



# **Interpretasi Kritis Keistimewaan Yogyakarta**

**Akhmad Rifa'i  
Angger Jati Wijaya  
Arie Sujito  
Emha Ainun Nadjib  
Heru Nugroho  
Jawahir Thontowi  
John Bernando Seran  
Lambang Trijono**

**M. Supraja  
Martinus Ujianto  
Nanang Pamuji M.  
Nasrullah  
Rendra Widyatama  
San Afri Awang  
Slamet Sutrisno  
Wariyatun  
Yaury GP Tetanel**

**Editor: Heru Nugroho**





# **Interpretasi Kritis Keistimewaan Yogyakarta**

Akhmad Rifa'i  
Angger Jati Wijaya  
Arie Sujito  
Emha Ainun Nadjib  
Heru Nugroho  
Jawahir Thontowi  
John Bernando Seran  
Lambang Trijono

M. Supraja  
Martinus Ujianto  
Nanang Pamuji M.  
Nasrullah  
Rendra Widyatama  
San Afri Awang  
Slamet Sutrisno  
Wariyatun  
Yaury GP Tetanel

**Editor: Heru Nugroho**



Diterbitkan oleh *Center for Critical Social Studies*  
dalam kerja sama dengan  
*Forum Bulaksumur School of Thought*

# Interpretasi Kritis Keistimewaan Yogyakarta

Akhmad Rifa'i  
Angger Jati Wijaya  
Arie Sujito  
Emha Ainun Nadjib  
Heru Nugroho  
Jawahir Thontowi  
John Bernando Seran  
Lambang Trijono  
M. Supraja  
Martinus Ujianto  
Nanang Pamuji M.  
Nasrullah  
Rendra Widyatama  
San Afri Awang  
Slamet Sutrisno  
Wariyatun  
Yaury GP Tetanel

Editor  
HERU NUGROHO



Diterbitkan oleh Center for Critical Social Studies  
dalam kerja sama dengan  
Forum Bulaksumur *School of Thought*

## **Interpretasi Kritis Keistimewaan Yogyakarta**

© 2002 Center for Critical Social Studies

*Center for Critical Social Studies (CCSS)* adalah sebuah lembaga kajian yang mempromosikan keadilan sosial, kemajemukan, demokrasi, penghormatan terhadap lokalitas dan pengembangan ilmu-ilmu sosial kritis. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan meliputi penelitian, pendidikan, dan publikasi. Lembaga ini bersifat terbuka, bersedia bekerja sama dengan siapa pun, non-partisan, menjunjung objektivitas dan dikelola dengan prinsip administrasi profesional.

E-mail: [ccss-yogya@eudoramail.com](mailto:ccss-yogya@eudoramail.com)

Cetakan ke-1

Tahun 2002

Diterbitkan dalam kerja sama dengan  
Forum Bulaksumur *School of Thought*

**ISBN 979-21-0686-3**

**Hak cipta dilindungi undang-undang**

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apa pun, termasuk fotokopi, tanpa izin tertulis dari Center for Critical Social Studies

Dicetak oleh Percetakan Kanisius, Yogyakarta

## Kata Pengantar

Buku ini merupakan kumpulan tulisan dari para peminat masalah sosial-politik yang peduli terhadap demokratisasi yang sedang berlangsung di aras lokal, yaitu demokratisasi yang sedang bergulir di provinsi DIY. Mereka yang menyumbangkan tulisan ini adalah para akademisi, peneliti, aktivis kemasyarakatan, kritikus sosial, dan pemerhati politik. Kalau sebagian besar isi buku ini merupakan respons kritis atas munculnya draft RUU Keistimewaan DIY versi buatan akademisi, itu hanya merupakan *entry point* untuk mewujudkan ruang publik yang lebih demokratis bebas dominasi. Selain itu, tidak tertutup kemungkinan mengandung makna sebagai masukan dan penyempurnaan terhadap draft RUU tersebut. Munculnya suasana debat publik secara terbuka lewat media massa diharapkan membawa dampak pada lahirnya draft-draft RUU yang lain agar kelak UU Keistimewaan DIY yang berlaku benar-benar absah secara sosial-politik sehingga bermanfaat untuk mengelola kepentingan semua lapisan sosial di DIY.

Hampir seluruh artikel yang disajikan dalam buku ini sebelumnya telah dipublikasi melalui koran-koran yang beredar di DIY. Namun demikian, ada beberapa artikel yang belum sempat terpublikasi, disebabkan adanya keterbatasan ruang dalam prioritas tema di koran-koran tersebut. Lima orang dari Forum Bulaksumur *School of Thought* memicu perdebatan tentang arti dan makna keistimewaan DIY di *Harian Kedaulatan Rakyat*. Sementara empat

orang dari Forum LSM DIY, Lappera Indonesia, ParWi, dan Unit Studi Konflik Sosiologi UGM menggunakan *Harian Bernas* sebagai media pemicu debat publik dalam menanggapi draft RUU Keistimewaan DIY versi buatan akademisi. Dalam perkembangan lebih lanjut, perdebatan bergulir tidak saja di kedua koran tersebut, tetapi merambah hingga ke *Kompas*, *Jawa Pos*, dan lain-lain. Masyarakat awam sangat antusias mengikuti perdebatan dan sebagian dari mereka menuangkan ide-idenya tidak dalam bentuk artikel, tetapi dalam ruang-ruang pikiran pembaca di koran-koran tersebut.

Buku ini tidak berupaya memfasilitasi semua artikel yang membahas arti keistimewaan dan draft RUU versi akademisi yang diterbitkan oleh koran-koran DIY tersebut, namun secara selektif hanya memilih artikel-artikel yang bernuansa kritis dan bersifat mencerdaskan masyarakat. Kritis berarti memiliki kepentingan emansipatoris, lebih memperjuangkan rakyat, dan mencerdaskan berarti mengandung nuansa-nuansa edukatif untuk kepentingan penguatan demokrasi masyarakat. Kalau kalau artikel-artikel ini cenderung bersifat bias dan tidak dianggap objektif, ini merupakan suatu konsekuensi yang telah disadari sebelumnya. Objektivitas di mana pun di dunia ini merupakan konstruksi sosial sehingga kita tidak perlu terjebak dalam ukuran objektivitas yang dirumuskan secara kaku oleh rezim positivistik. Objektivitas dalam ukuran para penulis artikel tersebut adalah perjuangan kepentingan untuk rakyat dan demokrasi. Oleh karena itu, sifat berpihak pada elite atau sikap ambigu merupakan tabu karena penerbitan buku ini memang semata-mata ditujukan untuk kepentingan perkembangan demokrasi di provinsi DIY pada khususnya dan bumi pertiwi pada umumnya.

Publikasi buku ini melibatkan kolaborasi banyak pihak. Editor mengucapkan terima kasih kepada para pengelola redaksi opini antara lain Arwan Tuti Arta dari

*Kedaulatan Rakyat*, Dedi Purwadi dari *Bernas*, Hariadi Saptono dari *Kompas*, dan Erwan dari *Jawa Pos* yang secara konkret membuka ruang penulisan artikel untuk debat publik tersebut. Juga Rendra Widyatama dan Budi Sayogo dari *Center for Critical Social Studies (CCSS)* yang dengan tekun dan tanpa kenal lelah mengedit naskah buku ini hingga siap terbit.

Terakhir dan tidak pernah terlupakan, buku ini tidak akan pernah terbit tanpa terselenggaranya kerja sama mendalam antara Forum Bulaksumur *School of Thought* dengan *Center for Critical Social Studies (CCSS)*.

Semoga buku ini lebih memiliki kemanfaatan daripada kemudharatannya bagi kita warga masyarakat yang mendambakan terealisasinya demokrasi di bumi pertiwi ini.

Yogyakarta, Agustus 2002

Salam,

Heru Nugroho  
Direktur *Center for Critical Social Studies (CCSS)*

## Daftar Isi

**Kata Pengantar - 3**

**Daftar Isi - 7**

**Dilema Demokrasi di Provinsi DIY**

Heru Nugroho - 9

**Ekonomi Politik Penafsiran "Keistimewaan" DIY**

Heru Nugroho - 15

**Kontrak Sosial Baru Keistimewaan Yogyakarta**

San Afri Awang - 21

**Keistimewaan Yogyakarta, Keistimewaan Rakyatnya**

Lambang Trijono - 26

**RUU Keistimewaan Bukan RUU Biasa-Biasa Saja**

Nanang Pamuji Mugasejati - 31

**Krisis Legitimasi Keistimewaan Yogyakarta**

Heru Nugroho - 36

**Menimbang Risiko Keistimewaan Yogyakarta**

Arie Sujito - 42

**Menolak Intelektualisme Formalin**

Heru Nugroho - 47

**Daerah Istimewa Surabaya**

Emha Ainun Nadjib - 53

**Kepemimpinan yang Demokratis dan Penguasaan Tanah**

Jawahir Thontowi - 57



**Sikap Budaya Keistimewaan DIY**

Heru Nugroho - 64

**Membangun Kontrak Baru Keistimewaan DIY**

Martinus Ujjianto - 68

**Draft RUU Keistimewaan DIY, Pesanan atau Aspirasi?**

Wariyatun - 74

**Rezimentasi Sejarah Keistimewaan Yogyakarta**

Arie Sujito - 79

**Mengkritisi Draft "Akademis" RUU Keistimewaan DIY**

Yaury GP Tetanel/Nasrullah - 85

**Paradigma "Konstitusional"**

**RUU Keistimewaan Yogyakarta**

John Bernando Seran - 98

**Artikulasi Cita Hukum dan Keikhlasan**

Slamet Sutrisno - 102

**Memilih Demokrasi dan Menegaskan Kembali  
Peran Rakyat**

M. Supraja - 105

**Menyikapi Kontroversi Draft RUU Keistimewaan DIY**

Angger Jati Wijaya - 110

**Memahami Perjuangan dan Pengorbanan**

**Sultan HB IX dan PA VII**

Akhmad Rifa'i - 115

**Kepemimpinan Istimewa Yogyakarta**

Rendra Widyatama - 121

**Menuju Kontrak Sosial Baru**

Heru Nugroho - 127

**Daftar Penulis - 133**

## Kepemimpinan Istimewa Yogyakarta

RENDRA WIDYATAMA

Saya yakin, sekarang ini mayoritas rakyat Indonesia tahu bahwa saat ini adalah era demokrasi. Mulai dari pedagang kaki lima, buruh, mahasiswa, akademisi, anggota Dewan, hingga para elite politik mengerti benar bahwa sistem demokrasi adalah pilihan kontemporer pada hampir seluruh belahan dunia, termasuk negara Indonesia dan lebih khusus lagi Yogyakarta.

Demokrasi menjadi pilihan banyak orang karena sistem ini memberi penghargaan yang tinggi kepada semua individu dengan tidak ada pembedaan. Dari pengemis, pemulung, buruh, majikan, pelajar, mahasiswa, dosen, aktivis partai, hingga pejabat bahkan raja dan keluarga Keraton – pokoknya semua orang – mempunyai hak dan kedudukan yang sama. Tiap orang berhak menjadi pemimpin dan boleh pula hanya menjadi yang dipimpin. Semua dihargai sebagai manusia yang punya eksistensi diri. Kalau toh akhirnya terdapat seleksi tentang siapa yang memimpin, maka itu lebih cenderung karena masalah kemampuan manajerial, kebijakan dan kepandaian yang dimiliki. Dari mana pun ia datang, apabila memenuhi tiga syarat utama itu, maka dapat saja jadi pemimpin.

Kiranya ideologi ini senapas dengan ajaran Islam. Sebab dalam agama Islam tiap manusia adalah sama di hadapan Tuhan (kecuali kadar keimanannya). Dalam hal

imam (pemimpin), siapa pun diperbolehkan. Memang ada sejumlah syarat. Namun regulasi itu lebih mengenai kemampuan kepemimpinan yang dimiliki, bukan dari mana asal ras keturunannya. Setelah Nabi Muhammad wafat, khalifah (penguasa) yang menggantikannya toh juga tidak diharuskan dari keturunan Bani Hasim (trah Nabi Muhammad), bahkan juga dalam masa-masa kekhalifahan selanjutnya.

Oleh karena itu, ketika RUU Keistimewaan disusun, sungguh sebuah kejutan bahwa di antara pasal RUU tersebut terdapat pasal, yaitu pasal 17, yang justru melawan arus demokrasi. Dalam benak saya timbul segudang pertanyaan, di antaranya: Suasana kejiwaan apa yang melatarbelakangi pasal 17 itu? Apakah ada motif-motif tertentu dari Tim Penyusun RUU, misalnya menyenangkan keluarga Keraton dan Pura Pakualaman, sekaligus melindunginya dari gempuran demokratisasi di luar tembok istana? Ataukah pasal 17 tersebut memang merupakan pasal pesanan? Berbagai pertanyaan itu memang hanya Tim Penyusun dan Pimpinan Pemda Yogyakarta yang dapat menjawabnya.

Sejujurnya dalam hati kecil saya berharap, pihak Keraton baik Kesultanan maupun Pura Pakualaman, khususnya Sultan HB X dan PA IX, akan memberi respons dan menyatakan sikap tegas terhadap konsep RUU Keistimewaan, yaitu suatu sikap yang dapat dimaknai oleh khalayak luas sebagai kejelasan pilihan antara mendukung atau menolak pasal 17. Sikap mengambang yang diperlihatkan Keraton hanyalah akan menciptakan sikap kikuk dan pertikaian di tengah masyarakat.

Diakui, Tim Penyusun RUU telah berupaya mendudukan Keraton dalam posisi istimewa, sekalipun dianggap anti-demokrasi oleh sebagian masyarakat. Karena itu, Keraton sebagai objek yang diperdebatkan mestinya segera menentukan sikap guna mengakhiri silang pendapat yang memboroskan energi dan tak memberi

sesuatu hal baru. Akan lebih bagus bila perdebatan diarahkan pada pencarian tentang bagaimana membangun Yogyakarta. Saya sependapat dengan Heru Nugroho bahwa Yogyakarta tidak istimewa juga tidak apa-apa. Yang penting rakyatnya damai dan sejahtera. Percuma saja mempunyai label istimewa, namun kehidupan rakyatnya penuh dengan kesulitan.

Saya cukup paham bahwa membicarakan Yogyakarta sulit untuk tidak melibatkan Keraton. Karena itu, membicarakan keistimewaan Yogyakarta, mau tidak mau, pasti akan menyinggung Keraton sebagai salah satu konsep pemikiran yang mewarnai RUU Keistimewaan. Dengan demikian, bila RUU itu menuliskan Keraton sebagai bagian dari keistimewaan Yogyakarta, itu suatu kewajiban. Namun, bilamana terdapat polemik atas pasal-pasal dalam RUU yang mengenai keluarga Keraton, sungguh akan lebih bijak bilamana keluarga Keraton menyampaikan ketegasan sikap.

Mungkin pernyataan itu sudah disampaikan oleh keluarga Keraton. Namun, dalam penerimaan saya sebagai salah satu *kawulo alit*, tampaknya belum cukup jelas. Saya tidak tahu persis, barangkali inilah yang dimaksud oleh Akhmad Rifa'i (KR, 13 Agustus 2002) bahwa *titah* Raja bisa bermakna ganda. Etika kesultanan selalu dipenuhi isyarat atau simbol yang tidak bisa dibaca dan dipahami sembarang orang. Saya merasa bahwa saya adalah manusia biasa yang tidak punya cukup kesaktian sehingga tak cukup mampu memahami sikap Sultan dan Pakualaman. Terlebih lagi, saya datang dari *tlatah mBanyumasan*, yang dalam kultur sehari-harinya menggunakan bahasa *cablaka*. Artinya, dalam banyak hal, pesan harus mengandung kejelasan tekstual dan disampaikan secara apa adanya. Bilang "tidak" untuk maksud menolak; sampaikan "ya" untuk maksud menyetujui. Semuanya jelas tanpa ada kesan ganda. Menurut saya, sekarang tidak banyak orang yang mempunyai kesaktian, sehingga terlalu sedikit orang yang

bisa memahami makna *titah* Raja yang penuh isyarat. Generasi sekarang dipenuhi oleh budaya instan: cepat, sederhana, ringkas, dan jelas.

\*

Pada hemat saya, daripada memperdebatkan dari trah mana calon Gubernur dan Wakil Gubernur berasal, akan lebih bagus dinyatakan bahwa siapa pun yang menjadi pemimpin Yogyakarta harus punya keistimewaan. Keistimewaan itu adalah kemampuannya dalam memimpin Yogyakarta ke arah yang lebih demokratis dan membawa ketenteraman dan kesejahteraan rakyat.

Kepemimpinan yang istimewa sebenarnya telah lama dikemukakan oleh Ki Hajar Dewantara, yang menyampaikan tentang tiga sifat kepemimpinan yang hingga sekarang masih relevan diterapkan dalam situasi kontemporer. Tiga sifat kepemimpinan itu adalah "*ing ngarso sung tulodho, ing madyo mbangun karso, tut wuri handayani*". Secara awam konsep itu dapat diterjemahkan sebagai berikut: di depan (sebagai pemimpin) memberikan contoh, di tengah (yang dipimpin) membangkitkan semangat dan motivasi, dan di belakang mengikuti dan memperhatikan aspirasi rakyat. Ketiga konsep kepemimpinan ini merupakan satu kesatuan yang utuh, tidak dipisah-pisahkan.

Dalam perspektif yang lebih luas, sifat *ing ngarso sung tulodho* bisa diartikan bahwa seorang pemimpin hendaknya adalah sosok yang tegas. Ia banyak memberi inisiatif dan terobosan yang jauh melampaui zamannya. Atas kreativitas dan inisiatifnya itu, umumnya pemimpin semacam ini banyak disegani. Sebut saja misalnya Nabi Muhammad, Soekarno, Mohammad Hatta, dan lain-lain, termasuk Sri Sultan HB IX. Mereka berani membuat sejarahnya sendiri, tanpa dibebani sejarah nenek moyangnya. Sejarah hanya dijadikan sebagai *reference*, bukan sebagai satu-satunya pakem untuk bersikap. Mereka adalah sosok yang tegas

sehing  
kebijak  
jemahk

Sil

perspe

mimp

pada

nguna

dan b

manus

wanta

Sil

Dalam

sebag

aspira

harus

ngarso

(meng

pemir

apa ke

punya

dapat

dan k

S

Tuhan

nya s

landa

masy

hend

sehir

berm

dewa

aspir

mem

yang

sehingga mereka yang dipimpin memahami secara jelas kebijakan pemimpin dan tidak dibiarkan bingung menerjemahkan pesan.

Sifat kedua adalah *ing madyo mbangun karso*. Dalam perspektif kontemporer, saya mengartikan bahwa pemimpin haruslah mampu menggugah motivasi rakyat pada gerak kerja dan sikap positif. Melakukan pembangunan diri menuju kesejahteraan masyarakat yang adil dan berkeadilan serta penghargaan terhadap sesama manusia dalam perspektif demokrasi, merupakan pengejawantahan dari konsep kepemimpinan ini.

Sifat kepemimpinan ketiga adalah *tut wuri handayani*. Dalam perspektif yang lebih luas ini dapat juga diartikan sebagai kesediaan memperhatikan dan mendengarkan aspirasi rakyat. Sikap ini tidak berdiri sendiri, melainkan harus saling berseling dengan sikap kepemimpinan *ing ngarso sung tulodho*, sebab sosok yang hanya menuruti (mengikuti) rakyatnya saja juga bukanlah sikap seorang pemimpin yang istimewa. Bila hanya bersikap mengekor apa kemauan rakyat, maka ia bukan pemimpin yang mempunyai sikap. Memang sikap selalu menunggu suara rakyat dapat memberikan kemungkinan keselamatan atas posisi dan kedudukan pemimpin.

Sekalipun ada ungkapan "suara rakyat adalah suara Tuhan", namun itu tidak berarti selalu benar. Banyak kalanya suara masyarakat tidak berdasar rasionalitas dan landasan kebijakan. Kadang pendapat dan keinginan masyarakat hanya didasarkan pada emosi sesaat dan hendonistik yang tak jarang jauh dari ketentuan normatif, sehingga justru menjerumuskan kualitas kehidupan bermasyarakat. Sering kali rakyat harus dididik lebih dewasa oleh para pemimpin. Jadi, selain memperhatikan aspirasi rakyat, seorang pemimpin juga harus mampu membangkitkan motif dan memberikan contoh bagi rakyat yang dipimpinnya.

Apabila ketiga sifat kepemimpinan itu dapat diwujudkan secara benar, itulah sebenarnya kepemimpinan yang istimewa. Kemampuan kepemimpinan seperti itu, bukan monopoli bani Hasyim, kaum cerdik pandai, akademisi, atau trah Keraton dan Pura Paku Alaman semata, namun dapat dimiliki siapa pun warga Yogyakarta. Oleh karena itu, memang ada baiknya pasal 17 diganti dengan regulasi yang lebih demokratis. Dan untuk menemukan orang yang berkemampuan seperti itu, memang perlu sistem yang lebih memberikan keleluasan partisipasi. Toh, sebenarnya struktur sosial, kata para sosiolog, adalah konstruksi sosial yang lahir dari kesepakatan-kesepakatan masyarakat.