

BAB IV

Kontroversi Toleransi dan Keadilan dalam Diskursus Keistimewaan Yogyakarta

Muhammad Nur Prabowo Setyabudi



A. Pengantar

Tulisan ini ingin membahas polemik keistimewaan yang masih berlangsung sebagai sebuah diskursus politik praktis paling ekstensif di Yogyakarta pascareformasi. Penulis berasumsi bahwa perdebatan soal keistimewaan ini merupakan contoh konkret dari wacana dan praktik diskursif dalam percaturan politik lokal, serta merupakan eksamplifikasi dari apa yang oleh Jurgen Habermas dikonsepsikan sebagai diskursus praktis-politis dalam sebuah masyarakat yang plural.

Kompleksitas wacana yang bergulir di ruang publik melalui beberapa fase itu merentang pada berbagai aspek penting yang dikategorikan Habermas ke dalam: pertama, diskursus *etis politis*, menyangkut kekuasaan politik dan berbagai orientasi nilai dalam akomodasinya dalam masyarakat politis, dalam hal ini terkait pengisian jabatan pemimpin daerah; kedua, diskursus *pragmatis*, yang menyangkut persoalan-persoalan teknis dan manajemen profesional yang tidak berorientasi nilai, dalam hal ini terkait tata ruang, tata kebudayaan, dan kelembagaan; dan ketiga, diskursus *moral*, yakni hal-hal yang bersinggungan dengan persoalan nilai-nilai moral uni-

M. N. P. Setyabudi

Badan Riset dan Inovasi Nasional, e-mail: mnurpsb@gmail.com

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional

Setyabudi, M. N. P. (2023). Kontroversi toleransi dan keadilan dalam diskursus keistimewaan Yogyakarta. Dalam Lan, T. J. (Ed.), *Demokrasi di tingkat lokal: Mendorong proses deliberasi* (73–100). Penerbit BRIN. DOI: 10.55981/brin.744.c583 E-ISBN: 978-623-8052-92-9

versal, menyangkut toleransi hingga keadilan. Selain itu, wacana ini juga melibatkan beragam pihak, mulai dari rakyat kecil hingga elite kekuasaan (Hardiman, 2009, 114).

Pembahasan ini terdiri dari tiga bagian yang saling terkait. Bagian pertama tentang demokrasi dalam konteks wilayah otonomi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY); bagian kedua mendeskripsikan seputar polemik Undang-Undang Keistimewaan (UUK) DIY; dan bagian ketiga berisi refleksi dan tinjauan terhadap diskursivitas UUK DIY dari perspektif toleransi dan keadilan.

B. Demokrasi dalam Konteks Keistimewaan di DIY

Jika menengok sekilas ke belakang, perjalanan demokratisasi di Yogyakarta pada praktiknya sedang tumbuh dan berkembang seiring dengan perubahan tata pemerintahan Kerajaan Mataram Islam Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Sistem yang pada mulanya monarki absolut (yang dipertahankan dari Sultan Hamengkubuwono I hingga VIII) telah mulai ditransformasikan menuju ke arah demokratisasi dengan semboyan “takhta untuk rakyat” (dimulai sejak Sultan Hamengkubuwono IX hingga Hamengkubuwono X), walau masih dalam tahap perpaduan antara aristokrasi-demokrasi, artinya demokrasi yang masih banyak dipengaruhi oleh segelintir elite bangsawan dan aristokrasi. Muncul pula keyakinan pola Yogyakarta sebagai sistem monarki konstitusional. Proses demokratisasi di Yogyakarta merupakan bagian dari dinamika politik lokal yang menjadi menarik karena bersinggungan dengan esensi monarki dan demokrasi (lihat Wahyukismoyo, 2004).

Kiranya tidak ada isu politik paling hangat pada dekade ini dalam dinamika politik lokal di Yogyakarta pascareformasi, kecuali mengenai panasnya diskusi status keistimewaan di Yogyakarta. Persoalan keistimewaan DIY telah menjadi perdebatan yang bergulir di masyarakat yang melibatkan banyak kalangan, terutama sejak gelombang otonomi berhembus dari pusat ke daerah, termasuk di DIY. Sejak tahun 2000-an, isu tentang nasib dan masa depan warga Daerah Istimewa Yogyakarta kembali mengemuka karena selama ini (sejak se-

belum disahkan UUK DIY 2012) tidak ada aturan yang jelas mengenai keistimewaan Yogyakarta. Terjadilah diskursus keistimewaan Yogyakarta yang alot dan panjang. Muncul beragam persepsi tentang status keistimewaan yang akan menentukan dinamika politik dan budaya di Yogyakarta ke depan (lihat Hadiwijoyo, 2009). Diskursus yang muncul dan mendapat respons luas mulai dari keunikan DIY, filosofi, moralitas, hingga praktik politik pemerintahan dan kebutuhan-kebutuhan pragmatis, serta puluhan publikasi khusus dalam bentuk buku dan jurnal tentang demokratisasi versus keistimewaan Yogyakarta selama rentang dua dekade terakhir (Darmawan, 2010; Hariadi & Kristanto, 2011; Sukri, 2002; Rozaki & Hariyanto, 2003).

Dalam konteks diskursus dan penetapan keistimewaan itu, terutama menyangkut suksesi kepemimpinan dan pengisian jabatan kepala daerah, aspirasi masyarakat Yogyakarta seolah telah terbelah menjadi aspirasi “pro demokrasi” yang menekankan prosedur demokrasi yang *fair*, mekanisme kepemimpinan yang terbuka, serta aspirasi “pro keistimewaan” yang menaruh kepercayaan sepenuhnya tentang kepemimpinan dan pemerintahan kepada elite penguasa lokal; walaupun *toh* demokrasi, adalah yang berbasis budaya atau “demokrasi yang berbudaya”, dalam arti menghargai aspek sosio-kultur aristokrasi, di satu sisi, dan aspirasi demokrasi, di sisi lain. Pandangan yang pertama cenderung demokrasi-liberalistik; sementara yang kedua didukung dengan semangat semi-demokrasi yang komunalistik dan “puas” dengan tatanan yang ada, tetapi juga kritis terhadap penegakan nilai-nilai adat dan tradisi komunal Yogyakarta sendiri. Dengan demikian, di satu sisi, ada arus demokratisasi yang cukup deras dan didukung secara akademik, tetapi di sisi lain warga masyarakat Yogyakarta masih memiliki budaya patron-klien dan *trust* yang tinggi kepada seorang raja yang mencerminkan masyarakat yang komunal (lihat Rozaki & Hariyanto, 2003; Wahyukismoyo, 2004).

Setelah diskursus berlangsung selama 10 tahun, akhirnya status keistimewaan Yogyakarta dipertegas oleh UU Keistimewaan DIY yang dikeluarkan tahun 2012. Implementasi dari keistimewaan Yogyakarta yang sudah diatur dalam Undang-Undang Keistimewaan tersebut

juga memberikan implikasi kepada praktik demokrasi untuk menuju demokrasi yang substansial. UU ini merupakan bentuk otonomi asimetris yang ingin menegaskan bahwa Yogyakarta merupakan daerah yang istimewa sehingga diberi kebebasan dalam memberlakukan tata pemerintahan yang mandiri, serta pengelolaan aspek-aspek lain di luar aspek politik terkait kepala daerah. Keistimewaan tersebut mengatur lima pilar masalah: soal kepemimpinan (pengisian jabatan Kepala Daerah DIY), pelembagaan pemerintah daerah, kebudayaan, tata ruang, dan pertanahan.

Saat tulisan ini dibuat, masyarakat Yogyakarta sedang meramalkan peringatan satu dasawarsa UU Keistimewaan DIY. Setelah penetapan UU Keistimewaan DIY tahun 2012, diskursus keistimewaan masih terjadi karena keistimewaan menyisakan ambiguitas dan harapan. Wacana keistimewaan juga makin menarik karena perdebatannya bukan utamanya terletak pada prosedur formal keistimewaan, melainkan substansi keistimewaan. Ada yang memaknai status keistimewaan secara statis, ada juga yang memberi arti yang dinamis. Ada yang optimistis, ada yang skeptis, dan pesimistis. Ada yang mencoba melakukan konstruksi sejarah, ada pula yang mencoba mendekonstruksi. Keistimewaan menjadi politik atas “apa yang diingat” dan “apa yang dilupakan” dari substansi keistimewaan itu sendiri (Handoko dkk., 2015; Huda, 2013), problem substansial terkait penghormatan terhadap minoritas keagamaan (Ahnaf & HS, 2017), polemik tentang status kepemilikan tanah di Yogyakarta (Kurniadi, 2019), hingga persoalan pentingnya aspek pengawasan pengelolaan dana keistimewaan (Aziz, 2018).

Dengan demikian, dinamika tentang status keistimewaan merupakan bagian dari pasang surut demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sejak status keistimewaan Yogyakarta ramai diperbincangkan, istilah demokrasi seakan menjadi lebih sensitif bagi masyarakat Yogyakarta. Diskursus keistimewaan Yogyakarta menciptakan ambiguitas persepsi tentang praktik dan arah berjalannya demokrasi itu sendiri.

C. Diskursus Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Dalam perspektif demokrasi deliberatif Habermas, jangkauan diskursus keistimewaan tersebut telah meluas bukan hanya pada persoalan persoalan etis-politis, melainkan juga pada persoalan pragmatis dan persoalan moral yang substantif. Bagian kedua ini melihat diskursus keistimewaan di dalam ketiga dimensi diskursivitas tersebut.

1. Dimensi Etis-Politis Menyangkut Kekuasaan Politik, Mekanisme Penentuan, hingga Kepemimpinan Perempuan

Persoalan krusial dalam demokrasi adalah siapa yang harus memimpin dan dengan cara apa pemimpin ditentukan (Wolff, 2013). Sedari awal, hal paling krusial yang diperbincangkan dalam diskursus demokrasi versus keistimewaan juga adalah tentang penentuan jabatan pemimpin daerah. Pembicaraan yang muncul terkait kepemimpinan adalah menyoal dualisme yang selama ini ada terkait kepemimpinan politik, di mana DIY dipimpin raja sekaligus gubernur. Masalah tersebut membelah masyarakat Yogyakarta ke dalam dua persepsi tentang pemimpin politik dan pandangan prosedural yang berbeda dalam soal menentukan pemimpin daerah: pandangan tradisional yang mengusung mekanisme penetapan dan dualisme kekuasaan serta pandangan modern yang mengusung mekanisme pemilihan gubernur dan monisme kekuasaan. Selain itu, seperti telah disinggung di atas, dipersoalkan pula tentang keabsahan status raja atau pemimpin politik dari kalangan perempuan.

a. Ragam pandangan etis dan politis terkait kepemimpinan lokal

Dalam konteks diskursus keistimewaan DIY, terdapat beberapa perspektif terkait mekanisme penentuan pemimpin politik yang bisa dikategorisasikan menjadi pandangan bercorak tradisional atau komunitarian dan pandangan modern atau individual.

Pertama, *pandangan tradisional tentang kepemimpinan Raja-Gubernur*. Pandangan yang didukung sebagian besar warga Yogyakarta ini mencerminkan pandangan konservatif dan tradisional yang ingin

mempertahankan politik *status quo* kekuasaan, juga didukung para aristokrat bangsawan darah biru yang dekat dengan kekuasaan. Secara kuantitas, jumlah mereka adalah mayoritas. Pandangan tradisional ini melihat bahwa demokrasi bukan semata-mata soal prosedur atau mekanisme demokrasi, tetapi juga menyangkut komitmen etis terhadap nilai-nilai komunal yang selama ini dipertahankan. Ada beragam ekspresi berdemokrasi (demokrasi plural), serta menentukan pemimpin melalui musyawarah dan penetapan merupakan bagian dari mekanisme yang cukup demokratis yang menjadi ciri dari keistimewaan DIY. Dari sisi keamanan, kenyamanan, dan tatanan sosial, bagi mereka Yogyakarta secara substansial sudah demokratis, meski secara prosedural tidak memuaskan semua pihak.

Justifikasi bagi sebuah kepemimpinan bukanlah sekadar prosedur pemilihan. Terpilihnya pemimpin dengan pemilihan langsung oleh rakyat juga tidak menjamin dihasilkannya pemimpin yang amanah. Oleh karena itu, pandangan konservatif lebih menempatkan persoalan kepemimpinan dalam pakem-pakem tradisional yang didasari legitimasi kultural mengenai hubungan kawula-gusti yang basis rasionalitasnya adalah nilai-nilai lama, yakni tradisionalisme Jawa (Rozaki & Hariyanto, 2003, 1)

Efendi (2018), yang merekam proses-proses gerakan sosial warga Yogyakarta dalam mendukung status keistimewaan sejak 2003 hingga 2012, menyatakan bahwa gerakan masyarakat Yogyakarta dalam mendukung keistimewaan merupakan bentuk lokalisasi demokrasi dan sekaligus penentangan masyarakat Yogyakarta terhadap demokrasi liberal (*liberal democracy*), yang selama ini (pemilihan kepala daerah langsung) hanya menghasilkan kondisi yang buruk dengan pemimpin-pemimpin politik yang korup serta dominasi elite-elite penguasa yang tidak jujur. Aspirasi warga Yogyakarta lebih dominan menginginkan penentuan pemimpin yang efektif dan efisien dengan menunjuk pribadi raja yang selama ini mereka percayai. Ia menuliskan betapa besarnya dukungan dari elemen bawah terhadap rajanya, yang secara sukarela menggabungkan diri melalui asosiasi-asosiasi

warga dan perangkat desa untuk mendukung eksistensi Sri Sultan Hamengkubuwono X (Efendi, 2018).

Mereka menyuarakan aspirasi mereka melalui cara-cara yang demokratis dan menunjukkan aksi-aksi yang mengundang simpati mengatasnamakan rakyat Ngayogyakarta Hadiningrat, seperti menggelar Pisowanan Kawulo Mataram, menggelar Sidang Rakyat Jilid 1 dan 2 (Maklumat Rakyat), pernyataan sikap, *rembug kawula*, melalui publikasi di media, maupun penyampaian aspirasi langsung kepada DPR RI (lihat Darmawan, 2010, 164–177). Alasan pertama mereka mendukung sepenuhnya otoritas Keraton sebagai pemimpin mereka adalah sebagai balas budi karena banyak warga, terutama di daerah Kulon Progo, yang selama ini menerima keuntungan dari penggunaan tanah-tanah adat di sana tanpa dipungut biaya. Alasan kedua karena alasan historis, di mana Yogyakarta merupakan daerah yang telah memiliki tradisi kepemimpinan sendiri sejak masa kolonial. Alasan ketiga, mereka mendukung otoritas Keraton demi stabilitas sosial, politik, maupun ekonomi karena mereka tidak ingin gaduh dengan praktik pilkada. Mereka khawatir jika status keistimewaan hilang, mereka akan masuk dalam kondisi “tanpa perlindungan dan pengayoman” dari penguasa yang mengayomi rakyat kecil. Mereka tidak hanya membutuhkan “pemimpin”, tetapi juga “pengayom” yang melindungi. Mereka selama ini cukup nyaman dengan kondisi yang ada (Darmawan, 2010, 179–182).

Dengan demikian, bagi pendukung keistimewaan, isi keistimewaan adalah aktualisasi atau pengejawantahan akar budaya dan tata nilai Yogya itu sendiri. Dalam koridor UU itulah keistimewaan Yogyakarta diaktualisasikan. Status dan tata pemerintahan yang bersifat istimewa yang ada di Yogyakarta ini tidak harus dimaknai anti demokrasi (Wahyukismoyo, 2004, ix).

Berdasarkan wawancara dengan beberapa elite di Yogyakarta, tampak bahwa mayoritas masyarakat memang berparadigma tradisional daripada kelompok modern. Mereka masih memiliki cara pandang yang sangat *takdzim* pada otoritas raja. Dalam budaya yang sangat tradisional tersebut, tak heran jika ketaatan kepada raja sangat dalam,

terlebih selama ini banyak warga yang menggantungkan hidupnya pada fasilitas dari Keraton. Tak heran apabila mereka mendukung rajanya sebagai pemimpin politik sekaligus pemimpin adat yang disegani. Praktik dualisme kepemimpinan yang diakui secara legal seperti ini kiranya merupakan satu-satunya yang ada di Indonesia. Menurut mereka, keputusan menetapkan sendiri pemimpin merupakan hak komunal warga Yogyakarta yang harus diakui dalam sistem demokrasi (non-liberal). Pengamat politik lainnya berpendapat, praktik yang demikian memiliki legitimasi yang cukup kuat dalam demokrasi yang sebenarnya tidak berwajah tunggal, alih-alih ala Barat yang dipaksakan, tetapi berwajah demokrasi yang plural dan asimetris.

Kedua, *pandangan modern tentang pemisahan Raja-Gubernur*. Pandangan yang menginginkan reformasi pembaruan di Yogyakarta ini umumnya berasal dari kalangan elemen masyarakat sipil dan NGO. Pandangan ini merepresentasikan kelompok yang kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah daerah. Mereka juga yang selama ini tidak puas dengan kebijakan pemerintah, bahwa kebijakan yang selama ini diambil tidak sesuai dengan aspirasi publik. Dalam perwujudannya, ekspresi kritisme ini dilakukan dalam bentuk mendorong demokratisasi yang terbuka. Mereka memproduksi wacana melalui dialog, menggalang solidaritas, seminar, serta kajian-kajian terbuka maupun tertutup. Secara kuantitas, jumlah mereka adalah minoritas. Namun, banyak di antara mereka yang meyakini bahwa kelompok yang sesungguhnya tidak setuju dengan agenda keistimewaan sebetulnya banyak, hanya saja tidak menampakkan diri dan sembunyi di akar rumput, atau, hanya dipendam dalam benak semata.

Dalam pandangan kelompok ini, mendapatkan pemimpin yang baru melalui pemilihan merupakan wujud penjaminan hak politik individu dan kesetaraan setiap warga dalam proses politik, di samping menciptakan tatanan yang baru yang lebih baik. Mereka menekankan pada hubungan kesetaraan antara masyarakat dan elitnya. Dalam arti, kekuasaan seseorang pemimpin disandarkan pada hubungan kontraktual yang senantiasa mengalami proses pembaruan. Dalam hal pertanahan, mereka juga menuntut *land reform* untuk *sultan ground* bagi kepentingan masyarakat (Rozaki & Hariyanto, 2003, 42).

Menurut mereka, otonomi berbasis provinsi dalam konteks Yogyakarta, terlebih dengan model penentuan pejabat gubernur dan wakil gubernur yang tidak berbasis pada partisipasi masyarakat, memiliki kecenderungan memperlemah kontrol, akses, dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Praktik politik tersebut akan memberikan lahan subur bagi tumbuhnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme yang pada akhirnya menciptakan *bad governance* daripada *good governance* (Rozaki & Hariyanto, 2003, 6).

Meski tidak *mainstream*, sebenarnya ada pandangan ketiga yang mencoba melampaui pandangan komunitarian dan liberal. Di antara warga ada pula sebagian yang mencoba untuk bersikap bijak dalam merespons politik Yogyakarta, khususnya terkait masalah keistimewaan. Mereka mewacanakan “demokrasi yang berbudaya”, yang mencerminkan kemungkinan demokrasi yang tumbuh dalam konteks sosiokultural khas Daerah Istimewa Yogyakarta. Mereka menjembatani antara kepentingan aristokrasi dan kepentingan demokrasi liberal. Pandangan ini mencoba untuk menawarkan alternatif jalan tengah.

Dalam sebuah wawancara dengan anggota DPD yang mewakili ormas besar di DIY, yang bersangkutan mengatakan bahwa ada alternatif-alternatif kepemimpinan yang dapat ditawarkan. Akan tetapi, opsi jalan tengah ini tidak disepakati, misalnya beberapa tawaran untuk mengakhiri dualisme kepemimpinan politik di Yogyakarta, yaitu menggelar kombinasi pemilihan (di internal Keraton) dan penetapan (oleh DPRD), atau, dengan membentuk lembaga yang memungkinkan Sultan menjadi pemimpin, bukan sebagai pemimpin politik atau adat. Selama ini, reputasi Sultan sebagai seorang raja yang diteladani sikap dan kebijakannya seolah dikooptasi oleh kepentingan-kepentingan elite kekuasaan politik modern sehingga legitimasi moral kekuasaan tradisionalnya tereduksi (Hadiwijoyo, 2009, 206).

b. Toleransi politik tentang kepemimpinan perempuan di masa depan

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa adanya *status quo* kekuasaan menunjukkan bahwa publik masyarakat Yogyakarta masih

percaya kepada otoritas tradisional dan menginginkan keistimewaan. Setelah melalui upaya yang panjang, DPR akhirnya mengesahkan Undang-Undang tentang Keistimewaan Yogyakarta. Undang-Undang Keistimewaan No. 13 Tahun 2012 disahkan DPR tertanggal 31 Agustus 2012.

Dengan sudah disahkannya Undang-Undang Keistimewaan (UUK) DIY, dapat dikatakan bahwa dalam kontestasi diskursus babak awal ini menghasilkan konsensus tentang dualisme kepemimpinan Raja sekaligus Gubernur karena UUK tersebut mengamanatkan bahwa Raja Keraton Ngayogyakarta sekaligus merupakan pejabat Gubernur DIY. Keistimewaan, yang dulu melibatkan gerakan ribuan warga Yogyakarta dalam memperebutkan identitas tersebut, di mana pandangan mata seluruh warga Yogyakarta tertuju pada pemerintah pusat (DPR dan pemerintahan SBY), pada akhirnya dimenangkan oleh mayoritas masyarakat DIY dengan dikeluarkannya UUK DIY tahun 2012 yang menetapkan Sultan sekaligus Gubernur. Konsensus model kepemimpinan politik sekaligus pemimpin budaya ini meneguhkan bentuk lama dari “Demokrasi ala Yogyakarta”, atau “Monarki Demokratis”, yang hendak mengharmonisasikan antara nilai-nilai budaya lokal dan demokrasi Barat, dan perpaduan antara aristokrasi dan demokrasi (Harsono, 2002; Tolo, 2013).

Namun, kini pandangan mata tersebut seolah beralih pada internal Keraton Ngayogyakarta. Persoalan kepemimpinan politik lokal menjadi apa yang dalam catatan Kompas disebut “Api dalam Sekam...” (Suradji, 2018). Tak sedikit mereka yang mempertanyakan, keistimewaan tersebut sesungguhnya untuk siapa dan bagaimana masa depan kepemimpinan politik di Yogyakarta.

Melalui UU Keistimewaan, dualisme kepemimpinan politik dipertahankan dan jabatan Gubernur serta Wakil Gubernur ditetapkan dan diisi oleh Raja Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Raja Pakualaman. Sejak itu, dinamika politik mengenai kepemimpinan seolah tidak lagi berpusat dalam isu keistimewaan tentang pengisian jabatan Gubernur, tetapi tentang suksesi kerajaan Keraton

Ngayogyakarta karena telah beralih kepada isu siapa yang akan menjadi Sultan dan sekaligus nantinya akan menjadi Gubernur.

Setelah disahkannya UU Keistimewaan yang memberi kepastian bahwa eksistensi dualisme kepemimpinan otoritas adat dan politik dapat dipertahankan, isu dualisme dan monisme kekuasaan bergeser kepada persoalan etis tentang gender. Persoalan kepala daerah tidak juga terselesaikan karena keputusan tersebut masih menyisakan persoalan kultural *bias gender* di internal Keraton dan di masyarakat.

Pasalnya, sang penerus Raja yang akan menjadi Hamengkubawana adalah seorang perempuan (diambil dari anak keturunan tertua Hamengkubuwono X). Menggunakan alasan adat *paugeran*, sebagian elite penguasa Keraton menolak apabila Raja nantinya dari kalangan perempuan. Bagi mereka, kelompok yang berpandangan ultrakonservatif, kepemimpinan oleh perempuan tidak dapat diterima dan dibenarkan secara mitologis dan secara hukum adat. Mengingat selama ini, Yogyakarta sangat kental dengan nilai-nilai tradisi leluhur yang dipertahankan, maka menurut mereka, di samping aturan-aturan positif dan legal, ada aturan-aturan adat yang tidak boleh dinafikan.

Secara adat, kepemimpinan oleh seorang perempuan belum pernah terjadi dalam tradisi kekuasaan sejak era Mataram Islam sampai kepemimpinan Sri Sultan Hemengkubuwono. Kepemimpinan oleh seorang perempuan akan melanggar *paugeran* Keraton yang selama ini diyakini sebagai *ancer-ancer* atau batas-batas tradisi yang “tidak dapat ditoleransi”. Penolakan ini pun didukung aristokrat dari kerabat-kerabat Keraton, khususnya adik-adik Sultan.

Tak lama setelah disahkannya Undang-Undang Keistimewaan, dalam rangka memuluskan suksesi kepemimpinan perempuan, Sultan mengajukan *judicial review* atas materi Undang-Undang Keistimewaan yang menjadi perdebatan dalam penjabaran perda keistimewaan. Ia menuntut penghapusan Pasal 18 ayat (1) huruf m yang menyatakan: “Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur adalah Warga Negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat, yaitu (m) menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak.”

Pasal ini seolah dapat ditafsirkan dan diterjemahkan bahwa Gubernur *haruslah* seorang laki-laki. Permintaan tersebut kemudian dikabulkan oleh MK, dan putusan MK memperkuat peluang perempuan menjadi penentu masa depan politik Yogyakarta (Idhom, 2017a).

Merujuk kembali pada catatan *Kompas*, di tengah perdebatan kepemimpinan perempuan, di tengah agenda pembentukan perda keistimewaan, Sultan mengeluarkan Sabda Tama pada 6 Maret 2015, disusul juga dengan Sabda Raja pada 30 April 2015. Sabda ini semacam “dekrit” raja sebagai respons atas kegaduhan internal Keraton terkait suksesi kepemimpinan, yang isinya, di samping menentukan gelar baru kerajaan, penunjukan putra mahkota calon raja, juga bahwa penentuan Raja merupakan otoritas di tangan Sri Sultan Hamengkubuwono X sebagai Raja. Seolah-olah, Sultan ingin menarik wacana kepemimpinan Keraton dari ruang-ruang publik, Sultan menegaskan bahwa persoalan itu merupakan persoalan internal dan sepenuhnya berada di tangan Raja yang harus dipatuhi secara mutlak (Tim Harian Kompas, 2021).

Pada saat yang lain, Sultan menggunakan argumen-argumen demokratis untuk mendukung anaknya (Gusti Pembayun) menjadi Raja yang sepertinya dilakukan untuk menghancurkan tembok budaya patriarkis di Yogyakarta. Ini barangkali merupakan praktik demokratis soal kesetaraan gender yang ingin ditunjukkan Sri Sultan Hamengkubuwono X, bahwa hari ini tuntutan serta nilai-nilai budaya sudah berubah dan kita hidup di zaman yang tidak seperti dahulu lagi sehingga *paugeran* adat Keraton sangat mungkin menyesuaikan diri secara kontekstual terhadap tuntutan zaman. Secara ideal, kepemimpinan lebih ditentukan oleh kapabilitas, integritas, dan kecakapan daripada oleh jenis kelamin. Keseluruhan fenomena ini sekaligus menunjukkan karakter “ambigu” budaya Jawa, sebagaimana dinyatakan Handoko, di mana ada sisi-sisi otoritarian dan demokrasi yang kabur batas-batasnya, baik dalam budaya masyarakat maupun cerminan sikap pemimpinya (Handoko dkk., 2015).

Persoalan suksesi takhta kerajaan yang sejatinya adalah persoalan “internal”, yang hanya menjadi kemelut di kalangan internal elite

kekuasaan, sudah meluas hingga menjadi pembicaraan di ruang-ruang publik. Dalam setiap perjumpaan di ruang-ruang publik bersama warga, perbincangan selalu tak lepas dari isu raja perempuan penerus takhta di Yogyakarta. Atas nama kebebasan hak politik dan kepatuhan tradisional, sebagian mereka dapat menerima; namun bersamaan dengan itu, dengan mengatasnamakan peraturan adat dan preseden sejarah, sebagian lain tidak menerima.

Hampir dapat dipastikan bahwa masa depan kepemimpinan tradisional dan politik di Yogyakarta ada di tangan sosok perempuan. Sebagian bisa toleran terhadap kepemimpinan politik, bahkan mendukung; sebagian lain, tidak bisa menerima dengan alasan etis tertentu. Namun, sebagian masyarakat yang kritis cenderung skeptis dan tidak menganggap penting persoalan internal tersebut, sebab mereka tidak lagi menitikberatkan pada bagaimana *prosedur* dan “siapa yang memimpin?”, tetapi pada *substansi* “apa program yang sudah diperbuat oleh pemimpin?” untuk menyelesaikan warisan persoalan-persoalan lama yang tak kunjung diperbaiki. Bagi mereka, kepemimpinan dan budaya politik yang mempertahankan *status quo* dan tidak lepas dari bayang-bayang aristokrat lama tidak akan memberikan harapan perubahan yang signifikan. Persoalan suksesi tersebut lebih merupakan persoalan internal daripada menjadi urusan publik.

2. Dimensi Pragmatis Terkait Tata Ruang, Pertanahan, hingga Kebudayaan

Selain menyoal mekanisme kepemimpinan politik dan kelembagaannya, empat pilar keistimewaan yang lain lebih terkait dengan persoalan-persoalan pragmatis mengenai tata pertanahan, tata ruang, dan tata kebudayaan. Persoalan tata ruang dan pertanahan di DIY telah menjadi perbincangan hangat di antara dua, pandangan modern (pandangan kritis) yang menginginkan keterbukaan akses akan tanah dan pengelolaan atas tanah secara individual dengan pembatasan hak milik atas tanah dengan pandangan tradisional (pandangan tradisional-feodal) yang mempertahankan pengelolaan atas tanah secara adat dan komunal.

Salah satu permasalahan kontroversial yang disoroti pada tahun 2021 sebagai dampak dari tata ruang, yaitu munculnya kasus somasi warga terhadap Sri Sultan Hamengkubuwono X, adalah penerbitan Peraturan Gubernur No. 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Penyampaian Pendapat di Muka Umum pada Ruang Terbuka. Dalam aturan ini, ada beberapa tempat yang dianggap sebagai lokasi strategis bagi pariwisata di mana warga tidak diperkenankan untuk menyampaikan pendapat di muka umum, seperti melakukan demonstrasi di tempat tersebut. Tragisnya, kantor DPRD DIY yang notabene merupakan kantor bagi perwakilan rakyat di daerah, di mana seharusnya menjadi tempat yang terbuka bagi aktivitas penyampaian pendapat, justru terletak di salah satu lokasi yang disterilisasi dari ruang pergumulan pendapat publik. Kebijakan ini dianggap justru mencederai semangat keistimewaan.

Kebijakan yang dinilai cacat prosedur karena dikeluarkan secara sepihak dan tanpa melalui proses sosialisasi dan jaring aspirasi tersebut tak pelak lagi dianggap sebagai “kado terburuk” dari kepala daerah DIY untuk rakyat pada awal tahun 2021. Kebijakan dan aturan tersebut mengundang reaksi dari para aktivis pro demokrasi dan koalisi masyarakat sipil di Yogyakarta, termasuk di antaranya LBH Yogyakarta, AJI Yogyakarta, Indonesia Court Monitoring, Walhi Yogyakarta, hingga Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII. Atas nama kepentingan untuk pemajuan pariwisata, Sultan dianggap mencederai prinsip-prinsip demokrasi. Padahal, keistimewaan Yogyakarta, dalam aturannya, harus didasarkan pada asas utama nilai demokrasi (Teristi, 2021).

Terlepas dari permasalahan di atas, pengembangan pariwisata dan tata kelola ruang juga menyimpan salah satu “*success story*”, yaitu terkait penataan PKL di sekitaran pusat wisata alun-alun utara sebagai salah satu lokasi wisata paling penting. Kalangan PKL di Yogyakarta, sejak kasus pelarangan PKL di Malioboro, memang menghadapi persoalan “tersumbatnya saluran aspirasi” masyarakat kecil. Dalam perbincangan penulis dengan mereka, mereka sesungguhnya mengerti “siapa yang mereka hadapi” dalam persoalan ini. Dalam perbincangan

penulis dengan para pelaku PKL (para *bakul angkringan*) di sekitaran alun-alun, mereka merasa puas dengan program penataan tempat pariwisata ini. Tempat mereka bekerja menjadi lebih nyaman, meski pemasukan ekonominya menjadi tidak setinggi sebelum penataan.

Dahulu sebelum ada penataan wilayah dan sebelum ada agenda program keistimewaan, sekitar alun-alun sangat semrawut, penuh dengan wisatawan, dan tidak tertata. Kemacetan menjadi pemandangan yang kurang menarik di pusat kota. Namun, sejak ada gagasan pemajuan wisata, ruang alun-alun yang melibatkan sekitar 1.000 PKL mulai ditata. Kegiatan ini melibatkan berbagai kelompok kepentingan. Penataan wilayah sekitar alun-alun utara paling tidak melibatkan tiga kelompok kepentingan, yaitu Keraton, pemerintah, dan masyarakat. Program penataan lingkungan ini dapat berjalan dengan baik berkat kolaborasi pemerintah dengan Keraton yang didukung oleh partisipasi masyarakat melalui Forum Komunikasi Komunitas Alun-Alun Utara. Meskipun demikian, terlepas dari keberhasilannya, pro-kontra tata ruang alun-alun masih ada dan sesekali menjadi bahan pergunjungan warga.

Persoalan tata ruang juga menjadi fenomena yang tampak di permukaan karena dampaknya yang terasa secara langsung dari relokasi dan penataan ruang publik terhadap kehidupan domestik warga, baik warga yang tinggal di sekitaran kantor kekuasaan, para pedagang-pedagang kecil yang selama ini menggantungkan hidup di pusat kota, alun-alun dan Malioboro, maupun warga di sekitar pinggiran Yogyakarta di daerah pesisir pantai, tentu sangat merasakan dampak tersebut. Hal ini memunculkan kembali wacana tentang tata kelola ruang publik dan ruang privat di Yogyakarta.

Ada kesan bahwa pemajuan pariwisata dan tata kelola ruang kota di satu sisi, telah menciptakan eksklusivitas di sisi yang lain. Banyak pedagang kaki lima yang tergusur dan tidak terelokasi. Mereka dilarang berjualan di area-area tertentu. Akibatnya, sumber ekonomi mereka terganggu. Salah satu dampak dari kebijakan budaya ini juga adalah tidak diberlakukannya lagi budaya sekaten yang telah lama menjadi ikon Yogyakarta karena ruang alun-alun tidak diperbolehkan

kan sebagai lokasi untuk melakukannya. Ini juga menjadi perhatian dan pertanyaan banyak pihak, meski sekaten kemudian dialihkan perayaannya di sebelah selatan Keraton.

Sementara itu, persoalan mengenai pertanahan di Yogyakarta sebenarnya merupakan permasalahan laten yang kembali mengemuka setelah Reformasi. Hal itu bermula dari ketidakjelasan “status hukum” tanah yang selama ini diklaim sebagai tanah milik Keraton (*Sultan Ground*) yang digunakan oleh warga dengan berdasarkan surat kekancingan. Selain itu, ada dualisme penerapan hukum tanah di Yogyakarta antara aturan adat dan aturan agraria serta dualisme pandangan di kalangan elite dan masyarakat mengenai politik agraria. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai status pertanahan.

Sebagian pihak mengacu kepada jejak sejarah yang mencatat kebijakan Sri Sultan Hamengkubuwono IX yang menginginkan demokratisasi agraria dan pemberlakuan UU Pokok Agraria (UUPA) secara sepenuhnya di Yogyakarta. Inti dan tujuan UUPA adalah ingin menyelesaikan ketimpangan hak dalam penguasaan dan pengelolaan tanah untuk kesejahteraan sosial masyarakat, sesuai dengan konstitusi UUD 1945 Pasal 33, dengan menghilangkan sisa-sisa stelsel warisan kolonial Belanda untuk menuju kepada kemandirian nasional yang merdeka dan sejahtera. Dengan penerapan UUPA tersebut tidak dikenal lagi istilah tanah milik Keraton. Sayangnya, menurut penelitian Parwi Foundation, implementasi UUPA di Yogyakarta tidak memadai dan cenderung menyimpang karena tidak responsif terhadap dinamika perkembangan masyarakat sehingga dalam perjalanannya, implementasi UUPA mengalami kesulitan, khususnya ketika bersinggungan dengan status kepemilikan tanah Keraton Yogyakarta (Sukri, 2002, 52).

Sejak 2012, UU Keistimewaan memperkuat status Keraton dan Pakualaman sebagai badan hukum yang berhak atas kepemilikan Tanah Kasultanan (kemudian dikenal sebagai *Sultan Ground*) dan Tanah Kadipaten (*Pakualaman Ground*) serta mengamanatkan agar segera mengidentifikasi batas-batas pertanahan yang membuktikan bahwa tanah-tanah tersebut adalah milik Keraton dan Kadipaten. Ahli

hukum Universitas Indonesia, Nikmatul Huda, menuliskan bahwa Bab X Pasal 32 dalam Undang-Undang Keistimewaan yang disahkan tahun 2012 tersebut secara normatif menjadi dasar penyelenggaraan pertanahan berikutnya. Dengan ditetapkannya status Keraton sebagai badan hukum, penegasan ini seolah merupakan jawaban terhadap ketidakjelasan status hukum kepemilikan tanah kasultanan dan kadipaten selama ini. Saat ini, keduanya merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Pengelolaan, tata kelola, dan pemanfaatan tanah Keraton, termasuk yang dimanfaatkan oleh pihak ketiga, dalam hal ini warga masyarakat, dapat dilanjutkan sepanjang pengelolaan tersebut sesuai dengan ketentuan undang-undang di atas (Huda, 2013, 228).

Kasus digugatnya beberapa orang pekerja PKL pada tahun 2015 yang dituntut 1 miliar oleh seorang pengusaha terkait saling klaim atas penggunaan tanah Keraton melalui status hak pemakaian tanah Keraton oleh pihak ketiga menjadi salah satu bukti bahwa persoalan alih status lahan tidak semudah yang dibayangkan karena adanya praktik komersialisasi (Oktavianie, 2015). Walau UU Keistimewaan telah disahkan tahun 2012, peraturan daerah tentang keistimewaan (PERDAIS) yang mengatur tentang pertanahan baru dibuat tahun 2017 lewat PERDAIS DIY No. 1 Tahun 2017. Sampai sekarang—sampai artikel ini ditulis, perkembangan implementasi peraturan pertanahan yang baru sampai tahap identifikasi dan reinventarisasi, karena ternyata proses inventarisasi tersebut sangat rumit akibat warisan persoalan ketidakjelasan status pertanahan yang cukup lama.

Diskursus tentang pertanahan membelah masyarakat setidaknya menjadi dua kelompok. Mereka yang memiliki pandangan tradisional ingin mempertahankan status quo kepemilikan tanah dalam hal ini mengacu kepada UUK DIY yang menetapkan kepemilikan Keraton sebagai badan hukum pemilik Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) yang dikelola secara mandiri. Sementara itu, mereka yang memakai cara pandang kritis-transformatif dan skeptis terhadap keistimewaan, termasuk di antaranya para aktivis yang selama ini menjadi korban dari konflik-konflik agraria yang bermunculan sebe-

lum dan sesudah ketetapan keistimewaan, memiliki pandangan yang berbeda dalam menyikapi persoalan pertanahan tersebut. Mereka menolak status kepemilikan tanah swapraja yang kemudian menjadi status tanah SG (*Sultan Ground*) dan PAG (*Pakualaman Ground*) yang menurut mereka sebetulnya aturan tersebut tidak berlaku lagi semenjak adanya pengaturan reformasi agraria (pemberlakuan UUPA di DIY tahun 1984). Tanah sepenuhnya menjadi milik negara dan mereka menuntut agar pemerintah daerah konsisten dengan reformasi agraria (*land reform*) serta aturan turunannya. Namun, menurut Bayu Dardias (Idhom, 2017b), mayoritas warga masyarakat DIY tetap mengakui eksistensi SG (*Sultan Ground*) dan PAG (*Pakualaman Ground*), dengan segala kelebihan dan kekurangannya.

Aspek pragmatis lainnya yang menjadi objek diskursus warga Yogyakarta yang terkait pilar keistimewaan adalah persoalan kebudayaan, yaitu bagaimana mengelola warisan kebudayaan, baik yang tampak maupun tak tampak. Aspek kebudayaan merupakan bidang strategis di Yogyakarta dan paling diunggulkan karena tak terlepas dari citra Yogyakarta sebagai kota budaya. Pembangunan di Yogyakarta diarahkan kepada pemajuan bidang kebudayaan dan pariwisata karena diasosiasikan dengan pelestarian Yogyakarta sebagai jantung kebudayaan Jawa dan destinasi pariwisata. Dalam konteks Yogyakarta, budaya menjadi aset dan sekaligus ikon pariwisata. Perhatian mengenai kebudayaan dan pariwisata ini memunculkan gagasan besar tentang kebudayaan Yogyakarta sebagai Warisan Dunia, yang mengandung di dalamnya antara lain tentang revitalisasi Sumbu Filosofis Yogyakarta.

Terlepas dari itu, ada beberapa pandangan yang menyoroti implementasi keistimewaan di bidang kebudayaan. Dalam perbincangan dengan salah satu pengamat dan akademisi bidang sejarah dan pariwisata dari UGM melihat kebijakan pemerintah DIY pasca-keistimewaan lebih banyak difokuskan pada aspek-aspek *tangible* (aspek yang tampak). Walaupun seharusnya memperhatikan juga aspek-aspek *intangible* (aspek tak tampak) yang jauh lebih signifikan, seperti persoalan penguatan budaya toleransi dan budaya kesetaraan

identitas warga. Tak pelak, perhatian pemerintah pada pemajuan kebudayaan dan pariwisata dianggap lebih berkesan formalistik dan bernuansa penyerapan anggaran daripada untuk mengembangkan nilai-nilai budaya yang lebih substansial.

Berbagai pihak menyoroti program pemerintah ini karena orientasi keistimewaan DIY di bidang budaya dan pariwisata masih difokuskan pada budaya-budaya yang sifatnya *tangible* dan jangka pendek, seperti pembangunan sanggar, pembelian alat-alat musik tradisional, dan lain sebagainya. Pemajuan budaya seharusnya juga diorientasikan untuk hal-hal yang *intangible* dan jangka panjang terkait penguatan budaya keragaman, toleransi, pendidikan, dan sebagainya.

Pada ranah budaya yang *tangible*, tampaknya implementasi keistimewaan juga belum menyentuh pada aspek tata ruang dan ruang budaya ekologi-lingkungan. Bagaimanapun, budaya membutuhkan ruang. Revitalisasi ekologi yang sekarang banyak menjadi aset wisata di Yogyakarta lebih banyak dikembangkan oleh partisipasi warga. Persoalan yang kini muncul dan sangat dekat dengan persoalan ekologi adalah persoalan pertanahan dan implikasi dari industrialisasi di Yogyakarta yang makin pesat dengan bangunan hotel dan mal sehingga muncul jargon "*Jogja ora didol*" (Yogyakarta tidak dijual). Argumen tradisional bahwa status tanah milik keraton harus diakui agar dapat dimanfaatkan dan dapat melindungi warga dari ekspansi industri dan kapital akhirnya memunculkan sebuah keraguan.

Persoalan ancaman kerusakan lingkungan juga menjadi persoalan yang berkelindan dengan agenda pemajuan budaya dan pariwisata. Para aktivis lingkungan yang kritis baru-baru ini juga menyoroti persoalan sampah dan manajemen lingkungan di Yogyakarta yang menunjukkan anomali dari keistimewaan Yogyakarta dari sisi lingkungan, bahwa persoalan sampah tidak cukup bisa diselesaikan oleh masyarakat Yogya yang notabene di dalamnya ada banyak ahli cendekia dan orang-orang berpendidikan. Nyatanya, sampah dan limbah, kerusakan sanitasi dan air bersih, serta banyak lagi masih menjadi persoalan dan ancaman lingkungan akibat kebijakan neoliberalistik yang memberikan konsensi lahan untuk pembangunan infrastruktur

pariwisata. Satu lagi hal yang mengemuka adalah hubungan kerusakan lingkungan dengan persoalan industrialisasi terkait pembangunan hotel, mal, dan apartemen yang masif di Yogyakarta, di samping menyebabkan konflik sosial dengan masyarakat sekitar terkait dampak lingkungannya.

D. Refleksi tentang Dimensi Moral dalam Wacana Keistimewaan

Wacana keistimewaan tak pelak melampaui hal-hal pragmatis dan memasuki wilayah-wilayah moral yang sering kali dijadikan indikator tak langsung oleh masyarakat dalam melihat signifikansi status keistimewaan terhadap kehidupan secara nyata. Salah satu dimensi moral yang paling tampak adalah terkait budaya toleransi, baik dalam konteks agama, sosial, maupun politik, dan persinggungannya dengan kondisi ekonomi. Kondisi ini mencerminkan juga bagaimana nilai moral (nilai demokrasi liberal?) bertemu dan dipraktikkan dalam ruang multikultural dan tradisional yang kaya dengan nilai-nilai komunal.

Perhatian yang tinggi terhadap perlunya praktik toleransi agama di Yogyakarta telah melahirkan aktor-aktor masyarakat sipil pro demokrasi baru yang selama ini berpartisipasi dengan perjuangan memantau kondisi sosial keagamaan Yogyakarta yang dikenal sebagai “*The City of Tolerance*”, seperti Yayasan Satu Nama dan Lakpesdam NU, ANBTI Yogyakarta. Bersamaan dengan itu, gerakan wacana-wacana pro toleransi yang menuntut keberpihakan pemerintah terhadap kelompok minoritas tersimpul di beberapa lembaga pendidikan dan LSM yang *concern* dengan isu toleransi, antara lain ICRS, CRCS, UKDW, dan Setara.

Sebagai wilayah yang multikultural, beberapa gerakan kelompok sipil di DIY tersebut sekarang berfungsi sebagai *tolerance watch* yang memantau praktik toleransi dan intoleransi di Yogyakarta serta mempertanyakan “budaya toleransi”, terutama terhadap kelompok-kelompok *subaltern*, seperti kelompok difabel, kelompok minoritas agama, dan sebagainya. Selain terkait pemajuan budaya toleransi,

keistimewaan juga bersinggungan dengan pengelolaan tata ruang yang bukan saja mendukung pariwisata, melainkan juga ramah dalam memperlakukan kelompok minoritas.

Selama ini, Yogyakarta dikenal sebagai tempat berbagai kelompok keagamaan, dengan orientasi keagamaan yang beragam, seperti kelompok Islam modernis, Islam tradisional, maupun keislaman yang puritan dan militan dapat berkoeksistensi. Penelitian Usman (2020) mengamati masih tingginya tingkat intoleransi di Yogyakarta yang dikarenakan oleh ancaman konservatisme dan fundamentalisme agama makin meningkat. Sementara Hairus Salim, dalam buku *Krisis Keistimewaan* (2017), memberikan argumen yang patut didengar bahwa politik identitas berbasis agama tidak hanya terkait dengan konservatisme agama yang menjamur di masyarakat, tetapi juga berkelindan dengan faktor-faktor ekonomi, politik pembagian ruang, dan kepentingan aktor-aktor politik-ekonomi praktis atas ruang-ruang publik di Yogyakarta, serta dalam hal akses terhadap sumber daya ekonomi. Dalam bukunya tersebut, Salim menyoroti maraknya intoleransi yang tidak sesuai dengan semangat keistimewaan Yogyakarta dan wajah budaya Jawa yang toleran, bahkan paradoks terhadap spirit keistimewaan yang demokratis (Ahnaf & HS, 2017).

Isu toleransi muncul terutama terkait dengan banyaknya aksi-aksi vigilantisme oleh beberapa elemen milisi sipil, terutama yang dipelopori oleh ormas-ormas agama, seperti FUI, dan kelompok Islam politis dan jihadis, seperti Laskar Jihad dan front jihad islam (FJI), yang dianggap melanggar kebebasan beragama dan mencederai Yogya yang istimewa dalam kebudayaan. Kelompok-kelompok tersebut memunculkan narasi-narasi atau isu-isu yang bersifat sektarian, seperti soal kristenisasi, aliran sesat, komunis, dan kemaksiatan. Ide-ide dan gerakan khilafatisme juga bersarang di Yogyakarta. Kelompok minoritas sering kali menjadi pihak yang menjadi korban gerakan radikal. Selain itu, budaya toleransi dan keramahan (*hospitality*) yang melekat dalam kultur tradisional Jawa seolah menjadi kabur oleh budaya kekerasan (*violence*), seperti banyaknya fenomena *klithih*, tawuran, dan konflik antarkelompok etnis.

Untuk merespons tingginya intoleransi agama, Gubernur mengeluarkan Instruksi Gubernur No. 1/INSTR/2019 diterbitkan pada 4 April 2019. Namun, beberapa menilai bahwa instruksi tersebut terkesan sekedar formalistik, hanya sekedar instruksi, dan belum ditindaklanjuti secara maksimal. Tampaknya belum ada upaya deliberatif yang dilakukan oleh *stakeholder* untuk merespons persoalan ini.

Menurut Darmawan, yang menyoroti hal yang sama, kondisi tersebut mencerminkan situasi paradoks tentang krisis keistimewaan. Polemik tentang keistimewaan telah menciptakan situasi krisis sehingga mobilisasi berdasarkan isu-isu sektarian yang mengorbankan minoritas tampak tidak terkendali. Indikasi ini menunjukkan kegagalan pemerintah dalam mengelola keragaman keagamaan di Yogyakarta yang selama ini dianggap berhasil dalam hal mengembangkan toleransi beragama karena kelompok radikal dan kelompok moderat berhasil berdampingan secara harmonis (Darmawan, 2010, 156).

Pada aras toleransi politik, polemik tentang pertanahan dan tata ruang juga membawa eksese pada mengemukanya kembali persoalan kepemilikan tanah bagi nonpribumi, dalam hal ini etnis Tionghoa. Pasalnya, narasi tentang intoleransi dan diskriminasi terhadap etnis Tionghoa ini mengacu kepada hukum adat/ketentuan lokal instruksi wakil gubernur tahun 1975. Padahal semestinya, dalam kerangka demokrasi modern, setelah adanya UU Pokok Agraria, semua warga negara mempunyai hak yang sama. Menurut salah seorang pakar hukum UII, sikap diskriminatif itu justru mengakibatkan terjadinya penyelundupan hukum yang tidak sehat dan kontraproduktif. Sekarang hukum sudah dikontrol oleh warga, oleh karena itu seharusnya aturan tentang pertanahan ditata kembali.

UU Keistimewaan yang mengesampingkan UU Pokok Agraria adalah keliru (NET.YOGYA, 2016). Mengapa ada batas yang tajam terhadap kepemilikan bagi etnis tertentu? Pengecualian etnis Tionghoa tersebut dapat dikatakan sebagai “batas toleransi” di Yogyakarta yang hingga kini masih menjadi perdebatan. Mereka yang setuju dengan pembatasan atas tanah bagi warga Tionghoa tersebut menggunakan argumen-argumen historis tentang sejarah kelompok etnis Tionghoa

di DIY pada masa kolonial. Sementara itu, kelompok prodemokrasi, mengatasnamakan HAM (hak asasi manusia) dan demokrasi, menginginkan kesetaraan dan keadilan bagi warga negara dalam hal kepemilikan atas tanah di DIY, tanpa harus membedakan pribumi dan nonpribumi.

Wacana keistimewaan juga tidak bisa menyembunyikan diri dari isu “ketimpangan” ekonomi yang sedang mencuat. Apakah keistimewaan yang telah menjadi keputusan bersama itu mampu meningkatkan kesejahteraan UMKM warga Yogyakarta? Apakah adanya pengakuan status keistimewaan Yogyakarta itu dapat menciptakan demokrasi ekonomi di Yogyakarta? Apakah manfaat ekonomi dari status keistimewaan meresap sampai masyarakat pada level paling bawah? Diskursus ini menyangkut tentang *keadilan sosial*, khususnya keadilan distributif, yaitu bagaimana mengatasi ketimpangan ekonomi dan menciptakan kondisi yang relatif adil.

Dalam hal ini, wacananya dipicu oleh tingginya angka kemiskinan dan ketimpangan kelas ekonomi. Menurut data BPS 2021–2022, angka kemiskinan DIY sekitar 12,23% (BPS, 2022). Tak pelak wacana kemiskinan ini dipersinggungkan dengan soal pemanfaatan dan pengawasan dana keistimewaan. Tim kajian otonomi daerah Pusat Penelitian Politik 2018, misalnya, menyatakan masih ada persoalan pengawasan yang masih menjadi polemik bahwa implementasi dana keistimewaan (danais) juga belum diimbangi dengan pengawasan terhadap penggunaan dana keistimewaan tersebut. Dana keistimewaan ini dikeluarkan pemerintah untuk mendukung program-program keistimewaan yang jumlahnya meningkat dari tahun ke tahun (Rp1 triliun lebih, melebihi nilai anggaran APBD), tetapi dianggap tidak berbanding lurus dengan keberhasilan pengentasan kemiskinan. Kelompok tradisional pada umumnya menerima begitu saja klaim keistimewaan bagi kesejahteraan warga (Aziz, 2018).

Aziz (2018, 191) menyampaikan beberapa persoalan terkait otonomi khusus di Yogyakarta, sebagai berikut:

“...tingkat kemiskinan di DIY masih tinggi di atas rata-rata nasional. Kondisi ini tentunya sangat disayangkan, mengingat danais yang di-

berikan kepada Yogyakarta. Pada awal keberadaannya, danais lebih ditujukan kepada hal-hal yang sifatnya budaya, dalam hal ini lebih dalam bentuk fisik. Padahal konsep budaya yang dimaksud adalah lebih kepada perubahan etika dan budaya yang lebih abstrak dengan tujuan jangka panjang. Namun, karena konsepnya yang sangat abstrak dan belum jelas sehingga ukuran *master plan*-nya pun menjadi sulit dilakukan. Tentunya ketidakjelasan perencanaan menyulitkan dalam proses pengawasannya. Dari aspek distribusi kesejahteraan masyarakat, berdasarkan data indeks rasio gini 2013–2017 memperlihatkan dengan adanya danais tidak menunjukkan kesenjangan kemiskinan yang makin menurun, tetapi justru meningkat (0,432).”

Selanjutnya, Aziz (2018, 188) mempersoalkan isu kemandirian bahwa secara umum ketahanan ekonomi warga di Yogyakarta tidak didasarkan pada kemandirian dan daya ungkit ekonomi yang dimiliki masyarakat Yogyakarta sendiri, tetapi lebih kepada ketergantungan eksternal dari banyaknya jumlah pendatang yang bersekolah maupun berwisata. Selain itu juga ada persoalan pada program keistimewaan itu sendiri. Salah satu penyebabnya, seperti telah disinggung sebelumnya, belum terkelolanya danais secara optimal terhadap kebutuhan masyarakat, terutama dari sisi pengawasan program dan pengelolaan danais itu sendiri. Selain karena faktor sulitnya pengawasan, bisa dikatakan juga disebabkan oleh penguasaan atas aset ekonomi dan ruang sosial yang tidak terbuka.

Program-program pemerintah pasca-pengakuan keistimewaan dengan dana keistimewaan yang begitu besar menjadi bermasalah ketika tidak berdampak kepada kesejahteraan masyarakat di lapisan bawah. Terlebih, selama ini tidak ada mekanisme kontrol terhadap penggunaan dana keistimewaan yang besar itu dikarenakan budaya warga Yogya yang *ewuh-pekewuh* terhadap penguasa.

Masih tingginya penduduk miskin bahkan di wilayah urban Kota Yogyakarta juga dikritisi oleh Hadi dkk. Mereka menjelaskan, bahwa adanya tingkat kemiskinan dan kerentanan warga miskin di Yogya tak dapat dipisahkan dari keterbatasan akses ruang sosial karena masih didominasi oleh elite penguasa lahan milik penguasa (*Sultan Ground*),

yang memengaruhi ruang gerak dan kesempatan warga. Lingkaran hierarkis penguasaan tanah yang masih feodalistik memiliki pengaruh terhadap masih tingginya tingkat kemiskinan kota. Sementara itu, masyarakat miskin juga lebih rentan terhadap problem sosial, khususnya mereka yang tinggal di wilayah perkotaan daripada pedesaan (Hadi dkk., 2019).

Kondisi di atas menunjukkan bahwa ada persoalan ketidakadilan distributif yang serius di Yogyakarta yang termanifestasi dalam tingkat kemiskinan warga, yang apabila tidak diatasi maka keistimewaan menjadi kehilangan makna. Dalam perubahan sosial di Yogyakarta yang cepat, di mana persaingan ekonomi tak terelakkan, ditambah kebijakan-kebijakan bernuansa neo-liberal yang menunjukkan keberpihakan penguasa kepada para pemodal dan investor, semua itu mengakibatkan makin besarnya ketimpangan sosial ekonomi di dalam masyarakat. Ketika ada problem ketidakadilan dan kesenjangan sosial yang serius di Yogyakarta, tidak salah jika ada yang mempertanyakan di arus bawah bahwa keistimewaan itu sesungguhnya untuk siapa.

E. Penutup

Wacana keistimewaan di DIY yang bergulir sejak Reformasi memasuki fase satu dasawarsa pasca-penetapan status Keistimewaan Yogyakarta sejak tahun 2012. Diskursus ini mencerminkan perdebatan argumentatif dan deliberatif antara mereka yang mengusung pandangan tradisional yang menyandarkan pada nilai-nilai “etis”, dalam pandangan Habermasian sebagai nilai-nilai tradisional—yang umumnya didukung para aristokrat lokal, dan pandangan modern yang menyandarkan pada nilai-nilai “moral”—yang umumnya diusung kelompok masyarakat sipil tentang demokrasi modern.

Selain memunculkan pro-kontra wacana tentang toleransi politik terkait kepemimpinan perempuan, baik secara etis (sebagai pemegang otoritas budaya) maupun secara politis (sebagai pemegang otoritas politik), juga tentang kebijakan mayoritas (representasi pemilik kekuasaan) dan masyarakat di dalam memberi atau tidak memberi keleluasaan kepada suatu kelompok minoritas tertentu seperti kasus

etnis Tionghoa. Selain itu juga marak kasus toleransi agama terkait perlindungan bagi kelompok minoritas agama atau kepercayaan dan minoritas budaya. Justru dalam konteks inilah berbagai pertanyaan publik tentang makna Yogyakarta sebagai sebuah kota budaya multi-kultural yang mengusung jargon toleransi menjadi bahan refleksi bersama. Publik juga perlu membicarakan tata ruang kota yang lebih ramah dan memperbanyak fungsi “ruang publik”, bukan sekadar “tempat publik”, di mana orang dapat mendiskusikan berbagai persoalan kewargaan secara bebas dan terbuka.

Dari diskursus yang berlangsung secara demokratis itu tampak bahwa argumen dan cara pandang terhadap status keistimewaan dan demokratisasi DIY mencerminkan cara pandang “proseduralistik” yang menekankan pada demokratisasi dengan mempertahankan prosedur-prosedur *status quo* yang selama ini menjamin tatanan (*order*) sehingga optimistik dengan status keistimewaan dan cara pandang “substansialistik” yang menekankan pada perwujudan nilai-nilai demokrasi ekonomi dan politik modern sehingga cenderung apatis terhadap keistimewaan yang dianggap mengganggu kekuasaan tradisional semata.

Diskursus etis dan politis, serta diskursus pragmatis, harus diimbangi dengan analisis kritis pada ranah moral substantif. Pandangan-pandangan substansialistik patut mendapat perhatian, bahwa keistimewaan tidak cukup hanya dipahami secara romantisistik, status legal-formal, dengan argumen-argumen konstruksi sejarah yang dibakukan, dan hanya berhenti pada persoalan-persoalan pragmatis. Keistimewaan juga ditentukan oleh apakah dengan adanya status dan fasilitas keistimewaan itu lantas Yogyakarta dengan tata pemerintahannya sendiri mampu menampilkan nilai-nilai keutamaannya yang luhur, membawa kondisi yang lebih toleran dan adil bagi warga masyarakat dengan mengentaskan problem kemajemukan dan kemiskinan sebagaimana misi awal demokratisasi dalam visi Sri Sultan Hamengkubuwono IX, “Tanah dan kekuasaan untuk rakyat!”

Referensi

- Ahnaf, M. I., & HS, H. S. (2017). *Krisis keistimewaan: Kekerasan terhadap minoritas di Yogyakarta*. Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS).
- Aziz, N. L. L. (2018). *Dinamika pengawasan dana otonomi khusus dan istimewa*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- BPS. (2022). *Persentase penduduk miskin (P0) menurut provinsi dan daerah 2021-2022*. Badan Pusat Statistik. <https://www.bps.go.id/indicator/23/192/1/persentase-penduduk-miskin-menurut-provinsi.html>
- Darmawan, A. (2010). *Jogja bergolak: Diskursus keistimewaan DIY dalam ruang publik*. Kepel Press.
- Efendi, D. (2018). *Lokalisasi demokrasi: Politik identitas dalam gerakan keistimewaan di Yogyakarta pasca Orde Baru, 2003-2012* (Project Article). https://www.researchgate.net/publication/322383766_Lokalisasi_Demokrasi_Politik_Identitas_dalam_Gerakan_Keistimewaan_di_Yogyakarta_Pasca_Orde_Baru_2003-2012
- Hadi, A., Lan, T. J., & Jati, W. R. (2019). *Tinjauan kritis ketahanan sosial masyarakat miskin perkotaan dan perdesaan: Ruang Sosial, kebijakan, dan pola kerentanan sosial*. LIPI Press.
- Hadiwijoyo, S. S. (2009). *Menggugat keistimewaan Jogjakarta: Tarik ulur kepentingan, konflik elit, dan isu perpecahan*. Pinus Book Publisher.
- Handoko, V. S., Herawati, F. A., Prihandono, B. K., & Ispandriarno, L. S. (2015). *Suara rakyat suara keistimewaan*. Cahaya Atma Pustaka.
- Hariadi, S. N., & Kristanto, T. A. (2011). Daerah Istimewa Yogyakarta, bukan tanpa telur. Dalam A. S. B. L. de Rosari (Ed.), *Monarki Yogya: Inkonstitusional?* PT Kompas Media Nusantara.
- Hardiman, F. B. (2009). *Demokrasi deliberatif: Menimbang negara hukum dan ruang publik dalam teori diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius.
- Harsono, D. (2002). Reign to the people: The application of “democratic monarchy” in Yogyakarta1. *Diamond*, 21(4).
- Huda, N. (2013). *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam perdebatan konstitusi dan perundang-undangan di Indonesia*. Bandung Nusa Media.
- Idhom, A. M. (2017a, 31 Agustus). MK putuskan sultan perempuan bisa jadi gubernur DIY. *tirto.id*. <https://tirto.id/mk-putuskan-sultan-perempuan-bisa-jadi-gubernur-diy-cvGN>

- Idhom, A. M. (2017b, 4 Oktober). Bayu Dardias: «Urusan tanah di DIY seperti negara dalam negara». *tirto.id*. <https://tirto.id/urusan-tanah-di-diy-seperti-negara-dalam-negara-cxLu>
- Kurniadi, B. D. (2019). *Defending the Sultan's Land: Yogyakarta, control over land and aristocratic power in post-autocratic Indonesia* [Tesis]. *Doctor of Philosophy of the Australian National University*.
- NET.YOGYA. (2016, 25 Oktober.). *Polemik hak kepemilikan tanah di Yogyakarta* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=8vkep-UBEI0>
- Oktavianie, D. (2015, 18 September). *PKL dituntut 1 miliar kasus tanah sultan, warga kumpulkan koin* [Video]. *Tempo.co*. <https://video.tempo.co/read/3643/pkl-dituntut-1-miliar-kasus-tanah-sultan-warga-kumpulkan-koin>
- Rozaki, A., & Hariyanto, T. (2003). *Membongkar mitos keistimewaan Yogyakarta: Editor, Abdur Rozaki & Titok Hariyanto; kata pengantar, Bambang Purwanto & Sutoro Eko*. Institute for Research and Empowerment.
- Sukri, A. I. (2002). *Masa depan Yogyakarta dalam bingkai keistimewaan*. Parwi Foundation.
- Suradji, A. (2018, 26 Desember). *Bagai api dalam sekam*. *Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/opini/2018/12/26/bagai-api-dalam-sekam-2>
- Teristi, A. (2021, 20 Januari). *Gubernur DIY disomasi 39 elemen masyarakat*. *Media Indonesia*. <https://mediaindonesia.com/nusantara/378499/gubernur-diy-disomasi-39-elemen-masyarakat>
- Tim Harian Kompas. (2021, 24 Maret). *Api dalam sekam di Keraton Yogyakarta (2)*. *Kompas*. <https://interaktif.kompas.id/baca/keraton-yogyakarta-2/>
- Tolo, E. Y. S. (2013). *Dari otokrasi ke demokrasi: Menyibak sejarah dan survivalitas “demokrasi ala Daerah Istimewa Yogyakarta.”* *Humaniora*, 25(3), 270–280.
- Usman. (2020). *Potret buram (in)toleransi di Yogyakarta dan faktor-faktor pemicunya*. Dalam C. Pamungkas, & Y. S. Permana (Ed.), *Intoleransi dan politik identitas kontemporer di Indonesia*. LIPI Press.
- Wahyukismoyo, H. (2004). *Keistimewaan Jogja vs demokratisasi*. Bigraf Publishing.
- Wolff, J. (2013). *Pengantar filsafat politik*. CV Nusa Media.