhya* karena perbedaan-perbedaan basis legitimasi.
 - (d) Cara ini potensial menghasilkan Gubernur dan Wakil Gubernur yang lebih berorientasi dan loyal pada induk partai masing-masing dan mengabaikan Yogyakarta.
 - (e) Cara ini potensial untuk menghasilkan Gubernur dan Wakil Gubernur yang tidak memahami nilai-nilai budaya lokal Yogyakarta.
 - (f) Cara ini dapat melahirkan persoalan mengenai legitimasi Gubernur dan Wakil Gubernur di mata kebanyakan warga Yogyakarta.
 - (g) Cara ini dapat menjadi sarana yang “memutus” kontinuitas kesejarahan Yogyakarta.
 - (h) Secara umum, cara ini akan menyulitkan implementasi rancangan besar keistimewaan Yogyakarta.
- (3) *Parardhya* keistimewaan memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan dan penolakan atas calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah dinyatakan memenuhi syarat-syarat kesehatan dan administratif sebelum

ditetapkan sebagai pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).

Di samping keunggulan-keunggulan sebagaimana dirumuskan pada angka (1) di atas, cara ini akan menghasilkan calon Gubernur dan Wakil Gubernur melalui proses umum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan perubahan yang sangat terbatas. Sementara kelemahan-kelemahan yang melekat pada angka (1) sekaligus menjadi kelemahan dari cara ini.

Ketiga skenario dan variasi cara dalam menghasilkan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana didiskusikan di atas dengan jelas menggambarkan aneka kelemahan dan keunggulan masing-masingnya. Akan tetapi sesuai dengan misi UU ini untuk merumuskan keistimewaan Yogyakarta yang mampu mengintegrasikan masa lalu, masa kini dan masa depan yang ideal bagi Yogyakarta, maka tim JIP Fisipol UGM memiliki preferensi untuk memilih skenario ketiga, yakni sumber rekrutmen yang bersifat terbuka dengan prinsip-prinsip kewarganegaraan sebagai pembatasnya. Sementara cara menghasilkan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur mengikuti cara (3) di mana calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah memenuhi syarat-syarat kesehatan dan administratif harus mendapatkan persetujuan *Parardhya* sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur oleh KPUD.

Dengan cara seperti di atas, resiko-resiko dari masing-masing pilihan skenario dapat diminimalisasi, demikian pula dengan resiko-resiko dalam pilihan cara seleksi dan penetapan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Pada saat yang bersamaan, pilihan atas skenario ketiga ini memiliki keunggulan karena dapat menjadi jembatan penghubung antara masa lalu kesejarahan Yogyakarta dengan tuntutan masa kini serta konstruksi bangunan politik ideal Yogyakarta di masa datang. Secara tegasnya, calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY berasal dari setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Para calon diproses secara politik, oleh partai atau gabungan partai dan secara administratif oleh KPUD, memenuhi syarat kesehatan yang ditetapkan serta mendapatkan persetujuan *Parardhya* sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPUD. *Parardhya* memiliki kewenangan untuk menolak calon-calon yang diajukan oleh partai atau gabungan partai politik. Penolakan atas calon haruslah bersifat individual dan bukanlah atas pasangan calon. Untuk menjamin adanya standarisasi penggunaan kewenangan untuk menolak calon atau calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur, *Parardhya* keistimewaan menetapkan tata-cara serta syarat-syarat yang diperlukan sebagai dasar pengambilan keputusan. Dokumen mengenai tata-cara dan syarat-syarat yang ditetapkan sebagai dokumen publik melalui pengundangannya dalam Lembaran Daerah.

Perlu ditegaskan, perbedaan-perbedaan dalam sumber rekrutmen dan prosedur untuk menghasilkan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur harus diikat oleh kebutuhan untuk menghasilkan Gubernur dan Wakil Gubernur yang memenuhi syarat-syarat minimal yang diperlukan untuk dapat berfungsi dengan baik.

Di luar persoalan sumber rekrutmen dan proses kandidasi calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana digambarkan di atas, persoalan lain yang membutuhkan pengkajian mendalam adalah mekanisme menghasilkan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Terlepas dari pilihan yang diambil dalam menentukan sumber rekrutmen dan prosedur

untuk menghasilkan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur, terdapat tiga kemungkinan skenario untuk menghasilkan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY definitif.

Skenario pertama, Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dihasilkan melalui mekanisme penetapan Presiden atas calon-calon yang diusulkan *Parardhya*. *Skenario kedua*, Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dihasilkan melalui mekanisme pemilihan terbatas (pemilihan tidak langsung) oleh DPRD DIY. *Skenario ketiga*, Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dihasilkan melalui mekanisme pilkada langsung sebagaimana berlaku untuk daerah-daerah lainnya.

Setiap skenario memiliki keunggulan dan kelemahannya masing-masing. Berikut ini akan digambarkan kelemahan dan kekuatan masing-masingnya.

Skenario pertama, penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur oleh Presiden berdasarkan usulan *Parardhya*. Kelemahan paling menonjol dari skenario ini adalah wataknya yang anti-demokrasi serta adanya pembatasan yang luar biasa atas partisipasi dan kompetisi. Hal ini bertentangan dengan sejarah dan roh Yogyakarta sebagaimana sudah dielaborasi pada bagian-bagian sebelumnya dalam naskah akademik ini. Hal itu juga menyangkali realitas perkembangan kekinian Yogyakarta dan Indonesia secara keseluruhan dimana demokrasi telah menjadi kesepakatan di antara anak bangsa; kesepakatan yang bahkan dipelopori oleh Yogyakarta. Lebih lagi, untuk jangka panjang, skenario ini akan berujung pada memudarnya kapasitas fleksibilitas Yogyakarta untuk tetap menjadikan dirinya relevan dengan perkembangan peradaban. Skenario ini memiliki keunggulan dalam hal efisiensi dan efektivitas baik dari sudut waktu maupun biaya. Demikian pula, skenario ini unggul dalam hal meminimalisasi konflik dan potensial dalam menghasilkan Gubernur yang sepenuhnya dapat bekerjasama dengan *Parardhya*. Dan dengannya menepis potensi munculnya kepemimpinan ganda di Yogyakarta. Akan tetapi karena kelemahan-kelemahan yang melekat di dalamnya sedemikian mendasar, skenario pertama ini tidak direkomendasikan oleh tim JIP.

Skenario kedua, pemilihan terbatas Gubernur dan Wakil Gubernur melalui DPRD. Secara hipotetis skenario kedua ini memiliki keunggulan dalam hal melokalisasi potensi konflik, serta efisiensi dan efektivitas dari sudut waktu dan pembiayaan. Hanya saja, kelemahan pokok skenario ini terletak pada sifat elitis-oligarkis-nya, serta potensi mekanisme ini menempatkan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai "sandra" dari partai. Demikian pula, mengingat skenario pada proses pencalonan awal sudah sepenuhnya menjadi wilayah kewenangan partai atau gabungan partai, serta persetujuan akhir telah ditetapkan sebagai wilayah kewenangan *Parardhya*, maka diperlukan sebuah mekanisme "kontrol" dan "pernyataan kehendak rakyat" dalam proses menghasilkan Gubernur dan Wakil Gubernur. Mekanisme ini tidak disediakan melalui skenario kedua ini.

Skenario ketiga, yakni pemilihan secara langsung oleh rakyat yang memiliki hak pilih sesuai peraturan perundang-undangan. Skenario ini memiliki kelemahan berupa besarnya potensi konflik serta pembiayaan yang besar. Akan tetapi keunggulan skenario ini adalah sifatnya yang lebih demokratis dimana partisipasi warga masyarakat dapat dijamin secara luas, serta peluang bagi adanya kompetisi politik yang tinggi. Lebih lagi, skenario ini bisa menjadi arena bagi masyarakat untuk mengontrol dan memberikan persetujuan atau ketidaksetujuan atas proses-proses politik di tingkat partai atau gabungan

partai dalam memunculkan kandidat; dan sekaligus dapat mengontrol dan menguji keabsahan dari putusan *Parardhya*. Karena alasan yang demikian, tim JIP - dan sekali lagi dengan tetap berpegang pada prinsip kesinambungan sejarah, kebutuhan untuk menjawab perkembangan kekinian Yogyakarta dan Indonesia, serta kebutuhan untuk membangun masa depan Yogyakarta yang istimewa bagi diri sendiri dan bagi Indonesia - merekomendasikan pemilihan secara langsung oleh setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagai pilihan satu-satunya untuk pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Dengan konstruksi berpikir sebagaimana digambarkan di atas, maka Gubernur dan Wakil Gubernur DIY adalah Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan fungsi, hak dan kewajiban yang sama dengan di daerah lainnya. Dengan ini, institusi ini menjalankan fungsi ganda, yakni sebagai Kepala Wilayah yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat dan sebagai Kepala Daerah yang merepresentasikan politik lokal Yogyakarta.

Akan tetapi berbeda dengan Gubernur dan Wakil Gubernur di provinsi lainnya, proses untuk menghasilkan calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur melibatkan *Parardhya*. *Parardhya* berwenang menyatakan persetujuan atau penolakan atas calon atau calon-calon baik Gubernur maupun Wakil Gubernur, dengan alasan-alasan yang telah dirumuskan secara jelas dan tegas serta telah dijadikan sebagai dokumen publik. Prinsip dasar dalam memberikan persetujuan dan penolakan oleh *Parardhya* adalah (1) bersifat individual. Penolakan tidak ditujukan pada pasangan calon. (2) alasan-alasan penolakan terbatas pada alasan-alasan di luar yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Dengan ini, lembaga penyelenggara pemilu (KPUD) tetap menjadi institusi satu-satunya yang bertanggungjawab dalam keseluruhan mata-rantai proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. (3) Penolakan atas calon dilakukan setelah KPUD menyatakan calon-calon yang ada telah memenuhi syarat-syarat kesehatan dan administratif yang diperlukan. Penggunaan wewenang ini dilakukan sebelum KPUD melakukan penetapan calon-calon.

Keempat, masih dalam bidang politik dan pemerintahan, keistimewaan Yogyakarta diletakkan pada tingkat provinsi. Hal ini sejalan dengan regulasi-regulasi sebelumnya. Undang-undang yang pernah diberlakukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desentralisasi menetapkan bahwa titik berat otonomi diberikan pada pemerintahan Provinsi DIY. Hal itu misalnya dinyatakan dengan jelas baik UU No. 22 Tahun 1948 ataupun UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, sampai dengan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 yang disempurnakan. Oleh karena itu undang-undang ini menegaskan kembali bahwa otonomi dalam rangka keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ada pada provinsi. Hanya saja, perlu ditegaskan bahwa aksentuasi otonomi pada tingkat provinsi, tidak berakibat pada pengurangan kewenangan Kabupaten dan Kota ataupun pada perubahan struktur pemerintahan dan politik di kabupaten dan kota. Refleksi dari aksentuasi otonomi pada tingkat provinsi dibatasi hanya pada kewenangan *Parardhya* dalam bidang kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang. Hal ini diwujudkan melalui adanya kewajiban kabupaten dan kota untuk melakukan konsultasi dengan *Parardhya* dalam menetapkan kebijakan (Perda) yang terkait dengan masalah kebudayaan, pertanahan, dan penataan ruang, serta adanya hak veto *Parardhya* keistimewaan dalam ketiga bidang di atas bagi kebijakan yang sedang berlaku.

2. Bidang Kebudayaan, Pertanahan dan Penataan Ruang

Dalam rangka penyelenggaraan keistimewaan, pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kewenangan istimewa dalam bidang kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang. Kewenangan istimewa dalam ketiga urusan ini diwujudkan melalui kewenangan penuh dalam menetapkan kebijakan-kebijakan dan dalam merumuskan Peraturan Daerah Istimewa tentang ketiga urusan pemerintahan itu.

Dalam bidang kebudayaan kewenangan tersebut meliputi kewenangan penuh dalam mengatur dan mengurus pelestarian, serta pembaharuan aset dan nilai-nilai budaya Jawa pada umumnya, dan Yogyakarta khususnya. Sedangkan dalam bidang pertanahan, kewenangan istimewa meliputi kewenangan mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan *Sultanaat Grond* dan *Pakualamanaat Grond*. Dalam kaitannya dengan kewenangan dalam bidang pertanahan di atas, Sri Sultan dan Paku Alam sebagai *Parardhya* Keistimewaan memiliki kewenangan dalam memberikan arah umum kebijakan, pertimbangan, persetujuan dan veto terhadap rancangan Peraturan Daerah Istimewa yang diajukan DPRD dan Gubernur dan atau Peraturan Daerah Istimewa yang berlaku. Kewenangan ini juga berlaku dalam bidang penataan ruang. Kewenangan *Parardhya* juga menjangkau Perda yang terkait dengan kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang yang dihasilkan oleh pemerintah kabupaten dan kota di lingkungan DIY. Kewenangan dalam bidang pertanahan juga diwujudkan melalui pengakuan atas status hukum Kasultanan dan Pakualaman dalam bentuk Badan Hukum Kebudayaan yang memiliki hak milik atas tanah dan aset lainnya.

Pemberian kewenangan dalam bidang kebudayaan didasarkan pada pertimbangan bahwa Yogyakarta - Kasultanan dan Pakualaman serta rakyat Yogyakarta - memiliki budaya yang khas yang merupakan inti dari kebudayaan Jawa. Kebudayaan yang dimanifestasikan dalam wujud nilai-nilai, norma, adat-istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur memiliki akar yang panjang dalam masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta 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.

Sementara itu, pemberian kewenangan dalam bidang pertanahan dan penataan ruang didasarkan pada pertimbangan: *Pertama*, tanah Kasultanan dan Pakualaman memiliki fungsi perlindungan sosial bagi kelompok-kelompok marginal. Fungsi yang oleh Nurhasan Ismail dirumuskan sebagai pertimbangan filosofis yang terkait dengan nilai keadilan dan kemanfaatan. Lebih lanjut ditegaskan, "*(N)ilai kedua keadilan terkait dengan sikap dan kebijakan kedua kraton yang selalu ingin memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama kepada semua kelompok masyarakat yang ada dengan tidak membedakan agama atau etnis dalam kepemilikan tanah serta sikap memberikan perlindungan kepada kelompok yang lemah*" (Ismail 2007:3). Kebijakan-kebijakan Keraton yang terkait dengan pemanfaatan tanah juga ditunjukkan oleh konsistensi kedua penguasa

dalam memperkuat hak penguasaan tanah oleh rakyat dengan memberikan hak yang lebih kuat dari sekedar hak menggarap tanah (Maria: 2007; Nurhasan Ismail: 2007)⁵⁸.

Kedua, sebagaimana ditegaskan Maria SW Sumardjono (2007:2), "...secara yuridis formal dinyatakan sudah hapus dan menjadi tanah negara, namun ...fakta menunjukkan bahwa tanah Kraton masih eksis dan diakui oleh masyarakat maupun birokrasi (secara diam-diam)".

Ketiga, ruang bagi Yogyakarta memiliki fungsi kebudayaan. 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. Setiap perubahan dalam penataan ruang sebagai sebuah sistem dan proses perencanaan tata-ruang, serta pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 26 Tahun 2007 akan berimplikasi pada perubahan budaya. Karenanya, penataan ruang harus juga mendapatkan direksi dan sekaligus dapat dikontrol oleh *Parardhya*.

E. Format Kelembagaan Pemerintahan DI Yogyakarta⁵⁹

Penetapan bidang politik pemerintahan, kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang sebagai bidang-bidang dimana DIY memiliki keistimewaan memiliki implikasi yang sangat luas pada tata cara pengelolaan pemerintahan, termasuk kelembagaan, kewenangan dan hubungan-hubungan kelembagaan dan kewenangan. Berikut ini akan dielaborasi masing-masingnya secara lebih detail.

1. Penyelenggaraan Pemerintahan

Salah satu implikasi penting dari substansi keistimewaan Yogyakarta terkait dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan Provinsi DIY didasarkan pada prinsip monarki konstitusional secara terbatas. Dalam sistem ini Sri Sultan dan Paku Alam menempati posisi sebagai simbol pemersatu seluruh komponen masyarakat dengan tanggung jawab strategis dan seremonial lengkap dengan sejumlah kewenangan politik yang terbatas. Sistem ini dilaksanakan sebagai salah satu wujud keistimewaan Yogyakarta dan ditetapkan sebagai pilihan untuk menjamin tetap berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan pada saat yang bersamaan dapat menjamin keberlanjutan institusi Kasultanan dan Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa dan dunia. Prinsip monarki konstitusional dalam sistem pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta ini dijabarkan dalam bentuk; (a) Pemisahan antara institusi monarki dengan institusi demokrasi; (b) Institusi monarki berfungsi sebagai simbol pemersatu

⁵⁸ Detail tentang bentuk-bentuk hukum kepemilikan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Pakualaman oleh rakyat dapat dilihat dalam Suyitno, "Tanah Keraton (SG-PAG)", Makalah, disampaikan dalam Sarasehan Format Keistimewaan Yogyakarta untuk Kesejahteraan Rakyat dan Kebhinekaan Republik Indonesia, Kerjasama UGM dengan Kagama DIY, 9-10 Mei 2007. Lihat pula, Ni'matul Huda, "Pengaturan Tanah-Tanah Kraton Sebelum dan Sesudah Pelaksanaan UUPA No. 5 Tahun 1960", Makalah, disampaikan dalam lokakarya RUU keistimewaan Yogyakarta, diselenggarakan oleh Dewan Perwakilan Daerah, Yogyakarta, 24 April 2007.

⁵⁹ Berbagai kajian komparatif yang menjadi basis rujukan dan sumber informasi dalam kajian ini bersumber dari tulisan ensiklopedia wikipedia, *website constitutional monarchy.com*, dan konsitusi masing-masing negara yang menganut sistem monarki konstitusional. Untuk kasus Inggris dan Belanda, informasi lebih detail dapat dilihat di <http://www.royal.gov.uk> dan <http://www.koninklijkhuis.nl>.

dengan kewenangan strategis dan terbatas dalam pemerintahan sehari-hari; (c) Institusi demokrasi menjalankan pemerintahan sehari-hari; (d) Institusi monarki merupakan institusi tunggal, yang diwujudkan melalui keberadaan institusi *Parardhya* keistimewaan yang merupakan kesatuan dari Sri Sultan dan Paku Alam.

Pemisahan antara institusi monarki dengan institusi pemerintahan sehari-hari. Prinsip ini diaktualisasikan dalam bentuk pemisahan antara institusi monarki yang terdiri dari Sri Sultan dan Paku Alam dengan institusi demokrasi yang menyelenggarakan pemerintahan sehari-hari. Hal ini membawa beberapa konsekuensi:

1. Institusi monarki dalam pemerintahan Provinsi DIY dijabat oleh *Parardhya* keistimewaan yang terdiri dari Sri Sultan sebagai representasi institusi Kasultanan dan Paku Alam sebagai representasi institusi Pakualaman.
2. Institusi demokrasi dalam pemerintahan Provinsi DIY dilaksanakan oleh Gubernur dan DPRD sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.
3. *Parardhya* mempunyai kewenangan strategis dan seremonial dalam penyelenggaraan pemerintahan dan mempunyai kewenangan untuk memberikan pengesahan terhadap beberapa kebijakan dalam lingkup urusan keistimewaan, termasuk di dalamnya hak veto atas peraturan daerah, khususnya dalam kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang.
4. Gubernur DIY dan DPRD DIY dipilih secara demokratis sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
5. Berbeda dengan praktek kekuasaan monarki konstitusional pada umumnya, sumber rekrutmen bagi calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur bersifat terbuka, termasuk bagi calon yang berasal keluarga dan kerabat Kasultanan dan Pakualaman. Calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur, sekalipun berasal dari lingkungan kerajaan bukan merupakan perwakilan Kasultanan dan Pakualaman, tapi sebagai warga negara. Karenanya, proses kandidasi tetap melewati keseluruhan prosedur sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pemisahan antara institusi monarki dan demokrasi bagi Yogyakarta mempunyai landasan yang kuat, terutama secara historis. Sementara itu, pengalaman komparatif dari negara-negara lain menegaskan kemampuan dari masing-masingnya untuk terus bertahan di tengah-tengah perubahan ditentukan oleh kapasitas adaptasi yang dicapai pertama-tama dan terutama melalui pemisahan antara institusi monarki dengan institusi pemerintahan sehari-hari.

Landasan historis pemisahan Kasultanan dan Pakualaman dengan Institusi Pemerintahan. Hasil kajian yang kami lakukan atas sejarah perkembangan kelembagaan Kasultanan dan Pakualaman membuktikan pemisahan antara institusi Kasultanan dan Pakualaman dengan institusi penyelenggara pemerintahan sehari-hari mempunyai preseden historis yang kuat dalam diri keduanya. Sejak jaman Sultan Agung, para Raja Mataram sudah menunjuk dan mengangkat orang kepercayaan dari pegawainya yang bergelar Tumenggung menjadi *pepatih dhalem*. Tempat tinggal *pepatih dhalem* disebut *jagaraga* artinya penjaga Raja (Suwarno, 1994: 57). Tugas pokok *pepatih dhalem* ini adalah bersama-sama *abdi dhalem* melayani sang Raja sebagai sumber kekuasaan

kerajaan. Pada fase awal *pepatih dhalem* didampingi 4 penasihat yang membawahi 500 orang terkemuka dan di antara mereka terdapat saudara Raja. Empat penasihat tersebut menjadi penghubung antara Raja dengan 500 orang terkemuka tersebut. Raja dalam menyampaikan pesannya kepada 500 orang terkemuka tersebut melalui *pepatih dhalem*.

Keberadaan dan peran Patih ini juga terungkap dalam beberapa bukti sejarah. Penyelenggaraan pemerintahan keseharian di Kesultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta sejak jaman Hindia Belanda dijabat seorang *pepatih dhalem* (*rijksbestuurder*) yang diangkat Sri Sultan dengan persetujuan Gubernur Hindia Belanda (Sujamto, 1988: 193). Sejak perjanjian politik Giyanti pada tahun 1755 yang ditandatangani Sri Sultan Hamengku Buwono I dan Gubernur Hartingh menetapkan bahwa Patih harus ditunjuk bersama oleh Sri Sultan dan Gubernur Belanda (Soemardjan, 1981: 48-49). *Patih Dhalem* harus mengucapkan sumpah setia kepada Raja Negeri Belanda dan Sri Sultan. Patih sebagai kepala pemerintahan eksekutif mempunyai pengaruh kekuasaan yang kuat dan vital bagi kepentingan politik Belanda. Papatih bertanggungjawab terhadap Sri Sultan maupun kepada Gubernur sehingga memiliki kedudukan rangkap baik sebagai aparat Kasultanan sekaligus sebagai aparat Gubernemen. Gajinya berasal dari Kasultanan dan Gubernemen.

Pengalaman sejarah Kasultanan dan Pakualaman di atas memberikan keyakinan bahwa pemisahan antara institusi simbolik dan institusi penyelenggara politik dan pemerintahan bukan merupakan gagasan tanpa preseden sejarah. Bahkan, pembacaan atas sejarah perkembangan kelembagaan monarki di Yogyakarta di atas memastikan kuatnya watak pemisahan ini.

Landasan Komparatif Pemisahan Institusi Monarki dan Demokrasi.

Pergulatan keberadaan dan peran institusi monarki dalam sistem pemerintahan modern telah mewarnai pemikiran dan praktek politik dalam sejarah dunia. Perbedaan karakter antara dua sistem ini membuat antarkeduanya tidak mudah untuk dipadukan. Sistem monarkhi menekankan pada kekuasaan *privilege* pada diri dan institusi *monarch* (raja) yang diwariskan secara askriptif (keturunan). Sementara, sistem demokrasi menempatkan *demos* (masyarakat) sebagai pemegang kedaulatan yang kekuasaan pemimpinnya yang dipilih melalui proses pemilu dibatasi oleh konstitusi. Perbedaan juga sangat menonjol dalam corak kepemimpinan. Kekuatan kepemimpinan terletak pada 'diam', sementara kekuatan kepemimpinan demokrasi justru pada 'debat'.

Sejarah pemerintahan di Eropa dan Asia telah memberikan pelajaran yang sangat penting bagi perancangan sistem pemerintahan yang memadukan sistem monarki dengan sistem demokrasi. Banyak institusi monarki yang kemudian runtuh dan digantikan sepenuhnya oleh institusi demokrasi, baik melalui mekanisme revolusi maupun disolusi. Akan tetapi terdapat pula institusi monarki yang berhasil mempertahankan posisinya dalam sistem pemerintahan modern melalui proses adaptasi terhadap tuntutan demokratisasi.

Banyak bukti menunjukkan, kegagalan institusi monarki membangun legitimasi baru dalam tuntutan demokratisasi harus dibayar mahal dengan tumbangannya institusi yang ada melalui proses revolusi. Gerakan rakyat dalam bentuk revolusi Perancis telah menggulingkan dan mengeksekusi Raja Louis XVI tahun 1793, dan menggantikannya dengan republik. Hal yang serupa juga terjadi pada kasus Nepal. Sampai dengan tahun 1990, Nepal masih merupakan monarki absolut yang dikelola oleh kekuasaan eksekutif

sang Raja. Namun ketika terjadi gerakan rakyat yang menggugat kekuasaan raja tahun 1990, Raja kemudian sepakat melakukan reformasi politik dengan menciptakan sistem kerajaan parlementer. Sayangnya pemerintahan di Nepal tidak pernah stabil dan bertahan hanya lebih dari 2 tahun sebagai akibat dari kolapse internal maupun dibubarkan oleh raja. Pada April 2006, gerakan massa telah berhasil memaksa terjadinya perubahan. Raja otokratik berhasil didesak untuk menyerahkan kekuasaannya, dan dewan perwakilan rakyat berhasil dibentuk kembali.

Selain melalui gerakan rakyat radikal, institusi monarki juga bisa diruntuhkan secara damai oleh rakyat ketika institusi yang ada gagal membangun legitimasi politik sesuai tuntutan keadaan. Pada kasus Belgia, Raja Leopold III diturunkan rakyat melalui referendum tahun 1950 pasca kepemimpinan Hitler. Raja Victor Emmanuel III di Italia juga digulingkan melalui referendum tahun 1946 pasca rejim Benito Mussolini. Dua kasus ini menunjukkan bahwa posisi politik raja yang 'salah' dengan mendukung otoritarianisme harus diakhiri dengan runtuhnya monarki itu sendiri.

Namun, banyak juga kasus yang menunjukkan institusi monarki mampu mempertahankan relevansinya dalam sistem pemerintahan modern sejalan dengan proses demokratisasi. Pilihan institusi monarki untuk melakukan evolusi ini terjadi pada kasus Inggris, Denmark, Swedia, Luxemburg, Belanda dan Norwegia. Dalam kesemua kasus sukses di atas, raja mengurangi perannya dalam politik dan pemerintahan sehari-hari sejak awal sejalan dengan tekanan elit. Pada kasus Inggris, 'parlemen' yang bukan hasil pemilu memaksa raja Charles I untuk mengurangi perannya.

Apa yang bisa dipelajari dari pengalaman sejumlah negara di atas adalah bahwa keberlangsungan hidup masing-masing merupakan fungsi dari kapasitasnya melakukan separasi antara institusi monarki dengan institusi demokrasi dan sekaligus pengintegrasian antara keduanya melalui mekanisme yang mampu menjaga tetap bekerjanya monarki dan demokrasi secara simultan. Sebaliknya, kegagalan dalam melakukan separasi telah berakhir dengan kehancuran permanen dari institusi monarki. Dalam konteks inilah, imperatif sifatnya bagi Kasultanan dan Pakualaman untuk melakukan penyesuaian diri dengan perubahan yang terjadi melalui pemisahan institusi monarki dengan institusi demokrasi agar tetap relevan dengan perubahan zaman.

2. Parardhya Keistimewaan sebagai Simbol Pemersatu dengan Kewenangan Strategis-Terbatas

Sebagai konsekuensi dari pemisahan antara institusi monarki dengan demokrasi, maka hak penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari berada di tangan institusi yang dipilih rakyat. Sementara itu, institusi monarki sekalipun tidak lagi memegang kendali penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, tetap dijamin dengan sejumlah kewenangan strategis sekalipun lebih terbatas. Sebagai penjabaran dari substansi keistimewaan Provinsi DIY sebagaimana telah dikemukakan, kewenangan institusi monarki yang dijalankan *Parardhya* ini terbatas pada keterlibatannya dalam memberikan persetujuan dan penolakan atas calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan kewenangan untuk menolak kebijakan penggunaan *Sultanaate grond* and *Pakualamanaat grond*.

Tidaklah mudah menemukan kesepadanan peran Sri Sultan dan Paku Alam sebagai *Parardhya* dengan praktek di negara-negara lain. Hal ini dikarenakan keberadaan institusi

monarki dalam praktek pemerintahan modern pada umumnya terjadi di tingkat nasional, bukan di tingkat daerah. Walaupun demikian, penempatan posisi Sri Sultan dan Paku Alam sebagai simbol pemersatu yang sekaligus mempunyai kewenangan dalam beberapa urusan pemerintahan, mempunyai kesepadanan di beberapa negara yang mempertahankan institusi monarki dalam sistem pemerintahan yang demokratis.

Pada kasus Nepal, Raja diposisikan sebagai kepala negara dan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Legislatif Nepal mengadopsi sistem Bikameral yang terdiri dari Dewan Perwakilan (*House of Representatives*) dan Dewan Nasional (*National Council*). Dewan perwakilan memiliki anggota 205 orang yang langsung dipilih oleh rakyat. Sedangkan Dewan Nasional terdiri dari 60 orang (10 dinominasikan oleh raja, 35 dipilih oleh Dewan Perwakilan, dan 15 dipilih oleh *electoral college* yang berasal dari Desa dan Kota). Masa kerja legislatif 5 tahun, namun boleh dibubarkan oleh Raja. Sedangkan eksekutif terdiri dari Raja dan Dewan Menteri (Kabinet). Pemimpin koalisi atau partai yang memperoleh kursi terbanyak dalam pemilu akan ditunjuk sebagai Perdana Menteri. Kabinet ditunjuk Raja setelah mendapat rekomendasi Perdana Menteri. Adapun hak-hak Raja adalah; (a) Sebagai kepala negara yang berhak mencampuri urusan pemerintahan; (b) Raja berhak membubarkan pemerintahan dan parlemen; (c) Raja menunjuk 10 anggota di Dewan Nasional; (d) Raja berhak menunjuk Menteri yang diajukan Perdana Menteri.

Pada kasus Thailand, Raja adalah kepala negara, simbol wakil rakyat, dan Perdana Menteri adalah kepala pemerintahan. Majelis Nasional (*National Assembly*) terdiri dari 2 kamar: *House of Representative* dan *Senate*. Undang-undang ditetapkan oleh 2 Dewan Majelis Nasional. Senat sebagai badan penetap memiliki kekuatan yang besar. Senat memegang peranan penting dalam menjalankan pemerintahan. Raja membentuk parlemen dan mengangkat Perdana Menteri melalui pemilihan yang dilakukan partai-partai ataupun militer. Sejak tahun 1932 Perdana Menteri diangkat dan dipilih parlemen. Akan tetapi kebanyakan Perdana Menteri Thailand tidak dipilih parlemen tapi diangkat militer. Keberadaan kerajaan diatur oleh hukum kerajaan yang disebut dengan *Gotmontienboan*.

Dalam kasus Inggris, kekuasaan eksekutif yang merupakan otoritas kerajaan dipegang Perdana Menteri dan para Menteri. Kerajaan secara teknis mengelola kekuasaan eksekutif dan harus menominasikan kepala pemerintahan (perdana menteri) yang disepakati parlemen. Perdana Menteri saat ini selalu berasal dari anggota *House of Commons*. Kabinet, Perdana Menteri dan anggota kabinetnya secara kolektif menjalankan pemerintahan sang Ratu. Kabinet tersebut berasal dari parlemen dan bertanggungjawab terhadap parlemen. Perdana Menteri menunjuk para Menteri dalam pos-pos pemerintahan yang biasanya berasal dari anggota senior partainya dan sisanya berasal dari anggota *House of Lord*. Kerajaan bukanlah sesuatu yang ada di luar parlemen. Sang penguasa kerajaan merupakan bagian dari parlemen (mahkota di dalam parlemen) dan memungkinkan parlemen membuat UU, namun keputusan-keputusan di parlemen tidak akan bisa menjadi perundang-undangan tanpa ditandatangani sang penguasa kerajaan.

Pada kasus Belanda, Ratu adalah *head of the state*, bersama dengan Menteri-menteri membentuk pemerintahan. *The Council of Ministers* merencanakan dan mengimplementasikan kebijakan pemerintahan. *Monarkhi* dan *The Council of Ministers* inilah yg disebut dengan Kerajaan (*Crown*). Menurut aturan parlemen, anggota keluarga kerajaan terdiri dari; (a) Sang Raja atau Ratu; (b) Mantan Raja/Ratu; (c) Anggota keluarga yang berhak menjadi putera mahkota.

Sedangkan Spanyol merupakan monarki parlementer dimana Raja atau Ratu Spain (*Rey de España or Reina de España*) sebagai kepala negara dan panglima tertinggi angkatan bersenjata. Kekuasaan monarki sangatlah simbolik karena seluruh aktivitas keluarga kerajaan harus disetujui Perdana Menteri atau Presiden *Lower House of Representation*. Pemerintahan di Spanyol terdiri dari Raja sebagai kepala negara dan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang dibantu 2 Wakil Presiden. Sedangkan Dewan Menteri atau kabinet dibentuk oleh Presiden.

Pengalaman sejumlah monarki konstitusional di atas menunjukkan bahwa terjadi separasi kekuasaan simbolik monarki dengan kekuasaan politik sehari-hari yang dilakukan secara tegas melalui regulasi yang jelas pula. Sekalipun demikian, pengalaman di atas sekaligus menunjukkan tidak adanya pola tunggal dalam pengaturannya. Karenanya, bagi Yogyakarta, format pengaturannya juga harus disesuaikan dengan konteks sejarah, kultural dan konteks Yogyakarta sendiri.

Institusi Parardhya Keistimewaan dalam Struktur Pemerintahan merupakan Institusi Tunggal.

Posisi institusi monarki dalam sistem pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta diwujudkan dengan keberadaan satu institusi *Parardhya*. Tidak seperti praktek monarki konstitusional di beberapa negara di mana hanya ada satu institusi monarki dalam satu kesatuan wilayah, di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat dua institusi monarki dalam satu kesatuan wilayah. Sejarah telah menghasilkan keberadaan Kasultanan yang dipimpin Sri Sultan dan Pakualaman yang dipimpin Paku Alam. Namun, atas alasan kepastian dan efektivitas peran institusi monarki dalam sistem pemerintahan modern di DIY, *Parardhya* keistimewaan tampil sebagai institusi yang tunggal.

Keterlibatan institusi monarki dalam pemerintahan modern di negara-negara Eropa seperti di Inggris, Belanda dan Norwegia, direpresentasikan oleh satu orang Raja atau Ratu. Demikian juga yang terjadi di negara-negara di wilayah Asia, seperti Thailand, Nepal, bahkan juga di negara-negara di Timur Tengah. Bahkan, di Malaysia yang mempunyai banyak Raja, menampilkan satu Sultan sebagai representasi para Sultan dalam struktur pemerintahan di Malaysia. Sebagai simbol dari keseluruhan masyarakat, keberadaan monarki sebagai satu kesatuan sangat penting guna mencegah persaingan simbolik dan politik dan sekaligus untuk memberikan kepastian rujukan kepada masyarakat secara keseluruhan.

Kepemimpinan tunggal institusi monarki dalam struktur pemerintahan modern DIY masih menyisakan masalah. Hal ini bersumber pada kenyataan bahwa di Yogyakarta terdapat dua institusi monarki. Karenanya, pertanyaan yang muncul adalah apakah Sri Sultan ataukah Paku Alam, ataukah keduanya sebagai institusi yang tunggal. Dalam menentukan institusi monarki yang tunggal dalam struktur pemerintahan DIY ini, menjadi penting bagi kita untuk menentukannya berdasarkan pengalaman keduanya yang telah diletakkan sejak awal pemerintahan Indonesia dimana Sri Sultan memainkan peranan lebih besar dibandingkan dengan Paku Alam. Dalam konteks ini, Sri Sultan akan terus memainkan peranan utama, sementara Paku Alam menjadi orang kedua dalam kesatuan *Parardhya* keistimewaan. Untuk menghindari komplikasi yang mungkin timbul di kemudian hari, penetapan keduanya sebagai satu kesatuan dilakukan melalui UU keistimewaan Yogyakarta.

Hal di atas sangat penting karena perbedaan status urutan keduanya membutuhkan fondasi historis dan politis yang kuat. Hal ini terkait dengan kenyataan bahwa secara historis, penyatuan institusi Kasultanan dan Pakualaman tidak mempunyai fondasi panjang, kecuali sejak kemerdekaan Indonesia. Selama era kolonial, Gubernur Stanford Raffles menghadiahkan sebagian kecil daerah Yogyakarta kepada Pangeran Notokusumo, putera Sri Sultan Hamengku Buwono I dan Saudara Sri Sultan Hamengku Buwono II yang saat itu sedang memerintah. Pangeran tersebut diakui sebagai pangeran yang merdeka dan terlepas dari Sultan dan diberi gelar Paku Alam (Soemardjan, 1981: 20-21). Hal ini menunjukkan bahwa ada fondasi sejarah yang kuat bagi pemisahan antara institusi Kasultanan dan Pakualaman. Padahal, dalam pemerintahan modern Indonesia, kewilayahan Kasultanan dan Pakualaman ini berada dalam satu unit pemerintahan, yaitu wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Realitas sejarah seperti ini dapat menjadi pusat kontroversi dan melahirkan komplikasi politik di masa-masa yang akan datang. Karenanya perlu diselesaikan dalam UU keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara komparatif, Malaysia merupakan satu contoh negara dengan banyak Kasultanan yang dituntut untuk menempatkan satu pemimpin yang merepresentasikan institusi monarki dalam pemerintahan modern. Mekanisme yang digunakan adalah pemilihan di kalangan para Sultan. Kepala Negara Malaysia adalah *Yang di Pertuan Agung* yang merupakan Raja Malaysia yang dipilih setiap lima tahun sekali di antara sembilan Sultan yang memerintah negara-negara bagian. Sedangkan empat negara bagian lainnya yang dipimpin seorang Gubernur tidak ikut dalam pemilihan. Yang bertanggungjawab secara politis untuk menjadi Kepala Pemerintahan Negara Bagian (*Executive Chief Minister*) adalah Menteri Besar (Negara bagian berbasis kerajaan) dan Ketua Menteri (Negara yang bukan berbasis kerajaan) yang dipilih oleh legislatif negara bagian untuk mendampingi Sultan atau Gubernur. Sedangkan yang bertindak sebagai kepala negara adalah Sultan atau Gubernur.

Sekalipun pengalaman Malaysia menyajikan kemungkinan rute lain untuk menghasilkan kepemimpinan tunggal di atas, tim JIP Fisipol UGM memilih penetapan dalam UU keistimewaan Yogyakarta sebagai cara untuk menghasilkan kepemimpinan tunggal yang mempresentasikan monarki. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa secara historis, Daerah Istimewa Yogyakarta sejak awal kemerdekaan telah mempraktekkan struktur kepemimpinan monarki, yaitu Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur. Mekanisme yang telah berlangsung lebih dari setengah abad ini, sekalipun masih sangat pendek dibandingkan usia kedua monarki, mempunyai landasan historis untuk dilanjutkan di masa-masa yang akan datang.

3. Struktur Pemerintah Provinsi DIY

Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang telah dijabarkan di atas perlu diimplementasikan dalam format struktur pemerintah daerah. Dalam kaitan ini, identifikasi lembaga-lembaga utama dalam pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, kewenangan masing-masing lembaga dan tata hubungan antar lembaga serta antara Provinsi DIY dan pemerintah nasional dan pemerintah kabupaten/kota yang ada di daerah Yogyakarta akan dielaborasi.

a. Penyelenggara Pemerintah Provinsi DIY

Proses penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sehari-hari diselenggarakan 3 unsur yang saling terikat dan dalam satu kesatuan, yaitu:

Pertama, Gubernur Pemerintah Provinsi DIY. Gubernur pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan bertindak sebagai kepala wilayah dan kepala Daerah Istimewa Yogyakarta. Peran dan fungsi Gubernur sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Istimewa. DPRD provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan unsur legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Peran dan fungsi DPRD sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Ketiga, Parardhya Keistimewaan. *Parardhya* keistimewaan merupakan simbol kebudayaan dan penjaga stabilitas masyarakat DIY. Lembaga ini berfungsi sebagai pelindung, pengayom, dan penjaga budaya; dan simbol pemersatu masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. *Parardhya* keistimewaan dipangku oleh Sri Sultan dan Paku Alam sebagai satu kesatuan. *Parardhya* keistimewaan memiliki peran terbatas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terkait dengan urusan-urusan politik dan pemerintahan, kebudayaan, serta pengaturan *Sultanaat grond* dan *Pakulamanaat grond* dan penataan ruang.

b. Pengisian Jabatan

Proses rekrutmen dan pengisian jabatan unsur penyelenggara pemerintahan adalah sebagai berikut:

Pertama, Gubernur Pemerintah Provinsi DIY. Pengisian jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan melalui mekanisme pemilihan langsung sesuai dengan prinsip demokrasi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengecualian atas pengisian jabatan Gubernur adalah pada kewenangan *Parardhya* menyatakan persetujuan atau penolakan atas calon-calon yang telah memenuhi syarat-syarat administrasi dan kesehatan sebelum ditetapkan sebagai calon definitif oleh KPUD.

Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Istimewa. Anggota DPRD Istimewa dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung sesuai dengan prinsip demokrasi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ketiga, Parardhya Keistimewaan. Jabatan *Parardhya* keistimewaan diisi secara otomatis oleh Sri Sultan dan Paku Alam yang *jumeneng*. Keduanya merupakan satu kesatuan kelembagaan. Dalam hal Sri Sultan dan-atau-Paku Alam yang *jumeneng* belum memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk dapat menjalankan fungsi, dan-atau-tidak lagi mampu menjalankan fungsinya, maka Sri Sultan atau Paku Alam masing-masingnya akan didampingi oleh wali. Mekanisme perwalian mengikuti *Paugeran* dari masing-masing monarki yang telah dinyatakan terbuka kepada publik.

c. Kedudukan dan Kewenangan

Masing-masing unsur pemerintahan DIY, memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintah provinsi. Kewenangan-kewenangan tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, Gubernur Pemerintah Provinsi DIY. Gubernur Provinsi DIY memiliki kedudukan ganda, yakni sebagai; (a) Kepala wilayah dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. (b) Kepala daerah dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Istimewa. DPRD DIY berkedudukan sebagai representasi rakyat dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ketiga, Parardhya Keistimewaan. *Parardhya* berkedudukan sebagai simbol budaya dan penjaga stabilitas masyarakat. *Parardhya* berfungsi sebagai pelindung, pengayom, dan penjaga budaya serta simbol pemersatu masyarakat Yogyakarta. Dalam kedudukan dan fungsi sebagaimana disebutkan di atas, *Parardhya* memiliki kewenangan; (a) Strategis-terbatas dalam perumusan kebijakan di; (i) Bidang politik dan pemerintahan yang meliputi kewenangan memberikan persetujuan atas calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang dinyatakan telah memenuhi syarat oleh KPUD; serta memberikan pertimbangan dalam penetapan kelembagaan pemerintahan Provinsi DIY, (ii) Bidang kebudayaan yang menyangkut seluruh kebijakan umum yang terkait kebudayaan, (iii) Pengaturan dan penggunaan *sultanaat grond* dan *Pakualamanaat grond* dengan ketentuan, (a) Urusan *sultanaat grond* diatur sepenuhnya oleh Sri Sultan sebagai representasi institusi Kasultanan dan (b) Urusan *Pakualamanaat grond* diatur sepenuhnya oleh Paku Alam sebagai representasi institusi Pakualaman. Dan (iv) Tata ruang yang menyangkut seluruh kebijakan umum yang terkait dengan penataan ruang.

d. Hubungan Antar Lembaga

Kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga dalam struktur pemerintah daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut di atas melahirkan hubungan kewenangan yang perlu dirumuskan secara teliti. Hal ini bukan saja terkait dalam hubungan antar lembaga di internal pemerintah Provinsi DIY, tetapi juga antara pemerintah Provinsi DIY dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah Kabupaten/ Kota di Provinsi DIY.

Pertama, hubungan pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi DIY. Wakil pemerintah pusat di pemerintah Provinsi DIY adalah Gubernur dalam posisinya sebagai Kepala Wilayah Administratif, merujuk pada *Integrated Prefectoral System* sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam kedudukan demikian, terdapat hubungan kewenangan yang bersifat hierarkis antara Presiden dengan Gubernur. Presiden berwenang memberikan instruksi kepada Gubernur, termasuk untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap institusi-institusi pemerintahan yang ada di daerah; serta menjalankan kewajiban-kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Untuk keperluan ini, Gubernur diberi sumber daya staf dan keuangan oleh pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam kedudukannya sebagai Kepala Daerah Otonom, Gubernur adalah pimpinan eksekutif

tertinggi di DIY, yang bersama-sama dengan DPRD menjalankan urusan-urusan daerah otonom dan urusan-urusan yang dinyatakan oleh undang-undang ini sebagai substansi keistimewaan Yogyakarta.

DPRD DIY merupakan lembaga representasi rakyat Yogyakarta yang bersifat otonom dan tidak memiliki hubungan hierarkis dengan pemerintah nasional. DPRD DIY tunduk pada semua peraturan perundang-undangan.

Parardhya merupakan institusi otonom yang tidak memiliki hubungan kewenangan yang bersifat hierarkis dengan pemerintah nasional. Hubungan antara pemerintah nasional dengan *Parardhya* bersifat koordinatif dalam rangka memperlancar penyelenggaraan pemerintahan dimana *Parardhya* keistimewaan memiliki kewenangan terbatas-strategis. Hubungan koordinasi ini terbatas pada urusan-urusan yang dinyatakan sebagai substansi keistimewaan Yogyakarta.

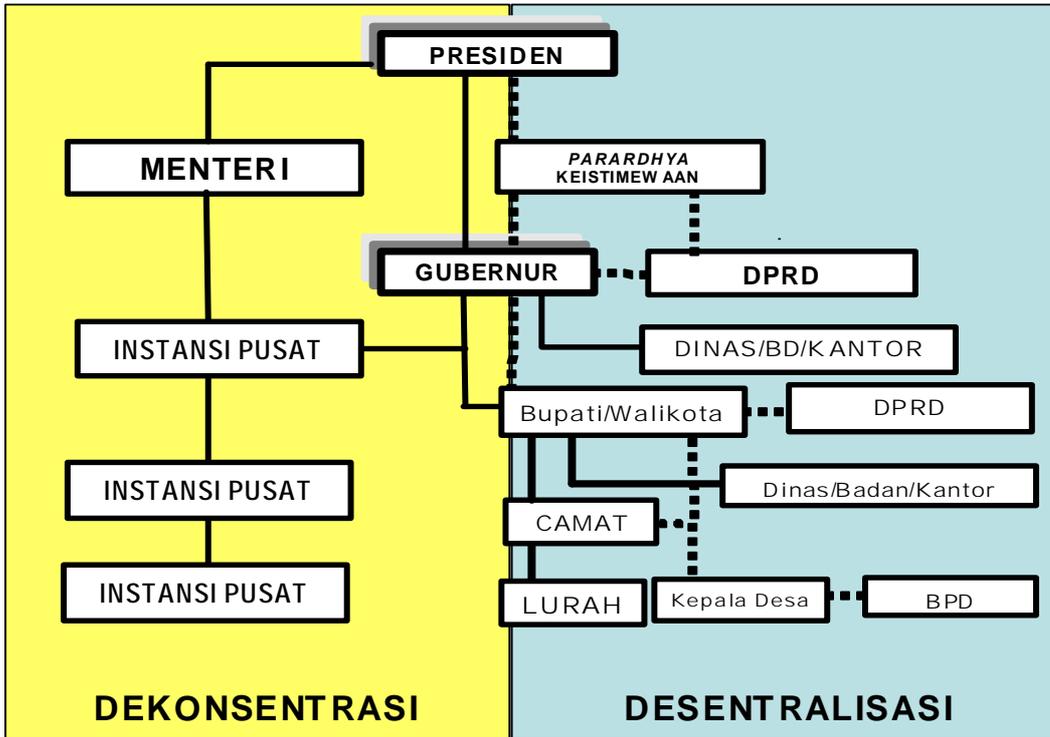
Kedua, hubungan pemerintah Provinsi DIY dan pemerintah Kabupaten/Kota. Pada prinsipnya hubungan antara pemerintah Provinsi DIY dengan pemerintah Kabupaten/ Kota adalah sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintah, kecuali yang menyangkut urusan-urusan yang dinyatakan sebagai substansi keistimewaan Yogyakarta.

Dalam hal ini, seluruh kebijakan, yang secara langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan *Sultanaat Grond* dan *Pakualamanaat Grond*, serta pengelolaan dan pemanfaatannya di tingkat Kabupaten/Kota harus mengacu pada arah kebijakan umum yang ditetapkan *Parardhya* dan Perdais Provinsi DIY yang mengatur hal ini. Dalam proses, semua kebijakan yang terkait dengan *Sultanaat grond* dan *Pakualamanaat grond* yang akan diambil Kabupaten dan Kota harus dikonsultasikan dengan *Parardhya*. Dalam hal kebijakan-kebijakan Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan arah umum kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan *Sultanaat grond* dan *Pakualamanaat grond* yang digariskan *Parardhya* serta Perdais Provinsi yang telah mendapatkan persetujuan *Parardhya*, *Parardhya* memiliki kewenangan membatalkan kebijakan yang ada. Pembatalan ini secara administratif dilakukan pemerintah provinsi. Prinsip dan mekanisme yang sama berlaku untuk kebijakan-kebijakan Kabupaten/Kota yang mengatur hal-hal yang terkait dengan urusan penataan ruang dan kebudayaan.

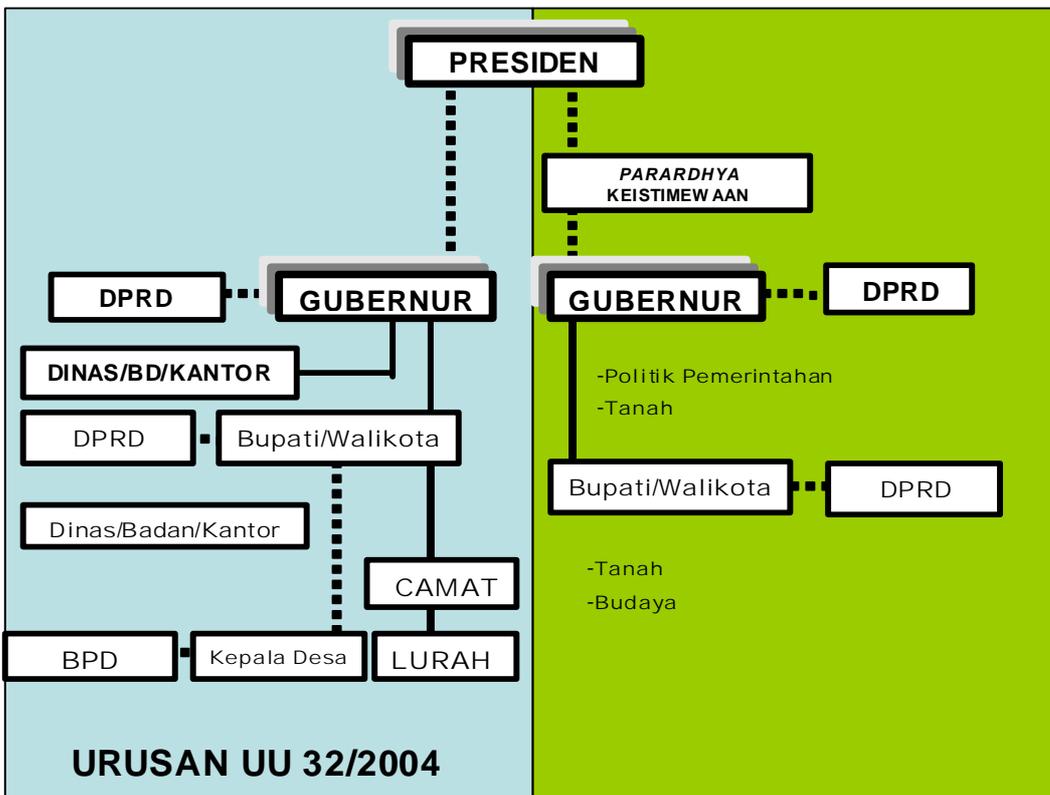
Ketiga, hubungan antar lembaga dalam struktur pemerintah Provinsi DIY. Hubungan kewenangan antara Gubernur dan DPRD adalah sebagai institusi eksekutif dan legislatif sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintah daerah. Dalam kaitannya dengan seluruh penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi DIY, Gubernur melakukan konsultasi secara reguler dengan *Parardhya*. Untuk urusan-urusan di luar substansi keistimewaan, konsultasi dilakukan secara sukarela. Sementara untuk urusan-urusan yang menjadi substansi keistimewaan Yogyakarta, konsultasi merupakan kewajiban yang harus dilakukan Gubernur. Dalam kaitannya dengan proses perumusan kebijakan yang terkait dengan urusan-urusan keistimewaan, DPRD DIY mengacu pada arah umum kebijakan *Parardhya* yang disampaikan pada pembukaan masa sidang DPRD DIY. Dalam proses kebijakan yang terkait dengan urusan-urusan keistimewaan, DPRD DIY wajib melakukan konsultasi dengan *Parardhya*. Setiap Perdais yang menyangkut kebudayaan, *Sultanaat grond* dan *Pakualamanaat grond* dan penataan ruang belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat kecuali telah mendapatkan persetujuan *Parardhya*.

Secara skematik, hubungan kewenangan di antara lembaga-lembaga di tingkat pemerintahan DIY adalah sebagai berikut:

HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PROVINSI DIY DENGAN LEVEL PEMERINTAHAN LAINNYA



HUBUNGAN ANTARA PARARDHYA KEISTIMEWAAN DENGAN GUBERNUR, DPRD PROVINSI, BUPATI/WALIKOTA DAN DPRD KAB/KOTA



F. Implikasi Protokoler dan Keuangan

Perubahan kelembagaan, kewenangan, dan hubungan kelembagaan sebagaimana digambarkan di atas memiliki dua implikasi lanjutan penting, yakni protokoler dan keuangan. Kedua implikasi penting lanjutan di atas akan dibahas berikut ini.

1. Kedudukan Protokoler

Kedudukan protokoler adalah bentuk penghormatan secara resmi yang diberikan karena jabatan publik yang diemban. Kedudukan protokoler pada dasarnya merupakan bentuk penghormatan yang dilekatkan pada seseorang karena posisi dan fungsi bakunya di mata publik. Pengaturan kedudukan protokoler perlu diatur tegas. Hal ini bukan saja untuk memperlihatkan posisi dan fungsi yang diemban pejabat publik dalam tata pemerintahan tetapi juga untuk memperlihatkan posisi relatif seorang pejabat publik dihadapan pejabat publik lain. Kedudukan protokoler mengisyaratkan posisi seseorang dalam tata kelembagaan pemerintahan yang cenderung berjenjang. Sekalipun demikian, kedudukan protokoler tidak dengan serta merta mengisyaratkan besarnya kekuasaan seorang yang menduduki jabatan publik. Kedudukan protokoler memberikan acuan bagi pemberian penghormatan di depan publik. Dalam kaitannya dengan kelembagaan-kelembagaan di lingkungan DIY, pengaturannya dilakukan sebagai berikut.

Pertama, Sri Sultan dan Paku Alam sebagai *Parardhya* Keistimewaan DIY. Dalam kedudukannya sebagai *Parardhya* keistimewaan DIY, Sri Sultan dan Paku Alam memiliki; (a) Kedudukan protokoler yang setara dengan Menteri, dengan segala hak dan kewajiban yang melekat di dalamnya. Hak dan kewajiban ini termasuk di dalamnya perlakuan hukum, dan kewajiban untuk menjaga martabat bangsa. Sekalipun demikian, *Parardhya* bukan merupakan wakil pemerintah pusat di DIY dan juga bukan kepala wilayah yang bertugas mengintegrasikan berbagai kegiatan sektoral yang diselenggarakan birokrasi pemerintah dalam kerangka spasial. Institusi ini merupakan institusi otonom yang berperan sebagai simbol keutuhan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai suatu entitas budaya dan politik. (b) *Parardhya* memberikan persetujuan atau penolakan atas Perdas yang telah disetujui DPRD dan Gubernur untuk urusan-urusan yang ditetapkan sebagai substansi keistimewaan Yogyakarta. (c) Memberikan persetujuan atau penolakan atas calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah dinyatakan memenuhi syarat-syarat administratif dan kesehatan sebelum ditetapkan oleh KPUD.

Kedua, Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kedudukan protokoler yang sama dengan Gubernur di provinsi lain di Indonesia. Begitu juga, anggota dan pimpinan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kedudukan protokoler yang sama dengan anggota dan pimpinan DPRD di daerah lain. Yang membedakan adalah bahwa, secara protokoler, keduanya harus memberikan penghormatan kepada *Parardhya*.

Ketiga, Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta. Bupati/Walikota di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kedudukan protokoler yang sama dengan Bupati/Walikota di wilayah lain di Indonesia. Begitu juga, anggota dan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kedudukan protokoler yang sama dengan yang dimiliki oleh anggota dan pimpinan DPRD di Kabupaten/Kota lain.

2. Kedudukan Keuangan.

Status istimewa yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta membawa beban-beban tambahan yang harus ditanggung oleh pemerintah Provinsi DIY. Selain menyelenggarakan kewenangan sebagaimana dimiliki oleh pemerintah provinsi lainnya di Indonesia, pemerintahan Provinsi DIY juga mengatur dan mengurus kewenangan istimewa yang mencakup tata cara pencalonan Gubernur/ Wakil Gubernur, arah kebijakan penetapan kelembagaan pemerintah provinsi, kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang. Ditambahkannya kewenangan istimewa yang diberikan kepada pemerintah Provinsi DIY membawa konsekuensi pada bertambahnya fungsi yang harus dijalankannya. Oleh karenanya, tambahan desentralisasi fungsi ini harus diikuti dengan tambahan desentralisasi fiskal kepada Provinsi DIY.

Penerimaan Daerah Provinsi sebagaimana yang lazim diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah dan UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, mencakup Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pinjaman Daerah. Sumber penerimaan daerah seperti ini merupakan desentralisasi fiskal yang standar sebagai konsekuensi dari desentralisasi fungsi yang standar pula. Untuk menopang penyelenggaraan kewenangan istimewa, diperlukan desentralisasi fiskal tambahan yang bisa bersumber pada beberapa alternatif sumber penerimaan.

Alternatif pertama, desentralisasi fiskal tambahan bisa dilakukan melalui desentralisasi pajak (*tax assignment*) dengan menambahkan jenis-jenis pajak baru kepada pemerintah Provinsi DIY. Namun, alternatif ini tidak fisibel karena tidak menjamin adanya penambahan pendapatan yang terduga (*predictable*) dan memadai (*adequacy*) karena lemahnya basis pajak di DIY. Selain itu, hal ini akan memperumit sistem perpajakan daerah di Indonesia yang tidak pernah dilakukan sebelumnya.

Alternatif kedua adalah dengan menambahkan porsi Bagi Hasil (BH) sebagaimana yang dilakukan untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam maupun Provinsi Papua. Namun, tidak seperti dua provinsi otonomi khusus ini yang kaya sumber daya alam, Provinsi DIY tidak memiliki potensi penerimaan nasional yang bisa dibagihasilkan dengan kontribusi yang memadai bagi Provinsi DIY. Oleh karena itu, desentralisasi fiskal tambahan melalui Bagi Hasil ini tidak memadai sebagai sumber pendanaan tambahan.

Alternatif ketiga adalah dengan memberikan tambahan alokasi pendapatan melalui mekanisme subsidi khusus (Dana Alokasi Khusus). Karakter DAK ini adalah untuk kebutuhan yang telah ditegaskan (*earmarked grant*) oleh pemerintah pusat, pengalokasiannya diadministrasikan oleh departemen tertentu di tingkat pusat, dan besarnya tidak pasti dari tahun ke tahun. Berbeda dengan DAU yang totalnya sudah ditentukan dalam UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN. Karakter DAK seperti ini tidak tepat untuk mendukung penyelenggaraan kewenangan istimewa DIY yang membutuhkan kepastian besaran setiap tahunnya dengan keleluasaan untuk membelanjakannya sesuai dengan kebutuhan daerah.

Alternatif terakhir adalah sumber pembiayaan bagi tambahan kewenangan istimewa dilakukan melalui penambahan Dana Alokasi Umum (*block grant*). Total DAU ini stabil setiap tahunnya, karena besarnya telah ditentukan dalam UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Selain itu, daerah penerima DAU mempunyai keleluasaan untuk

menggunakannya sesuai dengan kebutuhan daerah. Karakter ini paling tepat untuk mendukung pembiayaan dari wewenang istimewa Provinsi DIY. Namun, karena pendistribusian DAU dilakukan dengan formula standar yang berlaku untuk seluruh daerah, maka model yang memungkinkan adalah Provinsi DIY tetap menerima alokasi DAU seperti semula dengan formula standar, ditambah dengan sebagian (persentase tertentu) dari plafon DAU sebelum didistribusikan ke daerah-daerah.

Selain alokasi yang berasal dari persentase plafon DAU nasional, penyelenggaraan urusan istimewa Yogyakarta juga perlu didukung oleh pembiayaan yang berasal dari Pemerintah Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi DIY. Keistimewaan DIY bukan saja menjadi tanggung jawab Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kontribusi yang paling signifikan adalah diambilkan dari sebagian PAD yang diperoleh masing-masing Kabupaten/Kota. Skema sumber penerimaan yang berupa sebagian plafon DAU nasional ditambah dengan sebagian PAD Kabupaten/ Kota di Provinsi DIY inilah yang kami sebut sebagai Dana Daerah Istimewa (DDI). Dengan kata lain, DDI adalah penerimaan Provinsi DIY dari desentralisasi fiskal tambahan dari pemerintah pusat dan dukungan fiskal dari Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi DIY dalam rangka mendukung penyelenggaraan wewenang istimewa yang merupakan wewenang tambahan bagi pemerintahan Provinsi DIY.

Dengan model alokasi tambahan fiskal berupa Dana Daerah Istimewa (DDI) diharapkan akan mendukung ketercukupan (*adequacy*) yang berkelanjutan dan terduga bagi penyelenggaraan wewenang Provinsi DIY yang mencakup pula wewenang istimewa. Model alokasi berupa subsidi umum (*block grant*), membuat pemerintah Provinsi DIY mempunyai keleluasaan dalam menggunakannya. Walaupun Dana Daerah Istimewa ini dimaksudkan untuk mendukung penyelenggaraan wewenang istimewa, namun tidak berarti bahwa Dana Daerah Istimewa hanya untuk wewenang istimewa atau wewenang istimewa hanya dibiayai oleh Dana Daerah Istimewa.

Penerimaan standar yang mencakup PAD, BH, DAU, DAK, Pinjaman dan pendapatan lain yang sah, serta penerimaan berupa DDI sebagai konsekuensi dari wewenang istimewa, merupakan sumber pendapatan yang kemudian disatukan dalam APBD. Bisa saja terjadi pendapatan Provinsi DIY dari DDI tidak dibelanjakan semua untuk penyelenggaraan wewenang istimewa. Bisa juga sebaliknya, DDI tidak mencukupi untuk membiayai belanja penyelenggaraan wewenang istimewa, dan karenanya harus ditambah dari sumber lain. Semua alokasi belanja daerah ini dirumuskan melalui mekanisme standar penganggaran yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, perencanaan belanja harus dirumuskan secara partisipatif (*participatory budgeting*), berbasis pada visi daerah (*visionary budgeting*), yang disertai dengan tolok ukur pencapaian yang jelas (*performance budgeting*).

Walaupun mekanisme dan sistem penganggaran menggunakan standar sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun pembiayaan bagi wewenang istimewa harus bisa dijamin. Melalui penyelenggaraan wewenang di bidang kebudayaan, pemerintahan Provinsi DIY wajib mengalokasikan anggaran bagi Kasultanan dan Pakualaman sebagai institusi sosio-kultural warisan budaya bangsa. Sebagaimana sejumlah monarki konstitusional yang dipelajari tim JIP, mengoptimalkan peran-peran sosio-kultural suatu monarki yang dilakukan secara bersamaan dengan keharusan memenuhi kebutuhan finansial secara mandiri tidak dapat diwujudkan. Pengalaman Kerajaan Inggris

menunjukkan, keseluruhan pengeluaran rumah tangga istana yang terkait dengan tugas dan kewajiban publiknya sebagai Kepala Negara atau Kepala *Commonwealth* ditanggung melalui keuangan negara⁶⁰. Namun, dalam konteks keistimewaan Provinsi DIY, besaran alokasi anggaran untuk Kasultanan dan Pakualaman ini adalah bagian dari penyelenggaraan wewenang kebudayaan yang dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Hal serupa juga berlaku untuk penyelenggaraan kewenangan istimewa lainnya. Unit atau lembaga yang bertanggung jawab dalam pembelanjaan uang negara adalah unit-unit pemerintah daerah yang merumuskannya melalui mekanisme teknokratis dan politis sesuai peraturan perundang-undangan. Prinsip-prinsip efektivitas, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas serta prinsip-prinsip lain yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan juga harus ditaati oleh kebijakan belanja bagi penyelenggaraan urusan istimewa.

Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, peng-administrasi-an penyelenggaraan wewenang istimewa sebagian besar ditangani oleh Sekretariat *Parardhya*. Dalam hal pertanggung-jawaban penggunaan keuangan, Sekretariat *Parardhya* merupakan unit penyelenggara administrasi dan bukan merupakan unit pelaksana teknis, kecuali untuk protokoler *Parardhya* keistimewaan. Namun, atas keputusan *Parardhya*, Sekretariat *Parardhya* mengelola berbagai macam kegiatan yang secara teknis dikelola oleh institusi Kasultanan, Pakualaman, ataupun unit-unit dan lembaga lain yang pada akhirnya dipertanggungjawabkan oleh Sekretariat *Parardhya*.

Penyelenggaraan wewenang istimewa bukan semata urusan *Parardhya* yang dibantu oleh Sekretariat *Parardhya*. Mengacu pada Peraturan *Parardhya* tentang Arah Umum Kebijakan dan Perdais, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota merencanakan, mengalokasikan anggaran dan melaksanakan wewenang istimewa. Wewenang dalam penetapan tata kelembagaan pemerintah, pertanahan kebudayaan dan penataan ruang menjadi tanggung jawab semua institusi pemerintah, termasuk Sekretariat *Parardhya*, berdasarkan Peraturan *Parardhya* dan Perdais. Melalui mekanisme ini, institusi Kasultanan dan Pakualaman memperoleh dukungan dari anggaran daerah melalui institusi-institusi pemerintah daerah. Selain itu, Kasultanan dan Pakualaman juga bisa memperoleh bantuan dari pemerintah pusat.

⁶⁰ Untuk kasus Inggris sumber keuangan untuk membiayai Kerajaan bisa berasal dari enam sumber: (1) *The Civil List*, yakni anggaran yang jumlahnya ditentukan oleh parlemen ditujukan untuk pembiayaan aktivitas kerumahtanggaan sang Ratu sebagai Kepala Negara dan Kepala *Commonwealth*. (2) *The Grants-in-Aid for upkeep of Royal Palaces*, yakni sejumlah anggaran yang ditentukan oleh parlemen setiap tahun yang digunakan untuk membiayai pemeliharaan seluruh Istana. (3) *The Grants-in-Aid and for Royal travel*, yakni anggaran yang disediakan parlemen melalui departemen Transportasi untuk membiayai seluruh perjalanan Ratu. (4) *The Privy Purse and Ducy Lancaster*, merupakan sumber pembiayaan independen sang Ratu yang berasal dari kepemilikan (tanah, properti dan aset) Ducy Lancaster yang digunakan untuk membiayai aktivitas sang Ratu yang tidak bisa dibiayai oleh *Civil List*. (6) *The Queen's personal wealth and incom*, yang berasal dari investasi pribadi sang Ratu dan digunakan membiayai kebutuhan pribadi sang Ratu. Dalam kasus Belanda, pembiayaan terhadap segala aktivitas Kerajaan diatur dalam regulasi khusus yang disebut *Royal House Finances Act*. Informasi lebih lanjut dapat diakses di <http://www.royal.gov.uk/output/Page4966.asp>. Sementara itu, menurut regulasi tersebut anggota kerajaan memperoleh tunjangan dari negara, kemudian segala *official expenses* dan segala pembiayaan yang meliputi pembiayaan terhadap pemeliharaan dan perlindungan terhadap Kerajaan ditanggung oleh negara. Lebih lanjut lihat <http://www.koninklijkhuis.nl/english/content.jsp?objectid=13337>.

Walaupun Kasultanan dan Pakualaman dibiayai oleh pemerintah Provinsi DIY dan pemerintah pusat, sebagai Badan Hukum Kebudayaan, Kasultanan dan Pakualaman mempunyai hak milik, antara lain hak kepemilikan atas tanah. Walaupun demikian, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, fungsi-fungsi konservasi budaya dan perlindungan bagi kelompok masyarakat kecil yang melekat dalam pengelolaan *Sultanaat grond* dan *Pakualamanaat grond* tidak memungkinkan kapitalisasi tanah secara besar-besaran yang mengorbankan kepentingan pelestarian budaya dan perlindungan kelompok masyarakat kecil. Karenanya, seiring dengan adanya pengakuan bahwa Kasultanan dan Pakualaman merupakan warisan leluhur bangsa (*national heritage*) dan bahkan warisan budaya dunia, ketercukupan pembiayaannya harus dijamin oleh negara.

G. Syarat-Syarat, Kewajiban, Hak dan Larangan Bagi Parardhya Keistimewaan Yogyakarta

Penetapan keistimewaan Yogyakarta sebagaimana digambarkan pada bagian-bagian sebelumnya, memiliki implikasi lebih lanjut yang terkait dengan syarat-syarat, kewajiban, hak dan larangan bagi *Parardhya*. Hal ini terutama terkait dengan status institusi ini sebagai institusi publik, simbol kebudayaan, dan simbol permersatu. Berikut ini adalah elaborasi mengenai syarat, kewajiban, hak dan larangan bagi *Parardhya* keistimewaan Yogyakarta.

1. Syarat-syarat Menjadi Parardhya Keistimewaan

Parardhya keistimewaan Yogyakarta adalah Sri Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang secara sah bertahta di Kasultanan dan Pakualaman. Tata cara mengenai penetapan Sri Sultan dan Paku Alam sepenuhnya menjadi kewenangan Kasultanan dan Pakualaman sesuai dengan *Paugeran*. Dalam keadaan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam berhalangan sementara, tugas-tugasnya sebagai *Parardhya* keistimewaan dapat digantikan oleh pendamping yang ditunjuk Kasultanan dan Pakualaman. Dalam keadaan salah satu atau kedua-duanya berhalangan tetap maka tugas-tugasnya sebagai *Parardhya* dilakukan oleh pengganti yang ditetapkan sesuai dengan *Paugeran* yang berlaku di kedua institusi tersebut.

2. Kewajiban Parardhya Keistimewaan

Dalam kedudukannya sebagai *Parardhya* keistimewaan, Sri Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam mempunyai kewajiban-kewajiban dan hak-hak yang melekat pada posisi dan kedudukan tersebut. Kewajiban tersebut dirumuskan berdasarkan tata cara dan kebiasaan yang ada di Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman yang diselaraskan dengan sistem politik nasional.

Beberapa kewajiban Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam sebagai *Parardhya* adalah: *Pertama*, melakukan kodifikasi tata cara penggantian Sri Sultan dan Paku Alam di lingkungan Kasultanan dan Pakualaman untuk kemudian dijadikan sebagai dokumen publik. Pengalihan dokumen tata cara pergantian Sri Sultan dan Paku Alam sebagai dokumen publik dilakukan melalui pengundangannya dalam Lembaran Daerah. *Kedua*, merumuskan arah umum kebijakan mengenai kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang bagi kepentingan umum dengan memperhatikan peraturan

perundangan-undangan. Kebijakan umum berkaitan dengan tanah dan kebudayaan yang diberlakukan di Yogyakarta tidak semata-mata didasarkan atas peninggalan leluhur tetapi dimaksimalkan untuk kesejahteraan umum. *Ketiga*, melakukan konsolidasi dan klasifikasi tanah-tanah Kasultanan⁶¹ dan Pakualaman untuk kemudian didaftarkan pada Badan Pertanahan Nasional. *Keempat*, merumuskan tata-hubungan antara Sri Sultan dan Paku Alam sebagai satu kesatuan kelembagaan. *Kelima*, sebagai *Parardhya* keistimewaan, Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paduka Paku Alam berkewajiban menjamin tersedianya sumber daya manusia yang cakap dalam menjalankan fungsi-fungsi publik dan mampu memikul tanggung jawab pelestarian dan pengembangan budaya. *Keenam*, menetapkan mekanisme pengambilan keputusan oleh *Parardhya*. Mekanisme dan prosedur pengambilan keputusan ini merupakan dokumen publik yang dapat diakses oleh masyarakat. *Ketujuh*, mengkonsolidasi dan menginventarisasi aset-aset budaya Kasultanan dan Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa.

3. Larangan

Dalam posisinya sebagai *Parardhya*, Sri Sultan dan Paku Alam dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, terlibat dalam kegiatan bisnis yang terkait dengan fungsi-fungsinya, serta membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri sendiri, keluarga, kelompok ataupun kroni tertentu. Larangan dimaksudkan untuk; (a) Menjamin kewibawaan institusi *Parardhya* keistimewaan sebagai institusi publik dan Sri Sultan serta Paku Alam sebagai pejabat publik. (b) Menjamin tetap terjaganya posisi Sri Sultan dan Paku Alam sebagai *pengayom* bagi seluruh masyarakat Yogyakarta. (c) Menjamin Sri Sultan dan Paku Alam tetap menjadi milik seluruh warga Yogyakarta, sesuai dengan ruh Yogyakarta.

H. Mekanisme Transisi

Mengingat kompleksitas dan luasnya perubahan yang ditimbulkan oleh penetapan status keistimewaan dan substansi keistimewaan yang dirumuskan, maka bisa dipastikan realisasi pelaksanaan keistimewaan Yogyakarta hanya dapat dilakukan secara gradual, melalui sebuah proses persiapan yang matang, komprehensif dan mendalam. Karenanya, diperlukan sebuah skenario transisi. Terdapat beberapa kemungkinan skenario transisi bagi DIY.

Dalam hal waktu, masa waktu yang diperlukan untuk masa transisi sebelum seluruh ketentuan dalam undang-undang ini diberlakukan secara penuh adalah 5 (lima). Pilihan waktu di atas didasarkan pada perhitungan beban tugas yang harus diselesaikan oleh *agencies* atau *agency* yang bertanggungjawab atas masa transisi yang sangat besar.

Dua substansi kunci yang harus dirumuskan bagi masa transisi, yakni *agencies* atau *agency* yang bertanggungjawab selama masa transisi dan tugas-tugas yang harus diselesaikan *agencies* atau *agency* selama masa transisi. Untuk persoalan pertama, terdapat dua kemungkinan skenario, yakni *pertama*, Sri Sultan Hamengku Buwono X dan

⁶¹ Kebutuhan akan hal ini semakin mendesak karena dalam perkembangan terakhir, telah muncul gugatan atas keabsahan kepemilikan *Sultanaat grond* oleh kerabat HB VII. Lihat dokumen-dokumen gugatan yang ditandatangani oleh RM. Triyanto Prastowo, Wakil Ketua Yayasan Trah Hamengku Buwono VII.

Paku Alam IX ditetapkan kembali sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur dimana keduanya berfungsi sebagai *agencies* yang menjalankan transisi. *Kedua*, Pejabat Gubernur yang ditetapkan oleh pusat.

Untuk *pilihan pertama*, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX ditetapkan kembali sebagai Gubernur dengan tugas menyelesaikan agenda transisi, maka terdapat dua persoalan dasar yang membutuhkan penyelesaian. Persoalan yang pertama terkait dengan Orasi Budaya Sri Sultan Hamengku Buwono X. Persoalan ini penting karena terkait dengan prinsip seorang raja, yakni "*sabda pandhito ratu tan kena wolak walik*" sebagaimana ditegaskan sejumlah narasumber dalam berbagai kesempatan forum pertemuan dengan tim JIP. Akan tetapi peluang untuk tidak menyangkali tradisi seorang Raja ini juga tersedia melalui dua kemungkinan mekanisme; (a) Adanya tanggungjawab lebih besar dan strategis yang harus dikerjakan seorang Raja sebagaimana disampaikan Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam pertemuan dengan tim JIP Fisipol UGM; dan (b) Kewajiban Raja untuk tunduk pada sabdanya sendiri dapat dibatalkan oleh "*sabda rakyat*" sebagaimana diinterpretasikan publik yang terungkap dalam berbagai media dan dikonfirmasi oleh sejumlah nara sumber selama proses perumusan naskah akademik ini. Peluang untuk membatalkan Orasi Budaya terbuka melalui dua mekanisme di atas. Persoalan yang kedua terkait dengan rendahnya insentif bagi perubahan; dan dengannya, sebuah transisi tidak akan menghasilkan perubahan berarti.

Pilihan pertama di atas memiliki sejumlah keunggulan, yakni

- (1) Transisi dapat dilakukan secara komprehensif karena dilakukan oleh dua figur yang merepresentasikan keseluruhan entitas politik yang membutuhkan penyiapan transisi di Yogyakarta, yakni Kasultanan, Pakualaman dan pemerintah Provinsi DIY.
- (2) Transisi dapat berjalan efektif dan mudah dengan kendala yang sangat minimal.
- (3) Transisi tidak akan menimbulkan komplikasi politik baik di lingkungan Kesultanan dan Pakualaman, birokrasi pemerintahan Provinsi DIY, maupun di tingkat masyarakat.
- (4) Proses transisi dan hasil-hasil yang dicapai selama proses transisi, memiliki legitimasi yang kuat di hadapan masyarakat Yogyakarta.

Untuk *pilihan kedua*, transisi dilaksanakan oleh pejabat Gubernur yang ditetapkan pemerintah pusat. Terdapat empat kemungkinan skenario untuk ini. *Pertama*, pejabat Gubernur yang ditetapkan pusat berasal dari pejabat pusat sebagaimana kebiasaan yang berlaku untuk pejabat Gubernur di berbagai daerah lainnya. Pilihan cara ini memiliki keunggulan berupa; (a) Kemudahan dalam melakukan koordinasi dengan Jakarta dan (b) Kuatnya dukungan politik Jakarta, serta (c) Kuatnya perspektif nasional dalam proses transisi. Akan tetapi kelemahan dari cara pertama ini adalah:

- (1) Transisi hanya dapat dilakukan secara parsial dan terbatas pada ranah pemerintahan dan tidak akan dapat menjangkau Kasultanan dan Pakualaman. Dengannya, tidak dapat melakukan skenario transisi yang diperlukan di lingkungan Kasultanan dan Pakualaman.
- (2) Proses transisi akan dihadapkan pada kesulitan menjangkau wilayah Kasultanan dan Pakualaman, dan bahkan terbuka kemungkinan yang sangat

luas bahwa pejabat yang ditunjuk mengalami kesulitan luar biasa dalam melakukan koordinasi dengan Kasultanan dan Pakualaman.

- (3) Kehadapan publik Yogyakarta, transisi yang dilakukan oleh pejabat Jakarta yang ditetapkan Jakarta akan kesulitan dalam mendapatkan legitimasi publik.
- (4) Kemungkinan resistensi masyarakat akan sangat besar.

Kedua, pemerintah pusat menetapkan Paku Alam IX sebagai pejabat Gubernur untuk melaksanakan tugas-tugas transisional. Kemungkinan ini memiliki preseden sejarah yang kuat ketika fungsi-fungsi politik dan pemerintahan Yogyakarta diletakkan secara efektif di tangan Adipati Paku Alam IX ketika Sri Sultan Hamengku Buwono IX sedang melaksanakan tugas-tugas kenegaraan yang lebih besar di Jakarta. Akan tetapi ada kelemahan mendasar dengan pilihan ini, yakni:

- (1) Kesulitan mobilitas sebagai fungsi dari usia dan kesehatan.
- (2) Kesulitan untuk menjangkau Kasultanan karena posisi politik institusi Kasultanan sebagai institusi yang terpisah dari Pakualaman.

Akan tetapi pilihan ini memiliki paling tidak dua keunggulan, yakni :

- (1) Pengalaman kerjasama antar Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX yang sudah berjalan dengan baik dalam kedudukannya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur merupakan modal bagi kerjasama lebih lanjut dalam proses transisi.
- (2) Pilihan ini memberikan peluang bagi artikulasi kepentingan Kasultanan dan Pakualaman secara lebih luas dengan tingkat akurasi yang tinggi.

Ketiga, penetapan pejabat Gubernur yang berasal dari lingkungan Kasultanan dan Pakualaman oleh pemerintah pusat atas usul Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX. Pilihan ini memiliki kelemahan dasar sebagai berikut, yakni:

- (1) Dapat mendorong persaingan politik di internal Kasultanan dan Pakualaman.
- (2) Alternatif figur yang dapat dipilih sangat terbatas baik dari segi jumlah, kemampuan, maupun pengalaman yang diperlukan.

Keunggulan dari pilihan ini terletak pada dua hal penting, yakni :

- (1) Akan mudah bekerjasama dengan Kasultanan dan Pakualaman; dan dengannya potensi untuk melakukan transisi secara menyeluruh akan lebih mudah dicapai.
- (2) Potensi dukungan masyarakat akan sangat besar; dan karenanya tidak akan melahirkan pertanyaan tentang legitimasi, baik keterlibatan mereka, proses yang dilewati dan hasil-hasil yang dicapai.

Terakhir, penetapan pejabat Gubernur oleh pemerintah pusat yang berasal dari lingkungan non-kerabat dan non-keluarga Kasultanan dan Pakualaman atas usulan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX. Pilihan ini memiliki sejumlah limitasi berikut ini :

- (1) Kemungkinan lemahnya dukungan masyarakat, yang bisa berujung pada persoalan legitimasi dari keseluruhan proses transisi.
- (2) Pilihan ini memberikan peluang bagi munculnya pejabat Gubernur yang sepenuhnya tunduk pada Kasultanan dan Pakualaman.

Akan tetapi keunggulan pilihan ini terletak pada tiga hal penting, yakni :

- (1) Terbuka kemungkinan yang luas untuk mendapatkan figur pejabat Gubernur dengan kompetensi, pengalaman, dan penerimaan yang luas dalam masyarakat.
- (2) Terbuka peluang yang sangat luas untuk menemukan figur pejabat Gubernur yang bukan saja dapat bekerjasama dengan Kasultanan dan Pakualaman, tetapi juga memiliki pengetahuan, pemahaman dan empati yang dalam atas Kasultanan dan Pakualaman.
- (3) Terbuka peluang untuk mendapatkan figur pejabat Gubernur yang dapat menjadi jembatan yang efektif dari berbagai *stake-holders* di lingkungan Yogyakarta.

Dengan berbagai keunggulan dan limitasi sebagaimana digambarkan di atas, tim JIP mengusulkan agar pilihan skenario pertama, yakni penetapan kembali Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Adipati Paku Alam IX sebagai pejabat Gubernur dan Wakil Gubernur untuk menjalankan tugas-tugas transisional merupakan pilihan yang terbaik bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pilihan ini dapat menjawab sejumlah persoalan krusial yang perlu mendapatkan jawaban selama periode transisi. Dengan kata lain, tim JIP Fisipol UGM mengusulkan agar selama proses transisi ini, jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY adalah tetap berada di tangan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX. Untuk itu, Presiden RI menetapkan kembali Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY untuk lima tahun ke depan. Dalam kedudukannya baik sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur dan penguasa Kasultanan dan Pakualaman, Sri Sultan dan Paku Alam di samping tetap menjalankan fungsinya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, juga menjalankan fungsi dalam mempersiapkan transisi ke arah keistimewaan Yogyakarta yang baru.

Sebagai penguasa Kasultanan dan Pakualaman, Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX dalam periode transisi melaksanakan tugas-tugas sebagai berikut;

Pertama, melakukan kodifikasi kerangka umum dan keseluruhan tata-cara penggantian Sri Sultan dan Paku Alam di lingkungan Kasultanan dan Pakualaman yang dijadikan rujukan bagi proses pergantian kepemimpinan dalam Kasultanan dan Paku Alam.

Kedua, menyiapkan tata-cara penyeleksian dan penetapan, serta syarat-syarat yang diperlukan calon-calon Gubernur dan dan Wakil Gubernur sebagaimana diusulkan partai atau gabungan partai politik sebagai rujukan *Parardhya* keistimewaan dalam menerima atau menolak calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur.

Ketiga, menyiapkan kerangka umum pondasi filosofi dan arah umum kebijakan mengenai kebudayaan; serta menyiapkan kerangka umum dan arah

pengelolaan dan penggunaan pertanahan, khususnya *Sultanaat grond* dan *Pakualaman grond* dan penataan ruang.

Keempat, melakukan konsolidasi dan klasifikasi tanah-tanah Kasultanan dan Pakualaman untuk kemudian mendaftarkannya kepada Badan Pertanahan Nasional.

Kelima, melakukan konsolidasi dan inventarisasi aset-aset Kasultanan dan Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa.

Keenam, merumuskan tata-hubungan antara Sri Sultan dan Paku Alam sebagai satu kesatuan kelembagaan.

Ketujuh, menyiapkan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan untuk memasuki sebuah era politik baru di Yogyakarta.

Sementara dalam kedudukan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Sri Sultan dan Paku Alam menjalankan tugas-tugas transisi sebagai berikut :

Pertama, mempersiapkan jajaran birokrasi pemerintahan DIY untuk memasuki era baru pengelolaan pemerintahan istimewa Yogyakarta.

Kedua, menyiapkan kerangka umum dan arah penataan kelembagaan pemerintahan DIY yang baru.

Ketiga, menyiapkan kerangka umum regulasi yang terkait dengan urusan-urusan politik-pemerintahan, kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang.

Keempat, menyiapkan dukungan administrasi bagi pelaksanaan kesitimewaan Yogyakarta.

Kelima, menyiapkan mekanisme konsultasi antara Gubernur/Wakil Gubernur dengan *Parardhya*, serta antara DPRD dan *Parardhya* sebagai dasar bagi Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih, serta DPRD dalam melakukan komunikasi dengan *Parardhya*.

Semua pembiayaan, baik yang di lingkungan Kasultanan dan Pakualaman maupun di lingkungan pemerintah Provinsi DIY yang ditimbulkan selama masa transisi dibebankan pada APBN dan APBD. Skema transisi sebagaimana digambarkan di atas ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Atmakusumah (Penyunting), *Tahta untuk Rakyat: Celah-celah Kehidupan Sultan Hamengkubuwono IX*, Gramedia, Jakarta, 1982.
- Banjaransari, Sudomo, *Sedjarah pemerintahan Kota Jogjakarta*, Djawatan Penerangan Kotapradja Jogjakarta, 1952.
- Chidmad, Tatag, Sri Endang Sumiyati dan Budi Hartono, *Pelurusan Sejarah Serangan Oemoem 1 Maret 1949*, Media Presindo, 2001.
- Dahana H, dkk, *Sri Sutan Hamengku Buwono IX, Sebuah Presentasi Majalah*, Grafiti Press, 1988.
- Dipodiningrat, Sunarjo, *UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Gunung Agung*, Jakarta, 1957.
- Djawatan Daerah Istimewa Yogyakarta, *Daerah Istimewa Jogjakarta 1958*, Jogjakarta, 1958.
- Graaf, HJ. De, *Awal Kebangkitan Mataram: Masa Pemerintahan Senapati (Jilid 3, terjemahan)*, Grafiti Pers: Jakarta, 1985.
- , *Puncak Kekuasaan Mataram: Politik Ekspansi Sultan Agung (Jilid 4, terjemahan)*, Grafiti Pers, Jakarta, 1986.
- , *Disintegrasi Mataram di Bawah Mangkurat I (Jilid 5, terjemahan)*, Grafiti Pers, Jakarta, 1987.
- GPH. Buminata, *Serat Kuntaratama: Adegung Nagari Dalem Ngayogyakarta Hadiningrat (terjemahan)*, Praja Dalem Ngayogyakarta Hadiningrat, Yogyakarta, 1992.
- Greve, Tim, *Haakon VII of Norway: Founder of a New Monarchy*, Hurst, 1983.
- Hendrowinito, Nurinwa, Jacob Sumardjo dkk, *Sri Sultan Hamengkubowono X, Pisowanan Ageng, Sebuah Percakapan*, Yogya Forum, Yogyakarta, 2003.
- Houben, Vincent, *Keraton dan Kompeni: Surakarta dan Yogyakarta, 1830-1870*, Bentang Budaya, Yogyakarta, 2002.
- Ismoyo, Wasi dan Sunaryo Purwo Sumitro, *Sri Sutan Hamengku Buwono X, Bersikap Bukan Karena Ambisi*, Bigraf Publishing, 1998.
- K.P.H Brongtodiningrat, *Arti Kraton Yogyakarta*, Museum Kraton Yogyakarta, 1978.
- Keating, Michael, *Nations Against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Palgrave MacMillan, 2001.
- Kershaw, Roger, *Monarchy in South East Asia: The Faces of Tradition in Transition*, Routledge, London, 2001.
- KGPH Mangkubumi, *Kerangka dan Konsepsi Politik Indonesia: Sebuah Tinjauan dan Analisa Perkembangan Politik Nasional Indonesia*, Mitra Gama Widya, Yogyakarta, 1989.

- Khairuddin, H, *Filsafat Kota Yogyakarta*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 1995.
- Kingdom, John, *Governments and Politics in Britain: An Introduction*, Polity Press, Cambridge, 1991.
- Kismoyo, *Keistimewaan Jogja vs Demokratisasi*, Bigraf, Yogyakarta, 2004.
- Kristiyani, Kristiyanto & Kristiyanti, Kristiyana (Penghimpun). *Himpunan Peraturan-peraturan Daerah: Perihal Tanah yang Masih Berlaku untuk Daerah Istimewa Yogyakarta*, Patria, Yogyakarta, 1981.
- Kusuma, R.M, A.B, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Kusumayudha, Oka dan Ronny Sugiantoro, *SABDA, Ungkapan Hati Seorang Raja, Kedaulatan Rakyat*.
- Kutojo, S & M. Safwan (editor), *Sejarah daerah Istimewa Yogyakarta*, Departemen pendidikan dan kebudayaan, Jakarta, 1977.
- Margana, S., *Kraton Surakarta dan Yogyakarta 1769-1874*, Pusataka pelajar & the Toyota Foundation, 2003.
- Moedjanto, G., *Kesultanan Yogyakarta & Kadipaten Pakualaman, Tinjauan Historis Dua Praja 1755 – 1992*, Kanisius, Yogyakarta, 1994.
- Monfries, John Elliot, *A Prince in A Republic, The Political Life of Sultan Hamengkubuwono IX of Yogyakarta*, Desertasi Ph.D di Australian National University, Canberra Australia, 2005.
- Muslimin, Amrah, *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Djambatan, Jakarta, 1960. Mulder, Niels, *Kebatinan dan Hidup Sehari-Hari Orang Jawa: Kelangsungan dan Perubahan Kultural*, Gramedia, Jakarta, 1983.
- Nusantara, Ariobimo, *Sri Sutan Hamengku Buwono X Meneguhkan Tahta untuk Rakyat*, Grasindo, 1999.
- Pearsall, Ronald, *Kings and Queens: A History of British Monarchy*, New Line Books, Inggris, 2005
- Prodjosoegrdo, R.W., *Buku Pegangan Among Pradja Daerah Keistimewaan Jogjakarta*, Djawatan Pradja Daerah Keistimewaan Jogjakarta, Yogyakarta, 1950.
- Purwokusumo, Sudarisman, *Sebuah Tinjauan tentang Papatih Dalem*, Proyek Javanologi, Yogyakarta, 1981.
- _____, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984.
- _____, *Kadipaten Pakualaman*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1985.
- _____, *Kesultanan Yogyakarta: Suatu Tinjauan tentang Kontrak Politik (1877-1940)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1985.
- Ricklefs, MC., *Jogjakarta Under Sultan Mangkubumi 1749-1772: A History of the Division of Java*, Oxford University Press, London, 1974.

Sri Sultan Hamengku Buwono X, *Ruh Yogyakarta Untuk Indonesia: Berbakti Bagi Ibu Pertiwi (Orasi Budaya)*, disampaikan di Kraton Yogyakarta, 7 April 2007, Tidak Dipublikasikan.

_____, *Bercermin di Kalbu Rakyat*, Kanisius, 1999.

_____, *Mencapai Persatuan dan Keagungan Bangsa (Tawaran Alternatif Melalui Pendekatan Kultural)*, Inpedham, Yogyakarta, 2003.

Soekamto, *Sekitar Jogjakarta 1755-1825: Perdjanjian Gijanti – Perang Dipanegara*, Djakarta, 1952.

Sujamto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.

Sujamto, et.al., *UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Proses Kelahirannya*, Biro Hukum dan Humas Sekjend Depdagri, Jakarta, 1977.

_____, *Proses Pembuatan Undang-Undang Nomer 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (ed. Revisi)*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

SESKOAD, *Serangan UMUM 1 Maret 1949 di Yogyakarta, Latar Belakang dan Pengaruhnya*, Seskoad, 1989.

Sugiono MP, *Sang Demokrat: Hamengku Buwono IX, Dokumen Setelah Sri Sultan Mangkat*, Yayasan Budi Luhur Jakarta, 1988.

Sumardjan, Selo, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 1981.

Surjomihardjo, Abdurrachman, *Kota Yogyakarta 1880-1930 Suatu Tinjauan Historis Perkembangan Sosial (Disertasi)*, UGM, Yogyakarta, 1988.

Suwannathat-Pia, *Kings, Country and Constitutions: Thailand's Political Development 1932-2000*, Routledge Curzon, London, 2003.

Suwarno, P.J., *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974, Sebuah Tinjauan Historis*, Kanisius, Yogyakarta, 1994.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty, Yogyakarta, 1993

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Liberty, Yogyakarta, 1993.

Wibatsu, *Prajurit Kraton Yogyakarta*, Yayasan Mandra Giri Mataram, tanpa tahun.

Wyatt, David K., *Thailand: A Short History (2nd Ed)*, Silkworm Books, Chiang Mai, 2003.

Yan, Chee Khoo, *The monarchy in Malaysia*, Pelanduk Publications, Malaysia, 1984.

Jurnal dan Makalah:

Beland, Daniel dan Andre Lecours, "Sub-state Nationalism and the Welfare State: Quebec and Canadian Federalism", *National and Nationalism* 12 (1), 2006.

Brown, Archie, "Asymmetrical Devolution: The Scottish Case", *Political Quarterly*, Juli-September 1998, Vol. 69, Issue 3.

- Djohar, *Keistimewaan Yogyakarta dari Sisi Pendidikan*, disampaikan dalam Sarasehan: Format Keistimewaan Yogyakarta untuk Kesejahteraan Rakyat dan Kebhinekaan Republik Indonesia kerjasama UGM dengan Pengurus Daerah KAGAMA DIY, Yogyakarta, 9-10 Mei 2007. (Tidak dipublikasikan).
- DPD RI, *Peran DPD dalam Memperjuangkan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY*, disampaikan dalam Forum Diskusi Penyusunan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Yogyakarta, 2007.
- Harsadiningrat, *Proses dan Sejarah Pemerintahan DIY*, disampaikan dalam Sarasehan: Format Keistimewaan Yogyakarta untuk Kesejahteraan Rakyat dan Kebhinekaan Republik Indonesia kerjasama UGM dengan Pengurus Daerah KAGAMA DIY, Yogyakarta, 9-10 Mei 2007. (Tidak dipublikasikan).
- , *Negosiasi Monarkhi Konstitusional dalam Rangka Menuju NKRI yang Demokratis* (makalah), disampaikan Diskusi Pemetaan Alternatif Rumusan Keistimewaan Yogyakarta, JIP, 15 Maret 2007 (Tidak Dipublikasikan).
- Huda, Ni'matul, *Pengaturan Tanah-Tanah Kraton Sebelum dan Sesudah Pelaksanaan UUPA No. 5 Tahun 1960* (makalah), disampaikan dalam Lokakarya RUU Keistimewaan Yogyakarta, Yogyakarta 24 April 2007 (Tidak Dipublikasikan).
- Ismail, Nurhasan, *Menempatkan realitas Pertanahan Lokal dalam Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY*, disampaikan dalam Penyempurnaan Makalah yang disajikan di Seminar tentang Sistem pertanahan di DIY dalam Kerangka Keistimewaan, diselenggarakan PARWI FOUNDATION, Yogyakarta, 26 April 2003.
- , *Unsur Keistimewaan Bidang Pertanahan dan Alternatif Materi dan Muatannya*, disampaikan dalam Diskusi Panel Ahli I Penyusunan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta yang diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 11 Mei 2007. (Tidak dipublikasikan).
- Kuncoro, Mudrajad, *Keistimewaan DIY dari Aspek Keuangan dan Ekonomi di Bidang Keuangan Publik*, disampaikan dalam Sarasehan: Format Keistimewaan Yogyakarta untuk Kesejahteraan Rakyat dan Kebhinekaan Republik Indonesia kerjasama UGM dengan Pengurus Daerah KAGAMA DIY, Yogyakarta, 9-10 Mei 2007. (Tidak dipublikasikan).
- Kuntowijoyo, *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman*, Lembaga Penyadaran Rakyat Pedesaan, Yogyakarta, 1992.
- Mahfud MD, Moh., *Quo Vadis Rancangan Undang-Undang DIY*, disampaikan dalam Focus Group Discussion Wacana Keistimewaan Yogyakarta dalam Kacamata Desentralisasi dan Good Governance, Yogyakarta, 6 Februari 2007. (Tidak dipublikasikan).
- Marwito, Tirun, *Pelajaran/ Ajaran Sri Sultan Hamengku Buwono I*, disampaikan dalam Depth Interview Penyusunan Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY yang diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 30 Maret 2007 (Tidak dipublikasikan).
- Marwito, Tirun, *Keistimewaan DIY* (Makalah), disampaikan dalam Diskusi Terbatas Tim RUUK JIP UGM, Yogyakarta 30 Maret 2007 (Tidak Dipublikasikan).

- , *Kearifan Lokal dan Budaya Jawa dalam Menghadapi Korupsi (KKN)* disampaikan dalam *Depth Interview* Penyusunan Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY yang diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 30 Maret 2007 (Tidak dipublikasikan).
- Minde, Henry, "Sami Land Right In Norway: A Test Case for Indigenous Peoples", *International Journal on Minority and Group Rights* 8, Netherland, 2001.
- Nudu Stepanus, Dkk, *Sejarah Perkembangan Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Biro Bina Pemerintahan Umum Setwilda Provinsi DIY, 1992.
- Nurbaningsih, Enny & Aminoto, *Tanggapan Atas Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, disampaikan dalam Diskusi Pembahasan Draft RUU Keistimewaan DIY di Gedung Gandok Kiwo, Kepatihan Yogyakarta, 11 Juli 2005 (Tidak Dipublikasikan).
- Suryo, Djoko, *Perspektif Sosial-Budaya Provinsi DIY dalam Perspektif Sejarah Nasional Lampau, Kini dan Mendatang*, disampaikan dalam Sarasehan: Format Keistimewaan Yogyakarta untuk Kesejahteraan Rakyat dan Kebhinekaan Republik Indonesia kerjasama UGM dengan Pengurus Daerah KAGAMA DIY, Yogyakarta, 9-10 Mei 2007. (Tidak dipublikasikan).
- Suwarno, P.J., *Memahami Sejarah Keistimewaan Yogyakarta (makalah)*, disampaikan dalam Diskusi Pemetaan Pemikiran dan Alternatif I: Dimensi Sejarah, Penyusunan Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY yang diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 14 Maret 2007 (Tidak dipublikasikan).
- Suwito, Yuwono Sri, *Substansi Keistimewaan Yogyakarta dalam Kebudayaan dan Kepariwisata*, disampaikan dalam Sarasehan: Format Keistimewaan Yogyakarta untuk Kesejahteraan Rakyat dan Kebhinekaan Republik Indonesia kerjasama UGM dengan Pengurus Daerah KAGAMA DIY, Yogyakarta, 9-10 Mei 2007. (Tidak dipublikasikan).
- Suyitno, *Tanah Karaton (SG-PAG)*, disampaikan dalam Sarasehan: Format Keistimewaan Yogyakarta untuk Kesejahteraan Rakyat dan Kebhinekaan Republik Indonesia kerjasama UGM dengan Pengurus Daerah KAGAMA DIY, Yogyakarta, 9-10 Mei 2007. (Tidak dipublikasikan).
- Thaib, Dahlan, *Keistimewaan DIY Perspektif Hukum Tata Negara*, disampaikan dalam Sarasehan: Format Keistimewaan Yogyakarta untuk Kesejahteraan Rakyat dan Kebhinekaan Republik Indonesia kerjasama UGM dengan Pengurus Daerah KAGAMA DIY, Yogyakarta, 9-10 Mei 2007. (Tidak dipublikasikan).
- , *Substansi Posisi Legal draft Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY*, disampaikan dalam disampaikan dalam Focus Group Discussion Wacana Keistimewaan Yogyakarta dalam Kacamata Desentralisasi dan Good Governance, Yogyakarta, 6 Februari 2007. (Tidak dipublikasikan).
- Thontowi, Jawahir, *Meneguhkan Keistimewaan DIY: Upaya Mengakomodasi Nilai-Nilai Kearifan Lokal dan Nilai-Nilai Pembaruan dalam RUUK DIY (Makalah)*,

disampaikan dalam Lokakarya tentang Keistimewaan Yogyakarta yang diselenggarakan DPD RI DIY, Yogyakarta, 24 April 2004 (Tidak Dipublikasikan).

_____, *Tanggapan terhadap Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta yang diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 12 Mei 2007.* (Tidak dipublikasikan).

Wahyono, S. Bayu, *Catatan Kecil terhadap Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta yang diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 12 Mei 2007.* (Tidak dipublikasikan).

Wahyono, S. Bayu, *Dinamika Masyarakat Yogyakarta Kontemporer*, disampaikan dalam Diskusi Panel Ahli II Penyusunan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta yang diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 12 Mei 2007. (Tidak dipublikasikan).

Wahyudi, Immawan, *Masukan untuk Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta*, disampaikan dalam diskusi Pemetaan Pemikiran dan Alternatif III: Perspektif Komparasi Penyusunan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta yang diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 16 Maret 2007. (Tidak dipublikasikan).

Wehner, Joachim H-G, "Asymmetrical Devolution", *Development Southern Africa* Vol 17, No.2 Juni, 2000.

Weiss, Meredith, *The Basque Nationalist Movement* (Paper), 1 November 2002.

Wuryadi, *Masa Depan Yogyakarta sebagai Provinsi Pendidikan*, disampaikan dalam Sarasehan: Format Keistimewaan Yogyakarta untuk Kesejahteraan Rakyat dan Kebhinekaan Republik Indonesia kerjasama UGM dengan Pengurus Daerah KAGAMA DIY, Yogyakarta, 9-10 Mei 2007. (Tidak dipublikasikan).

Peraturan Hukum:

Lampiran: Perjanjian Kontrak Politik

Laporan Penelitian:

Wahyono, S Bayu, *Faktor Sosial Budaya dalam Pengembangan Teknologi Komunikasi dan Informatika (Studi Kasus Yogyakarta)*, Direktorat Jendral Pos dan Telekomunikasi Departemen Komunikasi dan Informatika, Yogyakarta, 2006.

Wahono, S. Bayu, dkk., "Resonansi Kekuasaan Keraton Yogyakarta Dalam Masyarakat Pada Era Demokrasi", *Laporan Penelitian*, Infedham, Yogyakarta, 2001 (Tidak dipublikasikan)

Kliping:

Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, *Keistimewaan DIY dalam Rekaman Media (Kompas, Kedaulatan Rakyat, Jawa Pos) 7 April 2007 sampai dengan 27 April 2007*, Yogyakarta, 2007.

Website:

<http://www.royal.gov.uk>

<http://www.koninklijkhuis.nl>

Peraturan Hukum:

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.

Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (hasil amandemen)

Undang Undang Dasar Sementara tahun 1950.

UU No. 1 tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

UU Pokok tahun 1948 No. 22 tentang Pemerintahan Daerah

Lain-Lain:

Draft RUU Keistimewaan Yogyakarta versi Pemprov DIY, 2006.

Draft RUU Keistimewaan Yogyakarta versi tim DPD DIY, 2005.

Draft RUU Keistimewaan Yogyakarta versi tim Prof. Afan Gaffar, 2002.

Draft RUU Keistimewaan Yogyakarta versi tim Prof. Muchsan, 2001.

Kliping "*Hamengku Buwono X dalam Fenomena Pemilihan Gubernur DIY di Era Reformasi*", Pusat Pengkajian Pembangunan Daerah, Yogyakarta, 1999.

Kliping "*Keistimewaan DIY Dalam Rekaman Media Massa (Kompas, Kedaulatan Rakyat, Jawa Pos) Tanggal 07 April s.d. 19 April 2007*", Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2007.

Surat Yayasan Trah Hamengkubuwono VII kepada tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM per tanggal 20 Mei 2007

DRAFT UNDANG-UNDANG KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

Naskah Akademik dan
Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta



MONOGRAPH *on* **Politics and Government**

Vol. 2, No.1. 2008 (1-122)

RANCANGAN
UNDANG -UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR : TAHUN 2008

TENTANG

KEISTIMEWAAN PROVINSI
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

- a. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bercita-cita dan bertujuan membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berlandaskan pada falsafah Bhinneka Tunggal Ika yang mengakui keragaman dan keunikan dari setiap daerah dalam satu-kesatuan yang berperikeadilan;
- b. Bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 telah berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Bahwa dengan ditetapkannya Maklumat Sri Paduka Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII pada tanggal 5 September 1945, yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia pada tanggal 6 September 1945, Sri Paduka Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII menetapkan wilayah, penduduk, dan pemerintahannya menjadi bagian dari wilayah, penduduk, dan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Daerah Istimewa;
- d. Bahwa rakyat Yogyakarta yang dalam perjalanan sejarah perjuangan Bangsa Indonesia telah membuktikan diri sebagai rakyat yang memiliki kehendak untuk menjadi sebuah bangsa dan kekuatan sejarah perjuangan bangsa, tetap menghendaki Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bersifat istimewa untuk mencapai kesejahteraan rakyat;
- e. Bahwa kedudukan dan keberadaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa tetap diakui dan dihormati berdasarkan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- f. Bahwa pengaturan tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 perlu disesuaikan dengan kondisi sosial, politik, ekonomi, dan kebudayaan saat ini di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta untuk mengakomodasi perkembangan di masa yang akan datang;
- g. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf f perlu membentuk Undang-Undang tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;

Mengingat:

1. Pasal 1 ayat (2), Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1), dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Nomor 827);
3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 17 Tahun 1955 Tentang Perpanjangan Jangka Waktu Berlakunya Peraturan-Peraturan Daerah Yang Dimaksud Dalam Pasal 6 Undang-Undang Pembentukan Daerah-Daerah Otonom di Jawa (Lembaran-Negara Tahun 1955 Nomor 53) sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819);
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4310);
6. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);

8. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);
10. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
11. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721);
12. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

**UNDANG-UNDANG TENTANG KEISTIMEWAAN PROVINSI
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.**

BAB I
KETENTUAN UMUM
Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Keistimewaan adalah kedudukan hukum yang dimiliki oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-

- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.
3. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.
 4. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, selanjutnya disebut Kasultanan, adalah warisan budaya bangsa yang ditetapkan sebagai badan hukum kebudayaan, yang dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono.
 5. Kadipaten Pakualaman, selanjutnya disebut Pakualaman, adalah warisan budaya bangsa yang ditetapkan sebagai badan hukum kebudayaan yang dipimpin oleh Adipati Paku Alam.
 6. Kebudayaan adalah hasil cipta, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.
 7. Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Parardhya Keistimewaan Yogyakarta menurut asas otonomi, tugas pembantuan, dan keistimewaan.
 8. Parardhya Keistimewaan Yogyakarta, selanjutnya disebut Parardhya, adalah lembaga yang terdiri dari Sri Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagai satu-kesatuan yang mempunyai kewenangan tertentu dan berfungsi sebagai simbol, pelindung dan penjaga budaya, serta pengayom dan pemersatu Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.
 9. Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut Pemerintah Daerah Provinsi, adalah Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta beserta perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
 10. Gubernur Provinsi Daerah Istimewa, selanjutnya disebut Gubernur, adalah unsur penyelenggara Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkedudukan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah.
 11. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
 12. Peraturan Parardhya Keistimewaan Yogyakarta, selanjutnya disebut Peraturan Parardhya, adalah peraturan yang dibentuk oleh Parardhya untuk menyelenggarakan kewenangannya berdasarkan Undang-Undang ini dan diundangkan dalam Lembaran Daerah.

13. Parentah Parardhya Keistimewaan Yogyakarta, selanjutnya disebut Parentah Parardhya, adalah keputusan yang ditetapkan oleh Parardhya untuk menyelenggarakan kewenangannya berdasarkan Undang-Undang ini.
14. Peraturan Daerah Istimewa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut Perdais, adalah Peraturan Daerah yang dibentuk oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bersama-sama dengan Gubernur dengan persetujuan Parardhya untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.
15. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut Perda Provinsi, adalah Peraturan Daerah Provinsi yang dibentuk DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan persetujuan bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan urusan provinsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
16. Dana Alokasi Khusus Keistimewaan adalah jenis penerimaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang diperoleh dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai konsekuensi penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.

BAB II BATAS DAN PEMBAGIAN WILAYAH

Bagian Kesatu Batas Wilayah

Pasal 2

- (1) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki batas-batas:
 - a. sebelah utara dengan Kabupaten Magelang dan Kabupaten Boyolali, Provinsi Jawa Tengah;
 - b. sebelah timur dengan Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah;
 - c. sebelah selatan dengan Samudera Hindia; dan
 - d. sebelah barat dengan Kabupaten Purworejo Provinsi Jawa Tengah.
- (2) Batas wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam peta yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

**Bagian Kedua
Pembagian Wilayah**

Pasal 3

Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri atas:

- a. Kota Yogyakarta;
- b. Kabupaten Sleman;
- c. Kabupaten Bantul;
- d. Kabupaten Kulonprogo; dan
- e. Kabupaten Gunung Kidul.

**BAB III
ASAS DAN TUJUAN
KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA**

**Bagian Pertama
Asas**

Pasal 4

Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta disusun berdasarkan asas pengakuan atas hak asal-usul, demokrasi, kerakyatan, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal.

**Bagian Kedua
Tujuan**

Pasal 5

(1) Pengaturan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bertujuan untuk:

- a. mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis;
- b. mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat;
- c. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- d. menciptakan tata pemerintahan yang baik; dan
 - e. melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Pakualaman dalam menjaga dan mengembangkan Kebudayaan Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.
- (2) Tata pemerintahan yang demokratis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, diwujudkan melalui:
- a. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur melalui Pemilihan Umum;
 - b. pengisian anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Pemilihan Umum;
 - c. pemisahan kekuasaan antara lembaga penyelenggara politik dan pemerintahan dengan Kasultanan dan Pakualaman;
 - d. mekanisme *checks and balances* antara Pemerintah Daerah Provinsi, Parardhya, dan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
 - e. membuka ruang partisipasi dan kontrol warga masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dengan memanfaatkan media kultural.
- (3) Perwujudan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, diwujudkan melalui kebijakan-kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat dan pengembangan kemampuan masyarakat.
- (4) Tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, diwujudkan melalui:
- a. pengayoman dan pembimbingan masyarakat oleh Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
 - b. pemeliharaan dan pendayagunaan nilai-nilai musyawarah, gotong royong, solidaritas, tenggang rasa, toleransi dan nir-kekerasan oleh Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan seluruh Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (5) Tata pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, diwujudkan melalui pelaksanaan prinsip-prinsip efektifitas, transparansi, akuntabilitas, partisipasi, kesetaraan, dan penegakan hukum.
- (6) Pelembagaan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Pakualaman dalam memelihara dan mengembangkan Kebudayaan Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, diwujudkan melalui pemeliharaan, pendayagunaan, pengembangan, dan rejuvenasi hasil cipta, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB IV
KEWENANGAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Pasal 6

Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berada di tingkat Provinsi.

Pasal 7

- (1) Kewenangan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan-urusan pemerintahan Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan urusan-urusan istimewa yang ditetapkan Undang-Undang ini.
- (2) Kewenangan dalam urusan istimewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
 - a. tata cara pemilihan atau pemberhentian jabatan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur;
 - b. penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi;
 - c. bidang kebudayaan; dan
 - d. bidang pertanahan dan penataan ruang.
- (3) Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan-urusan istimewa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.
- (4) Pengaturan lebih lanjut kewenangan dalam urusan-urusan istimewa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Perdas.

Pasal 8

Tata cara pemilihan atau pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a, dilaksanakan untuk menjamin terwujudnya kepemimpinan demokratik yang berbasis pada kearifan lokal.

Pasal 9

- (1) Kewenangan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b, diselenggarakan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik berdasarkan prinsip-prinsip responsifitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli.
- (2) Pengaturan lebih lanjut tentang penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Perdas.

Pasal 10

- (1) Kewenangan di bidang kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c, diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdas.

Pasal 11

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan kewenangan di bidang pertanahan dan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Pakualaman ditetapkan sebagai Badan Hukum Kebudayaan.
- (2) Sebagai Badan Hukum Kebudayaan, Kasultanan mempunyai hak milik atas *Sultanaat Grond*.
- (3) Sebagai Badan Hukum Kebudayaan, Pakualaman mempunyai hak milik atas *Pakualamanaat Grond*.
- (4) Sebagai Badan Hukum Kebudayaan, Kasultanan dan Pakualaman berwenang mengelola dan memanfaatkan *Sultanaat Grond* dan *Pakualamanaat Grond* dengan sebesar-besarnya ditujukan untuk pengembangan Kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.
- (5) Tata guna, pemanfaatan, dan pengelolaan *Sultanaat Grond* dan *Pakualamanaat Grond* serta penataan ruang Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diatur lebih lanjut dengan Perdas.

Pasal 12

Kewenangan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

BAB V

BENTUK DAN SUSUNAN PEMERINTAHAN

Bagian Pertama

Umum

Pasal 13

- (1) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa.
- (2) Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri atas Parardhya, Pemerintah Daerah Provinsi, dan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bagian Kedua

Parardhya

Pasal 14

- (1) Parardhya adalah satu-kesatuan lembaga yang terdiri dari Sri Sultan Hamengkubuwono dari Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Adipati Paku Alam dari Kadipaten Pakualaman.
- (2) Dalam hal Sri Sultan Hamengkubuwono dan/atau Adipati Paku Alam sebagai Parardhya belum/tidak cakap melakukan perbuatan hukum, dan/atau tidak mampu menjalankan fungsinya, Sri Sultan Hamengkubuwono dan/atau Adipati Paku Alam didampingi oleh wali yang ditunjuk sesuai dengan tata cara yang berlaku di Kasultanan dan/atau di Pakualaman.

Pasal 15

Parardhya berfungsi sebagai simbol, pelindung dan penjaga budaya, serta pengayom dan pemersatu masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pasal 16

Parardhya berwenang:

- a. memberikan arah umum dalam penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi, kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang, serta penganggaran yang terkait dengan Kewenangan Istimewa;
- b. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perdais yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur;
- c. memberikan persetujuan terhadap perorangan bakal calon atau bakal-bakal calon Gubernur dan/atau Wakil Gubernur yang dinyatakan telah memenuhi syarat kesehatan dan administratif oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- d. memberikan persetujuan terhadap rencana pinjaman daerah sebelum diajukan ke Pemerintah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- e. memberikan persetujuan dalam hal Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bermaksud menerbitkan obligasi daerah; dan
- f. memberikan pertimbangan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Provinsi dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat.

Pasal 17

- (1) Arah umum kebijakan Parardhya sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 16 huruf a, dirumuskan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dan kearifan lokal.
- (2) Arah umum kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Parardhya tentang Arah Umum Kebijakan Parardhya.

Pasal 18

Persetujuan terhadap Perdais, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b, dilakukan berdasarkan kepentingan umum dan/atau Arah Umum Kebijakan Parardhya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17.

Pasal 19

Persetujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b ditetapkan dengan Keputusan Parardhya.

Pasal 20

- (1) Persetujuan terhadap perorangan bakal calon atau bakal-bakal calon Gubernur dan/atau Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf c ditetapkan dengan Keputusan Parardhya paling lama 7 (tujuh) hari setelah diserahkan oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (2) Persetujuan atas rencana pinjaman daerah sebagaimana dalam Pasal 16 huruf d dan penerbitan obligasi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf e ditetapkan dengan Keputusan Parardhya paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah diajukan oleh Gubernur.
- (3) Pertimbangan terhadap rencana perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf f ditetapkan dengan Keputusan Parardhya.

Pasal 21

- (1) Parardhya berhak:
 - a. menyampaikan usul dan/atau pendapat kepada Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan Kewenangan Istimewa;
 - b. mendapatkan seluruh informasi mengenai kebijakan dan/atau informasi yang diperlukan untuk perumusan kebijakan Parardhya;
 - c. mengusulkan perubahan dan/atau penggantian Perdais;
 - d. mengusulkan pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur setelah diputuskan oleh badan peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum

tetap karena terbukti melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajibannya, tidak lagi memenuhi syarat, dan/atau melanggar larangan sebagai Gubernur dan/atau Wakil Gubernur; dan

e. memperoleh pelayanan dan dukungan administrasi.

(2) Dalam kedudukannya sebagai Parardhya, Sri Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam memiliki hak:

a. mengajukan pertanyaan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di bidang kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi, kebudayaan serta pertanahan dan penataan ruang;

b. mengajukan pertanyaan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota di bidang kebudayaan serta pertanahan dan penataan ruang;

c. imunitas;

d. protokoler setingkat Menteri; dan

e. keuangan.

Pasal 22

(1) Parardhya berkewajiban:

a. mengamalkan Pancasila dan melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta menaati segala peraturan perundang-undangan;

b. menjamin kesinambungan sejarah Yogyakarta dalam mempertahankan integrasi bangsa;

c. mengayomi dan melindungi kebhinnekaan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta;

d. memperhatikan, menyalurkan, dan/atau menindaklanjuti aspirasi dan/atau pengaduan masyarakat yang menyangkut hak-hak warga negara yang berdomisili di Daerah Istimewa Yogyakarta;

e. menjaga, melindungi, dan mengembangkan strategi untuk rejuvenasi kebudayaan;

f. merumuskan arah umum dalam penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi dan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan Kewenangan Istimewa; dan

g. mempersiapkan ketersediaan sumber daya manusia yang cakap dalam lingkungan Kasultanan dan Pakualaman yang mampu menjalankan fungsi-fungsi publik serta melestarikan dan mengembangkan budaya.

(2) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f dilakukan paling sedikit sekali dalam 5 (lima) tahun dan disampaikan dalam pembukaan masa sidang

DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta atau forum lain yang dimaksudkan untuk itu.

Pasal 23

Parardhya dilarang:

- a. menjadi pengurus dan anggota partai politik;
- b. melakukan kegiatan bisnis yang terkait dengan kewenangannya; dan
- c. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, atau golongan tertentu.

Pasal 24

- (1) Parardhya membentuk Sekretariat Parardhya.
- (2) Sekretariat Parardhya adalah perangkat daerah yang dipimpin oleh seorang Sekretaris yang kedudukannya setara dengan Eselon II A.
- (3) Kebutuhan belanja operasional Sekretariat Parardhya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (4) Sekretaris Parardhya adalah pegawai negeri sipil yang dipilih oleh Parardhya dari 3 (tiga) orang calon yang diajukan oleh Gubernur.
- (5) Sekretaris Parardhya diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Gubernur atas persetujuan Parardhya.
- (6) Sekretaris Parardhya mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (7) Tata cara pembentukan, penyebutan, dan pengisian jabatan dalam Sekretariat Parardhya diatur dalam Perdas.

Bagian Ketiga

Pemerintah Daerah Provinsi

Pasal 25

- (1) Pemerintah Daerah Provinsi dipimpin oleh Gubernur dan dibantu seorang Wakil Gubernur.

- (2) Gubernur atau Wakil Gubernur mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan sesuai dengan tata cara sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), sebelum ditetapkan sebagai calon tetap oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah dinyatakan memenuhi syarat kesehatan dan administratif wajib mendapat persetujuan Parardhya.
- (5) Tata cara pemberian persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Perdas.

Pasal 26

- (1) Pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Parardhya dapat mengusulkan pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 21 huruf d.

Pasal 27

Gubernur wajib:

- a. melaksanakan kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. mengikuti arah umum kebijakan yang ditetapkan oleh Parardhya;
- c. melakukan konsultasi kepada Parardhya untuk urusan-urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2);
- d. melakukan konsultasi kepada Parardhya dalam penyusunan anggaran untuk kepentingan penyelenggaraan Kewenangan Istimewa; dan
- e. memberikan laporan penyelenggaraan Kewenangan Istimewa kepada Parardhya setiap tahun.

Bagian Keempat
DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Pasal 28

- (1) DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai kedudukan, susunan, tugas, serta wewenang sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai tugas dan wewenang bersama-sama dengan Gubernur untuk membentuk Perdais.
- (3) Pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 29

DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta wajib:

- a. melaksanakan kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. mengikuti arah umum kebijakan yang ditetapkan oleh Parardhya;
- c. melakukan konsultasi kepada Parardhya untuk urusan-urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2); dan
- d. melakukan konsultasi kepada Parardhya dalam penyusunan anggaran untuk kepentingan penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.

BAB VI
PERATURAN PARARDHYA, PERDAIS, PERDA PROVINSI, DAN
PERATURAN GUBERNUR

Pasal 30

- (1) Peraturan Parardhya ditetapkan oleh Parardhya.
- (2) Peraturan Parardhya diundangkan dalam Lembaran Daerah.

- (3) Peraturan Parardhya yang nyata-nyata bertentangan dengan kepentingan umum dibatalkan oleh Presiden.

Pasal 31

- (1) Rancangan Perdais dapat diusulkan oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta atau Gubernur berdasarkan Arah Umum Kebijakan yang ditetapkan oleh Parardhya.
- (2) Apabila dalam suatu masa sidang, DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur menyampaikan rancangan Perdais mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perdais yang disampaikan oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan rancangan Perdais yang disampaikan Gubernur dipergunakan sebagai bahan persandingan.
- (3) Dalam menyiapkan dan membahas rancangan Perdais, DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur wajib mendayagunakan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat dan memperhatikan masukan dari masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (4) Rancangan Perdais yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur disampaikan kepada Parardhya dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan.
- (5) Persetujuan Parardhya atas rancangan Perdais sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perdais tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur.
- (6) Dalam hal rancangan Perdais ditolak oleh Parardhya, DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur membahas kembali rancangan Perdais tersebut dengan memperhatikan alasan penolakan Parardhya.
- (7) Dalam hal rancangan Perdais disetujui oleh Parardhya, rancangan Perdais disahkan oleh Gubernur untuk selanjutnya diundangkan dalam Lembaran Daerah.
- (8) Dalam hal rancangan Perdais yang telah disetujui bersama antara DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur tidak mendapatkan persetujuan Parardhya dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), rancangan Perdais tersebut sah menjadi Perdais dan wajib diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Pasal 32

- (1) Perda Provinsi dibentuk dan ditetapkan dengan persetujuan bersama DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perdais dibentuk oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur dengan persetujuan Parardhya untuk melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2).

Pasal 33

- (1) Pelaksanaan Perda Provinsi atau Perdais diatur dengan Peraturan Gubernur.
- (2) Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, nilai-nilai luhur, budaya, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 34

- (1) Perda Provinsi, Perdais, dan Peraturan Gubernur diundangkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda Provinsi, Perdais, dan Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib disebarluaskan oleh Pemerintah Daerah Provinsi.

BAB VI KEUANGAN

Bagian Pertama Umum

Pasal 35

- (1) Penyelenggaraan kewenangan Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (2) Penyelenggaraan Kewenangan Istimewa Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui mata anggaran Dana Alokasi Khusus Keistimewaan.

- (3) Penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan pada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas dekonsentrasi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- (4) Penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 36

- (1) Pemerintah wajib mengalokasikan Dana Alokasi Khusus Keistimewaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2) untuk menjamin pelaksanaan Kewenangan Istimewa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (2) Dana Alokasi Khusus Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usulan Pemerintah Daerah Provinsi.

Bagian Kedua Pendapatan Daerah

Pasal 37

- (1) Sumber-sumber pendapatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi:
 - a. pendapatan asli daerah;
 - b. dana perimbangan; dan
 - c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- (2) Sumber pendapatan asli daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) Dana perimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yang berasal dari Pemerintah meliputi Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Alokasi Khusus Keistimewaan, dan Bagi Hasil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- (4) Lain-lain pendapatan daerah yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi hibah, dana darurat dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan Pemerintah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 38

Pemerintah Daerah Provinsi dapat menerima bantuan luar negeri setelah mendapatkan pertimbangan Parardhya dan memberitahukannya kepada Pemerintah.

Bagian Ketiga

Belanja dan Pembiayaan

Pasal 39

Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mencakup belanja untuk penyelenggaraan kewenangan Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang ini.

Pasal 40

- (1) Pemerintah Daerah Provinsi atas persetujuan bersama DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri dan/ atau luar negeri untuk membiayai sebagian anggarannya setelah mendapatkan persetujuan Parardhya, dan yang selanjutnya disetujui oleh Pemerintah.
- (2) Pemerintah Daerah Provinsi atas persetujuan bersama DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat menerbitkan obligasi daerah untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan daerah setelah mendapatkan persetujuan Parardhya.
- (3) Persetujuan terhadap pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Parardhya.

Pasal 41

Selain ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, berlaku ketentuan keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BAB VII
MASA PERALIHAN

Pasal 42

- (1) Guna menjamin pelaksanaan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terlaksana dengan baik dan menyeluruh diperlukan masa peralihan.
- (2) Masa peralihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 5 (lima) tahun sejak diundangkannya Undang-undang ini.

Pasal 43

- (1) Pemerintah menetapkan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang sedang bertahta sebagai Pejabat Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam masa peralihan.
- (2) Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Sri Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam mempunyai tugas untuk mempersiapkan peralihan pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang ini.

Pasal 44

- (1) Sri Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam masing-masing dalam kedudukannya sebagai Sultan dan Adipati memiliki tugas:
 - a. melakukan kodifikasi tata cara penggantian Sultan dan Adipati dalam lingkungan Kasultanan dan Pakualaman yang merupakan pedoman bagi proses pergantian kepemimpinan dalam lingkungan Kasultanan dan Pakualaman;
 - b. mengumumkan kepada masyarakat hasil kodifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf a;
 - c. melakukan konsolidasi dan klasifikasi *Sultanaat Grond* dan *Pakualamanaat Grond*;
 - d. mendaftarkan hasil konsolidasi dan klasifikasi tanah sebagaimana dimaksud pada huruf c kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia; dan
 - e. melakukan konsolidasi dan inventarisasi seluruh kekayaan Kasultanan dan Pakualaman selain sebagaimana dimaksud pada huruf c yang merupakan warisan budaya bangsa.

(2) Sri Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam dalam kedudukannya sebagai Pejabat Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam masa peralihan, mempunyai tugas:

- a. merumuskan tata hubungan antara Sultan dan Adipati dalam institusi Parardhya sebagai satu-kesatuan;
- b. mempersiapkan perangkat Pemerintah Provinsi Daerah untuk melaksanakan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang ini;
- c. menyiapkan Arah Umum Kebijakan penataan kelembagaan Pemerintah Provinsi Daerah sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini;
- d. menyiapkan syarat-syarat yang diperlukan sebagai pedoman Parardhya dalam menerima atau menolak perorangan bakal calon atau bakal-bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur;
- e. menyiapkan kerangka umum kebijakan di bidang Kebudayaan;
- f. menyiapkan kerangka umum kebijakan pengelolaan *Sultanaat Grond* dan *Pakualamanaat Grond*, serta penataan ruang Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- g. membentuk Perda Provinsi bersama-sama dengan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang tata cara pembentukan Perdais;
- h. menyiapkan mekanisme konsultasi antara Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dengan Parardhya, serta antara DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Parardhya sebagai dasar bagi Gubernur dan/atau Wakil Gubernur terpilih dan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melaksanakan komunikasi dengan Parardhya;
- i. membentuk Perdais tentang tata cara pemberian persetujuan atas perorangan bakal calon atau bakal-bakal calon Gubernur dan/atau Wakil Gubernur paling lama 2 (dua) tahun setelah diundangkannya Undang-Undang ini; dan
- j. menyiapkan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pelaksanaan Keistimewaan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 45

Pembiayaan yang diperlukan dalam masa peralihan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB VIII KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 46

Setiap tanah *Sultanaat Grond* atau *Pakualamanaat Grond* yang telah dikelola dan/ atau dimanfaatkan oleh masyarakat atau pihak ketiga tetap berlaku sepanjang pemanfaatannya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini.

Pasal 47

Pada saat berlakunya Undang-undang ini, susunan organisasi Pemerintah Daerah Provinsi, Perangkat Daerah Provinsi, dan Jabatan dalam Pemerintah Provinsi Daerah serta peraturan perundang-undangan yang ada tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang ini.

BAB IX KETENTUAN PENUTUP

Pasal 48

Pada saat berlakunya Undang-Undang ini, seluruh materi peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 49

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 2008

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Ttd

Susilo Bambang Yudhoyono

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal 2008

MENTERI HUKUM DAN HAM REPUBLIK INDONESIA,

ttid

Andi Mattalata

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2008 NOMOR

RANCANGAN

PENJELASAN ATAS

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ..

TENTANG

KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

I. UMUM

Status istimewa yang melekat dalam Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan sadar Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, dan bukan berdiri sendiri, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa di masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Pilihan untuk menjadi bagian Indonesia merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Pakualaman, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan kebhinneka-an dalam ke-ika-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Masyarakat Yogyakarta yang relatif homogen di awal kemerdekaan secara sadar meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang sangat majemuk, baik dari sisi etnis, agama, maupun adat istiadat. Pilihan ini membawa resiko masyarakat Yogyakarta menjadi bagian kecil dari dalam masyarakat Indonesia yang besar dan majemuk. Oleh karenanya, keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta harus memberikan fondasi bagi masyarakat multikultural sehingga mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial yang berperikeadilan.

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, meskipun Yogyakarta dapat saja menjadi negara yang merdeka, Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian istimewa dari Indonesia. Masing-masing tokoh ini, secara terpisah tetapi dengan format dan isi yang sama, mengeluarkan Maklumat tertanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 September 1945 menyatakan integrasi Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memilih status keistimewaan.

Keputusan di atas memiliki arti sangat penting bagi Indonesia karena telah memberikan wilayah dan penduduk yang kongkrit bagi Indonesia yang baru memproklamasikan kemerdekaannya. Peran Yogyakarta terus berlanjut di era revolusi kemerdekaan yang diwujudkan melalui usaha-usaha Kasultanan dan Pakualaman serta

rakyat Yogyakarta dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Yogyakarta saat ini dan ke depan, dapat dipastikan akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dramatis. Masyarakat Yogyakarta kini memasuki sebuah fase baru yang ditandai oleh munculnya masyarakat berwajah ganda (*dual faces society*). Di satu sisi, masyarakat tersusun secara hierarkhis mengikuti pola hubungan *patron-client* di masa lalu, di sisi yang lain, memiliki corak horizontal yang kuat. Perkembangan di atas, sekalipun telah membawa perubahan mendasar, namun tidak secara otomatis menghilangkan posisi Kasultanan dan Pakualaman sebagai sumber rujukan budaya bagi mayoritas masyarakat. Kasultanan dan Pakualaman masih tetap ditempatkan sebagai simbol pengayom bagi kehidupan warga masyarakat dan tetap diharapkan sebagai ciri keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pengaturan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada peraturan perundang-undangan sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Bahkan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dihasilkan melalui proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tetap saja memberikan pengakuan eksistensi suatu daerah yang bersifat istimewa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, konsistensi pengakuan atas status keistimewaan sebuah daerah, tidak diikuti pengaturan yang komprehensif dan jelas mengenai substansi keistimewaannya. Kewenangan yang diberikan kepada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 semata-mata mengacu pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 yang menganut ajaran rumah tangga materiil yang memperlakukan sama semua daerah di Indonesia. Hal yang sama juga terjadi pada masa berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal-hal di atas telah memunculkan interpretasi bahwa Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta hanya pada kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Oleh karena itu, diperlukan perubahan, penyesuaian, dan penegasan terhadap substansi keistimewaan yang diberikan kepada Provinsi Daerah Istimewa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam rangka perubahan, penyesuaian, dan penegasan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, perlu dibentuk dalam suatu Undang-Undang tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pengaturan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, demokratis, ketentraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Pakualaman dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut dilakukan dengan berlandaskan pada asas demokrasi, kerakyatan, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karenanya, dan dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis substansi keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diletakkan

pada level pemerintahan Provinsi. Kewenangan istimewa diletakkan dalam tata cara pemilihan atau pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, kebijakan kebudayaan, serta kebijakan pertanahan dan kebijakan penataan ruang. Konsekuensinya, Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa dan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun demikian, kewenangan yang telah dimiliki oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dalam Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai konsekuensi dari penambahan kewenangan istimewa yang diberikan kepada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, diperlukan dukungan pembiayaan tambahan di luar sumber-sumber penerimaan pemerintah provinsi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tambahan pembiayaan ini menjadi beban dari Pemerintah Pusat melalui tambahan Dana Alokasi Khusus Keistimewaan. Seluruh sumber penerimaan tersebut masuk ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dikelola secara efektif, efisien, responsif, akuntabel, transparan, dan partisipatif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “peta” dalam ketentuan ini adalah peta dengan skala minimal 1:50.000 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dalam Undang-Undang ini yang dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “media kultural” antara lain: “pepe”, pisowanan ageng dan sebagainya.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Yang termasuk dalam nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur, antara lain *manunggaling kawula gusti*, yaitu bersatunya rakyat dengan pemimpinnya; *hamemayu hayuning bawono*, yaitu membangun dengan ramah lingkungan hidup agar dunia menjadi *hayu* (indah) dan *rahayu*

(selamat dan lestari); *golong-gilig*; *sawiji greget sengguh ora mingkuh*; watak kesatriya; dan lain-lain.

Yang termasuk dalam pengetahuan, antara lain berupa resep makanan, resep minuman, ramuan obat atau jamu, design kerajinan, teknik pembuatan kerajinan, teknik pembuatan pakaian, dan teknik pembuatan senjata, dan lain sebagainya.

Yang termasuk dalam benda, antara lain berupa bangunan, tombak, keris, *regalia*, *ampilan*, *panji-panji*, *gamelan*, wayang, pakaian, kereta kerajaan, pelana kuda, naskah, *enceh*, dan lain sebagainya.

Yang termasuk dalam seni, antara lain berupa tari-tarian, *langgam*, *babad*, dan lain sebagainya.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup Jelas.

Pasal 11

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "*Sultanaat Grond*", yang sering disebut *kagungan nDalem*, adalah tanah yang selama ini diakui oleh Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai milik Kasultanan, yang meliputi tanah kaprabon dan bukan kaprabon.

Tanah kaprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan pendukungnya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan.

Tanah bukan kaprabon terdiri dari atas dua jenis tanah, yaitu: tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (*magersari*, *ngindung*, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain), dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "*Pakualamanaat Grond*", yang sering disebut *kagungan nDalem*, adalah tanah yang selama ini diakui oleh Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Kadipaten Paku Alam, yang meliputi tanah kaprabon dan bukan kaprabon. Tanah kaprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan pendukungnya, seperti alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan dan petilasan. Tanah bukan kaprabon terdiri dari atas dua jenis tanah, yaitu: tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (*magersari*, *ngindung*, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain), dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.

Ayat (4)

Pengelolaan dan pemanfaatan *Sultanaat Grond* dan *Pakualamanaat Grond* sebagaimana dimaksud pada ketentuan ini meliputi *Sultanaat Grond* dan *Pakualamanaat Grond* yang terdapat di seluruh Kabupaten/Kota dalam Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta seluas 39.300.770m². Dengan perincian seluas 3.573.918m² terletak di wilayah Kota Yogyakarta, 2.520.414m² terletak di wilayah Kabupaten Sleman, 6.398.135m² terletak di wilayah Kabupaten Gunung Kidul, 8.374.928m² terletak di wilayah Kabupaten Kulon Progo dan 18.433.375m² terletak di wilayah Kabupaten Bantul.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Ayat (1)

Sri Sultan Hamengkubuwono adalah Sultan dari Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang ditetapkan dan dinobatkan berdasarkan tata cara yang berlaku di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.

Adipati Paku Alam adalah Adipati dari Kadipaten Pakualaman yang ditetapkan dan dinobatkan berdasarkan tata cara yang berlaku di Kadipaten Pakualaman.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Huruf a

Yang dimaksudkan dengan “arah umum” adalah arahan yang diberikan oleh Parardhya, memuat garis-garis besar penyelenggaraan Kewenangan Istimewa.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Usulan perubahan dan/atau penggantian Perdais dilakukan terhadap Perdais yang telah berlaku namun menimbulkan permasalahan serius dalam masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajibannya, tidak lagi memenuhi syarat, dan/atau melanggar larangan sebagai Gubernur/dan Wakil Gubernur” adalah melanggar sumpah/ janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban, tidak lagi memenuhi syarat, dan/atau melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Huruf e

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 22

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “fungsi publik” adalah fungsi sebagai simbol, pelindung dan penjaga budaya; dan pengayom dan simbol pemersatu masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta guna menjamin keberlangsungan Keistimewaan Yogyakarta.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan yang “bertentangan kepentingan umum” dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Pasal 31

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Penolakan rancangan Perdais oleh Parardhya harus disertai alasan yang mengacu pada Peraturan Parardhya tentang Arah Umum Kebijakan.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Cukup jelas.

Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39

Cukup jelas.

Pasal 40

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Cukup jelas.

Pasal 43

Cukup jelas.

Pasal 44

Cukup jelas.

Pasal 45

Cukup jelas.

Pasal 46

Cukup jelas.

Pasal 47

Cukup jelas.

Pasal 48

Cukup jelas.

Pasal 49

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NO.....

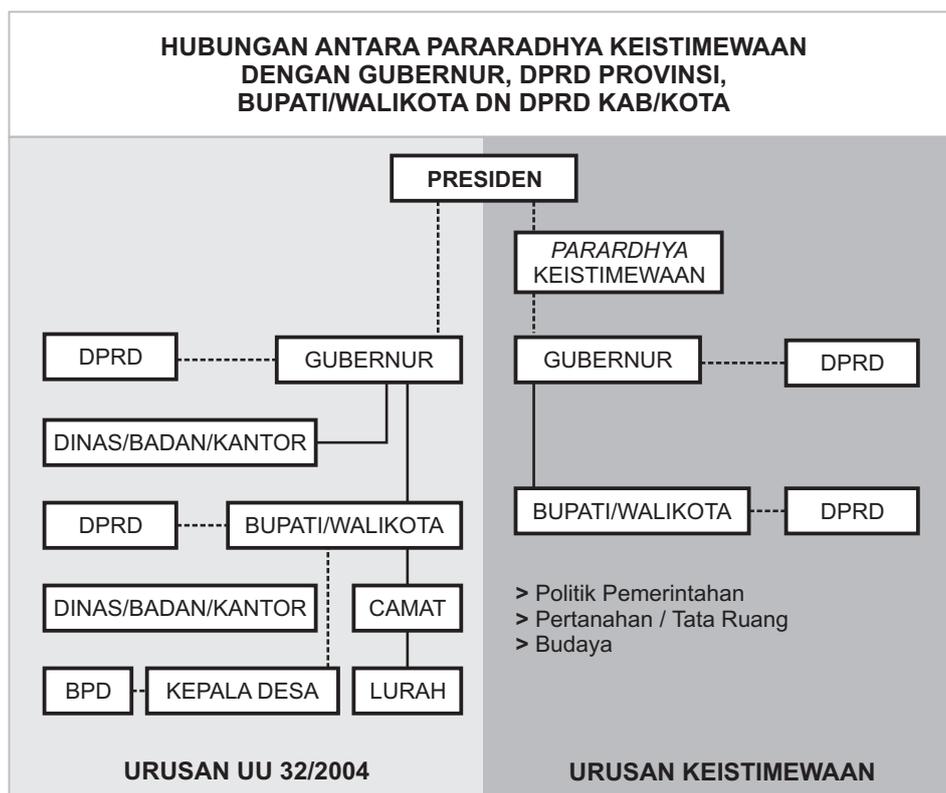
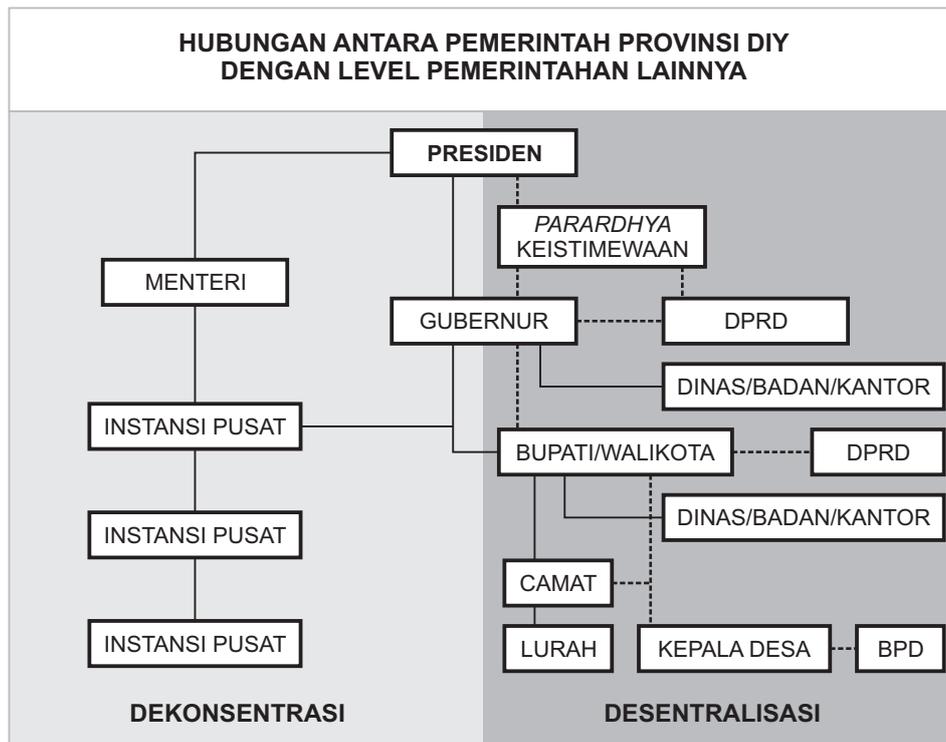
Ralat halaman 32

Footnote no. 49

Tertulis : Sebelumnya tim JIP menggunakan *Parardhya* – yang masih digunakan di lingkungan Kasultanan bagi jabatan setingkat departemen yang dipegang seorang Pangeran – keistimewaan.

Seharusnya : Sebelumnya tim JIP menggunakan *Pengageng* – yang masih digunakan di lingkungan Kasultanan bagi jabatan setingkat departemen yang dipegang seorang Pangeran.

Ralat halaman 64





"Memperkuat demokrasi dan pemerintahan efektif melalui pendidikan, penelitian dan advokasi bidang politik dan pemerintahan"

Sebagai lembaga pendidikan pascasarjana, S2 PLOD UGM tidak hanya merupakan *center of excellence* di bidang pendidikan, namun juga berperan menonjol dalam penelitian dan advokasi di bidang politik dan pemerintahan. Pendidikan ini dirancang untuk para birokrat, akademisi, kader partai politik, serta aktivis *civil society* yang mengambil bagian dalam pengembangan pemerintahan dan perpolitikan di daerah. Materi pendidikan diperkuat dengan akumulasi pengetahuan yang dihasilkan dari penelitian dan dipraktekkan dalam berbagai advokasi. Melalui kiprahnya, lembaga ini berperan aktif dalam *deepening democracy and developing effective governance*.

Keseluruhan program dan aktivitas di S2 PLOD UGM dikelola oleh para akademisi yang memiliki kompetensi tinggi di bidang politik dan pemerintahan, didukung oleh para peneliti serta tim asistensi dengan pengalaman penelitian yang kuat sesuai disiplin ilmunya, serta didukung penuh oleh komunitas akademik Universitas Gadjah Mada yang terpercaya.**

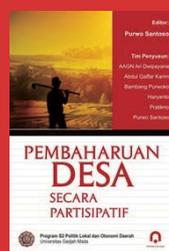
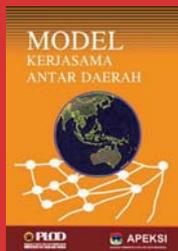


"Science for humanity"

Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM merupakan lembaga tertua di Indonesia yang khusus mendalami ilmu politik dan ilmu pemerintahan. Lembaga ini menawarkan pendidikan melalui pembelajaran aktif berbasis pada riset pada jenjang Strata-1. Lembaga ini memiliki komitmen tinggi untuk mengembangkan pendidikan secara inovatif melalui fasilitasi berbagai kegiatan mahasiswa dalam wadah Laboratorium Ilmu Pemerintahan. Dalam proses pembelajarannya, mahasiswa diajak untuk berpikir, ilmiah, kritis, memihak, serta menjunjung kebenaran dan kejujuran sebagai inti dari kaidah-kaidah ilmu pengetahuan. Lulusan program ini diharapkan memiliki tanggung jawab akademik dan sosial yang kuat.

Kegiatan akademis di Jurusan Ilmu Pemerintahan diselenggarakan oleh tim pengajar dan asisten yang menguasai berbagai spesialisasi dalam rumpun kajian ilmu politik dan pemerintahan.**

SEBAGIAN PUBLIKASI HASIL KARYA DOSEN - PENELITI JIP & S2 PLOD UGM



Amang Redaksi

Jl. Socio Yusticia 2 Bulaksumur Yogyakarta 55281
Telp (0274) 552212, 563362; Fax (0274) 563212
www.s2plod.ugm.ac.id & www.jip.ugm.ac.id

