

ANTARA “OTONOMI” SULTAN DAN “KEPATUHAN” PADA PUSAT DI ERA REFORMASI: STUDI KASUS DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY)

Tri Ratnawati

Staf Pengajar Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Islam “45” Bekasi

Abstrak

Pada era Reformasi tuntutan akan demokratisasi bergerak hingga ke tingkat daerah. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah salah satu daerah yang menghadapi permasalahan ini. Statusnya sebagai daerah istimewa memberinya sejumlah “perlakuan” khusus, salah satunya mengenai kedudukan sultan. Tulisan ini mencoba menganalisa mengenai peran Sultan Hamengku Buwono sebagai Raja Yogyakarta serta Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada era Reformasi.

Keywords: Democratization, Local State Relationship, Local Government

Latar Belakang

Studi ini untuk meneliti mengenai peran ganda Gubernur DIY di Era Reformasi, sebagai alat daerah dan alat pusat sekaligus serta untuk mengetahui sejauhmana Gubernur DIY Sultan Hamengku Buwono (HB) X menikmati “otonomi” sebagai alat daerah dalam status keistimewaan DIY, dan bagaimana kepatuhan dia kepada Pemerintah Pusat.

Pertama kali Sultan HB X ditetapkan Pemerintah sebagai gubernur DIY adalah pada tahun 1998. Artinya, pada pada tahun 2011 sekarang ini, Sultan telah menjabat dalam posisi tersebut selama 13 tahun. Seorang gubernur biasa, hanya boleh menjabat maksimal dua kali lima tahun. Akan tetapi, status Sultan sebagai Gubernur DIY mendapat pengecualian dari Pemerintah RI karena terkait kedudukan Yogyakarta sebagai daerah istimewa setingkat provinsi.¹

¹ UUD 1945 pasal 18 dan penjelasannya mengakui daerah-daerah swapraja/*(zelfbestuurende landschappen)* sebagai daerah istimewa. Bunyi pasal 18 UUD 1945: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Penjelasan pasal 18 UUD 1945 antara lain menyatakan:

Definisi “keistimewaan” DIY menurut salah satu sumber adalah “kedudukan hukum yang dimiliki oleh Provinsi DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa”. “Kewenangan istimewa” yaitu “wewenang tambahan tertentu yang dimiliki Provinsi DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah.²

Heru Wahyukismoyo, salah satu dosen di Yogyakarta yang sekaligus seorang abdi dalem kraton berpendapat, Yogyakarta “istimewa” karena tiga faktor, yaitu: 1) sejarah pembentukannya yang merupakan gabungan dari dua kerajaan; 2) pelaksanaan pemerintahannya menganut sistem demokrasi budaya, yaitu DPRD dan lembaga adat dan budaya (yaitu kesultanan dan pakualaman); dan 3) kepala pemerintahannya menganut sistem dwi tunggal yaitu Sultan dan Pakualam.³ Sedangkan keistimewaan Yogyakarta menurut Tim JIP Fisipol UGM mencakup: 1) tata cara pemilihan atau pemberhentian jabatan gubernur dan/atau wakil gubernur; 2) penetapan kelembagaan pemerintah daerah provinsi; 3) bidang kebudayaan; dan 4) bidang pertanahan dan penataan ruang.⁴

Tidak seperti Aceh yang telah mempunyai UU Nomor 11 Tahun 2006 (tentang Pemerintahan Aceh), dan Papua dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 (tentang Otonomi Khusus Papua), DIY hingga tahun 2011 belum mempunyai UU otonomi khusus DIY. RUUK (Rancangan Undang-Undang Keistimewaan) DIY – yang sejak November 2010 menimbulkan ketegangan

“... Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “Zelfbestuurende landschappen” dan “Volksgemeenschappen...Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut”.

Setelah UUD 1945 diamandemen, pasal 18B ayat (1) berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”.

Pasal 18B ayat (2): “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang”.

Penyusunan Rancangan Undang-Undang Khusus DIY (RUUK DIY) yang sedang dibahas DPR saat ini adalah untuk melaksanakan pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 amandemen IV. UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY.

² *Monograph on Politics and Government* Vol. 2 Nomor 1, 2008, hal.87-88. Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM-Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.

³ Heru Wahyukismoyo, *Merajut Kembali Pemikiran Sultan Hamengkubuwono IX*. Yogyakarta: Dharmakaryadhika Publisher, 2008, hal. 50-51.

⁴ Pasal 7 draft RUUK DIY versi Tim JIP Fisipol UGM, dalam *Monograph on Politics and Government* Vol. 2 Nomor 1 tahun 2008, hal. 92.

antara “Yogya” dengan “Jakarta” – saat ini masih dalam proses pembahasan di Komisi II DPR-RI. RUUK (Rancangan Undang-Undang Keistimewaan) DIY bila nantinya disahkan menjadi UU, adalah untuk melaksanakan pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 amandemen IV.

Oleh karena belum ada UU otonomi khusus DIY hingga sekarang, maka yang menjadi acuan Pemerintah DIY dalam menjalankan roda pemerintahan saat ini adalah pasal 18 UUD 1945, UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, menurut versi lokal, pemerintahan DIY juga merujuk pada “Piagam Kedudukan” 19 Agustus 1945 (dikeluarkan oleh Presiden RI Soekarno), Amanat Sultan Hamengku Buwono (HB) IX dan Paku Alam (PA) VIII tertanggal 5 September 1945, dan “Amanat 30 Oktober 1945” yang dikeluarkan oleh HB IX dan Paku Alam VIII. Ketiganya, oleh para pendukung kesultanan DIY saat ini, diperlakukan sebagai dokumen “ijab kabul” Kesultanan Yogyakarta dengan Republik Indonesia.

Ketiga dokumen tersebut belum lama ini (pascakonflik Sultan dengan SBY menyangkut “isu monarki versus demokrasi” pada November 2010), juga sering dijadikan alat penekan terhadap Pemerintah Pusat oleh para pendukung feodalisme dan neo-feodalisme di DIY, terutama untuk mendukung penetapan Sultan sebagai gubernur seumur hidup dan menentang draft RUUK DIY versi Depdagri yang kontroversial dengan adanya usulan jabatan “gubernur utama”.⁵ Padahal, isi dokumen-dokumen (“amanat”) yang dikeluarkan oleh raja Yogyakarta pada masa revolusi Indonesia itu, telah dikritik oleh The Liang Gie (Alm.), salah seorang akademisi UGM. Menurut Gie, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah melampaui wewenangnyanya. Tulis Gie:

“Berhubung dengan kesibukannya yang luar biasa, Pemerintah Republik Indonesia belum sempat mengatur kedudukan Kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman sebagai daerah istimewa yang dimaksud dalam UUD. Hal-hal yang seharusnya diatur Pusat itu, bahkan kemudian diatur sendiri oleh Sri Sultan dan Sri Paku Alam bersama-sama KND (Komite Nasional Daerah) Yogyakarta.

Mula-mula kedua Kepala Daerah itu menyatakan daerahnya sebagai daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia dan beliau bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

⁵ Wawancara dengan salah satu dosen, Yogyakarta, April 2011. Pemprov DIY, *Lima Tahun Melangkah 2009-2013 Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: 2009, hal.6.

Kemudian, kedua beliau itu bersama-sama mengeluarkan sebuah amanat yang menyatakan Badan Pekerja KND (Komite Nasional Daerah) sebagai badan legislatif yang berlaku untuk seluruh Daerah Yogyakarta".⁶

Yogyakarta memperoleh status "daerah istimewa" dari Pemerintah RI adalah karena sebelum bergabung dengan NKRI, Mataram (Yogyakarta) merupakan sebuah kerajaan/kesultanan (*zelfbestuurende landschappen*) yang masih hidup berdiri. Kerajaan tersebut mendapat status *self government*/berpemerintahan sendiri dari penguasa Hindia Belanda.

Merujuk pada pendapat sejarawan Australia Anthony Reid, hubungan antara Kesultanan Yogyakarta dengan Republik Indonesia di tahun 1945 merupakan hubungan yang saling menguntungkan (simbiosis mutualisme). Kerelaan bergabungnya Yogyakarta dengan Republik Indonesia sangat menguntungkan Yogyakarta karena kelangsungan kerajaan tersebut mendapat perlindungan dari Negara RI (termasuk perlindungan dari ancaman revolusi sosial anti feodalisme yang marak di masa revolusi).⁷ Di pihak lain, Negara RI yang belum mempunyai wilayah yang jelas pada 17 Agustus 1945, diuntungkan oleh bergabungnya Kesultanan Yogyakarta yang telah mempunyai wilayah, rakyat, dan pemerintahan lokal yang masih hidup dan efektif bekerja.

Sultan HB IX adalah seorang raja yang masih berusia muda (sekitar 30 tahunan waktu itu) dan berlatar pendidikan tinggi di Leiden (Belanda). Ia merupakan figur raja yang sangat berpengaruh, baik terhadap rakyatnya maupun terhadap Pemerintah Hindia Belanda. Anthony Reid menulis:

"Dalam ingatan Indonesia, istilah "revolusi sosial" terutama dikenakan pada...tindakan yang dilakukan terhadap raja-raja yang tersisa di Jawa dan Sumatera. Di Jawa kekuasaan kerajaan Mataram Kuno, pada empat raja yang sama-sama memakai dua ibukota: Susuhunan dan Mangkunegara di Surakarta; Sultan dan Pakualaman di Yogyakarta.

Walaupun gerakan nasional selalu menentanginya sebagai anakronisme feodal, PPKI telah mengesahkan mereka (raja-raja, swapraja-swapraja-pen) pada 19 Agustus 1945 dengan harapan bahwa pengaruh mereka yang besar itu akan berada di pihak Republik...Ini begitu berhasil dengan Sultan Hamengkubuwono yang muda dan yang bersemangat sehingga Pemerintah Republik pindah ke Yogyakarta pada tanggal 4 Januari 1946 sebagai tamunya.

⁶ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid I. Jakarta: Gunung Agung, 1967, hal. 84.

⁷ Anthony J.S. Reid, *Revolusi Nasional Indonesia*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, Jakarta: 1996, hal.111-112.

Persekutuan antara Republik dan Sultan menjadi sangat penting bagi kedua pihak, sehingga Kesultannya merupakan satu-satunya monarki yang melewati zaman revolusi tanpa kurang apa-apa. Sebaliknya, di Surakarta, Susuhunan yang berumur 22 tahun dan yang baru dilantik, tidak kuat menghadapi tekanan-tekanan revolusioner...".⁸

Dengan proklamasi kemerdekaan RI pada 17 Agustus 1945, maka daerah-daerah swapraja otomatis dibebaskan oleh Pemerintah Negara RI dari kontrak-kontrak politik mereka dengan Pemerintah Kolonial Belanda. Kerajaan-kerajaan tersebut setelah bergabung dengan RI hanya tunduk pada peraturan-peraturan dan instruksi-instruksi Pemerintah Pusat.

Bila sebagian besar masyarakat Yogya saat ini masih menghendaki Sultan sebagai Gubernur DIY seumur hidup, barangkali karena Sultan dianggap memiliki banyak keunggulan dalam kepemimpinan. Apalagi, kepemimpinan nasional di Era Reformasi saat ini sangat lemah dan pilkada langsung yang banyak diwarnai politik uang, kurang berhasil melahirkan pemimpin-pemimpin lokal yang amanah. Akibatnya publik DIY kecewa dan kepemimpinan Sultan dianggap memberikan alternatif yang lebih menjanjikan dibandingkan "demokrasi karikatur", meminjam istilah dari Mochtar Pabottingi.

Meskipun dukungan warga DIY kepada Sultan cukup besar, prestasi Sultan dalam membangun kesejahteraan dan pendidikan bagi warga di daerahnya (khususnya di perdesaan), tampaknya kurang menggembirakan. DIY pada tahun 2010 diindikasikan merupakan satu-satunya daerah yang paling rendah pertumbuhan ekonominya dan paling tinggi tingkat buta aksaranya bila dibandingkan daerah-daerah lain di Jawa dan Bali.

Untuk mengatasi masalah kemiskinan, Pemerintah Provinsi DIY merencanakan membantu Rp 1,3 triliun dari APBD 2011. Jumlah tersebut akan dibagi secara merata di seluruh kabupaten/kota di DIY.⁹ Penduduk asli Yogyakarta yang sejumlah besar bermukim di perdesaan masih relatif tertinggal, baik dalam hal kesejahteraan ekonomi maupun tingkat pendidikan. Kemungkinan besar, para pendatanglah yang diuntungkan lebih banyak oleh perkembangan DIY.

Pemerintah dalam beberapa kali pembahasan dengan DPR tentang RUUK DIY, semula mengusulkan pemilihan gubernur DIY secara

⁸ *Ibid.*

⁹ www.mediaindonesia.com/.../DIY-gelontorkan-, diakses 28 Mei 2011.

demokratis (dengan calon-calon yang terbuka untuk umum). Usulan semacam itu menimbulkan kemarahan sebagian besar warga Yogya karena dianggap dapat menghilangkan keistimewaan DIY (sultan secara otomatis merangkap jabatan gubernur).

Akan tetapi, saat ini sikap Pemerintah semakin lunak, yaitu mendukung penetapan HB X dan Paku Alam (PA) VIII sebagai gubernur dan wakil gubernur DIY dengan melalui pemilihan oleh DPRD. Selain menginginkan mekanisme yang cukup demokratis, Pemerintah juga meminta adanya peningkatan kapabilitas gubernur DIY.¹⁰ Perlunya Sultan meningkatkan kapabilitas kepemimpinan dan demokrasi, juga diungkapkan oleh Ikrar Nusa Bhakti.¹¹

Saat ini demo-demo mendukung Sultan oleh warga DIY sudah semakin jarang terjadi. Bagaimanapun, warga DIY sekarang ini sudah agak lebih tenang dibanding sebelumnya karena Sultan saat ini masih tetap menjabat sebagai gubernur DIY (karena diperpanjang oleh Presiden SBY). Di samping itu, usulan pemerintah mengenai jabatan "gubernur utama", telah ditolak oleh Komisi II DPR-RI.

Keistimewaan DIY dan Peran Ganda Sultan sebagai alat Pusat dan alat Daerah.

Berdasarkan praktik selama ini, keistimewaan DIY yang paling menonjol adalah rangkap jabatan Sultan sebagai Gubernur DIY sekaligus. Hal ini sudah dimulai sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, hingga UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berlaku sekarang ini. Keistimewaan tersebut pernah akan dihapus oleh UU Nomor 18 Tahun 1965, namun UU ini tidak pernah berlaku di Indonesia karena terjadinya peristiwa G30S/PKI.

¹⁰ Semula terjadi perdebatan cukup lama antara DPR dengan Pemerintah, antara lain yaitu mengenai penetapan, atautkah pemilihan gubernur DIY. Pemerintah yang dengan dukungan Partai Demokrat mengusulkan pemilihan gubernur DIY. Sedangkan PDI-P pendukung utama penetapan Sultan sebagai gubernur. Baca *Media Indonesia*, 19 Juli 2011, "Sikap F-PD dan Pemerintah Melunak Soal DIY".

¹¹ Ikrar Nusa Bhakti, "Kesengsem Kepada Sultan", dalam Aloysius Soni BL de Rosari (editor), *Monarki Yogya Inkonstitusional?* Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2011, hal. 138-142.

Berikut ini ditampilkan rumusan keistimewaan DIY tersebut menurut beberapa UU yang mengatur pemerintahan daerah setelah proklamasi 17 Agustus 1945 hingga sekarang.¹²

a. UU Nomor 1 Tahun 1945 (tentang Komite Nasional Daerah)

UU ini tidak mengatur mengenai kepala DIY. Namun pasal 1 UU ini menyatakan: "Komite Nasional Daerah diadakan kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta, di karesidenan, di kota berotonomi, di kabupaten, dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri". (Tidak ada kata : "istimewa" untuk Yogyakarta dalam ketentuan tersebut). UU ini disahkan pada 23 November 1945.

b. UU Nomor 22 Tahun 1948 (tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri)

Pasal 18 ayat (5): Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu.

Pasal 18 ayat (6): Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

c. UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Pasal 25 ayat (1): Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat dalam daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi Daerah Istimewa Tingkat I;
- b. Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa Tingkat II dan III.

Pasal 25 ayat (2): Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh penguasa yang mengangkat/ memberhentikan Kepala Daerah Istimewa, dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1).

¹² Wignosubroto, Soetandyo, dkk. *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: ILD-TIFA, 2005. Jaweng, Robert Endi (Editor). *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya*. Jakarta: ILD-TIFA, 2004.

Pasal 25 ayat (3): Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi Ketua serta anggota dan Wakil Ketua serta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah.

d. UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Bab VI Peraturan Peralihan pasal 88 (2):

- a. Sifat istimewa sesuatu Daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak asal-usul dalam pasal 18 UUD yang masih diakui dan berlaku sehingga sekarang, atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.
- b. Daerah-daerah swapraja yang de facto/dan atau de jure sampai pada saat berlakunya UU ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif dari sesuatu Daerah, dinyatakan hapus. Akibat-akibat dan kesulitan yang timbul diatur oleh Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuk olehnya dan apabila dipandang perlu diatur dengan *Peraturan Pemerintah*.

e. UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Bab VII Aturan Peralihan, pasal 91 b: Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.

f. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 122: Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada UU ini.

g. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 26 ayat (2): Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada UU ini.

Berdasarkan uraian di muka maka dapat diketahui bahwa interpretasi terhadap keistimewaan Yogyakarta oleh Pemerintah Pusat dalam berbagai rumusan dari sejumlah UU tersebut terletak pada kedudukan kepala daerah yang berasal dari keluarga sultan (menurut UU Nomor 1/57 diajukan/dicalonkan oleh DPRD dan diangkat oleh Presiden). Sementara itu, UU Nomor 18 Tahun 1965 bermaksud menghapus keistimewaan DIY karena dianggap berbau *feodalisme*.

Implementasi Otonomi Sultan sebagai Alat Daerah *vis-a-vis* sebagai Alat Pusat

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, pasal 37 menyatakan, bahwa gubernur selain sebagai kepala daerah juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Selanjutnya, pasal 38 merumuskan, gubernur sebagai alat pusat di daerah menjalankan tugas dan wewenang: a) pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; b) koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah (provinsi, kabupaten dan kota); dan c) koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi, kabupaten dan kota.¹³

Ketentuan itu kemudian ditindaklanjuti dengan PP Nomor 19 Tahun 2010 dan PP Nomor 23 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tatacara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Terkait gubernur sebagai alat daerah, gubernur mempunyai tugas dan wewenang antara lain: a) memimpin penyelenggaraan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; 2) mengajukan rancangan perda; 3) menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; 4) menyusun APBD bersama DPRD; 5) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; 6) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan; 7) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Dalam implementasinya saat ini, ada kecenderungan otonomi DIY cukup besar dan peran Sultan HB X sebagai alat daerah cenderung lebih menonjol dibanding perannya sebagai alat Pusat. Otonomi atau keistimewaan DIY antara lain di bidang pertanian/agraria. Di DIY selain ada BPN (instansi vertikal), juga dibentuk lembaga daerah tersendiri yang menangani masalah pertanian. Selain itu, khusus pertanian milik kraton, diatur terpisah oleh birokrasi Kraton Yogyakarta. Jadi di DIY ada tiga jenis birokrasi yang mengatur pertanian.

Perlu diketahui, Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk atau “didirikan kembali” secara resmi oleh RI dengan UU Nomor 3 Tahun 1950

¹³ Baca: UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 37, 38

¹⁴ Pasal 25 UU Nomor 32 Tahun 2004.

tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. UU ini ditetapkan oleh Pemerintah RI di Yogyakarta pada 3 Maret 1950.

Dalam bagian “menimbang” (konsiderans) UU tersebut tertulis: “Bahwa perlu lekas dibentuk Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai termaksud dalam UU Nomor 22 Tahun 1948.”

Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1950 menyatakan: Daerah yang meliputi Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 1 ayat (2): Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat dengan Provinsi. Pasal 2 ayat (1): Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta berkedudukan di Kota Yogyakarta. Pasal 3 ayat (1): DPRD Istimewa Yogyakarta terdiri dari 40 orang anggota.

Dalam 4 Pasal UU Nomor 3 Tahun 1950 disebutkan beberapa urusan rumah tangga DIY, yaitu: urusan umum; urusan pemerintahan umum; *urusan agraria*; urusan pengairan, 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.

Pasal 5 ayat (1): *Segala milik, baik berupa barang tetap maupun berupa barang tidak tetap dan perusahaan-perusahaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dibentuknya UU ini, menjadi milik Daerah Istimewa Yogyakarta, yang selanjutnya dapat menyerahkan sesuatunya kepada daerah-daerah di bawahnya.*

Perlu ditambahkan di sini, menurut UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, tanah-tanah daerah swapraja (berarti termasuk DIY), dikuasai oleh negara. Aturan Peralihan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bagian Keempat mengamanatkan:

- A. “Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang ada pada waktu mulai berlakunya UU ini, hapus dan beralih kepada Negara.”
- B. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

UU tersebut mulai berlaku pada 24 September 1960. Namun hingga tahun 2011 ini, PP yang diamanatkan tersebut belum dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Dalam bagian Penjelasan pasal 55 UU Nomor 5 Tahun 1960 diterangkan bahwa: "Ketentuan ini bermaksud *menghapuskan hak-hak yang masih bersifat feodal* dan tidak sesuai dengan ketentuan UU ini". UU Nomor 5 Tahun 1960 itu masih berlaku hingga sekarang.

Akan tetapi berbeda dengan ketentuan UUPA Nomor 5 Tahun 1960, menurut Sultan HB X dalam situs DPRD Provinsi DIY, tanah di DIY memiliki keistimewaan tersendiri yang berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Kas desa di DIY, misalnya, bukan hasil pembelian dengan dana dari APBD seperti di daerah-daerah lain. Tanah kas desa di DIY merupakan pemberian dari pihak kraton Yogyakarta. Bila ada masalah dapat diselesaikan secara musyawarah.¹⁵

Salah satu pejabat Pemda DIY menyatakan, "Secara administratif Kraton dan Pakualaman memiliki hak untuk memberi kewenangan kepada masyarakat. Konsep yang ingin diatur (oleh kraton) dalam aspek pertanahan itu adalah tanah tersebut pada intinya tetap boleh digunakan masyarakat. Jadi, konsep itu pada intinya ingin menegaskan tanah tersebut sebagai subyek hak Kraton dan Pakualaman, tetapi bukan berarti ingin menarik tanah yang sudah digunakan masyarakat".¹⁶

Seperti telah disinggung sebelumnya, di DIY ada dua macam organisasi pemerintah yang mengurus pertanahan. Yang pertama adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang bersifat teknis mengurus proses pensertifikatan tanah. BPN merupakan instansi vertikal (alat Pemerintah Pusat) di daerah. Kedua adalah Badan Pengendalian Pertanahan Daerah (BPPD) yang mengurus pemberian izin, seperti izin pengeringan tanah. BPPD ini merupakan alat daerah.

Dalam situs Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, dijelaskan sejarah dan struktur pertanahan di DIY sejak sebelum 1918 sampai sekarang. Tanah-tanah di DIY yang tidak mempunyai bukti hak (negara atau swasta/pribadi)

¹⁵ 'Sleman Percontohan Pengendalian Pertanahan: di DIY Tidak Ada Tanah Nganggur', dalam www.dprd.go.id/, diakses 28 Mei 2011.

¹⁶ www.metrotvnews.com/.../tanah-keraton-dan-pakualaman-akan-memiliki-kejelasan, diakses 28 Mei 2011.

dikategorikan sebagai milik Sultan atau Pakualaman. Kutipan dari Badan Pertanahan Kota Yogyakarta sebagai berikut: ¹⁷

“A. Periode sebelum tahun 1918: Tanah sebagai domain raja, raja yang berhak sepenuhnya atas tanah. Rakyat mempunyai hak menggarap dengan dibebani menyerahkan hasil dari menggarap tanah sebesar 1/3.

B. Periode Tahun 1918-1954: Semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak eigendom oleh pihak lain adalah tanah domain Kraton Ngayogyakarta/Pakualaman. Kraton memberikan hak *anggaduh* (sewa, bagi hasil-pen.) kepada kelurahan. Kraton memberi hak *angango* (hak pakai) turun-temurun kepada rakyat yang nyata-nyata dipergunakan oleh rakyat. Mulai saat ini muncul buku administrasi tanah di tiap-tiap kalurahan.

C. Periode Tahun 1954-1984: Urusan agraria/pertanahan merupakan urusan rumah tangga DIY. DIY memberi hak milik turun-temurun atas sebidang tanah kepada WNI (hak milik). Kelurahan/desa diberi hak untuk mengurus dan mengatur administrasi pertanahan di kelurahan/desa. Tanda sah hak milik di Provinsi DIY di dalam Kota Praja adalah Petikan Soko Register bab wewenang Andarbe Bumi Ngiras Layang Ukuran.....

D. Periode Tahun 1984-sekarang: Sejak tanggal 1 April 1984 UUPA (UU Nomor 5 Tahun 1960) berlaku sepenuhnya di DIY berdasarkan Keppres Nomor 33 Tahun 1984, dan mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 24 September 1984 berdasarkan SK Mendagri Nomor 66 Tahun 1984. Dengan berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960, tanda hak bukti atas tanah di DIY sebelum tahun 1984 tetap diakui.”

Tanah-tanah yang tidak ada tanda bukti haknya adalah tanah *Sultan Ground/Pakualaman Ground*.¹⁸

Dalam realitanya saat ini, di DIY ada tanah-tanah yang diklaim pihak Kraton sebagai milik mereka, yaitu *sultan ground* dan *pakualaman ground*. Tanah-tanah ini sebagian “dipinjamkan” Kraton kepada warga masyarakat (khususnya abdi dalem) secara cuma-cuma dan turun-temurun (“tanah magersari”). Tanah-tanah bangsawan di Yogya sebagian besar disewakan atau untuk kepentingan bisnis (termasuk untuk perhotelan dan perkebunan). Sebagian lainnya dipinjamkan untuk kepentingan publik.¹⁹

Karena sifatnya hanya “pinjaman”, maka sewaktu-waktu pihak Kraton bila membutuhkan tanah tersebut akan dapat mencabut dari warga yang menempati sehingga rawan konflik. Tanah raja macam itu pernah

¹⁷ Portald daerah.bpn.go.id/.../Yogyakarta/.../Yogyakarta/.../Sejarah Pertanahan –di-DIY, diakses 28 Mei 2011.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Wawancara dengan salah satu abdi dalem kraton di Yogyakarta, April 2011.

menimbulkan sengketa dengan warga, misalnya, dalam kasus penambangan pasir besi di Kulon Progo belum lama ini. *Kompas* menulis:

“Pascapenolakan permohonan praperadilan aktivis Paguyuban Petani Lahan Pantai (PPLP) Kulon Progo, Tukijo, petani di pesisir Kulon Progo kukuh menolak rencana penambangan pasir besi. Alasannya, penambangan itu menggusur sumber penghidupan warga serta merusak lahan pasir yang menjadi pelindung pasang dan tsunami.

Menurut sekretaris PPLP, tidak semua lahan pesisir berstatus Pakualaman (PA Ground), tetapi ada yang dimiliki warga berdasarkan sertifikat tanah.

Lahan seluas 3.000 hektar itu meliputi 20 pedukuhan di Kecamatan Galur, Panjatan dan Wates. Karena itu, warga kawasan sempat meminta Gubernur DIY Sultan HB X dan pihak Puro Pakualaman untuk turun ke lapangan melihat lokasi dan menjelaskan kepada warga...”.²⁰

Sultanaat Ground dan *Pakulaman Ground* dalam draft RUU Keistimewaan Yogyakarta versi Depdagri diakui oleh Pemerintah Pusat sebagai milik kraton. Namun apakah sikap pemerintah tersebut tidak bertentangan dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan pasal 33 UUD 1945, perlu menjadi perhatian kita semua untuk ikut memikirkan jalan keluar terbaiknya.

Dalam kewenangan kepegawaian daerah, DIY sepertinya memiliki diskresi yang cukup besar sehingga cenderung menyimpang dari ketentuan Pemerintah Pusat yang menghendaki netralitas dan profesionalitas PNS. Gubernur DIY membiarkan pejabat bawahannya (Sekda) mengeluarkan surat keputusan yang menghimbau PNS untuk merangkap sebagai abdi dalem dengan alasan untuk melestarikan budaya daerah. Hal itu dinyatakan oleh salah satu sumber sebagai berikut:

“Munculnya Surat Edaran (SE) Sekda Provinsi DIY Tri Harjun Ismaji Nomor 800/3945 tertanggal 13 Nopember 2009 perihal arahan PNS DIY menjadi abdi dalem Keraton Yogyakarta terus menuai kontroversi. Sebelumnya, Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) DIY Sudibyo, mengatakan, sampai saat ini sudah ada sekitar 60 PNS yang mendaftar sebagai abdi dalem Keraton Yogyakarta. Ia menuturkan, surat Sekda itu bukan bersifat instruksi yang memaksa.

Dalam surat edaran itu dituliskan, Kepada Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta agar ikut melestarikan budaya Jawa dengan menjadi abdi dalem reh keprajan Keraton Kasultanan Yogyakarta.

²⁰ *Harian Kompas* 25 Mei 2011, “Warga Kulon Progo Kukuh Tolak Tambang”.

Dalam surat itu juga diterangkan agar semua pimpinan SKPD memberikan suri teladan menjadi abdi dalem Keraton Yogyakarta dan memberikan motivasi atau dorongan kepada PNS di lingkungan SKPD masing-masing untuk menjadi abdi dalem Keraton Yogyakarta.

Mengenai tata cara dan prosedur menjadi abdi dalem dapat ditanyakan ke Tepas Dwara Pura Keraton Kasultanan Yogyakarta dan Badan Kepegawaian Daerah DIY akan memfasilitasi bila banyak PNS yang berminat".²¹

Lebih lanjut, sumber tersebut menjelaskan:

Sebelumnya Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) DIY Sudibyo, mengatakan, sampai saat ini sudah ada sekitar 60 PNS yang mendaftar sebagai abdi dalem Keraton. Ia menuturkan, surat Sekda itu bukan bersifat instruksi yang memaksa.

Dalam surat edaran itu dituliskan, Kepada Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa agar ikut melestarikan budaya Jawa dengan menjadi abdi dalem reh keprajan Keraton Kasultanan. Dalam surat itu juga diterangkan agar semua pimpinan SKPD memberikan suri teladan menjadi abdi dalem Keraton dan memberikan motivasi atau dorongan kepada PNS di lingkungan SKPD masing-masing untuk menjadi abdi dalem Keraton.

Mengenai tata cara dan prosedur menjadi abdi dalem dapat ditanyakan ke Tepas Dwara Pura Keraton Kasultanan dan Badan Kepegawaian Daerah DIY akan memfasilitasi bila banyak PNS yang berminat.²²

Kebijakan mengabdikan PNS Pemerintah Provinsi DIY tersebut, menurut sumber yang sama, dikritik oleh salah satu pakar dari Fisipol Universitas Gadjah Mada. Sumber tersebut menulis:

"Pakar administrasi publik UGM Warsito Utomo menilai kebijakan tersebut sangat bernuansa politis sehubungan dengan berlarut-larutnya pengesahan RUU Keistimewaan (RUUK) DIY serta perpanjangan masa jabatan Gubernur DIY hingga 2016. "Itu nuansa politisnya kental sehubungan dengan berlarut-larutnya pengesahan RUUK DIY serta perpanjangan masa jabatan Gubernur hingga 2016. Dan itu tak rasional," kata Warsito, Selasa(5/1/2010).

Warsito menambahkan langkah ini justru akan menyebabkan seakan-akan Pemprov DIY membentuk pemerintahan sendiri dengan nuansa Kratonan meski tak secara langsung. Hal inilah nanti yang ditakutkan akan semakin menambah resistensi (penolakan) pemerintah pusat terhadap keistimewaan DIY terutama mengenai penetapan Gubernur/Wagub. "Di pusat yang berpikinya lebih rasional tentu akan semakin kuat dan keras penolakan soal penetapan kalau ini terus dipaksakan meski hanya imbauan sifatnya," jelasnya.

²¹<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xQvkQVAY9SwI:autos.okezone.com/read/2010/01/05/340/291097/340/search.html+abdi+dalem,+sultan,+daerah+istimewa+yogyakarta&cd=10&hl=id&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a&source=www.google.co.id>

²² *Ibid.*

Meski bertujuan baik untuk ikut melestarikan budaya daerah (Jawa) namun Warsito menilai akan sulit untuk bisa mencampuradukan antara birokrasi dengan budaya. Sehingga nantinya akan sulit bagi para PNS tersebut untuk membedakan posisi Sultan sebagai seorang Gubernur ataukah Raja. "Birokrat jadi punggawa keraton ya sulit membedakan nanti antara Sultan sebagai Gubernur dan Raja. Justru bisa jadi bumerang," kata Warsito".²³

Sultan sebagai gubernur DIY di era Reformasi tampaknya memiliki otonomi politik yang cukup besar. Ia adalah pendukung setia Golkar, berbeda dengan SBY yang adalah tokoh Partai Demokrat.

Beberapa waktu lalu Sultan juga sering meninggalkan tugas-tugas pokoknya di daerah dan mempercayakan pekerjaan kepada pejabat-pejabat bawahannya. Sultan kala itu banyak melakukan tur-tur, kunjungan-kunjungan, ke sejumlah daerah di Indonesia dalam rangka aktivitas pribadinya di ormas Nasional Demokrat (Nasdem). Tapi akhirnya dia keluar setelah ormas tersebut berubah menjadi Partai Nasdem.

Apakah tingkah laku politik Sultan yang cukup "bebas" itu adalah karena kemarahannya dengan Pemerintah Pusat yang "menzaliminya", atau untuk "bertarung" dengan Presiden SBY/Partai Demokrat, hal itu menjadi pertanyaan publik karena adanya "matahari kembar" tersebut.²⁴

Semula, Sultan HB X sebagai gubernur dalam posisi sebagai alat Pusat cukup loyal pada Pemerintah Pusat. Ia relatif tidak pernah berkonflik secara terbuka dengan Pusat, kecuali sejak 26 November 2011 ketika Presiden SBY mempersoalkan monarki versus demokrasi dan terkait dengan kontroversi RUUK DIY. Sultan saat itu terlihat marah/tersinggung dan membantah secara terbuka terhadap pendapat SBY. Kasus ini merupakan hal yang sangat langka dilakukan oleh gubernur terhadap presiden.

Gaya "melawan ala Jawa" Sultan terhadap Presiden SBY kala itu masih tergolong cukup halus menurut saya. Hal ini agak berbeda dengan sikap "melawan" yang lebih keras dari salah satu adik Sultan, yaitu GBPH. Prabukusumo. Prabukusumo mengundurkan diri sebagai ketua DPD Partai Demokrat DIY sebagai bentuk protesnya terhadap DPP Partai Demokrat yang pro-pemilihan gubernur DIY. Bahkan, ia pernah mengeluarkan statemen ancaman DIY untuk keluar dari NKRI.

²³ *Ibid.*

²⁴ Wawancara mendalam dengan salah satu mahasiswi/aktivis LSM di Yogyakarta, April 2011.

Hamengku Buwono X sebagai raja merupakan figur yang sangat dihormati dan dipatuhi serta dicintai banyak warga DIY, mungkin termasuk dihormati oleh kelompok kritis di DIY. Oleh karena itu tidak mengherankan bila pembelaan warga DIY terhadap Sultan HB X yang "dizalimi" Pusat, sangatlah besar. Hasilnya, usulan tentang "gubernur utama" ditolak oleh Komisi II DPR-RI.

Provinsi Yogyakarta yang berstatus sebagai daerah istimewa telah membuka peluang otonomi atau kemandirian yang cukup bagi Sri Sultan Hamengku Buwono X. Kepatuhan dari warga DIY dan para kepala desa hingga bupati/walikota se-Provinsi DIY kepada gubernur DIY lebih disebabkan oleh figur Sultan sebagai raja katimbang Sultan sebagai birokrat/gubernur.

Artinya, merujuk pada konsep Weberian, sumber kekuasaan tradisional Sultan cenderung lebih berperan dibanding sumber kekuasaan formal (kekuasaan dari Pemerintah Pusat). Sebagai raja, Sultan mengontrol sebagian besar tanah-tanah di DIY dan kemungkinan menguasai/menghegemoni sebagian besar kehidupan rakyatnya, termasuk melalui simbol-simbol dan upacara-upacara. Dalam kasus ini, tampaknya pengaruh negara terhadap rakyat di DIY cukup lemah versus pengaruh Sultan.

Analisis

Berdasarkan uraian di muka nampak bahwa Sultan cenderung lebih menonjol kekuasaan dan posisinya sebagai alat daerah katimbang sebagai alat Pemerintah Pusat. Posisi Sultan sebagai penguasa tradisional (raja), sangat mendukung kekuasaannya sebagai birokrat (gubernur), di tengah-tengah masyarakat Yogya yang sebagian masih paternalistik (terutama yang tinggal di perdesaan).

Sehubungan dengan itu, "prestasi" utama HB X adalah mampu menciptakan stabilitas politik DIY dengan kepemimpinan Jawa yang "merakyat" (*manunggaling kawulo-gusti*) dan *patron-client*. Dia juga mampu menjaga DIY sebagai Kota Wisata Budaya dan Kota Pelajar. Dalam hal ini terjadi "sinkretisme" atau "perkawinan" antara kekuasaan tradisional dan modern. Model birokrasi modern Weberian yang rasional dan bersumber pada otoritas negara, berhadapan-hadapan dengan sisa-sisa birokrasi

kekuasaan tradisional-patrimonial kerajaan Mataram di masa lalu.²⁵ Juga telah terjadi kerancuan dan ketumpangtindihan peran antara Sultan sebagai raja dan sebagai gubernur kepala daerah.

Di era reformasi, sebelum terjadinya konflik antara Sultan HB X dengan Presiden SBY menyangkut "monarki versus demokrasi" pada November 2010 dan menyangkut RUUK DIY yang kontroversial, DIY di bawah pimpinan HB X "tenang-tenang" saja, stabil. Kala itu, Sultan pernah beberapa kali menyatakan keberatannya untuk menjadi gubernur seumur hidup. Heru Wahyukismoyo mencatat:²⁶

"Bila dihitung, pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X untuk tidak mau lagi "dicalonkan" menjadi gubernur, sudah diucapkan empat hingga lima kali. Pertama, pada tanggal 7 April 2007, saat acara ulang tahun Beliau ke-61 di Pagelaran Keraton Yogyakarta. Pernyataan kedua adalah pada saat pelantikan pejabat eselon II di Kepatihan. Saat itu, penuh dengan *self-confidence*, Beliau mengatakan bahwa pada acara tersebut, Beliau melantik untuk yang terakhir kalinya dan suatu saat nanti yang berhak melantik adalah gubernur DIY baru, yang akan menggantikannya. Pernyataan tersebut di atas kemudian diulang secara tegas di hadapan para wartawan.

Pernyataan yang ketiga Beliau tegaskan kembali di hadapan para warga ketika melakukan rekayasa pesowanan agung di Pagelaran. Yang keempat adalah pada saat dirayu ketua DPD Partai Golkar DIY di Gedung Mandala Wana Bhakti Wanitatama, dan untuk yang kali kelima Beliau mengatakan hal yang sama pada saat menanggapi pernyataan warga masyarakat Yogyakarta yang tetap menginginkan Sri Sultan HB X sebagai gubernur. Beliau menanggapinya melalui media massa, bahwa "Sultan HB X tidak ingin jadi gubernur seumur hidup".²⁷

Akan tetapi, bukti saat ini menunjukkan bahwa Sultan HB X terus berkuasa sebagai gubernur DIY setelah diperpanjang masa jabatannya oleh Presiden SBY. Hal ini menunjukkan bahwa Sultan memang berambisi dan menikmati jabatannya sebagai Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta. Padahal, adik-adik kandung dan adik-adik tiri Sultan kemungkinan juga berkeinginan menjadi Gubernur DIY. HB IX mempunyai 23 putra-putri dari kelima istrinya. Warga DIY dari kalangan rakyat biasa kemungkinan juga ada yang berminat mencalonkan diri sebagai gubernur DIY bila sistem telah memungkinkan. Oleh karena itu, demokratisasi jabatan

²⁵ H. BRM. Sulaksono, *Pengaruh Sistem Penggajian Terhadap Produktivitas Kerja (Suatu Penelitian di Kalangan Pegawai Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat)*. Skripsi. FISIP Universitas Widy Mataram, Yogyakarta, 1992.

²⁶ Heru Wahyukismoyo, *op.cit.*, hal. 30.

²⁷ Heru Wahyukismoyo, *loc.cit.*

gubernur DIY memang diperlukan. Lain halnya dengan jabatan sultan/raja yang sifatnya turun-temurun dan bisa saja dipegang oleh satu orang seumur hidupnya.

Sebagai gubernur (wakil Pemerintah Pusat di daerah), sejak pengangkatannya yang pertama pada tahun 1998, Sultan HB X cenderung "patuh" pada Pusat. Relatif tidak ada gesekan-gesekan keras antara DIY dengan Pusat. Namun, ketika keistimewaan DIY (rangkap jabatan sultan dengan gubernur) "diusik" oleh Pusat melalui polemik SBY dengan Sultan mengenai monarki versus demokrasi, dan melalui draft RUUK DIY versi Kemendagri yang kontroversial, maka Sultan melakukan "perlawanan" terhadap Presiden SBY. Perlu diingatkan, pada 26 November 2011, Presiden SBY melontarkan isu monarki versus demokrasi di DIY.

Merespon "tuduhan" SBY itu, Sultan membiarkan terjadinya reli-reli, demonstrasi-demonstrasi terhadap Pemerintah Pusat oleh warganya dan aparatnya (khususnya para kepala desa bupati/walikota dan kawula perdesaan), untuk mendukung penetapan dia sebagai gubernur kembali. Selain itu, ada dugaan bahwa Sultan dan kerabatnya membiarkan terjadinya intimidasi terhadap orang-orang atau kelompok-kelompok yang anti feodalisme dan mendukung pemilihan gubernur DIY, termasuk intimidasi terhadap salah satu Guru Besar UGM.

Keistimewaan DIY ada di tingkat Provinsi. Artinya, kedudukan dan kekuasaan Sultan sebagai gubernur, cukup kuat versus bupati/walikota. Dengan adanya polemik RUUK DIY, Sultan sekarang ini mendapat dukungan riil dan luas dari para bupati/walikota, para kepala desa, dan sebagian besar warga DIY dalam menghadapi Pemerintah Pusat.

Padahal, ketika UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kekuasaan cukup besar kepada bupati/walikota, Sultan pernah merasa ditantang dan berkeluh kesah mengenai bupati/walikota yang menurutnya cenderung sulit diatur. "Dia (Sultan) merasa prihatin karena bupati-bupati di daerah pemerintahan mereka telah merasa dirinya semakin penting dan susah diatur", tulis Sailal Arimi.²⁸

"Gaya" resistensi Sultan relatif "alus" terhadap Pusat. Gaya ini agak berbeda dengan sikap "melawan" yang lebih terbuka dari salah satu adik

²⁸ Sailal Arimi, "Pergeseran Kekuasaan Bangsawan Jawa Indonesia: Sebuah Analisis Wacana Kritis", dalam Jurnal "*Masyarakat Indonesia*" Vol. 10 Nomor 2 Tahun 2008, hal. 14.

Sultan, yaitu Prabukusumo. Prabukusumo mengundurkan diri sebagai Ketua DPD Partai Demokrat DIY sebagai bentuk protesnya terhadap DPP Partai Demokrat yang pro-pemilihan gubernur DIY. Bahkan, dia sempat mengeluarkan statemen ancaman DIY keluar dari NKRI. Sultan membiarkan adiknya berbuat demikian. Berarti, secara diam-diam atau terang-terangan, Sultan menyetujui sikap/tindakan adiknya itu. Oleh sebab itu, Sultan dalam hal ini menunjukkan sikapnya yang "mbalelo" dan kurang merepresentasikan diri sebagai alat Pusat.

Walaupun sebelumnya berkonflik dengan SBY, "uniknya", tidak lama kemudian, Sultan "rukun" kembali dengan SBY. Sultan menghadiri pertemuan gubernur se-Indonesia dengan Presiden RI di Bogor. Terlebih dari itu, Sultan juga sejalan dengan keinginan Pusat mendukung keinginan salah satu investor besar untuk melakukan penambangan pasir besi di Kulon Progo yang diduga akan menguntungkan bisnis kerabat kraton. Padahal, rencana penambangan tersebut banyak ditentang warga setempat karena merusak lingkungan hidup. Tampaknya, kepentingan ekonomi Sultan dan kerabatnya cukup mengemuka di sini sehingga "melupakan" konfliknya dengan SBY.

Meskipun Kota Yogyakarta beberapa tahun terakhir ini dikenal sebagai satu kota terendah tingkat korupsinya di Indonesia, namun prestasi tersebut belum diikuti oleh Kabupaten Bantul, Kulon Progo, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Gunung Kidul. Oleh karena itu, Gubernur/Sultan perlu melakukan upaya-upaya pencegahan korupsi di seluruh DIY dan harus dimulai dari diri Sultan dan keluarganya.

Dugaan/isu tentang keterlibatan Sultan dalam kasus korupsi salah satu proyek besar di Yogya beberapa tahun lalu, dan masalah pertanggungjawaban dan pengawasan dia dalam mencegah "kebocoran" dana-dana bencana alam dan dana bantuan operasional sekolah oleh oknum-oknum pejabat/aparat bawahan, perlu ia klarifikasi untuk menjaga wibawa Sultan. Di samping itu, masalah "pergaulan bebas" dan "kenakalan remaja" di kalangan generasi muda di DIY, juga perlu mendapat perhatian Sultan untuk mengatasinya.

Capaian Gubernur DIY di bidang pembangunan ekonomi dan pendidikan di daerahnya agak mengecewakan. Menurut Kepala Bappenas yang dikutip *Kompas* tahun 2010, DIY mempunyai pertumbuhan ekonomi terendah dan produktivitas terendah se-Jawa Bali. Di samping itu, angka

melek huruf DIY berada di bawah rata-rata nasional sebagaimana nampak dalam kutipan berikut ini:

“Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dalam paparan tertulis tentang rencana kerja pemerintah tahun 2011 membeberkan fakta mengejutkan tentang DIY. Rata-rata laju pertumbuhan ekonomi DIY selama 2004-2008 hanya 4,5 persen atau terendah se-wilayah Jawa Bali. Secara nasional, DIY hanya berkontribusi 0,9 persen. Laju pertumbuhan PDRB per kapita selama 2004-2008 menduduki posisi terendah kedua se-wilayah Jawa Bali. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) DIY ada pada angka 74,9 atau menduduki peringkat keempat nasional dengan indikator angka melek huruf yang lebih kecil dari rata-rata nasional. Persentase penduduk miskin adalah 17,2 persen, artinya masih lebih tinggi dari angka nasional (14,1%), sedangkan angka pengangguran 6 persen atau lebih rendah dari angka nasional. Kemiskinan relatif tinggi, PDRB/per kapita rendah, tapi pengangguran rendah. Ini indikasi rendahnya produktivitas dan nilai tambah ...”²⁹

Dibandingkan pada periode sebelumnya, pada tahun 2008, misalnya, Kabupaten Gunung Kidul merupakan wilayah kabupaten yang memiliki tingkat buta aksara tertinggi di DIY (3,324%), disusul Kulon Progo (2,59%), dan Sleman (1%). Kota Yogyakarta memiliki tingkat buta aksara terendah (0,16%) dan Bantul (0,55%). Beberapa faktor penyebab buta aksara tersebut antara lain adalah: 1) tidak mengenal bangku sekolah karena faktor ekonomi; 2) kondisi geografis yang sulit; 3) masih tingginya angka putus sekolah; 4) peserta pemberantasan buta huruf tidak dipelihara secara baik sehingga kemampuannya merosot atau bahkan lenyap.³⁰

Beberapa penyebab kemiskinan di DIY antara lain adalah minimnya sumber daya alam, maraknya pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi lahan untuk kepentingan non-pertanian (mall, supemarket, hotel, dll.), dan terbatasnya lapangan kerja.³¹

Selama melakukan penelitian lapangan di DIY pada awal April 2011, diketahui bahwa 20 dari 25 narasumber yang saya wawancarai (mahasiswa/i, dosen, anggota DPRD, aktivis LSM, kerabat kraton, pengurus ormas, pejabat daerah, pedagang, petani, dan warga masyarakat lainnya)

²⁹ YIPD (Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah) 21 April 2010, “Pertumbuhan Ekonomi DIY Terendah. Otonomi Telah Memunculkan Ego Kedaerahan dan Eko Sektoral”. Sumber: <http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/04/20/1307070/pertumbuhan.ekonomi.diy.terendah>.

³⁰ “Kondisi dan Perkembangan Buta Aksara di DIY”, dalam www.bpkdiy.com/id/uplo_ad/download_art.php, diakses 28 Mei 2011.

³¹ “Angka Kemiskinan di DIY Masih Tinggi”, dalam jogjainfo.net/angka-kemiskinan-diy-masih-tinggi krjogja.com, diakses 28 Mei 2011.

menyatakan mendukung penetapan Sultan sebagai Gubernur. Namun, dukungan mereka itu sebagian besar bersyarat, antara lain yaitu:

1. Mendukung Sultan asalkan tanah-tanah yang mereka tempati selama ini (tanah "pinjaman" kraton atau disebut "tanah magersari") tidak ditarik oleh Sultan.
2. Mendukung Sultan asal Sultan lebih religius sebagai muslim sesuai dengan gelarnya sebagai "Kalifatullah Panatagama". Sultan perlu menghapus ritual-ritual sinkretismenya (seperti dalam sekaten, grebegan, syawalan, dan kepercayaan Sultan kepada Nyai Roro Kidul).
3. Mendukung Sultan asal Sultan tetap perduli dengan "wong cilik" dan ekonomi kerakyatan. Sultan dan keluarganya tidak boleh bergaya hidup mewah.
4. Mendukung Sultan asal Sultan dan keluarganya tidak KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) dan tidak berbisnis.
5. Mendukung Sultan asal Sultan tidak masuk parpol.
6. Mendukung Sultan asal Sultan menjaga pluralisme dan melindungi kelompok-kelompok minoritas.³²

Sedangkan narasumber yang menghendaki pilkada, jumlahnya lebih sedikit. Mereka rata-rata berlatar belakang akademisi dan aktivis LSM.³³ Mengenai seberapa jumlah perkiraan kelompok-kelompok yang *silent* ("diam") atau yang belum menentukan pilihan (*swing voters*), belum didapatkan gambaran yang begitu jelas.

Sultan sebagai "pengayom adat" dapat melakukan pembaharuan budaya/adat kraton. Tradisi "*laku ndhodhok*" (menyembah sultan dengan jongkok), misalnya, dan gaji/honor 'abdi dalem' rendahan yang menghambakan dirinya kepada sultan dengan imbalan rupiah yang sangat minim, perlu ditinjau ulang oleh Sultan dan Kraton. Tradisi ini tidak mencerminkan budaya tinggi (adiluhung) yang menghargai manusia dan prinsip-prinsip egalitarianisme.

³²Ringkasan hasil wawancara di DIY, April 2011.

³³ Heru Nugroho, Ph.D (Editor), *Interpretasi Kritis Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: Center for Critical Studies, kerjasama dengan Forum Bulaksumur School of Thought, 2002. Abdur Rozaki dan Titok Hariyanto (Editor), *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: IRE, 2003.

Pemerintah Pusat perlu memberikan kompensasi atau ganti rugi kepada pihak Kraton atas penggunaan tanah kesultanan untuk kampus UGM. Dengan cara ini maka sedikit banyak akan dapat mengurangi perasaan 'berhutang budi' kepada Sultan/Kraton yang mungkin melekat pada sebagian dosen, mahasiswa, dan pegawai-pegawai UGM. Dengan cara itu diharapkan mereka dapat bekerja lebih obyektif rasional dan independen.

Keistimewaan DIY menurut saya perlu direorientasi sesuai dengan perkembangan zaman yang semakin demokratis dan yang semakin menghormati hak-hak politik individu untuk memilih dan dipilih. Jabatan sebagai sultan atau raja bisa saja seumur hidup atau berdasarkan keturunan. Akan tetapi, gubernur adalah jabatan publik yang memerlukan persyaratan dan kompetensi tertentu dan terbatas masa berkuasanya.

Saya berpendapat, sebaiknya Sultan membuat "sejarah baru" atau "keistimewaan baru" dengan mendukung pemisahan kedua jabatan tersebut (sultan dan gubernur). Hal itu penting untuk menghindari sentralisasi kekuasaan dan penyalahgunaan kekuasaan di tangan satu orang, sekaligus untuk menghormati Indonesia yang ber-"daulat rakyat", bukan "daulat raja".³⁴

Saya berpendapat, "monarki konstitusional" DIY menghendaki pemisahan kekuasaan antara jabatan raja dengan jabatan Gubernur DIY. Namun, perubahan di DIY ini perlu secara bertahap dan menghormati budaya setempat, di samping memberikan waktu transisi buat Sultan dan

³⁴ Sumber: *Karya Lengkap Bung Hatta Buku 2 Kemerdekaan dan Demokrasi*. Jakarta: LP3ES, 2000, hal. 94, 107. Mengenai kedaulatan rakyat, salah satu referensi penting yang perlu dibaca adalah pidato Bung Hatta berjudul "Kedaulatan Rakyat" yang disampaikan pada Permusyawaratan Pamong Praja RI di Solo 7 Februari 1946. Salah satu petikan pidato Beliau menyatakan pentingnya pemerintah/penyelenggara negara mendidik rakyat mengenai kedaulatan rakyat. Hatta mengatakan: "Kita jangan lupa, bahwa rakyat kita sebagian besar masih tetap hidup dalam perikatan desanya dan ... soal kepentingan hidup bersamanya di dalam desanya. Perhubungan dengan pemerintah atas pada masa lampau hanya berdasar pada perintah saja. Oleh sebab itu, ia belum dapat jalan yang tepat untuk mengembangkan *perasaan* kedaulatan rakyat ... Maka itu adalah kewajiban yang istimewa bagi kita mendidik rakyat dan *juga kita sendiri*, untuk memahami kedaulatan rakyat dalam arti dan maksud yang sebenarnya (*ibid*, hal.92).

Selanjutnya Bung Hatta berkata, "Memang, juga rakyat di daerah mempunyai kedaulatan, artinya berhak untuk untuk memutuskan tentang segala hal yang mengenai lingkungan daerahnya sendiri, berhak mengatur rumah tangganya menurut putusan mufakat mereka sendiri. Tetapi, kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat daerah bukanlah kedaulatan yang keluar dari pokoknya sendiri, melainkan kedaulatan yang datang dari kedaulatan rakyat yang lebih atas. Oleh karena itu, cara melakukan kedaulatan rakyat di daerah tidak boleh bertentangan dengan dasar-dasar yang telah ditetapkan oleh secara garis-garis besar daripada haluan negara. Pada *dasarnya*, kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat daerah tunduk pada kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat seluruhnya. Sumber: *Ibid*. hal. 98-99.

kerabatnya. Di samping itu, Pemerintah Pusat sendiri dituntut untuk tegas, berwibawa, kompeten dan bersih, agar dihormati Yogyakarta.

Dengan meneladani prestasi-prestasi Sultan HB IX di masa lalu, sebaiknya Sultan HB X membuat prestasi-prestasi baru, meningkatkan kompetensinya sebagai gubernur untuk mengatasi masalah-masalah kesejahteraan ekonomi, kesehatan, dan pendidikan rakyat, khususnya yang tinggal di pelosok-pelosok desa.

Budaya egalitarianisme juga perlu dimasyarakatkan untuk mengganti hubungan-hubungan feodal antara raja dengan rakyat. Redistribusi tanah-tanah kraton dengan menghibahkannya secara cuma-cuma untuk kepentingan publik, juga perlu Sultan lakukan sesuai dengan kewajiban bangsawan kepada rakyatnya (*nobles oblige*).

Perlu dicatat, pada masa pemerintahan HB IX, terjadi demokratisasi dan perubahan sosial cukup besar di Yogyakarta. Lahirnya UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, merupakan salah satu faktor pendorong demokratisasi di daerah ini. Beberapa perubahan penting yang dilakukan oleh Sri Sultan HB IX terhadap DIY antara lain adalah:

1. Dihapuskannya jabatan Patih sepeninggal Patih Danureja. Dahulu patih menjadi jembatan antara raja dan rakyat. Semua urusan rakyat baru sampai ke hadapan raja lewat patih. Dengan dihapuskannya jabatan patih, semua urusan rakyat ditangani langsung oleh Sri Sultan sehingga ia menjadi dekat dengan rakyat.
2. Berbagai upacara rumit dan makan biaya besar disederhanakan, sekedar masih memenuhi tradisi, tanpa mengurangi makna kultural, keagamaan dan magisnya. Penyederhanaan ini lebih mendekatkan Sri Sultan dengan rakyatnya.
3. Sejak 1943 semua jabatan pamong praja di Yogya dibuka untuk semua pelamar dari seluruh lapisan masyarakat lewat ujian saringan; jadi bukan berdasar keturunan lagi.
4. Sesudah kebijaksanaan di atas, langkah berikutnya ialah menghapuskan jabatan wedana, jabatan yang menjadi penghubung antara bupati dan *panewu* (camat). Dengan demikian diharapkan roda pemerintahan berputar lebih lancar.

5. Pada tahun 1944 dibentuk Panitia Pembantu Pamong Praja, yaitu semacam badan pertimbangan tingkat *kepanewonan*, yang anggotanya diambil dari tokoh-tokoh masyarakat.
6. Pada awal revolusi, menyesuaikan diri dengan keadaan di Pusat, di Yogya dibentuk Komite Nasional Indonesia Daerah (KNI-D). Sri Sultan, Sri Paku Alam, dan Ketua KNI-D pada tanggal 29 Oktober 1945 mengeluarkan pernyataan bahwa Badan Pekerja KNI-D berkedudukan sebagai badan legislatif daerah yang mewakili rakyat Yogya.
7. Inisiatif dari bawah diberi kesempatan, didorong, sehingga prinsip "*nderek ngarsa dalem*" (ikut keinginan raja-pen.) pada hakikatnya telah ditinggalkan.³⁵

Menurut Arnold C. Brackman, Sultan HB IX adalah raja yang berpendidikan modern dan tidak bersikap mental feodal. Brackman menulis:

Sultan HB IX merupakan "jembatan simbolis antara feodalisme dari masa lampau dan semangat sama-rata-sama-rasa dari Revolusi Republik Indonesia ... Ia sudah menundukkan latar belakang feodalnya dan menyesuaikannya untuk memenuhi kondisi jaman sekarang ini. Orang-orang Indonesia dewasa ini yang menjadi semakin feodal dalam tingkah laku dan cara berpikir hendaknya menanyakan kepadanya diri sendiri pertanyaan ini: Bagaimana mungkin raja yang paling feodal di negeri ini, Sri Sultan, begitu bersifat tidak feodal dalam tingkah laku dan cara berpikirnya?"³⁶

Apabila mentalitas feodal tidak melekat pada diri Sultan HB X, dan ia memang seorang demokrat sejati (bukan hanya sebagai pendukung pluralisme/kemajemukan saja), tentunya ia juga akan proaktif mendukung pemilihan gubernur DIY yang calon-calonnya terbuka untuk publik. Di samping itu, apabila ia seorang demokrat sejati, tentunya ia juga tidak akan membiarkan apabila ada oknum-oknum pendukungnya yang melakukan intimidasi terhadap pihak-pihak yang kurang menyukai penetapan kembali Sultan sebagai gubernur.

Simpulan dan Rekomendasi

Demokratisasi internal pemerintahan DIY dan kraton perlu terus dilakukan agar eksistensi DIY sesuai dengan dinamika zaman. Sentralisasi

³⁵ G. Moedjanto, *op.cit.*, hal. 126.

³⁶ Arnold C. Brackman, "Seorang Jawa yang Besar, Seorang Manusia Indonesia yang Besar, Manusia Berjiwa Besar", dalam *Atmakusumah (penyunting)*, *op.cit.*, hal. 238.

kekuasaan di tangan seorang sultan harus dihindari dengan cara memberdayakan *checks and balances* yang efektif dalam pemerintahan DIY antara sultan/gubernur dengan DPRD. Hubungan-hubungan yang lebih egaliter dan lugas antara Sultan dengan DPRD dan dengan rakyat, memerlukan pengikisan budaya hirarkis dan *ewuh-pekewuh* yang seringkali justru kontra-produktif.

Adapun rekomendasi kebijakan adalah:

1. Sultan perlu meningkatkan kapabilitasnya sebagai Gubernur DIY. Tingkat pendidikan dan tingkat kesejahteraan warga DIY, khususnya yang di pelosok perdesaan, perlu dinaikkan. Koordinasi dengan, dan pengawasan Gubernur DIY terhadap, bupati/walikota, perlu ditingkatkan. DPRD perlu diberdayakan agar dapat menjadi penyeimbang dan pengawas kekuasaan Gubernur DIY.
2. Tugas/kewajiban dan hak-hak Sultan selaku Gubernur DIY (alat Pusat) perlu dirinci dalam RUUK DIY. Hal ini akan mempermudah Pusat melakukan evaluasi terhadap kinerja Gubernur DIY.
3. Birokrasi Pemerintah DIY perlu terus dibenahi dengan mengedepankan profesionalitas dan netralitas. "Abdi dalem-isasi birokrasi pemda" hanya akan mengembalikan birokrasi DIY kembali kepada karakteristik birokrasi Mataram kuno yang patrimonial mengabdikan kepada raja, bukan kepada publik.
4. Keistimewaan DIY secara bertahap perlu didemokratisasi. Namun, mengingat adanya tradisi bahwa raja diganti hanya bila ia mangkat atau mengundurkan diri, maka perubahan-perubahan besar dalam keistimewaan DIY perlu memperhatikan budaya setempat dan "harga diri" para pemimpin daerah untuk meminimalkan resistensi.
5. Dalam masalah pertanahan di DIY, Pemerintah Pusat perlu meninjau kembali regulasi-regulasi dan praktik-praktik di DIY supaya lebih sesuai dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan pasal 33 UUD 1945 ayat (3).
6. Tanah-tanah milik kraton yang selama ini dipakai untuk kampus UGM, perlu diganti untung oleh Pemerintah dan dikuasai oleh negara. Hal itu mengingat pentingnya UGM sebagai universitas negeri (milik nasional).

Daftar Bacaan

- Anonim (Bappeda DIY?) Januari 2011. *Rakyat Jogja Menjawab Isu Seputar Keistimewaan DIY*.
- Arimi, Sailal, "Pergeseran Kekuasaan Bangsawan Jawa Indonesia: Sebuah Analisis Wacana Kritis", dalam *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 10 Nomor 2 Tahun 2008, hal. 14.
- Atmakusumah (Editor). *Tahta Untuk Rakyat*. Jakarta: PT. Gramedia, 1982
- BPS DIY. *DIY Dalam Angka Tahun 2010*.
- BPS DIY. *DIY Dalam Angka Tahun 2005*.
- G. Moedjanto. *Konsep Kekuasaan Jawa, Penerapannya oleh Raja-Raja Mataram*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1987.
- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid I, II, III. Jakarta: PT. Gunung Agung, 1967, 1968.
- H. BRM. Sulaksmo. *Pengaruh Sistem Penggajian Terhadap Produktivitas Kerja (Suatu Penelitian di Kalangan Pegawai Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat)*. Skripsi. FISIP Universitas Widya Mataram, Yogyakarta, 1992.
- Hatta, Mohammad. *Karya Lengkap Bung Hatta Buku 2 Kemerdekaan dan Demokrasi*. Jakarta: LP3ES, 2000.
- Jaweng, Robert Endi (Editor). *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya*. Jakarta: ILD-TIFA, 2004.
- Kahin, Audrey R. Kahin. *Pergolakan Daerah Pada Awal Kemerdekaan*. Jakarta: Penerbit Grafiti, 1989.
- Kahin, George Mc.Turnan. (terjemahan), *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*. Diterbitkan atas kerjasama Penerbit Universitas Sebelas Maret dengan Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 1995.
- Kuntowijoyo. *Raja, Priyayi dan Kawula: Surakarta 1900-1915*. Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2004.
- Larson, George D. (terjemahan oleh A.B. Lopian), *Masa Menjelang Revolusi, Kraton dan Kehidupan Politik di Surakarta 1912-1942*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990.

- Mulder, Niels. *Individual and Society in Java A Cultural Analysis*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.
- Mulyana, Slamet. *Kesadaran Nasional dari Kolonialisme sampai Kemerdekaan*. Buku jilid I. Yogyakarta: LKIS, 2008.
- Nugroho, Heru (Editor). *Interpretasi Kritis Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: Center for Critical Studies, kerjasama dengan Forum Bulaksumur School of Thought, 2002.
- Nurhasim, Moch. dkk. *Konflik Aceh, Analisis Atas Sebab-Sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*. Jakarta: LIPI, 2003.
- Nusa Bhakti, Ikrar, "Kesengsem Kepada Sultan", dalam Aloysius Soni BL de Rosari (editor). *Monarki Yogya Inkonstitusional?* Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2011.
- Pemprov DIY. 2009. *Lima Tahun Melangkah 2009-2013 Rencana Pembangunan Jangka Menengah DIY*.
- Pour, Julius. *Doorstood Naar Djokja, Pertikaian Pemimpin Sipil-Militer*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009.
- Rozaki, Abdur dan Titok Hariyanto (editor), *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: IRE, 2003.
- Sekretariat Negara RI. 1992. *Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI*.
- Soemardjan, Selo. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Terjemahan oleh H. J. Koesoemanto dan Mochtar Pabottingi. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990.
- Universitas Gadjah Mada. *Monograph on Politics and Government* Vol. 2 Nomor 1, 2008,
- Wahyukismoyo, Heru. *Demokratisasi dan Keistimewaan, Proses Perubahan Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta*. Thesis. Yogyakarta: UGM, 2003.
- Wahyukismoyo, Heru. *Merajut Kembali Pemikiran Sultan Hamengkubuwono IX*. Yogyakarta: Dharmakaryadhika Publisher, 2008.
- Wignosubroto, Soetandyo, dkk. *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: ILD-TIFA, 2005.