



PEMERINTAH DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA



Sejarah Pemerintahan

DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA



jogja
istimewa

SAMBUTAN

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, saya menyambut baik terbitnya buku Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebuah buku yang secara lengkap membahas sejarah tata kelola pemerintahan di DIY yang jejaknya merentang sejak masa Mataram Islam hingga saat ini. Melalui buku ini kita bisa melihat bahwa tata kelola pemerintahan di DIY meskipun selalu berubah mengikuti perkembangan zaman, namun dalam proses perubahannya tidak pernah meninggalkan nilai, norma, dan budaya yang mengakar di Yogyakarta.

Penjelasan kronologi sejarah dalam buku ini memberikan kita pemahaman bahwa perubahan tata kelola pemerintahan di DIY dari masa ke masa bukanlah perubahan yang revolusioner namun merupakan suatu perubahan yang lebih bersifat transformatif. Membaca buku ini, kita juga bisa melihat bahwa tata pemerintahan di DIY merupakan perpaduan antara birokrasi modern dan institusi tradisional (Kasultanan dan Kadipaten). Perpaduan tersebut merupakan konsekuensi dari status keistimewaan DIY yang diperoleh sejak lama dan semakin diperkuat dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Menelusik akar kesejarahan di DIY dan falsafah yang menyertainya memberikan kita gambaran tentang berbagai macam aspek yang menjadi fondasi tata pemerintahan di DIY. Beberapa aspek dasar tata pemerintahan tersebut antara lain demokrasi, kerakyatan, ke-bhineka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, dan pendayagunaan kearifan lokal. Secara struktur, kelima aspek dasar tersebut dalam perjalanannya senantiasa mengalami perubahan namun dengan tetap mempertahankan prinsip nilai, norma, dan budaya yang ada di DIY.

Buku sejarah pemerintahan ini disusun dalam kerangka untuk memahami dinamika perubahan dan keberlanjutan tata pemerintahan DIY dalam lintasan sejarah sampai dengan situasi kontemporer. Maka dengan demikian diharapkan baik aparatur pemerintahan maupun masyarakat luas dapat memahami lebih dalam bagaimana hubungan antara sejarah, keraton, kadipaten, Negara, dan masyarakat di DIY dalam pusran perubahan tata kelola pemerintahan.

Apresiasi dan penghargaan yang setinggi-tingginya kami sampaikan kepada tim penyusun dan pakar yang terlibat dalam pembuatan buku ini. Semoga buku ini dapat menjadi titik tolak pemahaman yang komprehensif bagi kita bersama akan sejarah pemerintahan di DIY. Sebuah pemahaman bersama yang pada akhirnya akan bermuara pada terjaga dan berkembangnya aspek-aspek dasar tata pemerintahan yang sudah terbangun untuk masa-masa yang akan datang.

Yogyakarta, September 2017
Sekretaris Daerah
Daerah Istimewa Yogyakarta,



Ir. Gatot Saptadi
NIP. 19590902 198803 1 003

Kata Pengantar

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya sehingga buku Sejarah Pemerintahan DIY ini dapat tersusun dengan baik. Buku ini merupakan penjabaran secara komprehensif tentang perjalanan panjang tata pemerintahan di DIY sejak masa Kerajaan Mataram Islam sebagai cikal bakal DIY hingga implementasi status keistimewaan pada tata pemerintahan saat ini.

Perubahan merupakan sebuah keniscayaan termasuk perubahan dalam tata pemerintahan yang senantiasa mengikuti dan menyesuaikan dengan perubahan zaman. Akan tetapi perubahan tata pemerintahan di DIY merupakan suatu proses yang tidak menghilangkan nilai, norma, dan budaya yang ada. Salah satu aspek yang terus berkesinambungan dapat dilihat dari bagaimana posisi dan hubungan masyarakat terhadap kedudukan keraton dan raja.

Melalui buku ini, pembaca dan masyarakat diharapkan semakin memahami esensi dan sejarah panjang keistimewaan di DIY melalui sudut pandang tata kelola pemerintahan dari masa ke masa. Pembaca dan masyarakat bisa menelusuri jejak-jejak tata pemerintahan dari era Mataram Islam sampai dengan era Kasultanan Yogyakarta yaitu bagaimana sejarah berdirinya, struktur pemerintahan nagarnya sampai dengan pengaruh kolonial terhadap pemerintahan pada masa itu. Selanjutnya juga disuguhkan bagaimana peran dan struktur pemerintahan di DIY yang berkelindan dengan tata pemerintahan nasional mulai dari masa revolusi kemerdekaan sampai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Peneguhan status keistimewaan yang disandang DIY berdasarkan pengesahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY juga membawa implikasi pada perubahan tata kelola pemerintahan di DIY. Penyelenggaraan pemerintahan DIY saat ini terbagi menjadi dua yakni urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan. Urusan pemerintahan mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan urusan keistimewaan mengacu pada UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Setidaknya ada lima aspek keistimewaan yang diatur

dalam undang-undang ini yaitu pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, kelembagaan pemerintah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Besar harapan kami, buku ini dapat memberikan informasi dan manfaat bagi aparatur pemerintah dan masyarakat dalam memahami dinamika tata pemerintahan sekaligus status keistimewaan di DIY.

Terima Kasih. Jogja Istimewa.

Tim Penyusun

Daftar Isi

Bab 1

Pendahuluan | 1

Bab 2

Tata Pemerintahan Kerajaan Mataram | 13

Bab 3

Tata Pemerintahan Kasultanan Yogyakarta | 59

Bab 4

Tata Pemerintahan Kadipaten Pakualaman | 97

Bab 5

Reformasi Tata Pemerintahan Masa Kolonial Belanda
dan Pendudukan Jepang | 135

Bab 6

Menjadi Bagian Republik Indonesia | 193

Bab 7

Dari Monarki Menuju Masyarakat Demokratis:
Transformasi Pemerintahan dan Kehidupan Bernegara
di Yogyakarta | 239

Bab 8

Tata Pemerintahan Nasional
dan Desentralisasi Asimetris DIY | 289

Bab 9

Status Keistimewaan dan Implikasinya
terhadap Tata Kelola Pemerintahan
di Daerah Istimewa Yogyakarta | 309

Bab 10
Masa Depan Keistimewaan | 365

Bab 11
Penutup | 377

Daftar Pustaka | 381

Lampiran-Lampiran

Bab 1

Pendahuluan

Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang ada saat ini merupakan perpaduan antara birokrasi modern (sistem nasional) dan institusi tradisional (kasultanan dan pakualaman). Tata pemerintahan campuran ini merupakan konsekuensi dari status istimewa yang melekat di DIY, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Keistimewaan Yogyakarta merupakan salah satu bentuk hubungan pusat – daerah (desentralisasi) di Indonesia yang bersifat asimetris.

Desentralisasi asimetris, sebagaimana dijelaskan di banyak literatur, merupakan status dan bentuk hubungan pusat-daerah yang bersifat khusus, yang diberikan oleh pemerintah pusat dikarenakan alasan-alasan tertentu. Alasan desentralisasi asimetris sangat beragam, mulai dari karakteristik sosio-kultural, politik, ekonomi, dan kesejarahan yang khas. Di banyak Negara, desain desentralisasi asimetris merupakan jalan keluar atas persoalan ketegangan hubungan pusat – daerah dan sebagai upaya untuk mempertahankan integrasi nasional/kewilayahan sebuah Negara.

Di Indonesia, desain desentralisasi asimetris diberikan untuk sejumlah provinsi, dengan pertimbangan yang beragam, yaitu: DKI Jakarta (sebagai Ibukota Negara), Nanggroe Aceh Darussalam (resolusi konflik politik), Otonomi Khusus Papua (resolusi konflik politik dan pembangunan ekonomi/kesejahteraan), dan DIY (pengakuan peran kesejarahan dalam pembentukan republik). Terlepas dari alasan pemberian status khusus/istimewa, desain desentralisasi asimetris membawa konsekuensi langsung terhadap model tata pemerintahan di provinsi yang bersangkutan.

Di DIY, perkembangan tata pemerintahan bersifat dinamis, mencerminkan adaptasi dan kombinasi antara unsur modern dan tradisional. Pada periode sejarah tertentu karakter tata pemerintahan dipengaruhi oleh nuansa institusi tradisional dan pada periode lainnya merupakan adaptasi atas sistem birokrasi modern. Dalam konteks kesejarahan yang lebih panjang, tata pemerintahan DIY mendapatkan pengaruh kuat dari struktur kekuasaan dan hierarki birokrasi Kasultanan dan Pakualaman, yang setelah bergabung ke dalam Republik Indonesia, mengadaptasi struktur birokrasi nasional. Perkembangan terakhir struktur dan sistem tata pemerintahan DIY merupakan konsekuensi dari status keistimewaan. Status ini memberikan legitimasi formal bagi pengakuan dan peneguhan kedudukan

institusi politik dan pemerintahan tradisional yang ada di Yogyakarta dalam sistem pemerintahan Indonesia modern.

Penetapan undang-undang Keistimewaan menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan DIY harus mencakup dua kategori urusan sekaligus, yaitu pemerintahan umum dan kewenangan keistimewaan. Urusan pemerintahan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan bersifat seragam untuk semua daerah otonom di Indonesia, sementara kewenangan keistimewaan DIY mencakup aspek; pengisian gubernur dan wakil gubernur, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang, dan struktur organisasi pemerintahan.

Perubahan dan perkembangan tata kelola pemerintahan merupakan suatu kewajiban, terutama dikaitkan berbagai aspek reformasi politik dan pemerintahan dan sebagai respon atas dinamika masyarakat. Meskipun melewati sejumlah tahapan kritis sejarah politik dan pemerintahan, perubahan tata pemerintahan DIY tidak pernah terjadi secara revolusioner, namun cenderung bersifat transformatif. Di dalam proses perubahan yang terjadi, selalu ada aspek yang bersifat tetap (berkesinambungan) dan mengalami perubahan. Dimensi kesinambungan dan perubahan (*continuity and change*) menyertai secara bersamaannya. Ada beberapa nilai dasar dalam proses panjang pembentukan suatu pemerintahan yang terus dijaga dan dirawat sebagai kearifan lokal, namun di sisi lain ada nilai-nilai yang berubah karena ketidaksesuaiannya dengan perkembangan.

Di DIY perpaduan antara kesinambungan dan perubahan dalam konteks tata pemerintahan berlangsung secara konstan. Dalam prosesnya banyak terjadi perpaduan antara nilai, norma, dan budaya yang berakar dalam sejarah perkembangan Yogyakarta dengan berbagai unsur dan nilai dari lingkungan politik dan pemerintahan yang lebih luas. Salah satu aspek kesinambungan yang dapat dilihat adalah posisi dan hubungan masyarakat dengan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Nilai dasar yang terus dijaga dan dilestarikan lewat berbagai bentuk ritual adalah keraton diposisikan sebagai poros kekuasaan, sedangkan raja dipersonifikasikan sebagai pembawa pesan dan mandat pencipta yang memiliki otoritas mempertahankan keserasian antara struktur mikrokosmos (manusia dan hubungan antar manusia) dengan struktur makrokosmos (hubungan dengan alam semesta).

Pelestarian dan doktrinasi secara terus-menerus atas nilai dan keyakinan tersebut membuat masyarakat cenderung memiliki kepatuhan tinggi terhadap *paugeran* keraton dan otoritas raja. Hal tersebut tercermin misalnya dalam cara sebagian masyarakat Yogyakarta menanggapi bencana seperti gempa bumi tahun 2006 maupun letusan Merapi 2010, dimana

masyarakat yang serentak menuju keraton meminta perlindungan, maupun kepatuhan untuk menjalankan pesan keraton untuk menanam koin 100 rupiah bergambar gunung di depan rumah dan membuat sayur tujuh rupa sebagai ritual tolak bala.

Selain nilai-nilai yang dijaga kesinambungannya, sejumlah hal mengalami perubahan sebagai bagian dari adaptasi keraton terhadap perkembangan lingkungan internal dan eksternal. Dalam hal ekonomi misalnya, perkembangan Yogyakarta sebagai salah satu tujuan pariwisata populer berimplikasi pada peningkatan permintaan atas daya dukung infrastruktur wisata seperti hotel atau penginapan dan pusat-pusat perbelanjaan. Dalam perkembangannya, pertumbuhan hotel dan pusat perbelanjaan telah melahirkan kompleksitas sosial yang tinggi, dimana banyak masyarakat kehilangan ruang hidup dan sumber daya yang menopang kehidupannya. Situasi ini melahirkan banyak pertanyaan kritis, terutama terkait dengan filosofi kepemimpinan politik di DIY, dimana tata politik dan pemerintahan harus diletakkan dalam kerangka keadilan, bersumber dari nilai-nilai *hamemayu hayuning bawana*.

Aspek lain dalam sistem nilai dan tata kelola kekuasaan yang menjadi ciri kuat di DIY adalah modal sosial berupa *community governance*. Dalam *community governance* masyarakat bergerak secara aktif, mandiri, dan bersama-sama mencapai tujuan bersama. Elemen terpenting dari *community governance* terletak pada kuatnya solidaritas sosial dan rasa saling bertanggung jawab sebagai komunitas. Modal sosial ini merupakan perpaduan antara jaringan sosial, nilai solidaritas, dan rasa percaya yang terbentuk dalam komunitas. *Community governance* menjadi fondasi kuat masyarakat DIY dalam menghadapi berbagai dinamika sosial. Hal ini terlihat misalnya pada saat bencana gempa bumi 2006, dimana masyarakat Bantul mampu membangun tempat tinggal yang hancur secara cepat berkat gotong royong masyarakat. Hal yang sepadan terjadi dalam kebencanaan letusan Merapi 2010, dimana masyarakat lereng Merapi yang mampu mengatasi trauma dan bangkit secara cepat pasca erupsi. Selain itu, dalam perkembangan lain bisa dilihat berbagai perkembangan atraksi wisata yang dikelola langsung masyarakat dengan memanfaatkan sumber daya lokal. Hal di atas menunjukkan kehandalan *community governance* sebagai modal sosial untuk menghadapi situasi yang berubah.

Lebih lanjut, khususnya terkait dengan aspek-aspek dasar yang seharusnya menjadi fondasi pengembangan dan bekerjanya tata pemerintahan bisa digali dari sejarah panjang dinamika sosial dan politik Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Sebagaimana dipaparkan secara komprehensif dalam Monograph Naskah Akademik Keistimewaan Yogyakarta yang diterbitkan oleh JPP FISIPOL UGM (2010), prinsip Tata

Pemerintahan DIY dalam kerangka ke-Istimewaan mencakup: demokrasi, kerakyatan, ke-bhineka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, dan pendayagunaan kearifan lokal. Berikut elaborasi ringkas atas prinsip-prinsip tata pemerintahan Keistimewaan DIY, sebagaimana dipaparkan dalam Monograph Keistimewaan tersebut:

1. Demokrasi

Demokrasi merupakan prinsip pokok yang termanifestasi dalam sejarah perkembangan tata pemerintahan DIY. Pengaturan tata pemerintahan melalui desain keistimewaan merupakan peneguhan atas sumbangsih Yogyakarta dalam memelopori dan melembagakan proses demokratisasi sejak awal berdirinya republik ini. Pengaturan keistimewaan DIY dipagari oleh peran DIY yang secara konsisten menjadi lokomotif demokratisasi, bukan hanya di tingkat lokal namun juga nasional.

Demokrasi merupakan sistem yang secara normatif memberikan jaminan luas bagi keterlibatan masyarakat dalam dinamika kebijakan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Sistem ini juga mendorong pemerintah untuk memiliki tanggungjawab dan akuntabilitas penggunaan kekuasaan dan sumber daya bagi kepentingan publik. Dalam konteks tata pemerintahan, sistem politik dan pemerintahan demokrasi secara sederhana diartikan sebagai pemerintahan yang memperoleh legitimasi dari rakyat, ditentukan oleh wakil-wakil rakyat, dan diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Tata pemerintahan demokratis juga mensyaratkan adanya *checks and balances* diantara lembaga yang ada, sebagai mekanisme untuk meminimalisir penyimpangan kekuasaan. Lebih lanjut tata pemerintahan demokratis juga ditandai dengan adanya variasi saluran politik berbasis masyarakat yang menjadi ruang bagi ekspresi aspirasi rakyat dalam kebijakan dan bentuk kontrol masyarakat terhadap kekuasaan.

Dalam sejarah dan perkembangan tata nilai, persentuhan entitas sosial dan politik Yogyakarta dengan prinsip dan nilai yang relevan dengan demokrasi sudah berlangsung sepanjang sejarah perkembangan kawasan ini. Bahkan, dalam konteks perkembangan Republik, Yogyakarta adalah bagian dari proses berdemokrasi itu sendiri. Nilai-nilai demokrasi melekat dalam falsafah, norma, aturan dan tata krama kehidupan sehari-hari seperti tercermin dalam nilai filosofis-religius simbolik yang diletakan oleh Sultan Hamengku Buwono I, diantaranya:

1. Falsafah *Golong-Gilig* yang diwujudkan dalam bentuk material berupa tugu yang melambangkan *Manunggaling Kawula Gusti*.
2. Falsafah *Hamemayu Hayuning Bawono* yang memberikan penekanan pada perilaku manusia yang selalu mengutamakan harmoni, keselarasan, keserasian dan keseimbangan.

3. Falsafah *Sawiji, Greget, Sengguh* dan *Ora Mingkuh* sebagai dasar dalam pembentukan watak ksatria yang pengabdianya hanya ditujukan pada nusa, bangsa, dan negara yang didasari oleh komitmen atas kebenaran, keadilan, integritas moral dan nurani yang bersih.
4. Perancangan tata ruang melalui penciptaan poros imajiner Gunung Merapi – Tugu Golong-Gilig – Kraton yang menggambarkan keselarasan dan keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan dan antara manusia dengan manusia, serta manusia dengan alam (Suwito, 2007)

Dalam konteks kepemimpinan politik, falsafah yang dikembangkan oleh Ki Hadjar Dewantara, *Ing Ngarsa Sung Tuladha, Ing Madya Mangun Karso, Tut Wuri Handayani*, memberikan penekanan atas tanggung jawab kepemimpinan yang demokratis (Kismoyo, 2004). Selanjutnya falsafah “Tahta Untuk Rakyat” dari Sultan Hamengku Buwono IX mempertegas fondasi kepemimpinan demokratis yang tumbuh di Yogyakarta. Hal ini dipertegas oleh Sultan Hamengku Bawono X yang menyatakan bahwa seorang pemimpin harus selalu bersikap *Berbudi Bawa Leksana*, yang berarti seorang pemimpin harus senantiasa dilandasi oleh budi pekerti luhur.

Prinsip demokrasi tidak hanya berada pada tataran falsafah. Rekaman sejarah Yogyakarta menunjukkan bahwa prinsip ini memiliki akar yang kuat. Kasultanan dan Pakualaman merupakan institusi yang memulai proses demokratisasi, ditunjukkan dengan perubahan progresif melalui adopsi tanggungjawab kepemimpinan politik terhadap rakyat, dimulai sejak awal masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono IX. Beberapa langkah Sultan Hamengku Buwono IX yang mencerminkan proses demokratisasi sekaligus proses defeodalisasi antara lain memangkas jalur birokrasi formal melalui penghapusan peran Patih dan institusi kepatihan dan membuka akses masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

2. Kerakyatan

Sebagaimana demokrasi, kerakyatan menjadi prinsip kunci tata pemerintahan Yogyakarta dalam pengaturan keistimewaan. Prinsip ini didasarkan pada dua pertimbangan utama yakni sentralitas posisi rakyat dalam sejarah Yogyakarta dan peletakan posisi Kasultanan dan Pakualaman Yogyakarta sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat. Djoko Suryo menjelaskan bahwa rakyat Yogyakarta telah menjadi *collective historical actors* dalam perlawanan terhadap penjajah dan upaya mempertahankan kemerdekaan. Selanjutnya, rakyat Yogyakarta juga telah menjadi “induk

semang” yang membentuk para mahasiswa, pemuda dan tokoh-tokoh pergerakan dari berbagai daerah, untuk menjadi kekuatan kolektif sejarah perjuangan dan membentuk nilai-nilai ke-Indonesia-an dan kebangsaan.

Komitmen kerakyatan secara kuat juga ditunjukkan oleh Kasultanan dan Pakualaman melalui peran dan posisi Sultan Hamengku Buwono IX dalam pemerintahan, serta lewat pemikiran beliau ‘Tahta Untuk Rakyat’. Komitmen kerakyatan lainnya juga ditunjukkan dengan kebijakan konkret untuk pemanfaatan tanah bagi kepentingan rakyat dan penyediaan fasilitas publik. Komitmen kerakyatan yang secara nyata ditunjukkan oleh Kasultanan dan Pakualaman menjadi basis penting pengelolaan tata pemerintahan yang berkomitmen pada nilai-nilai kerakyatan.

3. *Ke-Bhineka-Tunggal-Ika-an*

Sebagaimana halnya penyelenggaraan pemerintahan dalam skala nasional yang harus ditata di atas prinsip Bhinneka Tunggal Ika, penyelenggaraan pemerintahan di DIY juga dibangun dalam kerangka tersebut. Pemberlakuan prinsip Bhinneka Tunggal Ika itulah yang menjamin ruang bagi setiap daerah untuk merancang sendiri tatanan yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal. Dengan cara itulah bisa dibakukan tatanan yang variatif namun sama-sama memiliki kapasitas optimum untuk menjawab kebutuhan lokal. Aktualisasi prinsip ini ditunjukkan melalui adopsi kelembagaan pemerintahan daerah yang berakar pada perkembangan pemerintahan berbasis komunitas.

Dalam konteks yang lebih luas, menarik untuk dicatat bahwa dari waktu ke waktu DIY telah menjadi simpul pengelolaan kemajemukan identitas lokal yang melekat dari bangsa Indonesia. Peran sentral sebagai poros pengelolaan keragaman identitas melekat pada status ‘kota pelajar’, dimana DIY telah menjadi tuan rumah bagi putra-putri dari seluruh pelosok Nusantara dengan berbagai keragaman identitas lokal asal daerahnya.

Interaksi diantara mereka dan dengan penduduk DIY terjalin dalam spirit saling menghormati dan menghargai. Kematangan proses pengelolaan keragaman identitas dalam arena pendidikan ini memudahkan urgensi untuk memobilisasi identitas parokial, seperti kedaerahan, kesukuan, dan keagamaan. Kemudian yang terjadi adalah terbakukannya identitas bersama yang bersifat lintas identitas partikular. Kompetensi menjadi elemen penting, dibandingkan dengan sentimen identitas. Hal ini ditunjukkan dengan kenyataan banyak pejabat-pejabat politik dan pemerintahan di DIY yang asal usulnya dari berbagai daerah. Bahkan, pernah ada Asisten Sekda Provinsi DIY yang berasal dari Aceh.

Praktek atas pemahaman keberagaman di Yogyakarta telah memberikan inspirasi bagi daerah-daerah lain dan bahkan pemerintah nasional tentang bagaimana mengadaptasi paham ke-Bhinneka-an sebagai fondasi penting bagi penyelenggaraan pemerintahan.

4. Efektivitas Pemerintahan

Konsep “Tahta untuk Rakyat” yang ditegaskan oleh Sultan Hamengku Buwono IX merupakan bentuk komitmen politik atas pemihakan Kasultanan dan Pakualaman kepada rakyat. Konsep tersebut membawa konsekuensi pada penciptaan tata pemerintahan yang efektif, yang berorientasi pada kepentingan rakyat, berdasarkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik; transparansi, akuntabilitas, responsivitas, dan partisipasi.

Transparansi ditandai dengan adanya keterbukaan pemerintah terhadap masyarakat, sekaligus adanya jaminan akses masyarakat terhadap aktivitas pemerintahan. Hal ini bisa diwujudkan dalam bentuk ketersediaan dan akurasi informasi publik. Akuntabilitas berkaitan dengan pertanggungjawaban atas penggunaan otoritas (kekuasaan dan kewenangan) oleh pemerintah (pemimpin), terutama dalam menjamin fungsi pemerintahan yang memberikan kemanfaatan bagi kesejahteraan masyarakat. Responsivitas terkait dengan kapasitas pemerintah dalam menanggapi dinamika dan perubahan masyarakat yang terjadi, sehingga aktivitas pemerintahan akan selalu kontekstual. Sementara partisipasi merujuk pada pelibatan masyarakat dalam proses kebijakan, yang dalam sejarah tata pemerintahan tradisional Yogyakarta ditunjukkan dalam media *rembug desa*, *Tapa Pepe*, dan *Pisowanan Ageng*.

Tata kelola pemerintahan yang efektif sebagaimana diuraikan di atas merupakan prinsip-prinsip yang dibangun di atas fondasi sistem sosial masyarakat modern, namun secara substantif memiliki akar dalam pemerintahan Kasultanan dan Pakualaman. Dalam sejarah tata pemerintahan Yogyakarta, Sultan Hamengku Buwono IX telah berupaya meletakkan kerangka sistem tata pemerintahan yang efektif, melalui misalnya:

1. Optimalisasi peranan Dewan Pertimbangan Kerajaan atau yang disebut dengan *Sri Palimbangan Ageng* yang terdiri dari: *Amatyagana* (Dewan Penasehat), *Gupito Prawarapuro* (Dewan Golongan Pembesar) dan *Sri Wandawa Gupito* (Dewan Keluarga). Dewan-dewan ini dimaksudkan sebagai filter kebijakan, sehingga keputusan yang diambil oleh Raja benar-benar memperoleh pertimbangan dari berbagai pihak.

2. Pembentukan berbagai Kawedanan dalam upaya membantu pelaksanaan fungsi-fungsi eksekutif.

Selain itu Sultan Hamengku Buwono IX juga membentuk Panitia Pembantu Pamong Pradja (PPPP) guna membantu *Panewu* di setiap *Kapanewonan*, dan sebagai institusi untuk membuka akses bagi masyarakat. Upaya tersebut telah meningkatkan posisi sosial rakyat dan memperpendek kesenjangan sosial antara kawula dan gusti. Pada tingkat yang paling dasar penguatan RT/RW dalam fungsi pelayanan mengukuhkan kontribusi Yogyakarta dalam pelebagaan pemerintahan komunitas ke dalam institusi modern yang demokratis.

5. Pendayagunaan Kearifan Lokal

Prinsip khas terkait dengan perkembangan tata pemerintahan di DIY adalah pendayagunaan kearifan lokal. Penegasan kembali peran Kasultanan dan Pakualaman sebagai entitas kultural dalam undang-undang keistimewaan sekaligus menjadi sumber inspirasi penting bagi adaptasi kearifan lokal sebagai sumber nilai dan sumber legitimasi tata pemerintahan DIY. Pengakuan atas peran kedua institusi tersebut dalam pengaturan keistimewaan merupakan manifestasi dari kontinuitas peran kultural dan sebagai warisan budaya bangsa dan dunia yang masih memiliki relevansi kekinian. Penting untuk ditegaskan bahwa pengakuan atas posisi dan peran Kasultanan dan Pakualaman semestinya tidak disalahimplementasikan sebagai pengembalian nilai dan praktek feodalisme, namun sebagai wujud pendayagunaan kearifan lokal yang relevan dengan pengembangan tata pemerintahan yang demokratis dan akuntabel.

Salah satu dimensi penting dalam konteks pendayagunaan kearifan lokal adalah tata cara pengelolaan politik dalam keraton sendiri. Dari pelacakan perkembangan sejarah tata pemerintahan keraton, nampaknya terdapat pemisahan pengelolaan politik yang bersifat keseharian atau umum (*daily politics*) dengan politik yang bersifat strategis (*high politics*). Urusan politik dan pemerintahan sehari-hari menjadi ranah yang disediakan bagi pejabat dengan kombinasi tingkat kompetensi dan loyalitas yang tinggi, yang dipresentasikan oleh patih dan jajarannya. Sementara perkara-perkara yang sifatnya strategis tetap berada di tangan raja. Hal ini menggambarkan bahwa dalam sejarah tata pemerintahan DIY upaya pemisahan dua wilayah tersebut bukanlah hal baru. Meskipun perlu digarisbawahi bahwa pemisahan tersebut terkait dengan desain birokrasi kolonial, namun pemisahan di atas menunjukkan adanya dinamika tata pemerintahan dan sekaligus menunjukkan responsivitas kedua institusi dalam merespon perubahan jaman.

Dalam tataran yang lebih kultural, kearifan lokal yang menjadi fondasi bagi tata pemerintahan DIY adalah nilai-nilai kerakyatan yang termanifestasi dalam konsep *manunggaling kawulo gusti* maupun 'Tahta Untuk Rakyat'. Ini menunjukkan bahwa kekuasaan dan sumber daya politik dan pemerintahan seyogyanya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemaslahatan rakyat, sebagaimana tercermin dalam gagasan-gagasan Sultan Hamengku Buwono IX. Gagasan-gagasan tersebut merupakan fondasi penting dalam pembentukan nilai-nilai politik dan kepemimpinan bukan hanya di DIY, namun juga di Indonesia modern seperti nilai tentang kerakyatan dan tanggung jawab pemimpin.

Kelima prinsip di atas menjadi aspek yang menarik untuk dianalisis dalam perkembangan tata pemerintahan di Yogyakarta. Secara terus menerus, kelima prinsip di atas mengalami transformasi dalam konteks perubahan dan keberlanjutan (*changes and continuity*). Secara struktur dan sistem, mungkin banyak perubahan yang terjadi dari waktu-waktu, namun dari sisi prinsip nilai, nampaknya adanya keberlanjutan yang terjaga. Buku sejarah t pemerintahan ini disusun dalam kerangka untuk memahami dinamika perubahan dan keberlanjutan tata pemerintahan DIY dalam lintasan sejarah sampai dengan situasi kontemporer.

Buku sejarah tata pemerintahan DIY ini disusun dalam 11 Bab. Bab satu berisi pengantar atas seluruh bab dan memberi penjelasan atas *continuity and change* dalam dinamika perubahan tata kelola pemerintahan DIY. Pembaca akan diajak untuk melihat secara ringkas isi keseluruhan buku atas perubahan tata kelola pemerintahan DIY dari masa ke masa. Di mulai dari tata pemerintahan Kerajaan Mataram Islam sebagai cikal bakal DIY hingga implementasi status keistimewaan pada tata pemerintahan saat ini.

Bab dua berisi tentang tata pemerintahan Kerajaan Mataram Islam sebagai cikal bakal DIY. Ada lima bagian dalam bab ini, yaitu membahas sejarah berdirinya, struktur, pemerintahan nagari, serta pengaruh kolonial terhadap pemerintahan. Selain sebagai cikal bakal DIY Kerajaan Mataram Islam juga merupakan kelanjutan dari cabang ningrat keturunan penguasa Kerajaan Majapahit yang konon mempersatukan Nusantara. Pada masa kejayaan Kerajaan Mataram Islam pernah menyatukan tanah Jawa hingga Madura. Kerajaan ini bahkan pernah memerangi VOC di Batavia, kini wilayah Jakarta, sebagai bentuk perlawanan mengusir penjajah dari tanah Jawa dan mencegah semakin berkuasanya organisasi dagang Belanda tersebut. Namun menjelang keruntuhan kerajaan ini malah harus menerima bantuan VOC dan mempengaruhi pemerintahan sehingga menjadi empat kerajaan pada 1830. Bab ini menjadi penting sebagai fondasi awal dalam memahami seluruh proses panjang perubahan tata kelola pemerintahan DIY saat ini.

Bab tiga akan menitikberatkan pada tata pemerintahan Kasultanan Yogyakarta sebagai salah satu pecahan Kerajaan Mataram Islam. Terbentuknya kasultanan ini berawal dari Perjanjian Giyanti yang membagi Kerajaan Mataram Islam menjadi Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta. Pembagian ini merupakan sebuah respon dari banyaknya pemberontakan dan perpecahan internal kerajaan akibat campur tangan VOC. Pokok bahasan dalam bab ini mencakup antara lain; sejarah berdirinya Kasultanan Yogyakarta, konsep kekuasaan kasultanan, struktur kekuasaan kewilayahan, sistem dan struktur pemerintahan nagari, reorganisasi pemerintahan, dan pengaruh kolonial terhadap pemerintahan.

Bab keempat akan menitikberatkan pada tata pemerintahan Kadipaten Pakualaman yang merupakan bagian dari DIY saat ini. Konflik internal yang terjadi di kerajaan-kerajaan pewaris Mataram Islam belum berakhir sampai awal abad ke-19. Pada periode ini satu lagi *praja kejawen*, Kadipaten Pakualaman dibentuk. Keberadaan Kadipaten Pakualaman seolah melengkapi perpecahan kerajaan pewaris Mataram Islam. Dikarenakan semua *praja kejawen* yang ada mempunyai satu sumber kekuasaan, Mataram Islam, maka pola kekuasaan dan sistem pemerintahan yang dibangun tidak jauh berbeda dengan *praja kejawen* lainnya. Pembahasan di bab ini mencakup antara lain; sejarah berdirinya Kadipaten Pakualaman, struktur kekuasaan kewilayahan, sistem dan struktur pemerintahan, tata pemerintahan, dan pengaruh kolonial terhadap pemerintahan.

Bab lima membahas reformasi tata pemerintahan pada masa Sultan Hamengku Buwana IX, pada masa Kolonial Belanda dan Pendudukan Jepang. Sejumlah poin penting yang dikemukakan dalam bab ini adalah; konsep *Zelfbestuurlanschappen* dalam negara kolonial, kontrak politik, kedudukan dan sistem pemerintahan pada masa pendudukan Jepang, reformasi birokrasi pemerintahan, dan terbentuknya pemerintah daerah. Sejak awal Kasultanan Yogyakarta memiliki posisi kuat. Bahkan pada masa penjajahan Belanda Kasultanan Ngayogyakarta bersama Kadipaten Pakualaman diperbolehkan untuk mengatur dan mengurus wilayahnya sendiri di bawah pengawasan pemerintahan negara kolonial (*Zelfbestuurlanschappen*). Status ini yang menjadi cikal bakal status keistimewaan yang dimiliki DIY hingga saat ini.

Bab enam menceritakan sejarah Kasultanan Yogyakarta bersama Kadipaten Pakualaman menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sejumlah dinamika penting yang ditampilkan dalam bab ini adalah amanat 5 September 1945, kedudukan Yogyakarta dalam NKRI, posisi Yogyakarta sebagai Ibukota RI, reorganisasi struktur kewilayahan, dan reorganisasi sistem pemerintahan. Setelah Indonesia mengumumkan kemerdekaannya Sultan Hamengku Buwana IX dan Paku Alam VIII

mengambil sikap untuk mengintegrasikan kedua kerajaan menjadi bagian dari NKRI, yang langsung dibalas piagam penetapan kedudukan daerah oleh Soekarno. Integrasi dengan NKRI membawa perubahan pada tata pemerintahan dari kerajaan menjadi pemerintah daerah.

Bab tujuh menjelaskan transformasi pemerintahan dan kehidupan bernegara di Yogyakarta, yang menandai demokratisasi di wilayah ini. Pergolakan identitas kultural dan modernisasi yang diembuskan pemerintah kolonial sejak awal abad ke-20 melahirkan sebuah kondisi masyarakat transisi di Indonesia. Salah satu momentum transisional tersebut adalah Revolusi Kemerdekaan, yang membawa perubahan di Yogyakarta. Yogyakarta yang bersistem monarki kemudian bertransformasi menuju masyarakat demokratis dengan instrumen utamanya berupa pemilihan lokal pada 1951. Konsep transformasi ini menekankan bahwa dalam perubahan sosial senantiasa terjadinya reproduksi dan transformasi. Dalam bingkai transformasi itu pula Yogyakarta memasuki masa transisi dari sebuah negara berdaulat menjadi daerah khusus dalam pangakuan Republik yang merepresentasikan diri sebagai negara modern.

Dalam perspektif perubahan sosial, komparasi Yogyakarta sebelum dan sesudah kemerdekaan memberikan sebuah gambaran utuh tentang terjadinya perubahan sebuah masyarakat secara mendasar. Bagaimanapun perubahan kekuasaan absolut menjadi demokratis menunjukkan gambaran yang demikian kontras dalam episode sejarah sebuah wilayah. Salah satu kontras itu adalah pergeseran masyarakat feodal menjadi masyarakat demokratis. Masyarakat yang nyaris tanpa kuasa menjadi sebuah entitas utama dalam tata kehidupan bernegara. Perubahan ini terus berlangsung dalam periode-periode berikutnya.

Bab delapan menjelaskan tentang perubahan kontemporer tata pemerintahan DIY, yaitu dinamika proses perumusan dan adopsi skema desentralisasi asimetris dalam bentuk status keistimewaan. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, demikian pula praktek penyelenggaraan desentralisasi asimetris, yaitu pemberian kewenangan yang ruang lingkungnya ditentukan berdasarkan kekhususan yang diatur dalam regulasi yang mengaturnya. DIY mempunyai sejarah panjang dalam praktik desentralisasi asimetris sejak masa kolonial Belanda. Dalam praktiknya, negara/pemerintah tidak dapat mengambil sepenuhnya hak-hak penyelenggaraan pemerintahan yang melekat sejak adanya DIY sebagai suatu entitas sebelum Republik Indonesia terbentuk. Dalam bab ini dijabarkan dinamika tata pemerintahan nasional melalui beberapa pengundangan, dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah sejak 1974 hingga penguatan desentralisasi asimetris melalui pengundangan Undang-

Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bab kesembilan berisi landasan, latar belakang, dan penegasan status keistimewaan yang mengulas argumentasi, perjalanan, rasionalitas atau relevansi pemberian status keistimewaan. Dalam bab ini mengulas terkait dengan dinamika dan proses panjang menuju keistimewaan DIY, pengaruh keistimewaan terhadap pemerintahan daerah, dan hubungan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan Pemerintah Daerah DIY.

Pada tahun 2012 akhirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY disahkan pada 31 Agustus 2012 dan diundangkan pada 3 September 2012. DIY diberikan kewenangan istimewa yang merupakan wewenang tambahan selain wewenang sebagaimana diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah. Kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Bab kesepuluh memberikan penegasan ulang atas perubahan tata kelola pemerintahan di DIY. Bagian ini juga akan memberi gambaran keseluruhan atas *continuity and change* dalam proses perjalanan DIY mendapatkan status keistimewaan secara substansi dan legal formal. Selain itu bagian ini juga memberikan gambaran akan tantangan dan peluang yang akan dihadapi oleh DIY ke depan.

Bab kesebelas merupakan penutup yang memuat dinamika tata pemerintahan di DIY sebagai upaya penyesuaian terhadap perkembangan zaman, yang menunjukkan adanya kesinambungan dan perubahan (*continuity and change*) antara institusi tradisional dan sistem birokrasi modern. Terdapat beberapa nilai dasar dalam proses panjang pembentukan suatu pemerintahan yang terus dijaga dan dirawat sebagai kearifan lokal, namun di sisi lain ada nilai-nilai yang berubah karena ketidaksiannya dengan perkembangan.

Bab 2

Tata Pemerintahan Kerajaan Mataram

Bab ini secara khusus akan menyoroti perkembangan salah satu kerajaan Islam terbesar di Nusantara serta rupa-rupa konflik yang mewarnainya. Sejarah perkembangan Kerajaan Mataram dan tata administrasinya tidak lepas dari perkembangan Islam dan institusi politik. Selain itu konflik dengan berbagai kekuatan Eropa atas kendali perdagangan serta pelemahan bertahap melalui konflik dengan kekuatan kolonial, intrik perselisihan antar anggota keluarga kerajaan, dan persaingan di tingkat regional.

Adapun untuk mempermudah pemahaman, pembahasan bab ini akan dibagi dalam lima poin utama, yaitu: awal sejarah, konsep kekuasaan, struktur kekuasaan kewilayahan, sistem dan struktur pemerintahan, serta pengaruh bangsa Eropa terhadap pemerintahan.

A. Berdirinya Kerajaan Mataram

Sejarah Kerajaan Mataram bermula dari sebidang tanah bernama Alas Mentaok yang merupakan sisa-sisa reruntuhan Kerajaan Medang Kamulan. Tanah itu dihadiahkan Sultan Hadiwijaya dari Pajang kepada Ki Gede Pamanahan dan anaknya, Danang Sutawijaya. Jaga Pati, seorang pejabat istana, dalam suratnya kepada Gubernur Jenderal Speelman tanggal 16 Maret 1677 menceritakan bahwa Ki Gede Pamanahan adalah “seorang pejabat tinggi dan pembantu pribadi.... Sultan Pajang... karena kebaikan gustinya ia mendapat kedudukan yang sangat tinggi; raja ini setelah mengadakan perang terhadap Kota Soude dekat Demak menghadiahkan kepadanya Kota Mataram yang ketika itu masih kecil”. (de Graaf, 1985: 41)

Mengutip dari H.J. de Graaf dalam *Awal Kebangkitan Mataram: Masa Pemerintahan Senapati*, Soude adalah nama sebuah desa di tepi Bengawan Solo kira-kira 30 kilometer di sebelah barat Bojonegoro atau Jipang. Tempat itu menjadi pertempuran sengit antara Ki Gede Pamanahan-Sutawijaya dan Ki Gede Panjawi melawan Pangeran Aria Penangsang, Bupati Jipang yang memberontak. Adapun kemenangan menumpaskan pemberontakan Pangeran Aria Panangsang tersebut dilukiskan dalam *Babad Tanah Jawi*.

Keesokan harinya, di depan umum, kepada Raja Pajang dilaporkan kemenangan atas Penangsang, dan siapa saja yang berhasil membunuhnya.... Kemudian ia meminta kepada Kiai Gede Pamanahan agar memilih tanah Pati atau tanah Mataram.... “Baiklah saya memilih yang hutan saja,” katanya. “Biarlah Kakak Penjawi memperoleh Pati yang sudah menjadi kota dengan banyak penduduk, dan saya memilih Mataram yang masih hutan belantara. (de Graaf, 1985: 41).

Kendati diumumkan di depan umum keberangkatan Ki Gede Pamanahan dan anaknya ke Mataram tidak serta merta segera dilakukan. Sultan Hadiwijaya yang percaya dengan ramalan Sunan Giri bahwa tanah Mataram akan melahirkan raja-raja besar sehingga ia senantiasa mengulur-ngulur waktu. Izin itu baru diperoleh setelah Sunan Kalijaga campur tangan. *Babad Tanah Jawi* melukiskan keberangkatan itu secara sederhana, “permai, tanpa kebesaran.” Diikuti istri, anak-anak, dan kerabat-kerabat yang mencintainya, total ada 150 orang, dengan Ki Gede Pamanahan berjalan paling depan. Berbagai macam barang dan bekal mereka bawa termasuk keperluan rumah tangga. Tidak mengherankan jika perjalanan mereka lamban. (de Graaf, 1985: 48).

Semenjak kedatangannya di Alas Mentaok pada tahun ± 1570, Ki Gede Pamanahan mengembangkan wilayah itu menjadi sebuah kadipaten dan menamakannya sebagai Kadipaten Mataram. Kadipaten ini menjadi salah satu vasal Kerajaan Pajang sehingga setiap tahun ia dan anaknya yang telah diangkat anak oleh Sultan Hadiwijaya diwajibkan datang melapor ke Pajang dengan membawa beraneka persembahan.

Di bawah kepemimpinan Ki Gede Pamanahan, Kadipaten Mataram berkembang dengan pesat. “Jalan-jalan penuh dengan pohon-pohon dan buah-buahan... Alam membantu dengan panen yang berlimpah-limpah. Bahkan air sumur tampak jernih. Perdagangan berkembang pesat. Banyak orang menetap di sana... Kehidupan makmur, murah sandang pangan”. (Meinsma, 1874: 66-67, 72 dalam H.J. de Graaf, 1985: 51-52) Kotagede dipilih sebagai nama ibu kota dengan harapan kadipaten itu akan berkembang menjadi sebuah kota besar.

R.G. Gill dalam *De Indische Stad op Java en Madoera: Een Morfologische Studie van Haar Ontwikkeling* menyebutkan bahwa Kotagede yang dibangun oleh Ki Gede Pamanahan tidak lagi semata-mata dipengaruhi oleh budaya Hindu dari periode sebelumnya. Struktur kota tidak lagi diatur dengan skema yang ketat dan formal sebagaimana Majapahit. Pusat kota dibentuk oleh pasar, dimana jalan-jalan masuk dari empat penjuru mata angin bertemu. Dari

jalan-jalan ini sebuah jaringan jalan-jalan besar maupun setapak terhubung hingga masuk ke wilayah pemukiman. (Gill, 1994: 48)

Kemakmuran Kadipaten Mataram mendorong Ki Gede Pamanahan mengganti namanya menjadi Ki Gede Mataram. Bersama kaumnya ia menikmati kehidupan tanpa kesulitan. Di sela-sela waktunya ia giat bertapa karena mengetahui apa yang pernah diramalkan oleh Sunan Giri yakni bahwa kelak di Mataram akan muncul raja-raja besar yang berkuasa atas seluruh tanah Jawa. Ia berharap bahwa keturunannya yang akan menjadi raja-raja itu. (de Graaf, 1985: 52)

Lima tahun memimpin Kadipaten Mataram Ki Gede Mataram jatuh sakit. Sebelum meninggal ia menyerahkan pemeliharaan atas keturunannya kepada Ki Juru Martani yang harus dipatuhi oleh anak-anaknya. Di samping itu ia juga menunjuk Sutawijaya yang juga berjudul Ngabehi Loring Pasar sebagai penggantinya. Jenazahnya dikuburkan di sebelah barat masjid.

Sehari setelah kematian Ki Gede Mataram, Ki Juru Martani bersama seluruh keluarga Ki Gede Mataram pergi ke Pajang menghadap Sultan. Dalam kesempatan itu Sutawijaya dikukuhkan sebagai penguasa baru Kadipaten Mataram dan dianugerahi gelar Senapati Ingalaga Pranatagama. Di samping itu Sultan juga memberinya kebebasan untuk tidak melapor ke istana selama satu tahun agar digunakan untuk menertibkan daerahnya dan mencicipi kenikmatan. Mengutip *Serat Kandha*, H.J. de Graaf menulis sebagai berikut.

Setelah itu Kiai Juru dan kemenakannya mencium kaki Sultan dan meminta izin untuk pulang. Semenjak itu, jumlah penduduk Mataram bertambah banyak dan Senapati menikmati hidup tanpa kesulitan. (de Graaf, 1985: 69)

Keleluasaan untuk tidak melapor ke Istana sebagai bentuk kesetiaan dimanfaatkan Senapati. Mengutip *Babad Tanah Jawi*, ia memerintahkan rakyatnya untuk membuat batu bata guna mendirikan benteng serta acap kali mengadakan jamuan untuk menggalang dukungan politik. Setahun berikutnya Senapati juga menolak menghadap ke Pajang. Tingkah laku Senapati itu membuat Sultan Pajang mengutus Ngabehi Wuragil dan Ngabehi Wilatama untuk menyampaikan tiga pesan kepada pemimpin baru Kadipaten itu. Pertama, Senapati tidak boleh sering mengadakan jamuan. Kedua, Senapati harus mencukur rambutnya. Ketiga, Senapati diminta segera melaporkan diri ke Pajang. Alih-alih mengindahkan pesan-pesan tersebut, Senapati justru semakin giat menggalang pengikut. Ia ingin mewujudkan ambisinya sebagai penguasa Jawa.

Usaha penggalangan pengikut itu digambarkan secara jelas dalam *Serat Kandha*. Sambutan, jamuan, dan pemberian hiburan kepada mantri-mantri

pemajegan dari Kedu dan Bagelen sedang dalam perjalanan ke Pajang untuk menyerahkan uang pajak adalah langkah pertama yang dilakukannya.

Mereka dilayani dengan wanita-wanita cantik yang menari, memborehnya dengan param, bahkan juga menyuntingkan bunga di telinga mereka. Serta merta petugas-petugas yang gagah berani ini menjanjikan bantuan dan kesetiaan kepada Senapati.... Para mantri itu dihadiahi pakaian yang bagus-bagus. Di bawah tepuk tangan mereka berjanji akan membayarkan pajak kepada Senapati saja.... Mereka berpendapat, lebih baik mengakui Senapati saja sebagai raja. Mereka memperagakan tarian perang dan memamerkan kekuatan gaib serta kekebalannya, dengan menahan ujung tombak dan lemparan batu dengan badan. (de Graaf, 1985: 72-73).

Usaha untuk mewujudkan ambisi sebagai penguasa juga dilakukan Senapati dengan mencari legitimitasi dari penguasa Pantai Selatan yaitu Nyai Roro Kidul. *Babad Tanah Jawi* dan *Serat Kandha* mengisahkan bahwa selain berkasih-kasih selama tiga hari tiga malam Senapati mendapat pelajaran tentang ilmu pemerintahan serta cara memanggil makhluk-makhluk halus. Selanjutnya Senapati juga mengharuskan rakyat Mataram untuk terus membuat batu bata dan membakarnya di musim kemarau. Batu bata itu dipergunakan untuk membuat bangunan-bangunan baru dan juga tembok yang dibangun mengelilingi Mataram. Khusus untuk tembok-tembok di sekeliling kediaman Senapati, batu bata dibuat dalam dua warna yang berbeda, merah dan putih, yang dari pembuatan hingga pembangunannya diawasi oleh Senapati sendiri.

Pembuatan batu bata itu merupakan sebuah hal istimewa. Rijklof van Goens mencatat bahwa tembok-tembok itu masih bertahan dan kelihatan sangat tua ketika ia mengunjungi Mataram di penghujung abad ke-17. Sementara itu H.J. de Graaf berpendapat bahwa keberadaan batu bata tersebut menjadi bukti kekuasaan Senapati yang membesar. Pasalnya “pembangunan tembok di bagian selatan Pulau Jawa pada zaman itu merupakan sesuatu yang agak baru. Tidak mengherankan jika tokoh keramat dari utara, Sunan Kalijaga, dengan air yang berisikan mantra harus memberikan patokan untuk pembangunan tembok.” (de Graaf, 1985: 76-77)

Gencarnya pembuatan batu bata dan pembangunan tembok di Mataram membuat Sultan Pajang semakin marah. Permusuhan dengan Mataram menjadi semakin tidak terhindarkan. Setelah pertempuran di Prambanan dan pengejaran orang-orang Mataram Sultan Pajang pun meninggal. Keadaan ini dipergunakan Senapati untuk mengangkat dirinya sebagai raja

Mataram dan bergelar Panembahan yang berarti orang yang harus disembah.

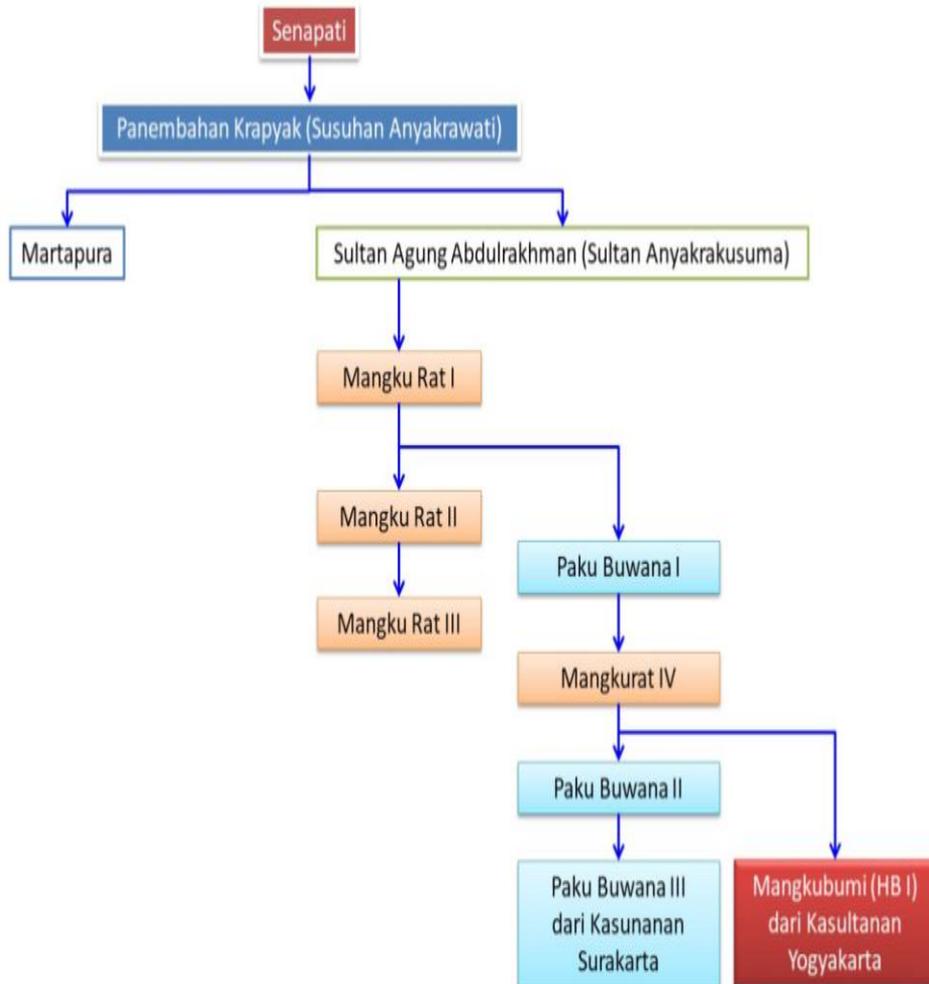
Langkah pertama yang dilakukan Panembahan Senapati sebagai raja baru Mataram adalah membangun ibu kota dan istana kediaman. Laporan tentang Keraton Panembahan Senapati itu diketahui pertama kali dari laporan seorang Belanda, Dr. de Haan, pada tanggal 30 Juni 1623. Bersama rombongannya mula-mula ia mengikuti sebuah jalan kecil, setelah memasuki jalan lebar yang bersih yang diikutinya ia sampai di Kota Mataram. Setelah melintasi kota itu ia mendekati kota yang kedua, jarak antara kedua kota itu setembakan peluru senapan. Terdapat sebuah sungai yang mengalir di antara kedua kota tersebut. Nama kota-kota itu berbunyi Cota Saba dan Cota Dalm atau Mataram tempat tinggal ayah raja dulu. Masih menurut de Haan, kota-kota tersebut luas sekali dan penduduknya tidak terhitung banyaknya. Jalan-jalan yang sangat indah dan lebar menghiasi ibu kota, begitu juga berbagai pasar. Tinggi tembok kota tersebut antara 24-30 kaki, lebarnya 4 kaki, dan di luar mengalir sebuah sungai yang kemungkinan adalah sebuah parit. (de Graaf, 1985: 117-118)

Senapati juga berusaha untuk mengukuhkan diri sebagai penguasa atas pusat-pusat kekuasaan yang ada di sekitarnya. Meskipun demikian terjadi penolakan oleh kadipaten-kadipaten di bawah kekuasaan Pajang yang menolak kekuasaan Mataram karena merasa sederajat. Tidak hanya penolakan dari kadipaten-kadipaten disekitarnya, Senapati pun harus berhadapan dengan desa-desa yang menolak mengakui Senapati sebagai raja mereka. Salah satunya adalah Ki Ageng Mangir Wanabaya yang melakukan perlawanan karena merasa bahwa Senapati mendapatkan kedudukan sebagai penguasa dengan jalan berperang.

Posisi sebagai raja juga mendorong Senapati untuk memperluas wilayah kekuasaannya dengan cara ekspedisi-ekspedisi dan penyerbuan ke wilayah lain. Beberapa penyerbuan yang dilakukannya antara lain ke Mojokerto, Madiun, Pasuruan, Bagelen, Cirebon, Jepara, Demak, Kediri, dan Tuban. Pertempuran sengit terjadi di dua tempat terakhir. Kekalahan demi kekalahan pun dihadapi Senapati dan pengikutnya membuatnya jatuh sakit. Ketika sampai di Uter, Wonogiri, pada hari Jumat Kliwon Asyura tahun Wawu 1563 ia menghembuskan napas terakhir. Jenazahnya pun kemudian disemayamkan di sebelah barat masjid bersebelahan dengan makam ayahnya. (Martohastono, tanpa tahun : 6)

Setelah meninggalnya Panembahan Senapati posisinya digantikan oleh Mas Jolang yang bergelar Susuhunan Prabu Hanyakrawati. Selanjutnya berturut-turut digantikan oleh Adipati Martapura, Sultan Agung, Mangku Rat I,

Mangku Rat II, Mangku Rat III, Paku Buwono I, Mangku Rat IV, dan Paku Buwono II. Untuk lebih jelasnya dapat disimak dalam bagan berikut ini.



Silsilah Raja Mataram

Sumber : G. Moedjanto, 1987: 25

B. Konsep Kekuasaan Mataram

Kekuasaan raja-raja Mataram bersifat absolut atau mutlak. Tidak hanya sebagai pembuat peraturan dan hukum, kekuasaan raja juga memungkinkan

mereka bertindak sebagai tiran. G. Moedjanto dalam *Konsep Kekuasaan Jawa: Penerapannya oleh Raja-Raja Mataram* menjelaskan bahwa kekuasaan raja-raja Mataram sebagaimana tergambar dalam cerita pewayangan; *gung binanthara*, *bau dhenda nyakrawati* yang berarti kekuasaan yang dimilikinya sebesar kekuasaan dewa, pemeliharaan hukum, dan penguasa dunia. Sebagai penguasa dunia raja berhak mengambil tindakan apa saja dan cara bagaimana saja terhadap seluruh kerajaannya, segala isi yang ada di dalamnya, termasuk hidup manusia.

Kalau raja menginginkan sesuatu, dengan mudah ia akan memerintahkan untuk mengambilnya. Kalau...merasa berhak atas sesuatu...diperangi....Sebaliknya, kalau ada orang yang dianggap tidak pantas berada dalam kedudukannya, dengan mudah saja raja mengambil kedudukannya, dengan membunuhnya jika perlu (Moedjanto, 1987: 78).

Kekuasaan raja Mataram yang besar juga diimbangi dengan kewajiban yang dirumuskan dalam kalimat *berbudi bawa leksana, ambeg adil para marta* yang berarti meluapkan budi luhur mulia dan sifat adilnya terhadap semua yang hidup, atau adil dan penuh kasih. Dengan kata lain raja yang dikatakan baik adalah raja yang menjalankan kekuasaannya dalam keseimbangan antara kewenangan dan kewajiban. Adapun implementasinya terlihat dari hal-hal sebagai berikut:

1. Luas wilayah kerajaannya yang dipimpinnya.
2. Luasnya daerah atau kerajaan taklukan dan berbagai barang persembahan yang disampaikan oleh para raja taklukan.
3. Kesetiaan para bupati dan punggawa lainnya dalam menunaikan tugas kerajaan dan kehadiran mereka dalam paseban yang diselenggarakan pada hari-hari tertentu.
4. Kebesaran dan kemeriahan upacara serta banyaknya pusaka dan perlengkapan yang tampak dalam upacara tersebut.
5. Besarnya tentara dan segala jenis perlengkapannya.
6. Kekayaan, gelar-gelar yang disandang dan kemasyurannya.
7. Seluruh kekuasaan menjadi satu di tangannya, tanpa ada yang menyamai dan menandingi. (Moedjanto, 1987: 78)

Besarnya kekuasaan Raja-Raja Mataram dengan doktrin *kebinantaraannya* sekaligus menempatkan mereka sebagai poros dunia. Hanya saja pengaruh Islam tidak lagi menjadikan mereka sebagai perwujudan dewa melainkan perwakilan Allah di dunia. Hal ini terutama ditegaskan melalui penggunaan

gelar baru yaitu kalifullah yang berasal dari kata kalifah. (Lombard, 2008: 65)

Penggunaan gelar baru ini membuat raja menjalin hubungan timbal balik dengan rakyat yang dipimpinnya. Dalam arti raja mempunyai kewajiban untuk menerapkan hukum berdasarkan hukum agama dan berusaha untuk bersikap adil dan murah hati karena di akhirat nanti ia percaya akan mempertanggungjawabkan segala perbuatannya yang melampaui batas. (Lombard, 2008: 65)

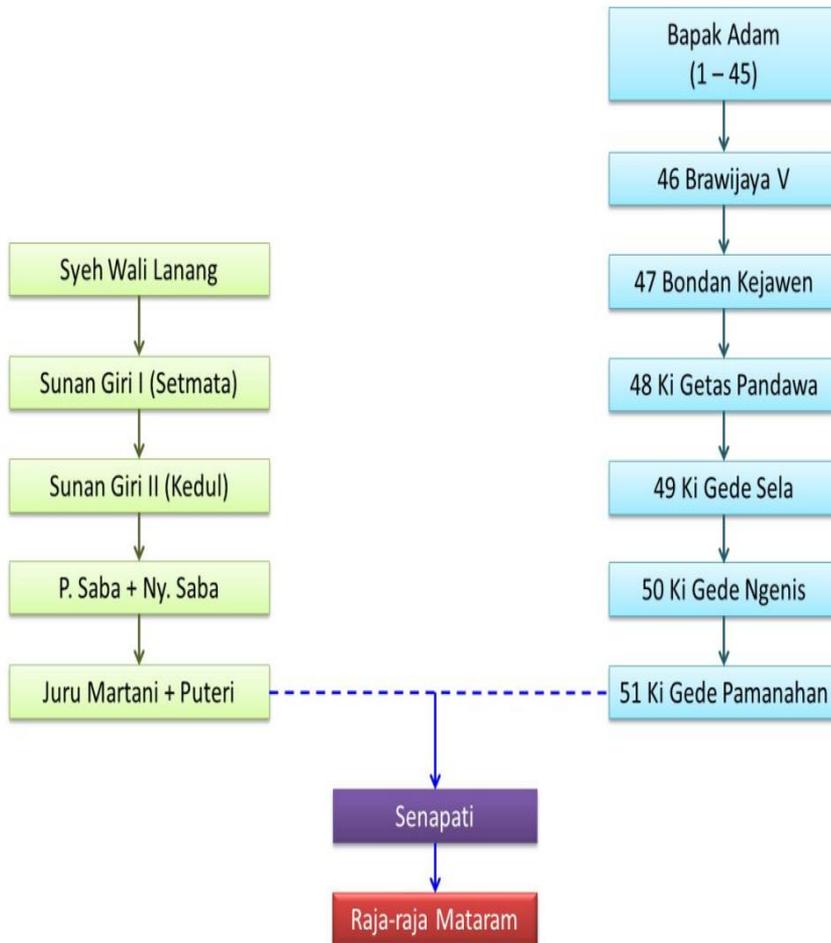
Lebih lanjut konsep kekuasaan Raja-Raja Mataram berdasarkan *keagunbinantaraan* tersebut bukan sesuatu yang abadi melainkan harus terus-menerus dibina. Beberapa cara agar konsep kekuasaan tersebut langgeng antara lain dilakukan penyusunan silsilah politik, penciptaan dan pengumpulan gelar, pengumpulan kekuasaan terpusat, pengawasan ketat terhadap bupati, serta perkawinan politik. Selain itu pembinaan legitimasi kekuasaan juga dilakukan dengan pembentukan sejenis polisi negara, pembinaan kekuatan militer dan penaklukan daerah, mengembangkan kebudayaan keraton, mengumpulkan pusaka, pameran kebesaran, serta penciptaan berbagai mitos. Berikut ini akan dijelaskan mengenai pembinaan legitimasi kekuasaan tersebut.

1. Silsilah Politik

Dinasti Mataram adalah keturunan rakyat jelata, G. Moedjanto menunjukkan dengan jelas indikasi itu setidaknya dalam lima hal. Pertama, cerita babad yang menunjukkan bahwa nenek moyang pendiri Mataram adalah Ki Ageng Sela seorang petani yang rajin, tetap bekerja di sawah kendati hujan lalu ia menangkap petir dengan kesaktiannya. Kedua, pendahulu-pendahulu Mataram menggunakan gelar Ki, bukan Raden. Ketiga, kerancuan penggunaan gelar-gelar kebangsawanan. Keempat, penciptaan gelar baru yang terjadi karena kekeliruan, seperti penggunaan gelar Raden Mas untuk keturunan raja sampai generasi keempat. Kelima, kata-kata Trunojoyo ketika menentang Mangku Rat II; "Raja Mataram itu saya umpamakan sebagai tebu, masa ujungnya manis, pangkalnya saja sejak dulu hanya terasa tawar, sebab raja keturunan petani. Lebih baik kalau mencangkul saja sambil menggembalakan sapi". (Moedjanto, 1987: 104-105)

Asal-usul seperti itu mendorong penyusunan silsilah politik untuk menunjukkan bahwa mereka adalah keturunan pilihan dan utama. sebagaimana terlukis dalam kalimat *trahing kusuma, rembesing madu, wijining atapa, tedhaking andana warih*. (Moedjanto, 1987: 86) Dengan kata lain silsilah ini juga menjadi legitimasi bagi mereka untuk menduduki jabatan tinggi. Legitimasi kekuasaan melalui penyusunan silsilah politik dilakukan pewaris tahta Mataram dengan menarik garis keturunan ke-46

Nabi Adam hingga Brawijaya V sebagai raja Majapahit terakhir. Di samping itu keunggulan keturunan juga mereka tunjukkan melalui silsilah politik sebagai keturunan para wali.



Silsilah Politik Raja Mataram
 Sumber: G. Moedjanto, 1987: 86

2. Menciptakan dan Pengumpulan Gelar

Legitimasi kekuasaan Kerajaan Mataram juga terlihat dari penggunaan gelar-gelar para penguasa yang seringkali simpang siur karena ketidaktahuan mereka. Di antaranya gelar Panembahan, Pangeran, dan Raden. Selain itu penciptaan gelar Raden Mas yang disematkan untuk bangsawan tinggi sampai keturunan keempat raja. Raden Mas adalah

kombinasi dari Raden yang merupakan gelar bangsawan tertinggi pada zaman sebelumnya, dengan Mas sebutan bagi orang kebanyakan yang perlu dihormati, atau sebutan bagi orang biasa yang masih ada hubungannya dengan keluarga raja. (Moedjanto, 1987: 84)

3. Mengumpulkan Kekuasaan Terpusat

Pengumpulan dan pemusatan kekuasaan ini terlihat dari kekuasaan-kekuasaan yang dimiliki oleh seorang raja Mataram. Disamping menjalankan pemerintahan dan berhak atas tahta, raja Mataram juga memiliki kekuasaan untuk membuat peraturan, mengadili pelanggar, serta memimpin tentara. Kondisi ini menempatkan mereka di puncak piramida kekuasaan yang tidak terbagi dan tidak tertandingi. (Moedjanto, 1987: 87)

Pemusatan kekuasaan juga dilakukan dengan penyusunan konsepsi kenegaraan dan melakukan tindakan-tindakan praktis, seperti menyingkirkan orang atau golongan yang dianggap menandingi diri atau kekuasaannya. Seperti yang dilakukan oleh Mangku Rat I (1646-1676) yang menyingkirkan Pangeran Alit dan Pangeran Sahwawrat dari Keraton. Pembuangan ini juga dilakukan oleh Paku Buwono II (1727-1749) terhadap Pangeran Arya Mangkunegara. Penyerangan dan pembunuhan lawan politik juga terlihat pada peristiwa penundukan Surabaya dan Giri oleh Sultan Agung (1613-1646), serta pembunuhan sejumlah besar ulama oleh Mangku Rat I yang dianggapnya mempunyai potensi untuk memberontak. Pemusnahan Giri pun berlanjut oleh Mangku Rat II (1677-1703).



Penyingkiran orang yang tidak disukai raja
Sumber: Peter Carey dan Vincent Houben, 2016

4. Melakukan Pengawasan Ketat Terhadap Bupati

Pembinaan, pengukuhan, maupun pelestarian kekuasaan juga dilakukan raja-raja Mataram dengan mewajibkan penguasa-penguasa daerah, terutama yang kuat, untuk tinggal di keraton selama beberapa bulan dalam setahun. Jika penguasa daerah itu pulang ke daerahnya ia diwajibkan untuk meninggalkan salah satu keluarga dekatnya sebagai sandera atau jaminan di keraton. (Lombard, 2008: 38). Hal ini sebagaimana dialami Pangeran Pekik dan Jayengrana yang merupakan Bupati Surabaya, serta Cakraningrat I-IV Bupati Madura. Tujuan dari aturan ini adalah agar para bupati tidak dapat menggalakkan dukungan dan membangun kekuatan dengan para bupati lainnya untuk melakukan pemberontakan.

Gambaran pengawasan ketat terhadap Bupati untuk melanggengkan kekuasaan juga tergambar dari catatan Rijklof van Goens. Ketika ia menggambarkan peta daerah di sekitar istana Mangku Rat I, van Goens melaporkan tidak kurang dari dua puluh kediaman para pembesar yang dihuni apabila mereka tinggal di keraton. Beberapa Bupati yang memiliki kediaman di sekitar keraton antara lain Pangeran Cirebon, Pangeran Madura, Pangeran Surabaya, dan Pangeran Tuban. Dengan demikian ibu kota disusun sebagai suatu mikrokosmos sentral yang setiap daerah harus diwakili dan kekuasaan terpecah dari satu pusat saja. (Lombard, 2008: 39)

Aturan yang mewajibkan Bupati-bupati setiap daerah, terutama daerah-daerah kuat di Pesisir, untuk tinggal di pusat kerajaan dimaksudkan agar Sultan dan bangsawan-bangsawan lainnya dapat mengawasinya dari dekat. D.H. Burger dalam *Structural Changes in Javanese Society: The Supra Village Sphere* melukiskan hal itu sebagai berikut:

Bahaya (bagi penguasa Mataram) datang dari kaum bangsawan, terutama bangsawan tinggi dari daerah pantai. Sejarah masa silam senantiasa menjadi saksi akan hasrat kaum bangsawan di daerah pantai untuk merdeka. Para pangeran yang lebih dahulu memerintah daerah-daerah itu dan karenanya sungguh-sungguh merupakan penguasa, di zaman Mataram dijadikan keluarga istana agar mereka kurang berbahaya. (Soemardjan, 2009: 28)

5. Perkawinan Politik

Pengukuhan kekuasaan juga dilakukan dengan menerapkan perkawinan politik. Hal ini antara lain ditempuh dengan menikahi puteri-puteri atau saudara-saudara perempuan dari musuh yang dikalahkan. Begitu juga

memberikan beberapa anggota perempuan dari pemimpin kepada para pengikut setianya. (Lombard, 2008: 39)

Perkawinan politik juga ditempuh raja Mataram dengan memberikan puteri-puteri, saudara-saudara perempuan, selir, bahkan permaisurinya kepada para bupati yang dianggap kuat dan membahayakan kedudukannya. Di samping untuk memperkuat kedudukan hal itu juga dilakukan untuk mengawasi gerak-gerik bupati yang bersangkutan. Pangeran Pekik, Cakraningkrat I, dan Cakraningrat II adalah contohnya. (Moedjanto, 1987: 88)

6. Pembentukan Sejenis Polisi Negara

Usaha untuk memantapkan kekuasaan juga ditempuh Raja Mataram dengan pembentukan sejenis polisi negara yang berada langsung di bawah raja. Rijklof van Goens menuturkan hal itu sebagai berikut:

Di atas semua bangsawan penguasa itu terdapat kira-kira 4.000 petugas pengadilan yang tersebar di seluruh negeri dan ditempatkan di bawah wewenang empat hakim militer yang menetap di Keraton. Mereka menjelajahi negeri berombongan bagaikan anjing pemburu untuk mengamati dan mendengarkan segala sesuatu yang terjadi. Merekalah yang menjadi penuntut pengadilan raja. (Lombard, 2008: 39)

Keempat ribu orang itu memiliki beberapa kekuasaan antara lain membawa orang yang dianggap bersalah di hadapan saksi, menjalankan pengadilan, serta menjadi algojo. Di samping itu mereka juga bebas untuk menghadiri semua pertemuan dan menanyakan apa yang dilakukan di sana sekalipun di tempat penguasa-penguasa terbesar di negeri itu.

7. Pembinaan Kekuatan Militer dan Penaklukan Daerah

Pembinaan militer Kerajaan Mataram dilakukan dengan dua cara yakni kuantitatif dan kualitatif. Cara kuantitatif ditempuh dengan memperbesar trah Mataram melalui perkawinan politik dan penaklukan daerah-daerah dengan mewajibkan penguasa taklukan untuk menyediakan tentara jika raja memerlukan. Kerajaan Mataram memiliki tentara berjumlah 920.000 orang dengan rincian 500.000 tentara di bawah pimpinan langsung pemerintahan keraton dan sisanya dari daerah-daerah taklukan seperti 50.000 dari Madiun, 40.000 dari Blitar, 40.000 dari Bagelen, 20.000 dari Blambangan, 100.000 dari Cirebon, 50.000 dari Surabaya, 40.000 dari Pati, dan 20.000 dari Madura, Tuban, Demak, dan Pemalang. Adapun cara kualitatif dilakukan

dengan melatih tentara secara teratur setiap hari Sabtu dan Senin serta melengkapi tentara itu dengan senjata dan mendirikan benteng di sekitar keraton. (Moedjanto, 1987: 88)



Rampogan sebagai Wahana Melatih Tentara

Sumber: Anthony Reid, 2011: 216

8. Mengembangkan kebudayaan keraton

Pengembangan budaya keraton bertujuan untuk memperkuat kedudukan dan mempertinggi kemuliaan raja. (Moedjanto, 1987: 88) Pengembangan budaya dilakukan melalui tiga cara, pertama, cara berpakaian dan jenis pakaian indah hanya boleh dimiliki dan digunakan oleh mereka yang termasuk keluarga raja dan bangsawan. Misalnya kain *parang*, kain bermotif garuda, cara wanita *menggelung* rambut, penggunaan payung keemasan, dan sebagainya. Kedua, cara pengambilan sikap, dalam arti semua orang yang kedudukannya lebih rendah diwajibkan untuk menyembah. Ketiga, cara berbicara dan bahasa yang digunakan dalam keseharian. Hal ini bisa dilihat dari pengembangan tataran bahasa *ngoko-krama*, mencakup *krama*, *krama madya*, dan *krama inggil*. Menurut tataran bahasa ini, *krama inggil* digunakan oleh orang-orang yang berasal dari status sosial rendah kepada orang-orang yang berasal dari status sosial tinggi. Bisa juga digunakan orang yang lebih muda usianya atau lebih muda dari hubungan kekeluargaan kepada atau lebih tua. Sementara *krama madya* dan *krama ngoko* masing-masing dipergunakan oleh orang-orang yang sederajat atau orang-orang yang status sosialnya lebih tinggi.

9. Mengumpulkan Pusaka

Pengumpulan pusaka bertujuan untuk memperkokoh legitimasi serta mendapatkan kewibawaan. Hal ini dikarenakan pusaka adalah simbol kedudukan dan kekuasaan bagi seorang pemimpin. Di samping itu pusaka sering dipergunakan untuk mengusahakan keselamatan dan pengayoman kepada rakyatnya. Dengan demikian raja sebagai figur yang paling terhormat harus berusaha mempunyai pusaka yang dapat mengungguli orang lain. (Darban, 1989 : 5-6) Adapun merampas pusaka dari raja-raja atau bupati-bupati taklukan berarti merebut kedudukan dan kekuasaan mereka. (Moedjanto, 1987: 89)

10. Pameran Kebesaran

Pameran kebesaran raja dilakukan antara lain melalui penyelenggaraan pesta dan jamuan saat menerima duta asing atau utusan setempat. (Reid, 2011: 38) Selain itu raja juga menyambut kehadiran tamu-tamu itu dengan menyediakan daging secara berlebihan untuk semakin mengukuhkan keabsahannya sebagai penguasa. Seperti dikisahkan oleh Rijklof van Goens dalam *De Vijf Gezantschapsreizen van Rijklof van Goens naar het Hof van Mataram, 1648-1654*.

Makanan disajikan melimpah di atas tikar, dialasi daun pisang sepanjang dua kaki dan selebar satu kaki sebagai ganti taplak... Jamuan mereka... terdiri dari domba, kambing, atau seperempat sapi atau kerbau panggang... mereka mengadakan pesta besar-besaran.... Nasi.... ditumpuk begitu tinggi, setinggi bahu mereka (jika mereka duduk bersila). Ayam dan unggas panggang, serta berbagai jenis makanan kering dari daging lembu, ditumpuk sebanyak-banyaknya di mana-mana. (Reid, 2011: 39)

11. Menciptakan Mitos

Upaya memperkokoh kekuasaan juga dilakukan dengan penciptaan mitos. Di antaranya adalah perkawinan antara Raja-Raja Mataram dengan penguasa Pantai Selatan Jawa. Selain itu penciptaan mitos juga ditunjukkan dengan adanya kepercayaan terhadap wahyu kedaton yang disebut juga pulung keraton berupa sinar cahaya yang jatuh pada seseorang yang dipercaya akan menjadi raja selanjutnya. Hal ini antara lain dapat disimak dalam Babad Tanah Jawi ketika melukiskan upaya Pangeran Puger untuk mendapatkan kekuasaan.

Kacarios kalanganipun sang nata ngadeg, sarto wonten tjahjanipun mantjorong amung samaritja, wonten ing sapatjukung kalam. Nanging mboten ingkang wuninga, namung

Pangeran Puger pijambak ingkang ningali. Pangeran Puger wau enggal netjep tjahja, kang wonten ing saputjuring kalam. Sareng tjahja sampun katjetjep, kalam mantun ngadeg. Sampun pinesti karsa Allah, jen Pangeran Puger ingkang bade nggentosi djumeneng nata. (Darban, 1989: 5)

Pembinaan atau pelestarian kekuasaan Mataram seringkali melahirkan pemberontakan. G. Moedjanto menjelaskan bahwa hal itu terjadi ketika raja yang memerintah tidak berpegang teguh pada doktrin itu secara murni. (Moedjanto, 1987: 98) Salah satu contohnya adalah pemberontakan Pangeran Puger beserta Bupati Cakraningrat III dari Madura, Bupati Jayengrana dari Surabaya, dan Bupati Yudanegara dari Semarang. Mereka bersatu melawan Mangku Rat III yang dianggap berperilaku sewenang-wenang dan bertentangan dengan sikap yang seharusnya dimiliki seorang raja.

C. Struktur Kekuasaan Kewilayahan

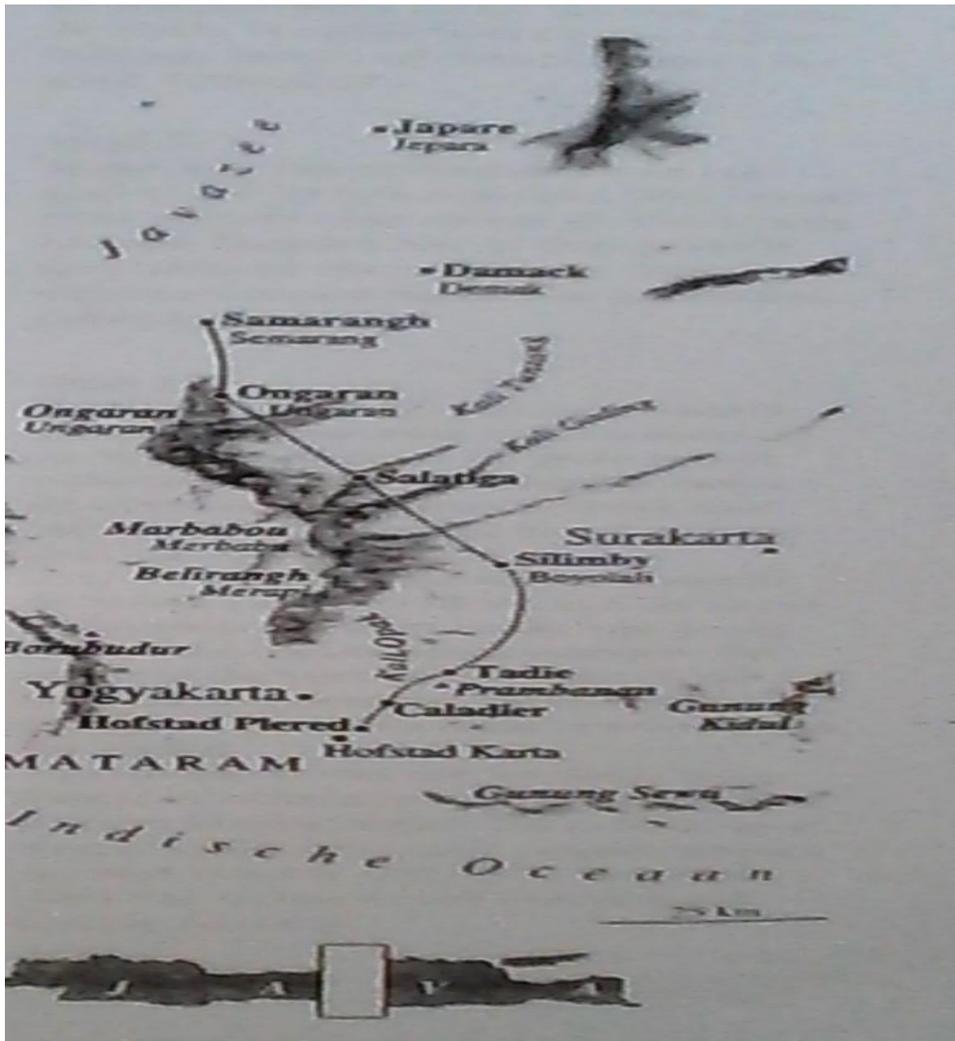
Wilayah Mataram berubah-ubah sesuai dengan konstelasi politik kerajaan. Salah satunya ditandai dengan perpindahan ibu kota kerajaan dan pembangunan struktur kekuasaan yang baru. Oleh karena itu sub-bab ini terlebih dahulu akan membahas perubahan ibu kota Kerajaan Mataram.

1. Perpindahan Ibu Kota Kerajaan dan Perubahan Luas Wilayah Mataram

Sebagai telah dipaparkan sebelumnya bahwa Kerajaan Mataram berawal dari Kotagede. Inayati dalam *Kota Gede: An Archeological Perspective of A Capital City in Java in the 17th Century* memaparkan bahwa ibu kota pertama ini dialiri dua sungai yaitu Gajah Wong dan Manggis. Tidak hanya memasok persediaan air bersih bagi penduduk dan juga irigasi, kedua sungai ini juga berfungsi sebagai benteng alam. Keberadaan benteng alam sebagai pelindung kota ini dilengkapi dengan benteng buatan di luar kota. Benteng ini dibangun di tiga sisi, yaitu barat, utara, dan timur (Inayati, 2005: 127).

Kotagede memiliki tembok kota yang cukup besar dan kuat. Tembok kota dibangun dari batu bata dan batu putih dengan ukuran yang berbeda-beda, yaitu 30x16x8 centimeter untuk batu bata dan 43x22x12 centimeter untuk batu putih. Adapun pembangunannya tanpa menggunakan mortar atau perekat. Selain tembok Kotagede juga dilengkapi dengan benteng, kedaton, masjid, pemakaman, dan juga pasar. Pasar Kotagede menjadi pusat kehidupan ekonomi penduduk di seluruh kerajaan sehingga Kotagede pun dijuluki Pasarged. (Inayati, 2005 : 128-130)

Kotagede menjadi pusat pemerintahan dua raja Mataram yaitu Panembahan Senapati dan Mas Jolang. Di masa Panembahan Senapati upaya untuk memperbesar wilayah Mataram dilakukan dengan berbagai cara, mulai dari perjamuan politik untuk para mantri pemajegan dari Kedu dan Bagelen, penyerbuan Pajang, serta ekspedisi-ekspedisi dan penyerbuan-penyerbuan ke Mojokerto, Madiun, Pasuruan, Bagelen, Cirebon, Jepara, Demak, Kediri, dan Tuban.



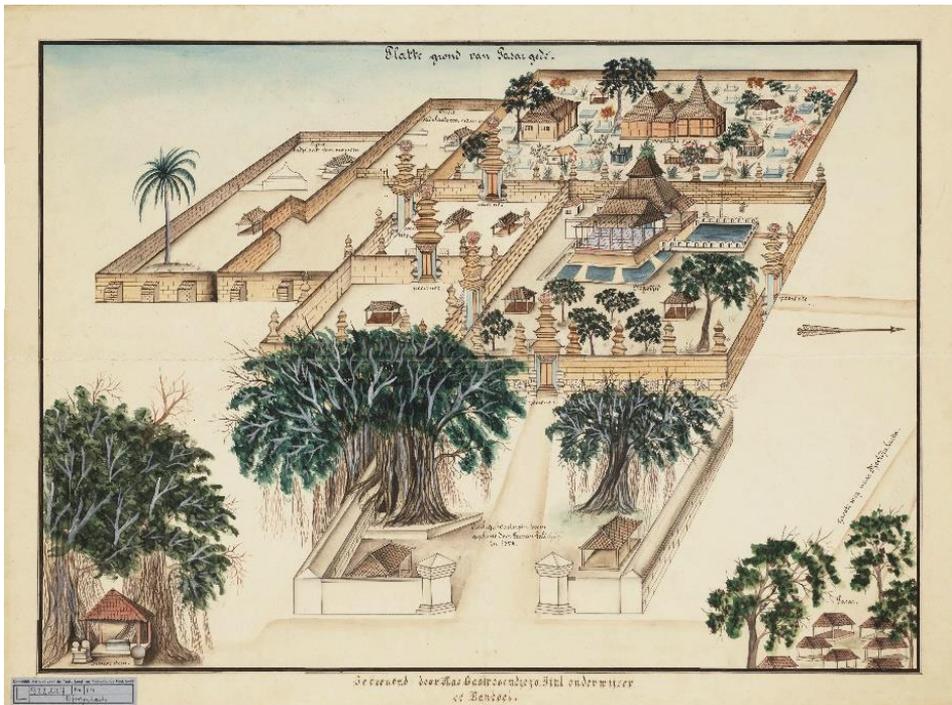
Rute Perjalanan Rijklof van Goens ke ibu kota Mataram

Sumber: Rijklof van Goens via Darja de Wever, 1995: 20

Pada masa pemerintahan Mas Jolang harus menghadapi berbagai pemberontakan, bermula dari Demak pemberontakan itu meluas hingga

Ponorogo dan Surabaya. Berbagai cara dilakukan Mas Jolang untuk mempertahankan pemerintahan Mataram yang berpusat di Kotagede. Mula-mula ia menduduki Mojokerto, merusak Gresik, dan membakar banyak desa di sekitar Surabaya namun tidak membawa hasil yang memuaskan bahkan berujung pada kegagalan. Kegagalan itu disusul dengan wafatnya sang raja ketika sedang berburu di Krapyak. Jenazahnya kemudian dimakamkan di Kotagede dan ia dikenal dengan nama baru yakni Panembahan Seda ing Krapyak.

Sepeninggalan Panembahan Seda ing Krapyak tampuk kekuasaan Mataram dipegang oleh Adipati Martapura yang kala itu baru berumur delapan tahun. Namun pemerintahan Adipati Martapura hanya berlangsung satu hari. Ia digantikan oleh saudaranya Raden Rangsang yang berusia dua puluh tahun melalui sebuah suksesi. Agar tidak menimbulkan gangguan atas rasa keadilan dalam masyarakat serta pendukung Adipati Martapura, Raden Rangsang menciptakan berbagai legitimasi. Salah satu legitimasi yang dibuatnya adalah memaklumkan bahwa kenaikannya di atas tahta adalah kehendak ayahnya. Selain itu ia bercerita jika Adipati Martapura “sakit ingatan” sehingga tidak kuat dan tidak siap untuk memikul tanggung jawab pemerintahan Mataram. (Moedjanto, 1987: 159)



Plattegrond van Pasar Gedhe, dilukis oleh Mas Sastrosoedjojo
Sumber: media.kitlv.nl

Ketika dinobatkan sebagai penguasa baru Mataram Raden Rangsang mengambil gelar Panembahan Ingalaga. Saudagar Belanda Balthasar van Eyndoven bersama dengan Van Surck pergi ke Mataram untuk mengucapkan selamat atas pengangkatan Raden Rangsang sebagai pemimpin Mataram yang baru. Mereka berpendapat bahwa raja baru ini bukanlah pemimpin yang dapat dianggap remeh. Wajahnya kejam. Kaisar dengan dewan penasihatnya memerintah dengan keras, sebagaimana sebuah negara yang besar. (de Graaf, 1986: 102)

Deskripsi tentang Panembahan Ingalaga diperoleh dari catatan de Haen. Berdasarkan pengamatannya Panembahan Ingalaga berusia sekitar 20-30 tahun ketika menduduki tahta. Di samping memiliki tubuh yang baik ia juga digambarkan sedikit lebih hitam daripada rata-rata orang Jawa, hidung kecil dan pesek, mulut datar dan agak lebar, kasar dalam bahasa, dan lamban bila berbicara, berwajah tenang dan bulat, dan tampaknya cerdas, serta memandang sekelilingnya seperti singa. (de Graaf, 1986: 102)

Pakaiannya digambarkan menarik, dengan kopiah dari kain linen di kepala, kain di badannya yang dilukis dan dibuat di kerajaan, berwarna putih biru, dengan keris di bagian depan dan ikat pinggang dari emas yang disebut sabuk. Pada jari-jarinya terlihat cincin dengan banyak intan gemerlapan. Sementara itu setiap kali menerima audiensi raja memakai terompah dari kayu dan merokok pipa yang berlapis perak.

Di masa Panembahan Ingalaga pula pemerintahan dipindahkan ke Karta yang berjarak kira-kira 8 km dari Kotagede (*Gegeven over Djokjakarta*, 1925: 30). Jan Vos yang datang pada tanggal 19 September 1624 mengisahkan bahwa pembangunan Keraton Karta dimulai sejak tahun 1614 dan baru selesai delapan tahun kemudian. Lebih lanjut ia pun mengisahkan bahwa Karta merupakan tempat yang sangat luas dan terbuka. (de Graaf, 1986, 108) keraton juga dilengkapi dengan lapangan yang sangat luas dan dikelilingi pagar kayu yang disusun dalam bentuk wajik.

Tempat ini sangat datar dan dirawat bersih sekali...Di kedua sisi terdapat suatu bangsal atau balai panjang yang sangat ramping dan terang, di sana orang duduk di tanah. Dan di dekatnya ditanam banyak pohon besar yang indah...pohon waringin yang dipangkas dalam bentuk payung, yang mengelilingi empat sisi alun-alun. (de Graaf, 1986: 102)

Selain tanah lapang yang disebut alun-alun, Keraton Karta juga dilengkapi dengan tanah lapang luas yang dikelilingi balok-balok kayu dengan tinggi kurang lebih 24 kaki tempatnya datar dan sangat indah. Di tanah lapang itu terdapat juga bangsal yang diduduki kurang lebih 50-60 pembesar yang duduk di tanah tanpa alas. Di dekatnya ada gapura yang dijaga sebelas orang masing-masing dengan perisai dan dua tombak. Kedua sisi gapura itu dilengkapi dengan tembok-tembok kecil melintang, kelir-kelir, yang menghalangi orang melihat ke dalam sekalipun gapura terbuka. Bangunan lain yang dijumpai di Keraton Karta adalah sebuah bangsal yang dikelilingi dengan pagar besar dan tinggi dari kayu balok yang tebal. Letaknya tak jauh dari lapangan dikelilingi tiga-empat pohon kecil di dekat pagar. Di tempat ini raja biasa duduk dengan dikawal delapan sampai sepuluh orang laki-laki, seorang berpucuk obor.

Dari laporan Jan Vos itu, H.J. de Graaf menyimpulkan bahwa seluruh bangunan di Karta terbuat dari kayu bukan dari batu bata sebagaimana Keraton Kotagede. Keberadaan kayu sebagai bahan utama bangunan di Karta seringkali membawa bencana. Kebakaran seringkali menjadi fenomena sehari-hari di Karta. Bahkan Jan Vos dalam kunjungannya tahun 1624 itupun menulis bahwa ia sering melihat kebakaran dahsyat di sana.

Lebih dari itu bangunan keraton tampak sederhana dan kurang mencolok. (de Graaf, 1986, 111) Kesederhaan Keraton Karta ini pula yang mendorong raja melakukan perluasan besar-besaran pada tahun 1625 dan 1626 seiring dengan perubahan gelar raja. Perluasan itu antara lain mencakup pembangunan tiga kolam keraton, kepatihan, dan juga masjid keraton.

Di Karta Panembahan Ingalaga memiliki jadwal khusus setiap harinya. Senin dan Kamis adalah "hari bicara" (de Graaf, 1986: 125). Pada hari-hari itu semua orang yang berkedudukan rendah maupun tinggi harus menghadap dan memberikan laporan, kecuali mempunyai alasan yang wajar. Bila tidak mereka akan kehilangan jabatannya. Sementara itu pada hari Jumat orang-orang tersebut juga harus hadir untuk bersama-sama dengan raja berangkat ke Masjid. Pukul 09.00 dipilih sebagai waktu keberangkatan mereka. Kegiatan berbeda dilakukan keesokan harinya. Mereka yang sudah diwajibkan harus tampil di alun-alun dengan naik kuda untuk ikut serta dalam permainan tombak dengan diawasi oleh Panembahan sendiri. Orang-orang yang tidak hadir dalam kegiatan ini akan kehilangan tanda kebesarannya atau mendapatkan hukuman lain.

Berbagai cara dilakukan Panembahan Ingalaga untuk mengatur pemerintahan di Karta. Salah satunya dengan mobilisasi umum. Kegiatan pengumpulan massa biasa dibuka dengan pukulan *gong* dan diikuti tidak kurang dari 20.000 orang bersenjata. (Jonge dalam de Graaf, 1986: 129) Maraknya mobilisasi Umum di bawah kekuasaan Panembahan Ingalaga

maka dibuatlah *gong-gong* khusus penabuh kegiatan yang ditemukan di setiap sudut Karta, desa-desa, dan kota-kota sekitarnya.

Keraton Karta

Sumber: Rijklof van Goens via Darja de Wever, 1995: 26



Musuh pertama Panembahan Ingalaga datang dari Surabaya dibantu Kediri, Tuban, dan Pasuruan, Madura melancarkan serangan terhadap Mataram pada tahun 1614. Serangan itu mula-mula berhasil namun segera dibalas Mataram setahun berikut. Dalam pertempuran di Wirasaba, Mojokerto, tentara-tentara Panembahan ing Ngalogo berhasil memukul mundur pasukan Surabaya dan menghancurkan persekutuan yang telah terbentuk. Kemenangan Mataram di Wirasaba itu segera disusul dengan kemenangan-kemenangan berikutnya, berturut-turut Lasem, Pasuruan (1617), dan Tuban (1620) berhasil dikuasai kembali.

Kemenangan-kemenangan Mataram di bawah pemerintahan Panembahan Ingalaga mendorong penguasa itu untuk semakin mewujudkan ambisinya yakni menghidupkan kembali kekuasaan Majapahit. (Hall, 1988: 274) Untuk melancarkan ambisinya tersebut mula-mula ia menguasai Gresik untuk kedua kalinya (1622), lalu melakukan ekspedisi menyeberangi Laut Jawa untuk menghancurkan Sukadana di Kalimantan, sekutu Surabaya. Berikutnya pada tahun 1624 ia memimpin pasukannya untuk menyerang Madura dan membunuh para pemimpin di sana dan mengangkat Adipati Sampang sebagai Adipati Madura yang baru dengan gelar Pangeran Cakraningrat I (Soekmono, 1981: 60). Selanjutnya ia pun memindahkan 40.000 penduduk Madura ke Jawa. (Hall, 1988: 274)

Kemenangan besar-besaran atas Madura membuat Panembahan Ingalaga mengambil gelar baru yakni Susuhunan yang berarti raja atau kaisar yang paling berkuasa. (de Graaf, 1986: 132) Mengutip Rijklof van Goens, peristiwa itu terjadi pada *Garebeg* Puasa yang jatuh pada tanggal 15 Agustus 1624 ketika musim hujan. Panembahan Ingalaga mula-mula mengundang semua raja yang telah ditaklukkan dan masih hidup, begitu pula sekutunya, raja Cirebon, yang meskipun tidak sepenuh hati hadir juga karena takut. (de Graaf, 1986: 132) Tiba-tiba seorang pembesar mengusulkan gelar Susuhunan Ingalaga Mataram sebagai gelar baru. Adapun tujuannya ialah untuk memberinya kedudukan yang memungkinkannya menuntut kesetiaan warga kerajaan maupun vasal-vasal. Usulan itu diterima Panembahan Ingalaga tanpa berkata suatu apapun dan hanya mengangguk kepala. Kepada sang pemberi usul ia memberikan gelar Raden Aria Wira Nata Pada beserta sebuah daerah berikut penduduknya. Sementara itu gelar Panembahan diberikan kepada Pangeran Cirebon. (de Graaf, 1986: 133)

Perubahan gelar itu mempengaruhi hubungan politik Mataram dengan wilayah-wilayah di sekitarnya maupun dengan orang-orang asing. Jan Vos salah seorang utusan Belanda menuturkan bahwa perubahan gelar itu membuatnya harus menunggu di depan kota istana dari 30 September sampai 9 Oktober 1624. Ia tidak diizinkan menghadap raja karena surat-surat yang dibawanya ditunjukkan kepada Panembahan Ingalaga bukan

Susuhunan Ingalaga Mataram yang merupakan gelar baru. Meskipun akhirnya diizinkan untuk menghadap, kesalahan penyebutan gelar saat audiensi membuat misi Belanda gagal dan berdampak penolakan kedatangan mereka di tahun berikutnya. (de Graaf, 1986: 131-132)

Tahun berikutnya Susuhunan Ingalaga Mataram semakin ekspansif memperluas wilayah Mataram. Sebagai langkah pertamanya Surabaya diblokade dan digempur oleh pasukan Mataram. Meskipun dibantu Belanda, Surabaya akhirnya harus mengakui kekuasaan Mataram dan menjadi salah satu vasalnya. Jatuhnya Surabaya semakin membuat Mataram menguasai hampir seluruh Pantai Utara Jawa. Selain itu Jawa Tengah dan Jawa Timur, kecuali Blambangan, juga Sukadana di Kalimantan bersatu di bawah panji Mataram. Persatuan itu semakin diperkuat dengan perkawinan politik. (Soekmono, 1981: 61)

Kejatuhan Surabaya juga membuat armada-armada laut Mataram semakin gencar melakukan ekspedisi. Dengan menggunakan kapal-kapal kecil tetapi cepat yang sangat diwaspadai oleh Belanda terlebih raja dari pulau-pulau besar yang lemah di laut. (de Graaf, 1986: 283) Ekspedisi diluncurkan menuju Sumatra maupun Kalimantan bahkan Sulawesi. Hasilnya Palembang, Jambi, Banjarmasin, Makassar, dan Cirebon mengakui kekuasaan Mataram dan menjadi bagian wilayah Macanegara ataupun Tanah Seberang Mataram.

Ekspansi demi ekspansi yang dilakukan Mataram tidak hanya memperluas geografis maupun pengaruh politik kerajaan tersebut. Di bidang ekonomi ekspansi wilayah juga berdampak pada meluasnya tanah lungguh yang dibagi-bagikan kepada pengikutnya dan meningkatkan produksi beras sebagai komoditas utama perdagangan Mataram. Mengutip B. Schrieke, Mataram merupakan penyedia beras terbesar untuk VOC di Batavia dan Portugis di Malaka, serta kerajaan-kerajaan lain di luar Jawa. Dengan hasil penjualan beras itu pula Mataram dapat mengimpor berbagai barang dari luar seperti katun, sutera, porselin, rotan, permata, juga kanon dan meriam. (Moedjanto, 1987: 163-164)

Ekspansi yang dilakukan Susuhunan Ingalaga Mataram juga membawa dampak sosial yang besar bagi masyarakat. Dalam laporannya tanggal 27 Oktober 1625, Jonge memberitakan bahwa rakyat mengalami cobaan berupa kematian, kelaparan, harga bahan pangan yang mahal, dan pemungutan pajak yang berat, yang terjadi di seluruh Jawa. Di Banten misalnya diperkirakan sepertiga penduduk meninggal. Sementara di Cirebon sebanyak 2.000 orang dilaporkan meninggal dunia dalam musim kemarau di tahun itu. Hal serupa juga terjadi di Kendal, Tegal, Jepara, dan semua wilayah pantai utara hingga Surabaya serta di daerah-daerah pedalaman. Penyakit paru-paru disertai sesak napas akut menjadi sebab utama kematian itu.

Ekspansi juga menyebabkan pertanian mengalami kemunduran besar, sawah-sawah yang semula subur menjadi gersang. Sementara perdagangan laut juga mulai ditinggalkan sehingga rakyat yang selamat hidup dalam kemiskinan. (de Graaf, 1986: 135-136)

Banten dan Batavia merupakan dua wilayah yang menjadi target serangan ekspansi Mataram berikutnya. Serangan ke Banten dilakukan karena kerajaan itu menolak mengakui kekuasaan Mataram atas seluruh Jawa. Sementara itu serangan ke Batavia dipicu oleh kemarahan Susuhunan terhadap VOC yang menolak membantunya dalam serangannya ke Surabaya. (Hall, 1988: 274) Serangan ke Batavia yang berlangsung dua kali, tahun 1626 dan 1629, itu tidak membuahkan hasil, persoalan logistik menjadi penyebab utama.

Kegagalan serangan ke wilayah barat tidak mengurangi ambisi Susuhunan Ingalaga Mataram untuk mewujudkan kembali wilayah Majapahit maupun Demak. Sehubungan dengan hal itu mula-mula ia menempatkan penduduk-penduduk dari Jawa Tengah ke Sumedang di daerah Krawang yang kala itu berupa semak belukar. Selain membuka hutan tersebut mereka juga diwajibkan untuk menjadikan Krawang sebagai daerah pertanian padi Mataram. Selain itu juga dibangun jalan-jalan yang menghubungkan Krawang dengan Mataram. Susuhunan juga bersekutu dengan orang-orang Portugis di Malaka dan orang-orang Inggris di Banten. Adapun pengiriman beras ke Batavia dilarang dan sebagai gantinya pedagang-pedagang beras diperintahkan untuk langsung mengirimkan dagangannya ke Malaka.

Kegagalan penyerangan ke Batavia juga mengubah arah politik Susuhunan Ingalaga Mataram. Salah satu perubahan yang mencolok sebagaimana tercatat dalam *Daghregister* adalah penarikan kapal-kapal perang Mataram dari Teluk Krawang pada awal Maret 1634. (de Graaf, 1986: 197) Ekspansi wilayah yang tadinya mengarah ke barat beralih ke timur terutama wilayah Blambangan dan Bali, usaha tersebut berhasil dengan baik. Blambangan menyerah pada tahun 1639 dan mayoritas penduduknya dipindahkan ke pusat kerajaan, meskipun akhirnya bersama-sama dengan Bali menghalau serangan Mataram dengan keberanian yang luar biasa dan mempertahankan kebebasannya. (Soekmono, 1981: 62 & Hall, 1988: 276)

Penyerangan Susuhunan Ingalaga Mataram ke Blambangan dan Bali dilandasi pula dengan sentimen keagamaan. Hal itu dilatarbelakangi oleh semangat zaman serta keberhasilan hubungan baik dengan kelompok Islam di Mekkah. Bahkan karena semangat keagamaan pula Susuhunan mengirimkan utusan ke Mekkah yang pada tahun 1641 mereka kembali ke Mataram dengan membawa ahli-ahli agama sebagai penasihat istana

sekaligus gelar baru bagi Susuhunan yakni Sultan Abdul Muhammad Maulana Matarami atau lebih terkenal dengan nama Sultan Agung.

Lima tahun kemudian Sultan Agung menghembuskan napas terakhir. Babad Tanah Jawi melukiskan suasana kelabu dan suram di hari kematian itu, mendung hitam menyelimuti langit Mataram dan di luar gemuruh suara Merapi bercampur dengan hujan badai. (Bruggen dan R.S. Wassing E.A., tanpa tahun : 13) Akhirnya raja yang dikenal karena berbagai ekspansi wilayah sekaligus wawasan kebudayaannya, salah satunya mengembangkan kalender Jawa dengan memadukan tarikh Hijriah dengan Saka pada tahun 1633, itu disemayamkan di pemakaman Imogiri kira-kira 20 km dari Karta.

Mangku Rat I (1646-1677) adalah raja Mataram berikutnya pengganti Sultan Agung. Di tahun pertama pemerintahannya ia menandatangani perjanjian damai dengan VOC yang berisi enam pasal. Dalam perjanjian tersebut diantaranya terdapat pasal yang mengatur pengiriman utusan Belanda ke Mataram, kesediaan Belanda mengatur perjalanan ulama Mataram, pembebasan tawanan Belanda di Mataram, penyerahan orang-orang berutang, perang bersama, serta pelayaran bebas di Kepulauan Maluku. Perdamaian yang ditandatangani pada tanggal 24 September 1646 itu disambut suka cita oleh Belanda. Dentuman-dentuman meriam sebagai ekspresi perayaan perdamaian terdengar dari loji-loji Belanda. (de Graaf, 1987: 88)

Pada 4 Februari 1647 Mangku Rat I menerima kunjungan pertama dari Jan Hermansz yang merupakan utusan Belanda pertama di masa pemerintahannya. Dua ekor kuda pilihan terbaik, dua sekesel yang indah, tiga puluh empat potong kesturi, air mawar setempayan, dan satu tong anggur Spanyol dipersembahkan kepada Mangku Rat I oleh Belanda sebagai hadiah untuk melegalkan perjanjian tersebut. (de Graaf, 1987: 89)

Di tahun yang sama Mangku Rat I memindahkan pusat pemerintahan dari Karta menuju Plered. Plered berada di sebelah utara Karta kira-kira berjarak 2 km. (*Gegeven over Djokjakarta*, 1925: 30) Berbeda dengan keraton sebelumnya yang berada di Karta, Keraton Plered tidak lagi dibangun dari kayu. Semuanya terbuat dari batu dan dikelilingi dengan tembok-tembok setinggi 18 - 20 kaki dengan kedalaman 8 - 12 kaki. (de Wever, 1995: 24, 27) Rijklof van Gioens melukiskan kondisi Plered sebagai berikut:

Dalam perjalanan menuju Plered sekitar 18 - 19 mil dari kota pelabuhan Semarang, terletak pintu gerbang pertama, disebut Selimbi. Pada pintu gerbang ini terdapat sebuah benteng, yang dihuni sekitar 1500 - 1600 orang. Dengan dijaga oleh para prajurit keraton, semua yang lewat gerbang dicatat oleh juru tulis. Sekitar 1 - 1,5 mil dari gerbang Selimbi, terbentang daerah

Mataram yang subur, sawah sangat luas hingga batasnya tidak tampak. Desa-desa sangat subur banyak ditemui sepanjang jalan. Diantara sawah-sawah ditemui perbukitan yang ditanami pohon buah-buahan. Diperkirakan pintu Gerbang Selimbi merupakan pintu masuk wilayah Negara Agung Mataram. Jalan antara Gerbang Selimbi dan Gerbang Tadie (gerbang masuk kedua), berjarak sekitar 7 mil. Setelah gerbang kedua, terlihat pegunungan mengitari pusat kerajaan Plered. (de Wever, 1995: 25-26)

Rijklof van Goens juga menggambarkan bahwa desa-desa di antara kedua pintu gerbang tersebut padat penduduk. Setiap desa berpenduduk sekitar 100 - 150 orang bahkan ada yang berpenghuni sekitar 1000 - 1500 orang. Pusat kerajaan dicapai setelah melalui gerbang ketiga yang dinamai Kaliajir. Dari gerbang ini terdapat jalan sepanjang 2 mil menuju istana raja. Antara gerbang Kaliajir dan istana raja banyak ditemui rumah para pangeran dan berbagai bupati. Pagar kota diperkirakan berukuran luas 2 x 2 mil dengan ketinggian tembok sekitar 6 - 7 meter. Di dalam tembok keraton terdapat bangsal kaca, rumah jaga Gedong Kemuning, masjid Keraton Suranata, Gedong Kedondong dan sumur Guleng tempat memandikan keris pusaka. Di sebelah utara kompleks keraton terdapat alun-alun berukuran sekitar 300 x 400m. Terdapat masjid di sebelah barat alun-alun yang didalam kompleknya terdapat makam. Desa Kauman yang berada di sekitar masjid diperkirakan dihuni oleh para pemuka agama dan pegawai masjid. Rumah-rumah para pangeran terletak di sebelah utara alun-alun menuju gerbang Kaliajir. Di sekitar desa Segarayasa dulu terdapat danau buatan yang terletak di sebelah selatan keraton. Di tengah danau tersebut terdapat sebuah pulau yang dipergunakan untuk meditasi dan sembahyang raja. (de Wever, 1995: 25-26)

Pemerintahan di Plered bertumpu pada kekuatan militer. Rijklof van Goens mencatat bahwa Mangku Rat I memiliki 920.000 tentara dan 115.500 prajurit beristinggar. Tentara maupun prajurit beristinggar itu tidak hanya dipimpinnya sendiri melainkan juga dipimpin oleh bupati vasal-vasalnya yang dikerahkan ketika Mataram menghadapi peperangan. Pemerintahan Mangku Rat I di Plered juga penuh represi. Represi pertama yang dirasakan terkait dengan kegemaran Mangku Rat I mengumpulkan besi untuk dibuat keris, tombak, senapan, dan kendaraan laut. Berbagai penangkapan, pembelengguan, pemerasan, dan perbuatan tirani lain dilakukan untuk mengumpulkan uang demi bisa membeli besi. (de Graaf, 1987: 130)

Represi pemerintahan Mangku Rat I juga dirasakan dalam ranah ekonomi. Sejak Grebeg Mulud 27 November 1659 rakyat dikenakan pajak kepala setiap tahunnya. Besarnya pajak berbeda-beda, seperti: 7/4 ringgit bagi

penduduk biasa, 9/4 ringgit bagi pemilik tanah, dan 3 ringgit bagi penduduk yang hidup dari usaha pelayaran. (de Graaf, 1987: 131) Tidak ketinggalan Mangku Rat I juga melakukan penutupan pelabuhan-pelabuhan. Penutupan pelabuhan itu dilakukan demi monopoli beras juga kayu sebagai komoditas perdagangan Mataram. Adapun penduduk yang kedapatan tetap berlayar ataupun melakukan perdagangan melalui pelabuhan akan dibunuh oleh penguasa setempat.

Kekuatan militer Mataram di bawah Mangku Rat I

Pemimpin	Jumlah
Pangeran Purbaya	50.000 tentara 48.000 prajurit bertombak 2.000 prajurit beristiggar
Pangeran Surabaya	50.000 tentara 48.000 prajurit bertombak 2.000 prajurit beristiggar
Pangeran Blitar	40.000 tentara 1.000 prajurit beristinggar
Pangeran Salaran	40.000 tentara 1.000 prajurit beristinggar
Pangeran Cirebon	100.000 tentara 600 prajurit beristinggar
Pangeran Madura	20.000 tentara 500 prajurit beristinggar
Pangeran Blambangan	20.000 tentara 500 prajurit beristinggar
Pangeran Tuban	20.000 tentara 500 prajurit beristinggar
Pangeran Pernalang	20.000 tentara 500 prajurit beristinggar
Pangeran Demak	20.000 tentara 500 prajurit beristinggar
Pangeran Pati	40.000 tentara 1.000 prajurit beristinggar
Susuhunan	20.000 tentara 1.000 prajurit beristinggar

Sumber: Rijklof van Goens via Darja de Wever, 1995: 41

Pemerintahan Mangku Rat I juga memberlakukan monopoli terhadap beras, gula hitam, gula putih, papan, balok, dan garam. Di samping itu mulai 24 Juni 1657 Mangku Rat I memberikan pinjaman uang sebesar 10.000 rial kepada para bawahannya, terutama penguasa Pesisir, dan harus dikembalikan dua kali lipat selama satu tahun. Bagi bangsawan-bangsawan Mataram yang tidak terbiasa berdagang kebijakan itu membuat mereka kesulitan sehingga perampasan dan peningkatan besaran pajak kepala terhadap penduduk pun dilakukan. Ditambah dengan penderitaan-penderitaan yang belum dapat diatasi sebagai akibat peperangan yang terjadi pada masa pemerintahan Sultan Agung pemberontakan-pemberontakan pun mulai bermunculan. Salah satunya adalah pemberontakan yang dimulai di Madura di bawah pimpinan Trunojoyo (1674) yang merupakan seorang pangeran dari Arisbaya. (Soekmono, 1981: 68)

Monopoli Perdagangan Mataram di bawah pemerintahan Mangku Rat I

Komoditas	Besaran Monopoli
Beras	dari 15 menjadi 30 rial per <i>koyan</i> ¹
Gula hitam	dari 7 atau 7 1/2 menjadi 15 per 10 <i>pikul</i>
Gula putih	dari 2 ½ atau 3 menjadi 4 ringgit per <i>pikul</i>
Papan	dari 15 atau 20 menjadi 30 ringgit per 100 potong
Balok	dari 20 atau 22 menjadi 30 <i>rial</i> per 100 potong
Garam	dari 5 menjadi 15 <i>rial</i> per <i>koyan</i>

Sumber: H.J. de Graaf, 1987: 132

Pemberontakan Trunojoyo yang dibantu oleh pelaut-pelaut Makassar yang dipimpin Kraeng Galesong pun meluas di seluruh Jawa Timur dan daerah-daerah pesisir utara Jawa. Puncaknya ibu kota Plered berhasil dikuasai pada tahun 1677 dan Mangku Rat I melarikan diri hingga meninggal di Tegalwangi, Tegalarum, dalam usahanya mencari perlindungan Belanda. Ia meninggalkan pesan kepada penerusnya, Adipati Anom, untuk meminta bantuan kepada Belanda. (Soekmono, 1981: 68) Babad Tanah Jawi melukiskan peristiwa itu sebagai berikut :

¹Koyan= 27-30 pikul, ± 1.650-2.000 kg.

Sebab sampoen soemerep ing pastining Allah jen negari Matawis (Mataram) sirna pandjenenganing ratoe, sarta sampoen djangkep satoes taoen karatoning Matawis, sang praboe poeniko (Mangku Rat I) djoemeneng ratoe wekasan" (Gegeven over Djokjakarta, 1925:31).

Dampak pemberontakan Trunojoyo berpengaruh terhadap luas wilayah Batavia. Per Oktober 1677 misalnya, Mataram tidak hanya berkewajiban membayar semua biaya perang yang dikeluarkan Belanda untuk membantu menumpas pemberontakan Trunojoyo, melainkan juga menjamin konsesi perdagangan Belanda dengan menyerahkan banyak sekali daerah di selatan Batavia, pelabuhan, serta distrik Mataram juga sejumlah kota pantai utara Jawa sebagai jaminan. (Hall, 1988: 287)

Jatuhnya Plered membuat Adipati Anom sebagai penguasa baru Mataram kembali memindahkan ibu kota. Kali ini Kartasura dipilih sebagai pusat pemerintahan. Adapun gelar yang diambil ialah Mangku Rat II (1677-1703). Pemerintahan di Kartasura sepenuhnya dibawah bayang-bayang Belanda. Tidak hanya memburu Trunojoyo dan membawanya di hadapan Mangku Rat II, Trunojoyo mati ditikam oleh Mangku Rat II, Belanda juga mendirikan sebuah garnisun tepat di depan istana setahun kemudian. Pembangunan itu dilakukan dengan alasan untuk melindungi Mangku Rat II dari serangan musuh. Di luar itu pemerintahan Mangku Rat II dilakukan dengan pengawalan Belanda.

Sementara terkait dengan kewilayahan Mataram di bawah Mangku Rat II kembali harus kehilangan wilayahnya. Beberapa di antaranya ialah distrik-distrik di perbukitan Priangan, Bogor, Krawang, serta Cirebon. Situasi ini memicu pemberontrakan yang dipimpin oleh Surapati (1678) seorang bekas budak Bali di Batavia.

Meninggalnya Mangku Rat II pada tahun 1703 membuat tampuk pemerintahan Mataram beralih ke puteranya yakni Sunan Mas yang bergelar Mangku Rat III. Pemimpin Mataram ini dikenal karena pemerintahannya yang tiran dan penuh darah. Di samping itu ia juga terlibat perselisihan dengan pamannya, Pangeran Puger, sehingga menyebabkan perselisihan yang disebut Belanda sebagai Perang Suksesi Pertama.

Perebutan tahta di Mataram setahun setelah meninggalnya Mangku Rat II mendorong Belanda mengambil keuntungan. Pangeran Puger yang melarikan diri ke Semarang mendapat bantuan dari Belanda karena Sunan Mas bersekutu dengan Surapati untuk melawan Belanda. Sebagai imbalannya Pangeran Puger diangkat sebagai penguasa baru Mataram dengan gelar Paku Buwono I.

Dari sisi kewilayahan dukungan Belanda terhadap Paku Buwono I berdampak pada menyusutnya wilayah Mataram. Melalui perjanjian yang ditandatangani pada tahun 1705 membuat Mataram harus menyerahkan daerah-daerah di luar batas kerajaan sampai Sungai Losari di utara serta Sungai Donan di bagian selatan. Selain itu Mataram juga harus meninggalkan tuntutan atas daerah-daerah Cirebon dan Priangan serta sebagian Timur Pulau Madura. Tidak ketinggalan Mataram juga harus memberikan hak kepada Belanda untuk memiliki kuasa penuh terhadap perdagangan di kerajaan serta menerima bahwa garnisun Belanda di Kartasura semakin berlipat kekuatannya.

Pengangkatan Pangeran Puger sebagai penguasa baru Mataram membuat Sunan Mas terusir dari kerajaan sebelum akhirnya ditangkap dan diasingkan ke Sri Lanka pada tahun 1706. Namun pembuangan itu tidak menyurutkan pergolakan pemerintahan di Mataram. Para pengikut Sunan Mas maupun Surapati tercatat terus melakukan keributan-keributan kecil setidaknya sampai tahun 1719.

Di tahun yang sama Paku Buwono I mangkat dan digantikan oleh salah satu putranya, Mangku Negara, yang bergelar Mangku Rat IV. Sekali lagi pergantian itu disertai dengan perselisihan dengan kelima putra Paku Buwono I yang lain. Pangeran Purbaya dan Pangeran Blitar misalnya, berusaha merebut kekuasaan dan menghidupkan kembali Keraton Karta yang ditinggalkan. Sementara Pangeran Arya Mataram yang mengungsi ke Pati juga mendirikan pemerintahan Mataram yang baru. Hal sama dilakukan oleh Pangeran Diponegoro dan Pangeran Diposonto yang pergi ke Jawa Timur untuk bergabung dengan pemberontak Surabaya.

Perselisihan yang disebut Belanda sebagai Perang Suksesi Kedua itu berakhir dengan pembuangan musuh-musuh Mangku Rat IV ke Sri Lanka dan Tanjung Harapan. Selanjutnya kekuasaan Mataram digantikan oleh Paku Buwono II pada tahun 1727. Pemerintahan Paku Buwono II masih dibayangi pemberontakan dan perselisihan. Bahkan ia juga bergabung dengan kelompok yang disebut sebagai pemberontak dan merebut garnisun Belanda di Kartasura dan membunuh opsir-opsirnya. Situasi ini membuat Belanda memaksakan suatu perjanjian yang berakibat pada penyusutan wilayah Mataram. Seluruh wilayah Pantai Utara Jawa, Jawa Barat, Surabaya, dan Madura diambil alih Belanda. Pengambilalihan ini diikuti dengan pembentukan provinsi baru Pantai Utara yang beribu kota di Semarang.

Perang Cina dan Madura yang meluas di Jawa Tengah dan Jawa Timur menambah kekacauan pemerintahan di Mataram. Pada tahun 1742 Paku Buwono II terusir dari Keratonnya di Kartasura dan mendirikan ibu kota baru di Solo yang kemudian dinamakan Surakarta. (Lombard, 2008: 46)

Tujuh tahun kemudian ia meninggal dan digantikan oleh anaknya yang bergelar Paku Buwono III yang juga didukung oleh Belanda dalam suksesinya.

Naiknya Paku Buwono III sebagai raja Mataram yang baru mendapat penolakan dari keturunan Paku Buwono I. Pangeran Mangkubumi dan Mas Said yang menyatakan menuntut hak mereka sebagai penguasa Mataram. Peperangan yang dikenal dengan Perang Suksesi Ketiga itu berakhir dengan perjanjian Giyanti pada tahun 1755 dan juga perjanjian Salatiga dua tahun setelahnya. Perjanjian-perjanjian itu membuat kerajaan Mataram dibagi menjadi tiga yaitu Surakarta (Paku Buwono III), Yogyakarta (Pangeran Mangkubumi), serta Mangkunegara (Mas Said).

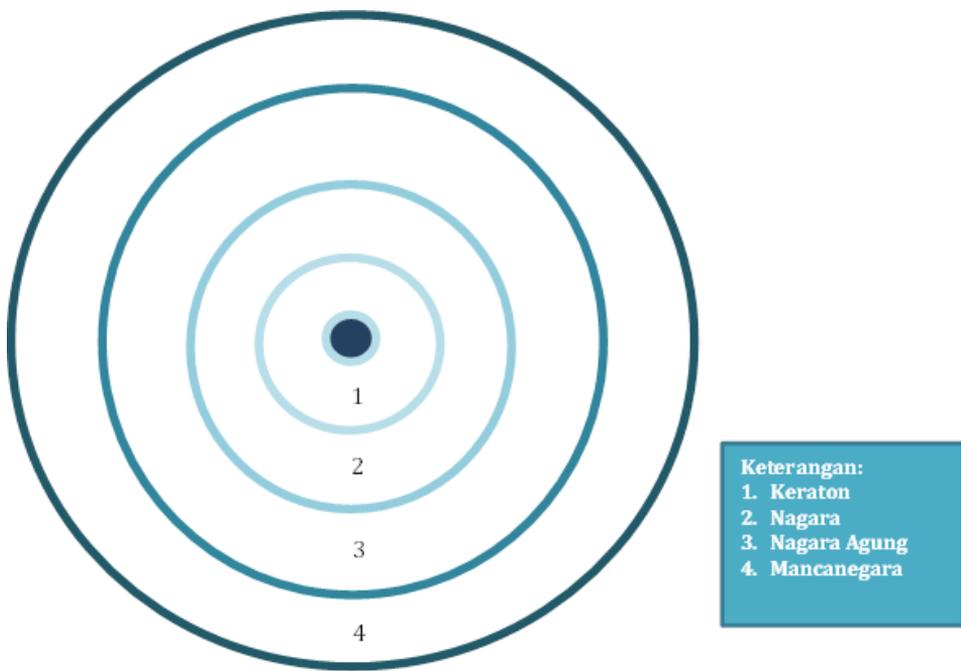
2. Negara Konsentris

Struktur kekuasaan Mataram dibangun berdasarkan satu lingkaran konsentris yang mengelilingi raja sebagai pusat (Soemardjan, 2009: 25). Lingkaran ini membagi wilayah kerajaan menjadi empat, yaitu Keraton, Nagara, Nagara Agung, serta Mancanegara. Penjelasan mengenai pembagian wilayah-wilayah tersebut akan dijelaskan sebagai berikut :

Pertama, wilayah keraton bertanggungjawab atas pemerintahan juga bertindak sebagai perantara antara Sultan dengan pemerintahan luar. Adapun wilayahnya mencakup kediaman Sultan yang didiami bersama dengan keluarganya. Selo Soemardjan menjelaskan bahwa aturan di lingkungan ini diberlakukan sangat ketat, mencakup aturan tentang bahasa, pakaian, tata krama, serta protokol khusus di dalam keraton. (Soemardjan, 2009: 26)

Kedua, *Nagara*, ibu kota. Lingkungan ini mencakup kantor-kantor pemerintahan luar serta kediaman para pangeran, patih, dan pejabat tinggi lainnya. Dengan kata lain semua hal yang menyangkut kerajaan diputuskan dan dibicarakan di tempat ini.

Ketiga, *Nagara Agung*, ibu kota yang besar. Hampir semua tanah di sini merupakan tanah jabatan, lungguh, para pangeran dan bangsawan lainnya. Dengan demikian daerah ini dibagi dalam beberapa lungguh, petak tanah, dan penduduk. Di daerah ini seorang pangeran atau priyayi tingkat tinggi diberi hak untuk menarik pajak *in natura* atas nama Sultan. Lebih lanjut *Nagara Agung* dibagi menjadi sejumlah kabupaten yang masing-masing diperintah oleh bupati-polisi. Adapun tugasnya antara lain melaksanakan hukum, ketertiban, dan sama sekali bukan untuk memajukan penduduk. (Soemardjan, 2009: 27-28)



Lingkaran Konsentris Kerajaan Mataram

Sumber: Selo Soemardjan, 2009: 26

Keempat, Mancanegara, negeri asing. Wilayah ini letaknya jauh dari pusat pemerintahan namun secara formal diakui sebagai bagian kerajaan yang memiliki sistem pemerintahan yang relatif berbeda. Sultan tidak memperkenankan para pangerannya memiliki tanah *lungguh* di sini. Adapun untuk pemerintahannya dilaksanakan oleh seorang bupati yang ditunjuk oleh Sultan namun bertanggungjawab kepada *patih*. Wilayah Mancanegara dibagi menjadi dua yakni Mancanegara Wetan dan Mancanegara Kulon. Mancanegara Wetan meliputi wilayah Ponorogo ke timur, sementara Mancanegara Kulon mencakup wilayah Purworejo ke barat.

Lingkaran konsentris Kerajaan Mataram juga mencakup wilayah Pesisir Utara Pulau Jawa. Wilayah yang disebut Pasisiran ini dibagi menjadi dua; Pasisiran Kulon mencakup wilayah Demak ke Barat sementara Pasisiran Wetan meliputi wilayah Demak ke Timur (Moedjanto, 1987: 112).

Perang dengan Belanda serta perebutan tahta antar pewaris Mataram menyebabkan struktur kekuasaan dan kewilayahan Mataram berubah-berubah. Setelah mengalami perluasan secara besar-besaran pada masa

pemerintahan Sultan Agung, pada pertengahan abad 18 wilayah Mataram dibagi menjadi tiga. Surakarta mendapat 87.000 *cacah* yang tersebar di Banyumas, Blora, Ponorogo, Wirosobo, Kediri, dan Blitar. Yogyakarta mendapat 90.000 cacah mencakup wilayah Grobogan, Pacitan, Jipang, dan Japan. Adapun Mangkunegara memperoleh 4.000 *cacah* dan wilayahnya mencakup Karanganyar serta Wonogiri. Meskipun secara kewilayahan telah terkotak-kotak konsep lingkaran konsentris diwarisi oleh masing-masing kerajaan pecahan Mataram tersebut. Salah satunya akan terlihat dari struktur kekuasaan dan kewilayahan Kasultanan Yogyakarta.

D. Sistem dan Struktur Pemerintahan Nagari

Pemerintahan Mataram menganut sistem patrimonial (Moedjanto, 1987: 107). Salah satunya terlihat dari penerapan konsep *trah*. Menurut konsep ini seorang bangsawan berhak menjadi raja apabila ia benar-benar termasuk *trah* Mataram. Konsep ini sekaligus digunakan seorang raja Mataram untuk melegitimasi atau mengukuhkan kedudukan dan kekuasaannya.

Sistem patrimonial *trah* juga menjadi salah satu bentuk kebesaran kekuasaan raja yang memerintah Mataram. Artinya semakin besar jumlah anggota *trah* semakin besar kekuasaan raja tersebut. Adapun cara yang dapat dilakukan untuk memperbesar anggota *trah* antara lain tidak hanya memiliki dua prameswari atau istri utama, melainkan juga mengangkat banyak selir. “Jumlahnya kadang kala lebih dari tiga puluh orang. Oleh karena itu, raja bisa mempunyai delapan puluh putra bahkan lebih.”. (Moedjanto, 1987: 108) Semua putra raja baik dari *prameswari* maupun selir, itu adalah para bangsawan tinggi. Mereka diberi gelar pangeran dan memperoleh kedudukan atau pangkat tinggi dalam struktur pemerintahan Mataram dan juga memperoleh sumber ekonomi.

Di masa Panembahan Senapati sistem pemerintahan kerajaan dijalankan bersama dengan para kerabatnya. Kelompok inilah yang kemudian berkembang menjadi “dewan priyayi”. (Lombard, 2008: 74). Namun semenjak pemerintahan Sultan Agung struktur pemerintahan diatur berdasarkan lingkaran konsentris. Pemerintahan di masa Sultan Agung didasarkan pada peraturan sebagaimana tertulis dalam *Sastra Gending*. Peraturan ini tidak hanya berfungsi sebagai undang-undang dasar kenegaraan melainkan juga memuat tentang angkatan perang yang kuat serta struktur kerajaan yang cukup lengkap. Selain itu *Sastra Gending* juga mengatur tentang kehidupan beragama. Dalam bidang hukum Sultan Agung juga mengatur banyak kaidah hukum yang dinamai *Surya Mataram* yang berarti matahari yang menyinari alam. Dalam kitab itu terdapat hukum pidana dan perdata, di samping juga terdapat hukum waris, hukum perkawinan, dan hukum adat yang disinkronkan dengan ajaran Islam yang

berkembang di Mataram pada waktu itu. Sultan Agung juga membentuk lembaga peradilan yang di dalamnya duduk para hakim dan ulama. (Adaby Darban, 1989: 9-10)

1. Struktur Pemerintahan Berdasarkan Lingkaran Konsentris

Struktur pemerintahan Kerajaan Mataram berdasarkan lingkaran konsentris diuraikan secara rinci oleh G. Moedjanto dalam *Konsep Kekuasaan Jawa: Penerapannya oleh Raja-raja Mataram* (Moedjanto, 1987: 113-117). Berikut akan dijelaskan mulai dari yang tertinggi di pusat sampai terendah di daerah.

1.1. Pejabat-pejabat di lingkungan Keraton dan Kutanegara

Raja, Ratu Eyang (nenek raja), Ratu Ibu (ibu raja), Ratu Kencana (permaisuri), dan Pangeran Kadipaten Anom (putra mahkota) adalah deretan orang terpenting dalam pemerintahan Kerajaan Mataram. Adapun untuk pemerintahannya sendiri dilaksanakan oleh empat orang *wedana lebet* yang bertanggung jawab kepada *patih lebet*. Ketika pemerintahan Mataram berpusat di Karta, masa pemerintahan Sultan Agung, jabatan *patih lebet* dipegang oleh Adipati Mandaraka. Sementara ketika pusat pemerintahan berpindah di Plered, masa pemerintahan Mangkurat I, jabatan ini dilaksanakan oleh Tumenggung Singaranu.

Di masa Paku Buwono II patih berwenang melaporkan baik buruknya *abdi dalem* di seluruh Jawa. Adipati Danureja adalah *patih* pertama Kerajaan Mataram yang telah berpindah ke Kartasura tersebut. Adapun pangkat dan kedudukannya disamakan dengan para putra dan keluarga raja dan apa yang dikatakannya tidak boleh dibantah oleh siapapun bahkan oleh Susuhunan sendiri. Terakhir jabatan patih dihapus sejak tahun 1775.

Sementara itu *Wedana lebet* mencakup *Wedana Gedong Kiwa*, *Wedana Gedong Tengen*, *Wedana Keparak Kiwa*, serta *wedana Keparak Tengen*. Dua *wedana* pertama bertugas untuk mengurus keuangan dan perbendaharaan keraton sementara dua *wedana* lainnya bertanggungjawab terhadap persoalan seputar keprajuritan dan pengadilan.

Para *wedana lebet* biasanya bergelar Tumenggung atau Pangeran jika masih terhitung sebagai keturunan raja. Sebelum tahun 1628 *wedana-wedana lebet* Mataram antara lain Pangeran Mandurareja, Pangeran Upasanta, Pangeran Manunggoneng, dan Pangeran Sujanapura. Dua pangeran pertama adalah *Wedana Gedong* sementara dua pangeran lainnya adalah *Wedana Keparak*. *Wedana lebet* dibantu oleh seorang *pepatih* atau *lurah carik* yang biasanya bergelar *ngabehi*. Selain itu *wedana lebet* juga dibantu oleh seorang *kebayan*

yang biasanya bergelar ngabehi, rangga, atau raden dan empat puluh *mantri jajar*.

Sementara itu raja juga menunjuk *wedana miji*. Jumlahnya dua orang dan biasanya dipilih untuk melaksanakan tugas-tugas khusus. *Wedana miji* bertanggung jawab langsung kepada raja. Di masa akhir pemerintahan Sultan Agung salah seorang *wedana wiji* yang terkenal adalah Tumenggung Danupaya. Ia kemudian digantikan oleh Wiraraja dan Nitinegara. Masih di masa pemerintahan Sultan Agung, *Wedana Gedong Kiwa* dan *Wedana Gedong Tengen* memiliki tugas tambahan yaitu menerima upeti dari para raja wilayah taklukan serta pajak dari semua bupati pesisir.

Wedana miji memegang kedudukan penting dalam pemerintahan Mataram. Bersama dengan *wedana-wedana lebet*, kedua *wedana* ini menjadi anggota dewan tertinggi kerajaan. Namun ketika pemerintahan berpindah ke Kartasura jabatan-jabatan ini dihapus dan digantikan oleh empat orang pejabat. Salah seorang di antaranya diangkat sebagai *wedana*. *Wedana lebet* di masa Paku Buwono II memiliki tugas yang sedikit berbeda. Pertama, *Wedana Keparak Tengen* dipegang oleh Raden Demang Urawan dan Raden Mangkupraja. Mereka ahli dalam segala keterampilan kasar halus, memiliki keberanian, dapat menata busana para prajurit atau menata nama prajurit, ahli kesusastraan Jawa-Arab, dapat menguasai semua bahasa, pandai bertutur kata, serta taat beragama.

Kedua, *Wedana Keparak Kiwa* dipegang oleh Raden Tumenggung Natawijaya dan Kiai Tumenggung Kartanadi. Mereka memiliki tugas seperti mengupayakan berbagai macam senjata ampuh serta menggunakannya, mengajar berperang, menggembelng prajurit, membentuk mata-mata, mengawasi orang yang ingin berbuat jahat terhadap kerajaan, menjalankan syariat, serta pada malam hari selalu mencari segala hal yang menyulitkan kerajaan dan rakyat.

Sementara itu *Wedana Gedong Tengen* berada di bawah tanggung jawab Kiai *Wedana* Tumenggung Tirtawiguna dan Tumenggung Wirareja. Mereka bertanggungjawab atas semua pakaian dan keuangan prajurit, membayar gaji prajurit yang bekerja di kerajaan, serta memutuskan hadiah yang pantas untuk prajurit yang baik pekerjaannya. Selain itu mereka juga membawahi para pedagang di Kerajaan Mataram. Mereka dapat mengetahui baik buruknya permata, emas, tidak mudah lupa, ahli menghitung, serta melaksanakan syariat.

Terakhir, *Wedana Gedong Kiwa* pada masa pemerintahan Paku Buwono II diemban oleh Kiai Tumenggung Puspanagara dan Kiai Tumenggung Mangunnagara. Tugasnya menciptakan gending dengan gamelan, lagu, tarian yang lincah, penuh tata krama, dan lemah gemulai gerakannya, kalimatnya

halus, penuh wibawa, dengan kiasan dan makna estetis agar sang raja senang, dapat memasak makanan-makanan yang enak dan bermanfaat untuk tubuh, serta selalu taat menjalankan agama.

1.2. Pejabat-pejabat di wilayah Negara Agung

Administrasi pemerintahan *Negara Agung* dilaksanakan oleh para *wedana jawi* yang bertanggungjawab kepada *patih jawi*. *Patih jawi* bertanggung jawab atas kelangsungan pemerintahan di luar Kutanegara, termasuk kepengurusan pajak-pajak dari daerah wewenangnya, serta mengumpulkan tenaga-tenaga prajurit yang berasal dari orang-orang desa apabila sewaktu-waktu diperlukan.

Wedana jawi jumlahnya sama dengan wilayah *Negara Agung* dan menyandang nama sesuai dengan daerah yang menjadi wewenangnya. Dengan demikian *wedana jawi* mencakup *Wedana Bumi*, *Wedana Bumija*, *Wedana Siti Ageng Kiwa*, *Wedana Siti Ageng Tengen*, *Wedana Sewu*, *Wedana Numbak Anyar*, *Wedana Penumping*, serta *Wedana Panekar*.

Wedana jawi bertempat tinggal di daerah Kutanegara dan masing-masing dibantu oleh seorang *kliwon*, seorang *bayan*, serta empat puluh *mantri jajar*. Adapun untuk mengurus secara langsung daerah-daerah di *Negara Agung* diangkat bupati-bupati dengan pejabat-pejabat di bawahnya. Untuk tanah-tanah lungguh di lingkungan *Negara Agung* kepengurusannya dilimpahkan kepada *demang* atau lurah.

Informasi lebih lanjut tentang kedelapan *wedana jawi* tersebut dapat disimak pula dalam surat balasan Sasranegara kepada Residen Surakarta (Margana, 2004: 19-20). Berikut penjelasannya :

1.2.1. *Abdi Dalem* Siti Ageng

Siti Ageng mencakup wilayah sebelah utara Sungai Pepe ke utara sampai wilayah Demak. Tugasnya mempersembahkan *inya*, perempuan, dan *emban* dengan didampingi *tiyang pinggir* dan *tiyang kalang*. Ketika masa pemerintahan Sultan Agung administrasi wilayah ini dilaksanakan oleh Pangeran Natakusuma.

Sepeninggalan Pangeran Natakusuma tanggungjawab administrasi dibagi menjadi dua, separuh untuk Raden Harya Pringgalaya dan separuhnya untuk Raden Harya Mlaya Kusuma. Keduanya memiliki tugas khusus yaitu ahli dalam hal perdukunan seperti sesaji, tumbal, dan sebagainya. Selain itu mereka juga ahli bersemedi, senang berpuasa, ahli dalam hal kebatinan, sempurna dalam ilmu guna-guna, kelemahan musuh, menguraikan pertanda akan terjadinya sesuatu di kerajaan, pertanda baik buruk apabila akan

terjadi sesuatu, melakukan japa-mantra, jamu, pijat, obat-obatan, ahli dalam mencari petunjuk maupun tanda-tanda dari Tuhan, serta taat menjalankan agama. (Margana, 2004: 12)

1.2.2. *Abdi Dalem* Bumi Sewu dan Bumi Numbak Anyar

Siti Sewu adalah tanah Bagelen yang berada di sebelah timur Sungai Bagawanta ke barat mengikuti Dhudhuwala, Telaga Bulu Kapitu, Dhadap Agung, sampai akhir yang disebut Siti Sewu. Adapun Siti Numbak Anyar mencakup wilayah Sungai Bagawanta ke Timur sampai Sungai Progo. Kedua wilayah ini bertanggungjawab menyediakan bau suku, pekerja kasar, sehari-hari untuk Kerajaan Mataram.

1.2.3. *Abdi Dalem* Bumi dan Bumija

Siti Sewu adalah wilayah Kedu dengan wilayahnya adalah sebelah barat Sungai Progo ke Barat sampai Gunung Sumbing. Sementara *Siti Bumija* batasnya sebelah timur Sungai Progo sampai Gunung Merbabu. Ketika pemerintahan berpusat di Kartasura, jabatan wedana dipegang oleh Tumenggung Wangsa Citra yang berganti nama menjadi Tumenggung Mangkuyuda. Ketika meninggal tanggung jawab pelaksana administrasi dipegang oleh kedua putranya, Mas Buwang (Tumenggung Mangkuyuda) yang bertempat di Siti Sewu dan Mas Lembu (Tumenggung Mangkutuda yang bertempat di Bumija). Adapun tugas utama kedua wilayah ini ialah menyediakan lesung, lumpang, daun, kayu, sapit sujen, dan sebagainya dengan didampingi abdi dalam *gladhag*.

1.2.4. *Abdi Dalem* Panumping dan Panekar

Siti Panumping Panekar adalah wilayah Sukawati. Batas Panumping mulai dari Sungai Samin ke Utara, batas baratnya sungai sampai Kedhung Banteng. Sementara batas Siti Panekar adalah Sungai Samin ke Selatan sampai Gunung Kidul, ke timur sampai tanah batas Kaduwang. Kedua wilayah ini memiliki tugas untuk menjaga tanah-tanah milik raja dan panen yang dihasilkannya. Di antaranya buah maja di Juwiring, buah pakel di Tuwuh Sela, air di Pengging, juga beras, bendha, dan dedaunan.

Di masa pemerintahan Sultan Agung kedelapan pejabat wedana jawi bersama wedana lebet tersebut mendapat hadiah di *tampingan*, pinggir kerajaan. Mereka juga bertugas untuk mengawasi semua tanah *pamaosan pangrembe*.

1.3. Pejabat-pejabat di wilayah Mancanegara

Daerah-daerah Mancanegara baik Kulon maupun Wetan masing-masing dikepalai oleh seorang bupati atau lebih, dalam *Surat Pustaka Radja Purwa* disebut wedana. Mereka biasa berpangkat tumenggung atau raden arya. Sementara jumlah bupati yang mengepalai setiap daerah tidak sama tergantung pada luas tidaknya wilayah itu. Ketika Paku Buwono II memerintah misalnya, Kediri yang berpenduduk 4.000 *cacah* hanya dikepalai oleh seorang bupati, yaitu Tumenggung Kawetengan. Sementara Madiun yang memiliki 16.000 penduduk dikepalai dua orang bupati yaitu Tumenggung Martalaya dan Raden Arya Suputra. Selanjutnya daerah yang tidak cukup luas dikepalai oleh seorang mantri atau seorang kliwon.

Para bupati Mancanegara berada di bawah pengawasan seorang wedana bupati mancanegara. Pada tahun 1677 Mas Tumapel yang semula menjabat sebagai bupati Gresik kemudian diangkat menjadi bupati Mancanegara dan berkedudukan di Jipang, terkenal dengan Adipati Jipang. Adapun tugasnya ialah mengepalai dan mengkoordinasikan bupati-bupati Mancanegara.

1.4. Pejabat-pejabat di Pasisiran

Setiap daerah Pasisiran dikepalai oleh seorang bupati atau syahbandar. Mereka biasanya berpangkat tumenggung, kiai demang, atau kiai ngabehi. Beberapa contohnya ialah Ngabehi Martanata yang menjabat sebagai Bupati Pasisiran Jepara pada 1657, Bupati Semarang Kiai Ngabehi Wangsareja, Bupati Demak Tumenggung Suranata. Bupati-bupati atau syahbandar memiliki kekuasaan penuh untuk memerintah daerah wewenangannya. Namun mereka tidak lepas dari pengawasan pejabat-pejabat tinggi yang ada di Kutaraja.

Di samping jabatan-jabatan tersebut terdapat empat jabatan lainnya yang diberikan raja Mataram kepada seorang bupati untuk mengepalai suatu kelompok orang tertentu. Pertama, tumenggung yang mengepalai 6.000 orang Kalang. Kedua, tumenggung yang mengepalai 1.000 orang *gowong*. Ketiga, tumenggung yang mengepalai 1.200 orang Tuwaburu. Keempat, tumenggung yang mengepalai 1.400 orang Kadipaten. Keempat jabatan ini terutama diisi ketika pemerintahan Mataram berpusat di Kartasura.

1.5. Jabatan-jabatan rendah

Di samping jabatan-jabatan tinggi tersebut, masih terdapat jabatan menengah dan rendah yang jumlahnya sangat besar. Pejabat-pejabat tersebut tidak hanya ada dalam bidang pemerintahan melainkan juga bidang-bidang lain yang berhubungan dengan kebesaran keraton dan raja. Jabatan-jabatan rendah yang berhubungan dengan urusan pemerintahan

antara lain panewu, panatus, paneket, panalawe, paniganjung, serta panakikil. Di luar itu ada jabatan-jabatan rendah yang mencakup aspek keagamaan, pengadilan, keuangan, dan perlengkapan. (Moedjanto, 1987: 116)

1.5.1. Jabatan rendah di bidang agama

Jabatan di bidang ini antara lain mencakup pengulu, ketib, modin, marbot, naib, dan suranata. Mereka sering disebut abdi dalem pamethakan atau pemutihan.

1.5.2. Jabatan rendah di bidang pengadilan

Jabatan terkait dengan kejaksaan antara lain meliputi jaksa, *mertalutut* (tukang menghukum gantung), serta *singanegara* (tukang menghukum dengan senjata tajam).

1.5.3. Jabatan rendah di bidang keuangan

Jabatan-jabatan di bidang keuangan antara lain pemaosan (pengumpul pajak) dan melandang (memungut hasil bumi berupa padi, palawija, dan sebagainya untuk disetorkan ke keraton).

1.5.4. Jabatan rendah di bidang perlengkapan

Di bidang perlengkapan jabatan-jabatan rendah yang muncul antara lain *pandhe* (pekerja barang-barang dari besi), *kemas* (pekerja barang-barang emas), *gemplak* (pekerja kuningan), *sarawedi* (pekerja intan), *sayang* (pekerja tembaga), *gajahmati* (pembuat cemeti), barang-barang anyaman, amben, dan sebagainya, *gending* (pembuat gamelan), *inggil* (perawat gamelan), *blandhong* (pencari kayu), *kemit bumi* (tukang membersihkan dalam cepuri dan merawat barang-barang), *palingga* (tukang membuat batu bata), *wegeg* (pembuat batu nisan), *marakeh* (pembuat gunting), *jagla* (pembuat barang-barang dari batu), *undhagi* (tukang ukir kayu), *gerji* (penjahit), dan lain-lain.

Di masa pemerintahan Sultan Agung terdapat pengelompokan jabatan-jabatan rendah. Pengelompokan itu terutama terjadi di lingkungan wedana lebet yang dikelompokkan sesuai dengan golongannya masing-masing. Adapun pemimpinnya adalah *Wedana Keparak Kiwa* dan *Tengen* yang bernama Prajurit *Sinaria Kiwa dan Tengen* masing-masing berjumlah 1.000. Mereka dipilih dari orang yang mempunyai jiwa satria, teguh pendirian, bijaksana, juga pandai berbahasa. Mereka disebut *panewu*, *mantri*, dan *jajar* yang mengemban kewajiban di desa, diberi pelatihan keberanian dan kesaktian, dan dipilih untuk mengikuti upacara yang diselenggarakan raja.

Daftar Tugas Abdi Dalem Wedana Keparak Kiwa Tengen

Abdi Dalem Wedana Keparak Kiwa	Abdi Dalem Wedana Keparak Tengen
membawa <i>waos balandaran</i>	membawa <i>waos talempek</i>
membawa <i>songsong</i>	membawa <i>songsong</i>
membawa <i>tempah pakecohan</i> (tempat meludah)	membawa <i>tempah pakecohan</i> (tempat meludah)
membawa <i>capuri pagantenan</i> (tempat sirih)	-
menyiapkan <i>dhampar palenggahan</i> dalem (tempat duduk raja)	menyiapkan tempat duduk raja
membawa <i>sabet</i> (cambuk)	membawa sabet (cambuk)
membawa <i>tameng</i>	-
membawa panah	membawa panah
membawa busur	-
membawa <i>kebut badhak</i> (kipas badak)	membawa <i>kebut badhak</i> (kipas badak)
menyiapkan <i>kunca kampuh dalem</i> (kain dodot raja), menyiapkan <i>sujudan</i> (sajadah), <i>tesbeh</i> (tasbih), <i>pasalatan</i> (tempat untuk salat)	menyiapkan tongkat

Sumber: Sri Margana, 2004: 2

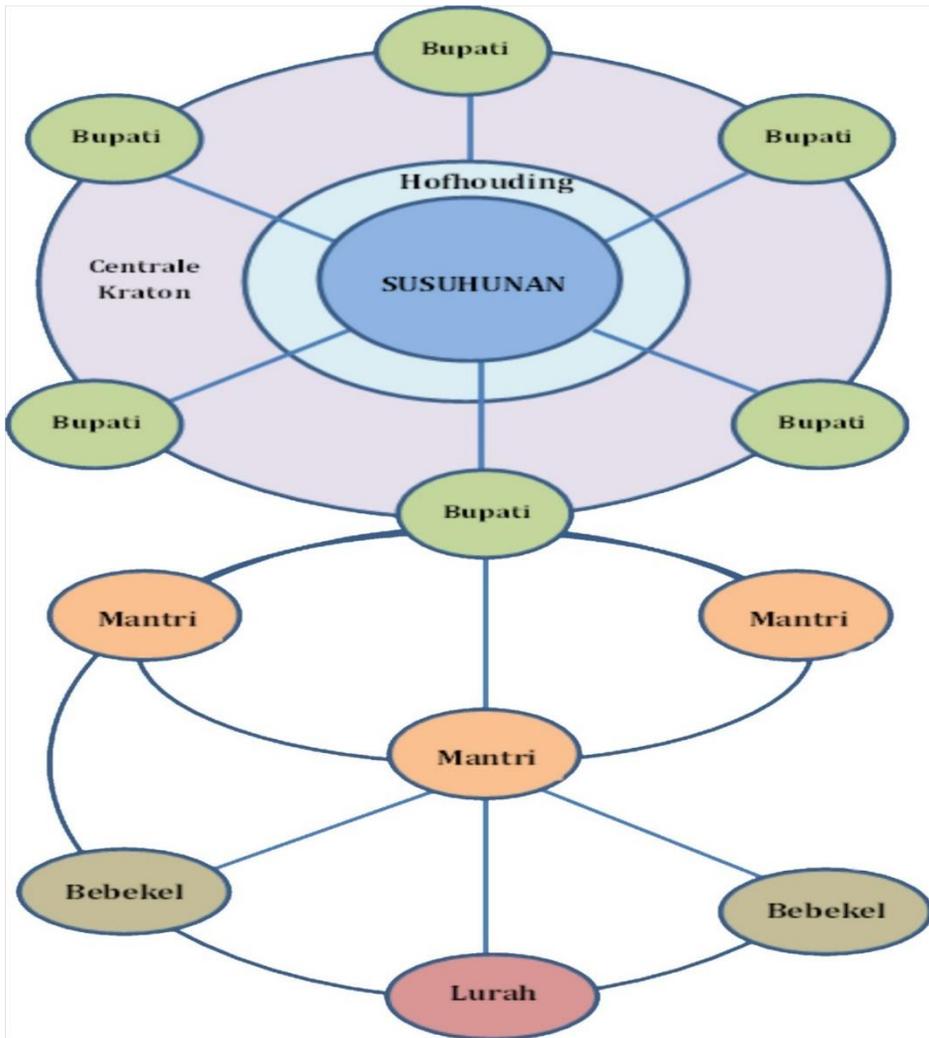
Selain jabatan-jabatan tersebut, Sultan Agung juga membuat pengelompokan jabatan lain. Kelompok ini disebut *abdi dalem* prajurit sabinan. Mereka umumnya berasal dari *Keparak Kiwa*, *Keparak Tengen*, dan *Keparak Tengah* dan dipimpin oleh Kiai Tumenggung Prawira Mantri dan Kiai Tumenggung Prawiraguna. Abdi dalem prajurit sabinan memiliki bermacam-macam kewajiban. Berdasarkan kewajiban itu pula mereka dibedakan menjadi enam belas. (Margana, 2004: 2-3) Antara lain :

1. *Abdi dalem prajurit saragni* yang berarti senjata api berjumlah 54 orang.
2. *Abdi dalem nirbaya* yang berarti pemberani dan tidak bimbang. Tugasnya menangkap orang bersalah, senjatanya tampar sinabuken, tali yang dililitkan pada tubuh, yang berjumlah 44 orang.
3. *Abdi dalem brajanata* yang berarti perasaannya tajam, tugasnya menjaga pintu gerbang utara dan selatan yang berjumlah 22 orang.
4. *Abdi dalem wisamartayang* berarti meredakan bisa atau racun.
5. *Abdi dalem sangkraknyanayang* berarti sangat waspada. Tugasnya menjaga pintu Srimanganti utara, Srimanganti selatan, bersenjatakan tameng dan lameng, pedang pendek dan lebar. Adapun jumlahnya sebanyak 22 orang.
6. *Abdi dalem kanomanyang* berarti dipilih yang muda. Tugasnya menjaga pintu Mandhungan bersenjata tameng towok dan berjumlah 34 orang.

7. *Abdi dalem martalulut* yang berarti sabar, bersahabat erat, penuh cinta kasih dan adil. Tugasnya memenggal orang yang sudah dijatuhi hukuman pancung. Jumlahnya mencapai 15 orang.
8. *Abdi dalem singanagara* atau macaning negara yang berarti harimau kerajaan. Tugasnya memenggal leher orang dengan wedhung, pisau besar bersarung, yang sudah dijatuhi hukuman pancung, mengikat tangan dan kaki, memicis, serta merajam. Dan jumlahnya 15 orang.
9. *Abdi dalem priyantakayang* berarti laki-laki yang berani mati. Tugasnya menyiapkan upacara nyawat dan sebagainya, jumlahnya 44 orang. Di samping itu mereka biasa bertugas untuk jajanan palawija, songsong agung, songsong nyawat, payung kudhup, dua senjata bende (Kiai Kuthung dan Kiai Bagus).
10. *Abdi dalem sarasejayang* berarti mengutamakan ketajaman. Tugasnya menjaga pintu di Sarajena selatan, jumlahnya 44 orang.
11. *Abdi dalem panyutrayang* berarti panah atau prajurit pemanah, tugasnya mendampingi dan berjumlah 44 orang.
12. *Abdi dalem maudarayang* berarti prajurit *karaket* dan berjumlah 24 orang.
13. *Abdi dalem mandhung* yang berarti ikan. Jumlahnya ada 11 orang dan tidak dilengkapi dengan senjata.
14. *Abdi dalem miji pinilih* yang berarti tanpa satu pendamping. Tugasnya menabuh jam *ageng* (arloji besar), jumlahnya 12 orang.
15. *Abdi dalem tanan astra*, artinya tidak mempan dipanah, bertugas di Srimanganti selatan. Jumlahnya ada 11 orang.
16. *Abdi dalem nrangbaya nrangpringga* yang berarti bersama-sama menerjang rintangan, jumlahnya 44 orang, dikelompokkan dalam dua *kemantren* dan tidak memegang senjata.

2. Jaringan Pemerintahan

Pemerintahan maupun kekuasaan Mataram tidak didasarkan pada garis tetap melainkan relasi personal. Di pusat pemerintahan raja Mataram memegang kendali atas bupati-bupati di bawahnya. Adapun tingkat Kadipaten bupati-bupati diharuskan menjalin relasi dengan keluarga-keluarga elite atau aristokrat yang lebih besar untuk mempertahankan posisinya. Rijklof van Goens yang mengunjungi Mataram pada masa pemerintahan Mangku Rat I menggambarkan jaringan pemerintahan Mataram dapat dikelompokkan menjadi tiga.



Jaringan Struktur Birokrasi Pemerintahan Kerajaan Mataram
Rijklof van Goens via Darja de Wever, 1995: 100

Pertama, jaringan pemerintahan pusat keraton (*centrale keraton*) yang memperlihatkan relasi maupun aliansi antara susuhunan dengan para bupati. Relasi tersebut tidak hanya menggambarkan dukungan para bupati terhadap susuhunan untuk melanggengkan kekuasaannya, melainkan juga kontrol susuhunan terhadap para bupati. Adapun salah satu cara yang dilakukan untuk membentuk aliansi ini ialah melalui perkawinan politik.

Kedua, jaringan pemerintahan regional (*regio*) yang merupakan bagian tengah pada struktur ini. Jaringan ini memperlihatkan bahwa kekuasaan seorang bupati ditentukan oleh relasinya dengan para mantri. Mantri

disebut juga ngabehi atau demang rangga termasuk priyayi-priyayi atau aristokrat penting dalam sebuah kabupaten. Sama seperti jaringan pusat keraton hubungan patronase bupati dengan mantri juga dibentuk melalui perkawinan politik (Nategaal, 1996: 56).

Ketiga, jaringan pemerintahan lokal (lokaal) yang merupakan struktur paling bawah. Jaringan ini memperlihatkan bahwa kedudukan atau posisi seorang mantri antara lain ditentukan oleh dukungan para lurah dan bebekel di bawahnya. Lurah adalah penguasa pedesaan dan biasanya memiliki hubungan ketergantungan dengan seorang mantri. Sementara bebekel biasanya adalah kepala pemerintahan lokal atau desa dan memiliki kekuasaan sedemikian banyak dibandingkan dengan seorang lurah.

E. Pengaruh Kolonial terhadap Pemerintahan

1. Pengaruh Belanda

Hubungan Mataram dan Belanda pada awalnya sebatas perdagangan, terutama beras sebagai komoditas utama kerajaan. Sehubungan dengan hal ini mula-mula J.P. Coen, Gubernur Jenderal (1627-1629), berusaha menjalin hubungan baik dengan Mataram dengan mengirimkan utusan-utusan ke Mataram yang membawa serangkaian hadiah-hadiah. Semua itu dilakukan agar kebutuhan beras di Batavia tercukupi. Pasalnya Mataram kala itu adalah produsen beras terbesar di Nusantara.

Hubungan baik di bidang perdagangan memburuk ketika Belanda menguasai Malaka. Penguasaan itu berakibat pada perpindahan orang-orang Portugis sebagai pembeli beras terbesar Mataram ke Batavia. Kondisi itu merupakan salah satu pemicu pemimpin Mataram, Sultan Agung, menyatakan perang terhadap Belanda dan melakukan serangan ke Batavia selama dua kali.

Melalui berbagai perundingan damai hubungan perdagangan Belanda-Mataram mulai pulih pada masa pemerintahan Mangku Rat I. Perundingan damai tersebut didorong adanya anggapan bahwa keberadaan orang-orang Belanda merupakan salah satu sumber pemasukan besar bagi kerajaan, selain juga menambah kewibawaan raja.

Demi, begitulah tampaknya, menambah kebesaran nama baik serta kehormatannya di mata bangsa-bangsa tetangganya, karena kedatangan mereka dianggap sebagai sembah kepadanya, dan mendorong mereka pula untuk benar-benar berbuat demikian (de Graaf, 1987: 86-97).

Pengaruh Belanda dalam ranah pemerintahan Mataram mulai terlihat tahun 1674, ketika Trunojoyo melancarkan pemberontakan terhadap Mataram.

Mula-mula Gubernur Jenderal Johan Maetsuycker (1653-1678) yang melihat pemberontakan itu dilakukan oleh orang-orang anti-Belanda mengirimkan bantuan kepada Mangku Rat I dengan meminimalisasi campur tangan Belanda. Namun Speelman yang ditugaskan untuk menumpas pemberontakan (1676) memiliki pendapat berbeda. "Ia ingin mengejar suatu politik yang kuat yang akan mengembalikan otoritas Mangku Rat I sekaligus menempatkan Mataram agar tergantung pada kekuatan Belanda". (Hall, 1988: 287)

Upaya Speelman itu berhasil, tidak hanya mendapat konsesi perdagangan yang luas, Belanda juga memperoleh banyak daerah di selatan Batavia serta pelabuhan dan distrik Mataram. Berikutnya pengaruh Belanda di bidang pemerintahan Mataram semakin kuat seiring berbagai konflik internal kerajaan terkait dengan perebutan kekuasaan. Berbagai peristiwa tersebut dikenal dengan nama Perang Suksesi I, Perang Suksesi II, dan Perang Suksesi III.

Perang Suksesi I terjadi pada tahun 1703 ketika Mangku Rat III (Sunan Mas) berseteru dengan saudaranya, Pangeran Puger. Perang itu dimenangkan oleh Pangeran Puger dengan bantuan Belanda. Sebagai kompensasinya Belanda memperoleh daerah-daerah di sebelah Sungai Losari dan selatan Sungai Donan, Cirebon, serta separuh Madura. Di samping itu Belanda juga berkuasa penuh atas perdagangan kerajaan dan menerima garnisun di ibu kota. Adapun untuk menjamin kelangsungan rezim yang didukungnya Belanda menjauhkan orang yang dianggap sebagai pemberontak, seperti yang terjadi kepada Sunan Mas dan keluarganya dengan mengasingkannya ke Sri Lanka.

Sedangkan Perang Suksesi II terjadi enam belas tahun kemudian, ketika Mangku Rat IV naik tahta menggantikan Paku Buwono I atas dukungan Belanda. Melalui pertempuran selama empat tahun Mangku Rat IV memperoleh kekuasaan. Kekuasaan itu semakin "terjamin" ketika Belanda turut campur memerangi orang-orang yang dianggap sebagai pemberontak, mengurung, serta membuang mereka ke Sri Lanka dan Tanjung Harapan (Hall, 1988: 293).

Keterlibatan Belanda dalam dua Perang Suksesi Mataram itu memperluas jaringan serta meningkatkan neraca perdagangan. Kapal-kapal Belanda selalu kembali ke Eropa dengan muatan barang dan deviden tahunan sekitar 20-40%. Di samping itu kekuasaan Belanda atas seluruh Pulau Jawa juga meluas hingga menjadikannya sebagai penguasa teritorial. Bahkan Belanda pun akhirnya memiliki sistem peradilan sendiri di Semarang sejak 1733 yang dikhususkan untuk menuntut orang-orang yang dianggap bersalah.

Belanda turut campur dalam pemerintahan Mataram seiring pertikaian politik yang terjadi pada masa pemerintahan Paku Buwono II. Pertikaian yang berlangsung selama sembilan tahun (1746-1755) yang dikenal dengan Perang Suksesi III. Perang ini diawali dari orang-orang Cina yang melarikan diri dari Batavia ke Mataram dan merebut pos-pos Belanda di Juwana, Demak, Rembang, sampai akhirnya menduduki Semarang. Awalnya Paku Buwono II dan patihnya, Natakusuma, diam-diam membantu gerakan orang Cina tersebut, namun segera berubah haluan ketika mengetahui bahwa Semarang berhasil dikuasai Belanda kembali. Perubahan sikap Paku Buwono II itu membuat gerakan orang-orang Cina yang dikenal dengan Geger Pacinan itu semakin kuat. Mereka berhasil menguasai Kartasura dan mengangkat Raden Mas Garendi, Sunan Kuning, sebagai penguasa baru Mataram.

Belanda turut campur dalam kemelut ini dengan memihak Paku Buwono II melalui Perjanjian Ponorogo tahun 1743. Perjanjian itu antara lain mengatur lima hal utama. Pertama, dalam pengangkatan patih calon-calon yang diangkat susuhunan harus terlebih dahulu mendapat persetujuan VOC. Kedua, pengangkatan bupati-bupati Pesisir yang diangkat susuhunan harus terlebih dahulu mendapat persetujuan VOC. Ketiga, rakyat Mataram tidak diperbolehkan membuat perahu. Keempat, pelayaran dikuasai VOC. Kelima, perdagangan dikuasai VOC.

Kedudukan Belanda diperkuat pengambilalihan Pantai Utara Jawa dan Madura. Di samping itu Belanda juga mendirikan Provinsi Pantai Utara yang beribukota di Semarang. Kuatnya pengaruh Belanda dalam sistem pemerintahan Mataram juga terlihat dari perubahan penyebutan terhadap Gubernur Jenderal Belanda oleh raja dan keluarganya bahkan dalam bidang administrasi. Gubernur Jenderal yang awalnya disebut si Gurnadur Jenderal atau kaki jenderal disebut menjadi eyang Gubernur Jenderal pada masa Paku Buwono II. Di masa selanjutnya istilah itu berubah lagi menjadi kanjeng atau tuan. (Moedjanto, 1987: 98)

Kuatnya pengaruh Belanda dalam pemerintahan Mataram membuat Mas Said, Pangeran Sambernyawa, melakukan perlawanan. Dibantu Pangeran Martapura, bupati Grobogan, perlawanan itu meluas dan membuat Paku Buwono II mengadakan sayembara barang siapa yang berhasil menghentikan perlawanan itu akan diberi tanah Sukawati. Pangeran Mangkubumi yang tertarik dengan sayembara itu membantu Paku Buwono II. Namun ia mengalami kekecewaan karena ternyata Paku Buwono II mengingkari janjinya karena menurut pertimbangan Belanda keberadaan Pangeran Mangkubumi akan mempengaruhi hubungan Belanda dengan Mataram.

Pengaruh Belanda dalam pemerintahan Mataram semakin tidak terkendali dengan penandatanganan perjanjian tanggal 18 Mei 1746. Sesaat sebelum kematiannya Paku Buwono II menyetujui untuk menyerahkan kerajaannya kepada Belanda. Sementara penggantinya Paku Buwono III akan menerima mahkota kerajaan dari Belanda bukan dari ikatan kelahiran. Perjanjian ini menyebabkan sebagian besar pemimpin Mataram kecewa. Pangeran Mangkubumi, diikuti Pangeran Hadiwijoyo, Pangeran Widjil II, Pangeran Krapyak, dan lain-lain akhirnya memilih keluar dari Kartasura pada tanggal 19 Mei 1746 dan mengadakan perlawanan terhadap Belanda. Dengan demikian perebutan tahta Mataram pun beralih menjadi perang terhadap Belanda yang dianggap terlalu ikut campur dalam pemerintahan Mataram. (Hall, 1988: 300-301 & Ricklefs, 1983: 18)

Pengaruh Belanda dalam pemerintahan Mataram mencapai puncaknya dengan penandatanganan Perjanjian Giyanti (1755) dan Perjanjian Salatiga (1757). Perjanjian itu membuat Kerajaan Mataram terpecah menjadi tiga; Surakarta, Yogyakarta, dan Mangkunegaran, yang terkotak-kotak dan dibayangi-bayangi Belanda.

2. Pengaruh Portugis

Hubungan Portugis dan Mataram bermula dari perdagangan beras. Sebagaimana telah disinggung dalam paragraf-paragraf sebelumnya bahwa Portugis adalah pembeli beras terbesar Mataram. Namun kerja sama itu perlahan-lahan beralih ke ranah politik meskipun tidak secara langsung. Hal ini ditunjukkan dengan kerjasama di bidang artileri yang mengajarkan orang-orang Mataram untuk membuat meriam dan mesiu yang digunakan sebagai alat untuk ekspansi memperluas kekuasaan (de Graaf, 1986: 133).

Bab 3

Tata Pemerintahan Kasultanan Yogyakarta

Kemunculan Kasultanan Yogyakarta sebagai sebuah negara tradisional merupakan konsekuensi atas konflik intern yang menimpa Kerajaan Mataram. Konflik berkepanjangan yang melibatkan orang-orang terdekat di lingkaran raja merupakan penyebab utama yang menggerogoti Kerajaan Mataram dari dalam. Akibat konflik itu pula, VOC yang sejatinya adalah “pihak asing”, memainkan peran yang sangat dominan. Kongsi dagang Belanda yang awalnya hanya meraup keuntungan ekonomi dari perdagangan rempah-rempah itu ternyata menjelma menjadi broker bagi para pangeran dan raja yang terlibat konflik. Baik raja maupun para pangeran yang terlibat konflik menilai kekuatan militer yang dimiliki VOC dapat menjadi jaminan bagi penyelesaian konflik. Keterlibatan VOC ini dalam urusan Keraton ini tampak nyata setelah pemerintahan Sultan Agung. Sepeninggal Sultan Agung, Kerajaan Mataram mengalami kemunduran baik secara politik maupun ekonomi. Keberhasilan Sultan Agung menguasai hampir sebagian besar wilayah Pulau Jawa tidak disertai dengan kecakapan para pewaris tahta pada masa berikutnya. Intrik-intrik dan campur tangan Belanda dalam pemerintahan membuat Kerajaan Mataram terpecah menjadi Surakarta dan Yogyakarta. Bab ini secara khusus akan membahas sejarah terbentuknya Keraton Yogyakarta dan tata pemerintahannya, mencakup konsep kekuasaan, struktur kewilayahan, serta struktur dan sistem pemerintahan. Tidak ketinggalan, bab ini juga akan membahas pengaruh kolonial semenjak Perjanjian Giyanti hingga runtuhnya kekuasaan kolonial di Hindia Belanda.

A. Berdirinya Kasultanan Yogyakarta

Kepindahan Paku Buwono II ke Surakarta tidak lantas meredam pemberontakan dari para pangeran yang tidak puas dengan kepemimpinan raja. Pangeran Singasari, Raden Mas Said, dan sejumlah pangeran lainnya masih memimpin pemberontakan di sejumlah wilayah. Di antara para pemberontak lain, Raden Mas Said adalah pemberontak yang paling sulit dikalahkan. Raden Mas Said yang merupakan keponakan dari Paku Buwono II berhasil menguasai wilayah Sukowati (Sragen) dan menciptakan kekacauan di wilayah kekuasaan Mataram. Paku Buwono II yang marah akibat pemberontakan tersebut mengumumkan sayembara berhadiah tanah

seluas 3.000 *cacah* untuk siapa saja yang berhasil merebut kembali Sukowati. Sayembara raja disanggupi oleh Pangeran Mangkubumi. Namun Paku Buwono II tidak menepati janjinya tersebut. Persoalan itu membuat Pangeran Mangkubumi bertambah kecewa terhadap kebijakan yang diambil Paku Buwono II.

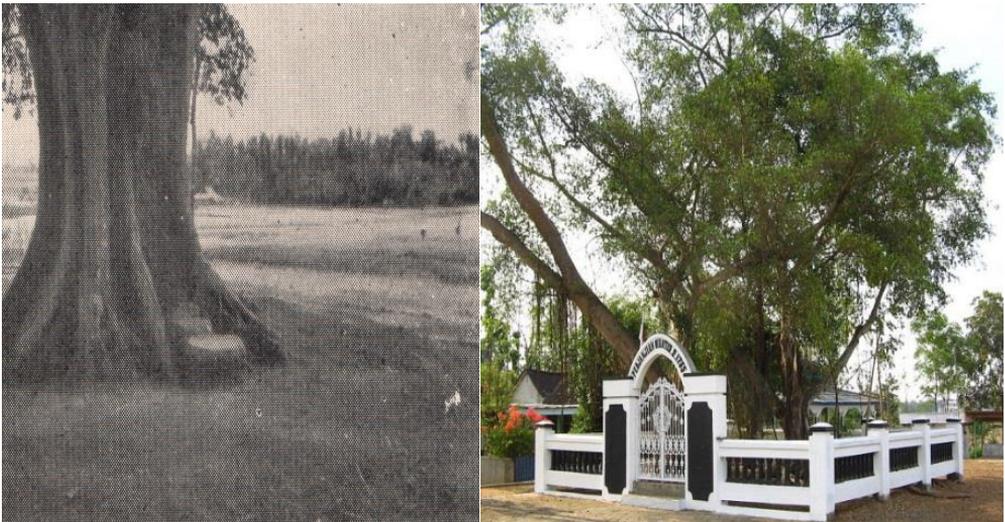
Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya bahwa campur tangan Belanda dalam pemerintahan Paku Buwono II membuat Pangeran Mangkubumi meninggalkan Keraton Mataram. Selanjutnya ia bergabung dengan Mas Said dan memberikan putrinya, Ratu Bendara, untuk dinikahkan dan sebagai tanda pengikat persekutuan. Menjelang akhir tahun 1747 Pangeran Mangkubumi dilaporkan memiliki 3.000 pengikut. Jumlah ini meningkat lebih dari empat kali lipat setahun kemudian dengan jumlah 13.000 pengikut yang di dalamnya terdapat 2.500 pasukan berkuda. (Ricklefs, 2002: 69)

Tidak hanya melakukan kekacauan di Jawa Tengah Pangeran Mangkubumi juga mengangkat dirinya sebagai raja baru. Sehubungan dengan hal itu ia mempersiapkan tempat di Kabanaran sekitar tujuh puluh kilometer di sebelah barat daya Surakarta. Selanjutnya pada tanggal 12 Desember 1749 ia menyatakan diri sebagai Paku Buwono III dengan gelar Susuhunan Kabanaran. Peristiwa tersebut terjadi tiga hari sebelum pengangkatan putra Paku Buwono II, Raden Mas Suryadi, sebagai Paku Buwono III oleh Belanda. Di sisi lain pernyataan Pangeran Mangkubumi sebagai Paku Buwono III memantik perpecahan dengan Mas Said. Pasalnya Mas Said juga memiliki ambisi untuk menjadi susuhunan. Situasi ini membuat perang perebutan kekuasaan di Mataram semakin pelik.

Seiring pergantian jabatan Gubernur Pantai Timur Laut, April 1754, Pangeran Mangkubumi menerima perjanjian damai dari Nicolaas Hartingh yang menjabat sebagai gubernur baru. Bertempat di Pedagangan, Grobogan, tanggal 22-23 September 1754, mereka membicarakan beberapa hal pokok terkait dengan pasal-pasal perjanjian damai. (Ricklefs, 2002: 86-88) Pertama, mengenai gelar, Pangeran Mangkubumi akhirnya mengakui usulan Hartingh bahwa tidak sepatutnya ada dua gelar Susuhunan Paku Buwono. Oleh karena itu ia pun akhirnya memilih gelar sultan sebagai gelar barunya. Kedua, mengenai wilayah, Pangeran Mangkubumi menolak usulan Belanda untuk memerintah di wilayah timur. Pangeran Mangkubumi berpendapat bahwa sesuai dengan tradisi dinasti Mataram ia harus memerintah di wilayah Jawa Tengah. Adapun sebelum menentukan wilayah-wilayah yang ingin dikuasainya, ia mendesak agar dirinya dan gubernur mengangkat sumpah setia dan persahabatan. Ketiga, mengenai wilayah pesisir utara, Pangeran Mangkubumi menuntut agar Belanda menyetujui usulannya untuk memasukkan wilayah pesisir sebagai bagian wilayah kerajaan barunya.

Usul ini ditolak oleh Hartingh dan sebagai gantinya Belanda menyetujui untuk memberikan separuh dari uang sewa pesisir yang dibayarkan Belanda kepada Mataram setiap tahunnya sebesar 10.000 real Spanyol. Keempat, mengenai suksesi kepemimpinan, Pangeran Mangkubumi mengusulkan agar posisi Susuhunan yang berkedudukan di Surakarta jatuh ke tangan keturunannya apabila sewaktu-waktu terjadi kekosongan pemerintahan. Hal ini dilakukan oleh Pangeran Mangkubumi untuk menjamin kelangsungannya sebagai penguasa tunggal Jawa. Terakhir, Pangeran Mangkubumi diwajibkan untuk membantu Belanda memerangi Mas Said.

Berdasarkan pertemuan di Pedagangan tersebut, sebuah pembagian kerajaan dilakukan secara resmi melalui sebuah pertemuan di Giyanti, sekarang Dukuh Kerten, Desa Jantiharjo, sebelah tenggara Kota Karanganyar, Jawa Tengah tanggal 13 Februari 1755. Dalam pertemuan itu pihak Surakarta diwakili oleh Residen Abrahams, Ngabei Tirtanegara, dan Patih Pringgalaya. Sementara Pangeran Mangkubumi diwakili oleh Patih Yudanegara, yang dikemudian hari akan menjadi Patih Danureja I.



Tempat ditandatanganinya Perjanjian Giyanti

Sumber : Tim Penyusun

Pertemuan yang kemudian dikenal dengan Perjanjian Giyanti itu membuat Pangeran Mangkubumi bergelar Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ingalaga Ngabdurahman Sayidin Panatagama Kalifatullah dan mendapatkan setengah dari wilayah kekuasaan Kerajaan Mataram. Hanya saja ada dua hal yang belum dimilikinya yakni uang dan ibu kota kerajaan.



Dokumen Perjanjian Giyanti

Sumber : Repro : Keraton Yogyakarta

Sehubungan dengan itu ia pun melakukan berbagai cara untuk memenuhi dua hal tersebut. Pertama, persoalan keuangan diselesaikan dengan mendapat setengah dari jumlah uang yang dibayarkan oleh Belanda setiap tahunnya untuk biaya sewa pesisir utara. Kedua, penyelesaian persoalan tentang ibu kota dilakukan dengan dengan mengirimkan seorang perwakilannya, Jayawinata, untuk memilih lokasi tepat di Mataram sebagai ibu kotanya. Sebuah hutan Beringan, disebut juga Beringin atau Pabringan, di mana terdapat ada sebuah Umbul, mata air, Pachetokan, dan suatu pesanggrahan dinamai Garjitowati pun akhirnya dipilih sebagai ibu kota kerajaannya.

Sultan Hamengku Buwono memproklamirkan *Hadeging Nagari Dalem Kasultanan Mataram Ngayogyakarta Hadiningrat (separo Nagari Mataram)* pada hari Kamis Pon, 29 Jumadil'awal Be 1680 atau 13 Maret 1755. Peristiwa *Hadeging Nagari Ngayogyakarta* merupakan tonggak sejarah yang unik dan signifikan atas berdirinya Kasultanan Yogyakarta dengan segala komponennya walaupun istana belum didirikan.

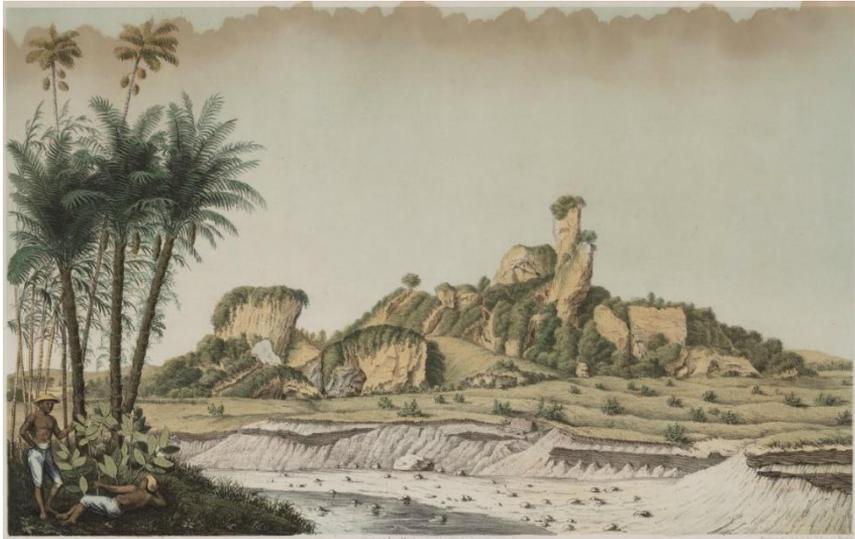
Hartingh pada mulanya mencegah Hamengku Buwono I untuk pindah ke Mataram. Hartingh berpendapat bahwa Giyanti merupakan wilayah penting dalam perlawanan terhadap Mas Said, sehingga wilayah tersebut tidak bisa ditinggalkan begitu saja. Hamengku Buwono I baru diperbolehkan meninggalkan Giyanti dan menetap di Mataram apabila Mas Said telah berhasil dikalahkan. (Ricklefs, 2002: 124)

Larangan Hartingh tersebut tidak diindahkan oleh Hamengku Buwono I. Ia bersama dengan keluarga dan para pengikutnya tetap pindah ke Mataram begitu utusannya menemukan lokasi yang dianggap cocok. Sembari menunggu pembangunan keratonnya selesai ia menempati sebuah pesanggrahan di wilayah Ambarketawang, sekitar 5 kilo meter di sebelah barat ibu kota, yang pernah dikunjunginya pada tahun 1749. Adapun perpindahan Sultan ke Ambarketawang dimulai tanggal 3 Sura Wawu 1681 atau 9 Oktober 1755, ditandai dengan *candra sengkala pak dipa ngupakara anake* (1681).

Istana Ambarketawang memiliki pertanahan alami berupa perbukitan gamping yang membujur di sebelah timur laut istana. Di dalam bukit-bukitnya terdapat gua-gua sebagai tempat perlindungan sekaligus pertahanan (Panitia Peringatan Kota Jogjakarta 200 Tahun, 1956: 18).

Setahun kemudian Sultan Hamengku Buwono I meninggalkan Pesanggrahan Ambarketawang dan memasuki keraton yang baru. Perpindahan itu terjadi tanggal 7 Oktober 1756 ketika ia berumur empat puluh tahun. Tanggal kepindahannya ini dinyatakan dalam sebuah gambaran dua ular naga yang saling mengait, yang menggambarkan konogram (sengkala) *dwi naga rasa*

tunggal yang berarti 1682 tahun Jawa. Ibukota Kasultanan *Ngayogyakarta Hadiningrat* berlokasi di hutan Beringan (disebut juga Beringin atau Pabringan), dimana terdapat ada sebuah Umbul (mata air) Pachetokan dan pesanggrahan Garjitowati yang pembuatannya diprakarsai Sunan Amangkurat IV (namun sebelum bangunan terwujud Sunan Amangkurat IV meninggal). Pembangunan pesanggrahan kemudian diselesaikan Paku Buwana II dan diberi nama *Ayodhya*.

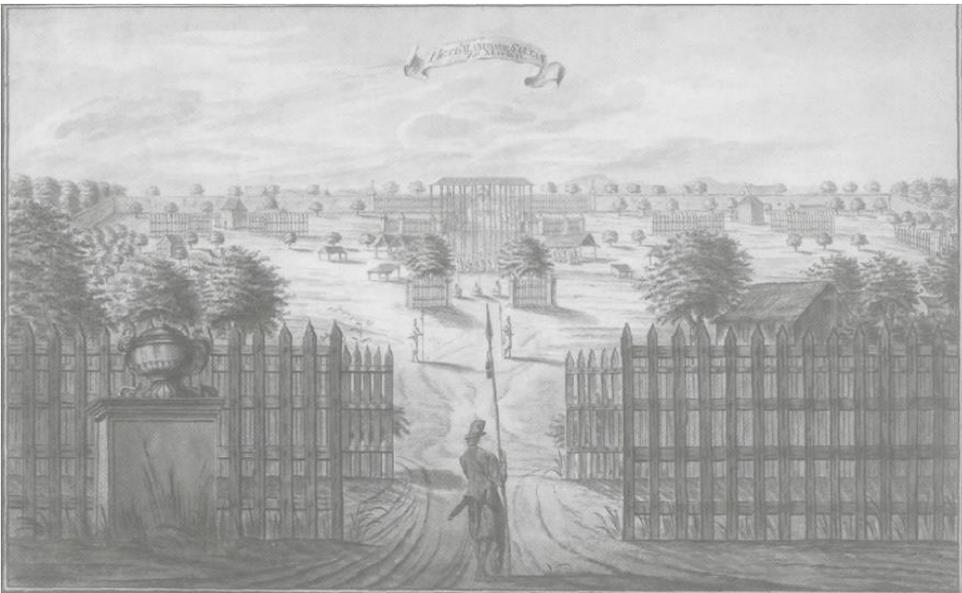


Bekas Keraton Ambarketawang dan Lukisan Gunung Gamping

Sumber: Panitia Peringatan Kota Jogjakarta 200 Tahun, 1956: 4,

Pusat Keraton Yogyakarta memiliki luas 4.000 m² dan dikelilingi kampung-kampung di sekitarnya. Kampung-kampung itu merupakan tempat tinggal pejabat-pejabat kerajaan, resimen-resimen tentara, maupun para ahli pertukangan. Adapun ibu kota negara memiliki batas-batas sebagai berikut :

Sebelah Utara : Kampung Jetis, Sagan, dan Samirono
Sebelah Timur : Kampung Sagan dan Lowano
Sebelah Selatan : dari Kampung Lowano ke Bugisan
Sebelah Barat : dari Kampung Bugisan ke Tegalrejo



Sketsa Pemandangan Keraton Yogyakarta dari Alun-Alun Utara, 1771

Sumber: M.P. van Bruggen dan R.S. Wassing E.A., tanpa tahun

Selain membangun keraton dan perkampungan di sekitarnya, Hamengku Buwono I juga membangun lima buah masjid. Masjid utama terletak di sebelah barat Alun-Alun Utara. Adapun empat masjid lainnya difungsikan sebagai batas wilayah pusat kerajaan. Keempat masjid ini disebut sebagai masjid pathok negara, mengacu fungsi masjid ini sebagai batas-batas dari wilayah pusat kekuasaan Sultan. Pada tiap masjid juga terdapat jabatan abdi dalem yang memimpin lembaga peradilan islam. Jabatan ini diberikan oleh Sultan kepada seseorang yang dipercaya mampu menguasai bidang hukum agama Islam atau syariah. Masjid-masjid tersebut adalah Masjid Jami' An-nur di Mlangi di bagian barat, Masjid Jami' Sultoni Plosokuning di utara, Masjid Ad-Darajat Babadan di sebelah timur, dan Masjid Nurul Huda Dongkelan di bagian selatan. Ditempatkan di empat penjuru mata angin dengan masjid

Agung Yogyakarta, Masjid Gedhe Kauman, sebagai porosnya. Masjid-masjid tersebut menjadi simbol “empat pathok kiblat papat lima pancer”.

Bertahtanya Sultan Hamengku Buwono I di Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat menjadi ciri lahirnya sebuah era kasultanan penerus Dinasti Mataram. Berdirinya kasultanan tersebut memiliki ciri, identitas, dan peran unik sebagai pusat pemerintahan kerajaan dan kebudayaan Jawa, yang pada masa kemudian mampu berkembang menjadi salah satu pusat kebudayaan Indonesia modern yang berlangsung hingga masa kini. (Djoko Suryo, 2011: 5)

B. Konsep Kekuasaan Kasultanan Yogyakarta

Sebagai penerus Kerajaan Mataram, pondasi dasar tata pemerintahan Kasultanan Yogyakarta merupakan kelanjutan dari kerajaan sebelumnya. Tidak mengherankan bila posisi jabatan pada pos-pos tertentu merupakan warisan dari Mataram. Dalam hubungan birokrasi pusat dan daerah, sejumlah jabatan sudah ada sejak masa sebelumnya. Sementara beberapa jabatan merupakan warisan birokrasi dari penguasa sebelumnya, ada pula jabatan-jabatan baru yang disesuaikan dengan kebutuhan. Lalu, bagaimana pondasi pemerintahan Kasultanan Yogyakarta yang dibangun dari dasar Kerajaan Mataram pada masa lalu dibangun? Pertanyaan ini harus dijawab dengan memahami perkembangan birokrasi Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat.

Konsep kekuasaan Kasultanan Yogyakarta mengambil model dari konsep kekuasaan Kerajaan Mataram yang berupa lingkaran konsentris dengan raja sebagai pusatnya. Raja adalah sumber dari segenap kekuasaan, kekuatan, dan pemilik segala sesuatu yang ada di dalam kerajaan. Kehormatan, kebanggaan, keadilan, kekuasaan, kebijaksanaan, serta kemakmuran semua terletak pada seorang raja. Oleh karena itu terdapat sebuah sistem yang tersusun untuk dapat menyalurkan semua kekuasaan itu kepada rakyatnya dan sistem tersebut sesuai dengan struktur masyarakat di kerajaan.

1. Raja sebagai puncak hierarki kekuasaan melalui legitimasi yang bersifat illahiah berupa *wahyu nurbuwah* (memerintah alam semesta); *wahyu chukumah* (wewenang mengadili); serta *wahyu wilayah* (teladan bagi rakyatnya). (Kuntowijoyo 2002: 201) Berdasarkan konsep ini pula raja diposisikan sebagai penguasa segalanya yang meliputi *jagad ageng* (makrokosmos) maupun *jagad alit* (mikrokosmos). Di samping itu raja juga merupakan pemimpin pranatagama yang dapat membuat aturan kehidupan profane maupun sakral.
2. Di bawah raja terdapat keluarga atau kerabat dekat raja yang terdiri dari istri, para pangeran, dan para bangsawan utama yang status dan

kedudukannya ditentukan berdasarkan kedekatan hubungan dengan penguasa. Raja diperkenankan memiliki lebih dari satu istri. Adapun para priyayi berada di tengah-tengah dan kawula di lapisan paling bawah.

3. Kawula. *Kawula* (rakyat) merupakan lapisan terbawah dalam struktur kekuasaan. Mereka adalah golongan yang tidak memiliki pertalian darah dengan keluarga bangsawan. Meskipun demikian, *kawula* tetap dapat mengabdikan kepada raja dengan menjadi *abdi dalem* kerajaan. Sebagai *abdi dalem* mereka bekerja sebagai bentuk pengabdian kepada raja. Golongan *kawula* terdiri atas rakyat biasa, para petani di desa-desa, pedagang, dan para perajin.

Sultan Hamengku Buwono I sebagai peletak dasar kekuasaan Kasultanan Yogyakarta dikenal ulet dan berupaya keras untuk memperbesar kekuasaan dan keagungan kerajaan. Gubernur J.R. van der Burgh (1771-1780) misalnya melukiskan upaya itu sebagai berikut :

Sultan... memiliki penampilan dan pembawaan sebagai raja yang mengagumkan... seorang yang cerdik... banyak tingkah dan pemaarah... selalu memperhatikan segala yang bisa memperbesar keagungan dan ambisinya, dia juga selalu meletakkan dirinya di atas Susuhunan dan memenangkan segala hal yang bisa menambah penampilannya dan mengurangi ketergantungannya... rajin... meningkatkan wibawa dan pengaruhnya dan dalam segala hal memakai cara-cara leluhurnya, termasuk menuntut dari rakyatnya, sebanyak-banyaknya yang bisa mereka tanggungkan. (Ricklefs, 2002: 375-376)

Di samping itu Hamengku Buwono I juga dikenal banyak menghabiskan tenaga dan sumber daya untuk menunjukkan keagungannya sebagai raja. Dengan menunjukkan dan menampilkan keagungannya raja menganggap hal tersebut sebagai kunci sukses untuk menjalankan pemerintahan. (Ricklefs, 2002: 376) Hal ini antara lain tampak dari pertandingan-pertandingan, adu macan, hiburan-hiburan umum, berbagai upacara, serta pembangunan berbagai bangunan pelengkap kebesaran keraton, misalnya Taman Sari. Taman Sari adalah kompleks kebun buah-buahan dengan sebuah kolam besar yang dikelilingi anjungan-anjungan dan pulau buatan di bagian tengah-tengahnya. (Lombard, 2008: 124) Mayor William Thorn, salah seorang prajurit Inggris yang terlibat dalam penyerangan ke Yogyakarta melukiskannya sebagai berikut.

Bagian dalam keraton dipenuhi dengan bangunan-bangunan istana, di mana yang paling mengagumkan adalah sebuah

bangunan kuno di tengah-tengah kolam besar. Satu-satunya jalan masuk ke bangunan ini adalah melewati jalan di bawah air, yang mana tidak bisa dilihat dari atas permukaan airnya, kecuali bagian puncak bangunan berikut beberapa menara-menara terpisah berukuran kecil berikut jendela-jendelanya.... Terowongan... itu sangat panjang dan luas, dan juga tersembunyi... menghubungkan kastil di daratannya dengan taman-taman kecil yang indah, air mancur, dan sebagainya. (Thorn, 2004: 272)

Sekalipun dilengkapi dengan taman dan sesekali digunakan untuk menjamu tamu kerajaan istana air yang dilengkapi dengan labirin rumit itu bukan hanya tempat bersenang-senang. William Thorn menjelaskan bahwa Taman Sari difungsikan juga sebagai wilayah pertahanan serta tempat pengecoran dan penyimpanan senjata. Hal ini senada dengan pendapat M.C. Ricklefs bahwa “rancangannya dengan tegas menunjukkan bahwa kompleks itu juga dimaksudkan sebagai tempat terakhir seandainya keraton diserang. Di samping itu, mengutip Babad Keraton dan Serat Surya Raja, pembangunan Taman Sari juga dimaksudkan untuk menjaga hubungan dengan Ratu Kidul. Dengan demikian, Taman Sari bukan hanya menjadi sarana bagi Mangkubumi untuk memamerkan gaya dan kedudukan kerajaannya, melainkan juga untuk mengukuhkan keabsahannya sebagai raja wangsa Mataram”. (Ricklefs, 2002: 130-131)



Taman Sari 1815

Sumber: M.P. van Bruggen dan R.S. Wassing E.A., tt: 19

Selain melalui pembangunan berbagai bangunan, kekuasaan Kasultanan Yogyakarta juga dibangun dengan berbagai kepemilikan pusaka dan pengelaborasi status Sultan. Pengelaborasi itu dilakukan dengan berbagai upacara dan penampilan Sultan yang didukung Belanda melalui penyediaan trompet, gajah, kuda persia, dan kereta. (Ricklef, 2002: 133)

C. Struktur Kekuasaan Kewilayahan

Struktur kewilayahan Kasultanan Yogyakarta secara umum mengadopsi Kerajaan Mataram. Hanya saja Perjanjian Giyanti menyebabkan adanya perbedaan cakupan luas wilayah. Struktur wilayah Kasultanan Yogyakarta dibagi menjadi beberapa bagian. *Pertama*, Nagara, wilayah ini menjadi kota tempat kediaman raja dan keluarganya dan sebagai pusat pemerintahan, sekaligus kedudukan tiga pegawai kerajaan seperti patih, para bupati, dan nayaka-nayaka. *Nagara* yakni ibu kota kerajaan. Bagian ini disebut pula *kuthagara*, yaitu wilayah yang di dalamnya terletak Ibu kota kerajaan, di tempat tersebut berdiri sebuah istana yang menjadi tempat tinggal raja. *Kuthagara* bagian inti dan pusat tata kehidupan kerajaan. Negara memiliki sebuah struktur organisasi yang luas, bukan hanya karena semua tugas istana terkonsentrasi di sana, melainkan juga karena negara merupakan tempat kedudukan pemerintahan kerajaan secara keseluruhan. (Houben, 2002: 14)

Kedua, Nagara Agung, wilayah ini terdiri dari 53.100 *cacah*, J. Hegeman memperkirakan bahwa setiap *cacah* beranggotakan enam orang. (Ricklefs, 2002: 114) Dengan demikian ada sekitar 318.600 penduduk yang berada di wilayah ini. Adapun wilayah-wilayah yang termasuk *Nagara Agung* ialah: Mataram (Yogyakarta), Pajang (sebelah barat daya Surakarta), Bang Wetan atau Sukawati (sebelah timur laut Surakarta, kini dikenal dengan Sragen), Bagelen, Kedu, serta Bumi Gede (sebelah barat laut Surakarta) dan barat daya Semarang antara Ungaran-Kedung Jati. (Sabdatama, 2009: 26)

Ketiga, Mancanegara, wilayah Mancanegara Keraton Yogyakarta mencakup wilayah Banyumas, Madiun, Magetan, Caruban, Pacitan, Kertasana, Kalangbret, Kediri, Ngrawa (Tulungagung), Japan (Mojokerto), Jipang (Bojonegoro), Teraskaras (Ngawen), Sela, Kuwu Wirosari, Grobogan, serta Kaduwang (sebelah tenggara Surakarta). Adapun total *cacah* yang dikuasai ialah 33.950 *cacah*, jumlah ini 1.600 lebih banyak dibandingkan dengan jumlah *cacah* Mancanegara Surakarta. (Sabdatama, 2009: 26 & Ricklefs, 2002: 114)

Masih mengenai kewilayahan, upaya perluasan Keraton Yogyakarta nyaris tidak terdengar. Sebaliknya dengan berbagai campur tangan kolonial

wilayah dan kekuasaan sering kali menyusut seiring dengan serangkaian reorganisasi dan campur tangan kolonial khususnya Belanda pasca-Perang Jawa (1825-1830). Di lain sisi satu-satunya upaya mempertahankan kewilayahan kerajaan dilakukan oleh Hamengku Buwono I. Nicolaas Hartingh misalnya mencatat bahwa Sultan pertama itu tidak tanggung-tanggung membantu Belanda dalam mengalahkan Mas Said dengan cara turun langsung ke medan perang memimpin pasukannya. Semua itu dilakukan untuk menjadikannya pemegang kedaulatan tunggal atas Pulau Jawa.

[Sultan] paling tertarik untuk menghabisi buruannya, berdasarkan harapan-harapannya untuk menjadi pemegang kedaulatan tunggal atas Pulau Jawa, yang memang sudah sangat diharapkan dan diincarnya, seperti yang sudah ditegaskannya secara jelas dalam perundingan pertama di Pedagangan. (Ricklefs, 2002: 137)

Upaya Hamengku Buwono I untuk mempertahankan kedaulatan tunggal bukan tanpa halangan. Ia nyaris mendapati keratonnya dibakar oleh Mas Said pada Februari 1756, selain itu ia juga dihadapkan pada serangkaian pemberontakan-pemberontakan besar yang dilakukan oleh Pangeran Ronggo tahun 1761. (Ricklefs, 2002: 138)

D. Sistem dan Struktur Pemerintahan Nagari

Dua segi yang sangat penting dalam sebuah hierarki atau jaringan kerja terdiri atas jabatan yang mengatur sejumlah orang dan pembagian wilayah kekuasaan. Kedua hal tersebut paling tidak menjadi pendukung berlangsungnya sebuah tata birokrasi. Secara umum, birokrasi ialah sistem pemerintahan yang didukung oleh kekuatan pegawai (*abdi dalem*) yang digaji oleh pemerintah, termasuk di dalamnya adalah angkatan bersenjata (prajurit). Di dalam pelaksanaan sistem tersebut diatur mengenai jenis jabatan, kepangkatan, gelar atau sebutan, tugas dan kewajiban serta sangsi-sangsi bagi pejabatnya.

Pelaksanaan sistem birokrasi tradisional Jawa, khususnya Mataram (yang kemudian juga dilanjutkan oleh Kasultanan Yogyakarta), menunjukkan adanya sifat birokrasi patrimonial. Corak birokrasi ini terlihat pada kedudukan dan tingkah laku seluruh hierarki yang bergantung pada hubungan kekeluargaan antar pribadi pejabat. Dari sinilah lahir kelompok *abdi dalem* atau priyayi, sebagai pejabat dan penguasa, serta kelompok *wong cilik* atau *kawula dalem*, sebagai kelompok bukan pegawai yang dikuasai. Dengan begitu, tidak ada lembaga dalam kerajaan yang mengontrol

pemerintahan. Akibatnya tidak ada kontrol konstitusional terhadap kekuasaan raja dan para pegawainya. (Radjiman, 1993: 7)

Struktur pemerintahan Keraton Yogyakarta disusun berdasarkan struktur pemerintahan Mataram. Dengan demikian, ada nayaka yang mengurus urusan dalam dan juga luar. *Nayaka* dalam terdiri dari *Kanayakan Keparak Kiwo*, *Kanayakan Keparak Tengen*, *Kanayakan Gedong Kiwo*, serta *Kanayakan Gedong Tengen*. Dua kanayakan pertama mengurus persoalan pekerjaan umum sedangkan sisanya mengurus keuangan. Sementara itu *Nayaka* urusan luar terdiri dari *Kanayakan Siti Sewu* dan *Bumidjo* yang bertugas mengurus soal-soal tanah dan praja serta *Kanayakan Numbakanyar* dan *Panumping* mengurus pertahanan. (Dipodiningratan, 1956: 39) Selain menjalankan fungsi-fungsi utamanya, kedelapan nayaka tersebut juga menjalankan fungsi sebagai Dewan Menteri yang diketuai oleh Papatih Dalem.

Sistem pemerintahan mula-mula dilaksanakan sebagaimana pemerintahan militer. Kedelapan nayaka tersebut menjadi panglima dan masing-masing mempunyai tentara sendiri juga pergi ke medan pertempuran apabila sewaktu-waktu diperlukan. Seiring perkembangan nayaka hanya memegang pemerintahan sipil dan kewenangannya diperkecil sehingga menyisakan empat puluh prajurit yang terdiri dari *Bupati Kliwon*, *Panewu Sepuh Perintah*, *Panewu*, *Panewu Kebayan*, *Mantri*, *Carik*, *Kebayan*, dan sebagainya. Selanjutnya *Nayaka* urusan dalam mengurus Kota Yogyakarta dan keraton, sementara *Nayaka* urusan luar menjalankan pemerintahan di luar kota dan dibantu oleh *Bupati Tamping*. (Dipodiningratan, 1956: 39)

Sementara itu pemerintahan Kasultanan Yogyakarta hingga runtuhnya kekuasaan kolonial Belanda di Hindia Belanda diperintah oleh sembilan raja yang berbeda. Tiga di antaranya mengalami penurunan dan pengangkatan lebih dari satu kali. Hal ini tidak lepas dari campur tangan pemerintah kolonial seperti Kompeni, Belanda-Perancis, Inggris, juga rezim baru pemerintahan kolonial Belanda.

Sultan-Sultan Yogyakarta

Masa Pemerintahan	Nama	Keterangan
1755-1792	Hamengku Buwono I	Sebelumnya bernama Pangeran Mangkubumi. Putra Mangkurat IV. Dilahirkan tahun 1717. Meninggal tahun 1792.

Masa Pemerintahan	Nama	Keterangan
1792-1810	Hamengku Buwono II	Dikenal dengan nama Sultan Sepuh. Putra Hamengku Buwono I. Lahir tahun 1750. Diturunkan tahta tahun 1810.
1810-1811	Pangeran Adipati Anom Hamengku Nagoro	Hamengku Buwono III. Lahir tahun 1770, putra Hamengku Buwono II.
1811-1812	Hamengku Buwono II	Diturunkan dari tahta untuk kedua kalinya pada tahun 1812 oleh Raffles, selanjutnya diasingkan ke Pulau Pinang. Pada tahun 1816 dikirim ke Batavia, lalu diasingkan ke Ambon setahun kemudian.
1812-1814	Hamengku Buwono III	Dikenal dengan nama Sultan Radja. Meninggal dunia tahun 1814.
1814-1822	Hamengku Buwono IV	Lahir tahun 1804 dan meninggal tahun 1822. Dikenal dengan nama Sultan Djarot, Sédo Pesiar.
1822-1826	Hamengku Buwono V	Dikenal dengan nama Sultan Mènol. Lahir tahun 1820. Anak di bawah umur Hamengku Buwono IV, di bawah perwalian Diponegoro. Dilahirkan sekitar tahun 1785 dan meninggal tahun 1855 di Makassar.
1826-1828	Hamengku Buwono II	Sultan Sepuh, yang pada tahun 1817 diasingkan ke Ambon, diangkat oleh Komisari Jenderal Burggraaf du Bus deGisignies. Sementara Sultan Anom digunakan untuk menyebut Hamengku Buwono V. Meninggal tahun 1828 dan dimakamkan di Kotagede.
1828-1855	Hamengku Buwono V	Sultan Mènol, disebut juga Sultan Timur. Meninggal tahun 1855.
1855-1877	Hamengku Buwono VI	Dikenal dengan nama Sultan Mangkubumi, putra Hamengku Buwono IV. Lahir tahun 1821 dan meninggal tahun 1877.
1877-1921	Hamengku Buwono VII	Putra Hamengku Buwono VI. Lahir tahun 1839. Digantikan oleh putranya pada tahun 1921 dan meninggal di tahun yang sama.
1921-1939	Hamengku Buwono VIII	Putra Hamengku Buwono VII. Lahir tanggal 3 Maret 1880 (21 Mulud tahun Wawu 1809). Bergelar Sultan Ngayogyakarta Hamengku Buwono Senapati Ingalaga Abdurrachman Sayidin Panoto Gomo Kalifatullah. Mendapat gelar kehormatan dari kemiliteran Belanda.

Sumber: *Gegeven over Djokjakarta*, 1925: 27-28.



Pemakaman Hamengku Buwono VIII dan
Sumber: M.P. van Bruggen dan R.S. Wassing E.A., tt: 57



Pengangkatan Hamengku Buwono IX
Sumber: M.P. van Bruggen dan R.S. Wassing E.A., tt: 57

E. Membangun Tata Pemerintahan Nagari

Dalam menjalankan perintah dan tugas aparat pemerintahan memiliki dua hal yang luar biasa penting. Pertama adalah sebuah hierarki atau sebuah jaringan kerja yang terdiri dari sejumlah orang yang memiliki jabatan dan fungsinya masing-masing. Kedua, sebuah pembagian wilayah kekuasaan. Secara umum birokrasi merupakan sistem pemerintahan yang didukung oleh kekuatan pegawai, *abdi dalem* termasuk di dalamnya begitupun angkatan bersenjata atau prajurit, yang digaji oleh pemerintah. Di dalam pelaksanaan sistem tersebut diatur mengenai: jenis jabatan, kepangkatan, gelar atau sebutan, tugas dan kewajiban, serta sanksi-sanksi bagi pejabatnya. Di dalam pelaksanaan sistem birokrasi tradisional Jawa, khususnya Mataram, yang kemudian juga dilanjutkan oleh Kasultanan Yogyakarta jelas adanya sifat birokrasi patrimonial, dimana kedudukan dan tingkah laku seluruh hierarki tergantung pada hubungan kekeluargaan antar pribadi pejabat. Dari sinilah kemudian lahir kelompok *abdi dalem* atau priyayi sebagai pejabat dan penguasa serta kelompok *wong cilik* atau *kawula dalem* sebagai kelompok bukan pegawai yang dikuasai. Akibatnya tidak ada kontrol konstitusional terhadap kekuasaan raja dan para pegawainya. (Radjiman, 1993: 7)

Di puncak tangga hierarki bangsawan-bangsawan Jawa adalah raja, Sultan dan Susuhunan, yang melegimitasi kekuasaannya dengan mengaku memiliki sebuah posisi dan kekuatan yang sakral. Idealnya dia tidak mencampuri urusan-urusan negara tetapi pada praktiknya hal ini berbeda antara satu penguasa dengan penguasa yang lain. Pengelolaan harian kerajaan diserahkan kepada perdana menteri, patih, yang setelah tahun 1743 seorang patih harus berjanji setia dan melayani kepentingan penguasa Jawa maupun Pemerintah Belanda. Patih menjalankan pemerintahan karena mendapat kekuasaan dari raja. Manajemen keraton itu sendiri berada di bawah kewenangan empat nayaka atau bupati jero, bupati dalam, seperti halnya semua pejabat di seluruh wilayah kekuasaan kerajaan di luar ibu kota masuk ke dalam yuridiksi kepatihan atau kantor patih. (Houben, 2002: 14)

Di Kasultanan Yogyakarta para patih bergelar Raden Adipati dan semuanya menggunakan nama Danurejo. Gelar tersebut untuk menghormati Patih Danurejo I yang merupakan patih pertama Kasultanan Yogyakarta. (Pringgokusumo, 1983: 32) Jabatan patih menurut catatan Rouffaer merupakan jabatan yang dilematis. Hal itu karena patih setelah diangkat sumpah setianya oleh raja ia juga harus diangkat sumpah oleh Kompeni. Patih menjadi satu-satunya pegawai Kompeni Belanda yang berada di dalam tata pemerintahan kerajaan. Kompeni Belanda membayar sejumlah gaji kepada patih. Apabila terjadi perselisihan antara pihak Kompeni Belanda dengan pihak kerajaan maka seorang patih harus memihak kepada Kompeni dan tidak akan mentaati perintah raja. (Pringgokusumo, 1983: 33-34)

Elite kerajaan terdiri dari tiga kelompok, pertama, terdapat sebuah aristokrasi ksatria yang dalam berbagai derajat yang berbeda-beda dan memiliki hubungan keluarga dengan penguasa kerajaan. Kedua, sekelompok pejabat atau pegawai aristokrasi, priyayi, yang batasannya saling bertumpang tindih dengan kelompok pertama. Bertanggung jawab menjaga keadilan dan memelihara ketertiban, *njaga tata-tentreming praja*. Di luar ibu kota kerajaan mereka juga memastikan masuknya sejumlah pendapatan tetap ke ibu kota kerajaan dari pertanian dan perdagangan serta sejumlah pekerja wajib. Ketiga, ada sekelompok aristokrasi religius yang terdiri dari petugas-petugas muslim yang khusus bertugas mengelola masjid di ibu kota, menjaga makam para raja dan orang-orang suci, serta memberikan instruksi-instruksi agama. (Houben, 2002: 12)

Dalam bahasanya Rouffaer, pemerintahan kerajaan memiliki tiga golongan. (Pringgokusumo, 1983: 38-39) Pertama, Kepatihan, yang menjalankan *parentah ageng*. Kedua, Kadipaten, yang memegang bagian ini adalah putra sentana yakni yang memiliki keturunan dengan raja, dan yang ketiga adalah Pangulon yakni yang mengurus bagian keagamaan. Urusan keprajuritan sebagian berada di bawah Wedana Keparak, khusus prajurit tetap, dan sebagian di bawah wewenang patih, milisi. (Pringgokusumo, 1983: 39) Tiap-tiap golongan memiliki kompleks bangunan-bangunannya sendiri di ibu kota. Di samping ini semua keluarga bangsawan memiliki dalem, kompleks istana atau tempat tinggal, masing-masing. Dekatnya jarak antara berbagai kompleks itu kerap menimbulkan ketegangan diantara lembaga-lembaga atau keluarga-keluarga tersebut.

Bumi Narawita adalah tanah yang “dipesan” untuk penguasa merupakan tanah kerajaan yang penghasilan darinya diperuntukkan bagi penguasa dan keluarga langsungnya. Biasanya tanah-tanah ini letaknya agak dekat dengan ibu kota. Demikian pula halnya dengan *Nagaragung* di mana tanah-tanah *apanage* milik para warga istana, para kerabat penguasa ataupun pejabat-pejabat Jawa tingkat-tinggi, berada. Pengelolaan tanah-tanah ini berada di tangan para *nayaka jaba*, bupati-bupati luar. Para pemegang tanah perdikan diwajibkan untuk menyerahkan dua perlima dari hasil pertanian tanah-tanah mereka dan menyerahkan sejumlah pekerja wajib kepada keraton. Seluruh hierarki bawahan terdiri dari mantri-desa, *bekel*, dan *sikep*, disibukkan dengan tugas mengumpulkan dan mengirimkan surplus dari tanah tersebut kepada pihak keraton. Di luar kewajiban-kewajiban tetapnya pemegang tanah *apanage* bertanggung jawab memelihara hukum dan ketertiban di lingkungannya. (Houben, 2002)

Daerah-daerah luar atau Mancanagara berada di bawah kekuasaan sejumlah bupati. Bangsawan-bangsawan ini jika semakin jauh jaraknya dari keraton maka akan semakin bebas pula perilakunya karena kurangnya pengawasan

dan kontrol dari pihak keraton. Tidak ada tanah *apanage* milik para bangsawan istana di Mancanagara. Yang ada hanyalah *siti majegan* yaitu tanah yang dikenai pajak. Penguasa berhak atas dua perlima dari surplus hasil taninya sementara bupati memobilisasi seluruh perangkat bawahan, *bekel*, *demang*, dan *sikep*, untuk mengurus pengumpulan pajak ini. Mereka juga harus menegakkan hukum dan menjaga ketertiban di wilayahnya.

Dalam organisasi pemerintahan Jawa tingkatan-tingkatan yang sama diulang dari puncak hingga ke bawah hanya saja unit-unitnya semakin kecil. Tempat kediaman resmi tiap-tiap bupati meniru keraton di ibu kota. Kita juga melihat pola yang sama dengan fungsi-fungsi resminya seperti tiap-tiap pejabat tingkat tinggi Jawa memiliki patihnya sendiri-sendiri. Demi mencegah terpecah belahnya sistem lingkaran-lingkaran konsentrasi dan unit-unit pemerintahan yang terus mengecil ini maka penguasa menerapkan sejumlah langkah untuk mendorong persatuan. Para bupati di Mancanagara dipaksa untuk tinggal selama beberapa bulan di dalam keraton. Sang penguasa mengawinkan habis semua kerabat perempuannya sehingga menguatkan basis kekuasaannya. Ini merupakan salah satu cara menunjukkan kekuasaan sang raja yang dikesankan sedemikian rupa di dalam pikiran rakyat Jawa dengan menggunakan berbagai macam cara yang rumit. (Houben, 2002: 16)

Di samping patih yang termasuk golongan atau kelompok priyayi adalah para pangeran. Pangeran yang akan menggantikan sebagai raja bergelar Adipati Anom, dialah yang memimpin kadipaten. Dalam urusan pemerintahan kerajaan Adipati Anom merupakan orang ketiga sesudah raja dan patih. Di dalam keraton kedudukan Adipati Anom adalah sebagai orang kedua sesudah raja.

Di bawah Adipati Anom ada sekelompok *nayaka* atau wedana. Ada 2 kelompok wedana, yakni wedana *keparak* dan wedana *gedong*. Wedana *keparak* atau kepala penjaga jumlahnya ada dua orang. Wedana *keparak* juga mengepalai pengadilan keraton yang disebut *Pradata*. Wedana *gedong* juga ada dua orang mereka mengepalai urusan keuangan. Keempat wedana tersebut berada di bawah kekuasaan *patih jero* namun tatkala jabatan patih hanya ada satu orang maka salah satu wedana itu kemudian diangkat menjadi pemimpin diantara keempat wedana tersebut. Di samping *nayaka jero* ada pula *nayaka jobo*, di Kasultanan Yogyakarta namanya adalah: 1) Bupati Numbak Anyar Kiwa; 2) Bupati Numbak Anyar Tengen; 3) Bupati Bumija; 4) Bupati Siti Sewu. (Pringgokusumo, 1983: 38)

Di samping kelompok priyayi atas ada pula yang masuk dalam kelompok priyayi rendah. Kelompok priyayi rendah sebelum tahun 1831 ada tujuh tingkatan, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. *panewu* : mengepalai 1000 cacah atau karya
2. *mantri* atau *panatus*: mengepalai 100 cacah atau karya
3. *paneket* : mengepalai 50 cacah atau karya
4. *panalawe* : mengepalai 25 cacah atau karya
5. *paniganjung* : mengepalai 12 cacah atau karya
6. *pananjung* : mengepalai 4 cacah atau karya
7. *panakikil* : mengepalai 2 cacah atau karya.

Setelah tahun 1831 susunan dalam kelompok priyayi rendah mengalami perubahan dan hanya tersisa lima tingkatan yakni:

1. *Panewu*.
2. *Mantri* atau *panatus*.
3. *Lurah*.
4. *Bekel* atau *Bekel Tuwo*.
5. *Jajar* atau *Bekel Jajar*.

F. Reorganisasi Pemerintahan

1. Masa Pemerintahan Herman Willem Daendels (Belanda-Prancis)

Reorganisasi pemerintahan Kasultanan Yogyakarta pertama kali dilakukan pada masa pemerintahan Herman Willem Daendels (1808-1811). Marsekal Williem Daendles tiba di Batavia pada 5 Januari 1808 untuk menempati jabatan sebagai gubernur jenderal. Ia merupakan seorang revolusioner, politisi, serdadu profesional, dan ahli hukum. Jiwa Daendles diselimuti oleh semangat Revolusi Prancis. Sebelum menjabat gubernur jenderal, Daendles pernah menduduki jabatan komandan Legiun Batavia yang pasukannya bertempur atas nama Angkatan Darat Republik Prancis untuk menaklukkan Belanda. Ia digambarkan sebagai seorang yang keras kepala, sentimental, dan nekad. Sebagai seorang birokrat, Daendles memiliki pribadi yang keras dan suka menggunakan kekuatan militer. (Carey, 2016: 82)

Di Jawa Daendles mengemban tugas dari Napoleon untuk mengamankan Jawa dari aneksasi Inggris. Ia kemudian membangun sistem pertahanan militer yang sebelumnya tidak menjadi perhatian Belanda. Meskipun prioritas tugas Daendles adalah mempertahankan Pulau Jawa dari serangan Inggris, keahlian di bidang birokrasi dan hukum membuat ia tertarik untuk mereformasi birokrasi VOC yang bobrok akibat korupsi. Pekerjaan ini ia laksanakan dengan sikap tegas tanpa kompromi. Obsesi Daendles dalam reformasi birokrasi kelak menjadi dasar negara kolonial modern. Hal itu dilakukannya sebagai bagian dari reformasi administrasi Belanda yang korup. Lebih dari itu reformasi pemerintahan Kasultanan juga dilakukan

mengingat sumber daya militer dan cadangan kekayaannya dianggap Daendels sebagai ancaman besar yang harus diwaspadai. (Carey 2017: 83)

Sehubungan dengan rencana reorganisasi pemerintahan tersebut Daendels meminta pendapat tentang kerajaan-kerajaan di Jawa Tengah kepada Nicolaas Engelhard. Kepada Gubernur Pantai Timur Laut Jawa itu pula ia menyatakan rencananya untuk menghapus satuan pemerintahan yang terpisah di wilayah itu. "Daendels ingin berhubungan secara langsung dengan para pejabat Belanda, Residen, yang bertugas di keraton-keraton tersebut, tanpa harus melalui kantor Gubernemen di Semarang". (Carey, 2017: 84)

Selanjutnya pada tanggal 25 Februari 1808 Daendels membagikan rencana reorganisasi keraton-keraton di Jawa, khususnya Yogyakarta, kepada para residen-residennya. Dalam pasal 5 ia menegaskan bahwa hal itu perlu dilakukan untuk "memberi kesan kepada raja-raja betapa megah dan perkasanya pemerintah Kerajaan Belanda sekarang di bawah Napoleon Agung, dan... menginspirasi mereka dengan rasa gentar dan hormat". (Carey, 2017: 84)

Rencana reorganisasi Daendels tersebut ditanggapi serius oleh Engelhard. Sebelum meninggalkan jabatannya tanggal 14 Mei 1808 ia mendesak Daendels untuk segera memutuskan hubungan keraton dengan Pantai Utara Jawa. Selain itu agar dilakukan definisi ulang batas-batas wilayah keraton dengan Pantai Utara Jawa yang dapat dimulai dengan pemecatan bupati yang memiliki hubungan kekerabatan dengan kerajaan.

Sementara itu Residen Yogyakarta, Matthijs Waterloo (1803-1808), menyampaikan usul yang lebih keras lagi. Ia mengusulkan pembagian wilayah baru untuk Jawa Tengah bagian selatan dengan mencaplok distrik-distrik kunci seperti Pajang, Mataram, Kedu, Bagelen, Banyumas, Nusa Kambangan, dan Pelabuhan Cilacap yang merupakan wilayah-wilayah sumber padi. Di samping itu ia juga mengusulkan pembagian ulang wilayah Nagara Agung. (Carey, 2017: 84-85) Bersama dengan usulan Engelhard, usulan Waterloo ini menjadi pedoman untuk kebijakan pengambilalihan wilayah hingga Perang Jawa berakhir.

Upaya sentralisasi pemerintahan masa Daendels juga dilakukan dengan menjadikan Yogyakarta sebagai bagian dari sepuluh prefektur bentukan Daendels. Selanjutnya Daendels mengangkat raja dan bawahannya sebagai pegawai pemerintah Belanda dan diberi pangkat militer. Hal ini terutama diberlakukan untuk para bupati yang diwajibkan tunduk di bawah *Prefek*, "yang perintahnya harus mereka laksanakan tanpa perubahan sekecil apapun, berdasarkan cara mereka sendiri". (Furnivall, 2009: 178) Meskipun

demikian bupati tidak mendapatkan gaji dari pemerintah kolonial, penghasilan utamanya diperoleh dari tanah dan rakyat.

Di lain sisi sama seperti residen-residen di Provinsi Pantai Timur Laut, Daendels juga mengawasi secara langsung Residen Yogyakarta dan menempatkannya sebagai menteri. (Hall, 1988: 443) Dengan posisi baru sebagai menteri Residen Yogyakarta mendapat perlakuan sama seperti raja seperti diperkenankan menggunakan payung emas dengan pita biru dan sebuah kereta kencana yang ditarik dengan dua atau empat kuda. (van Bruggen dan Wassing E.A., tanpa tahun: 20)

Sementara di bidang peradilan Daendels melakukan reorganisasi dengan melonggarkan sistem peradilan yang sebelumnya diterapkan oleh pemerintah Belanda. Reorganisasi ini memungkinkan penyelenggaraan peradilan berdasarkan hukum adat di setiap wilayah prefekturat dengan satu majelis bupati dan *Prefek* sebagai ketua majelis. (Furnivall, 2009: 69) Pengadilan ini berbeda dengan pengadilan yang ada di Batavia, Semarang, dan Surabaya, yang dikhususkan untuk mengadili orang-orang Eropa dan Timur Asing seperti Cina, Arab, dan bukan pribumi Jawa. Di samping itu Daendels juga memberlakukan hukuman mati. (Hall, 1988: 444)

2. Masa Pemerintahan Thomas Stamford Raffles (Inggris)

Masa pemerintahan Inggris di Jawa (1811-1816) yang dipimpin oleh Gubernur Letnan Jendral Thomas Stamford Raffles dilakukan berbagai pembaharuan di bidang pemerintahan. Pembaharuan itu di antaranya mengambillalihan *Prefek* Daendels menggantinya dengan istilah Karesidenan dan meningkatkan jumlahnya menjadi enam belas termasuk Surakarta dan Yogyakarta di dalamnya. (Furnivall, 2009: 74) Adapun tugas masing-masing Residen ialah menyelenggarakan pemerintahan, peradilan, serta pengumpul pendapatan negara. (Hall, 1988: 455) Selain membentuk Karesidenan Raffles juga membagi-bagi wilayah di bawah Karesidenan menjadi distrik, divisi, dan desa sebagai bagian dari kewenangan kolonial.

Distrik adalah istilah yang digunakan Raffles untuk menyebut kabupaten. Perubahan istilah tersebut juga diikuti dengan perubahan posisi bupati. "Bupati yang tadinya memiliki kekuasaan otonom sekarang menjadi sekadar hanya penguasa distrik". Divisi adalah istilah yang digunakan oleh Raffles untuk menyebut wilayah-wilayah pengaturan di bawah distrik yang terdiri banyak desa. Pembagian ini dilakukan Raffles supaya pemerintahannya memiliki kontak langsung dengan rakyat. (Furnivall, 2009: 74)

Selanjutnya Raffles juga menerapkan aturan pajak tanah. Berdasarkan aturan ini pemerintah merupakan satu-satunya pemilik tanah sehingga

penduduk Jawa pun menjadi penyewa dengan membayar pajak atas tanah yang diolah. Pungutan itu tidak didasarkan perseorangan melainkan atas desa dan tingkat produksinya. Misalnya, tanah yang paling produktif membayar pajak sebesar $\frac{1}{2}$ dari hasil produksi, sementara bagi tanah yang tidak produktif membayar $\frac{1}{4}$ hasil produksi. Besarnya pengaruh kepala desa membuat sistem pajak tanah seperti itu tidak berjalan lama, Raffles menggantinya dengan pungutan perseorang.

Pembaharuan Raffles lainnya ialah reorganisasi sistem peradilan. Sehubungan dengan itu Raffles yang berpendapat bahwa sistem peradilan Daendels terlalu rumit dan membingungkan. Ia menyederhanakan sistem peradilan dan membentuk sistem baru dengan menunjuk Dewan Pengadilan, Dewan Pengadilan Penuntutan, dan Dewan Pengadilan Kepolisian di enam belas karesiden. Lebih lanjut pengadilan diselenggarakan berdasarkan hukum kolonial Belanda sementara khusus untuk masalah-masalah sipil dan kriminalitas diselesaikan dengan sistem peradilan Inggris. (Hall, 1988: 457, bandingkan dengan Lampiran D Thomas Stamford Raffles, 2008: 685-703)

Di Yogyakarta pembaharuan tersebut diterapkan dengan memaksa Sultan untuk menandatangani perjanjian tanggal 1 Agustus 1812. Isi dari perjanjian tersebut antara lain pemerintah kolonial dapat campur tangan terkait tahta kerajaan, pembubaran militer Yogyakarta, serta aneksasi wilayah *Nagara Agung* dan Mancanegara. Di luar itu Raffles juga menghapuskan peranan bupati sebagai pemungut pajak dan dimasukkan sebagai bagian pemerintahan kolonial. Tidak ketinggalan Raffles pun melakukan campur tangan terhadap pengangkatan patih baru serta Kapitan Cina, Tan Jing Sing, sebagai Bupati Yogyakarta. (Carey, 2017: 196-197)

Perjanjian tanggal 1 Agustus 1812 berdampak besar terhadap hubungan Kasultanan Yogyakarta dengan pemerintah kolonial Inggris. Khususnya empat tahun setelah serangan tentara Inggris ke Yogyakarta. Surat-surat residen yang tadinya berisi tentang daftar panjang ancaman dari kerajaan berubah menjadi laporan-laporan rutin pemerintah kolonial. Situasi ini juga memungkinkan masuknya pengusaha-pengusaha partikelir Eropa untuk masuk dan menyewa lahan-lahan di kawasan kerajaan. (Carey, 2017: 177-178)

3. Rezim Baru Belanda

Kembalinya pemerintah Belanda pada tahun 1816 ditandai dengan beberapa perubahan penting di bidang administrasi maupun pemerintahan. Berdasarkan peraturan pemerintah tahun 1818 Belanda tetap mempertahankan kerangka Raffles tentang pembagian wilayah seperti

Residensi, Distrik, Divisi, dan Desa. Hanya saja jumlah Karesidenan bertambah menjadi sembilan belas, distrik diubah kembali menjadi kabupaten, sementara divisi berubah menjadi kawedanan. (Hall, 1988: 511)

Pembaharuan juga dilakukan terkait dengan posisi bupati, bupati dianggap sebagai “saudara muda dan orang pertama di antara pribumi di kabupaten”. (Furnival, 2009: 95) Untuk membatasi pengaruh para bupati pemerintah kolonial Belanda juga mengatur bahwa kedudukan bupati tidak semata-mata diberikan berdasarkan garis keturunan dan digaji dengan tanah bengkok.

Pembaharuan terkait dengan posisi bupati memiliki beberapa konsekuensi. Pertama, bupati menjadi tersingkir dari kegiatan rutin administratif karena Residen menjalin hubungan langsung dengan wedana. Kedua, untuk “menghibur” bupati pemerintah kolonial menerapkan aturan rumit yang mengatur penggunaan payung, perhiasan, dan pengiring, tidak hanya bagi bupati sendiri melainkan juga untuk anak-anak dan istri-istri mereka, baik sah maupun tidak. Ketiga, tugas bupati dialihkan menjadi pengawas pertanian, pengatur panen, serta mengawasi hasil bumi, irigasi, peningkatan ternak, peningkatan higienitas, pendirian sekolah, bahkan setiap aspek kesejahteraan pribumi mulai dari vaksinasi sampai pengeangan terhadap santet. (Furnivall, 2009: 96-97)

Reorganisasi juga terjadi di ranah hukum dan pengadilan. Sehubungan dengan hal ini pemerintah Belanda menerapkan pengadilan ganda yang memisahkan pengadilan antara orang-orang Eropa dengan pribumi. Sementara pengadilan untuk orang Cina dan Timur Asing lainnya diserahkan kepada pimpinan mereka masing-masing. (Furnivall, 2009: 94)

Di Yogyakarta reorganisasi pemerintahan rezim baru juga menyangkut penunjukkan petugas resmi polisi pedesaan atau gunung. Petugas ini ditunjuk melalui patih dan digaji langsung dari uang pajak kerajaan untuk mengumpulkan *pacumpleng* atau pajak rumah tangga sebanyak 10-20 sen untuk setiap rumah. (Carey, 2017: 223) Penunjukkan posisi baru ini menimbulkan perdebatan di kalangan bangsawan Keraton Yogyakarta. *Babad Diponegoro* versi Surakarta misalnya menggambarkan bahwa orang-orang yang ditunjuk sebagai gunung tidak hanya menambah beban penduduk melainkan juga terkenal kejam.

Mereka bertindak persis seperti yang mereka inginkan. Tugas mereka adalah membuat ronda malam dan bergiliran menjaga ibu kota. Gaya mereka angkuh dan suka memuji diri sendiri. Tugas harian mereka adalah menyergap orang yang kedapatan mencuri atau merampok. Mereka menekuk wajahnya dan

mengikatnya di bangku kemudian memukulnya berkali-kali.
(Peter Carey, 2017: 224).

Sementara untuk menunjang kelancaran sistem sewa tanah Belanda juga memodifikasi *Angger Sepuluh*, kitab undang-undang agraria Kasultanan Yogyakarta. Modifikasi itu dilakukan untuk memberikan hak yang sama bagi penyewa tanah Eropa dan Tionghoa. Selanjutnya Belanda juga melakukan monopoli perdagangan khususnya candu, penghapusan pos-pos bea cukai dan menggantinya dengan mengambil alih Bagelen dan Banyumas serta memerintahkan orang-orang Cina yang ada di sana untuk pindah ke ibu kota kerajaan. (Carey, 2017: 223-224, 226-227, 233) Reorganisasi pemerintah Belanda tersebut menimbulkan berbagai keresahan dan kekacauan di kalangan penduduk Yogyakarta. Puncaknya reorganisasi kebijakan ini memicu sebuah perang yang dikenal dengan Perang Jawa (1825-1830) yang memakan biaya yang sangat besar; f 20.000.000,00. (Hall, 1988: 517)

Perang Jawa mendorong pemerintah Belanda melakukan reorganisasi. Salah satunya ialah mengambil wilayah Banyumas, Bagelen, Madiun, dan Kediri dari Kasultanan Yogyakarta juga Kasunanan Surakarta. Sejumlah kompensasi pun dibayarkan kepada Sultan yang kehilangan wilayahnya sebagai biaya ganti rugi. Adapun tujuannya ialah untuk mempertahankan dan mencegah keributan kembali terjadi. (Hall, 1988: 517)

Di samping mengambil alih empat wilayah tersebut, reorganisasi pemerintahan juga dilakukan dengan proyek pembudidayaan tanaman-tanaman komoditas melalui peraturan pemerintah tahun 1830. Sistem yang dikenal dengan istilah Tanam Paksa ini memaksa petani untuk menanam tanaman komoditas tertentu sebagai ganti sewa tanah secara tunai dengan kewajiban sebagai penanam berikut ini :

- a. Persetujuan dibuat dengan rakyat untuk menetapkan pelepasan bagi sawahnya untuk hasil tanaman yang cocok bagi pasaran Eropa.
- b. Bagian yang dilepaskan jumlahnya harus seperlima tanah yang ditanami atau desa.
- c. Penanam hasil yang cocok untuk pasaran Eropa haruslah menggunakan buruh tidak lebih dari tanaman padi.
- d. Tanah yang dipasrahkan harus bebas dari sewa-menyewa.
- e. Hasil tanaman harus dikirimkan ke distrik dan apabila hasil yang didapat nilainya lebih besar dari sewa tanah selisihnya harus ditahan berupa kredit kepada rakyat.
- f. Kegagalan panen, jika bukan karena kurangnya perawatan atau industri, merupakan tanggung jawab pemerintah.
- g. Rakyat bekerja atas pengarahannya. Pengawasan oleh pejabat-pejabat Eropa dibatasi pada pekerjaan di ladang, panen, dan

ketepatan pengangkutan hasil panen, untuk mendapatkan tempat yang cocok.

- h. Pekerja harus disebar sedemikian rupa sehingga sebagian rakyat bertanggungjawab membuat panen matang, bagian lain untuk memanen, bagian ketiga untuk mengangkutnya, dan yang keempat bekerja di pabrik, sedangkan yang terakhir apabila tidak ada buruh bebas yang mudah didapat.
- i. Di mana sistem tersebut mengalami kesulitan dalam praktiknya, bebas dari sewa tanah harus dipertahankan, dan rakyat harus dianggap bebas dari kewajibannya apabila mereka telah menjadikan produksi itu matang; pemanenan dan penyelesaian akhir akan menjadi pokok persetujuan terpisah. (Hall, 1988: 518-519).

Memasuki awal abad ke-20 reformasi di bidang pemerintahan dan administrasi kembali dilakukan Belanda. Di bidang pemerintahan wilayah pemerintahan dibagi menjadi dua. Pertama wilayah pemerintahan langsung, di mana rakyat langsung tunduk pada pemerintah pusat dan seluruh sistem pemerintahan Belanda. Kedua wilayah pemerintahan tidak langsung, di wilayah ini rakyat tunduk kepada pemerintah pribumi yang mengakui kedaulatan Belanda sekalipun pemerintahan dilaksanakan oleh penguasa pribumi. Kasultanan Yogyakarta termasuk dalam wilayah ini.

Sementara di bidang administratif Belanda membagi wilayah Jawa dibagi menjadi dua puluh dua karesidenan, termasuk Yogyakarta di dalamnya. Adapun cakupannya meliputi sejumlah divisi, *afdeeling*, yang dikepalai oleh seorang Asisten Residen Eropa juga kabupaten di bawah seorang penguasa pribumi. Satu Karesidenan umumnya terdiri dari empat sampai enam divisi atau kabupaten, dengan komposisi jabatan: seorang Residen dengan sekretarisnya, Asisten Residen, dan *kontroler* yang ada di setiap kabupaten.

Bupati berada langsung di bawah Residen atau Asisten Residen yang mewakilinya namun bukan di bawah *kontroler*. Di samping itu bupati mempunyai staf tersendiri terdiri dari Patih, Wedana, dan Asisten Wedana, semuanya bagian dari kepegawaian negeri pribumi. Adapun wilayah kabupaten umumnya terdiri dari tiga atau empat kawedanan di bawah Wedana dan setiap Kawedanan terdiri dari empat sub-kawedanan atau kecamatan di bawah Asisten Wedana. Sementara satu kecamatan biasanya terdiri dari lima belas desa. (Furnivall, 2009: 274-275)

Berdasarkan pembagian seperti itu Karesidenan Yogyakarta dibagi menjadi sebuah divisi dengan ibu kota di Yogyakarta. Adapun wilayahnya mencakup wilayah Kasultanan dengan kabupaten-kabupaten sebagai berikut :

- a. Wilayah Kasultanan Yogyakarta, mencakup:
 1. Yogyakarta (ibu kota Yogyakarta), terdiri dari distrik Kota, Kalasan, Sleman, dan Mlati.
 2. Bantul, (ibu kota Bantul), terdiri dari distrik Bantul, Godean, Kotagede, Pandak, dan Kebonongan termasuk di dalamnya *enclave* Solo; Kotagede dan Imogiri.
 3. Kulon Progo (ibu kota Sentolo), terdiri dari distrik Pengasih dan Nanggulan.
 4. Gunungkidul (ibu kota Wonosari), terdiri dari distrik Wonosari, Playen, dan Semanu, termasuk di dalamnya *enclave* Mangkunegaran; Ngawèn.
- b. Wilayah Pakualaman mencakup kabupaten-kabupaten:
 1. Pakualam, sebuah kampung yang berada di subdistrik dengan nama tersebut di ibu kota Yogyakarta.
 2. Adikarto, distrik dengan nama itu pula.²

G. Pengaruh Kolonial terhadap Pemerintahan

1. Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Campur tangan pertama Belanda dalam tata pemerintahan Kasultanan Yogyakarta ialah dalam hal pengangkatan patih. Belanda mensyaratkan bahwa pengangkatan patih harus dilakukan secara pribadi di Semarang dan dengan seijin kompeni. Selain itu, patih juga diharuskan melakukan sumpah setia kepada Kompeni. Hal yang sama berlaku juga untuk para bupati dan bupati wedana. Akan tetapi, dalam praktiknya, peraturan ini hanya diterapkan untuk patih saja. (M.C. Ricklefs, 2002: 116) Ketentuan ini sebagaimana diatur dalam pasal 3 Perjanjian Giyanti.

Untuk memperkokoh kedudukan mereka, baik patih maupun bupati, bupati wedana, dan semua pejabat di pedalaman, jika mereka ditetapkan oleh Sultan, sebelum diperbolehkan melakukan kewajibannya, mereka harus datang sendiri dulu menghadap ke Semarang untuk menyatakan bahwa, mereka akan setia dan patuh (menurut) kepada raja dan juga kepada Kompeni atas sumpah di muka Gubernur dan direktur yang menjalankan kekuasaan di sana atas nama *Oost Indische Compagnie* Belanda. (Sabdacarakatama, 2009: 23)

²Regering Almanak 1942: 176

Selain mencampuri tata pemerintahan berkaitan dengan patih, Belanda juga mendirikan sebuah benteng di muka Keraton Yogyakarta. Benteng yang saat ini dikenal dengan nama Benteng Vredeburg ini dimaksudkan untuk mengawasi pemerintahan serta tingkah laku Sultan Yogyakarta. Hal ini sebagaimana dipaparkan oleh William Thorn dalam catatannya.

Di antara peraturan-peraturan yang dibuat, mereka berhasil mendapatkan izin untuk mendirikan benteng, yang dibangun letaknya dekat dengan ibu kota... membuat Belanda nyaris memiliki kekuasaan atas tempat-tempat tersebut di mana mereka bercokol dengan kuatnya. (Thorn, 2004: 167)

Sekalipun mendirikan benteng untuk mengawasi pemerintahan Yogyakarta, Belanda hampir tidak mencampuri urusan pemerintahan Yogyakarta, hal itu dilatarbelakangi sikap Belanda yang memosisikan diri “hanya” menjaga agar keraton-keraton di Jawa tidak saling menyerang. (Ricklefs, 2002: 385-386) Di lain sisi Keraton Yogyakarta memosisikan Belanda sebagai salah satu sumber penting keuangan kerajaan, di antaranya melalui pembayaran uang sewa Pesisir. Selain itu Belanda juga menjadi sumber kelengkapan upacara yang mendukung pencitraan raja, seperti menyediakan gajah-gajah, kuda-kuda Persia, terompet, tambur, senjata api, dan lain-lain.

Sekalipun ada kesadaran tentang posisi masing-masing bukan berarti gesekan terkait dengan pemerintahan tidak terjadi. Gesekan pertama terjadi pada 23 Desember 1776 ketika Belanda tanpa sadar melanggar adat Jawa terkait penganugerahan gelar panembahan adipati untuk Pangeran Cakraningrat dari Madura dan pangeran adipati untuk Adipati Sura Adimenggala dari Semarang. Sultan berpendapat bahwa penganugerahan gelar semestinya adalah hak prerogatif Sultan. Di samping itu Sultan juga mempermasalahkan pemberian gelar pangeran karena gelar tersebut semestinya hanya diberikan kepada putra raja yang berhak menguasai tahta kerajaan. (Ricklefs, 2002: 387-388)

Adapun gesekan kedua terjadi pada tahun 1777 ketika Gubernur Jenderal Belanda dijabat oleh Reinier de Klerk. Belanda mengharuskan agar Sultan Yogyakarta memberikan ucapan selamat atas pelantikan itu diterima di Semarang bukan di Batavia. Sultan yang merasa malu dan takut ditertawakan musuh-musuhnya di Surakarta apabila pergi ke Semarang pun menolak. Gesekan selanjutnya terjadi ketika Belanda meminta Sultan agar meminjamkan tentaranya yang dikenal kuat dan mengizinkan pasukan-pasukannya diberi gaji dan pangkat militer. Gesekan-gesekan tersebut berakhir ketika pemerintahan era di bawah pimpinan marsekal Herman Willem Daendels tiba di Batavia 5 Januari 1808.

2. Masa Pemerintahan Herman Willem Daendels (Belanda-Prancis)

Herman Willem Daendels adalah seorang marsekal Belanda ditugaskan untuk mengamankan Pulau Jawa sebagai basis militer Perancis di Samudera Hindia untuk melawan Inggris. Sekalipun demikian ia rupanya tertarik untuk melebarkan kewenangannya dengan mereformasi administrasi pemerintahan kompeni yang terkenal penuh dengan korupsi. (Carey, 2017: 82-83) Selain reorganisasi birokrasi Daendels juga mencampuri urusan pemerintahan dengan melakukan perombakan prajurit kerajaan.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Kasultanan Yogyakarta dikenal memiliki tentara yang kuat. Kekuatan itu bahkan semakin bertambah ketika Hamengku Buwono II memerintah. Prajurit-prajurit ini dibekali dengan berbagai senjata seperti senapan, tombak, pedang, panah, dan keris. Adapun pelatihnya ialah kerabat Sultan atau pejabat-pejabat Keraton. (Marihandono dan Juwono, 2008: 58) Sementara untuk prajurit di dalam lingkungan Keraton Hamengku Buwono II juga membentuk sejumlah kesatuan baru. Di antaranya *Bregada Mantrijeron*, yang bertugas menjaga keselamatan raja, keluarga, serta kompleks tempat tinggal raja di Keraton. Selain itu ada *Bregada Ketanggung* yang terdiri dari 200 orang bersenjata senapan dan senjata tajam. Tidak ketinggalan *Bregada Wirobrojo*, *Nyutro*, *Jogokaryo*, *Daeng Secodipuro*, *Jogokaryo*, *Namengyudo*, *Potroyudo*, *Yudomenggolo*, *Bugisan*, *Tanahastro*, *Jogokotho*, *Mandungmangundoro*, *Patangpuluh*, *Suronoto*, *Blambangan Sepuh*, *Seselo*, *Suryotomo*, dan *Upit*. Adapun masing-masing kesatuan tersebut dilengkapi dengan pasukan kavaleri dan infantri. (Marihandono dan Juwono, 2008: 59-60) Usaha Hamengku Buwono II lainnya untuk membangun militer Keraton Yogyakarta ialah menambah jumlah meriam yang ditempatkan di tembok-tembok benteng sejak tahun 1785. Jika pada masa Hamengku Buwono I jumlah meriam yang ada hanya 13 buah maka Hamengku Buwono II menambahnya sehingga menjadi lebih dari 20 meriam. Di samping itu ia juga mengganti panglima keraton.

Campur tangan Daendels terhadap Keraton Yogyakarta terus berlanjut. Pada tanggal 28 Juli 1808 ia mengumumkan maklumat tentang tata cara upacara seremonial dan etiket. Maklumat ini menghapus banyak sekali fungsi-fungsi seremonial yang harus dipenuhi oleh para residen terhadap raja. Sebagai gantinya raja diberi tambahan berbagai privilese atau hak-hak pengistimewaan yang lebih cocok untuk posisi baru sebagai wakil langsung Gubernur Jenderal dan pemerintahan raja Louis Bonaparte. (Carey, 2017: 86)

Maklumat tentang tata cara dan etiket juga membuat residen memiliki gelar baru yaitu menteri. Gelar ini membuat residen memiliki baju seragam baru dan hak untuk menggunakan payung kerajaan berwarna biru dan warna

emas berhias lambang kerajaan Belanda. Adapun dalam pertemuan-pertemuan resmi mereka tidak perlu menanggalkan topi mereka saat menghampiri raja, bahkan rajalah yang harus menyambut mereka dan mempersilakan mereka duduk di sebelah kiri singgasana sehingga memungkinkan untuk duduk persis sejajar dengan raja. Dengan demikian residen tidak lagi dituntut untuk melayani raja seperti menuangkan minuman atau memberikan sirih pinang. Di samping itu maklumat tentang tata cara dan etiket juga membuat residen tidak harus menghentikan kereta kudanya jika berpapasan dengan kereta kuda raja di jalan umum. (Carey, 2017: 86-87)

Peraturan Dandels tentang tata cara upacara dan maklumat etik ini dianggap sebagai campur tangan yang menghancurkan struktur politik lama dan memperkuat cengkeraman pemerintahan Belanda di Jawa. Di lain sisi Sultan pun menjadi kecewa dan sangat prihatin terhadap perubahan tersebut.

Sang Sultan terganggu batinnya... Kompeni akan berkuasa, mengusur martabat kerajaannya [dan] menghancurkan otoritasnya. Akhirnya mereka akan menyapu bersih Pulau Jawa, seperti emas tersapu oleh air. (Carey, 2017: 89)

Kekecewaan Sultan terhadap peraturan Daendels diekspresikan dengan langsung mengubah kursi singgasananya agar posisinya lebih tinggi selama upacara-upacara kenegaraan berlangsung. Di samping itu ia juga memerintahkan membuat *dhampar*, kursi singgasana, dipersempit sehingga hanya Sultan yang bisa duduk di situ. Tidak ketinggalan sebuah dudukan dari kayu pun diletakkan di bawah singgasananya supaya ia bisa duduk lebih tinggi dari residen. (Carey, 2017: 90-91)

Melihat keengganan bahkan perlawanan Sultan terhadap aturan seremonial dan etika yang diberlakukannya, Daendels mengancam untuk datang ke Yogyakarta dengan kekuatan bersenjata guna memaksakan kehendaknya. Ancaman ini mulai dilaksanakan Daendels secara nyata pada tanggal 23 Desember 1808. Mula-mula ia mengirimkan isyarat kepada Residen Belanda dan para perdana menteri di keraton tentang rencananya untuk memaksa Sultan turun tahta dan menyerahkan kekuasaannya kepada putra mahkota yang akan memerintah sebagai pangeran wali. Tiga hari kemudian bersama pasukannya yang berkekuatan 3.200 prajurit Daendels pun menuju Yogyakarta. (Carey, 2017: 139)

Tanggal 31 Desember 1808 tiga hari setelah kedatangannya di Yogyakarta, Daendels memaksa Sultan untuk menandatangani sebuah perjanjian yang berisi pernyataan untuk menyerahkan pemerintahan Yogyakarta kepada putra mahkota yang akan memerintah sebagai pangeran wali dengan gelar Raja Putro Narendro Pangeran Adipati Anom Amangkunegoro. Selanjutnya

Sultan Hamengku Buwono II dikenal dengan sebutan Sultan Sepuh. Posisi ini memungkinkannya tetap tinggal di istana dan memiliki akses terhadap keuangan juga tanah jabatan sekalipun tidak lagi memegang cap kerajaan dan tidak diperkenankan lagi memimpin Dewan Kerajaan. (Carey, 2017: 140-141)



Herman Willem Daendels

Sumber: Peter Carey, 2017: 82

Setelah menurunkan Sultan Hamengku Buwono II dan menggantinya dengan putra mahkota, Daendels menganeksasi sejumlah wilayah Keraton Yogyakarta melalui perjanjian kontrak pada tanggal 6 Januari 1811. Dalam kontrak tersebut tertulis bahwa Belanda mengambil alih daerah-daerah milik Kasultanan Yogyakarta seperti Semarang, Demak, Kedu, Grobogan, Selosari atau Selowarung, Japan (daerah Bojonegoro), dan Jipang (daerah Blora). Begitu pula dengan semua gerbang milik Keraton Yogyakarta dan wilayah-wilayah yang memiliki hutan jati dan terhubung dengan sungai-sungai yang dapat dilayari.

Madiun adalah salah satu wilayah hutan jati milik Keraton Yogyakarta yang tidak diambil alih Belanda. Namun Belanda tetap campur tangan dalam pemerintahan yang ada di sana seperti pergantian penguasa Madiun dengan keturunan Ronggo. Sebagai gantinya Keraton Yogyakarta mendapatkan wilayah Boyolali, Selo, Galuh, dan Cawer Wetan sekalipun harus membayar uang ganti rugi sebesar 96.875 Ringgit. (Marihandono dan Juwono, 2008: 134)

Upaya lain yang dilakukan Daendels ialah membuka akses ke daerah timur, wilayah cadangan kayu, serta melarang pengusaha kayu jati melewati Pesisir Utara yang dikuasi oleh Belanda. Usaha pengamanan persediaan kayu jati sebagai penambah keuangan Belanda juga dilakukan Daendels dengan mencampuri Angger Gunung, Kitab Undang-Undang Agraria Kasultanan Yogyakarta. (Carey, 2017: 100-101) Di samping itu Daendels juga memerintahkan penanaman candu sebanyak-banyaknya, memonopoli beras, serta memaksa bank-bank untuk menyerahkan uangnya sebagai ganti kertas berharga. Di samping itu ia juga menjual tanah di Probolinggo seharga 2 ½ gulden kepada Kapitan Cina Han Ti Ko. (Hall, 1988: 448)

Upaya lain Daendels untuk mencampuri urusan pemerintahan Kasultanan Yogyakarta sekaligus menimbulkan perpecahan ialah menganugerahi bintang kehormatan *Orde van der Unie* kepada Pangeran Wali. Pemberian tanda jasa berbentuk bintang emas segi delapan bermata intan tersebut menimbulkan pertikaian di kalangan keraton. Terlebih ketika Patih Danurejo II berhasil membujuk Pangeran Wali untuk mengenakannya pada hari kelahiran Napoleon tanggal 15 Agustus.

Memasuki tahun kedua pemerintahan Daendels memaksa Sultan untuk menyetorkan uang sebagai tanda persahabatan dengan pemerintah. Melalui tekanan politik dan militer permintaan itu dikabulkan, sebanyak 200.000 dolar Spanyol diterima Daendels. Dari jumlah tersebut sebanyak 196.200 dolar Spanyol diterima Daendels sebagai ganti rugi untuk membayar tentara dan pejabat-pejabat sipilnya untuk memadamkan pemberontakan Raden Ronggo. (Carey, 2017: 109-110) Jumlah ini dikirimkan dari kantor perbendaharaan keraton ke Benteng Vredeburg pada tanggal 4 Januari 1811 berupa enam puluh enam peti uang perak.

Pemerintahan Daendels di Yogyakarta berakhir tanggal 28 Februari 1811 ditandai dengan pembacaan surat Daendels berisi tentang proklamasi aneksasi Belanda oleh Inggris. Sebuah upacara sederhana digelar di kediaman Pangeran Wali disertai dengan pengangkatan sumpah untuk tetap setia kepada Kaisar Perancis. (Carey, 2017: 145)

3. Masa Pemerintahan Thomas Stamford Raffles (Inggris)

Berakhirnya pemerintahan Belanda-Perancis di Kasultanan Yogyakarta membuat Sultan Sepuh melakukan serangkaian pembalasan terhadap pesaing-pesaingnya di keraton. Mula-mula ia memberikan perintah kepada para bupati yang isinya melarang mereka merundingkan hal apapun dengan pemerintah Eropa. Selanjutnya pada tanggal 28 Oktober 1811 ia memanggil Patih Danurejo II dengan alasan akan diadakan sebuah pertemuan di Keraton. Saat Patih Danurejo II memasuki paviliun Purworetno ia

memerintahkan tujuh pejabat senior, dipimpin Sumoningrat, untuk menangkap Patih dan membunuhnya satu jam kemudian dengan cara mencekik leher patih menggunakan tali putih supaya tidak meninggalkan jejak. Selanjutnya Sultan Sepuh mengirimkan surat pemecatan patih kepada Residen Engelhard. Isinya tentang berbagai kekurangan patih seperti penodaan agama Islam, merendahkan martabat Sultan, serta melanggar perintah-perintahnya sebagai raja. (Carey, 2017: 150)

Sultan Sepuh yang mendapat tekanan luar biasa selama masa pemerintahan Daendels itu terus melanjutkan upaya balas dendamnya. Tanggal 5 Oktober 1811 ia memerintahkan untuk mengembalikan jabatan Pangeran Wali sebagai putra mahkota. Ketika Sultan mengadakan pertemuan pertama dengan residen baru John Crawfurd pada tanggal 26 November 1811, Crawfurd mencatat bahwa perubahan posisi sebagai putra mahkota itu membuat putra mahkota tidak lagi duduk di samping Sultan Sepuh melainkan duduk di lantai bersama dengan pejabat senior lainnya. Sementara untuk menunjukkan kembali posisinya yang lebih tinggi dibandingkan dengan Residen, Sultan meninggikan singgasananya dengan menggunakan ganjalan dari kayu. (Carey, 2017: 153)

Upaya Sultan untuk mengembalikan martabatnya menimbulkan ketegangan di kalangan pejabat Inggris. Ketegangan itu mencapai puncaknya ketika Raffles mengadakan kunjungan pertama kali ke Yogyakarta tanggal 27 Desember 1811. Salah seorang ajudan pribadi Raffles yang berusaha menyingkirkan ganjalan kayu supaya Sultan bisa duduk sama tinggi dengan Raffles nyaris dibunuh oleh pengawal-pengawal Sultan.

Setelah insiden tersebut perjanjian pertama Sultan dengan pemerintahan Inggris mulai ditandatangani. Dalam perjanjian itu Sultan memperoleh kembali tanah-tanah yang diambil alih oleh Daendels, kecuali Grobogan yang akan diserahkan kepada Pangeran Notokusumo, adik Sultan Sepuh yang kelak menjadi Paku Alam. Di samping itu pajak pasar dan cukai pintu gerbang tol akan diambil alih oleh pemerintah Inggris dengan ganti bayaran 80.000 dolar Spanyol. (Carey, 2017: 157)

Perjanjian Inggris dengan Kasultanan Yogyakarta tersebut berumur pendek. Sebelum era baru pemerintahan Inggris dimulai ada 12.000 pasukan Kolonel Gillespie yang terlebih dahulu datang ke Yogya. Melalui serbuan tanggal 19-20 Juni 1812 mereka memporak-porandakan Yogya. William Thorn, salah seorang mayor yang terlibat dalam aksi tersebut menjelaskan secara kronologis peristiwa tersebut sebagai berikut :

Pasukan kami terdiri atas sebagian resimen keempat belas... sebagian pasukan *Light Infantry Bengali*, dan pasukan batalion sukarela ketiga, sejumlah pasukan artileri, dan dua pasukan

dragon kedua puluh dua.... Di pagi hari tanggal sembilan belas juni, seluruh pasukan yang berada di bawah pimpinan letnan Kolonel Mc Leod, berhasil mencapai markas besar.... Di malam harinya, Kolonel Gillespie memerintahkan seluruh pasukan berkuda maupun infantri masuk ke dalam benteng.... Dua jam menjelang fajar, pimpinan barisan menerima perintah... untuk melakukan penyerangan... pertempuran... tersebut berlangsung selama tiga jam penuh, yang kemudian berakhir dengan kemenangan gemilang di kubu kami. (Thorn, 2004: 166-174)

Penyerangan Inggris ke Yogyakarta juga disertai dengan berbagai penjarahan. Raffles sendiri dibuat terkejut dengan aksi tersebut.

Seluruh barang milik Djocjocarta jatuh ke tangan penyerbu... dan dalam membagi-bagikan langsung barang jarahan itu, mereka mengambil untuk mereka sendiri lebih banyak daripada yang diperkenankan... namun karena kekacauan sudah terjadi, tidak ada gunanya untuk dicegah maupun dikutuk. (Carey, 2017: 178)

D.G. E Hall dalam *Sejarah Asia Tenggara* memperkirakan bahwa kekayaan Sultan yang dijarah itu senilai 2 juta gulden. (Hall, 1988: 454). Namun Peter Carey menyebutkan jumlah yang lebih besar. Menurut perkiraannya tentara-tentara Inggris itu mengambil sekitar 800.000 dollar Spanyol. Jumlah itu dibagi-bagi antara Gillespie (74.000 dolar Spanyol) dan sisanya untuk para opsir serta bala tentaranya. (Carey, 2017: 178)

Di samping menjarah uang tentara-tentara Inggris di bawah pimpinan Gillespie itu juga memaksa pangeran-pangeran dan pejabat-pejabat senior keraton untuk menyerahkan keris-keris yang berhias batu permata, menggeledah Keputren untuk mencari batu permata, serta mengambil wayang kulit, alat-alat musik keraton, serta arsip-arsip. Bahkan kancing-kancing berlian pada busana Sultan juga dilepasi oleh tentara-tentara Inggris ketika ia tertidur. (Peter Carey, 2017: 170)

Tidak ketinggalan tentara-tentara Inggris juga menyita persenjataan Keraton Yogyakarta. Mayor William Thorn dalam *Penaklukan Pulau Jawa: Pulau Jawa di Abad Kesembilan Belas dari Amatan Seorang Serdadu Kerajaan Inggris*(2004: 178) melaporkan ada sekitar 92 senjata berbagai kaliber, mesiu, dan amunisi dalam jumlah besar yang berhasil dikuasai.

Daftar persenjataan yang disita di Markas Yogyakarta, 20 Juni 1812

Kuningan				Besi								Total
Kaliber				Kaliber								
4	3	2	kili-kili	18	12	9	6	4	3	2	1	
1	3	4	18	8	7	3	15	26	1	3	2	92

Sumber: William Thorn, 2004: 178

Dua hari setelah penyerbuan ke Yogyakarta Raffles menerapkan beberapa kebijakan penting terkait dengan pemerintahan Keraton Yogyakarta. Bertempat di Bangsal Kencono, satu-satunya bangunan yang masih utuh, ia memberitahukan bahwa Kedu, gudang beras sekaligus provinsi termakmur menurut Raffles, diambil alih oleh Inggris sebagai ganti rugi biaya operasi Inggris. Adapun wilayah lain yang diambil alih ialah sepertiga wilayah Mancanegara Timur Keraton Yogyakarta. Khususnya wilayah-wilayah yang mempunyai hutan jati yang luas dan akses terhadap sungai-sungai yang bisa dilayari, di antaranya Jipang. (Carey, 2017: 191-192) Raffles juga mengharuskan Keraton Yogyakarta untuk membuat jalan dari Yogyakarta menuju Pacitan melalui Gunungkidul. Jalur ini diperlukan untuk meningkatkan mobilitas pasukan ke Mancanegara Wetan. (Marihandono dan Juwono, 2008: 143)

Selain pengambilalihan wilayah Raffles juga mengumumkan penunjukkan Pangeran Notokusumo sebagai pemangku kepangeranan tersendiri dengan gelar Pangeran Adipati Pakualam. Ia juga mengumumkan pembentukan korps Pakualaman yang terdiri dari 100 serdadu berkuda. Penganugerahan ini membuat wilayah Yogyakarta menjadi berkurang.

Berikutnya Raffles menurunkan Sultan Hamengku Buwono II lalu membuangnya ke pengasingan dan mengangkat putra mahkota sebagai Hamengku Buwono III. Langkah ini diikuti dengan pembubaran tentara Keraton Yogyakarta lalu mengirimkan mereka ke Borneo untuk bekerja di perkebunan-perkebunan. Raffles juga melakukan pemecatan terhadap para bupati demi menerapkan kebijakan reorganisasi pemerintahan di rezim yang baru. (Carey, 2017: 191-192)

Campur tangan pemerintahan Inggris juga dilakukan terkait dengan upaya memperluas usaha vaksinasi cacar di Jawa serta melarang adanya perbudakan. Sementara di bidang pemerintahan campur tangan tersebut terlihat dari tekanan seputar penunjukkan dua pejabat administrasi. Pertama, penunjukkan patih baru untuk menggantikan patih Danurejo III

yang dianggap sudah jompo. Kedua, pengangkatan Kapitan Cina, Tan Jin Sing, sebagai Bupati Yogyakarta dengan gelar Raden Tumenggung Secodiningrat dengan tanah jabatan 800 *cacah*, yang sebagian besar berlokasi di Lowanu sebelah timur Bagelen. (Carey, 2017: 197)



Keraton Yogyakarta saat diserbu Inggris

Sumber: Peter Carey, 2017: 158

Keterangan Tempat :

- A. Keraton.
- B. Benteng Eropa.
- C. Rumah Residen.

- D. Serangan utama oleh Resimen Infantri 14 (Buckinghamshires) pimpinan Kolonel James Watson.
- E. Kubu Timur (Tanjung Anom), lokasi gudang mesiu Sultan yang diledakkan.
- F. Gerbang utama (Plengkung Anom) Kadipaten (R) yang diserbu oleh pasukan Letkol. Alexander McLeod.
- G. Jalur pergerakan pasukan Letkol. J. Dewar yang bergerak memutar (H) untuk melancarkan serangan dari sisi selatan keraton.
- H. Tempat tinggal Raden Tumenggung Sumodiningrat yang dihancurkan oleh pasukan Letkol J. Dewar sebelum mereka memasuki Alun-Alun Selatan melalui Plengkung Gading (Nirboyo).
- I. Alun-Alun Utara, tempat dilancarkannya serangan pengecoh oleh pasukan Mayor P. Grant terhadap pintu (plengkung) masuk utama Keraton (Pagelaran).
- L. Pasukan artileri dan kavaleri Inggris memotong jalan mundur tentara Jawa di sepanjang jalan raya yang mengelilingi Keraton.
- M. Perkampungan-perkampungan penduduk yang berada di luar dinding Keraton.
- N. Masjid Agung.
- O. Pendapa dan tempat tinggal pribadi Sultan di bagian pusat Keraton.
- P. Istana Air (Taman Sari) yang memiliki jalan masuk bawah tanah.
- Q. Gedong Pulo Argo (Pulo Gedong), menara yang dikelilingi danau buatan (Segaran) yang terhubung dengan Taman Sari.
- R. Tempat kediaman Putra Mahkota (Kadipaten).
- S. Bengkel tempat pembuatan senjata Sultan.
- T. Daerah Pemukiman Eropa di Yogyakarta.

Pengangkatan orang Cina sebagai bupati belum pernah terjadi dalam sejarah pemerintahan Kasultanan Yogyakarta. Melalui surat tanggal 6 Desember 1813 Raffles menyatakan bahwa pengangkatan tersebut sebagai penghargaan atas pengabdian Tan Jing Sing kepada Inggris terutama ketika Inggris melakukan penyerbuan ke Keraton Yogyakarta setahun sebelumnya. (Carey, 2017: 197)

Inggris juga melakukan mencampuri urusan tahta Kasultanan Yogyakarta. Hal itu dilakukan dengan cara mengangkat putra Hamengku Buwono III yang masih berumur sepuluh tahun sepeninggal Hamengku Buwono III tanggal 3 November 1814. Raffles juga merekomendasikan supaya kawan baiknya, Pangeran Notokusumo, ditunjuk sebagai satu-satunya wali negeri sembari menunggu Hamengku Buwono IV dewasa. Hal itu didasarkan pada pertimbangan Raffles bahwa Pakualam telah berjasa besar kepada pemerintah Inggris. "Tidak hanya kesetiaan yang ia tunjukkan pada waktu perang melawan bekas Sultan, tetapi juga janji-janji yang diberikan oleh

Inggris untuk menjadikannya pangeran merdeka yang bertanggungjawab langsung kepada Inggris. (Carey, 2017: 204)

4. Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Masa pemerintahan Inggris yang berakhir tanggal 19 Agustus 1916 menjadi fase baru dalam hubungan Kasultanan Yogyakarta dengan pemerintah Kolonial. Di awal pemerintahan Residen Yogyakarta yang baru, Nahuys van Burgst (1816-1822), ia disibukkan dengan dua isu krusial. Pertama, kembalinya Sultan Sepuh dari pengasingan di Pulau Pinang. Kedua, adanya upaya keraton untuk mengutus pejabat senior untuk menyampaikan selamat atas pengangkatan Gubernur Jenderal yang baru, Godert Alexander Gerard Philip Baron van der Capellen, di Batavia. Nahuys merasa bahwa upaya pengiriman misi tersebut sebagai langkah yang berlebihan untuk memulihkan hubungan antara Belanda dan keraton sehingga lebih baik dicegah. (Carey, 2017: 221)

Hadirnya rezim baru pemerintah kolonial juga mempengaruhi konstelasi politik di Kasultanan Yogyakarta. Di samping serangkaian reorganisasi yang telah dijabarkan sebelumnya pengaruh itu tampak dari berbagai campur tangan pemerintah kolonial. Di antaranya penangkapan tiba-tiba dan pengasingan Kiai Murno Wijoyo, seorang guru agama yang terpendang dan kaya di daerah Pajang. Kedua, pengangkatan pejabat pemungut pajak desa dan polisi, gunung. Ketiga, memaksa Sultan yang masih muda untuk memberi hak sewa tanah di Bedoyo, kawasan terbuka di lereng Gunung Merapi, dengan empat desa di sekitarnya sebagai pemasok tenaga kerja bagi bakal perkebunan kopi residen. Kebijakan ini membuat 115 lahan yang terpisah-pisah berserta penduduknya jatuh ke tangan Belanda.

Liarnya pemungutan pajak dan penyewaan tanah, juga perdagangan candu, persoalan tol, dan kekacauan pemerintahan akibat campur tangan Belanda menyebabkan munculnya perlawanan. Perlawanan yang dikenal dengan Perang Jawa (1825-1830) itu menimbulkan kerugian yang besar bagi pemerintah Belanda. Oleh karena itu berbagai kebijakan pemulihan pun diterapkan untuk mengatasi kondisi tersebut.

Kebijakan pertama yang dilakukan pemerintah Belanda pasca-Perang Jawa ialah melakukan reorganisasi pemerintahan di Jawa akibat pembagian wilayah pada tahun 1830. Kedua, Residen Yogyakarta, F.G. Valck, memainkan peranan yang sangat besar dalam berbagai aspek pemerintahan dan administrasi, bahkan ia juga mengambil alih peranan Hamengku Buwono V.

Selanjutnya melalui Residen Yogyakarta pemerintah Belanda juga mengatur berbagai persoalan di keraton. Mulai dari administrasi wilayah, keuangan, sampai posisi penguasa-penguasa ditetapkan dengan otoritas sang Residen sendiri. Begitupun dengan persoalan finansial, baik pendapatan maupun harta kekayaan keraton seluruhnya berada di bawah pengawasan Residen. Di samping itu persoalan keuangan untuk wilayah Mancanegara Keraton Yogyakarta dilakukan dengan melakukan reorganisasi tentang posisi *apanage* serta pajak. Adapun persoalan keuangan di kalangan elite keraton diselesaikan dengan memberikan pinjaman atau kredit yang disertai dengan bunga, sistem ini membuat semakin menghancurkan posisi keraton.

Campur tangan pemerintah Belanda juga mencakup pemilihan pendamping untuk raja. Sehubungan dengan hal ini Residen F.G. Valck juga terlibat mengatur pernikahan Hamengku Buwono V dengan Raden Ajeng Suratijah kendati mendapat pertentangan dari para pejabat keraton. (Houben, 1994: 159-190)

Sementara itu campur tangan pemerintah kolonial terkait dengan posisi patih membuat Sultan Yogyakarta dan Patih seringkali silang pendapat. Silang pendapat yang berakhir dengan konflik terkait hal ini terjadi antara Hamengku Buwono VIII dengan Patih Danurejo VII. (Bruggen dan Wassing, tanpa tahun: 30)

Bab 4

Tata Pemerintahan Kadipaten Pakualaman

Agaknya konflik internal yang terjadi di kerajaan-kerajaan pewaris Mataram Islam belum berakhir sampai awal abad ke-19. Pada periode ini satu lagi *praja kejawen* berdiri sebagai akibat dari konflik internal yang terjadi di Kasultanan Yogyakarta dan juga konflik antara Kasultanan Yogyakarta dengan pemerintah kolonial Inggris yang pada saat itu sedang berkuasa di Jawa. *Praja kejawen* yang dimaksud adalah Kadipaten Pakualaman. Keberadaan Kadipaten Pakualaman seolah melengkapi perpecahan kerajaan pewaris Mataram Islam. Dikarenakan semua *praja kejawen* yang ada mempunyai satu sumber kekuasaan, Mataram Islam, maka pola kekuasaan dan sistem pemerintahan yang dibangun tidak jauh berbeda dengan *praja kejawen* lainnya. Faktor pengaruh Inggris dan Eropa terhadap Kadipaten Pakualaman, seperti terlihat pada Legiun, menjadi faktor pembeda dengan yang ada di Kasultanan Yogyakarta.

A. Berdirinya Kadipaten Pakualaman

Kadipaten Pakualaman merupakan *praja kejawen* terakhir yang menandai perjalanan sejarah panjang kerajaan di Jawa. Berdiri pada tanggal 17 Maret 1813 dengan ditandatangani kontrak politik antara Paku Alam I dengan Gubernur Jendral Sir Thomas Stamford Raffles. Secara *de facto* Pangeran Notokusumo telah diangkat sebagai *Pangeran Merdika* yang bergelar Paku Alam pada tanggal 29 Juni 1812 tetapi belum disertai adanya politik kontrak dengan Gubernur Inggris.

Berdirinya Kadipaten Pakualaman melengkapi pecahnya dinasti Mataram Islam menjadi empat kerajaan. Peristiwa semacam ini bukan pertama kali terjadi dalam sejarah kerajaan di Jawa. Selain *palihan nagari* yang menyebabkan Mataram terbagi dua, Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta, kemudian pecahnya Kasunanan Surakarta dengan berdirinya Kadipaten Mangkunegaran, jauh sebelumnya Kerajaan Kediri juga harus dibagi dua dengan Janggala. Sekalipun perpecahan tersebut terjadi antara raja dengan saudaranya tetapi latar belakang yang menyebabkan perpecahan tersebut yang menjadi pembedanya. Pecahnya Kasultanan Yogyakarta lebih memiliki nuansa yang beraroma campur tangan kekuatan asing. Upaya untuk melestarikan kekuasaan dengan memecah belah dan

mengadu domba kekuatan penguasa lokal merupakan strategi yang dilakukan pemerintah kolonial. Adanya konflik internal di Kasultanan Yogyakarta merupakan benih yang memudahkan pemerintah kolonial menjalankan strategi melanggengkan kekuasaannya. Kadipaten Pakualaman merupakan *praja kejawen* keempat setelah Kasunanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, Kadipaten Mangkunegara. Keempat *praja* inilah yang disebut dengan *vorstenlanden*.³

Banyak teori yang menyatakan bahwa berdirinya Kadipaten Pakualaman adalah upaya untuk memperlemah posisi pemerintahan yang sudah ada di tanah Jawa. Selain itu juga sebagai upaya untuk mengadu-domba antar kerajaan untuk selanjutnya dikuasai oleh pemerintah kolonial. Dalam hal ini pemerintah kolonial menjaga keberadaan Kasultanan Yogyakarta dengan tidak membiarkan Kasultanan Yogyakarta menjadi kerajaan yang kuat sehingga memungkinkan adanya perlawanan terhadap pemerintah kolonial. Sebaliknya keberadaan kerajaan-kerajaan ini dijadikan sebagai partner pemerintah kolonial dalam menjalankan pemerintahan yang tidak langsung (*indirect rule*). Artinya pemerintah kolonial tidak langsung berhubungan dengan rakyat tetapi tugas pemerintahan ini dilakukan oleh raja. (Suhartono, 2011). Dalam pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah kerajaan ini pemerintah kolonial memosisikan sebagai pengawas jalannya pemerintahan. Dalam kasus terpecahnya kerajaan ini bukan semata-mata skenario pemerintah kolonial tetapi adanya konflik internal merupakan akar yang dijadikan sebagai pijakan pemerintah kolonial menjalankan politiknya. Pandangan berbeda disampaikan Soedarisman Poerwokoesoemo yang menyatakan bahwa berdirinya Kadipaten Pakualaman atas kehendak Sultan Hamengku Buwono II (Soedarisman Poerwokoesoemo, 1985). Sekalipun demikian Soedarisman juga mengakui bahwa dokumen yang mendukung hal tersebut tidak ditemukan.

Sebagaimana pecahnya Kasunanan Surakarta dengan Kadipaten Mangkunegaran, terbentuknya Kadipaten Pakualaman juga dilatarbelakangi adanya konflik internal dan masuknya campur tangan pemerintah kolonial. Berawal dari pertikaian Sultan Hamengku Buwono II (HB II) melawan pemerintahan Gubernur Jenderal Belanda Herman Willem Daendels yang diikuti dengan pengiriman pasukan untuk menyerang Keraton Yogyakarta pada Desember 1810. Penyerangan ini ditujukan untuk memadamkan pemberontakan yang dipimpin oleh Ronggo Prawirodirdjo III, Bupati Madiun dan penasihat politik Sultan HB II. Sejalan dengan kondisi yang berkembang di Jawa, Inggris berhasil menguasai Pulau Jawa. Gubernur

³*Vorstenlanden* merupakan suatu istilah atau sebutan dalam bahasa Belanda untuk suatu daerah yang dikuasai oleh raja; lihat juga "Wojowasito. *Kamus Umum Belanda Indonesia*. Jakarta: PT Lestari Perkasa. 2006. hlm. 772".

Belanda saat itu Janssens terpaksa menandatangani penyerahan koloni kepada Inggris di bawah Thomas Stamford Raffles dengan ditandatanganinya Kapitulasi Tuntang pada tanggal 13 September 1811. Inggris menunjuk Letnan Gubernur Jenderal Sir Raffles untuk memimpin koloni ini.

Untuk memperkuat kedudukannya di Hindia Belanda Raffles berusaha untuk merangkul penguasa lokal. Selain itu Raffles juga memanfaatkan adanya konflik-konflik yang terjadi di antara para penguasa lokal. Berkaitan dengan perkembangan situasi di Kasultanan Yogyakarta, Raffles mencium adanya konflik antara Sultan Hamengku Buwono II dengan putra mahkota yang bernama GRM Soerojo. Selanjutnya Raffles mengirim Kapten Robinson ke Kasultanan Yogyakarta untuk mengembalikan kekuasaan Sultan Hamengku Buwono II (Sultan Sepuh). Seperti diketahui bahwa pada masa Pemerintahan Daendels Sultan Hamengku Buwono II dipaksa turun tahta dan kedudukannya digantikan oleh Pangeran Adipati Anom pada tanggal 13 Desember 1810 dan bergelar Sultan Hamengku Buwono III.

Sultan Hamengku Buwono II yang berhasil merebut kembali tahta Kasultanan Yogyakarta menuntut ganti rugi kepada Raffles atas jasa yang telah diberikan kepada Jessens yang berusaha mempertahankan kedudukannya atas Hindia Belanda. Dalam hal ini Sultan Hamengku Buwono II mengajukan tuntutan, yaitu pembayaran ganti rugi, penyerahan makam-makam leluhur, serta Pangeran Notokusumo dan Notodiningrat yang dibuang oleh Daendels dikembalikan ke keraton. Terkait dengan Pangeran Notokusumo, Sultan Hamengku Buwono II memiliki tanggungjawab moral berkaitan dengan pesan Sultan Hamengku Buwono I sebelum wafat yang mengatakan :

“Ki Adipati, setelah saya tiada, saya menitipkan kepadamu kerajaan, pasukan, dan semua saudaramu. Jagalah dengan baik. Terakhir ku berpesan kepadamu jangan menjauhi dan jangan berselisih dengan adikmu Notokusumo. Jika adikmu yang satu itu sampai sakit hatinya, ku kira engkau tidak akan tenang menjadi raja”. (Irawan, 2009 : 96)

Atas tuntutan Sultan Hamengku Buwono II tersebut maka kemudian dibuatlah kontrak pada 28 Desember 1811 yang memuat 12 pasal yang sebenarnya merugikan Kasultanan Yogyakarta. Beberapa pasal yang merugikan Sultan Hamengku Buwono II antara lain Sultan Hamengku Buwono II menjalin hubungan baik dengan Inggris, Sultan Hamengku Buwono II setuju untuk membubarkan prajuritnya, Pemerintah Inggris menyerahkan kembali daerah-daerah kepada Sultan Hamengku Buwono II yang direbut Daendels kecuali Grobogan diserahkan kepada Pangeran Notokusumo, dan Sultan Hamengku Buwono II tetap tunduk terhadap

peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda terhadap raja-raja terdahulu.

Sesuai kontrak tersebut akhirnya Pangeran Notokusumo dikembalikan ke keraton dan diberikan tanah di Grobogan. Pemberian tanah ini dimaksudkan agar Pangeran Notokusumo dekat dengan Raffles. Selain itu Raffles dapat memanfaatkan posisi Pangeran Notokusumo untuk menjadi mediator dengan Sultan Hamengku Buwono II. Kedekatan Pangeran Notokusumo dengan Raffles dimanfaatkan oleh Pangeran Adipati Anom yang merasa posisinya terancam karena pernah terlibat dalam penurunan Sultan Hamengku Buwono II pada masa Pemerintahan Daendels. Selain memanfaatkan posisi Pangeran Notokusumo, Pangeran Adipati Anom juga mendekati Secadiningrat seorang keturunan Tionghoa yang memiliki pengaruh besar di Yogyakarta. Pangeran Adipati Anom juga memiliki hubungan yang kuat dengan Residen John Crawfurd yang merupakan orang kepercayaan Raffles.

Upaya Pangeran Adipati Anom membuahkan hasil. Raffles menempatkan Pangeran Adipati Anom pada posisi penting dalam menjaga kelangsungan pemerintahan Kasultanan Yogyakarta. Berpijak dari kondisi itu pula Raffles berpendapat perlu mendudukkan Pangeran Notokusumo sebagai seorang pangeran yang memiliki otonomi. Selanjutnya Crawfurd dengan didukung oleh Secadiningrat mencari-cari kesalahan Sultan Hamengku Buwono II. Muaranya Sultan Hamengku Buwono II dituduh telah mengingkari kontrak politik yang ditandatangani 28 Desember 1811. Peningkaran yang dituduhkan adalah membentuk pasukan militer yang dianggap membahayakan Pemerintahan Inggris di Hindia Belanda. Permasalahan ini akhirnya dilaporkan Crawfurd kepada Gubernur Jendral Raffles. Atas laporan tersebut Raffles menanggapi dengan mengirim surat yang berisi pengalihan kekuasaan kepada Pangeran Adipati Anom. Dalam suratnya Raffles juga mengultimatum Sultan Hamengku Buwono II apabila tidak mentaatinya maka Raffles akan menyerang Keraton Yogyakarta.

Oleh karena Sultan Hamengku Buwono II tidak mau tunduk terhadap ultimatum tersebut, maka Raffles mengirimkan pasukan untuk menyerang Keraton Yogyakarta. Peristiwa inilah yang kemudian disebut dengan Geger Sepoy atau Spey yang terjadi pada tahun 1812.⁴ Akhirnya Raffles dapat menguasai Kasultanan Yogyakarta pada tanggal 20 Juni 1812. Sultan Hamengku Buwono II ditangkap dan dibuang ke Pulau Penang. Akibat peristiwa ini memaksa Sultan HB II turun dari tahta. Selanjutnya kekuasaan dialihkan kepada GRM Soerojo yg diangkat sebagai wali raja (*regent*) dengan

⁴*Spoy* atau *Spey* mengacu pada pasukan sewaan pemerintah Inggris yang dibawa dari India untuk turut menyerang Kasultanan Yogyakarta .

gelar Sultan Hamengku Buwono III pada tanggal 28 Juni 1812. (Poerwokoesoemo, 1985 : 143)

Dalam penyerangan Raffles ini Kasultanan Yogyakarta mengalami kekalahan yang hebat. Selain kerusakan fisik pada kompleks keraton, banyak dokumen Keraton Yogyakarta yang juga dirampas oleh Raffles dan dibawa ke Inggris. Lebih jauh akibat dari penyerangan ini Kasultanan Yogyakarta harus menerima beberapa konsekuensi, antara lain :

1. Yogyakarta harus melepaskan daerah Kedu, separuh Pacitan, Jipang dan Grobogan kepada Inggris dan diganti kerugian sebesar 100.000 real setiap tahunnya.
2. Angkatan bersenjata Kasultanan Yogyakarta diperkecil menjadi hanya beberapa kesatuan tentara keamanan keraton saja.
3. Sebagian daerah kekuasaan keraton diserahkan kepada Pangeran Notokusumo, saudara tiri HB II yang berjasa mendukung Inggris.

Di tengah penderitaan ini Raffles berupaya untuk semakin memperlemah posisi Kasultanan Yogyakarta dengan mengangkat Notokusumo sebagai *Pangeran Merdika* yang bergelar Paku Alam pada tanggal 29 Juni 1812. Pada saat dinobatkan sebagai Paku Alam I belum disertai adanya politik kontrak antara Gubernur Inggris dengan Paku Alam I. Menurut Soedarisman Poerwokoesoemo politik Kontrak antara Gubernur Inggris dengan Paku Alam baru dibuat pada tanggal 17 Maret 1813. Dalam politik kontrak inilah secara jelas disebutkan kedudukan Paku Alam I sebagai *Pangeran Merdika* dan hak-hak yang dimiliki.

Dengan demikian secara tegas dapat dikatakan bahwa kedudukan Pangeran Notokusumo adalah pangeran yang memiliki kewenangan yang bersifat otonom dan bertanggungjawab secara langsung kepada Pemerintah Inggris di bawah Raffles. Hal tersebut sebagaimana tersebut pada *Political Contract* 17 Maret 1813 antara Residen Inggris John Crawford dan Pangeran Notokusumo, yang isinya antara lain:

1. Bendera Pangeran Harya (BPH) Notokusumo diangkat sebagai *Pangeran Merdika* di bawah Kerajaan Inggris dengan gelar Pangeran Adipati Paku Alam I
2. kepadanya diberikan tanah dan tunjangan, tentara kavaleri, hak memungut pajak, dan hak tahta yang turun temurun.
3. Tanah yang diberikan meliputi sebuah *kemantren* di dalam kota Yogyakarta (sekarang menjadi wilayah kecamatan Pakualaman) dan daerah Karang Kemuning (selanjutnya disebut Kabupaten Adikarto).

Gubernur Inggris juga berjanji selama Paku Alam I mematuhi kehendak Inggris maka akan diberikan tunjangan bulanan kepada Paku Alam I sebesar 750 real seumur hidup (Baskoro, 2010: 11). Langkah ini dilakukan untuk

mengurangi kekuatan dan kekuasaan Hamengku Buwono II di wilayah Yogyakarta.

Sebagai penguasa di Kadipaten Pakualaman Paku Alam I juga merangkap sebagai wali Sultan Hamengku Buwono IV yang naik tahta di usia 10 tahun pada tahun 1814 sepeninggal ayahnya, Sultan Hamengku Buwono III, yang memerintah secara singkat selepas penyerangan ke Keraton Yogyakarta. Paku Alam I berbagi tugas dengan GKR Ageng dan GKR Kencana, nenek dan bunda Sultan, serta Patih Danurejo IV. Pada tahun 1820 Paku Alam I mengundurkan diri sebagai wali Sultan. Ketika Hamengku Buwono V dinobatkan pada usia 3 tahun menggantikan ayahnya Hamengku Buwono IV yang wafat di usia 19 tahun pada tahun 1823, Paku Alam I sudah tidak lagi diikuti pada perwalian raja tersebut. Pada 7 Maret 1822 secara resmi oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda Paku Alam I diberi gelar Pangeran Adipati.

Setelah bertahta selama 16 tahun Paku Alam I wafat pada tahun 1829 dan dimakamkan di Kotagede, Yogyakarta. Pendiri Kadipaten Pakualaman ini meninggalkan 11 putra-putri dan digantikan oleh putranya, Pangeran Suryaningrat, dengan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Suryaningrat pada 18 Desember 1829. Baru setelah menandatangani kontrak politik 1831-1832-1833 dengan pemerintah kolonial Hindia Belanda dia dikukuhkan menjadi Kanjeng Gusti Pangeran Adipati (KGPA) Paku Alam II.

B. Struktur Kekuasaan dan Kewilayahan

Sebelum berbicara tentang struktur kekuasaan dan kewilayahan Kadipaten Pakualaman, perlu dibicarakan terlebih dahulu tentang konsep kekuasaan yang melatarbelakangi pemerintahan Kadipaten Pakualaman. Selain untuk lebih memberi dasar bagi pembahasan mengenai struktur kekuasaan, hal ini juga sekaligus untuk mengetahui adanya perubahan-perubahan nilai yang sangat dimungkinkan terjadi dalam konsep kekuasaan di Jawa. Alasan ini didasarkan pada kenyataan bahwa interaksi dengan bangsa Barat, khususnya Belanda, telah memberi pengaruh dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan pemerintahan di Jawa. Tata pergaulan, sistem administrasi, dan gaya hidup merupakan beberapa contoh yang mengalami perubahan tersebut.

Selain alasan tersebut konsep kekuasaan juga memiliki hubungan dengan bagaimana kekuasaan tersebut diaplikasikan oleh raja yang bertahta. Dalam konsep kekuasaan raja Jawa terdapat kesamaan antara konsep Jawa-Hindu dengan konsep Islam. Hal yang membedakan antara konsep Jawa-Hindu dengan Islam terutama pada idiom yang disesuaikan dengan konteks dan ruh masing-masing agama. Pada masa Jawa - Hindu konsep dewa - raja

merupakan suatu upaya seorang raja untuk memperoleh legitimasi kekuasaan. Istilah ini oleh G. Moedjanto disebut dengan doktrin *keagungbinatharaan*. Di dalam konsep *keagungbinatharaan* lebih memberikan tekanan kepada pemusatan kekuasaan pada diri seorang raja. (Triyuniyanto, 2010: 4)

Inti dari konsep kekuasaan ini adalah meletakkan raja *agung binathara, bahu dhendha nyakrawati, berbudi bawa leksana, ambeg adil paramarta* (G. Moedjanto, 1987: 27). Di dalam konsep ini kurang lebih mengandung arti bahwa raja memiliki keagungan laksana dewa, pemelihara hukum dan penguasa dunia, budi luhur yang melimpah, dan bersikap adil terhadap sesama. Sebenarnya konsep kekuasaan *keagungbinatharaan* mengandung keseimbangan antara keabsolutan kekuasaan dan tanggungjawab yang diemban seorang raja. Artinya keabsolutan raja hakekatnya adalah untuk kesejahteraan rakyatnya. Selanjutnya untuk terwujudnya tanggungjawabnya rakyat memiliki kewajiban untuk senantiasa taat melaksanakan apa yang diperintahkan raja. Inilah yang dimaksud *jumbuhing kawula-gusti*. (G. Moedjanto, 1987: 28)

Pada masa Islam konsep ini disesuaikan dengan idiom dan ruh Islam yang lebih dikenal dengan konsep *kekhalifahan*. Dari situlah kemudian muncul istilah *khalifatullah* yang dapat diartikan sebagai wakil Allah. Konsep *khalifatullah* ini dapat disebut sebagai legitimasi bagi kekuasaan seorang raja. Dapat dikatakan pula bahwa *khalifatullah* merupakan idiom yang mengacu pada peletak dasar Kasultanan Yogyakarta Mangkubumi yang berarti *hamengkoni bumi*. Sekalipun secara hakiki terdapat perbedaan antara konsep dewa-raja dan *kekhalifahan* tetapi ada benang merah yang menyejajarkan konsep ini dalam keyakinan masyarakat Jawa.

Konsep ini bukan tanpa konsekuensi sekalipun telah mengalami perubahan kepercayaan sebagaimana dalam konsep dewa-raja tetap mendasari konsep kekuasaan raja Jawa selanjutnya. Secara garis besar konsep kekuasaan Jawa menempatkan seorang raja sebagai seorang yang memiliki kekuasaan absolut dalam segala bidang. Konsep ini bukan sekedar legitimasi sepihak tetapi juga menjadi suatu kepercayaan yang diyakini oleh masyarakat Jawa secara turun temurun. Kedudukan raja yang memiliki posisi yang demikian tinggi dalam konsep kekuasaan Jawa tercermin dalam berbagai sebutan yang melekat pada raja.

Sistem kekuasaan raja sebagai kelanjutan konsep *dewa-raja* ini berlanjut sampai raja-raja Mataram Islam, sekalipun berbeda istilah yang digunakan. Demikian halnya pasca *palihaan nagari*. Setidak-tidaknya dari gelar yang ada menunjukkan adanya keterkaitan antara kedudukan raja dengan Tuhan. Sebutan *khalifatullah* menunjukkan bahwa raja merupakan wakil Allah.

Sebenarnya gelar *khalifatullah* yang disandang seorang sultan dalam konteks Mataram Islam hingga Kasultanan Yogyakarta tidak bisa semata-mata dimaknai sebagai suatu upaya legitimasi kekuasaan tetapi juga mengandung maksud bahwa posisi seorang sultan yang mengemban dua fungsi, sebagai pemimpin profan dan pemimpin agama. Artinya bagaimana seorang sultan dapat mengimplemantasikan sifat-sifat Tuhan dalam menjalankan kekuasaan.

Konsep kekuasaan Jawa ini jarang ditemukan untuk membahas konsep kekuasaan di Kadipaten Pakualaman, akan tetapi bukan berarti kekuasaan Paku Alam terlepas dari konsep *keagungbinatharaan* tersebut. Sebagai salah satu pewaris dari Dinasti Mataram konsep kekuasaan yang dipegang oleh Adipati Paku Alam tetap bersumber pada legitimasi yang telah diyakini sebelumnya. Gelar Adipati yang bertahta dengan sebutan Paku Alam menunjukkan suatu simbol tentang raja yang memiliki peran sentral bagi sekalian alam. Hal tersebut masih diyakini sebagian rakyat di wilayah Kadipaten Pakualaman dengan melakukan mistifikasi kekuasaan dan pengagungan kekuasaan melalui legitimasi *wahyu* atau *pulung ratu*. Adanya silsilah raja Mataram di Jawa Tahun 1586-2005 dan Silsilah Ki Ageng Giring selain menunjukkan garis keturunan Adipati yang bertahta di Kadipaten Pakualaman juga sekaligus sebuah legitimasi adanya *pulung ratu* tersebut.

Untuk mewujudkan konsep kekuasaan tersebut maka dalam pemerintahan Jawa dikenal adanya kewilayahan, birokrasi, dan *angger-angger* yang menjadi pedoman bagi para penguasa maupun rakyat di mana raja berada di puncak struktur kekuasaan dan menjadi penentu segalanya. Hal tersebut juga terdapat pada Kadipaten Pakualaman meskipun tidak serinci dalam sistem kewilayahan Kasultanan Yogyakarta.⁵ Kadipaten Pakualaman diperintah dengan sistem kewilayahan dengan hierarki pemerintahan sebagaimana di Kasultanan Yogyakarta dalam bentuk yang lebih sederhana.

Secara umum dapat dikatakan bahwa Kadipaten Pakualaman merupakan sebuah negara otonom yang berbentuk monarki. Dari aspek wilayah Kadipaten Pakualaman merupakan sebuah monarki terkecil yang pernah ada di Jawa yang hanya terdiri dari satu wilayah yang menjadi pusat pemerintahan dan satu kabupaten. Kadipaten Pakualaman dibentuk berdasarkan monarki kepangeranan atau yang lazim disebut sebagai pangeran mardika yang dijalankan bersama-sama dengan Residen Belanda.

⁵ Konsep kewilayahan Kasultanan Yogyakarta meliputi *kuthagara* yang merupakan wilayah inti yang terdapat istana sultan; *negara agung* di mana terletak *tanah lungguh* para bangsawan dan keluarga; *mancanegara* yaitu daerah di luar *negara agung*; dan daerah *peisir wetan* dan *peisir kulon*.

Seiring dengan berjalannya waktu serta sejarah kolonialisme di Indonesia, status Kadipaten Pakualaman pun mengalami berbagai perubahan. Dari tahun 1813 hingga 1816 Kadipaten Pakualaman merupakan negara otonom di bawah Pemerintah Inggris. Tahun 1816-1942 seiring dengan pergantian kekuasaan Kadipaten Pakualaman ada di bawah Pemerintah Hindia Belanda, dengan status *Zelfbestuurende Landschappen* Hindia Belanda. Tahun 1942 sampai dengan 1945 berada di bawah kekuasaan tentara pendudukan Jepang atau Kekaisaran Jepang dengan status *Kooti* yang berada di bawah pengawasan langsung Penguasa Militer Tentara XVI Angkatan Darat Kekaisaran Jepang. Pasca Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, Kadipaten Pakualaman bersama-sama dengan Kasultanan Yogyakarta melebur dalam negara kesatuan RI dan pada tahun 1950 digabungkan dengan Kasultanan Yogyakarta menjadi Daerah Istimewa setingkat provinsi bernama DIY.

Ketika Pangeran Notokusumo dinobatkan sebagai KGPA Paku Alam I, Raffles mengubah keputusannya terkait dengan wilayah kekuasaan Paku Alam I. Grobogan yang semula diberikan kepada Paku Alam I dicabut dan diganti dengan wilayah yang terletak di sebelah timur Keraton Yogyakarta dan di wilayah Adikarto. Secara *de jure* Kadipaten Pakualaman berdiri pada saat ditandatangani kontrak politik antara Paku Alam I dengan Residen Crawfud tanggal 17 Maret 1813, tetapi secara *de facto* Kadipaten Pakualaman telah ada sejak Paku Alam I bertahta 29 Juni 1812.

Sesuai dengan kontrak politik dengan Inggris tanggal 17 Maret 1813 wilayah Kadipaten Pakualaman merupakan wilayah Kasultanan Yogyakarta yang diberikan kepada Pangeran Adipati Paku Alam seluas 4000 cacah, yang meliputi Karang Kemuning yang selanjutnya disebut Brosot, yang terdiri atas 4 *kepanjen* yaitu Galur, Tawangarja, Tawangsoaka, dan Tawangarta (Moestika, 22 April). Wilayah inilah pada masa Paku Alam VII berubah menjadi Kabupaten Adikarto dengan ibukota di Wates. Wilayah Adikarto meliputi Panjatan, Brosot, Bendungan, dan Temon. Kondisi alam di Wilayah Adikarto dapat dikelompokkan menjadi:

1. Giripeni, Kedungsari, Krembangan, dan Cerme merupakan daerah perbukitan berupa bukit kapur yang tandus;
2. Daerah dataran rendah yang berupa persawahan dan ladang yang tanahnya cukup subur meliputi wilayah Galur, Brosot, Panjatan, Bendungan, Wates, dan Temon; dan
3. Daerah pantai dan rawa, yang terletak di daerah Trisik, Banaran, Bugel, dan Karangwuni.

Selain Kabupaten Adikarto wilayah Kadipaten Pakualaman juga meliputi wilayah yang menjadi pusat pemerintahan Kadipaten Pakualaman yang

terletak di sebelah timur Sungai Code yang bernama Notokusuman. (Abdurachman, 2008)

Setelah kemerdekaan RI wilayah Kadipaten Pakualaman ini diakui oleh Pemerintah Republik Indonesia sebagai wilayah tersendiri. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Kabupaten dalam Lingkungan Pemerintah DIY dan Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 1950 daerah di sebelah barat Sungai Progo terdapat dua kabupaten yaitu Kabupaten Kulon Progo dengan Ibukota Sentolo sebagai wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Kabupaten Adikarto dengan Ibukota di Wates sebagai wilayah Kadipaten Pakualaman. Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Adikarto digabung menjadi Kabupaten Kulon Progo dengan ibukota di Wates. Wilayah yang merupakan gabungan antara wilayah Kasultanan Yogyakarta dengan Kadipaten Pakualaman ini juga mencerminkan penggabungan dari unsur kedua kerajaan. Nama Kulon Progo diambil dari nama kabupaten yang merupakan wilayah kasultanan, sedangkan ibukota kabupaten ini mengambil dari Ibukota Kabupaten Adikarto, yaitu Wates, yang merupakan wilayah Kadipaten Pakualaman.

C. Sistem, Struktur Pemerintahan, dan Perkembangannya

Kadipaten Pakualaman merupakan kerajaan yang diberi otonomi. Dalam beberapa sumber disebutkan bahwa Kadipaten Pakualaman merupakan negara otonom yang secara umum memiliki kesamaan dengan status Mangkunegara di Surakarta. Walaupun sebagai kerajaan yang merdeka, Kadipaten Pakualaman tidak sama sekali lepas dari Kasultanan Yogyakarta. Bangunan istana Puro Pakualaman yang menghadap ke selatan merupakan simbol bahwa Pakualaman tetap menghormati Kasultanan Yogyakarta.

Dalam menjalankan pemerintahan Adipati Paku Alam dibantu oleh seorang Patih berpangkat *kliwon patih* yang dibantu oleh seorang juru tulis patih. Patih pertama yang diangkat pada masa Paku Alam I adalah Riyo Notorejo. Sebelum diangkat patih sejak bertahta Paku Alam I dibantu oleh dua orang putranya yaitu KPH Suryoningrat dan KPH Suryaningprang. Dalam hal ini belum ada referensi yang menegaskan bagaimana posisi patih di Kadipaten Pakualaman, apakah memiliki loyalitas ganda sebagaimana di Kasultanan Yogyakarta atau tidak (Atika Suryodilogo, 2012). Sekalipun demikian dapat dikatakan bahwa posisi patih di Kadipaten Pakualaman berbeda dengan patih di Kasultanan Yogyakarta. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa patih di Kasultanan Yogyakarta memiliki peran sebagai kepala pemerintahan, sedangkan patih di Kadipaten Pakualaman memiliki fungsi yang lebih bersifat administratif. Kepala pemerintahan berada pada Adipati

Paku Alam yang bertahta, yaitu sebagai Rijkberstuuder. Patih membantu jalannya roda pemerintahan Paku Alam yang bertahta di ibukota kadipaten.

Di samping itu juga dibantu para *abdi dalem*. Di bawah patih terdapat seorang kepala kampung dan *gebayan*. Salah satu tugas patih adalah menuliskan *rijksblad* yang merupakan peraturan atau undang-undang kerajaan. *Rijksblad* ditulis setelah dikeluarkan oleh Adipati Paku Alam setelah sebelumnya mendapat persetujuan dari Pemerintah Hindia Belanda. *Rijksblad* Pakualaman dikeluarkan sejak tahun 1917. Terhadap peraturan lain yang dikeluarkan sebelum tahun 1917 dan dianggap perlu dapat dimuat di *rijksblad* tersebut. Setiap peraturan yang dikeluarkan oleh raja bersifat mengikat bagi seluruh warga Kadipaten Pakualaman setelah 30 hari dimuat di dalam *rijksblad*. Terhadap aturan yang telah dimuat di *rijksblad* disosialisasikan kepada seluruh warga kadipaten dengan cara ditempel di kantor-kantor kadipaten, kantor *minister*, rapat *pangreh praja*, maupun rapat-rapat pada tingkat desa yang diadakan secara berkala.

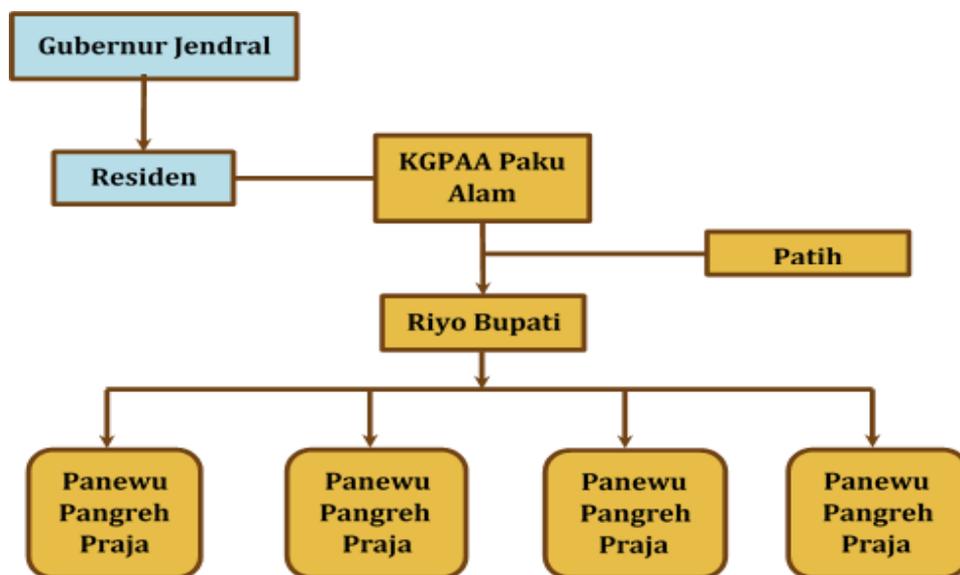
Selain berkaitan dengan *rijksblad* patih juga memiliki kewenangan dalam pengangkatan pegawai istana. Kadipaten Pakualaman memiliki kebebasan tanpa ada campur tangan dari Pemerintah Hindia Belanda dalam urusan pengangkatan pegawai di tingkat pusat. Hal ini memberi kebebasan kepada patih Pakualaman untuk mengambil tindakan sepihak tanpa harus berunding atau mendapat persetujuan dari Pemerintah Hindia Belanda.

Selain pemerintah pusat Kadipaten Pakualaman juga menyelenggarakan pemerintahan di tingkat Kabupaten, yaitu Kabupaten Adikarto. Wilayah Kabupaten Adikarto dipimpin oleh seorang Riyo Bupati yang berkedudukan di Brosot. Bupati Adikarto membawahi 4 Kepala *Onderdistrik* yang berpangkat *asisten panewu*. Keempat *onderdistrik* tersebut adalah *onderdistrik* Brosot, Bendungan, Temon, dan Panjatan.

Pada wilayah tingkat desa dikepala oleh seorang lurah yang diangkat oleh Adipati Paku Alam. Pengangkatan lurah merupakan usulan dari Bupati Adikarto. Penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat desa didasarkan pada *pranatan kalurahan*. Dalam pranata ini selain mengatur pengangkatan lurah juga mengatur tentang pengangkatan *carik* maupun *ulu-ulu*, penghasilan, kewajiban-kewajiban yang harus dijalankan, seragam, kedudukan dan hal lain yang berkaitan dengan lurah maupun pejabat desa lainnya.⁶ Salah satu aturan yang cukup penting adalah tentang pengangkatan *carik* dan *ulu-ulu*. Berbeda dengan sistem pengangkatan pegawai di istana yang memberi kebebasan kepada patih Pakualaman untuk menentukan,

⁶*Ulu-ulu* merupakan pamong desa yang memiliki pekerjaan khusus seperti mengurus pengairan, baik yang berkaitan dengan irigasi sawah, bendungan, dan sebagainya.

tetapi dalam pengangkatan *carik* desa bupati harus mendapat persetujuan dari Kepala urusan agraria di Ngayogyakarta Hadiningrat. Lain halnya dengan pengangkatan *ulu-ulu* yang harus mendapat persetujuan dari Kepala *Central Waterschaps Kantoor*. Hal ini tentu berkaitan dengan kepentingan yang berkaitan dengan sistem pangairan bagi perkebunan-perkebunan Belanda. Baik Paku Alam maupun Pemerintah Hindia Belanda tidak ingin terjadi konflik yang diakibatkan oleh kesalahan dalam pengangkatan *ulu-ulu*.



Sumber : Warnasari *Sistem Budaya Kadipaten Pakualaman*, hlm. 13

Dalam penegakkan hukum Kadipaten Pakualaman tidak memiliki pengadilan sendiri. Sesuai dengan Pasal 9 Perjanjian 28 April 1831 yang disepakati antara Gubernur Belanda dengan Paku Alam II bahwa pengadilan di Kadipaten Pakualaman dilaksanakan secara bersama-sama dengan yang ada di Kasultanan Yogyakarta. (Poerwokoesoemo, 1985 : 309) Setiap tindak kejahatan proses pengadilannya diserahkan kepada *Patih Dalem* Kasultanan Yogyakarta. Meskipun demikian Paku Alam tetap memiliki kewenangan sepenuhnya di bidang kepolisian. Artinya Paku Alam dalam menjalankan kewenangan di bidang kepolisian tidak diawasi dan tidak diperlukan persetujuan dari Belanda. Untuk menjalankan tugas kepolisian ini Paku Alam mengangkat beberapa kepala yang bertanggungjawab menjalankan tugas kepolisian di wilayah Kadipaten.

D. Perkembangan Pemerintahan

Pada masa Pemerintahan Paku Alam I terjadi peralihan kekuasaan dari Pemerintah Inggris ke pemerintah Kolonial Belanda di bawah kekuasaan Gubernur Jendral Godert Alexander Gerard Philip Baron van der Capellen. Peralihan kekuasaan ini tidak mengubah segala ketentuan maupun kontrak politik yang telah disepakati dengan Pemerintah Raffles. Sekalipun berstatus otonom tetapi Kadipaten Pakualaman tidak diperbolehkan membangun pasukan militer (tentara) tanpa mendapat persetujuan Pemerintah Hindia Belanda. Ijin untuk membangun pasukan militer akan diberikan apabila digunakan untuk membantu kepentingan Pemerintah Hindia Belanda.

Melalui kontrak politik yang ditandatangani 17 Maret 1813 yang kemudian diubah dengan kontrak politik tanggal 28 Januari 1832 dan 1 Juni 1833, Kadipaten Pakualaman diberikan hak untuk membangun setengah batalyon infanteri yang terdiri kurang lebih 250-300 prajurit dan satu kompi kavaleri yang terdiri dari 150-200 orang prajurit dengan pembiayaan dari Pemerintah Hindia Belanda. Sepeninggal Paku Alam I, anak laki-laki tertuanya bernama Pangeran Soeryaningrat atau juga dikenal Raden Tumenggung Notodiningrat naik tahta dengan mendapat tunjangan f 1000,- dan mengelola korps *dragonders* (pasukan kavaleri) yang terdiri dari 100 orang yang selanjutnya dikembangkan menjadi 50 orang *dragonders* dan 100 infanteri (Suryodilogo, 2012: 10). Sedangkan menurut Budiawan dalam (Mahfudhoh 2006: 66-67) pembentukan dan pemeliharaan korps *dragonders* beranggotakan 100 orang pada dasarnya hanya untuk kepentingan Inggris yang berlangsung hingga tahun 1892.

Pemerintah kolonial menginginkan pasukan militer Pakualaman dapat menjelma sebagai legiun militer yang tangguh. Di balik persetujuan untuk membangun legiun militer tersebut bagi Kadipaten Pakualaman sebenarnya terselip maksud yang berkaitan dengan kepentingan Pemerintah Kolonial. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa dibentuknya legiun militer Pakualaman adalah langkah untuk menjaga rivalitas antara Kadipaten Pakualaman dengan Kasultanan Yogyakarta.

Selain itu juga sebagai suatu upaya untuk mengantisipasi kemungkinan munculnya pemberontakan yang dilakukan oleh Kasultanan Yogyakarta terhadap Pemerintah Hindia Belanda sehingga pasukan militer Pakualaman dapat dikerahkan untuk membantu menumpasnya. Sebaliknya bagi Kadipaten Pakualaman sebagai sebuah kerajaan memiliki pasukan adalah sebuah keniscayaan. Bagaimanapun kekuasaan seorang raja antara lain akan ditentukan dengan ketangguhan prajuritnya, baik untuk mempertahankan diri dari kemungkinan adanya serangan yang datang dari luar maupun untuk melakukan serangan dalam rangka memperluas kekuasaannya.

Berbagai fakta historis menunjukkan bahwa kejayaan dan runtuhnya suatu kerajaan bermuara dari kekuatan pasukan militernya. Oleh karena itu sekalipun dalam kapasitas yang terbatas persetujuan untuk membangun legiun Pakualaman ini memiliki arti strategis bagi eksistensi kadipaten. Selain memiliki arti penting dari aspek pertahanan, pembangunan militer ini juga memberi pengaruh yang cukup memberi arti bagi perjalanan sejarah Kadipaten Pakualaman selanjutnya.

Untuk menjaga keamanan dan mengatasi segala bentuk kejahatan Kadipaten Pakualaman diberikan hak untuk memiliki petugas keamanan (kepolisian) yang langsung dikendalikan oleh Paku Alam tanpa diawasi oleh Pemerintah Hindia Belanda. Untuk membiayai petugas keamanan ini Kadipaten Pakualaman mendapat bantuan Pemerintah Hindia Belanda sebesar f 3.500 per tahun.

Sepeninggal Paku Alam II sistem pemerintahan di Kadipaten Pakualaman tidak banyak mengalami perubahan. Pangeran Soeryoningrat yang bertahta sebagai Adipati Paku Alam III lebih konsentrasi mengembangkan kesusasteraan. Akan tetapi bidang kesusteraan pun tidak mengalami perkembangan berarti sepinggal Paku Alam III. Ketika naik tahta sebagai penguasa Kadipaten Pakualaman pada tanggal 1 Desember 1864 Pangeran Nataningrat masih berusia 24 tahun dengan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati (KGPA) Suryo Sasraningrat dan menjadi Paku Alam IV. Tanggal 24 September 1878 Paku Alam IV meninggal dunia.

Paku Alam IV merupakan perintis kemajuan bidang pendidikan di Kadipaten Pakualaman. Upaya memajukan pendidikan di kalangan kerabat dan *abdi dalem* Pakualaman pada masa Paku Alam IV adalah upaya untuk memenuhi kebutuhan tenaga-tenaga terdidik secara moderen untuk mengelola pemerintahan di Kadipaten Pakualaman. Upaya tersebut ditempuh oleh Adipati Paku Alam IV dengan mengirimkan *abdi dalem* untuk belajar ke *Kweekschool* (sekolah guru) Surakarta dan ke *Broedvrouw* (sekolah bidan) di Batavia. Apa yang dilakukan oleh Paku Alam IV merupakan fenomena baru yang muncul di kalangan kerajaan Jawa (Goenawan dan Harnoko, 1984: 84-100). Rintisan Paku Alam IV ini kelak dilanjutkan oleh penggantinya, Paku Alam V.

Paku Alam IV juga mengembangkan bidang militer. Dalam hal ini Pemerintah Belanda memberi subsidi sebesar f. 4.260 per bulan untuk memelihara pasukan sebesar setengah batalyon infantri dan satu kompi Kavaleri. Subsidi per bulan sebesar f. 51.120 dengan rincian pembiayaan pakaian dan persenjataan, tanda jasa sebagai prajurit sebesar f. 15.50 per tahun (Gouvernement besluit 19 Juli 1870). Di masa akhir kepemimpinan Paku Alam IV, pembiayaan pasukan per bulan dengan periode sebelumnya

yaitu f. 4260 (Arsip Pakualaman,5312). Akan tetapi subsidi tahunan terjadi perubahan dengan ditambahkan sebesar f. 2. Perubahan subsidi tahunan terjadi pada tahun 1882 kepada pasukan Legiun sebesar f. 51.122 (*Gouvernement Besluit* 27 November 1882). Gaji pada tahun 1878 yang dulunya berupa tanah *apanage* sekarang diganti dengan uang. Untuk *Mayoor Kommandant* f. 120, *Kapiteinf.* 90, *1e Luitnan* f. 35 dan *2e Luitenant* f. 25.



Paku Alam IV

Sumber : Darmawan,2017:99

Suksesi adipati Pakualaman sebagaimana penobatan Paku Alam IV kembali terjadi karena 2 orang putera Paku Alam IV masih kecil dan itu pun berasal dari *garwa selir* sehingga tidak bisa naik tahta. Oleh karena itu tahta Kadipaten Pakualaman diampu oleh putera Paku Alam II, Pangeran Suryadilogo yang naik tahta pada tanggal 10 Oktober 1878. Pangeran Adipati Prabu Suryodilogo merupakan raja yang cukup cerdas. Dapat dikatakan bahwa Pangeran Adipati Aria Suryodilogo merupakan peletak dasar pembaharuan di Kadipaten Pakualaman. Adipati Aria Suryodilogo merupakan sosok adipati yang memiliki kewibawaan, berani, memiliki

cakrawala yang luas, moderen, dan tidak konservatif. Hal ini didukung pula dengan karakternya yang ramah, santun, dan merakyat.

Masa pemerintahan PAA Suryodilogo sebenarnya memiliki beban cukup berat karena harus melunasi hutang sebesar f 100.000,- yang harus segera dilunasi. Terkait dengan pelunasan ini Pemerintah Hindia Belanda akan memberikan hadiah pangkat kolonel serta penganugerahan gelar Paku Alam V apabila berhasil melunasi. Dalam waktu empat tahun Pangeran Adipati Aria Suryodilogo berhasil melunasi kewajibannya untuk membayar hutang f 100.000,- Oleh karena itu pada tanggal 20 Maret 1883 PAA Suryodilogo resmi dinobatkan sebagai penyandang gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Aria (KGPAA) Paku Alam V dengan pangkat militer sebagai seorang kolonel. Pada masa Paku Alam V inilah gelar raja yang bertahta diubah menjadi Kanjeng Gusti Adipati Arya (KGPAA) Paku Alam V yang kemudian melekat pada Adipati yang bertahta selanjutnya.

Pada tahun 1890 pemerintah Hindia-Belanda berencana untuk menambah formasi pasukan Legiun dan membentuk *Muziek Korps*. Pemerintah Belanda juga mengizinkan *Muziek Korps* untuk memiliki musik khas sendiri.⁷ Sebagai gambaran besarnya gaji yang diterima pasukan legiun Pakualaman adalah *Sergent Kapelmeester f. 20, Sergent f. 7.05, Korporaal f. 5.50, Fuslier f. 3*. Pasukan *Muziek Korps* juga mendapat bonus saat menerima gaji, besaran bonus tidak tetap kisaran dari *f. 0.30 hingga f. 2*. Bahkan terkadang pasukan tersebut tidak ada yang mendapat bonus. Pemberian gaji dan bonus dilaksanakan setiap tanggal 12 tiap bulan.

Akan tetapi legiun Pakualaman yang tengah dikembangkan ini justru memasuki fase anti klimaks. Pada saat Adipati Paku Alam V membangun hegemoni di Kadipaten Pakualaman terjadi suatu peristiwa yang kontradiktif dengan apa yang sedang diupayakan. Prestasi yang diraih seolah tidak memberi arti apapun di mata Pemerintah Hindia Belanda selain gelar dan penghargaan yang dia terima. Dengan alasan keterlibatan pada perang Aceh untuk membantu tentara Hindia Belanda namun tidak memberi hasil yang memuaskan maka pada tahun 1892 bataliyon infantri dan kavaleri dihapuskan. (Suryodilogo, 2012: 15) Pemerintah Hindia-Belanda beranggapan mereka tidak lebih dari pemadat opium yang digaji. Pembubaran ini didasarkan pada *Gouvernement Besluit* pada tanggal 21 Agustus 1891. (Mahfudhoh: 2016)

Tentu ini bukan merupakan sesuatu yang diinginkan Adipati Paku Alam V. Sebaliknya langkah tersebut menimbulkan kekecewaan bagi Adipati Paku Alam V karena langkah ini dapat menurunkan wibawa raja. Sekalipun demikian kekecewaan tersebut tidak ditunjukkan secara terang-terangan.

⁷ Arsip Puro Pakualaman Nomor 5324

Sebagai gantinya Paku Alam V kemudian memperkuat kinerja polisi dan pengadilan. Paku Alam V membentuk lembaga pengadilan untuk mengatasi permasalahan di wilayah Kadipaten Pakualaman. Pengadilan yang diperuntukkan bagi masyarakat lokal ini dilaksanakan oleh *Jaksa Ageng Pradata* Pakualaman dan dibantu oleh dua orang penuntut umum dan 6 *jagalatri* sebagai aparat kepolisian.

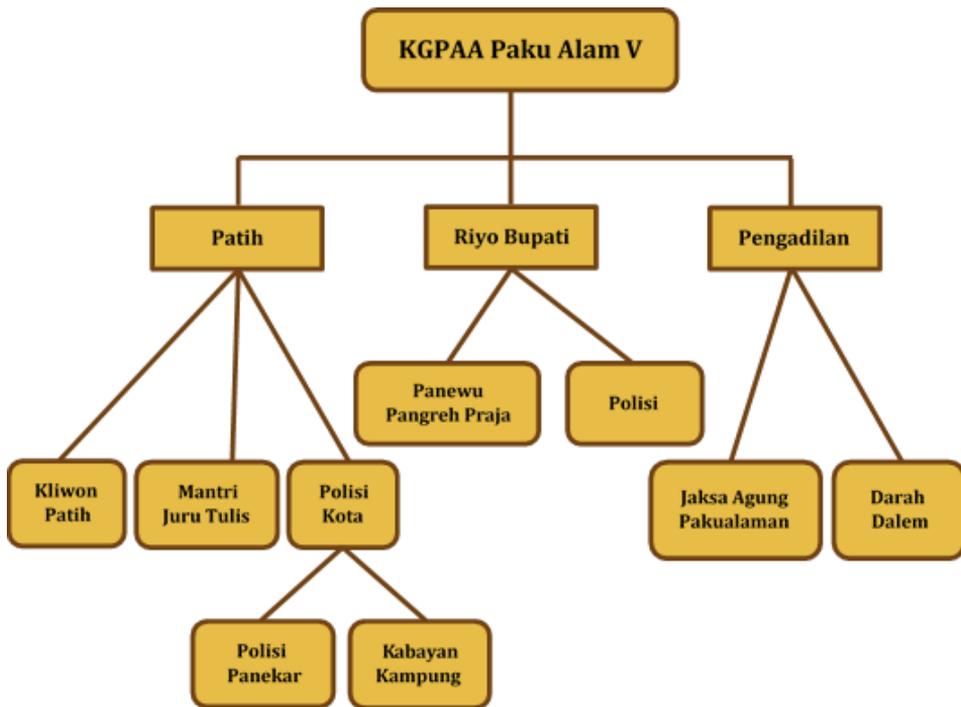
Sistem pengadilan yang dibentuk oleh Paku Alam V ini semakin mengalami perkembangan terutama pada masa Paku Alam VII. Pada masa pemerintahan Paku Alam VII terdapat 3 pengadilan yaitu *pradata*, *pengadilan surambi*, dan *pengadilan gubernemen*. Pengadilan *pradata* menangani persoalan hukum yang berkaitan dengan tindak kejahatan, kekerasan, dan perselisihan yang terjadi di kalangan keluarga istana. Permasalahan yang berkaitan dengan perceraian, perselingkuhan, hak waris, serta harta *gono gini* menjadi kewenangan pengadilan *surambi*. Adapun pengadilan *gubernemen* mengurus orang-orang pribumi dan non pribumi.

Untuk membangun kebanggaan Kadipaten Pakualaman pasca dihapuskannya legiun Pakualaman, Paku Alam V memiliki konsep yang cukup menyimpang dari tradisi penguasa Jawa selama ini yaitu membangun sumber daya manusia. Sebagai seorang yang memiliki pemikiran progresif dan visioner, Paku Alam V melihat bahwa untuk membangun Kadipaten Pakualaman yang modern, berwibawa, dan memiliki kesejajaran dengan kerajaan lain dapat ditempuh dengan membangun sumber daya manusia melalui pendidikan. Pemikiran ini merupakan suatu terobosan yang cukup progresif karena dalam tradisi kekuasaan di Jawa hegemoni suatu dinasti selalu identik dengan kekuatan militer.

Atas dasar pemikiran progresif tersebut maka Paku Alam V mengirim anak-anaknya menempuh pendidikan di baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Pemikiran Paku Alam V didasarkan pada suatu kesadaran bahwa dengan mengirimkan anak-anaknya ke berbagai lembaga pendidikan maka mereka akan dapat hidup secara mandiri tidak semata-mata menggantungkan diri pada kadipaten. Paku Alam V menyadari wilayah kadipaten yang tidak begitu luas serta terdiri dari tanah yang tidak subur tidak memungkinkan menjadi tempat bergantung seluruh anggota keluarga besar Kadipaten Pakualaman. (Suryodilogo, 2012: 17)

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Paku Alam V dibantu seorang patih yang membawahi seorang *kliwon patih* dan mantri juru tulis yang membawahi beberapa orang juru tulis. (Suryodilogo, 2012: 19) Pada wilayah Kabupaten Adikarto pemerintahan dijalankan oleh seorang *Riyo Bupati* yang dibantu oleh dua orang *panewu pangreh praja* yang berkedudukan di Pandowan dan Sogan, serta empat orang mantri polisi yang kedudukannya

setara dengan asisten *wedana*. Empat orang mantri polisi ini berkedudukan di Bendungan, Wates, Sindutan, dan Karangwuni.



Selain membangun Sumber Daya Manusia, bidang keamanan, serta hukum, Adipati Paku Alam V juga melakukan reformasi pengelolaan keuangan. Paku Alam V menyadari benar bahwa masalah keuangan merupakan pilar bagi tegaknya pemerintahan di Kadipaten Pakualaman. Sehat dan tidaknya keuangan istana akan mempengaruhi kuat tidaknya pemerintahan. Selain itu Paku Alam V juga memahami bahwa selama ini kadipaten belum memanfaatkan secara maksimal sumber-sumber keuangan yang dimiliki. Sebaliknya gaya hidup para bangsawan yang gemar bermewah-mewahan justru memunculkan persoalan keuangan yang membebani kadipaten. Beberapa sumber keuangan yang dapat menopang keuangan kadipaten belum diberlakukan, seperti pajak penghasilan (*inkomsten belasting*), pajak upah (*loon belasting*), pajak bumi dan bangunan (*verponding belasting*), pajak tontonan (*vermakkelijkheid belasting*), dan juga belum dikenakannya cukai untuk garam dan opium. (Suryodilogo, 2012: 21) Selain belum mengoptimalkan sumber pendapatan Kadipaten Pakualaman juga belum terdapat lembaga untuk mengurus masalah keuangan.

Untuk membenahi masalah keuangan ini Paku Alam V menunjuk putranya KPH Notodirojo dengan tugas yang cukup berat yakni membenahi sistem keuangan kadipaten. KPH Notodirojo adalah seorang yang cerdas, ia menyadari bahwa tugas yang diembannya bukan sekedar jabatan yang membanggakan tetapi tugas yang menuntut tanggungjawab yang cukup berat serta mengandung banyak resiko. Beban hutang serta kondisi keuangan kadipaten yang mengalami defisit adalah sesuatu yang harus dia selesaikan. Tantangan yang bakal muncul berkaitan dengan upaya membenahan pengelolaan kadipaten adalah dari orang yang selama ini memanfaatkan kondisi ketidakjelasan sistem pengelolaan keuangan ini terutama dari kalangan internal istana.

Untuk menyelesaikan masalah keuangan hal yang pertama-tama dilakukan oleh KPH Notodirojo adalah mempelajari sebab-sebab munculnya masalah keuangan di kadipaten. KPH Notodirojo berpendapat bahwa masalah keuangan yang membebani kadipaten disebabkan adanya ketidakseimbangan neraca keuangan. Selama ini beban pengeluaran yang ditanggung kadipaten jauh lebih besar dibanding penerimaan. Untuk mengatasi hal ini langkah yang diambil oleh KPH Notodirojo adalah dengan memperketat pengawasan penggunaan keuangan kadipaten serta melakukan penghematan. Uang yang dikeluarkan oleh kadipaten harus benar-benar dimanfaatkan untuk kepentingan kadipaten. Secara berkala KPH Notodirojo melakukan pemeriksaan langsung dengan mendatangi kegiatan yang dilakukan bawahannya. KPH Notodirojo menuntut setiap uang yang dikeluarkan harus dapat dipertanggungjawabkan.

Selain untuk membenahi masalah keuangan KPH Notodirojo juga ditugaskan untuk menangani masalah pertanahan, khususnya permasalahan pertanahan yang muncul di kabupaten Adikarto. Langkah yang diambil oleh KPH Notodirojo adalah dengan mengubah sistem sewa tanah tanah. Penyewaan tanah yang semula dilakukan melalui kepala distrik diubah dengan sistem penyewaan langsung kepada warga yang membutuhkan. Selain itu KPH Notodirojo juga memutuskan perjanjian-perjanjian yang sudah dibuat dan merugikan rakyat tidak diperpanjang lagi setelah habis masa berlakunya. Selanjutnya tanah-tanah yang diperoleh kembali oleh kadipaten diberikan kepada rakyat yang membutuhkan dengan sistem bagi hasil.

Langkah yang dilakukan oleh Paku Alam V yang dibantu oleh KPH Notodirojo membuahkan hasil yang menunjukkan kebesarannya sebagai seorang raja yang memiliki wibawa serta kedekatan dengan rakyatnya. Di sisi lain juga menunjukkan kecerdikan serta keluhuran budi KPH Notodirojo. Walaupun demikian kebijakan yang diambil oleh Paku Alam V ini menimbulkan ketidaksenangan di kalangan yang merasa terganggu

kepentingannya. Ketidaksenangan ini menimbulkan perlawanan dengan munculnya fitnah dan adu domba untuk menjatuhkan nama KPH Notodirojo terutama di mata Residen Mullenmeister. Kondisi ini memaksa Residen Mullenmeister melakukan penyelidikan terhadap tuduhan yang dialamatkan kepada KPH Notodirojo. Upaya ini mengalami kegagalan. Hasil penyelidikan yang dilakukan residen sama sekali tidak membuktikan adanya kesalahan yang dilakukan oleh KPH Notodirojo.

Bentuk perlawanan terhadap KPH Notodirojo yang lain adalah dengan menyingkirkannya dari istana. Saat itu KPH Notodirojo diminta mendampingi keponakannya, RM Surtiyo, yang akan melanjutkan pendidikan ke Negeri Belanda. RM Surtiyo merupakan salah seorang yang memiliki peluang untuk menduduki tahta Pakualaman. Tugas ini secara halus ditolak oleh KPH Notodirojo yang lebih mementingkan pembenahan administrasi di istana dan kesejahteraan rakyat.

Adipati Paku Alam V merupakan pemimpin yang visioner yang meletakkan pendidikan sebagai komponen penting dalam upaya memajukan rakyatnya. Pada masa pemerintahannya dilakukan perubahan mendasar di Kadipaten Pakualaman. Dia sangat keras untuk mendorong putra-putranya agar belajar di sekolah modern model Eropa. Paku Alam V yakin untuk memajukan dan mengentaskan kadipaten yang saat itu terpuruk akibat hutang, intrik keluarga, serta kebiasaan-kebiasaan yang menjadikan kaum bangsawan jatuh miskin yang hanya bisa dilakukan dengan bekal pendidikan yang baik. Diyakininya bahwa pendidikan modern selain mampu merubah secara mendasar pola pikir keluarganya juga mampu mengangkat harga diri.

Sekalipun demikian pemikiran Paku Alam V tidak mendapat dukungan dari sebagian kerabatnya, hal tersebut tidak menyurutkan langkahnya untuk melakukan pembaharuan melalui bidang pendidikan. Putra-putra Paku Alam V diharuskan menempuh pendidikan modern. Oleh karena itu Paku Alam V menyekolahkan putra-putranya ke Belanda, Batavia, Semarang, maupun Magelang. Beberapa putra Paku Alam V yang menempuh pendidikan modern antara lain Pangeran Notokusumo, RM Aryo Notoatmojo, Pangeran Notodirjo, Pangeran Kusumoyudo, RAY Ario Adipati Purbohadikusumo, RAY Tumenggung Notosubroto, dan R Ajeng Maryam. Pada tahun 1892 salah satu kerabat Pakualaman, RM Sukardi, berhasil menyelesaikan sekolah kedokteran di Jakarta. Menyusul kemudian RM Kusumoyuda, RM Surtiyo, dan BRM Suryoputra, dan beberapa kerabat untuk belajar di bidang kedokteran, hukum, dan teknik ke Belanda. (Goenawan dan Harnoko, 1984: 88-100)

Paku Alam V meninggal pada tanggal 9 November 1900. Melihat kebijakan yang telah ditempa serta pembaharuan-pembaharuan yang telah dilakukan

maka tidak berlebihan apabila dikatakan Paku Alam V merupakan salah satu raja besar dari Kadipaten Pakualaman. Masa pemerintahan Paku Alam V merupakan momentum fundamental bagi pembaharuan di Kadipaten Pakualaman. Paku Alam V membuka jalan keterbukaan dan modernisasi melalui pendidikan. Buah pembaharuan yang dilakukan. Paku Alam V pada saatnya melahirkan tokoh-tokoh besar di bidang pendidikan. Bukan hanya besar di kalangan Kadipaten tetapi juga memberi warna bagi perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Kepeloporan paling menonjol dari Kadipaten Pakualaman adalah lahirnya tokoh pendidikan nasional Suwardi Suryaningrat atau lebih dikenal dengan Ki Hajar Dewantara melalui lembaga pendidikan Taman Siswa.

Pemerintahan Kadipaten Pakualaman selanjutnya dipegang oleh Paku Alam VI (1901-1902). Tidak banyak yang dapat dideskripsikan dari masa pemerintahannya. Masa pemerintahan yang hanya 18 bulan serta sakit kanker tenggorakan yang menyebabkan kematiannya, tidak memberikan kemungkinan bagi Adipati Paku Alam VI untuk melakukan langkah-langkah yang membedakan dengan pendahulunya. Meskipun tidak lama memerintah karena sakit dan kemudian meninggal, Paku Alam VI dikenal sebagai raja yang bijaksana. Sebagaimana pendahulunya Paku Alam VI memiliki keinginan yang kuat untuk mewujudkan Kadipaten Pakualaman sebagai suatu kadipaten yang maju dan modern tanpa harus meninggalkan akar budaya Jawa yang *adiluhung*. Jalan yang ditempuh adalah memberi pendidikan modern Barat kepada para *putra sentana* tanpa meninggalkan kearifan budaya Jawa.

Sepeninggal Paku Alam VI pengganti tahta kadipaten adalah BRMH Surajaningrat yang masih berusia 19 tahun. Usia yang masih belia dirasa belum dewasa untuk memegang tampuk kekuasaan di Kadipaten Pakualaman. Oleh karena itu dibentuk Dewan Pengelola Pemerintahan Pakualaman (*Raad van Beheer het Bestuur over Paku Alaman*) yang beranggotakan Residen Yogyakarta, Asisten Residen Kulon Progo, sekretaris wilayah (*gewestelijk bestuur*), KHP Notodirojo, dan PA Sasraningrat. Dewan ini bertugas menjalankan pemerintahan sehari-hari di Puro Pakualaman. Baru pada tanggal 17 Desember 1906 BRMH Surajaningrat dinobatkan sebagai Paku Alam VII.

Sebagai penguasa yang masih muda ditopang dengan luasnya cakrawala, sikap tidak konservatif, bersahaja, dan kesadaran sebagai seorang pemimpin, menjadikan Paku Alam VII sebagai seorang yang berwibawa dan disegani. Berangkat dari kondisi tersebut Paku Alam VII melanjutkan dasar-dasar Kadipaten Pakualaman yang moderen dan semangat pembaharuan yang telah diletakkan oleh pendahulunya, Paku Alam V. Langkah-langkah yang diambil oleh Paku Alam VII merupakan upaya modernisasi kadipaten

yang tidak lagi tertumpu pada kekuasaan absolut. Justru sebaliknya Paku Alam VII membuat terobosan dengan menyelenggarakan pemerintahan yang didasarkan pada hukum dan peraturan.

Selain itu sistem birokrasi yang telah diletakkan oleh Paku Alam VII terus dilakukan pembenahan-pembenahan tanpa menimbulkan konflik berarti, baik di kalangan internal istana maupun Pemerintah Hindia Belanda. Ada tiga hal yang dilakukan oleh Paku Alam VII yaitu meningkatkan pendidikan, mereformasi keadaan ekonomi khususnya di wilayah Adikarto, dan menyederhanakan berbagai peraturan yang tidak relevan untuk dipertahankan (Goenawan dan Harnoko, 1984: 26). Sebagai seorang ahli kesenian dan budaya Jawa, Paku Alam VII juga melakukan terobosan dengan mengangkat seniman dan sastrawan sebagai pegawai istana. Paku Alam VII juga merevitalisasi musik, drama, dan tari yang ada di istana.

Pada masa Paku Alam VII dibentuk bupati patih dan sekretaris pada Kabupaten Adikarto. Bupati patih memimpin para pejabat istana untuk pelaksanaan pemerintahan dengan organisasi yang tertib teratur, dan modern pada pusat pemerintahan kadipaten. Hal yang cukup penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kadipaten Pakualaman pada masa Paku Alam VII adalah dalam hal pengelolaan pajak. Tahun 1925 Paku Alam VII membuat kebijakan dengan mengangkat pegawai pajak yaitu *Mantri Tanda Pananggap* atau *Mantri Tanda Pamicis* dengan sistem gaji. Dalam hal menarik pajak pamong desa maupun kepala kampung yang membantu pemungutan pajak diberi bagian sebesar 2% dari pajak yang dipungutnya (Poerwokoesoemo, 1985: 312). Para pegawai pajak akan mendatangi tiap desa untuk menerima setoran pembayaran dari penduduk dan melakukan pembukuan secara tertib. Setoran pajak tersebut selanjutnya diserahkan kepada atasannya.

Adipati Paku Alam VII yang juga seorang yang memiliki pemikiran yang cerdas tidak surut untuk memajukan pendidikan. Di masa pemerintahannya dibangun perpustakaan yang menyimpan berbagai literatur tentang pemerintahan, kebudayaan, kesusasteraan, dan pendidikan. Di sektor pendidikan Paku Alam VII tidak hanya mendorong keluarga istana untuk mendapatkan pendidikan setinggi-tinggi tetapi juga menyelenggarakan pendidikan untuk rakyat. Pada masa Paku Alam VII Kadipaten Pakualaman sedikitnya mengelola 6 sekolah bagi penduduk bumi putera yang tersebar di 4 kecamatan (Goenawan dan Harnoko, 1984: 99). Selain itu ada 2 lembaga pendidikan yang cukup menonjol yaitu sekolah Adhi Dharma yang didirikan oleh Surjopranoto dan Tamansiswa yang didirikan oleh RM Suwardi Surjoningrat tahun 1922.

Sebagaimana telah dirintis Paku Alam V, Paku Alam VII berusaha melanjutkan upaya pembaharuan dan pembenahan pengelolaan anggaran keuangan. Pembenahan dan reorganisasi juga dilakukan pada pemerintah desa. Selain itu status kewarganegaraan penduduk dipertegas dengan membedakan antara warga negara (*kawula* kerajaan/kadipaten) dan bukan warga negara (*kawula gubermen*).

Paku Alam VII juga melakukan reorganisasi agraria khususnya di Distrik Sogan dan Distrik Galur di Kabupaten Adikarto. Langkah reorganisasi agraria ini mengakhiri sistem *patuh* dan *bekel* yang selama ini berjalan. Serta sebagai dasar hukum antara perusahaan pertanian Eropa yang berdiri di *vorstenlanden* dengan Kadipaten Pakualaman (Suryodilogo, 2012: 27). Hal ini merupakan langkah untuk menciptakan suatu sistem pemerintahan desa yang baru serta terjaminnya hak-hak penduduk atas tanah berdasarkan aturan yang ada.

Selanjutnya berdasarkan *domeinverklaring*⁸ 1918 maka desa-desa yang dibentuk setelah reorganisasi diberi hak milik terhadap tanah, sedangkan penduduk dijamin hak pakainya secara turun temurun. Terkait dengan hal tersebut selanjutnya dibentuk masyarakat desa dan sejumlah *pranatan* atau peraturan-peraturan mengenai hak-hak rakyat atas tanah. Pada tahun 1925 peraturan ini diubah dan disempurnakan sehingga seluruh tanah yang ada di Yogyakarta yang secara terus menerus digunakan oleh penduduk diberikan dalam bentuk hak milik kepada mereka. (Poerwokoesoemo, 1985: 311) Tanah milik desa tidak boleh diperjualbelikan, sedangkan tanah penduduk desa hanya dapat dialihkan dalam bentuk hak pakai secara turun-temurun. Hak milik tanah di wilayah Kota Yogyakarta didapatkan dengan pencatatan yang disebut register tanah yang di dalamnya juga dicatat tentang penjualan, penyerahan, penggadaian, pewarisan, dan penghapusan dari hak milik tanah tersebut. (Poerwokoesoemo, 1985: 321)

Dalam *Domeinverklaring* 1918 juga ditentukan bahwa sebagian tanah-tanah dari suatu desa, dengan maksimum seperlima luas tanah desa seluruhnya, harus tetap dikuasai oleh desa. Tanah ini akan digunakan sebagai tanah lungguh bagi lurah desa dan pamong desa, untuk kepentingan umum, maupun untuk *pengarem-arem* bagi para bekel. Sebagai akibat dari reorganisasi ini para bekel terpaksa pensiun sehingga mereka diberikan *pengarem-arem* untuk seumur hidup sebagai ganti rugi karena kehilangan jabatan. Lurah desa diberi kewenangan untuk membuat aturan-aturan dengan maksud membatasi dan jangan sampai ada kepemilikan tanah yang

⁸*Domein verklaring* merupakan suatu landasan untuk dapat memberikan tanah dengan hak-hak Barat, seperti hak *eigendom*, hak *erfpackht*, hak *opstal*, dan sebagainya yang digunakan menjadi dasar hukum agraria pada masa kolonial.

terlalu luas. Demikian juga penjualan atau penjaminan tanah dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari rapat desa.

Selain itu Paku Alam VII juga memajukan Kabupaten Adikarto dengan membangun jembatan, bendungan, pasar-pasar, sekolah-sekolah, irigasi, rumah dinas, pabrik gula di Sewugalur, dan kebun bibit. Untuk memajukan perekonomian rakyat, ia juga membangun Bank Kalurahan untuk membantu perekonomian rakyat kecil dalam hal permodalan. Dalam bidang pendidikan, ia menjadi ketua perkumpulan amal Pengajaran *Neutrale Onderwijs Stichting*.

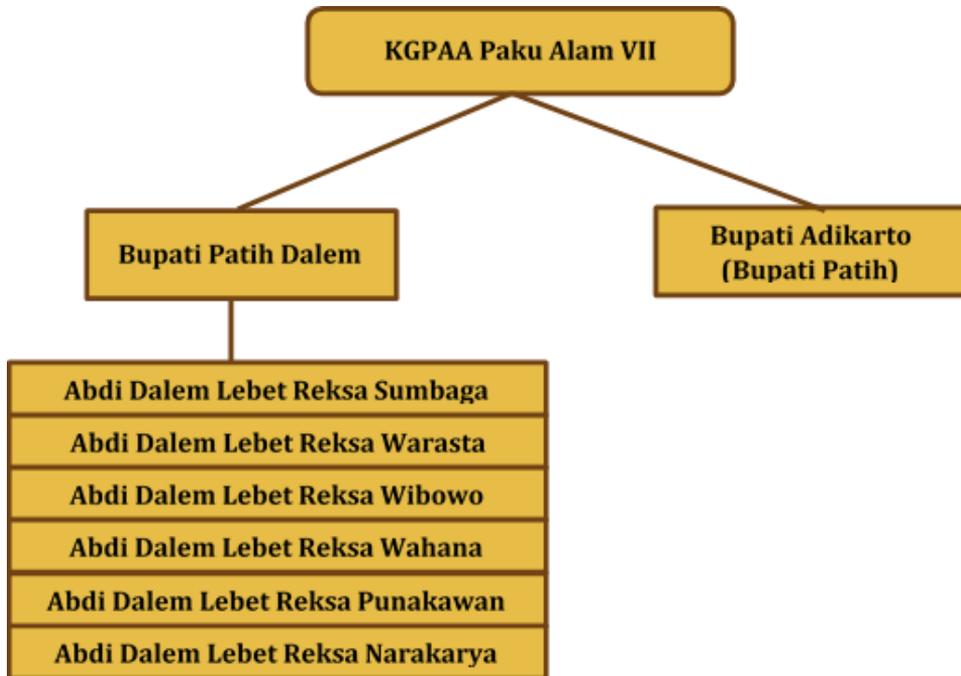
Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kadipaten Pakualaman, Paku Alam VII dibantu dua orang patih dengan pangkat bupati yaitu *bupati patih dalem* dan bupati Adikarto. *Bupati Dalem* bertanggungjawab urusan di dalam kota, sedangkan Bupati Adikarto untuk urusan di Kabupaten Adikarto. Kedua *Patih* membawahi pegawai *pamong praja* di dalam wilayah masing-masing. Mereka inilah yang disebut sebagai golongan *abdi dalem negari* atau pegawai kadipaten, kedua patih ini juga disebut sebagai bupati patih. Selain *abdi dalem negari* juga dibantu *abdi dalem golongan lebet*. Mereka adalah pegawai Puro Pakualaman yang secara khusus melayani kebutuhan sehari-hari Paku Alam. Mereka merupakan *abdi dalem* yang masuk golongan keluarga. *Abdi dalem lebet* dibagi dalam beberapa kelompok menurut ketugasan masing-masing, yaitu *golongan reksa sumbaga, reksa warastra, reksa wahana, punakawan, langen praja, keparak, dan narakarya* (Poerwokoesoemo, 1985 : 292). Masing-masing dipimpin oleh seorang *abdi dalem* yang berpangkat *wedana*.⁹ Segala langkah dan kebijakan Paku Alam VII dalam upaya membangun wilayah kadipaten serta untuk mensejahterakan rakyatnya didasarkan pada aturan tertulis dalam bentuk *rijksblad*. *Rijksblad* Pakualaman mulai ditulis tahun 1916.

Paku Alam VII meninggal pada tanggal 16 Februari 1937 dalam usia 54 tahun saat putra sulungnya KPH Suryodilogo berada di Negeri Belanda untuk menghadiri resepsi pernikahan Putri Mahkota Juliana dengan Pangeran Bernard. Sebagai penggantinya ditetapkan Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Prabu Suryodilogo pada tanggal 13 April 1937 yang kemudian bergelar KGPAA Paku Alam VIII pada masa pendudukan Jepang (Porwokoesoemo: 1985). Paku Alam VIII bertahta dalam tiga jaman yang berbeda, yaitu Pemerintah Hindia Belanda, Pemerintah Militer Jepang, dan Pemerintah Republik Indonesia. Masa Pemerintahan Paku Alam VIII merupakan masa transisi dari kadipaten yang memiliki otonomi pemerintahan ke masa Republik Indonesia di mana kewenangan sepenuhnya berada di tangan Pemerintah RI. Suatu periode pemerintahan

⁹ Dalam hal ini berbeda dengan *wedana* pada *abdi dalem pamong praja*.

di Kadipaten Pakualaman yang menjadikan Paku Alam VIII sebagai salah satu tokoh besar yang memberikan kontribusi bagi tegaknya Republik Indonesia.

Struktur Pemerintahan pada Masa Paku Alam VII



Sumber : *Warnasari Sistem Budaya Kadipaten Pakualaman Yogyakarta*

Sekalipun menunjukkan adanya beberapa pengaruh yang datang dari luar Pemerintah Kadipaten Pakualaman maupun Kasultanan Yogyakarta, dari arsip-arsip yang ada menunjukkan peran Paku Alam VIII sebagai Kepala Pemerintahan yang memiliki otoritas. Masa awal pemerintahan Paku Alam VIII adalah masa transisi yang memiliki banyak nuansa sebagai konsekuensi logis berbagai kekuatan yang saling memiliki pengaruh saat itu, yaitu Jawa, kolonial Belanda, dan Jepang, yang kemudian secara perlahan beralih ke Pemerintahan RI.

Masa awal pemerintahan Paku Alam VIII tidak jauh berbeda dengan pendahulunya. Akan tetapi bukan berarti Pemerintahan Paku Alam VIII tanpa tekanan dari Pemerintah Hindia Belanda. Pemerintah Hindia Belanda melihat pada diri Paku Alam VIII tertanam jiwa yang ingin melepaskan diri dari kekuasaan pemerintah kolonial. Kondisi politik saat itu merupakan

suatu periode yang penuh dinamika baik global maupun nasional. Pasukan sekutu, Belanda menjadi bagian di dalamnya, sedang berusaha untuk membangun hegemoni. Di Eropa Jerman menjadi kekuatan yang tidak mudah untuk ditaklukkan oleh tentara sekutu. Di sisi lain Jepang menjadi ancaman yang dapat meruntuhkan kekuasaan kolonial Belanda di Indonesia. Ancaman tersebut akhirnya menjadi kenyataan ketika tentara Jepang masuk ke Indonesia pada tahun 1942.

Pada masa pendudukan Jepang Kasultanan dan Pakualaman hendak diadu domba. Jepang yang mengaku dirinya sebagai 'saudara tua' berusaha memancing persaingan di antara dua *Praja Kejawen* tersebut. Bibit-bibit perselisihan sengaja ditebar supaya Kadipaten Pakualaman merasa iri dengan Kasultanan yang memiliki *Schakle School* dan aset-aset lain yang lebih besar. Menghadapi gelagat yang tidak baik itu Paku Alam VIII memutuskan untuk menggabungkan kembali (reunifikasi) Kadipaten Pakualaman dengan Kasultanan Yogya. Paku Alam VIII segera menyatakan keinginannya tersebut kepada Sultan Hamengku Buwono IX. Niat tersebut ditanggapi oleh Sultan. Penggabungan tersebut bukan berarti Kadipaten Pakualaman lebur kembali dalam Kasultanan Yogyakarta, tetapi kedua wilayah dikelola secara bersama-sama dalam satu pusat pemerintahan yang berada di Kepatihan Danurejan. Sejak saat itu Paku Alam dan Sultan berkantor bersama di Kepatihan Yogyakarta. Inilah awal mula kepemimpinan dwitunggal Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII yang berlanjut hingga masa kemerdekaan.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX mengajak Paku Alam VIII berdiskusi untuk menentukan sikap Yogyakarta terhadap RI. Dalam diskusi tersebut Paku Alam VIII berkata kepada Sultan Hamengku Buwono IX: "*Saenipun kita bergabung mawon kaliyan Republik*" (Sebaiknya kita bergabung saja dengan Republik). Sultan Hamengku Buwono IX pun berkata: "Yes, aku setuju!". Selanjutnya Sultan Hamengku Buwono IX memanggil sekretarisnya, KRT Hanggawangsa, untuk mengirim telegram kepada Bung Karno yang berisi dukungan Kasultanan-Pakualaman Yogyakarta kepada RI.

Menanggapi dukungan tersebut Pemerintah Pusat memberikan Piagam Kedudukan bagi Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono IX dan Piagam Kedudukan bagi Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam VIII, yang ditandatangani sendiri oleh Presiden Soekarno pada tanggal 19 Agustus 1945. Dalam perkembangannya Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII masing-masing mengeluarkan Amanat pada tanggal 5 September 1945. Berdasarkan amanat tersebut maka di wilayah Yogyakarta terdapat dua Daerah Istimewa, yaitu Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten

Pakualaman. Amanat 5 September 1945 itu merupakan embrio keistimewaan Yogyakarta. Pada tanggal 30 Oktober 1945, Sultan Hamengku Buwono IX bersama Paku Alam VIII mengeluarkan sebuah amanat yang menyatakan bahwa di wilayah Yogyakarta hanya terdapat satu Daerah Istimewa dengan dua kepala daerah yaitu DIY (DIY) yang merupakan satu Daerah Istimewa dengan Sultan dan Paku Alam kepala daerahnya yang disebut dengan Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia.



Dwi Tunggal : Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VII

Sumber : BPAD DIY

Baru setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang menyatakan bahwa DIY dipimpin oleh Sultan Hamengku Buwono IX sebagai gubernur dan Paku Alam VII sebagai wakil gubernur. Dalam perkembangannya terjadi penggabungan beberapa wilayah di dalam DIY. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 antara Kabupaten Kulon Progo yang merupakan wilayah Kasultanan Yogyakarta dengan Kabupaten Adikarto yang merupakan wilayah Kadipaten Pakualaman dilebur menjadi satu wilayah kabupaten dengan nama Kabupaten Kulon Progo yang beribukota di Wates. Sebelum penggabungan tersebut dilakukan, Kabupaten Kulon Progo hanya terdiri dari 7 *kapanewon* setingkat kecamatan. Setelah

penggabungan wilayahnya bertambah luas karena mencakup 12 *kapanewon*.

Membicarakan masa pemerintahan Paku Alam VIII tidak bisa lepas dari pembicaraan di bidang pendidikan. Hal ini berkaitan dengan proses panjang penyelenggaraan pendidikan di Kadipaten Pakualaman yang sudah dilaksanakan jauh sebelumnya. Sebagai penerus dinasti yang memiliki tradisi pendidikan yang cukup menonjol Paku Alam VIII memiliki peran penting dalam bagi dunia pendidikan di Yogyakarta.

Pengelolaan pendidikan pada masa Paku Alam VIII dilaksanakan oleh *Tepas Wiyata Praja*. Hal ini dapat dilihat dari surat yang dikirim dari *Bupati Paniradya Pati Wiyata Praja* kepada *Pengageng Wiyata Praja* di Pakualaman. Lembaga inilah yang memiliki otoritas terhadap berbagai kebijakan penyelenggaraan pendidikan di Kadipaten Pakualaman, baik kaitannya dengan kurikulum, guru, kesiswaan, tenaga pendidik, dan sebagainya. Seperti surat *Wedana Wijata Pradja* Nomor: 139 mengenai pelatihan guru-guru SP Negeri di Kabupaten Adikarto yang dilaksanakan 6 angkatan masing-masing 5 hari.

Pada masa Jepang sekolah-sekolah tidak lepas dari pengaruh penjajahan. Pada sekolah rakyat di bawah Kadipaten Pakualaman diselenggarakan kursus bahasa Jepang khususnya bagi guru. Berkaitan dengan hal tersebut Jepang juga memberikan buku-buku yang berhubungan dengan Dai Nippon. Hal ini tentu tidak lepas dari propaganda Jepang dalam kaitannya dengan memenangkan peperangan melawan sekutu. Hal ini sekaligus menunjukkan betapa Jepang menggunakan berbagai sektor untuk mendapat dukungan dalam perang Asia Raya.

Sesuai konteks jamannya dapat dikatakan bahwa sistem pendidikan dan proses pembelajaran yang dilaksanakan pada saat itu benar-benar diterapkan dengan model pendidikan modern. Adanya sistem klasikal, model pembelajaran, terdapat pedoman cara mengajar, pengelolaan guru, kurikulum, maupun administrasi yang digunakan menunjukkan ciri pendidikan modern.¹⁰ Dalam pelaksanaan pendidikan juga dilengkapi dengan laporan tentang kondisi (*staat*) pada kuartal I, II, III, dan IV dari sekolah yang ada di bawah Kadipaten Pakualaman, seperti sekolah yang ada di Temon, Sogan, Sungapan, dan Mergangsan.¹¹

Pendidikan di sekolah Pakualaman selain memperhatikan hal teknis dalam kegiatan belajar mengajar, kesejahteraan guru dan murid juga turut dijamin. Guru diberikan gaji dalam bentuk uang, hal ini ditunjukkan dengan adanya

¹⁰ Arsip Pura Pakualaman Nomor 2129.

¹¹ Arsip Pura Pakualaman nomor 1524, 1525, dan 1526

sistem gaji, besaran gaji dan pertanggungjawabannya.¹² Secara berkala gaji guru juga mengalami kenaikan.¹³ Pakaian diberikan kepada guru dan murid untuk sekolah.¹⁴ Ketika terjadi wabah penyakit pest, sekolah di lingkungan Kadipaten Pakualaman diberi kebebasan untuk meliburkan murid atau tidak.¹⁵ Demikian halnya saat terjadi wabah penyakit kolera, siswa sekolah Pakualaman diberikan suntikan untuk mencegah menularnya wabah kolera.¹⁶

Untuk meningkatkan kualitas pengajaran pendidikan guru-guru selalu ditingkatkan pengetahuannya dengan diadakan kursus bagi guru serta diterbitkan pedoman maupun buku yang diperlukan dalam proses belajar. Seperti pedoman pemakaian “Tembang Jawa” bagi guru yang hanya memahami not atau *sariswara*.¹⁷ Dalam hal ini para guru dituntut untuk memahami *noet kepatihan* dan *noet sariswara* yang memiliki perbedaan. *Noet kePatihan* didasarkan pada suara *bilah-bilah gamelan* sehingga masalah *pathet* menjadi sesuatu yang penting, tetapi *noet sariswara* berdasarkan pada sifat laras *slendro* dan *pelok* dan mengabaikan *pathet* sehingga tergantung pada kemampuan vokal penyanyinya.

Penyelenggaraan pendidikan di sekolah Pakualaman juga diberikan materi ketrampilan, khususnya di bidang pertanian. Surat Pembesar *Tepas Patanen* yang berisi himbuan agar pada sekolah rendah menanam kapas dan jarak. Surat ini selain jadi petunjuk adanya upaya pemanfaatan lahan juga dapat dikatakan sebagai upaya dari sekolah di lingkungan Kadipaten Pakualaman untuk membekali murid-muridnya dengan ketrampilan di bidang pertanian dan perkebunan.¹⁸ Apabila hal tersebut dilakukan di lahan sekolah maka sekolah harus melaporkan kepada Pemerintah Kadipaten Pakualaman dalam bentuk Daftar Pelaporan Pemeriksaan hasil bumi di pekarangan sekolah. Demikian halnya dengan laporan penerimaan alat dan perkakas pengajaran dari Bagian Pengajaran Kasultanan Yogyakarta.¹⁹ Arsip ini memberi informasi tentang masih eratnya hubungan antara Kasultanan dengan Kadipaten Pakualaman. Selain mengelola sekolah upaya meningkatkan martabat rakyat di wilayah yang menjadi kekuasaannya, Kadipaten Pakualaman juga melakukan Pemberantasan Buta Huruf,

¹² Arsip Pura Pakualaman nomor 1531

¹³ Arsip Pura Pakualaman nomor 2839 dan 2840

¹⁴ Arsip Pura Pakualaman Nomor 1509 dan 2073

¹⁵ Arsip Pura Pakualaman Nomor 2102

¹⁶ Arsip Pura Pakualaman Nomor 2111

¹⁷ Arsip Pura Pakualaman Nomor 2096

¹⁸ Arsip Pura Pakualaman Nomor 2147

¹⁹ Arsip Pura Pakualaman Nomor 2067

khususnya di wilayah Adikarto. Dalam kegiatan ini juga melibatkan guru dari sekolah yang ada di bawah Kadipaten Pakualaman.²⁰

Setelah bergabung dengan Republik Indonesia Paku Alam VIII memerintah DIY bersama Sultan Hamengku Buwono IX. Dalam pembagiannya Sultan Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Kepala Daerah sedangkan Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah. Selain sebagai wakil kepala daerah/wakil gubernur jabatan lain yang dipangku adalah Wakil Ketua Dewan Pertahanan DIY (Oktober 1946), Gubernur Militer DIY dengan pangkat Kolonel (1949 setelah agresi militer II). Mulai tahun 1946-1978 Paku Alam VIII sering menggantikan tugas sehari-hari Hamengku Buwono IX sebagai kepala daerah istimewa karena kesibukan Sultan Hamengku Buwono IX yang menjabat sebagai menteri dalam berbagai kabinet RI. Selain itu ia juga menjadi Ketua Panitia Pemilihan Daerah DIY dalam pemilu tahun 1951, 1955, dan 1957; Anggota Konstituante (November 1956); Anggota MPRS (September 1960) dan terakhir adalah Anggota MPR RI masa bakti 1997-1999 Fraksi Utusan Daerah.

Setelah Sultan Hamengku Buwono IX mangkat pada tahun 1988, Paku Alam VIII menggantikan menjadi Plt Gubernur DIY sampai wafatnya tanggal 11 September 1998. Pada 20 Mei 1998 Paku Alam VIII bersama Sultan Hamengku Bawono X mengeluarkan Maklumat untuk mendukung Reformasi Damai untuk Indonesia. Maklumat tersebut dibacakan di hadapan masyarakat dalam acara yang disebut *Pisowanan Agung*. Beberapa bulan setelahnya Paku Alam VIII menderita sakit dan meninggal pada tahun yang sama. Paduka Paku Alam VIII tercatat sebagai wakil Gubernur terlama (1945-1998) dan Pelaksana Tugas Gubernur terlama (1988-1998) serta Pangeran Paku Alam terlama (1937-1998).

Sebagai Adipati yang memerintah di tiga jaman struktur pemerintahan Kadipaten Pakualaman paling sering mengalami perubahan. Selain merupakan bentuk terjadinya dinamika yang cukup tinggi hal ini sekaligus dapat dijadikan rujukan adanya kekuatan yang mempengaruhi Pemerintah Kadipaten Pakualaman. Hal ini nampak pada masa pendudukan Jepang. Pada periode ini bukan sekedar mempengaruhi ketugasan dari masing-masing bagian tetapi juga nomenklatur dari bagian-bagian yang ada. Seperti dalam arsip Pakualaman berikut ini :

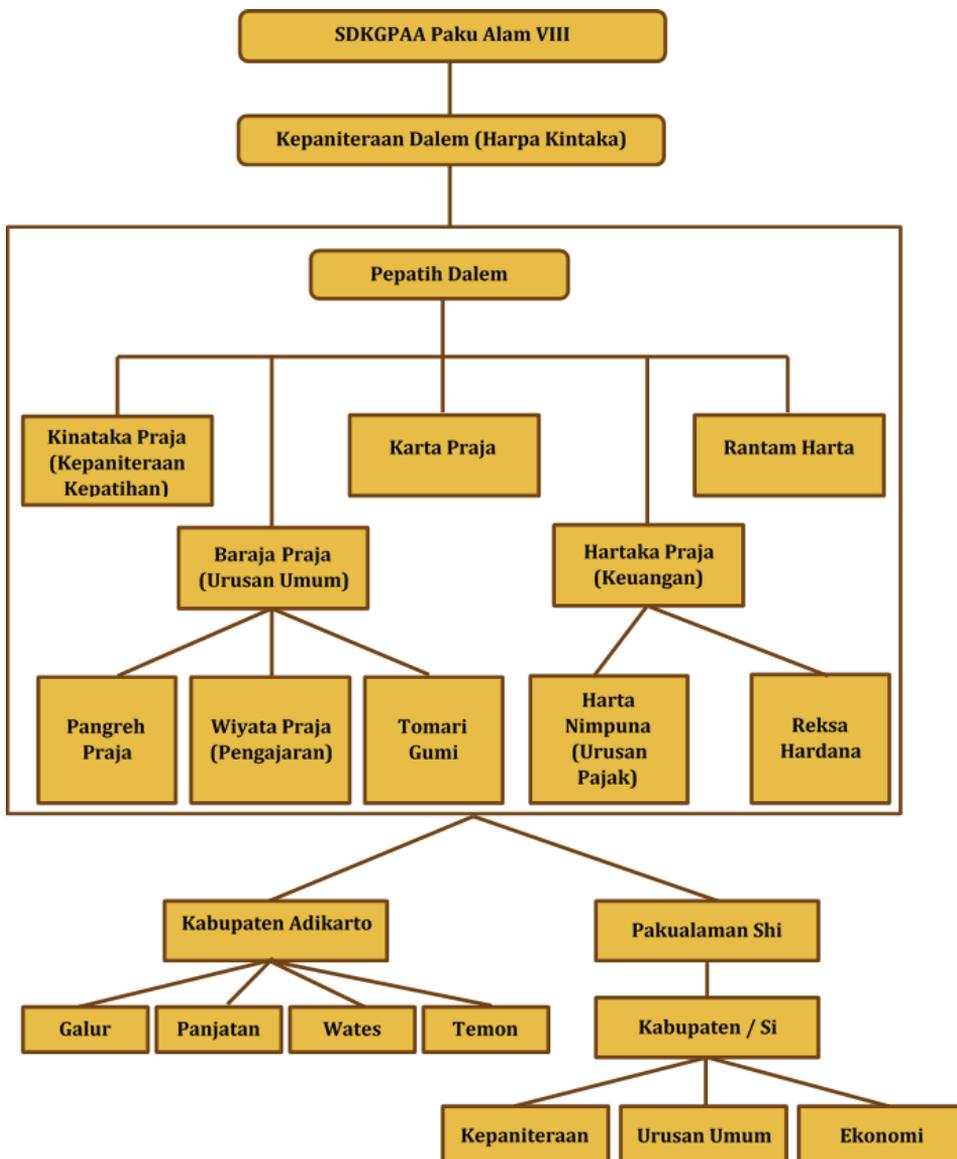
²⁰ Arsip Pura Pakualaman nomor 1516, 1517, dan 2086

Kewajiban Bagian-bagian Pakoe Alaman *Koseicho*

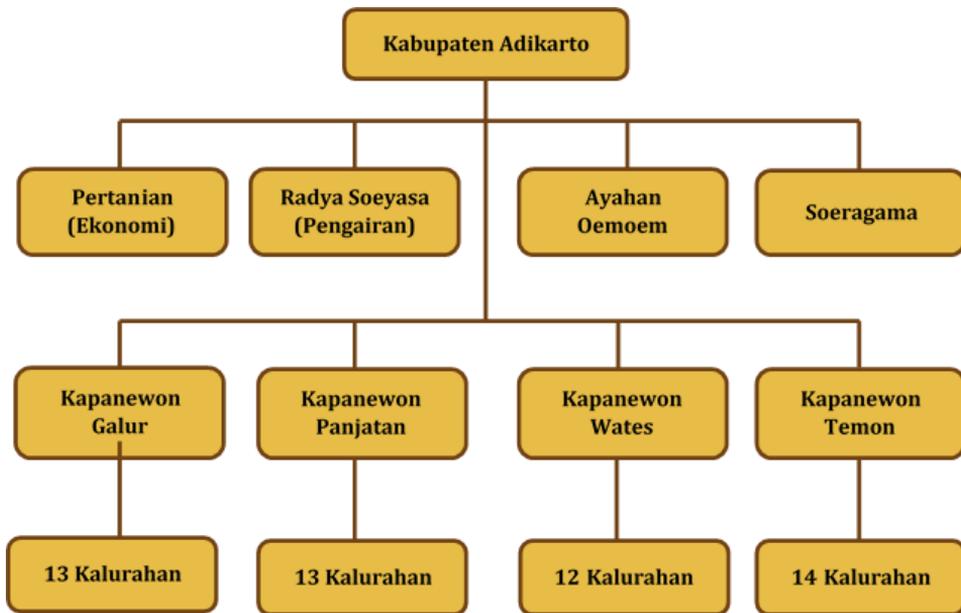
No	Nama Bagian	Uraian Kewajiban	
1.	<i>Kanboo</i>	1.	<i>Archief</i> rahasia
		2.	Sekretarie
		3.	Hal Oendang-oendang (<i>kerei</i>)
		4.	Hal pengadilan
		5.	<i>Archief</i>
		6.	Perhubungan Puro dan Keraton
		7.	Upacara
		8.	Telepon
		9.	PBO Puro
		10.	Perpustakaan
		11.	Pegawai-pegawai yang dibantukan kepada pemerintah bala tentara
		12.	Hal-hal yang tidak termasuk di lain-lain bagian
2.	<i>Samou Bu Tonari Gumi</i>	1.	Rencana segala pembangunan yang berhubungan dengan pemerintah dan masyarakat
		2.	Propaganda
		3.	Pekerjaan istimewa
		4.	<i>Keibodan</i>
		5.	<i>Hookoo kei</i> dan <i>Fujin kei</i>
		6.	<i>Tonari gumi</i>
		7.	<i>Seinedan</i>
3.	<i>Somu Bu</i> Pangreh Praja	1.	Pangreh Praja
		2.	Urusan tanah (<i>agragria</i>)
		3.	Kadaster
		4.	Pendaftaran
		5.	Kesehatan
		6.	Pendaftaran keluarga dan penduduk bangsa Indonesia
		7.	Lembaga untuk menolong penganggur dan orang sengsara
		8.	Kolonisasi
		9.	Polisi dan keamanan
4.	<i>Somu-Bu</i> Pengajaran	1.	Pengawasan
		2.	Penilik sekolah
		3.	Administrasi
		4.	Pembrantas buta huruf
		5.	Kesenian
5.	<i>Keizei Bu</i>	1.	Pertanian
		2.	Kerajinan

No	Nama Bagian	Uraian Kewajiban	
		3.	Dagang
		4.	Perusahaan-perusahaan baru untuk menambah penghasilan
		5.	Peternakan
		6.	Kesehatan hewan
		7.	Pejagalan
		8.	Pasar
		9.	Pegadaian
6.	Keuangan Kas dan Benda-benda	1.	Mendaftar semua barang masuk
		2.	Bikin kasbuk dan daftar lain-lain
		3.	Menerima pajak-pajak
		4.	Sewan tanah
		5.	Sewan gedung
		6.	Penghasilan lain
		7.	<i>Regarve fonds</i> (dana cadangan)
		8.	Pensiun <i>fonds</i>
		9.	<i>Fonds pasar</i>
		10.	<i>Fonds pengajaran</i>
7.	Keuangan pajak-pajak	1.	Membikin dan mendaftar pajak
		2.	Membikin surat penetapan pajak-pajak dan kohier
		3.	Penarikan pajak
8.	Anggaran	1.	Membikin rancangan anggaran
		2.	Akuntansi
		3.	Pameriksaan
		4.	Komtabilitet
		5.	Memeriksa semua uang prentah yang dikasih buat bangunan-bangunan
		6.	Membikin daftar pengeluaran uang
		7.	Urusan pegawai
		8.	Pembelian alat-lat kantor dan tulis

Struktur organisasi Pemerintahan Kadipaten Pakualaman 1942-1946



Struktur pemerintahan di Kabupaten Adikarto



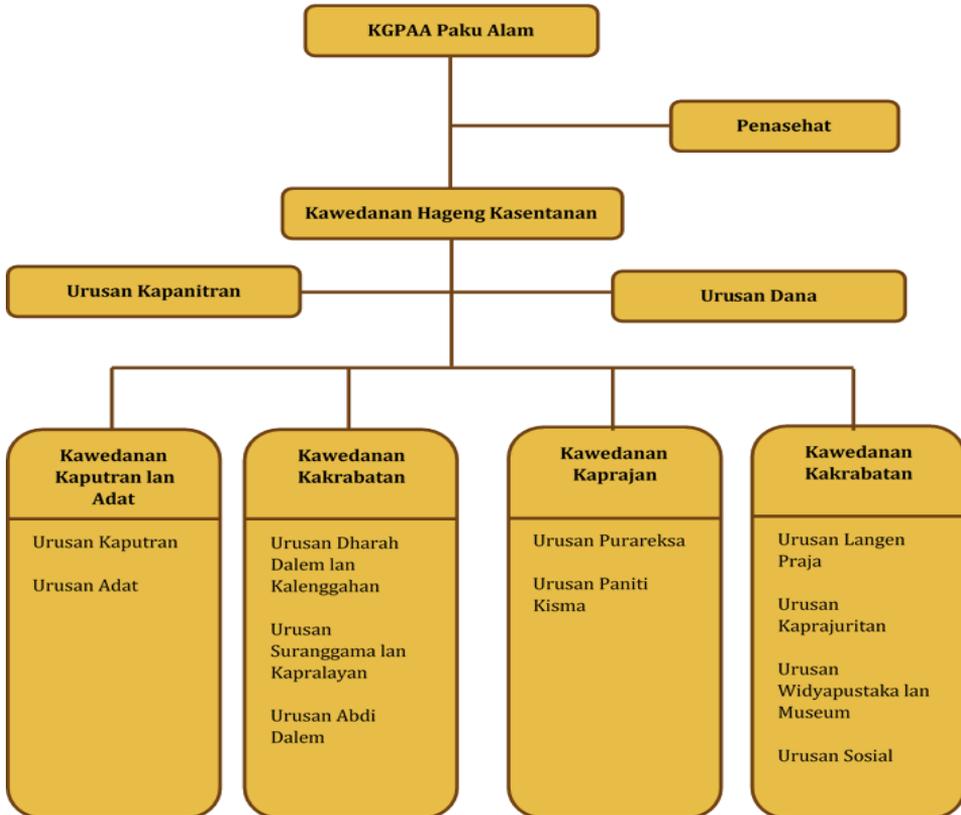
Sepeninggal Paku Alam VIII pada tanggal 26 Mei 1999, Bendoro Raden Mas Haryo (BRMH) Ambarkusumo dinobatkan sebagai Adipati Pakualaman dengan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Aryo (KGPAA) Paku Alam IX. Paku Alam IX merupakan Adipati pertama yang dinobatkan sebagai penguasa di Kadipaten Pakualaman pasca kemerdekaan RI.



Puro Pakualaman
Sumber : Tim Penyusun

Dalam perkembangannya setelah berintegrasi dalam pemerintahan Republik Indonesia, Pakualaman tidak lagi berfungsi sebagai sebuah lembaga pemerintahan tetapi lebih cenderung sebagai institusi budaya.

Struktur dan nomenklatur tata pamong beserta tugas dan fungsi



Sepeninggal Paku Alam IX pada tanggal 7 Januari 2016 Raden Mas Wijoseno Hario Bimo dinobatkan sebagai Adipati Paku Alaman dengan gelar Paku Alam X. Sebelum dinobatkan sebagai Paku Alam X, KBPH Prabu Suryodilogo adalah seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Daerah DIY sejak tahun 1991 di Dinas Tenaga Kerja Propinsi DIY. Jabatan terakhirnya adalah Kepala Biro Administrasi dan Kesejahteraan Rakyat di Sekretariat Daerah DIY yang dijabat sejak tahun 2011.

Pasca penobatan, dilakukan proses pengisian jabatan Wakil Gubernur DIY sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dan Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Selanjutnya Paku Alam X dilantik sebagai Wakil Gubernur DIY oleh Presiden RI pada tanggal 25 Mei 2016 di Istana Negara Jakarta.



**Pelantikan Paku Alam X sebagai Wakil Gubernur DIY
oleh Presiden Joko Widodo**

Sumber : Dinas Komunikasi dan Informatika DIY

C. Pengaruh Kolonial terhadap Pemerintahan Kadipaten Pakualaman

Pemerintah kolonial, baik Belanda maupun Inggris, memiliki pengaruh yang kuat dalam pelaksanaan pemerintahan di Kadipaten Pakualaman. Hal ini tidak bisa sekedar diartikan sebagai campur tangan tetapi kedua pemerintah kolonial memiliki model-model yang mempengaruhi jalannya pemerintahan di Kadipaten Pakualaman. Seperti diketahui bahwa sebagai pecahan dari Kasultanan Yogyakarta Kadipaten Pakualaman memiliki kultur tradisional yang kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengaruh pemerintah kolonial, terutama Inggris, dalam pemerintahan di Kadipaten Pakualaman terutama berkaitan dengan pengaturan birokrasi yang menampakkan adanya model birokrasi modern. Dalam hal ini hierarki pemerintahan di Kadipaten Pakualaman merupakan indikasi adanya pengaruh tersebut.

Seperti diketahui bahwa pada masa Paku Alam I selain ada jabatan patih, juga terdapat bupati. Bupati merupakan penyelenggara pemerintahan pada tingkat Kabupaten Adikarto yang membawahi *panewu pangreh* praja. Pada tataran terendah ada pemerintahan tingkat desa yang dipimpin oleh seorang *lurah*. Di samping itu juga terdapat *paniradya* yang merupakan bentuk departemenisasi pada kerajaan di Jawa. Adanya hierarki pemerintahan dan departemenisasi merupakan perubahan model dari pemerintahan tradisional dalam bentuk yang lebih modern. Dalam hal ini keabsolutan raja tidak lagi sepenuhnya dapat dilaksanakan. Adanya hierarki dan departemenisasi pada pemerintahan Kadipaten Pakualaman selain untuk

mempermudah jalannya pemerintahan sebenarnya juga mempermudah pemerintah kolonial untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Dengan pelimpahan kewenangan kepada bupati maupun pejabat pada *paniradya* maka raja tidak secara absolut mengendalikan jalannya pemerintahan. Dalam hal ini, pemerintah kolonial juga dapat mendudukkan orang kepercayaan duduk dalam pemerintahan di bawah raja sehingga selain dapat mengontrol jalannya pemerintahan juga dapat dijadikan agen untuk memata-matai segala tindak dan kebijaksanaan raja. Dari sini sangat mungkin adanya pejabat kadipaten yang memiliki standar ganda, selain loyal terhadap Adipati Paku Alam juga loyal terhadap pemerintah kolonial. Kasus dihapuskannya lembaga kepatihan di Kasultanan Yogyakarta adalah berangkat dari kondisi yang demikian. Akan tetapi dengan kedudukan Paku Alam dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kadipaten Pakualaman sebagai kepala pemerintahan maka segala langkah pejabat istana akan dapat dikontrol langsung oleh adipati yang bertahta.

Sesuai dengan dinamika yang terjadi birokrasi Kadipaten Pakualaman juga mengalami perubahan seiring dengan dinamika yang terjadi. Hampir setiap adipati yang bertahta memiliki struktur birokrasi yang mencerminkan dinamika tersebut. Sebagaimana yang dilakukan Adipati Paku Alam V yang menempatkan KPH Notodirojo untuk membenahi sistem keuangan kadipaten. Meskipun tidak secara jelas menunjuk pada keberadaan lembaga khusus yang menangani keuangan namun hal ini setidaknya Paku Alam V memiliki pertimbangan yang kuat untuk menempatkan seorang yang ahli yang bertanggungjawab di bidang keuangan. Pertimbangan ini tentu bukan semata-mata karena kondisi keuangan kadipaten yang saat itu terpuruk tetapi dipengaruhi juga oleh modernitas yang diadopsi sebagai konsekuensi logis adanya interaksi dengan pemerintah kolonial Inggris. Sesuai dengan jamannya hal ini dapat dikatakan sebagai penempatan seorang profesional dalam pelaksanaan pemerintahan di Kadipaten Pakualaman.

Pengelolaan pemerintahan di Kadipaten Pakualaman termasuk memiliki kepekaan yang cukup baik untuk masuknya modernisasi. Banyak aspek dalam administrasi pemerintahan yang menunjukkan adanya sentuhan modernisasi. Selain dinamika birokrasi yang menampakkan intensitas perubahan yang cukup berarti juga didukung model administrasi pemerintahan yang lebih tertib. Barangkali tidak banyak yang memperhatikan pada pengelolaan arsip dan surat menyurat. Apabila diperhatikan surat-surat yang diciptakan di Kadipaten Pakualaman menunjukkan adanya tata persuratan yang dipengaruhi gaya penulisan sebagaimana model surat Pemerintah Kolonial Belanda. Demikian halnya dengan pencatatan surat masuk dan keluar yang menggunakan model pencatatan yang digunakan pemerintah kolonial. Adanya coretan "Agno"

yang dimaksud adalah surat tersebut dicatat di buku agenda nomor. Artinya surat masuk dan surat yang dikirim di Kadipaten Pakualaman tercatat secara sistemik dengan sistem agenda. Kondisi ini mencerminkan adanya model administrasi perkantoran moderen di Pakualaman. Hal ini tidak terjadi pada sistem pemerintahan tradisional.

Pengaruh kolonial yang paling mencolok adalah pengaruh pada pembentukan legiun Pakualaman. Peralatan Legiun ada perubahan baik yang terkait dengan senjata yang digunakan maupun pakaian yang digunakan. Prajurit Pakualaman tidak sekedar bersenjatakan tombak dan anak panah tetapi juga menggunakan senjata moderen. Dalam hal ini pun sudah mulai digunakan senjata berkategori moderen. Senjata yang dulunya pistol lantak model perkusi M1815/42 atau pistol lantak M1820/50. Tahun 1875, pasukan *dragonder* mendapat senjata baru revolver model M1875. Di tahun 1891, pasukan *dragonder* mendapat senjata baru lagi untuk menggantikan revolver M1875 yaitu M1891. Pasukan *Infanterie*, persenjataan juga ikut diganti, persenjataan diganti pada saat ekspedisi kedua ke Aceh yaitu senapan lantak perkusi dengan senapan *Beaumint* model M1873. Senjata jarak dekat masih digunakan *kapmes* model M1878. Bagi perwira, pakaian disesuaikan dengan perwira pasukan KNIL persenjataan berupa *officielsabel* model M1876.

Persenjataan dan perlengkapan pasukan Legiun tetap disimpan di gudang persenjataan. Dari tahun 1872 berbeda dengan tahun 1890 yang dimana perlengkapan dan persenjataan tidak lagi disimpan di gudang, karena pemilik gudang sudah tidak mempunyai keuntungan finansial dari kontrak kerja. Pada tahun 1890, Legiun Pakualaman mendapat *muziek korps*. perengkapannya terdiri baju warna biru dari katun, celana warna bitu dari katun, *helmhoed* lengkap dengan hiasan, tanda pangkat warna hitam kualitas baik, *trombone*, piston, orenne, trompet, cymbal/ses, bombardom, tinnor, pisnar, prompi, *istubangpir*, alto, piralbigelpep, trompep niawer. Berbeda dengan seragam *infanterie*, seragam pasukan *muziek korps* terbuat dari katun. Pasukan *muziek korps* tidak ikut dalam pertempuran maka seragamnya berbeda dengan pasukan *infanterie* yang kehitaman (Arsip Puro Pakualaman Nomor 5324).

Pada tahun 1889, legiun boleh memakai *helmhoed*, namun pemerintah Hindia-Belanda tidak memberi lambang singa di helm tersebut (Arsip Puro Pakualaman Nomor 867). Untuk pasukan *muziek korps*, *helmhoed* berwarna biru. Pada tahun 1890, para *officier* legiun diperkenankan memakai *sjrep* (selempang) saat acara resmi di karesidenan atau bertemu dengan Sultan, selain acara resmi tidak diperkenankan memakai. *Sjrep* berwarna oranye. Untuk pasukan *infanterie sjrep* dikenakan melingkar disabuk, *kavallerie* dipakai dibahu (Arsip Puro Pakualaman Nomor 4059).

Bab 5

Reformasi Tata Pemerintahan Pada Masa Kolonial Belanda dan Pendudukan Jepang

Kasultanan Yogyakarta di bawah kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX merupakan masa transisi yang sangat menentukan masa depan kedudukan dan posisi Kasultanan Yogyakarta dalam konteks kebangsaan dan kenegaraan. Periode kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX merupakan masa akhir pemerintahan kolonial Belanda di Indonesia yang kemudian disusul dengan masa pendudukan Jepang dan masa awal kemerdekaan Indonesia. Sultan Hamengku Buwono IX dinobatkan menjadi Sultan di Kasultanan Yogyakarta pada 18 Maret 1940, masa menjelang berakhirnya penjajahan Belanda di Indonesia karena dua tahun kemudian Jepang berhasil mengalahkan Belanda dan kemudian menduduki Indonesia selama 3,5 tahun.

Berbekal pendidikan dari jurusan Indologi di Universitas Leiden Belanda, Sultan Hamengku Buwono IX mampu membawa Yogyakarta mengarungi masa transisi yang penuh dengan gejolak itu dengan selamat. Kemampuan yang dimiliki Sultan Hamengku Buwono IX itu kemudian dijadikan modal dasar untuk melakukan pembaharuan dan reformasi tata pemerintahan di Yogyakarta dengan cara memadukan unsur pemerintahan tradisional yang ada di Keraton dan unsur birokrasi modern yang dikembangkan oleh pemerintah Belanda melalui pemerintahan *Nagari*. Kemampuan itu jugalah yang digunakan oleh Sultan Hamengku Buwono IX untuk melakukan negosiasi dengan pemerintah pendudukan Jepang sehingga periode ini di Yogyakarta justru dilakukan reformasi birokrasi yang mendasar dan mampu membuat infrastruktur pertanian, Selokan Mataram, yang benar-benar mengangkat kesejahteraan rakyatnya sampai saat ini.

Bagian ini berusaha mendeskripsikan mengenai perkembangan tata pemerintahan dan birokrasi yang terjadi di Yogyakarta terutama pada akhir masa penjajahan Belanda, masa pendudukan Jepang. Periode ini merupakan masa awal kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX di Kasultanan Yogyakarta dan juga merupakan periode yang menempatkan Sultan Hamengku Buwono IX kemudian dikenal sebagai sosok raja yang reformis karena beberapa tindakannya dalam memperbaharui birokrasi dan

pemerintahan di Yogyakarta yang terkadang “menyimpang” dari tradisi-tradisi sebelumnya.

A. Yogyakarta di bawah Administrasi Negara Kolonial Hindia Belanda

1. Pembagian Administrasi Kewilayahan Negara Kolonial Hindia Belanda

Setelah VOC bangkrut pada 1799, wilayah Nusantara kemudian diambil alih oleh pemerintah Belanda dengan mendirikan negara kolonial bernama Hindia Belanda pada 1800. Namun pada saat yang hampir bersamaan Perang Napoleon (Perang Revolusioner Prancis) di Eropa telah memakan korban, Belanda berhasil dikuasai oleh Prancis pada 1795. Kekalahan Belanda atas Prancis berdampak pada dikuasainya negeri Belanda oleh Prancis yang menempatkan Louis Napoleon sebagai penguasa di Belanda. Dikarenakan negeri induknya dikuasai oleh Prancis maka secara langsung negeri jajahan Belanda kemudian juga harus diserahkan kepada Prancis.

Louis Bonaparte kemudian mengirimkan Herman William Daendels untuk menjadi Gubernur Jenderal di Hindia Belanda. Tugas utama Daendels adalah mempertahankan Pulau Jawa dari serangan pasukan Inggris. Oleh karena itulah Daendels tidak menguasai seluruh wilayah bekas VOC, melainkan hanya memerintah di Pulau Jawa saja. Daendels menyelenggarakan pemerintahan di Hindia Belanda secara sentralistis. Wilayah Jawa kemudian dibagi atas *perfektur-perfektur* yang masing-masing dipimpin oleh seorang Residen (*Perfek*). Setiap prefek langsung bertanggung jawab kepada Gubernur Jenderal, sedangkan ke bawah setiap Residen membawahi bupati. Jabatan bupati sebagai penguasa tradisional diubah menjadi pegawai pemerintah kolonial yang diberi pangkat dan digaji dengan tanah dan tenaga sesuai hukum adat sehingga para bupati masih memiliki hak-hak feodal tertentu. Pulau Jawa dibagi menjadi 9 Perfek dan 13 Kabupaten.

Perubahan kedudukan para bupati ini menimbulkan rasa tidak senang terhadap pemerintahan Daendels. Selanjutnya Daendels menganggap raja-raja Jawa sebagai *vassal*nya. Para residen yang diangkat oleh Daendels yang semula berkedudukan sebagai duta, kemudian dijadikan penguasa lokal setingkat raja. Ia mewakili gubernur jenderal di Batavia. Perubahan situasi politik ini dapat diterima oleh Sunan Paku Buwono IV di Surakarta, namun tidak oleh Sultan Hamengku Buwono II di Yogyakarta. Konflik pun akhirnya berlangsung antara Kasultanan Yogyakarta dan pemerintah kolonial dan baru berakhir setelah Perang Diponegoro (Ricklefs, 2004: 149)

Sultan Hamengku Buwono II tidak senang terhadap kebijakan Daendels karena berusaha menjadikan masyarakat Jawa sebagai objek pemerintah

Belanda. Pada tahun 1810, Raden Ronggo Prawirodirdjo, Bupati Madiun yang juga menantu Sultan Hamengku Buwono II, melakukan pemberontakan terhadap Belanda. Pemberontakan ini dianggap Belanda sebagai persekongkolan dengan Sultan Hamengku Buwono II. Dampaknya, Daendels kemudian harus menundukkan Sultan Hamengku Buwono II dan pada 1810 Belanda menyerang dengan 3.200 prajurit.

Tujuan kedatangan Daendels ke Yogyakarta pada akhir 1810 ini untuk mengajukan beberapa tuntutan baru yang harus dipenuhi oleh Sultan Hamengku Buwono II, tidak terbatas pada hak-hak ekonomi namun juga bidang politik. Setibanya di Yogyakarta Daendels langsung menuju Benteng *Vrederburg*. Keesokan harinya Sultan Hamengku Buwono II diminta menghadap dengan didampingi oleh Patih Danurejo II. Dalam pembicaraan yang juga dihadiri oleh *Minister* Engelhard itu, Daendels mengajukan tuntutan agar Sultan Hamengku Buwono II menyerahkan tahtanya kepada putera mahkota. Menurut Daendels Sultan Hamengku Buwono II sudah tidak layak lagi menduduki tahta karena tidak pernah bersedia bekerjasama dengan pemerintah kolonial.

Jika Sultan Hamengku Buwono II menolak tuntutan ini, maka akan dituduh terlibat dalam pemberontakan Raden Ronggo dan harus mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah kolonial. Sebagai hukumannya bisa saja Sultan Hamengku Buwono II akan diasingkan dari Yogyakarta, sebaliknya jika Sultan Hamengku Buwono II bersedia melepaskan tahtanya maka tetap diizinkan tinggal didalam kompleks Keraton Yogyakarta. Karena tidak ada pilihan lain dan mengingat perlawanan terhadap Daendels tidak akan menguntungkan baginya, Sultan Hamengku Buwono II menyatakan kesediaannya untuk turun tahta. Permintaannya agar Ratu Kencono Wulan dan Tumenggung Sumodiningrat tidak dihukum dikabulkan oleh Daendels. Akan tetapi, usahanya untuk menyelamatkan Pangeran Notokusumo dan Tumenggung Notodiningrat tidak berhasil. Keduanya kemudian diserahkan kepada van Braam untuk dikirim ke Batavia sebagai tempat pengasingannya (Marihandono dan Juwono, 2008: 130).

Setelah kekuasaannya diserahkan kepada Putra Mahkota (GRM Suroyo), Sultan Hamengku Buwono II hidup sebagai seorang yang tidak lagi memiliki kekuasaan tetapi tetap tinggal dan berada di Keraton Yogyakarta. Alasan mengapa Sultan Hamengku Buwono II untuk tetap tinggal di keraton walaupun tahtanya telah diturunkan oleh Daendels karena Hamengku Buwono II merasa tidak tega untuk melepaskan Kasultanan Yogyakarta dengan cuma-cuma kepada Belanda meskipun dibawah kepemimpinan anaknya sendiri. Dengan tetap berada di dalam keraton Ia dapat tetap mengedalikan pemerintahan atas nama anaknya. Ia merasa bahwa tugasnya belum selesai sebagai sultan yang diidamkan oleh rakyatnya. Tugas ini yang

menuntutnya untuk tetap bertahan dalam ketidakmampuannya. Namun tak mengubah fakta bahwa inilah masa berakhirnya pemerintahan Sultan Hamengku Buwono II yang pertama yaitu pada tahun 1810.

Kepada putera mahkota, Daendels telah menyiapkan rancangan kontrak baru yang dibuat antara pemerintah kolonial dengan Kasultanan Yogyakarta pada 6 Januari 1811. Kontrak ini menggantikan kontrak yang dibuat oleh Sultan Hamengku Buwono II dengan VOC pada tahun 1799. Dalam kontrak baru hampir semua poin melemahkan kedudukan Kasultanan Yogyakarta, yaitu (Marihandono dan Juwono, 2008: 134):

1. Bahwa pemerintah kolonial mengambil alih daerah-daerah milik Kasultanan Yogyakarta seperti Semarang, Demak, Kedu, Grobogan, Selosari atau Selowarung, Jepara (Bojonegoro) dan Jipang (Blora).
2. Pengelolaan hutan-hutan jati tetap dilakukan oleh pemerintah kolonial dan juga penyetoran kayu jati masih tetap dibutuhkan oleh pemerintah.
3. Pemerintah kolonial dibebaskan dari pembayaran pajak pantai dari kapan-kapal yang berlabuh di bandar-bandar milik Kasultanan Yogyakarta, khususnya di sepanjang Bengawan Solo.
4. Semua gerbang tol milik Kasultanan Yogyakarta akan diserahkan kepada pemerintah kolonial, sebagai imbalan bagi janji pemerintah yang tidak akan membuka gerbang tol baru di wilayah Kasultanan Yogyakarta.
5. Kasultanan Yogyakarta diwajibkan memberikan ganti rugi atas pengiriman pasukan dan biaya ekspedisi yang dikeluarkan dalam rangka memadamkan perlawanan Raden Ronggo sebesar 96.875 ringgit.
6. Pemerintah kolonial menempatkan kesatuan garnisun di benteng-benteng sekitar Yogyakarta yang akan ditanggung biayanya oleh Kasultanan.
7. Ketika pemerintah kolonial Belanda terlibat peperangan baik dengan bangsa asing maupun dengan raja-raja pribumi, Kasultanan Yogyakarta wajib memberikan bantuan dalam hal personalia maupun logistik.

Tidak lama setelah Daendels diganti Jansens, tentara Inggris di bawah pimpinan Lord Minto menyerang Jawa. Inggris mendapat simpati raja-raja di Jawa, sehingga akhirnya dengan mudah dapat merebut Batavia. Pada tahun 1811 itu pula Jansens menyerah tanpa syarat kepada Inggris di Tuntang, sehingga terjadi rekapitulasi. Rekapitulasi Tuntang berisi: 1) seluruh kekuatan militer Belanda di Asia Tenggara harus diserahkan kepada Inggris; 2) hutang pemerintah Belanda tidak diakui oleh Inggris, dan; 3) Pulau Jawa, Madura, dan semua pangkalan Belanda di luar Jawa menjadi milik Inggris.

Hal ini berarti bahwa Belanda menyerahkan semua daerah jajahannya di Asia Tenggara kepada Inggris. Dalam perkembangannya semua bekas jajahan Belanda di Asia Tenggara itu oleh Inggris dibagi empat, yaitu Sumatera Barat, Malaka, Maluku, dan Jawa serta daerah sekitarnya. Seluruhnya dikuasai oleh Gubernur Jenderal EIC (*East Indian Company*), Lord Minto yang berkedudukan di Calcutta (India). Pulau Jawa diserahkan kepada Thomas Stamford Raffles selaku wakil Lord Minto di Pulau Jawa dengan pangkat Letnan Gubernur.

Ketika pemerintahan Inggris menggantikan Belanda pada tahun 1811, Sultan Hamengku Buwono II mempunyai kesempatan untuk mendapatkan kembali tahtanya sebagai Sultan Yogyakarta. Sultan Hamengku Buwono II pun diangkat kembali menjadi raja, dan puteranya, Hamengku Buwono III, diturunkan kembali menjadi putera mahkota. Akan tetapi Raffles pada hakekatnya mempunyai tindakan serupa dengan Daendels, yaitu sebagai pembaru dan anti feodal. Ketika Crawfurd bertugas sebagai Residen Yogyakarta (1811-1814) tampak bahwa Sultan Hamengku Buwono II tidak mau bekerja sama dengan pemerintahan Inggris. Raffles sendiri bermaksud menyerang Sultan, tetapi belum tersedia pasukan yang cukup.

Pada Desember 1811, Raffles berkunjung ke Keraton Yogyakarta dan hampir saja terjadi penyerangan. Dalam rombongan Raffles ikut serta adik Sultan Hamengku Buwono II yang sudah dibebaskan dari tahanan di Cirebon, Pangeran Notokusumo, dan puteranya, Tumenggung Notodiningrat. Di Surakarta pun terjadi perubahan politik, Sunan Paku Buwono IV tidak senang dengan Inggris dan mempunyai persepsi yang sama dengan Sultan Hamengku Buwono II. Dua orang raja ini berkorespondensi tetapi hal itu dapat diketahui oleh Inggris. Keraton Yogyakarta akhirnya diserang oleh Raffles dengan bantuan Pangeran Notokusumo dan putera mahkota Hamengku Buwono III pada Juni 1812 dengan 1.200 serdadu Eropa dan *Sepoy* (serdadu India) yang diperkuat 800 prajurit Legiun Mangkunegaran. Sunan Paku Buwono IV tidak mampu berbuat banyak, sedangkan Sultan Hamengku Buwono II ditangkap dan dibuang ke Pulau Penang. Seluruh harta kekayaan Keraton Yogyakarta dirampok dan arsip keraton dilarikan untuk kemudian dibawa ke Inggris. (Carey, 2011: 383)

Sebagai akibat konflik yang terjadi antara Kasultanan Yogyakarta dan pemerintah kolonial Inggris yang melibatkan Kasunanan Surakarta, Raffles kemudian memutuskan untuk mengambil beberapa tindakan penting yang berhubungan dengan status dan kekuasaan di Keraton Yogyakarta yaitu menurunkan Sultan Hamengku Buwono II dari tahta dan kembali mengangkat putera mahkota. Kini putera mahkota bukan lagi dijadikan sebagai penguasa (*regent*) tetapi diakui penuh sebagai Sultan Hamengku Buwono III dengan sebutan Sultan Rojo. Tidak hanya diturunkan dari

tahtanya, atas perintah Raffles, Sultan Hamengku Buwono II kemudian dibawa ke Batavia dan selanjutnya menunggu pengadilan di sana. Menurut keputusan pengadilan Inggris, Sultan Hamengku Buwono II dijatuhi hukuman pembuangan ke Pulau Penang. Pada tanggal 16 Juli 1812, ia disertai oleh putranya Pangeran Mangkudiningrat dan Pangeran Mertosono berangkat menuju Penang.

Sebelum kenaikan tahta ini Sultan Hamengku Buwono III wajib untuk menandatangani kontrak baru yang disodorkan oleh Crawfurd atas nama Raffles pada tanggal 1 Agustus 1812 (Marihandono dan Juwono, 2008: 140). Dalam kontrak baru yang disodorkan itu disebutkan antara lain:

1. Sultan Hamengku Buwono III wajib menanggung biaya ekspedisi militer Inggris ke Yogyakarta.
2. Sultan Hamengku Buwono III wajib menyerahkan semua pemborongan bandar, gerbang tol, pajak pasar, pajak sarang burung, cukai penjualan candu, dan rumah judi kepada pemerintah kolonial Inggris.
3. Pemerintah Inggris berhak mengambil alih pengelolaan atas semua hutan jati di wilayah Kasultanan dengan ganti rugi tahunan kepada Sultan Hamengku Buwono III yang akan ditetapkan jumlahnya setiap tahun.
4. Sultan Hamengku Buwono III harus melepaskan wilayah *negaragung* Kasultanan Yogyakarta di Kedu, Pacitan, Blora, Grobogan, Japan, Jipan, dan Wirosobo kepada pemerintah kolonial Inggris.
5. Sejak perjanjian ini semua wilayah bekas tanah-tanah *apanage* Kasultanan Yogyakarta dijadikan sebagai hak milik pemerintah kolonial Inggris.
6. Sultan Hamengku Buwono III harus menyerahkan tanah seluas 4000 cacah di Adikarto, wilayah Kulon Progo kepada Pangeran Notokusumo dan Pangeran Notokusumo dijadikan sebagai Pangeran Merdika bagi Kasultanan Yogyakarta dan Pangeran Mijil bagi pemerintah kolonial Inggris.
7. Sultan Hamengku Buwono III juga diharuskan menyediakan tanah seluas 1000 *cacah* untuk Kapiten Cina Tan Djin Sing sebagai penghargaan atas bantuannya kepada pemerintah kolonial Inggris dan melindungi putera mahkota dari ancaman Sultan Hamengku Buwono II.
8. Kasultanan Yogyakarta tidak diperbolehkan menjalin hubungan dengan kerajaan lain baik di Jawa maupun diluar Jawa.
9. Patih diangkat dan dipecat sesuai dengan kebutuhan *gubernemen* dan dalam menjalankan tugasnya, patih diharuskan memberitahukan dan meminta pertimbangan Residen.

Perjanjian Agustus 1812 merupakan malapetaka bagi keraton-keraton Jawa termasuk Kasultanan Yogyakarta. Perjanjian tersebut tidak hanya menyangkut besarnya penyusutan wilayah kekuasaan mereka, namun juga

meninggalkan masalah sosial dan ekonomi jangka panjang yang berbahaya, khususnya di Yogyakarta. Jatuhnya keraton, penjarahan harta kekayaan, benda-benda kuno dan arsip, dan pemberlakuan paksa perjanjian Raffles, merupakan pukulan yang telak pada martabat dan wibawa keraton. Selain kerugian keuangan dan wilayah, penjarahan keraton dirasakan hingga dalam hati oleh kebanyakan masyarakat Kasultanan Yogyakarta.

Pada paruh kedua pemerintahan Sultan Hamengku Buwono III terjadi perubahan dalam bidang politik dan pemerintahan yang penting yaitu:

1. Pada 17 Maret 1813, persoalan tanah Pakualam akhirnya berhasil diselesaikan. Pemerintah kolonial Inggris mencapai kesepakatan dengan Sultan Hamengku Buwono III menetapkan bahwa Pangeran Mardika mendapatkan tanah sebesar 4.000 *cacah* dan tunjangan sebesar 750 dolar Spanyol dari pemerintah kolonial (Poerwokoesoemo, 1985: 76).
2. Pengangkatan patih baru Tumenggung Sumodipuro (bekas Bupati Japan) sebagai Patih Danurejo IV pada 2 Desember 1813.
3. Pengangkatan Kapitan Cina, Tan Jin Sing menjadi Raden Tumenggung Secodiningrat dengan tanah jabatan senilai 800 *cacah* yang berlokasi di Lowanu dan daerah lain di Bagelen timur. Surat pengangkatan oleh Sultan ditandatangani pada tanggal 6 Desember 1813 yang secara khusus menyatakan bahwa Tan Jin Sing telah diberi gelar kehormatan dan tanah jabatan karena jasanya kepada pemerintah kolonial Inggris dan Sultan Hamengku Buwono III pada tahun 1812. Namun pengangkatan ini dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono III karena adanya tekanan pemerintah kolonial Inggris karena belum pernah terjadi di Keraton Yogyakarta orang Tionghoa diberi gelar begitu tinggi beserta tanah jabatan yang luas.

Pemerintahan Raffles di Hindia Belanda tidak berlangsung lama. Kekuasaan Prancis di Belanda runtuh (1814) oleh karena itu Ratu Belanda yang berada di Inggris mengadakan perundingan dengan Inggris yang menghasilkan Konferensi London yang isinya antara lain Belanda memperoleh kembali daerah jajahannya, penyerahan Indonesia ke Belanda dilaksanakan tahun 1816. Maka pada tahun 1816, Belanda memperoleh kembali Indonesia. Belanda kemudian mengangkat Van Der Cappelen sebagai Gubernur Jenderal Hindia-Belanda.

Pemerintah Belanda menempatkan negara kolonial Hindia Belanda sebagai wilayah jajahan dan berada di bawah langsung Ratu Belanda yang berkedudukan di negeri Belanda. Pemerintah Belanda menyerahkan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda kepada Menteri Urusan Jajahan. Pemerintah tertinggi di Hindia Belanda adalah Gubernur Jenderal yang dalam pelaksanaan pemerintahan dibantu oleh 4

penasehat. Selain itu, Gubernur Jenderal juga dibantu oleh Sekretaris Umum, *Algemeene Secretaris* yang mengkoordinasi 8 kepala wilayah Karesidenan. Residen disertai tanggung jawab memimpin pemerintahan *Gewest* dan *Resort*.

Pemerintah Hindia Belanda menetapkan dinas pemerintahan dalam negeri (*bestuurdienst*) dalam 2 bentuk yaitu bentuk: *Pertama*, untuk penguasa bangsa Eropa dan *Kedua* untuk penguasa bangsa pribumi. Untuk penguasa bangsa Eropa susunannya adalah *gewest/keresidenan*, *Resort/afdeeling*, dan *onderafdeeling* dengan kepala pemerintahan kepala *gewest* adalah Residen yang memimpin sebuah keresidenan dan kepala *Resort* atau *Afdeeling* adalah Asisten Residen yang memimpin sebuah *Resort* atau bagian *gewest*, sementara kepada *onderafdeeling* adalah *controleur*. Terdapat perbedaan tugas utama *controleur* di Jawa dengan diluar Jawa. Di Jawa *Controleur* adalah pejabat yang diperbantukan kepada Asisten Residen dengan tugas utama mengawasi para bupati, sehingga dia bukanlah seorang pejabat yang mengepalai sebuah wilayah. Sementara di luar Jawa, *controleur* adalah pejabat yang mengepalai wilayah *onderafdeeling*. (Nurcholis, 52: 2005)

Struktur pembagian wilayah bagi pejabat dari kalangan pribumi di Jawa yang paling tinggi adalah tingkat kabupaten, yang membawahi beberapa kawedanan/distrik, dibawahnya terdapat beberapa onderdistrik. Masing-masing wilayah tersebut dipimpin oleh seorang pejabat pribumi yaitu; Kabupaten dipimpin oleh seorang bupati, wilayah ini setara dengan wilayah *onderafdeeling* di luar Jawa. Kemudian kawedanan atau distrik dipimpin oleh seorang Wedana, dan onderdistrik dipimpin oleh seorang Asisten Wedana.

Menurut *Regeering Reglement* (RR) Tahun 1854, wilayah Hindia Belanda (*Nederlandsch-Indie*) diperintah oleh Gubernur Jenderal atas nama Raja/Ratu Belanda secara sentralistis. Daerah Hindia Belanda kemudian dibagi kedalam dua kategori yaitu daerah *Indirect Gebied* dan *Direct Gebied*.

Daerah *Indirect Gebied* adalah daerah yang diperintah secara tidak langsung oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Daerah ini biasanya berbentuk kerajaan atau kesultanan yang terikat dengan perjanjian politik baik jangka panjang maupun jangka pendek. Perjanjian ini dilakukan oleh Raja/Sultan dari kerajaan/kesultanan lokal dengan Residen/Gubernur sebagai wakil Gubernur Jenderal atas nama Raja/Ratu Belanda. Dengan perjanjian tersebut kerajaan/kesultanan memiliki status "negara semi merdeka" (negara dependen) dalam lingkungan Kerajaan Belanda.

Daerah-daerah tersebut diperintah oleh dinasti pribumi dan memiliki struktur pemerintahan lokal sendiri. Pemerintah Hindia Belanda hanya menempatkan para pengawas dengan pangkat Asisten Residen, Residen,

atau Gubernur sesuai dengan tingkatan daerah yang didasarkan pada kepentingan pemerintah Hindia Belanda. Dari sinilah kemudian muncul kedudukan khusus suatu daerah yang dikenal dengan nomenklatur *Zelfbesturende Landschappen* (Daerah Swapraja/Daerah Otonom/Daerah Istimewa). (Nurcholis, 60: 2005)

Sementara daerah *Direct Gebeid* adalah yang diperintah secara langsung oleh penguasa di pemerintah Hindia Belanda secara hirarkis. Pemerintahannya bersifat administratif atau sering disebut "pemerintahan pangreh praja". Pemerintahan ini pun dibedakan antara pemerintahan di wilayah Jawa dan Madura dengan di wilayah luar Jawa dan Madura (*buiten gewesten*). Pada perkembangannya, muncul tuntutan adanya desentralisasi sejak tahun 1854, ketika parlemen Belanda berhak mengawasi pelaksanaan pemerintahan di Hindia Belanda.

Tuntutan tersebut secara perlahan terwujud diawali dengan adanya desentralisasi keuangan (1903), kemudian baru adanya pemerintahan daerah baru (1922). Berdasarkan Undang-Undang Perubahan tahun 1922, wilayah administratif (*gewest*) Hindia Belanda dibagi dalam provinsi (*provincies*) dan ke gubernuran/governorat setingkat provinsi (*gouvernement*). Kegubernuran tidak memiliki status otonomi, berbeda dengan provinsi yang memiliki status otonomi di tangan Gubernur. Sampai pada tahun 1938, Hindia Belanda dibagi menjadi 3 Provinsi dan 5 Kegubernuran:

- a. Provinsi Jawa Barat (*West-Java*) beribu kota di Batavia.
- b. Provinsi Jawa Tengah (*Midden-Java*) beribu kota di Semarang.
- c. Provinsi Jawa Timur (*Oost-Java*) beribu kota di Surabaya.
- d. Kegubernuran Surakarta (Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran) beribu kota di Surakarta.
- e. Kegubernuran Yogyakarta (Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman) beribu kota di Yogyakarta.
- f. Kegubernuran Sumatera (Sumatra) beribu kota di Medan.
- g. Kegubernuran Kalimantan (Borneo) beribu kota di Banjarmasin.
- h. Kegubernuran Timur Besar (*Groote Oost*) beribu kota di Makassar .

Gubernur sampai Asisten Residen untuk Jawa dan *Controleur* untuk luar Jawa haruslah dijabat orang yang berkebangsaan Belanda, dan disebut *Europesche Bestuur Ambtenaren*. Sementara pejabat yang berada dibawahnya yaitu Bupati sampai Lurah/Kepala Desa untuk Jawa dan Demang sampai Kepala Desa/gelar lain untuk luar Jawa dijabat oleh kalangan pribumi yang disebut *Inlandsche Bestuurambtenaren*. (Nurcholis, 65: 2005)

Dengan adanya Undang-Undang Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*) Tahun 1903 (*Staatblad* Tahun 1903 No. 329) prinsip otonomi mulai diperkenalkan. Di beberapa daerah mulai dibentuk *Locale Raad* (semacam DPRD). Perkembangan selanjutnya muncul *Wet Op de Bestuurshervormings* Tahun 1922 (*Staatblad* Tahun 1922 No. 216). Sebagai Badan Pemerintahan Harian di tingkat Provinsi dan Kegubernuran terdapat *College van Gedeputeerden* yang dipimpin oleh Gubernur. Di tingkat Kabupaten terdapat *College van Gecommitteerden* yang dipimpin oleh Bupati (*Regent*). Sementara untuk wilayah kota praja terdapat *College van Burgermeester en Wethouders* yang dipimpin oleh Walikota.

Selain wilayah administrasi yang telah dijabarkan di atas, Hindia Belanda juga mengakui daerah-daerah semi-otonom yang memiliki hak pemerintahan sendiri, dikenal dengan sebutan *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah swapraja (daerah otonom/daerah istimewa). Wilayah *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah swapraja adalah salah satu bentuk yang diakui oleh pemerintah kolonial dan mencakup berbagai bentuk administrasi, seperti Kasunanan, Kasultanan, Kerajaan, dan Kadipaten. Status swapraja berarti daerah tersebut dipimpin oleh pribumi berhak mengatur urusan administrasi, hukum, dan budaya internalnya.

Para penguasa daerah swapraja ini terikat dengan perjanjian politik baik jangka panjang maupun jangka pendek. Perjanjian ini dilakukan oleh Raja/Sultan dari kerajaan/kesultanan lokal dengan Residen/Gubernur sebagai wakil Gubernur Jenderal atas nama Raja/Ratu Belanda. Dengan perjanjian tersebut kerajaan/kesultanan memiliki status "negara semi merdeka" (negara dependen) dalam lingkungan Kerajaan Belanda. Daerah-daerah tersebut diperintah oleh dinasti pribumi dan memiliki struktur pemerintahan lokal sendiri. Pemerintah Hindia Belanda hanya menempatkan para pengawas dengan pangkat Asisten Residen, Residen, atau Gubernur sesuai dengan tingkatan daerah yang didasarkan pada kepentingan pemerintah Hindia Belanda.

Beberapa daerah swapraja ditingkatkan statusnya menjadi kegubernuran, seperti Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran serta Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Untuk daerah-daerah swapraja lainnya ada yang setingkat dengan kabupaten, *afdeeling*, *onder afdeling*, *district*, dan *onder district*. Daerah-daerah swapraja besar dan berpengaruh di luar Jawa dan Madura yang pernah berdiri (dan masih eksis hingga pasca kemerdekaan Indonesia walau telah kehilangan kekuasaan politik dan ekonominya) antara lain Kesultanan Langkat, Kesultanan Deli, Kesultanan Siak, Kesultanan Pontianak, Kesultanan Kutai Kartanegara, Kesultanan Bulungan, Kerajaan Buleleng, Kerajaan Karangasem, Kesultanan

Sumbawa, Kesultanan Gowa, Kedatuan Luwu, Kesultanan Buton, Kesultanan Ternate, dan Kesultanan Tidore.

2. Reorganisasi Kewilayahan di Kasultanan dan Pakualaman

Setelah Perang Diponegoro selesai pada 1830, Pemerintah Hindia Belanda akhirnya merampas seluruh wilayah *mancanegara* Kasultanan Yogyakarta. Pada tahun itu pula ditandatangani Perjanjian Klaten pada *Senen Wage, 9 Bakda Mulud, Tahun Je, 1758* (bertepatan dengan 27 September 1830) yang ditandatangani oleh Sasradiningrat, *Pepatih Dalem* Kasunanan Surakarta, dan Danurejo, *Pepatih Dalem* Kasultanan Yogyakarta. Perjanjian ini menegaskan wilayah dan batas-batas Kasultanan Yogyakarta dengan Kasunanan Surakarta. Wilayah Kasultanan Yogyakarta hanya meliputi Mataram dan Gunungkidul dengan luas 2.902,54 km persegi. Di wilayah tersebut terdapat *enclave* Surakarta (Kotagede dan Imogiri), Mangkunegaran (Ngawen), dan Pakualaman (Kadipaten Pakualaman dan Adikarto). Sementara itu wilayah Kasunanan Surakarta meliputi Pajang dan Sukowati. (Houben: 2002, 88-90)

Batas yang ditentukan semula adalah Sungai Opak tetapi karena alirannya tidak menentu maka akan dibuat batas berupa jalan di wilayah Prambanan yang membujur ke utara sampai ke Gunung Merapi dan ke arah selatan sampai wilayah Gunungkidul. Selain itu Sunan Surakarta masih berhak memiliki tanah di Imogiri dan Kotagede (*enclave*) beserta 500 *karya* yang berada di sekitar makam untuk pemeliharaan. Demikian juga Sultan berhak atas tanah di makam Seselo beserta tanahnya seluas 12 *jung* yang berada di sekitarnya untuk pemeliharaan. Di kedua wilayah tersebut, para bupati dan kepala desa bebas mengikuti Sultan atau Sunan, kedua penguasa tidak boleh memaksa atau melarangnya. Dengan demikian wilayah Kasultanan Yogyakarta menjadi permanen sampai Sultan Hamengku Buwono IX memerintah. (Kartikasari, 1997: 34)

Pasca Perang Diponegoro ini intervensi pemerintah kolonial Belanda terhadap berbagai aspek kehidupan di wilayah Kasultanan Yogyakarta semakin menguat. Diantaranya adalah dalam pengelolaan peradilan yang kemudian dilembagakan pada tahun 1831, artinya bahwa peradilan pidana secara efektif ditempatkan di bawah kekuasaan Residen. Perjanjian mengenai hal ini kemudian ditandatangani antara Sultan, Pakualam dan Gubernur Jenderal pada Oktober 1833. Didalamnya dinyatakan bahwa rakyat Sultan, Pakualam dan Natapraja akan diadili di hadapan pengadilan-pengadilan karesidenan yang bersangkutan bila mereka melakukan kejahatan di wilayah kekuasaan pemerintah kolonial, sedangkan rakyat raja-raja Jawa itu akan harus diadili dihadapan pengadilan pidana Yogyakarta

untuk kejahatan-kejahatan yang dilakukan di wilayah kekuasaan Kasultanan Yogyakarta.

Selain pengambilalihan wilayah *mancanegara*, dampak yang sangat merugikan dan melemahkan kedudukan Kasultanan Yogyakarta pasca Perang Jawa adalah kebijakan pemerintah kolonial Belanda yang mereduksi kekuatan prajurit yang dimilikinya. Setelah perang selesai angkatan bersenjata Kesultanan Yogyakarta semakin diperkecil lagi sehingga jumlahnya tidak boleh melebihi 500 orang prajurit. Selain itu angkatan bersenjata juga mengalami demiliterisasi, jumlah, jenis senjata, personil, dan perlengkapan lain diatur oleh Gubernur Jenderal Belanda untuk mencegah terulangnya perlawanan kepada Belanda seperti waktu yang lalu. Pasca Perang Jawa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono V dan sultan-sultan selanjutnya diangkat sebagai Mayor Jenderal Tituler Kerajaan Belanda dan tetap memegang kekuasaan atas keraton dengan pengawasan seorang Gubernur Belanda yang berkedudukan di dekat keraton.

Kondisi demikian terus berlanjut pada era Sultan Hamengku Buwono VI (1855-1877). Penetrasi dan ekspansi pemerintah Hindia Belanda di dalam pemerintahan di Praja Kejawen (*vorstenlanden*) pada masa tersebut semakin dalam, akibatnya secara politis kekuasaan raja-raja menjadi semakin sempit. Selain itu, mereka mempunyai dependensi kompleks terhadap pemerintah Hindia Belanda. Secara formal mulai tahun 1845 terhadap penguasa di Yogyakarta dan Surakarta dilembagakan dan dipaksakan adanya perundang-undangan (*Regeeringsreglement*) yang mengikat. Selain itu, ada Akta Persekutuan (*Actien van Verband*) bagi setiap raja yang dinobatkan, dan deklarasi putra mahkota. Hal itu terjadi misalnya di Kasultanan Yogyakarta pada masa Sultan Hamengku Buwono VII (1877), dan di Paku Alaman pada masa Paku Alam VI (1901).

Kondisi sosial ekonomi pada era 1830-an sampai dengan 1870-an (masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono V – Sultan Hamengku Buwono VI) pada masyarakat Praja Kejawen sangat berbeda dengan yang terjadi di wilayah kekuasaan Hindia Belanda langsung, yaitu *gubernemen*. Perbedaan mencolok yaitu di Praja Kejawen tahun 1830-1870 tidak diberlakukan sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) sebagaimana di wilayah gubernemen. Di Praja Kejawen sistem sewa tanah dan industrialisasi bahkan sudah masuk pada tahun 1833, kemudian berkembang pesat pada tahun 1860-an. Keadaan tersebut di atas justru jauh mendahului situasi di wilayah gubernemen yang baru mengalami sistem industrialisasi pada tahun 1870-an, yaitu setelah era tanam paksa.

Sejak tahun 1892, perubahan terjadi pada situasi kehidupan sosial di Kesultanan Yogyakarta, khususnya yang menyangkut para pengusaha

penyewa tanah Eropa. Selain tingkat kriminalitas yang mulai berkurang dengan adanya pengurangan pungutan terhadap kawula pribumi, hubungan antara penyewa tanah dan para bangsawan di Yogyakarta berlangsung lebih intensif. Pergaulan yang terjadi di antara mereka lebih bersifat informal dibandingkan di Surakarta yang masih cenderung terbatas pada bentuk-bentuk hubungan formal.

Seiring dengan itu, Sultan Hamengku Buwono VII memperkenankan pelepasan hak peradilan atas kawula pemerintah kepada para asisten residen di wilayahnya. Sejak tahun 1893, wewenang asisten residen tidak lagi hanya menjaga keamanan, tetapi juga mengelola lembaga peradilan yang dibentuk di tingkat karesidenan (*residentiegericht*). Mereka membantu residen sebagai kepala pengadilan ini atau menggantikannya apabila residen berhalangan hadir.

Residen Yogyakarta, J.A. Ament melihat kesempatan ini untuk menekan Sultan Hamengku Buwono VII agar melepaskan hak mengadili kawulanya dan mengalihkan kepada pengadilan pemerintah kolonial. Sementara itu, Sultan tetap memiliki wewenang untuk mengadili kerabat dekatnya dalam bentuk peradilan keraton (*Pradata* dan *Balemangu*), di samping juga pengadilan yang menyangkut masalah agama seperti hak waris dan perkawinan atau perceraian. Sultan Hamengku Buwono VII melihat bahwa tidak mungkin lagi menghindari tekanan Residen Ament, terutama ketika pemerintah kolonial berhasil melaksanakannya di seluruh kerajaan-kerajaan lainnya di *Vorstenlanden*. Pada tanggal 14 April 1900, Sultan Hamengku Buwono VII memberitahu Ament bahwa ia bersedia memenuhi permintaan tersebut tetapi dengan beberapa persyaratan.

Syarat pertama adalah peradilan yang menyangkut masalah hukum agama dan adat seperti hak waris, perkawinan, perceraian dan juga masalah yang berkaitan dengan keluarga dekat, tetap menjadi wewenangnya. Selain itu, Sultan Hamengku Buwono VII juga menuntut ganti rugi setiap tahun bagi biaya yang harus dikeluarkan untuk menghidupi para tahanan. Sebab, meskipun vonis dijatuhkan oleh pengadilan kolonial atas kawula Sultan dalam kasus pidana, Sultan tetap dibebani kewajiban untuk merawat kehidupan para narapidana tersebut.

Persyaratan pertama dikabulkan oleh Ament, namun tentang persyaratan kedua, ia harus meminta persetujuan dari Gubernur Jenderal. Persetujuan ini tidak segera diberikan, karena masih ada perdebatan tentang besar jumlah uang yang akan diberikan setiap tahun. Akhirnya pengganti Ament, J.R. Couperus pada tahun 1905 menerima keputusan dari Gubernur Jenderal J.B. van Heutz, bahwa Sultan akan menerima uang ganti rugi sebesar f 25.000 per tahun untuk menutup biaya tersebut. (Sesana, 2010: 105)



Pengadilan Serambi di Kasultanan Yogyakarta, 1900

Sumber: Koleksi KITLV, Belanda

Setelah berbagai pertimbangan, Sultan Hamengku Buwono VII menerima tuntutan tersebut dengan sejumlah syarat baru. Kedua pendapat itu kemudian disesuaikan dan dibuat suatu keputusan berikut ini :

1. Pengadilan Residen (*residentiegerecht*) dibubarkan dan diganti dengan pengadilan pidana khusus untuk kawula Sultan yang disebut *landraad*. Pengadilan ini harus berdiri sendiri terpisah dari campur tangan kepala pemerintahan daerah, baik residen maupun asisten residen. Dengan demikian harus ada perangkat hukum khusus yang menanganinya yang mana hakimnya diangkat oleh pemerintah, sementara jaksa dan penghulu kepala diangkat oleh Sultan.
2. Pengadilan Polisi (*politiegerecht*) dibentuk, yang dipimpin oleh asisten residen masing-masing di tiga kabupaten, yang vonisnya bisa dibandingkan (*appel*) kepada *landraad*.
3. Pengadilan *Serambi* tetap dipertahankan di keraton untuk mengadili tindak pelanggaran yang berkaitan dengan agama dan menjadi wewenang Sultan.

4. Dalam pengadilan pidana *Balemangu*, yang berwenang mengadili kerabat Sultan, residen harus diminta pendapatnya dan pertimbangannya sebelum keputusan dibuat.

Dengan kesepakatan di atas, yang merupakan reorganisasi peradilan terakhir di Kesultanan Yogyakarta selama masa kolonial, maka pembagian wewenang hukum antara pemerintah kolonial dengan Kesultanan menjadi semakin jelas. Dampak yang muncul dari proses perubahan di bidang hukum ini tidak hanya terbatas pada masalah peradilan, tetapi juga berkembang ke aspek lain, khususnya justru menyangkut hubungan Kesultanan Yogyakarta dan pemerintah kolonial sendiri.

Dampak pertama yang langsung muncul dari kondisi itu adalah terbentuk kelompok-kelompok dalam konteks penanganan hukum. Setidaknya ada tiga kelompok dalam lingkup Keraton sehubungan dengan pemeriksaan dan perlakuan dalam peradilan.

1. Kelompok pertama adalah Sultan sendiri dan kerabat dekatnya. Kelompok ini mendapatkan prioritas, bahwa mereka tidak bisa diadili oleh semua lembaga peradilan yang ada di wilayah kekuasaannya, baik dalam perkara pidana maupun perdata. Jika anggota dalam kelompok ini terlibat dalam perkara hukum yang memberatkan menurut pandangan pemerintah, keputusan tergantung pada Gubernur Jenderal di Batavia.
2. Kelompok kedua adalah putra-putra raja di luar putra mahkota, para istri dan keluarga mereka. Kelompok ini masih mendapatkan hak istimewa untuk diadili dalam lingkup peradilan keraton, bukan oleh pemerintah kolonial.
3. Kelompok ketiga adalah aparat peradilan keraton sendiri. Jika anggota dari kelompok ketiga ini melakukan pelanggaran atau tindak kejahatan, mereka hanya bisa diadili atas perkenan Sultan, meskipun lembaga yang akan mengadili mereka ditunjuk kemudian.

Dampak kedua jauh lebih luas dan berpengaruh pada perkembangan hubungan antara Kesultanan dan pemerintah kolonial, maupun dalam sistem pemerintahan Kesultanan Yogyakarta sendiri. Masalah ini muncul setelah ada ketentuan pengangkatan asisten residen di wilayah Kesultanan Yogyakarta. Setelah tahun 1903, Asisten Residen tidak hanya terbatas sebagai pejabat di bidang hukum dan keamanan, tetapi juga memegang kekuasaan pemerintahan. Seiring dengan itu, di wilayah Kesultanan Yogyakarta dibentuk *Afdeeling* sebagai unit administrasi pemerintahan seperti di wilayah pemerintah. *Afdeeling* di sini ditetapkan sesuai dengan setiap kabupaten yang ada, yaitu Sleman, Kulon Progo, Gunung Kidul, Mataram dan Kota Yogyakarta. Mereka memerintah mendampingi para bupati yang diangkat oleh Sultan.



Pengadilan Balemangu di Kasultanan Yogyakarta, 1900

Sumber: Koleksi KITLV, Belanda

Meskipun wewenang para Asisten Residen ini terbatas pada kepentingan pemerintah kolonial dan kawula pemerintah yang tinggal di wilayahnya, kehadiran mereka menciptakan bentuk pemerintahan *Binnenlandsch Bestuur* seperti yang terjadi di wilayah pemerintah kolonial Hindia Belanda. Hal ini membuka jalan bagi pengangkatan sejumlah aparat pemerintahan kolonial lainnya di tingkat bawah dengan pembentukan unit-unit administrasi selanjutnya, yaitu Distrik dan *Onderdistrik* dengan *Kontrolir* dan *Aspiran Kontrolir*. Namun yang menarik di sini adalah bahwa apabila di wilayah pemerintah kolonial, baik *Binnenlandsch Bestuur* maupun *Inlandsch Bestuur*, berpusat pada satu pucuk pimpinan yaitu Gubernur Jenderal, maka di Kesultanan Yogyakarta terdapat Sultan yang masih diakui secara sah memegang kekuasaan pemerintahan tradisional. Dengan demikian sejak awal abad ke-20 terdapat sistem dan struktur pemerintahan yang unik di wilayah *Vorstenlanden*.

Pada tahun 1916, Sultan Hamengku Buwono VII mengeluarkan peraturan Kasultanan Yogyakarta (*Rijksblaad van Jogjakarta*). Sultan Hamengku

Buwono VII membagi wilayah Yogyakarta menjadi 3 kabupaten (*regentschap*) berdasarkan *Rijksblaad van Jogjakarta* Nomor 11 Tahun 1916.²¹ Masing-masing dipimpin oleh seorang Bupati dan secara hirarki membawahi beberapa distrik:

1. Kabupaten Kalasan terdiri dari 3 distrik yang masing-masing dikepalai seorang *Panji*, masing-masing adalah:
 - a. Distrik Ngemplak dengan 6 *onderdistrik*, dan 48 kalurahan,
 - b. Distrik Prambanan, 6 *onderdistrik*, 48 kalurahan,
 - c. Distrik Kotagede, 6 *onderdistrik* 50 kalurahan.
2. Kabupaten Bantul, terdiri dari 4 distrik yang masing-masing dikepalai oleh seorang *Panji*, masing-masing adalah:
 - a. Distrik Cepit, 6 *onderdistrik*, 52 kalurahan,
 - b. Distrik Srandakan, 8 *onderdistrik*, 53 kalurahan,
 - c. Distrik Imogiri Yogya, 3 *onderdistrik*, 15 kalurahan,
 - d. Distrik Kretek, 8 *onderdistrik*, 44 kalurahan.
3. Kabupaten Sleman terdiri dari 4 *onderdistrik* yang masing-masing dikepalai oleh seorang *Panji*, masing-masing adalah:
 - a. Distrik Mlati, 5 *onderdistrik*, 46 kalurahan,
 - b. Distrik Klegung, 6 *onderdistrik*, 52 kalurahan,
 - c. DistrikJumeneng, 6 *onderdistrik*, 58 kalurahan,
 - d. Distrik Godean, 6 *onderdistrik*, 55 kalurahan.

Masing-masing *onderdistrik* dikepalai seorang *Asisten Panji*, kecuali *onderdistrik-onderdistrik* Ngemplak, Prambanan, Kotagede (Kabupaten Kalasan). Cepit, Srandakan, Kretek, Imogiri Yogyakarta (Kabupaten Bantul), Mlati, Klegung, Jumeneng, Godean (Kabupaten Sleman), yang masing-masing dipimpin oleh seorang *Panji*, sedangkan masing-masing kalurahan dikepalai oleh *Lurah*.

Pada tahun yang sama, Sultan Hamengku Buwono VII juga melakukan reorganisasi kewilayahan dengan mengeluarkan 3 *Rijksblad* yaitu *Rijksblaad van Jogjakarta* Nomor 12 Tahun 1916 untuk wilayah Kabupaten Gunungkidul, *Rijksblaad van Jogjakarta* Nomor 16 Tahun 1916 untuk wilayah Kabupaten Kota dan *Rijksblaad van Jogjakarta* Nomor 21 Tahun 1916 untuk wilayah Kabupaten Kulon Progo, dengan pembagian wilayahnya sebagai berikut:²²

²¹*Rijksblaad van Jogjakarta* Nomor 11 Tahun 1916.

²²*Rijksblaad van Jogjakarta* Nomor 12 Tahun 1916;*Rijksblaad van Jogjakarta* Nomor 16 Tahun 1916;*Rijksblaad van Jogjakarta* Nomor 21 Tahun 1916.

1. Kabupaten Gunungkidul yang dikepalai oleh seorang Bupati, dengan ibukota Wonosari terdiri dari 3 distrik yang masing-masing dikepalai oleh seorang *Panji* yaitu:
 - a. Distrik Wonosari, 5 *onderdistrik*, 61 kalurahan,
 - b. Distrik Semanu, 5 *onderdistrik*, 57 kalurahan,
 - c. Distrik Playen, 4 *onderdistrik*, 51 kalurahan.
2. Kabupaten Kota yang dikepalai oleh seorang Bupati, beribukota Yogyakarta dan terdiri dari 5 *onderdistrik* yang masing-masing dikepalai seorang Asisten Panji yaitu:
 - a. *Onderdistrik* Tugu, meliputi 4 kampung,
 - b. *Onderdistrik* Kauman, meliputi 4 kampung,
 - c. *Onderdistrik* Gading, meliputi 4 kampung,
 - d. *Onderdistrik* Lempuyangan, meliputi 4 kampung, dan
 - e. *Onderdistrik* Keraton, meliputi 4 kampung. Masing-masing kampung dikepalai oleh Kepala Kampung yang digaji *f.* 20 sebulan.
3. Kabupaten Kulon Progo, yang dikepalai oleh seorang Bupati dengan gelar Tumenggung dan beribukota di Pengasih, terdiri dari 4 distrik yang masing-masing dikepalai oleh seorang Panji yaitu:
 - a. Distrik Pengasih, 4 *onderdistrik*, 40 kalurahan,
 - b. Distrik Sentolo, 3 *onderdistrik*, 36 kalurahan,
 - c. Distrik Nanggulan, 3 *onderdistrik*, 28 kalurahan,
 - d. Distrik Kalibawang, 3 *onderdistrik*, 29 kalurahan.

Dengan demikian, pada tahun 1916, wilayah Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat berkembang dari 3 (tiga) kabupaten menjadi 6 (enam) kabupaten. Pembagian wilayah Kesultanan Yogyakarta di atas dilakukan beberapa kali penataan kembali (reorganisasi), yaitu pada:

1. Tahun 1917 terjadi reorganisasi kewilayahan yaitu terjadi penggabungan-penggabungan beberapa wilayah di Yogyakarta yaitu:
 - a. Penggabungan *Onderdistrik* Bambang dengan *Onderdistrik* Jagadayoh menjadi *Onderdistrik* Jagadayoh, Distrik Srandakan Kabupaten Bantul.
 - b. Penggabungan *Onderdistrik* Grogol dan Berbah menjadi *Onderdistrik* Berbah Distrik Prambanan Kabupaten Kalasan dan *Onderdistrik* Bajuran dengan Srandakan menjadi *Onderdistrik* Srandakan, Distrik Srandakan, Kabupaten Bantul.
 - c. Penggabungan *Onderdistrik* Kadipiro dengan Kwarasan menjadi *Onderdistrik* Kadipiro, Distrik Mlati, Kabupaten Sleman.
 - d. Penggabungan *Onderdistrik* Batikan dengan Kotagede menjadi *Onderdistrik* Kotagede, Kabupaten Kalasan.

- e. Penggabungan *Onderdistrik* Jarakan dengan Bakulan menjadi *Onderdistrik* Jarakan, Distrik Cepit, Kabupaten Bantul dan *Onderdistrik* Gumulan dengan Sanden menjadi *Onderdistrik* Gumulan, Distrik Srandakan, Kabupaten Bantul.
2. Tahun 1918 terjadi reorganisasi kewilayahan yaitu terjadi penggabungan *Onderdistrik* Kasihan dengan Gamping menjadi *Onderdistrik* Gamping, Distrik Godean, Kabupaten Sleman.

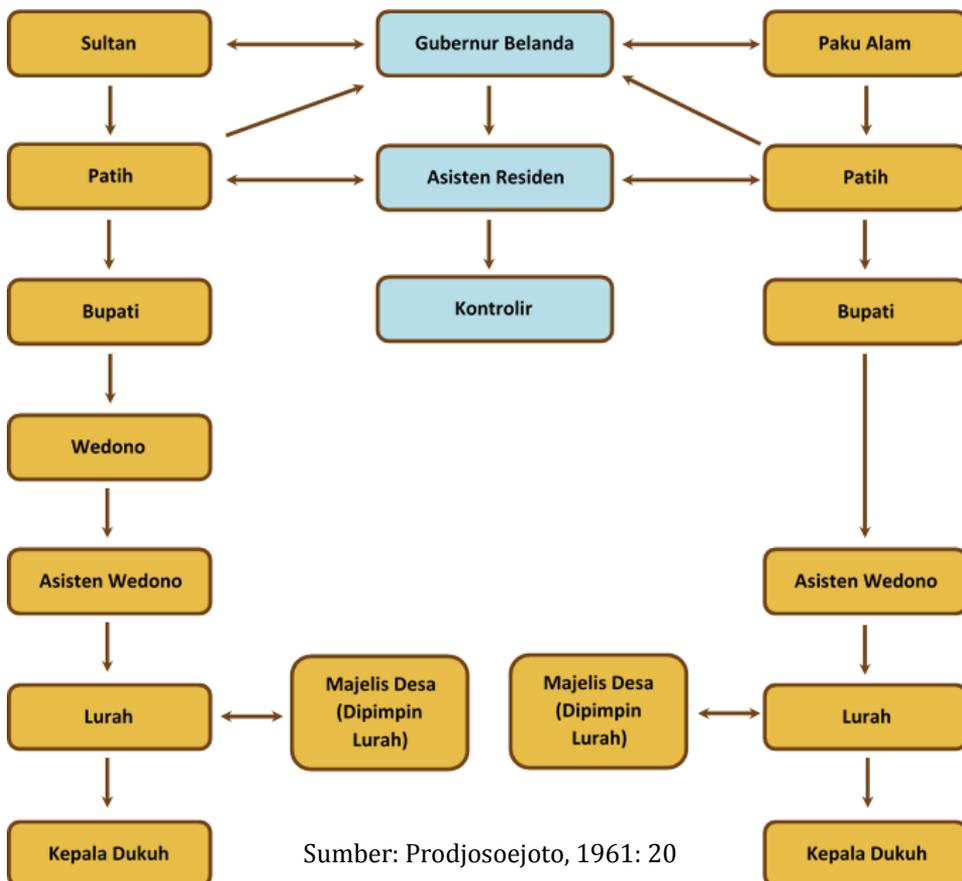
Dalam konteks pemerintahan pada tingkat desa di Kasultanan Yogyakarta terdapat 2 periode perubahan pada masa pemerintahan Hindia Belanda ini. Pembahasan pengelolaan administrasi dan kewilayahan desa dalam konteks ini berhubungan erat dengan masalah penguasaan agraria yang ada di wilayah desa.

Periode pertama (1755-1918) ketika desa menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keberadaan tanah *lungguh* atau *patuh*. Pada periode ini sebagian tanah raja diserahkan kepada *abdi dalem* dan *sentono dalem*. Tanah ini lazim disebut sebagai tanah *lungguh*. Mereka yang diberi hak untuk menggunakan tanah ini disebut dengan *patuh*. Tiap-tiap *patuh* ini menunjuk wakil-wakilnya yang disebut *bekel* untuk mengurus dan mengawasi usaha tanahnya serta menarik pajak dilingkungan kebekelannya. Tiap *asisten panji* memerintah suatu daerah yang luasnya meliputi 20-30 kabekelan. (Suhartono, 1991:58) Pemerintah tidak banyak melakukan kegiatan yang dapat dilaksanakan oleh seorang *asisten panji* pada waktu itu karena memang tidak ada bawahan yang dapat membantunya berhubungan dengan rakyat. Saluran satu-satunya adalah para *bekel* namun mereka tidak mempunyai tanggung jawab pemerintahan karena tugas utamanya adalah mengumpulkan pajak untuk *patuh*. Selain itu tidak ada kepala desa karena tiap masyarakat tidak diatur menjadi suatu pemerintahan. (Soemardjan, 2009: 34)

Periode kedua pemerintahan desa di Kasultanan Yogyakarta terjadi ketika dilakukannya reorganisasi agraria pada tahun 1918. Reorganisasi agraria terjadi baik di Kasultanan Yogyakarta maupun di Puro Pakualaman yang berdasarkan pada *Rijksblaad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblaad* Paku Alaman Tahun 1918 Nomor 18. Sejak periode inilah muncul badan pemerintahan desa/kelurahan yang dipimpin oleh seorang *lurah*. Keberadaan *lurah* ini secara resmi menggantikan keberadaan *bekel*. Dengan kata lain salah satu dampak dari reorganisasi agraria pada tahun 1918 di Kasultanan Yogyakarta adalah dihapuskannya *bekel*. Sebagai badan hukum pemerintahan desa/kelurahan beri tanah yang kemudian disebut sebagai tanah kas desa/kelurahan. Tanah kas desa pada periode awal ini kemudian digunakan untuk *kas desa*, *pelungguh pamong*, dan *pangarem-arem*. (Kartikasari, 1997: 35)

Reorganisasi agraria ini kemudian berdampak juga terhadap organisasi pemerintahan pada tingkat desa di Kasultanan Yogyakarta. Sebelum reorganisasi agraria tahun 1918, sebuah kabupaten terdiri atas beberapa distrik yang masing-masing dipimpin oleh seorang *panji* (mulai tahun 1926 disebut *Wedana*). Setiap distrik kemudian dibagi menjadi beberapa onderdistrik yang dipimpin oleh seorang *asisten panji* yang kemudian disebut *asisten Wedana*, dan akhirnya disebut *panewu*. Masing-masing *asisten panji* membawahi wilayah yang luasnya meliputi kurang lebih 20-30 kebekelan. Sesuai reorganisasi agraria tahun 1918 terjadi penggabungan desa-desa (tidak otonom) yang dipimpin oleh seorang *asisten panji*, dan 4-6 onderdistrik digabung menjadi satu distrik yang dipimpin oleh seorang *panji*. Selanjutnya beberapa distrik digabung menjadi satu kabupaten yang dipimpin oleh seorang *bupati*. Orang yang menjabat sebagai *bupati* dan *panji* ini ditunjuk langsung oleh Sultan dan bertanggung jawab kepada *patih*. (Soemardjan, 2009: 35)

Organisasi Pemerintahan di Yogyakarta Sesudah Tahun 1918



Sumber: Prodjosoejoto, 1961: 20

Pasca reorganisasi agraria 1918 baik Kasultanan Yogyakarta maupun Pakualaman masing-masing mempunyai garis kerja sama dengan Gubernur Belanda. Sultan dan Paku Alam masing-masing membawahi seorang *patih* yang dibawahnya terdapat para *bupati* dan mempunyai garis kerja sama dengan *kontrolir* Belanda. Masing-masing *bupati* membawahi seorang *Wedana* (khusus untuk Pakualaman *bupati* membawahi seorang *asisten Wedana*). Sementara *asisten Wedana* membawahi *lurah* dan *lurah* membawahi *kepala dukuh* sebagai pembantu *lurah*. Baik *lurah* maupun *kepala dukuh*, keduanya dipilih oleh rakyat. Dalam hirarkhi pemerintah desa, *lurah* menduduki tempat tertinggi dibantu oleh pamong lainnya yaitu *carik*, *jogoboyo*, *kamituwo*, *ulu-ulu*, *modin*, dan *kepala dukuh* (Kartikasari: 1997, 37).

3. Tahun 1919 terjadi reorganisasi kewilayahan yaitu terjadi penggabungan *Onderdistrik* Krapyak dengan Godean menjadi *Onderdistrik* Godean, Kabupaten Bantul.
4. Tahun 1920 terjadi reorganisasi kewilayahan yaitu terjadi penggabungan *Onderdistrik* Panggang dengan Wuluhadeg menjadi *Onderdistrik* Panggang, Distrik Kretek, Kabupaten Bantul. Tahun 1921 terjadi reorganisasi kewilayahan yaitu terjadi penggabungan di 2 wilayah yaitu:
 - a. Penggabungan Distrik Prambanan Ngemplak, dan Kotagede dengan pengecualian yang disebut Kejawen Komplek, Kotagede dan seluruh Distrik Gandok, Kalasan, dan daerah Kebonongan yang meliputi 32 Kalurahan dari Kabupaten Bantul digabungkan dengan daerah Kasultanan yang telah direorganisasi.
 - b. Penggabungan Distrik Klenggung, sebagian Distrik Jumeneng, Mlati, Ngemplak ke dalam daerah yang telah direorganisasi.
5. Tahun 1921 terjadi reorganisasi kewilayahan yaitu terjadi penggabungan di 2 wilayah yaitu:
 - a. Penggabungan Distrik Prambanan Ngemplak, dan Kotagede dengan pengecualian yang disebut Kejawen Komplek, Kotagede dan seluruh Distrik Gandok, Kalasan, dan daerah Kebonongan yang meliputi 32 Kalurahan dari Kabupaten Bantul digabungkan dengan daerah Kasultanan yang telah direorganisasi.
 - b. Penggabungan Distrik Klenggung, sebagian Distrik Jumeneng, Mlati, Ngemplak ke dalam daerah yang telah direorganisasi.
6. Tahun 1922 terjadi reorganisasi kewilayahan yaitu terjadi penggabungan di 2 wilayah yaitu penggabungan:
 - a. Sebagian Distrik Mlati, Jumeneng dan Godean dari Kabupaten Sleman ke dalam daerah yang telah direorganisasi.

- b. Penggabungan *Onderdistrik* Suradadi (Kembangarum) dengan Ngablak menjadi *Onderdistrik* Kembangarum, Distrik Klegung Kabupaten Sleman.
7. Tahun 1923 terjadi reorganisasi kewilayahan yaitu terjadi penggabungan *Onderdistrik* Sewon dan Gandok menjadi *Onderdistrik* Sewon, Distrik Cepit, dan *Onderdistrik* Kretek dan Grogol menjadi *Onderdistrik* Kretek, Distrik Gandawulung Kabupaten Bantul.
8. Tahun 1924 terjadi reorganisasi terutama penambahan dan perluasan di beberapa wilayah yaitu :
- Onderdistrik* Cangkringan ditambah Kalurahan Jiwasari(*Onderdistrik* Kejambon), Sintasari dan Dawungsari (*Onderdistrik* Ngemplak).
 - Sisa *Onderdistrik* Kejambon dan Ngemplak menjadi *Onderdistrik* Ngemplak, Distrik Ngemplak.
 - Onderdistrik* Pedes ditambah kalurahan Ragaina, Dingkikan, Klagon, dan Tonalan (dari *Onderdistrik* Moyudan).
 - Sisa *Onderdistrik* Moyudan diperluas dengan Kalurahan Tumut, Nglahar, dan Semingin (dari *Onderdistrik* Godean).
 - Bagian selatan Kalurahan Blunyah (*Onderdistrik* Mlati) ditambah Kalurahan Kricak menjadi Kalurahan Karangwaru (*Onderdistrik* Kadipiro).
 - Bagian Kalurahan Blunyah ditambah Kalurahan Sendawa *Onderdistrik* Mlati menjadi Kalurahan Sendawa, *Onderdistrik* Mlati.
 - Selain itu, juga ditentukan batas-batas ibukota Yogyakarta.
9. Tahun 1926 terjadi reorganisasi di beberapa kabupaten yaitu:
- Reorganisasi Kabupaten Kulon Progo terdiri dari 2 distrik; Pengasih, 4 *onderdistrik*, 66 kalurahan; Nanggulan, 4 *onderdistrik*, 64 kalurahan:
 - Reorganisasi Kabupaten Gunungkidul terdiri dari 3 distrik; Wonosari, 4 *onderdistrik*, 58 kalurahan: Playen, 4 *onderdistrik*, 53 kalurahan; Semanu, 4 *onderdistrik*, 57 kalurahan;
 - Penggabungan distrik Imogiri yang tidak termasuk wilayah Surakarta ke dalam daerah Kasultanan yang telah direorganisasi;
 - Penggabungan dari distrik Mlati dan Godean (Kabupaten Sleman), distrik Cepit, Srandakan dan Kretek (Kabupaten Bantul) ke dalam daerah yang telah direorganisasi.
10. Tahun 1927 terjadi reorganisasi tata pemerintahan lagi di Kasultanan Yogyakarta. Sultan Hamengku Buwono VIII mengeluarkan lembar kerajaan(*Rijksblad*) Nomor 1 Tahun 1927. Dalam *Rijksblad* itu terjadi penyederhanaan wilayah kabupaten di lingkungan Kasultanan Yogyakarta dari 6 (enam) kabupaten menjadi 4 (empat) kabupaten, yakni meliputi:

- a. Kabupaten Kota Yogyakarta;
- b. Kabupaten Bantul;
- c. Kabupaten Kulon Progo; dan
- d. Kabupaten Gunungkidul.

Dalam reorganisasi tahun 1927 ini status Sleman diturunkan dari wilayah Kabupaten menjadi wilayah Distrik di bawah Kabupaten Kota. Secara lengkap komposisi kewilayahannya adalah sebagai berikut:

- a. Kabupaten Kota mempunyai 3 distrik, yang membawahi 14 *onderdistrik* meliputi 191 kelurahan dan 10 kampung.
- b. Kabupaten Bantul terdiri dari 4 distrik yang membawahi 21 *onderdistrik* dan meliputi 274 kelurahan.
- c. Kabupaten Gunungkidul terdiri dari 3 distrik yang membawahi 12 *onderdistrik* dan meliputi 168 kelurahan.
- d. Kabupaten Kulon Progo terdiri dari 2 distrik yang membawahi 8 *onderdistrik* meliputi 129 kelurahan.

Secara keseluruhan Kasultanan Yogyakarta terdiri dari 4 kabupaten yang terdiri dari 12 distrik membawahi 55 *onderdistrik* dan meliputi 762 kalurahan dan 10 kampung. (PJ. Suwarno: 1994, 54) Sementara wilayah Kadipaten Pakualaman meliputi *Onderdistrik* Pakualaman yang berada di dalam Kota Yogyakarta dan Kabupaten Adikarto yang terdiri dari 4 *onderdistrik*.

11. Tahun 1928 terjadi reorganisasi terutama penggabungan dan perubahan nama wilayah yaitu:
 - a. Penggabungan sementara kalurahan-kalurahan dalam Kabupaten Kulon Progo dari 22 kalurahan menjadi 11 kalurahan.
 - b. Perubahan nama Distrik Prambanan menjadi Kalasan dan *Onderdistrik* Tanjungtirto menjadi Berbah.
12. Tahun 1930 terjadi reorganisasi kembali yaitu berupa penetapan ibukota *Onderdistrik* Sermo dan Watumurah Kulon Progo menjadi Kokap dan Kenteng.
13. Reorganisasi tahun 1932 terjadi di wilayah Distrik Kota Kabupaten Yogyakarta terdiri dari 10 kampung dan 3 kalurahan. Kepala Kampung digaji, sedangkan Lurah mendapat *palungguh*. Pada tahun 1932 ini juga pemerintahan kolonial Belanda memperkenalkan *Kemantren* di Kota Yogyakarta untuk merespon adanya perkembangan populasi Kota Yogyakarta yang semakin meningkat. Diawali pada tahun 1918, pemerintahan kolonial Belanda menciptakan birokrasi Kota Yogyakarta dengan membentuk Wedana Kota yang dibantu dengan dua Asisten

Wedana²³, yakni Asisten Wedana Keraton dan Asisten Wedana Tugu. Di bawah mereka ada Kepala Kampung. Kemudian pada tahun 1932, dua wilayah asisten tersebut dibagi ke dalam Kemantren. Asisten Wedana Tugu memiliki 5 (lima) Mantri Kampung, dan Asisten Wedana Keraton mempunyai 4 (empat) Mantri Kampung²⁴.

Pembagian Wilayah Administratif Kasultanan Yogyakarta Tahun 1939

No	Nama Kabupaten	Jumlah			
		Distrik	Onderdistrik	Kelurahan	Kampung
1	Yogyakarta	3	14	191	10
2	Bantul	4	21	274	-
3	Gunungkidul	3	12	168	-
4	Kulon Progo	2	8	129	
Jumlah		12	55	762	10

Sumber: P.J. Suwarno, 1994: 54

14. Pada tahun 1940 Sultan Hamengku Buwono IX melakukan reorganisasi pemerintahan kembali di Kasultanan Yogyakarta dengan mengeluarkan *Rijksblad van Jogjakarta* Nomor 13 Tahun 1940, yang ditetapkan tanggal 18 Maret 1940. Lembar kerajaan (*Rijksblad*) van Jogjakarta tersebut membagi wilayah Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat tetap dalam 4 (empat) kabupaten dengan penempatan pada distrik masing-masing kabupaten, yakni meliputi:

- a. Kabupaten Yogyakarta, terdiri 2 (dua) distrik yaitu:
 - 1) Distrik Kota, yang terdiri dari 8 *onderdistrik* dan meliputi 87 kelurahan serta 10 kampung.
 - 2) Distrik Sleman, yang terdiri dari 6 *onderdistrik* dan meliputi 104 kelurahan.
- b. Kabupaten Bantul terdiri dari 4 distrik yaitu:
 - 1) Distrik Bantul yang terdiri atas 6 *onderdistrik* dan meliputi 76 kelurahan.
 - 2) Distrik Godean yang terdiri atas 5 *onderdistrik* dan meliputi 71 kelurahan.

²³Kedudukan asisten Wedana setara dengan kedudukan Camat sekarang.

²⁴Kerjasama Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta dengan Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik (Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah) Universitas Gadjah Mada, *Laporan Akhir Pengkajian Penyelenggaraan Pemerintah Kecamatan di Pemerintah Kota Yogyakarta*, 2006, hlm. 20-21.

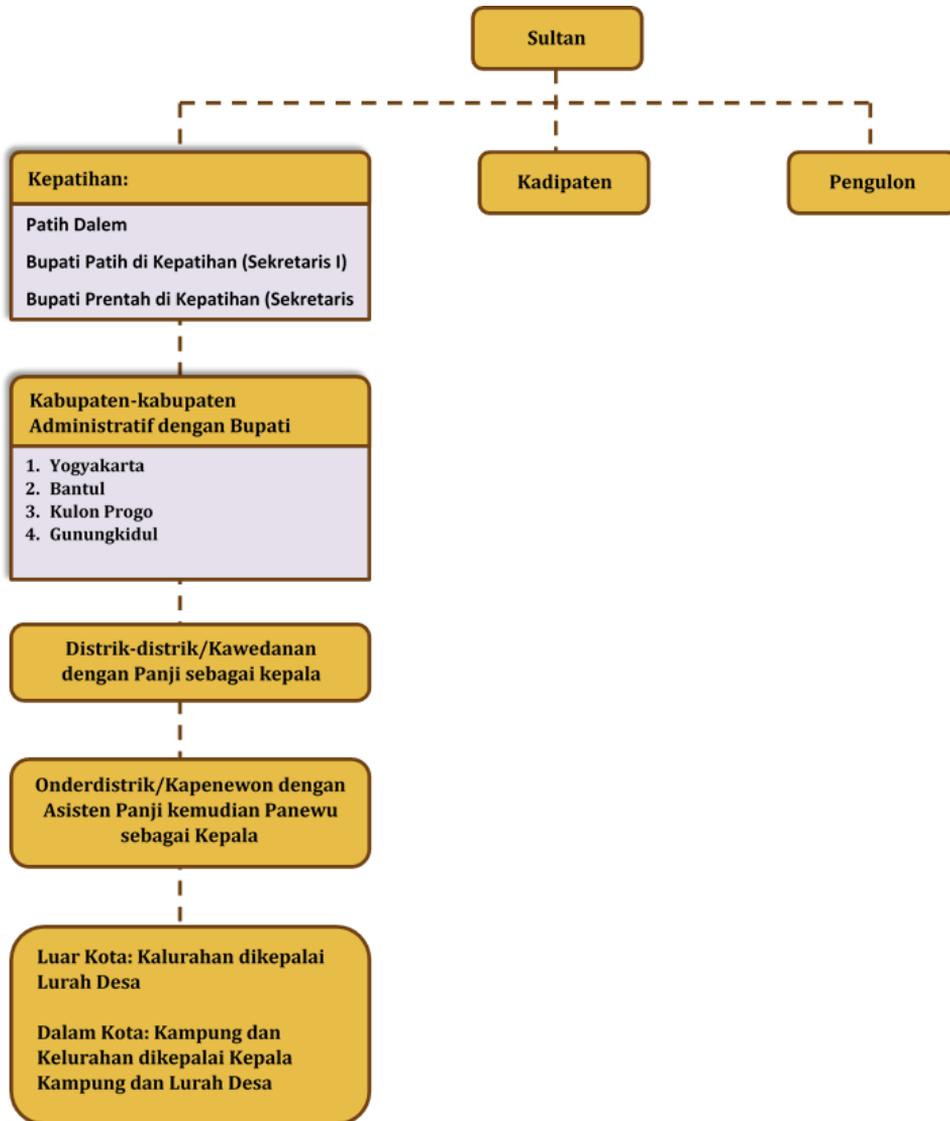
- 3) Distrik Kotagede yang terdiri atas 5 *onderdistrik* dan meliputi 71 kelurahan.
 - 4) Distrik Pandak yang terdiri atas 5 *onderdistrik* dan meliputi 54 kelurahan.
- c. Kabupaten Kulon Progo terbagi 2 distrik yaitu:
- 1) Distrik Sentolo yang terdiri atas 4 *onderdistrik* dan meliputi 57 kelurahan.
 - 2) Distrik Nanggulan yang terdiri atas 4 *onderdistrik* dan meliputi 47 kelurahan.
- d. Kabupaten Gunungkidul terbagi 3 distrik yaitu:
- 1) Distrik Wonosari yang terdiri atas 4 *onderdistrik* dan meliputi 58 kelurahan.
 - 2) Distrik Playen yang terdiri atas 4 *onderdistrik* dan meliputi 53 kelurahan.
 - 3) Distrik Semanu yang terdiri atas 4 *onderdistrik* dan meliputi 57 kelurahan.

Pembagian Wilayah Administratif Kasultanan Yogyakarta Tahun 1940

No	Nama Kabupaten	Jumlah			
		Distrik	Onderdistrik	Kelurahan	Kampung
1	Yogyakarta	2	14	191	10
2	Bantul	4	21	274	-
3	Gunungkidul	3	12	168	-
4	Kulon Progo	2	8	129	
Jumlah		11	55	762	10

Sumber: P.J. Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*, (Yogyakarta: Kanisius, 1994), hlm. 55.

Sistem Pemerintahan di Kasultanan Yogyakarta Tahun 1940



Sumber: Prodjosoejoto, 1961: 22-27

3. Pembaharuan Birokrasi di Yogyakarta oleh Pemerintah Belanda

Sementara itu dalam masalah birokrasi pemerintahan, sejak tahun 1900-an pemerintah Belanda secara intensif mencampuri urusan birokrasi Kasultanan Yogyakarta dengan maksud memasukkan birokrasi modern ke Kasultanan seperti yang dilakukan di daerah luar *Vorstenlanden*. Pada tahun 1909 rancangan pembaharuan birokrasi ini selesai dibuat oleh De Graaf sebagai Direktur Departemen Dalam Negeri. Dalam pelaksanaannya pemerintah Belanda lebih memilih pegawai Belanda untuk melaksanakan program pembaharuan ini. Untuk itu pemerintah Belanda kemudian mengangkat 3 Asisten Residen masing-masing ditempatkan *pertama* di Yogyakarta yang juga mengawasi Bantul, Sleman, Kalasan, dan daerah Pakualaman di ibu kota; *kedua* di Kulon Progo yang sekaligus juga mengawasi daerah Pakualaman Adikarto; dan *ketiga* di Gunungkidul yang juga mengawasi Ngawen, *enclave* Mangkunegaran.

Pembaharuan selanjutnya oleh Belanda dipusatkan di Kepatihan. Untuk menciptakan kesejahteraan umum diciptakan jawatan-jawatan yang sebagian diurus oleh para pegawai Belanda di bawah perintah Residen dan di bawah koordinasi *Pepatih Dalem*. Untuk menjalankan birokrasi pemerintahan yang baru ini dibutuhkan pembiayaan yang tidak kecil, oleh karena itu dilakukan pemisahan antara keuangan Kasultanan dan keuangan Keraton yang dikelola Sultan untuk kepentingan rumah tangga istana. Pada tahun 1915 di Yogyakarta mulai diadakan kas Kasultanan yang terpisah dengan keuangan Sultan. Kas Kasultanan setiap tahun menyusun anggaran untuk membiayai jawatan-jawatan yang mengurus kepentingan umum. Sementara untuk rumah tangga istana setiap tahun Sultan mendapatkan uang ganti rugi dari Belanda yang disebut *Daftar Sipil* dan ditentukan besarnya dalam Kontrak Politik yang harus ditandatangani oleh Sultan menjelang penobatannya.

Dengan demikian Sultan semakin tersingkir dari pemerintahan *nagari* dan lebih berperan dalam pemerintahan *keraton*. Perubahan birokrasi ini kemudian mendorong Belanda untuk mengadakan perubahan hak pemakaian tanah rakyat. Pada tahun 1918 diadakan perubahan hak pemakaian tanah, semula petani mempunyai hak pakai tanah secara komunal, kemudian dijadikan hak pakai perseorangan dan dapat diwariskan dan bahkan dijual. Dengan demikian tanah *lungguh* dan *kabekelan* yang mengelolal tanah *lungguh* itu juga ikut dihapuskan. Kemudian dibentuklah *Kelurahan* dan pengaturan untuk pemungutan pajak.

4. Kontrak Politik

Sebagai wilayah *Vorstenlanden* atau daerah swapraja, yaitu daerah yang berhak memerintah daerahnya sendiri (*zelfbesturende landscappen*),

Kasultanan Yogyakarta dan juga wilayah *Vorstelanden* lainnya tidak diatur oleh undang-undang seperti wilayah gubernemen, namun diatur tersendiri dengan perjanjian antara Gubernur Jenderal dengan Sultan dengan nama *Politiek Contract* (Kontrak Politik). Ada 2 macam kontrak politik, yaitu *lang contract* (kontrak jangka panjang) tentang kesetaraan kekuasaan antara Kerajaan asli Indonesia dengan Belanda, dan *korte verklaring* (pernyataan pendek) tentang pengakuan atas kekuasaan Belanda. Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta diatur dalam *lang contract* sementara Kadipaten Mangkunegaran dan Puro Pakualaman diatur dalam *korte verklaring*.

Kontrak politik mempunyai dasar hukum yang kuat karena dibuat oleh kedua belah pihak dan harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Kerajaan Belanda. Sejak masa Gubernur Jenderal GJ Van Heutz (1851-1924) setiap pergantian raja akan diadakan pembaharuan kontrak. Kontrak politik merupakan dasar perundang-undangan bagi daerah-daerah yang memiliki status swapraja (*zelfbesturende landschappen*) atau daerah yang berhak mengatur pemerintahannya sendiri. Selain sebagai dasar perundangan di Kasultanan Yogyakarta, kontrak politik ini juga dapat dipahami sebagai pengakuan pemerintah Hindia Belanda atas wilayah Yogyakarta yang istimewa, berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Walaupun kontrak politik ini ditandatangani oleh Gubernur Jenderal, namun dalam konteks ini kedudukan dia sebenarnya hanya bertindak sebagai wakil dari pemerintah Kerajaan Belanda. (Soedarisman: 1985, 19)

Selama masa pemerintahan Hindia Belanda, kontrak politik antara pemerintah Hindia Belanda dengan Kasultanan Yogyakarta terjadi 3 kali. Kontrak politik yang pertama terjadi pada tahun 1877 yaitu pada masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono VII. Dalam kontrak itu dirumuskan mengenai tata hubungan Sultan dan pemerintah Hindia Belanda, hak dan kewajiban Sultan, hak dan kewajiban pemerintah Hindia Belanda serta masalah rumah tangga Kasultanan. (Soedarisma: 1985, 31-49) Sementara kontrak politik yang kedua ditandatangani pada tahun 1921 ketika Kasultanan Yogyakarta dipimpin oleh Sultan Hamengku Buwono VIII. Kontrak politik ini merumuskan hal-hal yang lebih luas, selain memperpanjang kontrak pada tahun 1877, juga membahas keuangan Kasultanan, gaji Sultan serta masalah agraria dan keamanan. Permasalahan yang menjadi fokus utama pada kontrak kedua ini adalah mengenai usaha-usaha untuk memajukan kesejahteraan dan keamanan rakyat di Hindia Belanda pada umumnya dan Kasultanan Yogyakarta pada khususnya. (Soedarisman: 1985, 55)

Kontrak yang terakhir yang dilakukan antara pemerintah kolonial Hindia Belanda dengan Kasultanan Yogyakarta adalah Kontrak Politik ketika

menjelang penobatan Sultan Hamengku Buwono IX. Karena kondisi Kasultanan Yogyakarta yang diintervensi dan ditekan selama masa ayahnya bertahta, G.R.M. Dorojatun sangat mewaspadai strategi Belanda. G.R.M. Dorojatun tidak langsung mau menandatangani *politiek contract* yang disodorkan Gubernur Lucian Adam menjelang hari penobatannya sebagai Sultan Hamengku Buwono IX. Sebagai seorang nasionalis sejati, G.R.M. Dorojatun keberatan terhadap beberapa hal terutama masalah dualisme pemerintahan di Yogyakarta (*karaton* dan *nagari*) serta mengenai kedudukan *Pepatih Dalem* yang tidak disetujuinya. Hal inilah yang menyebabkan proses perundingan antara G.R.M. Dorojatun dan L. Adam berlangsung begitu alot dan memakan waktu yang cukup lama. (November 1939 – Februari 1940)

Dalam keadaan letih karena perundingan, di suatu senja pada akhir bulan Pebruari 1940 G.R.M. Dorojatun seperti mendapat petunjuk atau *wisik* yang diyakininya berasal dari ayahnya. *Wisik* itu kurang lebih berbunyi “*Tole tekena wae, Landa bakal lunga saka bumi kene*”. G.R.M. Dorojatun sangat yakin akan kebenaran *wisik* itu. Maka pada malam hari itu juga G.R.M. Dorojatun langsung menemui Gubernur Lucian Adam. Waktu itu tidak ada perdebatan, dan pertemuan hanya berlangsung kurang lebih 10 menit. Setelah bertemu dengan Gubernur Lucien Adam, G.R.M. Dorojatun minta disiapkan kontrak politik, dan akan segera ditandatangani. Dua minggu lamanya kontrak politik disiapkan dan ditulis dalam bahasa Belanda serta disampingnya ditulis dengan huruf Jawa dalam bahasa Jawa. Pada tanggal 12 Maret 1940, G.R.M. Dorojatun selaku Sultan Hamengku Buwono IX menandatangani kontrak politik di Trtatag Prabayeksa tanpa membaca lagi apa isi dari kontrak politik itu. Walaupun sebenarnya kontrak politik itu ditandatangani oleh G.R.M. Dorojatun pada tanggal 12 Maret 1940, namun tanggal yang dicantumkan adalah tanggal 18 Maret 1940, tanggal dimana G.R.M. Dorojatun dinobatkan sebagai Sultan Yogyakarta.

Satu minggu setelah penandatanganan kontrak politik tersebut acara penobatan dilaksanakan yaitu pada hari Senin Pon tanggal 8 bulan Sapar tahun Jawa Dal 1871 dan bertepatan dengan tanggal 18 Maret 1940. Sebelumnya pada upacara-upacara resmi kenegaraan pemerintah Belanda tidak perlu mengundang pers nasional. Tetapi pada hari penobatan Sultan Hamengku Buwono IX ada dua wartawan Indonesia yang diundang dan duduk sejajar dengan para pejabat Belanda. Mereka adalah R. Roedjito dan Bramono dari majalah Pustaka Timur dan Mardi Mulyo.

Waktu itu secara resmi G.R.M. Dorojatun masih berstatus pangeran, belum Putra Mahkota. Sehingga pada waktu itu dilaksanakan sekaligus dua upacara penobatan. Tepat jam 11.00 WIB G.R.M. Dorojatun dinobatkan sebagai Putra

Mahkota Kasultanan Yogyakarta dengan gelar *Pangeran Adipati Anom Hamengku Negara Sudibya Raja Putra Narendra Mataram*. Lima menit kemudian dinobatkan menjadi Sultan Kasultanan Yogyakarta dengan gelar *Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ingalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Khalifatullah kaping IX*. Setelah upacara penobatan selesai lalu dibunyikan tembakan salvo dan dentuman meriam sebanyak 13 kali, dan dilagukan *gendhing monggang* dengan khidmad.



Penobatan G.R.M. Dorijatun menjadi Sultan Hamengku Buwono IX, 18 Maret 1940

Sumber: Koleksi KITLV, Belanda

Setelah itu Sultan Hamengku Buwono IX duduk di sebelah kanan Gubernur Lucien Adam, karena statusnya sudah sebagai Sultan. Kemudian dalam pidatonya yang pertama sebagai sultan Yogyakarta segera disampaikan dengan bahasa Belanda yang terjemahan dalam bahasa Indonesianya antara lain berarti sebagai berikut:

“.....Sepenuhnya saya menyadari bahwa tugas yang ada di pundak saya adalah sulit dan berat, terlebih-lebih karena ini menyangkut mempertemukan jiwa Barat dan Timur agar dapat bekerja sama dalam suasana harmonis, tanpa yang Timur harus kehilangan kepribadiannya. Walaupun saya telah mengenyam pendidikan Barat yang sebenarnya, namun pertama-tama saya adalah dan tetap orang Jawa. Maka selama tak menghambat kemajuan, adat akan tetap menduduki tempat yang utama dalam keraton yang kaya akan tradisi ini. Izinkanlah saya mengakhiri pidato saya ini dengan berjanji semoga saya dapat bekerja untuk kepentingan Nusa dan Bangsa sebatas pengetahuan dan kemampuan yang ada pada saya”.

Perhatian terhadap orang lain yang sedang menderita setiap kali diulangi dalam pidato Sultan Hamengku Buwono IX dalam berbagai kesempatan. Kecuali itu Sultan Hamengku Buwono IX juga menekankan bahwa hanya orang yang mempunyai wewenang untuk memerintahlah yang harus ditaati, seperti dalam potongan pidatonya berikut ini:

“....Janganlah kamu mendengarkan pembicaraan barang siapa yang tidak berwenang memerintah kamu dan tidak berkewajiban memberi tahu kepada kamu, jangan kamu tergiur omong kosong yang akan merusak ketenteraman....”

Pemikiran Sultan Hamengku Buwono IX itu menunjuk pada otoritas pemerintahan yang mantap berdasarkan legitimasi tradisional yang menghasilkan ketenteraman masyarakat. Kepercayaan kepada pemerintah itu masih harus diulangi lagi, namun di dalamnya dimasukkan konsep birokrasi pemerintahan baru yang fungsinya melayani rakyat. Dalam konteks ini Sultan Hamengku Buwono IX menyatakan dalam pidatonya:

“....Dan percayalah kepada upaya pegawai negeri yang wajib membela serta membantu kamu sewaktu menghadapi kesulitan. Saya juga akan membantu kamu, jika perlu saya akan membantu secara pribadi....”

Dalam penutup pidatonya Sultan Hamengku Buwono IX masih menyelipkan pemikiran yang berhubungan dengan birokrasi modern yaitu pembagian tugas secara tegas.

“....Rakyatku semua, marilah kita berbagi tugas: kamu menunaikan kewajibanmu, saya menunaikan kewajiban saya...”

Dalam teks pidatonya itu tampak sekali bahwa pemikiran Sultan Hamengku Buwono IX tentang birokrasi pemerintahan merupakan perpaduan antara unsur tradisional dan unsur baru dengan tujuan untuk melayani kepentingan rakyat. Pemikiran Sultan Hamengku Buwono IX inilah yang pada masa pendudukan Jepang diterapkan dengan melakukan berbagai pembaharuan dan reorganisasi baik di lingkungan internal keraton maupun dalam lingkup Kasultanan Yogyakarta.

Dalam politik kontrak ini juga dinyatakan bahwa Kasultanan Yogyakarta merupakan bagian dari Hindia Belanda dan Hindia Belanda merupakan bagian dari Kerajaan Belanda. Karena Sultan mengakui kekuasaan Ratu Belanda yang diwakili oleh Gubernur Jenderal. Secara struktural di lingkungan pemerintahan di Kasultanan Yogyakarta, Sultan tetap diakui sebagai penguasa tertinggi di Yogyakarta dengan diawasi oleh Gubernur Belanda. Gubernur Belanda terakhir yang bertugas di Yogyakarta adalah L. Adam yaitu pada masa Sultan Hamengku Buwono IX naik tahta. (18 Maret 1940)

Dalam menjalankan roda pemerintahan di Yogyakarta, Sultan Hamengku Buwono IX mengacu pada isi kontrak politik tersebut. Walaupun sebenarnya tidak semua isi kontrak politik itu disetujui oleh Sultan Hamengku Buwono IX terutama dalam hal adanya dwi kesetiaan *pepatih dalem*. Masalah ini sebenarnya yang ditolak oleh Sultan dalam negosiasi dengan L. Adam sebelum dilakukan penandatanganan kontrak politik. Namun akhirnya oleh L. Adam tetap dicantumkan dalam kontrak politik dan tercantum pada pasal 13 yang kurang lebih berbunyi:

“Dalam menjalankan tugas kekuasaannya atas Kasultanan, maka Sultan dibantu oleh seorang *pepatih dalem* yang, setelah mendengar pertimbangan-pertimbangan Sultan, diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur Jenderal. Pejabat tinggi ini dalam melaksanakan tugas-tugasnya bertanggung jawab baik kepada pemerintah Hindia Belanda maupun kepada Kasultanan.”
(Atmakusumah, 1982: 63)

Sehingga seolah-olah terdapat dua pemerintahan di Yogyakarta, yaitu pemerintahan *karaton* yang berpusat di Keraton Kasultanan dan pemerintahan *nagari* yang dikontrol oleh Gubernur Jenderal yang berpusat di Kepatihan. Pada waktu itu beberapa perangkat pemerintahan di lingkungan Keraton Yogyakarta adalah sebagai berikut. Sultan merupakan puncak birokrasi pemerintahan di Yogyakarta. Aparat pemerintahan dari 19 bagian (*afdeeling*) (P.J. Suwarno, 1989: 14-15), yaitu:

1. Krendo atau Kundo Wilopo (*Partikulie Sekretariaat*)

2. Parentah Ageng (*Personalle zaken*)
3. Comptabiliteit Keraton
4. Kas Keraton
5. Rendo/Kundohalpito (*Inkoop-bureau* keraton)
6. Gladag sarto kriyo
7. Kawedanan Ageng Punokawan
8. Kawedanan Punokawan Bedoya
9. Keparak para Gusti wetanan
10. Keparak Gusti kilenan
11. Bedoyo Estri
12. Kawedanan Ageng Prajurit
13. Pawon
14. Rendo Puspoko (*Algemeene Archief* serta inventaris)
15. Kawedanan Taman *sarto* Pasanggrahan-pasanggrahan
16. Kagungan Dalem-dalem
17. Kawedanan kadipaten
18. Kanayakan
19. Kawedanan Kori rangkep parentah luhur karaton

Kecuali *Kanayakan* ditempatkan di bawah koordinasi *Parentah Hageng* Keraton yang dipimpin oleh G.P. Hangabehi, yang bertanggung jawab langsung kepada Sultan. Semua *afdeeling* yang dikoordinasi oleh G.P. Hangabehi itu masing-masing dipimpin oleh seorang pangeran yang bertugas mengurus rumah tangga keraton. Maka semuanya disebut *Parentah Lebet*.

Afdeeling 18 yaitu *Kanayakan* tidak berkantor di dalam keraton tetapi di Kapatihan. Inilah yang disebut *Parentah Nagari*, yang memerintah Kabupaten, Kawedanan, Kapanewon (Kecamatan), dan Desa. Akan tetapi *Kanayakan* ini masih dihubungkan dengan delapan belas *afdeeling* yang berada di dalam keraton tadi lewat Kawedanan Kori/Parentah Luhur. *Kanayakan* tidak dipimpin oleh seorang Pangeran tetapi Papatih Dalem yang diangkat oleh Sultan dari abdi dalem yang pinunjul (P.J. Suwarno, 1989 : 68).

5. Kedudukan dan Sistem Pemerintahan di Yogyakarta pada masa Pendudukan Jepang.

Pasca Perang Diponegoro, Kasultanan Yogyakarta tidak lagi banyak berkiprah dalam bidang politik sebaliknya kemudian lebih banyak berkiprah dalam pengembangan bidang sosial, ekonomi, pendidikan, dan budaya sejak masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono VI sampai Sultan Hamengku

Buwono VIII. Pada masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono IX kiprah politik Kasultanan Yogyakarta mulai mengemuka kembali melalui beberapa kebijakan Sultan. Pada masa pendudukan Jepang, setelah tanggal 1 Agustus 1942 Sultan Hamengku Buwono IX diangkat menjadi Sultan (*Koo*) Yogyakarta oleh *Gunseikan* Mayor Jenderal Osaki di Istana Gambir Jakarta. Sultan mendapat perintah dari pemerintah militer Jepang untuk mengurus pemerintah Kasultanan yang diberi nama *Kooti*. Daerah di wilayah Yogyakarta kemudian dibagi menjadi *Ken, Gun, Son* dan *Ku* (Yogyakarta *Kooti*).

Sultan sebagai *Koo* melanjutkan birokrasi pemerintahan yang sudah ada dengan pengawasan Kepala Kantor Urusan Kasultanan (*Kooti Zimu Kyoku Tyookan*). Kesempatan yang baik ini dipergunakan oleh Sultan untuk merintis reorganisasi dan restrukturisasi birokrasi pemerintah daerah Yogyakarta. Dalam mengadakan perubahan birokrasi pemerintahan di Yogyakarta. Sultan Hamengku Buwono IX dijiwai oleh pemikiran yang masih mempertahankan tradisi dan sekaligus menggunakan pemikiran modern.

Pada periode dibentuk pemerintah militer untuk menggantikan pemerintahan Belanda. Kemudian Jepang juga melaksanakan reorganisasi kabupaten-kabupaten di seluruh DIY pada tahun 1945. Kota Yogyakarta yang tadinya merupakan bagian dari Kabupaten Yogyakarta yang meliputi Kawedanan-kawedanan Kota, Sleman, dan Kalasan, dijadikan kabupaten yang berdiri sendiri dan dikepalai oleh seorang Bupati Kota yang dalam bahasa Jepang disebut *Shi Tjo* (Soedarisman Poerwokoesoerno, 1962:15). Kedudukan Kabupaten Kota Yogyakarta ini merupakan bagian dari Kasultanan Yogyakarta. Namun bagi wilayah yang berada di bawah Pakualaman maka Kabupaten Kota juga tetap berada di bawah Pakualaman. Dengan demikian di wilayah Yogyakarta terdapat Bupati Kota Kasultanan dan Bupati Kota Pakualaman.

Pemerintah pendudukan Jepang mempunyai pandangan lain terhadap wilayah kerajaan ini. Jepang ingin membuat perubahan juga terhadap susunan pemerintahannya. Kabupaten Yogyakarta yang semula mempunyai urusan meliputi daerah Kalasan, Sleman, dan Godean, sejak April 1945 dipecah 2, yakni Kabupaten Kota dan Kabupaten Sleman, yang daerahnya meliputi Kawedanan-kawedanan Sleman, Kalasan dan Godean. Yogyakarta yang terdiri dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, waktu itu dibagi menjadi beberapa daerah kabupaten dan masing-masing kabupaten itu tidak merupakan daerah otonom, melainkan hanya merupakan daerah administrasi.

Mengikuti pembagian wilayah sebelumnya, Yogyakarta yang diakui sebagai daerah setingkat karesidenan (*Syuu*) dibagi menjadi 4 kabupaten dari Kasultanan Yogyakarta ditambah 1 kabupaten milik Pakualaman. Kabupaten-kabupaten itu adalah :

1. Kabupaten Yogyakarta yang meliputi bekas Kabupaten Kota dahulu, bekas Kabupaten Kalasan dahulu dan sebagian dari Kabupaten Sleman dahulu.
2. Kabupaten Bantul yang meliputi bekas Kabupaten Bantul dahulu ditambah dengan sebagian dari bekas Kabupaten Sleman yang tidak masuk menjadi bagian dari Kabupaten Yogyakarta.
3. Kabupaten Gunungkidul, yang meliputi daerah Kabupaten Gunungkidul dahulu (tidak ada perubahan mengenai luas daerahnya).
4. Kabupaten Kulon Progo yang meliputi daerah Kabupaten Kulonprogo dahulu (yang tidak terjadi perubahan luas daerahnya).

Kemudian di Kadipaten Pakualaman terdiri dari satu Kabupaten Adikarto. Masing-masing Kabupaten itu masih terbagi menjadi wilayah-wilayah yang lebih kecil. Pada pertengahan tahun 1945 di Yogyakarta diadakan reorganisasi kembali tentang *Pangreh Praja* yaitu dengan dihapuskannya Kawedanan (*Gun*) di tiap-tiap Kabupaten. Jadi kalau Republik Indonesia baru menghapuskan Kawedanan itu sejak tahun 1963 (Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 1963). Kasultanan Yogyakarta sejak tahun 1945 masih dalam jaman penjajahan Jepang sudah menghapuskan Kawedanan itu.

Dengan demikian maka kabupaten-kabupaten diluar kabupaten kota di Kasultanan Yogyakarta pada tahun 1945 itu langsung dibagi dalam beberapa Asisten yang sejak saat itu diberi nama *Kapanewon*, sebab *Asisten Wedana* di Kasultanan Yogyakarta sejak saat itu diberi nama *Panewu Pangreh Praja*. Bersamaan dengan itu nama *Mantri Kepala Kampung* dalam kota diganti menjadi *Mantri Pangreh Praja*. Dengan dihapusnya Kawedanan maka dengan sendirinya Kawedanan Kota Yogyakarta juga dihapus. Dengan reorganisasi Pangreh Praja pada pertengahan tahun 1945 itu, maka Kasultanan Yogyakarta dibagi dalam 5 Kabupaten ialah (Soedarisman, 1984 : 88)

1. Kabupaten Kota Yogyakarta, yang daerahnya meliputi bekas Kawedanan Kota Yogyakarta dahulu.
2. Kabupaten Sleman, yang daerahnya meliputi Kawedanan Kalasan, bekas Kawedanan Sleman, dan bekas Kawedanan Godean yang sebelum itu menjadi bagian dari Kabupaten Bantul.
3. Kabupaten Bantul, yang daerahnya meliputi Kabupaten Bantul dahulu minus bekas Kawedanan Godean yang masuk Kabupaten Sleman.
4. Kabupaten Gunungkidul (tidak terjadi perubahan luas daerahnya).

5. Kabupaten Kulon Progo (juga tidak terjadi perubahan luas daerahnya).

Dengan reorganisasi *Pangreh Praja* pada tahun 1945 itu, Kabupaten-kabupaten luar kota dibagi menjadi beberapa *kapanewon*. Sebaliknya Kabupaten Kota Yogyakarta kemudian dibagi menjadi beberapa daerah *Kemantren*, yang masing-masing dikepalai oleh *Mantri Pangreh Praja*. *Kemantren* ini merupakan daerah administrasi yang terbawah.

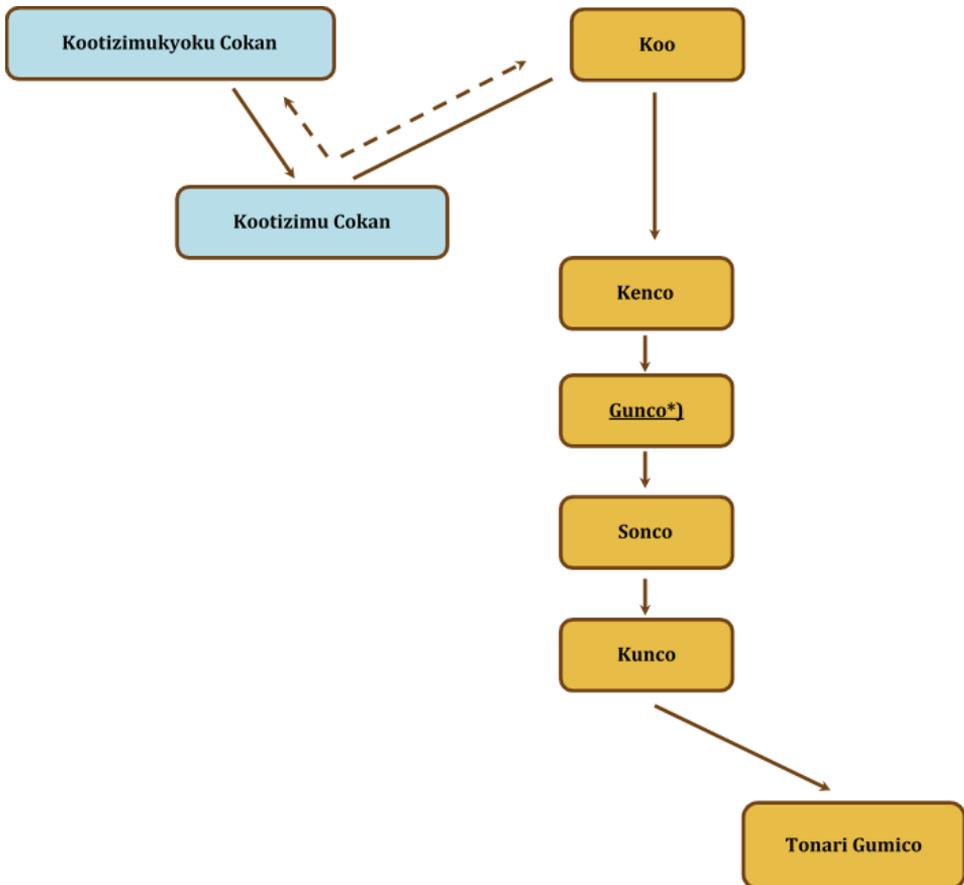
Sementara itu reorganisasi administrasi kewilayahan juga dilakukan di daerah Pakualaman yang dibagi menjadi 2 wilayah, yaitu:

- 1) Wilayah *Dalam Kota* meliputi daerah *Kemantren Pakualaman* sekarang. Di atas *Mantri Pangreh Praja* terdapat seorang *Asisten Wedana* atau *Panewu Pangreh Praja* yang daerahnya juga hanya meliputi satu *Kemantren* itu. Daerah Pakualaman dalam kota itu biasanya secara formal juga disebut Kabupaten Kota Pakualaman.
- 2) Wilayah *Kabupaten Adikarto* di luar kota, Kabupaten Adikarto ini sejak dahulu tidak dibagi dalam kawedanan, melainkan langsung dibagi dalam 4 Asistenan (*Kapanewon*). Di bawah *kapanewon* ini sudah tidak ada daerah administrasi lainnya lagi kecuali wilayah desa, yang sejak dahulu bukan merupakan daerah administrasi.

Sebuah daerah istimewa yang kalau dipandang pemerintahan pusat *kooti*, maka di bawahnya secara struktural ada wilayah-wilayah pemerintahan tertentu dengan para pejabatnya masing-masing. Di Yogyakarta terbagi menjadi beberapa wilayah pemerintahan kabupaten (*ken*) yang dikepalai oleh *kenco*. Masing-masing *ken* dibagi ke dalam kawedanan (*gun*) yang dikepalai oleh seorang *gunco*. Tiap-tiap kawedanan atau *gun* itu dibagi ke dalam asistenan-asistenan (*son*) yang dikepalai oleh seorang *senco*. Di bawah Asistenan (*Son*) ada desa-desa (*Ku*) yang dikepalai oleh seorang *Kunco*. Di Yogyakarta ini masih ada organ pemerintahan yang menempati struktur paling bawah. Organ itu di bawah desa (*ku*) adalah *aza* atau *aza-shokai* (rukun kampung) dipimpin oleh *azaco* dan di bawahnya ada *tonari gumi* (rukun tetangga) yang dipimpin oleh seorang *gumico*. Sementara Yogyakarta sendiri yang dikenal sebagai *kooti* dikepalai oleh seorang *koo*. Sultan Hamengku Buwono IX adalah seorang *koo* yang mengepalai Yogya-Kooti. Kemudian Papatih Dalem (sebelum jabatan ini dihapus pada tahun 1945 oleh Sultan) diangkat menjadi *kooti zimu cokan* sebagai pembantu *koo* dan penghubung antara Sultan sebagai *koo* dengan penguasa Jepang *kootizimu kyoku cokan*.

Dengan penjelasan itu maka struktur pemerintah di Yogyakarta dapat dipaparkan sebagai berikut :

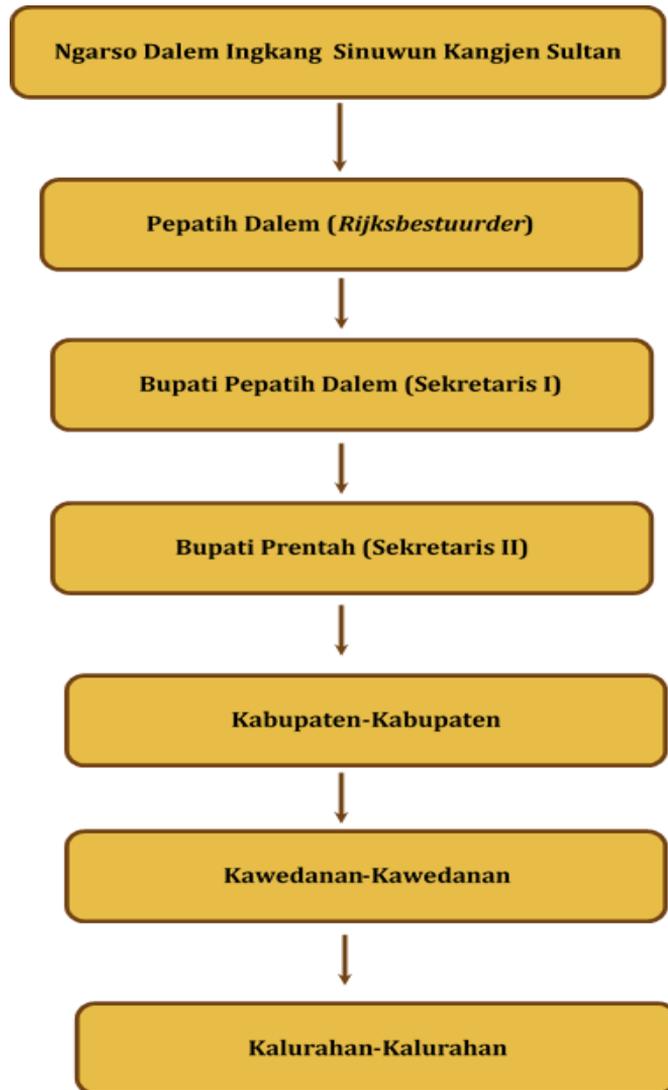
Struktur pemerintahan Jepang di Yogyakarta mulai tahun 1942



*) Catatan : Dalam tahun 1945 Kawedanan (*Gun*) dihapuskan otonomi jabatan *Gunco* tidak ada.

Selanjutnya yang berkaitan dengan Yogyakarta sebagai kerajaan memiliki susunan pemerintahan sebagai berikut :

Susunan Pemerintahan Kasultanan



Susunan pemerintahan di atas adalah susunan Pamong Praja (*Bestuur*) yang dulu disebut dengan *Pangreh Praja*. Kecuali *Pangreh Praja*, pemerintah pusat juga mempunyai bagian-bagian lain yaitu:

- a. Pengadilan *Darah Dalem* yang dihapuskan pada zaman Kemerdekaan (1947) karena tidak ada *Klassyu Stitie*.

- b. Keuangan yang dibagi lagi menjadi :
 - 1) Dinas akuntan
 - 2) Urusan begrotong
 - 3) Pajak
- c. Perguruan-perguruan; pada zaman Belanda dinas Kasultanan (dan Pakualaman) hanya sekolah desa saja. Pada zaman pendudukan Jepang sekolah- sekolah rakyat dan menengah diserahkan Kasultanan.
- d. Kesehatan rakyat; pada zaman Belanda pemimpinya Gubernur selanjutnya diteruskan oleh Jepang.
- e. Kemakmuran :
 - 1) Pertanian
 - 2) Kehewanan
 - 3) Kerajinan
 - 4) Kehutanan
 adalah dinas *Gubermen* Belanda dan dilanjutkan pada zaman pendudukan Jepang.
- f. Pekerjaan Umum. Sifatnya lokal, *Gubermen* hanya menguruskan bangunan-bangunan kepunyaan sendiri, dengan dipimpin oleh *Hoofdopzichter*.
- g. Penghasilan Negeri;
 - 1) Air ledeng
 - 2) Pasar dan
 - 3) Perusahaan tanah. Tetap sampai sekarang.

Bagian-bagian yang demikian itu memang diterapkan atau diadakan pada masa penjajahan Belanda. Tetapi pada masa pendudukan Jepang pun masih diwarisinya.

6. Pemerintahan Kasultanan Yogyakarta Masa Pendudukan Jepang

Pada masa pendudukan Jepang, Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, mendapat perhatian khusus dari pemerintahan tentara Jepang. Mulai tanggal 1 Agustus 1942 Yogyakarta, Kasultanan maupun Kadipaten dijadikan *Kooti Afdeling* dan asisten residen di Jawa tidak diaktifkan. (Djoko Prakoso, 1974: 33) Sultan dan Paku Alam diangkat menjadi *Koo* di masing-masing Kootinya. Hal ini dimaksudkan oleh Jepang sebagai upaya untuk memutuskan hubungan politik antara Sultan dan Paku Alam dengan Pemerintah Hindia Belanda. Kalau sudah demikian diharapkan pemerintahan Swapraja di Yogyakarta yang bersifat otokrasi di bawah Koo-nya masing-masing lebih dekat dengan Jepang dan menjauhkan diri dan bahkan melawan pemerintahan Hindia Belanda. Ini semua sebagai suatu bagian dari kerangka "Perang Asia Timur Raya".

Kemudian mengawasi dan menjalin hubungan dengan pemerintahan *Kooti* di Yogyakarta, pemerintah Pusat Balatentara Dai Nippon mengangkat seorang *Koti Zimukyoku Cokan* (Pembesar Urusan Keraton Kasultanan) berkedudukan di Yogyakarta dan kantornya disebut *Koti Zimukyoku Cokan* (semacam Gubernur). Mekanisme pemerintahan Dai Nippon itu, telah diatur di dalam pemerintah yang dikeluarkan oleh Panglima Balatentara Dai Nippon pada tanggal 1 Agustus 1942. Isi dari perintah atau ketentuan itu adalah sebagai berikut (Soedarisman Poerwokoesoemo, 1986 : 5-6).

Perintah Dai Nippon

1. *Dai Nippon Gunsereikan*, (Panglima Besar Balatentara Dai Nippon) mengangkat Hamengku Buwono IX menjadi *Kooti* (Sultan) Yogyakarta.
2. *Koo* turut di bawah *Dai Nippon Gunsereikan* serta harus mengurus pemerintah *Kooti* (Kasultanan) menurut perintah *Dai Nippon Gunsereikan*.
3. Daerah *Kooti* adalah Daerah Kasultanan Yogyakarta dahulu.
4. Segala hak-hak istimewa yang dahulu dipegang oleh *Koo* tidak diubah seperti sediakala.
5. Terhadap *Dai Nippon Gunsereikan*, *Koo* wajib mengurus segala perintah *Kooti*, yang bertujuan memajukan kemakmuran penduduk *Kooti* umumnya.
6. Badan-badan pemerintahan *Kooti* yang dahulu, untuk sementara waktu meneruskan pekerjaannya seperti sediakala, kecuali jika menerima perintah khusus.
7. Untuk mengawasi dan memimpin pemerintahan *Kooti* oleh *Dai Nippon Gunsereikan*. *Kootizimukyoku-Cokan* (Pembesar Kantor Urusan Kasultanan) diangkat oleh *Dai Nippon Gunsereikan*.
8. Selain itu, aturan-aturan untuk mengurus pemerintahan *Kooti* ditunjukkan oleh *Gunsereikan* (Pembesar Pemerintahan Balatentara Dai Nippon) atas nama *Dai Nippon Gunsereikan*.

Betawi, tanggal 1, bulan 8, tahun Syowa 17 (Koki 2602)

Dai Nippon Gun Sereikan

Hitosi Imamura

Untuk menjalankan pemerintahan di daerah swapraja di Yogyakarta diangkatlah Papatih Dalem sebagai *Kooti zimu Cokan*. Hal ini telah dijelaskan

di dalam petunjuk yang dikeluarkan oleh *Gunseikan* sehubungan dengan dikeluarkannya perintah dari Panglima pendudukan Jepang tersebut. Adapun isi petunjuk dari *Gunseikan* itu adalah sebagai berikut. (Poerwokoesoemo, 1986: 6-7)

Petunjuk

Gunseikan (Pembesar Pemerintah Pendudukan *Dai Nippon*) yang berdasar atas Perintah *Dai Nippon* kepada *Koo* (Sultan).

1. Kedudukan *Koo* diangkat atau dipecat oleh *Dai Nippon Gunseikan* (Panglima Besar Balatentara *Dai Nippon*).
2. Hubungan antara pemerintah pendudukan *Dai Nippon* dan *Koo* serta *Kooti* (Kasultanan) ditetapkan dengan perintah *Gunseikan* atau dengan petunjuk *Gunseikan*.
3. *Somucokan* (Pembesar Urusan Umum) diadakan untuk membantu penjabatan *Koo*, dan *Somucokan* diangkat oleh *Gunseikan* dari penduduk asli *Kooti* yang diurus oleh *Koo*. *Somucokan* diharapkan selalu menjalin hubungan dengan *Kootizimukyoku Cokan* (Pembesar Kantor Urusan Kasultanan) tentang rencana dan urusan segala hal pemerintahan, sedangkan tentang perkara yang penting harus lebih dahulu mendapat persetujuan dari *Kootizimukyoku-Cokan* sebelum ditetapkan.
4. Angkatan perang Kasultanan yang dahulu harus dibubarkan.
5. *Koo* diperkenankan mengadakan pegawai selaku prajurit untuk menjaga *Koo* dan Keraton. (Akan tetapi tentang susunan, perlengkapan dan pelatihan pegawai penjaga itu ditetapkan oleh *Gunseikan*).
6. Kekuasaan kepolisian di *Kooti* dijalankan oleh *Kootizimukyoku-Cokan*.
7. Undang-undang yang diumumkan oleh pemerintah pendudukan *Dai Nippon* semuanya berlaku juga pada *Kooti*, kecuali jika ada perintah khusus.
8. *Koo* diperkenankan mengeluarkan *angger-angger Kooti* yang perlu untuk mengurus pemerintahan *Kooti*, asal saja tidak bertentangan dengan undang-undang yang diumumkan oleh pemerintah pendudukan *Dai Nippon*. Akan tetapi waktu *Kooti* mengeluarkan *angger-angger Kooti*, lebih dahulu harus mendapat izin dari *Kootizimukyoku-Cokan* supaya *angger-angger* itu dapat diumumkan.

Betawi, tanggal 1, bulan 8, tahun Syowa 17 (Koki 2602)

Gunseikan
Seizaburo Okazaki

Dari petunjuk *Gunsereikan* yang juga dikeluarkan tanggal 1 Agustus 1942 itu, jelas bahwa Papatih Dalem atau *Zimu Cokan* diangkat oleh *Gunsereikan* atas usul Sultan atau *Yogya-Koo*. Papatih Dalem sebagai *Zimu Cokan* ini harus mendapat persetujuan dulu dari *Kootizimukyoku Cokan* (Gubernur Jepang). Dengan petunjuk itu dapat juga diterangkan bahwa undang-undang dari pemerintahan pendudukan Jepang berlaku juga untuk daerah Kasultanan, kecuali ditentukan lain. Di samping itu Sultan juga berhak mengeluarkan peraturan-peraturan untuk mengatur daerah Yogyakarta *Kooti*, asal pemerintahan pendudukan Jepang dan asal peraturan-peraturan itu sudah lebih dulu mendapat persetujuan dari *Kootizimukyoku Cokan*.

Jadi di wilayah Yogyakarta, di samping ada Pemerintahan dua *Kooti* dengan *Koo* masing-masing, juga ada pemerintahan Jepang di bawah *Kootizimukyoku Cokan*, yang dijabat oleh *Zamakuci*. Penguasa Jepang di Yogyakarta ini menguasai beberapa jawatan yang dianggap penting oleh Jepang, misalnya Jawatan Kereta Api, Pos Telepon dan Telegram, Listrik dan Pabrik-pabrik gula.

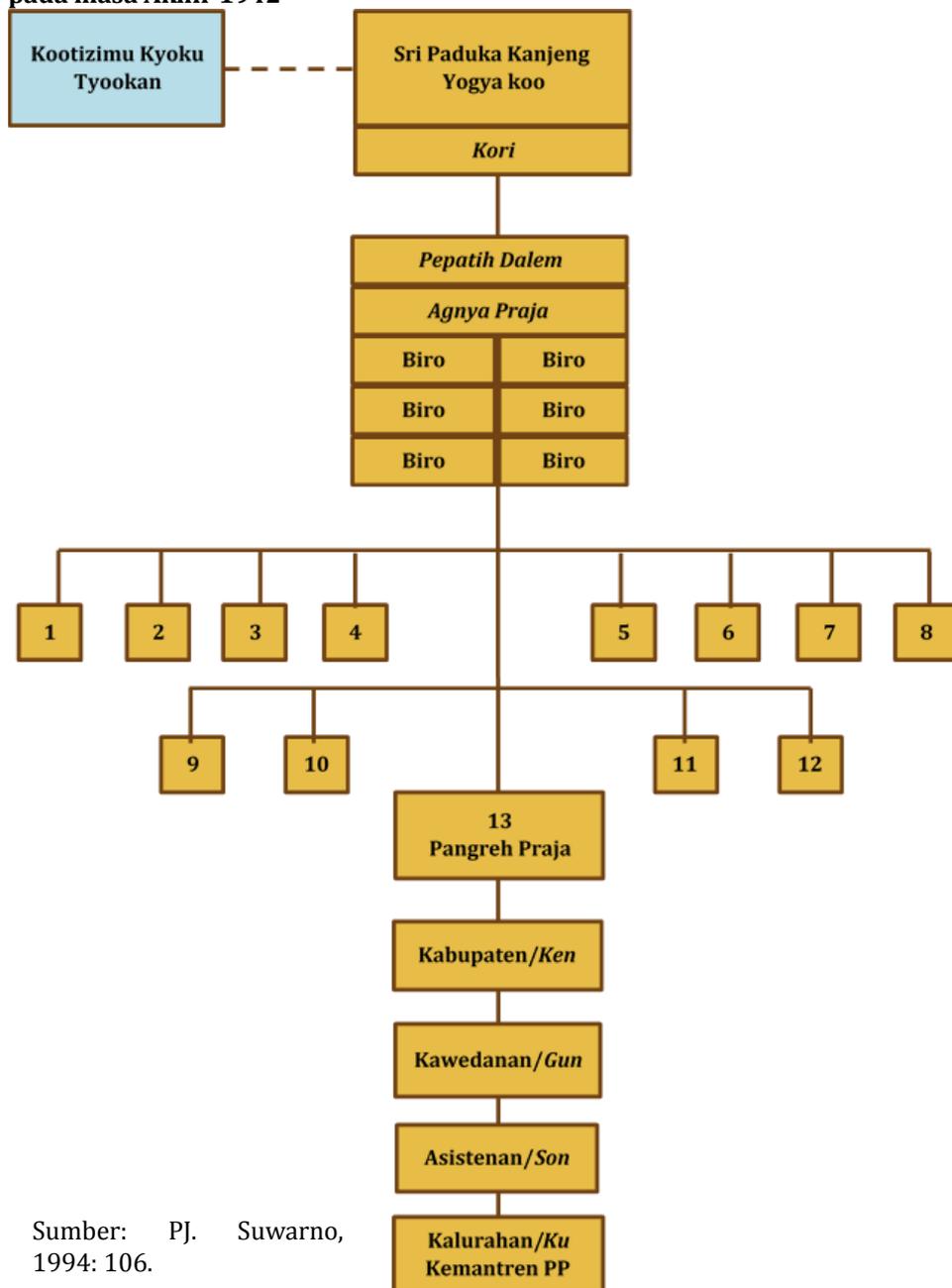
Pada akhir tahun 1942 Sultan Hamengku Buwono IX menyusun birokrasi pemerintahan yang sesuai dengan pemikirannya dalam situasi dan kondisi yang dimungkinkan oleh Jepang. Dalam struktur birokrasi ini Sultan menduduki jabatan tertinggi yang bertanggung jawab kepada *Saiko Sikikan*. Di bawah Sultan Hamengku Buwono IX terdapat *Kawedanan Kori* yang bertugas menyampaikan perintah Sultan kepada Papatih Dalem untuk dilaksanakan.

Untuk melaksanakan perintah itu diciptakan aparat pemerintahan yang diorganisasi dengan pembagian tugas secara horizontal dan vertikal yang langsung dikoordinasi oleh Papatih Dalem Danurejo VIII. Pembagian tugas secara horizontal menghasilkan 13 bagian, masing-masing dengan sub bagiannya. Ketiga belas bagian tersebut adalah: 1). Bagian Keuangan; 2). Bagian Pengajaran; 3). Bagian Pengadilan; 4). Bagian Pengerjaan Teknik; 5). Bagian Perusahaan; 6). Bagian Kesehatan Rakyat; 7). Bagian Urusan Tanah; 8). Bagian Golongan; 9). Bagian Yayasan; 10). Bagian Purbakala; 11). Bagian Penyuluh Pertanian; 12). Bagian Pelbagai Keperluan Sosial (PJ. Suwarno, 1994: 108).

Pembagian tugas secara vertikal menghasilkan satuan-satuan wilayah administratif dari atas ke bawah yaitu sebagai berikut: Daerah Istimewa (*Kooti*), Kabupaten (*Ken*), Kawedanan (*Gun*), Asistenan (*Son*), dan Kalurahan (*Ku*) serta Kemantren Pangreh Praja. Jadi DIY yang dikepalai oleh Sultan Hamengku Buwono IX membawahi 4 kabupaten yaitu 1). Kabupaten Yogyakarta dengan Bupati KRT Hardjodiningrat; 2). Kabupaten Bantul

dengan Bupati KRT Dirjokusumo; 3). Kabupaten Gunungkidul dengan Bupati KRT Joyodiningrat; 4). Kabupaten Kulon Progo dengan Bupati KRT Pringgohadiningrat (Pj. Suwarno, 1994: 108).

Struktur Birokrasi Pemerintahan Kasultanan Yogyakarta pada masa Akhir 1942



Sumber: Pj. Suwarno, 1994: 106.

Kabupaten Yogyakarta dibagi menjadi 3 kawedanan yaitu:

1. Kota yang membawahi 2 asistenan yang terdiri atas 10 kemantren pangreh praja dan 3 kalurahan.
2. Sleman yang membawahi 6 asistenan dan terdiri atas 104 kalurahan.
3. Kalasan yang membawahi 6 asistenan dan terdiri atas 84 kalurahan.

Kabupaten Bantul dibagi menjadi 4 kawedanan yaitu:

1. Bantul yang membawahi 6 asistenan dan terdiri atas 76 kalurahan.
2. Kotagede yang membawahi 5 asistenan dan terdiri atas 72 kalurahan.
3. Godean yang membawahi 5 asistenan dan terdiri atas 72 kalurahan.
4. Pandak yang membawahi 5 asistenan dan terdiri atas 54 kalurahan.

Kabupaten Gunungkidul dibagi menjadi 3 kawedanan yaitu:

1. Wonosari yang membawahi 4 asistenan dan terdiri atas 58 kalurahan.
2. Playen yang membawahi 4 asistean dan terdiri atas 53 kalurahan.
3. Semanu yang membawahi 4 asistenan dan terdiri atas 57 kalurahan.

Kabupaten Kulon Progo dibagi menjadi 2 kawedanan yaitu:

1. Nanggulan yang membawahi 4 asistenan dan terdiri atas 62 kalurahan.
2. Sentolo yang membawahi 4 asistenan dan terdiri atas 57 kalurahan

**Pembagian Wilayah Administratif Yogyakarta Kooti
Akhir Tahun 1942**

No	Nama Ken	Jumlah			
		Gun	Son	Ku	Kemantren PP
1	Yogyakarta	3	14	188	10
2	Bantul	4	21	274	-
3	Gunungkidul	3	12	168	-
4	Kulon Progo	2	8	119	-
Jumlah		12	55	749	10

Sumber: PJ Suwarno (1994: 109)

Pada masa pendudukan Jepang ini, *Kemantren* Panembahan dan *Kemantren* Kadipaten menjadi satu *Kemantren* Keraton. Kalurahan Tegalrejo dan Kalurahan Karangwaru menjadi satu *Kemantren* Tegalrejo. Sementara Kalurahan Kuncen (ditambah dengan sebagian daerah *Kemantren* Mantrijeron yang terlerak sebelah Barat sungai Winongo), menjadi *Kemantren* Wirobrajan. Dengan perubahan-perubahan ini maka di dalam kota terdiri dari dua belas *kemantren* dan dua orang Bupati. Bupati kota Kasultanan adalah KRT. Harjodiningrat dan daerah Kota Pakualaman dipimpin langsung oleh Bupati Patih Pakualaman KPA Suryoatmojo.

Wedana dan Asisten Wedana dalam kota dihapuskan dan sebutan *Mantri Kepala Kampung* sudah lama diubah menjadi *Mantri Pangreh Praja*. Perubahan lain yang dibuat oleh Sultan Hamengku Buwono IX, sebelum Jepang menduduki Indonesia ialah bahwa para Mantri Pangreh Praja berhubungan langsung dengan Bupati Kota tersebut.

Pada tahun 1945, masih pada masa pendudukan Jepang, terjadi reorganisasi kabupaten-kabupaten di seluruh daerah yang sekarang dikenal sebagai DIY, Kota Yogyakarta yang sebelumnya merupakan bagian dari Kabupaten Yogyakarta yang meliputi Kawedanan kota Sleman dan Kalasan, dijadikan Kabupaten yang berdiri sendiri yang dikepalai seorang Bupati Kota dengan sebutan *Sico (Si-Co)*. Dengan demikian maka kabupaten kota tidak dinamakan Yogyakarta *Ken*, melainkan diberi nama Yogyakarta *Si*. Meskipun *Si* dalam bahasa Jepang sebenarnya berarti *staadsgemeente* atau kota otonom.

Meskipun Yogyakarta telah mengalami perubahan nama, tetapi tetap merupakan daerah kabupaten yang bersifat administratif yang tidak mempunyai kekuasaan otonomi sama sekali. Di samping itu Yogyakarta *Si-Co* hanya mempunyai kekuasaan di Kota Yogyakarta, yang menjadi bagian dari Kasultanan. Sementara bagian Kota Yogyakarta yang menjadi daerah Pakualaman dipimpin sendiri oleh Pemerintah Pakualaman, yang dikepalai seorang Bupati. Dengan demikian Kota Yogyakarta pada saat itu mempunyai dua orang Bupati Kota, yaitu: Bupati Kota Kasultanan dan Bupati Kota Pakualaman. (Poerwokoesoemo, 1984: 19-20)

Sesuai dengan posisinya dalam susunan pemerintahan, pada masa pendudukan Jepang, pekerjaan Mantri Pangreh Praja menjadi semakin berat. Secara administratif harus mempertanggungjawabkan pekerjaan pada atasannya dan secara operasional terutama Mantri Pangreh Praja berkewajiban menggerakkan rakyat dalam berbagai lapangan untuk kepentingan peperangan Jepang.

Menurut susunan organisasi pemerintahan, di bawah *Ken* (kabupaten) terdapat wilayah *Son* dan *Ku*. Tetapi yang menarik di Yogyakarta pada masa pendudukan Jepang ini, justru Jepang membentuk dan mengefektifkan adanya lembaga atau badan yang disebut dengan *Aza* (Rukun Kampung) dan *Tonari Gumi* (Rukun Tetangga). Badan-badan kemasyarakatan ini dinyatakan sebagai badan pemerintah yang terbawah serta berkewajiban turut aktif dalam lapangan pemerintahan.

Dalam perkembangannya, pada masa pemerintahan kolonial Belanda, Rukun Kampung adalah organisasi masyarakat yang bekerja dalam lapangan sosial seperti kegiatan gotong royong dalam kematian, perkawinan, bersih desa

dan lain-lain. Sementara pada masa pendudukan Jepang, Rukun Kampung diubah namanya menjadi *Aza* yang dipimpin oleh *Azaco* dan Rukun Tetangga disebut *Tonari Gumi* yang dipimpin oleh *Tonari Gumico*. Kedudukan keduanya diperkuat dan diefektifkan oleh pemerintah pendudukan Jepang karena sekaligus menjadi alat untuk melakukan mobilisasi massa jika sewaktu-waktu diperlukan. Hal itu tidak mengherankan karena pemerintah pendudukan Jepang memahami bahwa dalam susunan Rukun Kampung terdapat unsur-unsur yang menjadi kekuatan untuk membantu usaha-usaha peperangan.

Dalam suatu peraturan mengenai kedudukan Rukun Kampung di Yogyakarta dinyatakan secara tegas bahwa Rukun Kampung adalah badan pemerintah yang paling bawah. Setelah diaktifkan maka dalam gerakannya Rukun Kampung menjadi perpanjangan tangan dari *Kemantren Pangreh Praja*. Tetapi pengurus Rukun Kampung adalah tenaga yang dipilih oleh rakyat dan tidak menerima imbalan materiil dari pemerintah. Jadi benar-benar merupakan tenaga sukarela. Dalam kaitan dengan ini maka *Mantri Pangreh Praja* dalam menggerakkan rakyat untuk berperang, tidak lagi berhubungan langsung dengan penduduk, tetapi harus melalui koordinasi dengan *Azaco* dan *Tonari Gumico*.

Pada tahun 1945 Sultan juga melakukan perubahan birokrasi pemerintahan di Yogyakarta dengan mengeluarkan Yogyakarta *Koorei Angka 1* Tanggal 8 April 1945. Seiring dengan hal itu dilakukan beberapa perubahan pada tingkat kabupaten, *kapanewon*, dan desa dengan dikeluarkan Yogyakarta *Koorei Angka 2* Tahun 1945 tentang Perubahan Tata Pemerintahan dan Pembagian Daerah Kasultanan Yogyakarta sebagai pengganti *Rijksblad* Tahun 1940 No. 13. Menurut Yogyakarta *Koorei Angka 2* Tahun 1945 ini wilayah Kasultanan Yogyakarta dibagi menjadi 5 kabupaten yaitu:

1. Kabupaten Kota Yogyakarta (*Yogyakarta Si*)
2. Kabupaten Sleman (*Sleman Ken*)
3. Kabupaten Bantul (*Bantul Ken*)
4. Kabupaten Gunungkidul (*Gunungkidul Ken*)
5. Kabupaten Kulon Progo (*Kulon Progo Ken*)

Dalam pembagian wilayah yang baru ini, wilayah yang tetap adalah Gunungkidul dan Kulon Progo. Wilayah Kabupaten Kota Yogyakarta sama dengan wilayah Kawedanan Kota Yogyakarta dulu, sedangkan Kabupaten Sleman dan Bantul wilayahnya mengalami perubahan dan ditentukan kemudian. Selain itu kawedanan (*Gun*) di seluruh wilayah Kasultanan Yogyakarta dihapus. Didalam Kabupaten Kota, selain kawedanan, *kapanewon* dan kelurahan juga dihapus. (P.J. Suwarno, 1994: 135)

Pembagian Wilayah Administratif Kasultanan Yogyakarta April Tahun 1945

No	Nama Kabupaten	Jumlah		
		Kemantren PP	Kapanewon	Kalurahan
1	Kota Yogyakarta	11	-	-
2	Sleman	-	17	262
3	Bantul	-	16	195
4	Gunungkidul	-	12	168
5	Kulon Progo	-	8	118
Jumlah		11	53	743

Sumber: P.J. Suwarno, 1994: 135.

Pembagian wilayah secara lengkap akibat diterbitkannya Yogyakarta *Koorei Angka 2* Tahun 1945 ini adalah sebagai berikut:

- a. Kabupaten Kota Yogyakarta terdiri atas 11 *kemantren pangreh praja* yaitu: 1). Jetis, 2). Gedongtengen; 3). Danurejan; 4). Gondokusuman; 5). Gondomanan; 6). Ngampilan; 7). Mantrijeron; 8). Mergangsan; 9). *Karaton* (gabungan *Kemantren Pangreh Praja* Kadipaten dan Panembahan); 10). Tegalrejo (gabungan Kalurahan Tegalrejo dan Karangwaru; 11). Wirobrajan (gabungan Kalurahan Pakuncen, bagian dari *Kemantren Pangreh Praja* Ngampilan dan Mantrijeron yang terletak di sebelah barat Kali Winongo).
- b. Kabupaten Sleman terdiri atas 17 *kapanewon* yang meliputi 262 kalurahan.
- c. Kabupaten Bantul terdiri atas 16 *kapanewon* yang meliputi 195 kalurahan.
- d. Kabupaten Gunungkidul terdiri atas 12 *kapanewon* yang meliputi 168 kalurahan.
- e. Kabupaten Kulon Progo terdiri atas 8 *kapanewon* yang meliputi 118 kalurahan.

7. Reformasi Birokrasi Pemerintahan.

Pada bagian sebelumnya sudah disinggung bahwa *Pepatih Dalem*, baik pada masa pemerintahan Hindia Belanda maupun masa pendudukan Jepang, memiliki kedudukan yang penting. Dalam konteks kedudukan *Pepatih Dalem* ini menunjukkan bahwa pola dan strategi pemerintahan yang berkenaan dengan daerah swapraja, baik pada masa Hindia Belanda maupun masa pendudukan Jepang, tidak jauh berbeda. *Pepatih Dalem* tetap menduduki posisi sebagai pegawai kaum kolonial dan juga pegawai Kasultanan. Pada masa pendudukan Jepang, jabatannya sebagai *Somu Cokan (Kootizimu Cokan)* yaitu sebagai alat pemerintahan Jepang dan juga pegawai Kasultanan.

Namun jika mengacu pada periode sebelumnya, ketergantungan *Pepatih Dalem* pada pemerintah kolonial lebih kuat. Kalau terjadi konflik antara Sultan dengan penguasa pemerintahan kolonial *Pepatih Dalem* akan memihak pada pemerintah kolonial. Kalau sudah demikian tidak jarang kepentingan-kepentingan Kasultanan dan rakyat pribumi dikorbankan demi memantapkan kedudukan *Pepatih Dalem* dan konflik antara Sultan dan patihnya bisa juga terjadi dan sementara Patih sendiri memiliki peranan yang sangat penting dalam mekanisme pemerintahan. Padahal pengangkatan *Pepatih Dalem* ini pada masa Pemerintah Hindia Belanda penguasa kolonial benar-benar memiliki pengaruh yang dominan.

Oleh karena itu Pemerintah Hindia Belanda mempunyai wewenang untuk itu membawahi *Pepatih Dalem* dan menuntut pertanggungjawabannya. Sehingga tidak aneh kalau *Pepatih Dalem* begitu sangat tergantung pada penguasa Pemerintah Hindia Belanda. Melalui *Kanayakan* yang ada yang notabenehnya dipimpin oleh *Pepatih Dalem* itulah sebenarnya Belanda secara efektif mengintervensi pemerintahan di Yogyakarta. *Kanayakan* tidak dikembangkan menjadi pemerintahan modern untuk menjamin kepentingan Belanda di Yogyakarta, hal ini diketahui oleh Sultan Hamengku Buwono IX yang ternyata telah memiliki pengetahuan yang rasional tentang birokrasi pemerintahan modern. Karena itu pada waktu berunding dengan Belanda untuk menentukan kontrak politik, Sultan berusaha membebaskan *Pepatih Dalem* dari cengkraman Belanda, tetapi saat itu tidak berhasil.

Berkaca dari beberapa pengalaman di atas, maka Sultan Hamengku Buwono IX yang memang sudah memiliki pandangan luas, berwawasan untuk masa depan dan terutama demi nasib para *kawula*-nya, pada masa pendudukan Jepang mengambil langkah-langkah yang lebih realistik.

Pada waktu Jepang menduduki wilayah Yogyakarta, Sultan Hamengku Buwono IX berusaha keras untuk menciptakan *Kanayakan* secara penuh di bawah pengawasan dan pemerintahannya. Dalam perkembangannya Jepang kurang menghiraukan *Pepatih Dalem*, tetapi hanya mengawasi Sultan melalui Gubernur Jepang (*Kootizimukyoku Cokan*). Dengan kondisi seperti itu berarti Sultan telah mengambil langkah nyata dalam upaya memperbaiki dan membenahi birokrasi pemerintahan Yogyakarta secara utuh. Bahkan beberapa urusan yang dulu ditangani dan diselenggarakan oleh pemerintah Hindia Belanda, sejak akhir 1943 secara berangsur-angsur diserahkan dan ditangani oleh Pemerintahan Kasultanan dan Pakualaman.

Beberapa urusan yang sejak akhir tahun 1943 sudah ditangani oleh Pemerintahan Kasultanan dan Pakualaman antara lain:

1. Urusan Pegadaian Negeri (tahun 1947 ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat);
2. Urusan Sekolah Rakyat, Sekolah Menengah Pertama dan Menengah Atas serta Sekolah-Sekolah Menengah *Vak*;
3. Urusan Pertanian;
4. Urusan Kehewanan;
5. Urusan Kerajinan;
6. Urusan Pemberantasan Penyakit Pes (tahun 1947 dikembalikan ke Pemerintah Pusat);
7. Urusan Pengairan;
8. Urusan Penyuluh Perdagangan dan Perekonomian;
9. Urusan Perburuhan.

Kemudian fungsi *Kawedanan Kori* diperbesar, *Pengageng Kawedanan Kori* diperintahkan mendampingi *Pepatih Dalem* dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Sementara Sultan dalam menentukan kebijaksanaannya diawasi oleh Jepang. Tetapi bagaimanapun juga peranan Sultan semakin besar dalam pelaksanaan pemerintahan di Yogyakarta. Politik Sultan Hamengku Buwono IX yang dijalankannya pada masa pendudukan Jepang adalah sedikit demi sedikit mengurangi peranan dan kekuasaan *Pepatih Dalem* itu. Sebab menurut pengalaman yang sudah-sudah *Pepatih Dalem* itu dalam prakteknya menjadi alat penjajah untuk, diadu-domba dengan Sultan. Jangan sampai pemerintah pendudukan Jepang lebih mempergunakan *Pepatih Dalem* itu sebagai alat untuk diadu-domba dengan Sultan.

Dalam konteks ini Sultan Hamengku Buwono IX sudah mempersiapkan strategi agar Kasultanan dan kawulanya tidak terlalu dirugikan menjadi korban tindakan pemerintah pendudukan Jepang. Pihak Jepang jika ingin mengadakan hubungan dengan Sultan, tidak perlu melalui *Pepatih Dalem*, melainkan langsung dengan Sultan sendiri. Oleh karena *Pepatih Dalem* harus berkantor di keraton, maka segala apa yang dikerjakannya berada di bawah pengawasan Sultan sendiri. Kemungkinan bagi pemerintah pendudukan Jepang memeralat *Pepatih Dalem* dan untuk mengadu-domba *Pepatih Dalem* dengan Sultan, kemungkinan itu menjadi sangat kecil.

Untuk lebih memperkecil peranan dan kekuasaan *Pepatih Dalem* itu, maka kemudian Sultan pada tanggal 8 April 1945 mengeluarkan *Koorei* yang isinya antara lain membagi Pemerintah Kasultanan dalam jawatan-jawatan yang diberi nama *Paniradya* (pani=tangan, radya=pemerintah atau negara), yang masing-masing dikepalai oleh seorang kepala jawatan yang diberi nama *Paniradyapati* (pati=kepala). Pada permulaannya Pemerintah Kasultanan

dibagi dalam 6 *paniradya* (jawatan) atau *kyoku*, yakni (Soedarisman Poerwokoesoemo, 1984:10):

- 1) *Paniradya Kapanitran* (Kantor Sekretariat).
- 2) *Paniradya Ayahan* Umum (Jawatan Urusan Umum).
- 3) *Paniradya Ekonomi* (Jawatan perekonomian).
- 4) *Paniradya Wiyatapraja* (Jawatan PDK).
- 5) *Paniradya Yayasan* Umum (Jawatan Pekerjaan Umum).
- 6) *Paniradya Racana-Pancarwara* (Jawatan Urusan Rancangan dan Propaganda).

Kemudian *Paniradya Ayahan* Umum (Jawatan Urusan Umum) dipecah lagi menjadi dua, dengan demikian dibentuk satu *paniradya* lagi ialah *paniradya* yang ketujuh, yang diberi nama *Paniradya Pariarta* (Jawatan Keuangan), yang juga dikepalai oleh seorang *paniradyapati* tersendiri. Jika dahulu segala kekuasaan pemerintahan Kasultanan dipusatkan di tangan *Pepatih Dalem*, maka sejak dibentuknya *paniradya-paniradya* itu, segala kekuasaan yang berada di tangan *Pepatih Dalem* dibagi habis di antara *paniradya-paniradya* atau jawatan itu. Dengan kata lain setelah diangkatnya para Kepala Jawatan (para *paniradyapati*) itu, maka dalam prakteknya sejak itu segala macam kekuasaan yang dulunya berada di tangan *Pepatih Dalem*, menjadi beralih semua ke tangan para *paniradyapati*.

Jadi walaupun secara formal *Pepatih Dalem* itu masih ada, akan tetapi secara riil *Pepatih Dalem* itu sudah tidak memegang kekuasaan, sebab dalam prakteknya segala kekuasaannya sudah berada dan dijalankan oleh para *paniradyapati* itu. Kedudukan *Pepatih Dalem* (*Kootisomu Cokan*) hanya sebagai koordinator saja. Masing-masing *paniradya* dikepalai oleh *paniradyapati*, pemimpin tertingginya adalah Sultan sendiri. Para *paniradyapati* tidak bertanggung jawab kepada *Pepatih Dalem*, melainkan bertanggung jawab secara langsung kepada Sultan.

Dengan terpecahnya jabatan *Pepatih Dalem* menjadi sekian banyak *paniradyapati*, maka akan menjadi lebih sulit bagi pemerintah pendudukan Jepang untuk memeralat mereka. Dengan politik Sultan ini sebenarnya dalam prakteknya sudah terjadi pergeseran kekuasaan dari *Pepatih Dalem* kepada *paniradyapati* yang berada di bawah kendali Sultan. Dengan kebijakan ini, maka sebenarnya secara diam-diam dan dengan tidak terasa kekuasaan *Pepatih Dalem* itu pada hakekatnya sudah beralih ke tangan Sultan. Dalam melaksanakan kekuasaan itu Sultan dibantu oleh para *Paniradyapati* tersebut. Pergeseran kekuasaan ini terakhir mendapatkan realisasinya pada tanggal 1 Agustus 1945 dengan dipensiunnya *Pepatih Dalem* yang terakhir ialah KPH Danuredjo VIII. Setelah *Pepatih Dalem* ini

dipensiun, maka Sultan tidak mengangkat seorang *Pepatih Dalem* yang baru, melainkan Sultan sendirilah yang sejak itu mengambil alih dan menjalankan tugas kewajiban dan kekuasaan Pemerintahan sehari-hari dan berkantor di Kepatihan. (Soedarisman Poerwokoesoemo, 1984: 11) Selanjutnya diangkat 3 Utaradyapati, yaitu :

- Urusan Pegawai,
- Pemeriksa Keuangan,
- Sridarmayukti (Pengadilan Darah Dalem).

Pada masa pendudukan Jepang, setelah tanggal 1 Agustus 1942 Sultan Hamengku Buwono IX diangkat menjadi Sultan (*Koo*) Yogyakarta oleh *Gunseikan* Mayor Jenderal Osaki di Istana Gambir Jakarta. Sultan mendapat perintah dari pemerintah militer Jepang untuk mengurus pemerintah kasultanan yang diberi nama *Kooti*. Kesempatan yang baik ini dipergunakan oleh Sultan untuk merintis reorganisasi dan restrukturisasi birokrasi pemerintah daerah Yogyakarta. Dalam mengadakan perubahan birokrasi pemerintahan di Yogyakarta. Sultan Hamengku Buwono IX dijiwai oleh pemikiran yang masih mempertahankan tradisi dan sekaligus menggunakan pemikiran modern.

Perubahan birokrasi pemerintahan itu dimulai dari dalam keraton sendiri yaitu:

1. Menggeser kedudukan *Pepatih Dalem* sebagai kepala pemerintahan umum yang berada di bawah koordinasi Kasultanan. Selanjutnya *Pepatih Dalem* diberhentikan dengan hormat pada tanggal 1 Agustus 1945.
2. Demi untuk meningkatkan kemampuan administratif tenaga kerja di lingkungan birokrasi daerah maka dibuka kesempatan bagi masyarakat untuk mengajukan lamaran kerja ke Kasultanan Yogyakarta.
3. Memberikan pelatihan dan pendidikan sebelum menjadi pegawai birokrasi Kasultanan dan disempurnakan dengan kewajiban pelamar untuk mengikuti ujian dan latihan prajabatan.

Sebagaimana pada zaman pemerintahan Hindia Belanda, dalam mengubah sistem birokrasi pemerintahan di Yogyakarta, Sultan Hamengku Buwono IX selalu berusaha melepaskan diri dari penjajah. Langkah pertama Sultan Hamengku Buwono IX pada 22 Oktober 1942 adalah menggabungkan *Parentah Luhur* (sekretaris pribadi Sultan untuk urusan resmi) dengan *Kawedanan Kori* (penghubung *Parentah Hageng Keraton* dan *Parentah Nagari*) menjadi *Kawedanan Kori Baru*. Lembaga ini membawahi *Kawedanan Kori* yang bertugas mengurus surat menyurat antara Sultan dan Nagari serta menyampaikan surat perintah kepada putera-putera Sultan dan *Kawedanan Punakawan Kori* yang bertugas mengurus surat menyurat

antara kantor-kantor di dalam keraton dan kantor-kantor *Nagari*, mengembangkan kasusasteraan Jawa, mengurus Dinas Pekabaran Keraton, mengurus taman bacaan keraton, dan melayani Pangeranan Lurah (PJ. Suwarno: 1994, 102)

Langkah selanjutnya yang dilakukan Sultan Hamengku Buwono IX pada akhir tahun 1942 adalah menyusun birokrasi pemerintahan dengan pembagian tugas secara horizontal dan vertikal. Dalam birokrasi pemerintahan itu, Sultan memiliki jabatan tertinggi yang bertanggung jawab kepada *Saiko Sikikan*. Dibawah Sultan terdapat *kawedanan Kori* yang memiliki tugas menyampaikan perintah Sultan kepada *Pepatih Dalem* yang harus dilaksanakan.

Pembagian tugas secara horizontal memiliki 12 bagian yaitu: bagian keuangan, bagian pengajaran, bagian pengadilan, bagian pekerjaan teknik, bagian perusahaan, bagian kesehatan rakyat, bagian urusan tanah, bagian golongan yang berkantor di dalam keraton, bagian yayasan purbakala, bagian penyuluh pertanian, bagian urusan peternakan, dan bagian berbagai keperluan sosial. Sementara pembagian tugas secara vertikal membagi wilayah administratif dari atas ke bawah yaitu pertama, DIY (*Kooti*) yang dikepalai oleh Sultan Hamengku Buwono IX membawahi empat kabupaten (*Ken*) yaitu Kabupaten Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Kulon Progo.

Setelah Sultan Hamengku Buwono IX melakukan perubahan birokrasi pemerintahan dengan menggabungkan antara Keraton dan Nagari yang memberi kedudukan *Pepatih Dalem* dibawah kekuasaan Sultan, maka langkah berikutnya adalah membenahi masyarakatnya. Dalam rangka melakukan pembinaan terhadap masyarakat, Sultan Hamengku Buwono IX menghapus larangan memakai *selop*, sandal, tongkat, topi, payung di Pamengkang Sitinggil Selatan. Selain itu Sultan Hamengku Buwono IX juga menghapus pemberian hormat dengan jongkok kepada Sultan di luar keraton. (PJ. Suwarno: 1994, 103)

Dalam hal pendidikan, Sultan Hamengku Buwono IX memajukan pendidikan baik untuk anak-anak *abdi dalem* maupun untuk anak-anak *kula dalem*. Pada mulanya hanya ada Sekolah Rakyat Keputran, kemudian Sultan Hamengku Buwono IX pada bulan Agustus 1942 mendirikan Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan Sekolah Menengah Tinggi (SMT). Dalam bidang ekonomi, Sultan mengadakan pembangunan kehutanan, pertanian, dan industri di wilayah Yogyakarta.

Pada masa pendudukan Jepang di Yogyakarta, karena sikap tegasnya Sultan Hamengku Buwono IX dapat terus secara langsung memimpin rakyat

Yogyakarta. Waktu itu hampir semua daerah menderita dan tertekan hidupnya. Para petani harus rela menyerahkan padi, ternak dan hasil bumi lainnya kepada balatentara Jepang. Orang kaya diwajibkan menyerahkan perhiasan emas, perak dan intan kepada Jepang. Pagar halaman dari besi dicabuti, demikian pula rel kereta api pada jalur sepi, semua diangkut dan dimanfaatkan oleh Jepang untuk mensuplai bahan baku untuk mendukung pembuatan persenjataan dalam mendukung Perang Pasifik.

Hal yang paling merisaukan adalah ketika pemerintah pendudukan Jepang membutuhkan tenaga kerja yang akan dijadikan prajurit pekerja atau *romusha*. *Romusha* ini direkrut dari para petani desa, melalui lurah, camat dan bupati. Mereka dikumpulkan di barak penampungan, kemudian dikirim ke tempat yang dirahasiakan. Bahkan ada yang dikirim ke Myanmar (Burma) dan tempat lain di luar negeri. *Romusha* ini dipekerjakan di berbagai proyek pertahanan Jepang, seperti proyek membuat benteng, jalan kereta api, jembatan, lapangan terbang dan terowongan. (Kutoyo, 1997: 115)

Mengenai jumlah *romusha* yang dikirim dari wilayah Yogyakarta memiliki jumlah pemuda yang paling sedikit dibanding dengan kota-kota lain di Indonesia. Hal ini tidak lepas dari kebijakan Sultan Hamengku Buwono IX, dan kematangan pola pikir dalam menghadapi politik pemerintah pendudukan Jepang. Dari pandangan Sultan Hamengku Buwono IX, berbagai kebijakan Jepang tentunya akan bermuara pada proses menguras hasil bumi dan tenaga kerja rakyat Yogyakarta guna memenuhi kepentingan mesin perangnya dalam menghadapi Perang Pasifik. Melihat hal tersebut, Sultan menyusun strategi untuk menyelamatkan rakyat Yogyakarta.

Sultan Hamengku Buwono IX menyampaikan kepada pihak Jepang bahwa alam Yogyakarta tidak dapat mendukung politik Jepang tersebut. Data statistik dari jawatan kependudukan dan sumber daya alam sengaja dibuat lebih rendah dari yang sebenarnya. Pemerintah pendudukan Jepang dibuat yakin jika daerah Yogyakarta adalah merupakan daerah yang miskin. Hal ini akan dapat diubah dan Yogyakarta akan menjadi daerah yang mampu mendukung politik Jepang, jika segera diadakan perbaikan. Jika diadakan pembangunan, maka tentu saja akan lebih banyak lahan pertanian yang dapat menghasilkan panen melimpah. Sehingga kontribusi rakyat Yogyakarta akan lebih besar kepada pihak Jepang.

Akhirnya usulan itu ditanggapi positif oleh pemerintah pendudukan Jepang. Bahkan pihak Jepang juga berkenan mengeluarkan dana yang cukup besar untuk membangun sistem irigasi dan penanggulangan banjir yang diusulkan oleh Sultan Hamengku Buwono IX. (Kutoyo, 1997: 116-117) Proyek ini dipimpin langsung oleh tentara Jepang. Kadang-kadang mereka juga turut bekerja menggali tanah, namun lebih banyak mereka hanya mengawasi saja.

Jika pengawas tentara Jepang sedang tidak ada maka yang menggantikannya adalah para lurah. Pengawasan dalam proyek inipun tidak begitu ketat.



Diorama di Beteng Vredeburg yang menggambarkan Pembuatan Selokan Mataram di Yogyakarta pada Masa Pendudukan Jepang

Sumber: Koleksi Museum Beteng Vredeburg

Untuk pengerahan para pekerja dalam proyek ini dikerahkan dari semua daerah yang berdekatan dengan proyek yang sedang dikerjakan. Atas perintah Jepang pengerahan tenaga melalui pangreh praja. Bupati memerintahkan Wedana, lalu Wedana memerintahkan asisten Wedana, asisten Wedana memerintahkan lurah-lurah di wilayahnya untuk menyediakan tenaga dari warga desanya sebanyak 10 sampai 20 orang. Kemudian Lurah memerintahkan perangkat desa, biasanya *Jogoboyo*, tetapi juga, *Kamituwo* dan kadang-kadang *Kuco* untuk mengerahkan warga desa sebanyak jatah yang telah ditentukan.

Setiap keluarga diambil satu orang dan diperintahkan untuk berkumpul di kelurahan. Setelah mereka berkumpul diberi penerangan bahwa mereka diperintahkan oleh Jepang untuk mengerjakan sesuatu di suatu tempat yang sudah ditentukan. Setelah itu mereka diantarkan perangkat desa ke tempat

bekerja. Di tempat itu mereka didata lalu dibagi menjadi beberapa kelompok dan setiap kelompok diberi tugas tertentu. Mereka yang dipekerjakan di Selokan Mataram disuruh oleh perangkat desa seperti kalau ada gotong royong kerja bakti. Biasanya mereka lebih suka daripada dipekerjakan di tempat lain, karena mereka mengetahui bahwa mengerjakan Selokan Mataram atas perintah Sultan Hamengku Buwono IX dengan tujuan agar mereka tidak dikirim sebagai *romusha* keluar dari wilayah Yogyakarta.

Dengan diadakannya proyek ini maka pada zaman pendudukan Jepang di wilayah Yogyakarta diadakan pembangunan irigasi, pembangunan pintu air lengkap dengan bangunan pengontrol, bendungan, jembatan dan tanggul di daerah Adikarto. Proyek itu dapat menghilangkan daerah genangan air dan airnya dapat disalurkan ke laut kidul. Demikian pula dibuat saluran dari Kali Progo, sehingga banyak daerah kering di Sleman dan wilayah timur lainnya dapat diairi. Sehingga makin banyak daerah sawah tadah hujan berubah menjadi sawah irigasi.

Proyek pengairan di Yogyakarta itu dalam bahasa Jepang dinamakan dengan *Bendungan Gunsei Hasuiro* dan *Gunsei Yosuiro*, sedangkan rakyat Yogyakarta menamakannya *Selokan Mataram*. Hasil lain dari proyek ini selain menjadikan lahan pertanian menjadi lebih luas, Sultan Hamengku Buwono IX dapat dengan tegas menolak atau mengurangi jumlah tenaga kerja (*romusha*) yang diminta oleh Pemerintah Pendudukan Tentara Jepang tentu saja dengan alasan Proyek irigasi di Yogyakarta ini juga memerlukan tenaga kerja yang tidak sedikit. Dengan demikian Sultan Hamengku Buwono IX dapat menolong ribuan rakyat Yogyakarta dari penderitaan menjadi *romusha* pada masa pendudukan Jepang. (Kutoyo, 1997:117 dan Atmakusumah, 1982:60-61)

Sultan Hamengku Buwono IX kemudian berusaha melanjutkan perubahan birokrasi pemerintahan yang sudah dimulainya dari dalam keraton. *Pepatih Dalem* yang pada masa pemerintahan kolonial Belanda digunakan oleh Belanda untuk menguasai pemerintahan Kasultanan Yogyakarta, sedikit demi sedikit kedudukannya sebagai kepala pemerintahan umum digeser, dan akhirnya diberhentikan dengan hormat pada 1 Agustus 1945. Pada tanggal 14 Juli 1945 ketika *Pepatih Dalem* Kanjeng Pangeran Hadipati Haryo Danurejo VIII yang usianya sudah tua (63 tahun) dan sakit-sakitan secara resmi diberhentikan dengan hormat atas permohonannya sendiri.

Upacara pemberhentiannya dilakukan secara tradisional di Kepatihan pada tanggal tersebut. Pada waktu itu semua orang yang hadir duduk di kursi yang diatur melingkar. Selang beberapa waktu kemudian datanglah G.P. Hangabehi, *Pengageng Parentah Hageng Keraton*. Dia membacakan surat keputusan Sultan Hamengku Buwono IX yang memberhentikan *Pepatih*

Dalem dengan hormat. Atas kemurahan hati Sultan Hamengku Buwono IX sebagai penghargaan atas jasa-jasanya, dia diperkenankan memakai sebutan K.P.P.H dan diangkat menjadi *Pangeran Sentana* dengan nama sebutan K.P.P.H. Harjokusumo, dan mendapatkan uang pensiun.

Setelah itu *Pepatih Dalem* mengucapkan terima kasih kepada semua *abdi dalem* yang sudah membantunya. K.R.T Honggowongso sebagai wakil semua *abdi dalem* menyampaikan pidato sambutan. Setelah itu *Pepatih Dalem* diiringi K.R.T Notonegoro mengambil kota berisi keris pusaka *Kanjeng Kyai Purboniyat* untuk diserahkan kepada G.P. Hangabehi untuk dihaturkan kembali kepada Sultan Hamengku Buwono IX. Setelah penerimaan kotak berisi keris itu G.P. Hangabehi langsung menuju ke kereta dan kembali ke keraton. *Kanjeng Kyai Purboniyat* adalah pusaka Keraton Yogyakarta yang dipinjamkan kepada seseorang yang diangkat menjadi *Pepatih Dalem*.

Keesokan harinya *Gunseikan* menyerahkan urusan umum dan urusan ekonomi yang dipegang oleh *Kooti Zimu Kyoku Tyookan* kepada *Koo*. Penyerahan itu berdasarkan Surat Perintah *Gunseikan* di Jakarta tanggal 15 Juli 1945 menjelang berakhirnya sidang Pleno kedua BPUPKI. Upacara penyerahan dilakukan di gedung kediaman *Kooti Zimu Kyoku Tyookan* pada waktu itu juga. Penyerahan urusan ini disertai pula dengan penyerahan pegawainya. Dengan adanya penyerahan urusan-urusan pemerintahan itu, maka pada tanggal 1 Agustus 1945 bersamaan dengan perayaan ulang tahun ketiga penobatan *Koo Kooti*, perubahan birokrasi pemerintahan Yogyakarta diumumkan oleh B.P.H Puruboyo di Bangsal Kepatihan dengan dihadiri oleh para *Bupati Paniradya, Utaradya*, dan kepala-kepala bagian.

Perubahan-perubahan dalam birokrasi pemerintahan di Yogyakarta pada waktu itu adalah:

1. Mulai hari Rabu Kliwon tanggal 1 Agustus 1945 Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII berkantor di Kepatihan kecuali hari Sabtu dan Jumat Kliwon.
2. *Kawedanan Kori* diubah namanya menjadi *Parentah Luhur* juga berkantor di Kepatihan, dikepalai oleh B.P.H. Puruboyo., kepala II B.P.H. Bintoro, dan sebagai sekretaris K.R.T. Danuhadiningrat. Untuk mengepalai *Kawedanan Kanayakan* diangkat B.P.H. Pakuningrat dan K.R.T Wijil. *Parentah Luhur* mengurus a). pekerjaan-pekerjaan yang diperintahkan oleh Sultan, b). Menandatangani surat-surat yang dulu biasanya ditandatangani oleh *Pepatih Dalem*, c). Menerima surat yang disampaikan kepada Sultan, d). Menyampaikan surat dari Sultan kepada para *Bupati Paniradya, Parentah Hageng Keraton*, dan *Kundhawilopo*. Dengan dibentuknya *Parentah Luhur* ini berarti *Kawedanan Koori* yang ada di keraton dihapus.

3. Susunan pemerintahan pusat ditambah *Paniradya Pariharta* yang mengurus masalah keuangan dan perusahaan negeri.

Dengan demikian jabatan *Pepatih Dalem* yang ada sejak pemerintahan Sultan Hamengku Buwono I ditiadakan mulai tanggal 1 Agustus 1945 dan Sultan Hamengku Buwono IX sepenuhnya membawahkan *Parentah Nagari* dengan dibantu oleh *Parentah Luhur*. Langkah politik ini dilakukan untuk menghilangkan peran mendua (dwi kesetiaan) patih, yang mengabdikan kepada sultan, sekaligus kepada pemerintah penjajah. Langkah Sultan Hamengku Buwono IX itu membuka jalan untuk menyatukan kekuasaan di tangannya, dan untuk menghindarkan upaya adu domba sebagaimana yang dialami para pendahulunya.

Penghapusan jabatan *Pepatih Dalem* ini tidak mengalami penentangan yang berarti dari Gubernur Militer Jepang. Hal itu disebabkan Gubernur Militer Jepang tidak begitu memahami kedudukan dan peran lembaga ini dalam pemerintahan di Yogyakarta. Gubernur Militer Jepang memandang bahwa kebijakan Sultan Hamengku Buwono IX itu sebagai permasalahan internal yang tidak perlu diintervensi. Namun sebenarnya keputusan Sultan Hamengku Buwono IX tersebut merupakan kebijakan yang “menyimpang” dari tradisi dan tidak pernah dilakukan oleh para pendahulunya pada masa-masa sebelumnya. (Soemardjan, 2009: 58)

Menurut Soedarisman Poerwokoesoemo, penghapusan jabatan *Pepatih Dalem* ini telah membuka hubungan langsung antara rakyat dengan Sultan Hamengku Buwono IX tanpa harus melalui perantara patih. Oleh karena itu, rakyat Yogyakarta merasa diayomi dan diperhatikan oleh Sultan. Berbeda dengan Keraton Surakarta yang pada saat yang sama masih menggunakan jabatan patih, sehingga rakyat kecewa tidak dapat bertemu langsung dengan raja mereka. Hal ini berakibat memunculkan ketidapuasan rakyat yang berujung pada runtuhnya swapraja Surakarta. (Soedarisman, 1984:12-14)

Jika keputusan Sultan Hamengku Buwono IX tersebut merupakan sebuah “penyimpangan” dari tradisi yang tidak pernah terjadi sebelumnya, maka pelaksanaannya lebih “menyimpang” lagi. Sultan Hamengku Buwono IX mulai bekerja di Kepatihan dan pergi ke tempat itu setiap hari. Sultan Hamengku Buwono IX menerima tamu dan berunding dengan para pejabat negara mengenai berbagai macam permasalahan yang dihadapi setiap hari. Untuk menumbuhkan perusahaan-perusahaan swasta dan membantu pedagang-pedagang pribumi mengatasi kendala yang dihadapi, Sultan Hamengku Buwono IX tidak ragu-ragu memanggil dan memimpin sendiri pertemuan dengan mereka. Sikap Sultan Hamengku Buwono IX tersebut secara tidak langsung menaikkan prestise para pedagang di Yogyakarta. Apa yang dahulu tidak akan pernah sanggup dibeli dengan kekayaannya dapat

menjadi kenyataan pada waktu itu, yaitu kehormatan untuk berhadapan dengan Sultan Hamengku Buwono IX dan bahkan berunding langsung dengannya.

Kebijakan yang dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono IX ini kemudian ditiru oleh Paku Alam VIII. Patihnya yang mengundurkan diri karena usia lanjut namun Paku Alam VIII memutuskan untuk tidak menggantinya, tetapi mengambilalih tugasnya seperti yang dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono IX. Dengan demikian, sejak saat itu, baik Sultan Hamengku Buwono IX maupun Paku Alam VIII sepakat tidak menghendaki adanya campur tangan keraton dalam pemerintahan luar karena masalah itu berhubungan langsung dengan rakyat. Pasca kebijakan menghapus jabatan *Pepatih Dalem*, Sultan Hamengku Buwono IX kemudian melakukan beberapa pembenahan dalam pengelolaan internal keraton antara lain (Soemardjan, 2009: 60-62):

1. Memerintahkan agar tidak lagi mengangkat pejabat-pejabat keraton baru untuk mengisi lowongan-lowongan di masa mendatang. Hal ini dilakukan agar pejabat keraton mencapai jumlah minimal yang diperlukan untuk mengurus istana dan rumah tangga kerajaan.
2. Meninggalkan segala macam upacara dan ritus yang mahal dan rumit. Ritus-ritus penting disederhanakan sejauh tidak mengurangi makna kultural dan magisnya. Misalnya pertunjukan kesenian tidak lagi dilakukan selama lima hari lima malam seperti dahulu, pesta-pesta perkawinan yang mewah dan glamor dihilangkan.

Pada masa pendudukan Jepang terutama pada 1945, telah diadakan perubahan organisasi pemerintahan. Berdasarkan *Koorei* yang dikeluarkan tanggal 8 April 1945, di samping pembentukan *paniradya*, juga diadakan penghapusan kawedanan. Pada tahun yang sama diadakan penggabungan-penggabungan wilayah tertentu sehingga menjadi satu wilayah.

Pada tahun 1945 Sultan juga melakukan perubahan birokrasi pemerintahan di Yogyakarta dengan mengeluarkan Yogyakarta *Koorei Angka 1* Tanggal 8 April 1945. Dalam *Koorei* itu dinyatakan bahwa berlaku surut yaitu mulai tanggal 19 April 1944, pada waktu dikeluarkan Surat Keputusan No. 18 Tahun 1944 yang berisi tentang kenaikan pangkat enam pegawai menjadi *paniradyapati*. Yogyakarta *Koorei Angka 1* ini masih diumumkan oleh *Pepatih Dalem*, di bawah tulisan *Pepatih Dalem* tercantum tulisan *Atas titah Sri Paduka Kanjeng Yogyakarta Koo Bendara Pangeran Arya Tt. Purboyo*. Penandatanganan *Koorei* ini menunjukkan bahwa *Pepatih Dalem* sepenuhnya berada di bawah perintah Sultan, bahkan Patih tidak berwenang menandatangani *Koorei*, meskipun dia yang mengundangkannya. Wewenang untuk menandatangani *Koorei* atas nama Sultan diberikan kepada B.P.H. Puruboyo, *Pengangeng Kawedanan Kori*. (PJ. Suwarno, 1994: 134)

Bab 6

Menjadi Bagian Republik Indonesia

Periode awal kemerdekaan Indonesia sampai berakhirnya masa revolusi merupakan titik kisar sejarah yang sangat penting bagi eksistensi Yogyakarta baik sebagai entitas politik, sosial, maupun kultural. Kebijakan yang diambil oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII yang menempatkan Yogyakarta menjadi bagian dari negara yang baru saja lahir yang bernama Indonesia terbukti merupakan sebuah langkah cerdas dari seorang pemimpin yang memiliki pemikiran visioner. Sebenarnya jika mau, Yogyakarta bisa saja menjadi negara yang berdiri sendiri pada waktu itu karena memang statusnya yang khusus atau istimewa sejak masa kolonial Belanda sampai pendudukan Jepang. Namun kebesaran jiwa dan kerendahan hati yang dilandasi oleh rasa nasionalisme yang begitu kuat, Sultan Hamengku Buwono IX justru “menurunkan” derajat geopolitik Kasultanan Yogyakarta dan menjadi bagian dari Republik Indonesia.

Lebih dari itu, Yogyakarta bahkan kemudian menyediakan dirinya menjadi ibu kota Republik Indonesia ketika kondisi Jakarta sudah tidak memungkinkan lagi secara politik dan keamanan untuk berfungsi sebagai ibu kota negara. Antara Januari 1946 sampai Desember 1949, dengan segala kemampuan dan keterbatasan yang dimilikinya, Yogyakarta merawat dan menjaga “bayi Indonesia” yang baru lahir pada 17 Agustus 1945 untuk mampu bertahan dan tetap eksis ditengah berbagai cobaan yang menerpanya terus menerus baik dari pihak eksternal maupun internal. Rasanya sulit untuk memisahkan Yogyakarta dengan perjuangan mempertahankan kemerdekaan Indonesia pada periode ini dalam narasi besar sejarah Indonesia.

Ditengah peran sentralnya dalam perjuangan kebangsaan Indonesia, Sultan Hamengku Buwono IX melanjutkan beberapa perubahan dan reformasi birokrasi di Yogyakarta, baik dalam aspek administrasi kewilayahan maupun reorganisasi sistem pemerintahannya. Pada periode ini jugalah terjadi “dialog” untuk menempatkan dasar-dasar keistimewaan Yogyakarta yang kemudian berujung lahirnya UU Nomor 3 Tahun 1950.

A. Amanat 5 September 1945 dan Kedudukan Yogyakarta

Pada tanggal 17 Agustus 1945, pukul 10.00 WIB di kediaman Bung Karno Jalan Pegangsaan Timur 56 Jakarta, dilakukan Proklamasi Kemerdekaan

Republik Indonesia oleh Sukarno dan Hatta atas nama bangsa Indonesia. Setelah naskah proklamasi dibacakan, selanjutnya dikibarkan bendera Merah Putih, oleh Latief Hendraningrat dan Suhud Martokusumo diiringi dengan lagu Indonesia Raya. Peristiwa itu menandai babak baru dalam sejarah bangsa dan negara Indonesia, yaitu berakhirnya masa kolonialisme Belanda dan pendudukan Jepang sekaligus memasuki masa kemerdekaan.

Berkat jasa para pemuda nasionalis antara lain Pengulu Lubis, Sjahrudin, Rachmat Nasution, Asa Bagfagih, Sugimin (markonis), dan Wua (markonis) yang bekerja sama dengan para pemuda yang bemarkas di Menteng 31, berita tentang Proklamasi tersebut dapat disiarkan ke penjuru tanah air ketika karyawan kantor berita Domei Jakarta istirahat makan siang (Tashadi, dkk. 1986-1987: 52)

Berita Proklamasi yang disiarkan oleh Kantor Berita *Domei* Pusat Jakarta dapat diterima oleh Kantor Berita *Domei* Cabang Yogyakarta pada tanggal 17 Agustus 1945 siang hari. Semula akan segera disebarluaskan ke seluruh rakyat Yogyakarta tetapi dilarang oleh pihak Jepang. Akhirnya berita tersebut hanya disebarluaskan dari mulut ke mulut. Kebetulan hari itu adalah hari Jum'at. Sehingga masjid-masjid di Yogyakarta besar peranannya dalam penyebaran berita proklamasi tersebut. Melalui khotbah-khotbah Jum'at berita proklamasi dapat segera tersebar ke penjuru kota Yogyakarta. Masjid-masjid tersebut antara lain Masjid Agung Kauman Yogyakarta (sebelah barat Alun-Alun Utara Yogyakarta) dan Masjid Paku Alaman.

Akan tetapi waktu itu sebagian besar rakyat masih bingung. Pada saat proklamasi telah berkumandang namun pada kenyataannya tentara Jepang masih berkuasa. Demikian pula Sultan Hamengku Buwono IX sebagai panutan, masih tetap diam. Keragu-raguan itu akhirnya lenyap setelah *Harian Sinar Matahari* yang terbit pada tanggal 19 Agustus 1945 memuat tentang Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Bersamaan dengan berita Proklamasi Kemerdekaan tersebut dimuat pula teks UUD 1945.

Siang itu Sultan Hamengku Buwono IX segera bertindak mantap. Raja Yogyakarta tersebut segera mengirim telegram untuk mengucapkan selamat kepada Sukarno dan M. Hatta atas terpilihnya sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Sikap Sultan ini segera ditanggapi oleh Soekarno dengan membuat Piagam Penetapan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat. Meski dikeluarkan tanggal 19 Agustus 1945, tetapi baru disampaikan pada tanggal 6 September 1945, satu hari setelah Sultan mengeluarkan Amanat 5 September 1945. Piagam tersebut dibawa oleh Mr. Sartono dan Mr. AA. Maramis.

Pada tanggal 19 Agustus 1945, pukul 10.00 WIB Sultan mengundang kelompok-kelompok pemuda untuk mengadakan pertemuan dengan mereka. Pertemuan dilaksanakan di Gedung Wilis, Bangsal Kepatihan, Yogyakarta. Hadir dalam pertemuan itu wakil kelompok pemuda dari golongan agama, nasionalis, kepanduan dan keturunan Tionghoa yang jumlahnya kurang lebih 100 orang. Pertemuan berlangsung kurang lebih setengah jam. Pidato Sultan dalam pertemuan tersebut antara lain :

“Kita telah beratus tahun dijajah bangsa lain. Maka selama itu perasan kita tertekan dan sekarang kita merdeka. Tentu perasaan yang lepas dari tekanan akan melonjak. Melonjaknya ini yang harus kita jaga. Biarlah melonjak setinggi-tingginya, sepuas-puasnya. Akan tetapi jangan sampai menyerempet-nyerempet yang tidak perlu yang bisa menimbulkan kerugian. Menurut sejarah, di mana terjadi perubahan besar dan mendadak seperti yang terjadi di tanah air kita sekarang, pemuda senantiasa memegang peranan penting. Oleh karena itu saudara-saudara saya minta menjaga keamanan masyarakat, baik di kampung-kampung, di perusahaan-perusahaan, di toko-toko dan lain-lain jangan sampai terjadi kerusuhan. Kalau terjadi sesuatu laporkan kepada saya. Dan bertindak sebagai wakil saya dalam hubungannya dengan saudara-saudara adalah Pangeran Bintoro.”(Suhartono, 2002: 128)

Selanjutnya Sultan Hamengku Buwono IX juga menyampaikan kata sambutan yang dimuat dalam Harian Sinar Matahari tanggal 20 Agustus 1945, yang berisi antara lain menghimbau agar seluruh lapisan masyarakat bersatu padu bahu-membahu untuk rela berkorban demi kepentingan bersama menjaga, memelihara, membela kemerdekaan nusa dan bangsa. Pada tanggal 20 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dalam kapasitasnya sebagai Ketua Badan Kebaktian Rakyat Yogyakarta (Yogyakarta Koci Hokokai), kembali mengirim telegram yang ditujukan kepada Ir. Soekarno dan Drs. M. Hatta. Telegram itu menegaskan bahwa Yogyakarta sanggup berdiri di belakang kepemimpinan Soekarno dan M. Hatta. Dan Sultan akan bertanggung jawab kepada Presiden. Demikian pula Paku Alam VIII.

Sementara itu untuk menindaklanjuti amanat Proklamasi, pada tanggal 24 Agustus 1945 dengan dukungan Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, rakyat membentuk Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID). Pembentukan itu terjadi dua hari setelah Presiden Soekarno mengeluarkan maklumat pendirian Komite Nasional Indonesia (KNI). Adapun anggota

KNID diambil dari berbagai lapisan masyarakat. Oleh karena itu baik Sultan Hamengku Buwono IX maupun Paku Alam VIII mengakui KNID sebagai badan perwakilan rakyat. Jumlah anggota Komite Nasional ini mula-mula 84 orang yang terdiri dari wakil-wakil parpol dan organisasi massa, kemudian ditambah dengan wakil kabupaten, sehingga jumlahnya menjadi 105 orang (DPRD, 1971- 1977 : 19)



Diorama di Museum Beteng Vredeburg yang menggambarkan Sultan Hamengku Buwono IX sedang Memimpin Rapat Dukungan Terhadap Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, tanggal 19 Agustus 1945 di Gedung Wilis Kepatihan

Sumber: Koleksi Museum Beteng Vredeburg

Pada awal September 1945, sesudah KNID terbentuk, Sultan Hamengku Buwono IX mengadakan pembicaraan-pembicaraan dengan Paku Alam VIII, Ki Hadjar Dewantara dan beberapa tokoh lainnya seperti Purwokusumo. Dari hasil pembicaraan itu Sultan Hamengku Buwono IX dapat menyimpulkan bahwa rakyat Yogyakarta menyambut proklamasi kemerdekaan itu dengan rasa lega. Melihat kenyataan yang ada, maka atas persetujuan KNID, Sultan Hamengku Buwono IX mengeluarkan Amanat 5 September 1945. Secara tegas dinyatakan bahwa daerah Kasultanan

Yogyakarta adalah bagian dari Republik Indonesia dengan kedudukan sebagai Daerah Istimewa.

Pernyataan Amanat 5 September 1945 adalah sebagai berikut:

"...baru tanggal 5 September saya berani berbicara atas nama rakyat di sini. Saya menyatakan demikian itu oleh karena perhitungan saya, dus keyakinan saya bahwa suatu waktu Belanda akan datang di Yogya. Kalau itu terjadi maka dengan pernyataan itu saya tidak bisa diadu domba dengan para intelektual, para politisi dan rakyat di Yogyakarta. Itu perhitungan saya, untuk menyatakan bahwa Yogya itu adalah bagian dari pada Republik Indonesia."

Isi Amanat 5 September 1945 secara lengkap sebagai berikut:

AMANAT

Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat, menyatakan:

1. Bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa Kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya Kami pegang seluruhnya.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung jawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Kami yang memerintah supaya segenap penduduk dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini.

Ngayogyakarta Hadiningrat, 28 Puasa Ehe 1876

atau 5-9-1945

Hamengku Buwono IX

Pada saat yang hampir bersamaan, Paku Alam VIII juga mengeluarkan Amanat 5 September yang isinya dan kata-katanya persis sama untuk Projo Pakualaman. Seperti termuat dalam buku *Tahta Untuk Rakyat*, Maklumat 5 September itu memuat tiga pokok, yakni, *pertama*, Ngayogyakarta Hadiningrat berbentuk kerajaan yang merupakan Daerah Istimewa, bagian dari RI. *Kedua*, segala kekuasaan dalam negeri dan urusan pemerintahan berada di tangan Sultan Hamengku Buwono IX. *Ketiga*, hubungan antara Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan Sultan Hamengku Buwono IX bertanggungjawab langsung kepada Presiden RI. (Atmakusumah, 1982: 58)

Keesokan harinya, 6 September 1945, Soekarno mengutus dua orang Menteri Negara yaitu Mr. Sartono dan Mr. Maramis untuk datang ke Yogyakarta. Kedatangan mereka itu dalam rangka menyampaikan "Piagam Kedudukan Sultan" dari Presiden Republik Indonesia. Adapun isi piagam kedudukan itu adalah sebagai berikut:

Kami, Presiden Republik Indonesia, menetapkan:

Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Alaga, Abdulrachman Sayidin Panotogomo Kalifatullah ingkang kaping IX ing Ngayogyakarta Hadiningrat pada kedudukannya, dengan kepercayaan, bahwa Sri Paduka Kangjeng Sultan akan mencurahkan segala fikiran, tenaga, jiwa, dan raga untuk keselamatan Daerah Yogyakarta sebagai bagian dari pada Republik Indonesia.

Jakarta, 19 Agustus 1945

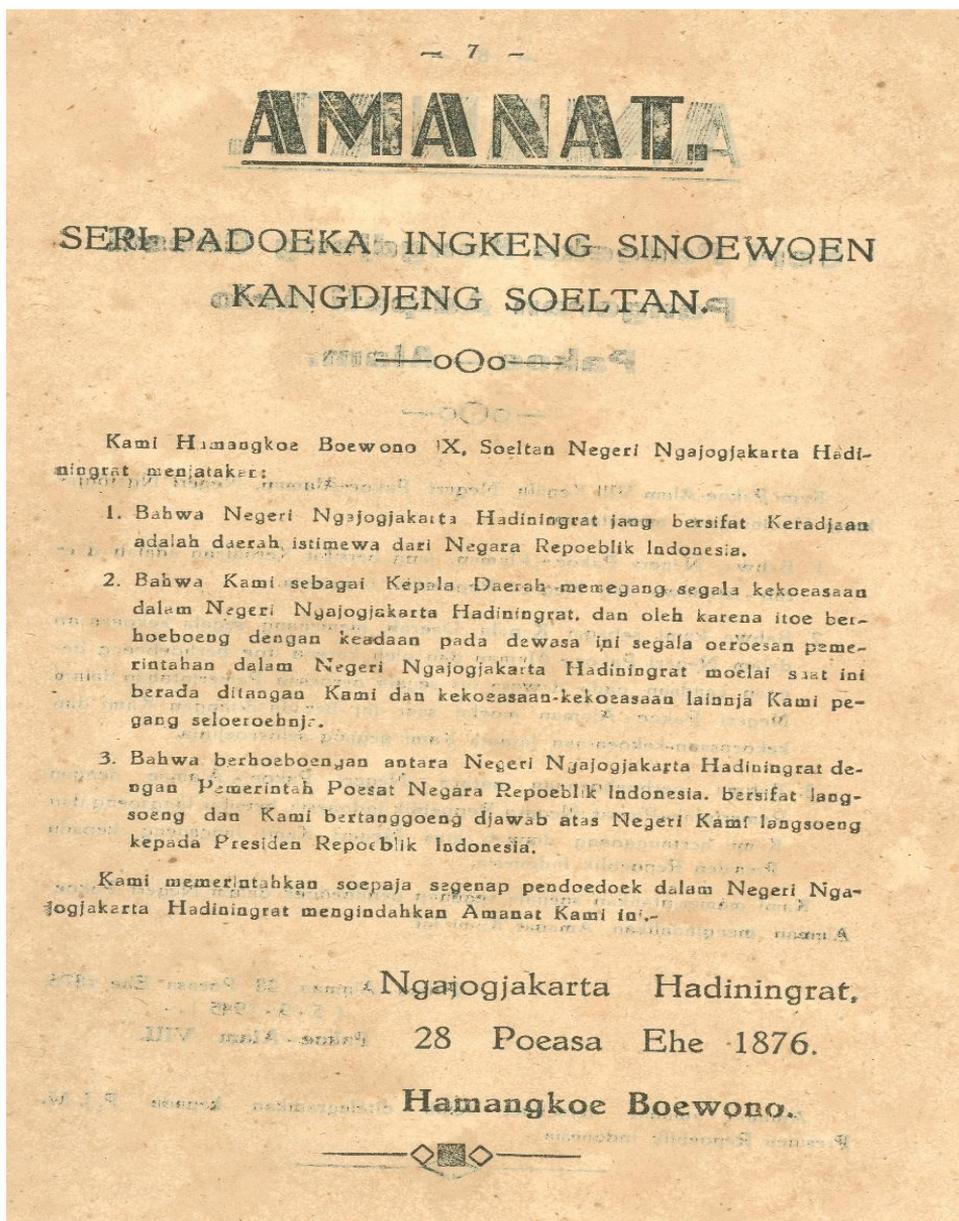
Presiden Republik Indonesia

ttd

Ir. Soekarno

Piagam kedudukan tersebut berisi pengakuan Pemerintah Republik Indonesia kepada Kasultanan Yogyakarta sebagai bagian dari Republik Indonesia. Sekaligus memperkuat kedudukan Sultan dalam memimpin Yogyakarta. Piagam kedudukan ini sebenarnya tertanggal 19 Agustus 1945, hanya sehari setelah Sultan Hamengku Buwono IX mengirim telegram ucapan selamat kepada Presiden dan Wakil Presiden. Namun karena adanya

beberapa faktor yang belum jelas, kemungkinan juga, karena faktor kesiapan sikap, barulah setelah keluar Amanat 5 September 1945, Piagam kedudukan ini disampaikan kepada Sultan Hamengku Buwono IX.



**Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh
Sultan Hamengku Buwono IX**
Sumber: Koleksi BPAD DIY

AMANAT.

Seri Padoeka Kangdjeng Goesti Pangeran Adipati Ario Pakoe - Alam.

—oOo—

Kami Pakoe-Alam VIII Kepala Negeri Pakoe-Alaman, Negeri Ngajogja-karta Hadiningrat, menjatakan:

1. Bahwa Negeri Pakoe-Alaman, jeng bersfat Keradjaan adalah daerah-istimewa dari Negara Repoeblik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekoekaan dalam Negeri Pakoe-Alaman dan oleh karena itoe berhoeboeng dengan keadaan pada dewasa ini segala oeroesan Pemerintahan dalam Negeri Pakoe-Alaman moelai saat ini berada ditangan Kami dan kekoekaan-kekoekaan lainnja Kami pegang seloeroehnja.
3. Bahwa perhoeboengan antara Negeri Pakoe-Alaman dengan Pemerintah-Poesat Negara Repoeblik Indonesia bersfat langsoeng dan Kami bertanggung diawab atas Negeri Kami langsoeng kepada Presiden Repoeblik Indonesia.

Kami memerintahkan soepaja segenap pendoeboek dalam Negeri Pakoe-Alaman mengindahkan Amanat Kami ini.

Pakoe-Alaman, 28 Poesa Ehe 1876,
(5-9-1945).-

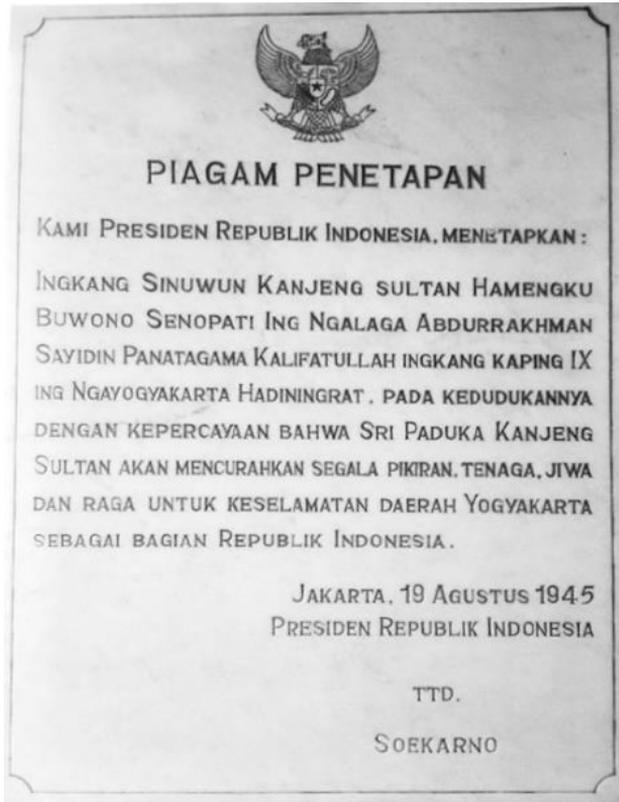
Pakoe-Alam VIII.

Amanat-amanat terseboet telah ditelegramkan kepada P. J. M. Presiden Repoeblik Indonesia. -



Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan Paku Alam VIII

Sumber: Koleksi BPAD DIY



Monumen Piagam Penetapan yang ada di dalam Keraton Kasultanan Yogyakarta

Sumber: Rakyat Jogja Menjawab Seputar Kesitimewaan DIY

Pada 30 Oktober 1945, Sultan Hamengku Buwono IX bersama-sama dengan Paku Alam VIII mengeluarkan sebuah amanat lagi yang menegaskan bahwa Yogyakarta merupakan *Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia* (Prodjosoegardo, 1950:153). Amanat itu belum memakai sebutan DIY tetapi Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia sebab pada masa itu "Yogyakarta" masih sangat identik dengan kasultanan saja. Kalau langsung dipakai nama DIY, orang akan berfikiran bahwa itu tidak termasuk Kadipaten Pakualaman. Kecuali itu, pemakaian nama Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia lebih menekankan aspek pengintegrasian dan komitmen Yogyakarta pada Republik Indonesia. Amanat tanggal 30 Oktober 1945 ini mengandung makna yang mendalam karena dilakukan bersama antara Sultan Hamengku Buwono IX dengan Paku Alam VIII, sebuah peristiwa yang belum pernah terjadi pada masa lalu. Selain itu melalui amanat bersama itu Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Daerah Yogyakarta, juga

dimaknai adanya kesepakatan kedua pimpinan itu untuk menggabungkan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan nama Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia. (Soedarisman, 1985: 72)

Dalam perkembangan berikutnya, ternyata muncul sebutan DIY dan Surakarta. Sebutan ini muncul dalam penjelasan UU No. 1 tahun 1945. Undang-undang yang ditetapkan pada 23 November 1945 itu melihat bahwa keempat *praja kejawen* (Kasultanan Yogyakarta, Kadipaten Pakualaman, Kasunanan Surakarta, dan Kadipaten Mangkunegaran) merupakan sebuah daerah istimewa. Namun demikian, usaha menjadikan Surakarta sebagai daerah istimewa mengalami kegagalan dengan beberapa sebab seperti sudah disinggung pada bab sebelumnya.

Selanjutnya, dalam maklumat-maklumat yang dikeluarkan di Yogyakarta yang ditandatangani oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII disebutkan nama atau sebutan Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia. Maklumat-maklumat itu adalah Maklumat No. 14 yang disahkan tanggal 11 April 1946 dan Maklumat No. 15 yang disahkan pada tanggal 11 April 1946. Dalam Maklumat No. 14 terdapat penetapan tentang Majelis Desa dan penghapusan rapat desa, rukun desa, dan rukun tetangga. Maklumat No. 14 dan No. 15 itu menyebutkan bahwa Yogyakarta merupakan satu (sebuah) Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan kepala daerah Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII.

Nama atau sebutan daerah istimewa negara Republik Indonesia masih dinyatakan sampai pada terbitnya Maklumat No. 17 Tahun 1946. Melalui maklumat ini juga diketahui bahwa daerah istimewa negara Republik Indonesia itu mencakup Daerah Kasultanan dan Daerah Pakualaman. Sama seperti Maklumat No. 14 dan No. 15 di atas, maklumat ini juga menyatakan bahwa Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII adalah kepala daerahnya. (Poerwokoesoemo, 1992: 82)

Pada masa awal revolusi ini, di seluruh Indonesia terdapat kurang lebih 250 daerah swapraja. Akan tetapi hampir semua daerah swapraja itu tergilas oleh roda revolusi, kecuali swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Kedua daerah itu dengan segera setelah Proklamasi Kemerdekaan, bersatu menyambut dan menyatakan diri sebagai bagian dari NKRI, yang kemudian pada akhirnya menjadi DIY.

Dengan demikian lahirlah DIY sesuai dengan ketentuan pasal 18 UUD 1945. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa:

"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-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Selanjutnya dalam penjelasan resmi dari pasal 18 UUD 1945, yang berhubungan dengan daerah Istimewa dinyatakan bahwa:

"Dalam teritorir negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. 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 asal-usul daerah tersebut".

Salah satu peristiwa penting di Yogyakarta yang perlu dikemukakan di sini pasca proklamasi kemerdekaan RI adalah penurunan bendera *Hinomaru* (Bendera Jepang) dan pengibaran bendera Merah Putih di Gedung Agung pada tanggal 21 September 1945. Pada tanggal 20 September 1945, di Jakarta dilangsungkan konferensi yang dihadiri oleh pemuka-pemuka masyarakat, pegawai, polisi, BKR dan Barisan Pelopor dari seluruh Jawa yang bertujuan untuk membulatkan tekad sebagai pendukung proklamasi dan pembela Republik. Konferensi tersebut menegaskan antara lain agar pemasangan bendera Merah Putih makin diperhebat.

Menanggapi hal tersebut maka di Yogyakarta, para pemuda dengan semangat yang berapi-api segera bergerak. Mereka berusaha mengibarkan bendera Merah Putih di rumah-rumah, di pabrik-pabrik, di toko-toko, di gedung-gedung instansi pemerintah maupun di kendaraan-kendaraan bermotor. Pada tanggal 21 September 1945, sebelum terjadi penurunan bendera *Hinomaru* di gedung *Cokan Kantai*, rakyat bergerak menuju Balai Mataram (Gedung Senisono) untuk mengibarkan bendera Merah Putih. Setelah bendera Merah Putih berkibar di Balai Mataram, mereka dihalau oleh tentara Jepang. Tetapi kemudian sekitar jam 12.00 WIB mereka kembali lagi dengan jumlah yang lebih banyak.



Diorama di Museum Beteng Vredeborg yang menggambarkan Penurunan Bendera Hinomaru dan Pengibaran Bendera Merah Putih di Gedung *Cokan Kantai* pada 21 September 1945

Sumber: Koleksi Museum Beteng Vredeborg

Ribuan rakyat Yogyakarta yang sebagian besar pemuda pelajar telah berkumpul di depan Gedung *Cokan Kantai* (Gedung Agung) dengan dikawal oleh satu kompi pasukan Polisi Istimewa. Waktu itu sebagai juru bicara adalah Jamaludin Nasution yang bertindak selaku Sekretaris Promotor Pemuda Nasional (PPN). Mereka bermaksud menurunkan bendera *Hinomaru* di atas atap Gedung *Cokan Kantai* dan ingin menggantinya dengan bendera Merah Putih.

Tanpa perasaan takut sedikitpun beberapa orang pemuda antara lain Slamet, Sutan Ilyas, Supardi, Samawi, dan Rusli. Ditambah 1 orang pemudi yang bernama Siti Ngaisah (ada yang memanggil Widowati) segera naik ke atas Gedung *Cokan Kantai* menurunkan bendera *Hinomaru* dan menggantikannya dengan bendera Merah Putih. Saat itu pula bergema lagu Indonesia Raya yang melantun dengan khidmat. Peristiwa besar ini kemudian dikenal dengan Insiden Bendera di *Cokan Kantai*.

Sebelum peristiwa itu terjadi, sebetulnya telah ada delegasi Indonesia yang menghadap Jepang di Gedung *Cokan Kantai* untuk meminta menurunkan bendera Hinomaru dan menggantikannya dengan Merah Putih, dan dikabulkan. Tetapi selang beberapa waktu Jepang menggantinya dengan menaikkan kembali Bendera *Hinomaru*. Tindakan Jepang inilah yang membuat rakyat Indonesia, khususnya rakyat Yogyakarta marah.

Sesudah bendera Merah Putih berkibar di atas Gedung Cokan Kantai, ribuan rakyat Yogyakarta bergerak melakukan pawai di sepanjang Jalan Malioboro. Arak-arakan dipimpin oleh satuan Polisi Istimewa dengan senjata lengkap. Arak-arakan tersebut berpapasan dengan satuan Kenpeitei yang bermarkas di Pingit. Namun ketika itu tidak terjadi kontak senjata. Pada tanggal yang sama Kesatuan Polisi Istimewa Yogyakarta di Asrama Polisi Pathuk, dipimpin RP. Sudarsono, mengadakan ikrar dan ketetapan hati untuk hanya melaksanakan perintah dari Sultan Hamengku Buwono IX sebagai pucuk pimpinan di Yogyakarta.

B. Yogyakarta Sebagai Ibu Kota RI

Mulai tanggal 4 Januari 1946 pusat ibu kota negara RI pindah ke kota Yogyakarta. Hal ini disebabkan suasana keamanan di Jakarta semakin buruk akibat dari semakin merajalelanya aksi teror dan tindakan militer serdadu-serdadu Belanda. Sehingga pimpinan Republik Indonesia pada waktu itu menilai Jakarta tidak memungkinkan untuk tetap dijadikan sebagai ibu kota negara. Melihat kondisi itu Sultan Hamengku Buwono IX menawarkan Yogyakarta untuk dijadikan sebagai ibu kota RI kepada Sukarno dan Hatta. Keinginan Sultan agar Yogyakarta dijadikan sebagai ibu kota RI terlihat pada surat yang dikirimkan melalui kurir pada tanggal 2 Januari 1946.

Dengan adanya tawaran itu, maka pada 3 Januari 1946 sidang kabinet memutuskan untuk memindahkan pusat pemerintahan Republik Indonesia ke Yogyakarta. Pada malam harinya, Presiden dan Wakil Presiden beserta rombongan bertolak ke Yogyakarta menggunakan kereta barang untuk menghindari sergapan tentara Belanda. Tanggal 4 Januari 1946 Presiden dan rombongan tiba di Stasiun Tugu dengan selamat dan disambut oleh Sultan Hamengku Buwono IX. Kepindahan Presiden dan Wakil Presiden RI ke Yogyakarta diikuti dengan kepindahan seluruh birokrasi pemerintahan baik kementerian maupun jawatan-jawatan, kecuali Perdana Menteri Syahrir yang tetap di Jakarta dan berkantor di bekas rumah Sukarno di Jalan Pegangsaan Timur. Dampaknya, Yogyakarta secara mendadak dibanjiri penduduk dalam waktu yang singkat dari jumlah penduduknya yang semula hanya 170.000 jiwa menjadi 600.000 jiwa. Akibatnya terjadi kesulitan dalam pemenuhan

perumahan baik untuk keperluan perkantoran kementerian dan jawatan maupun untuk tempat tinggal.

Melihat kesulitan yang dihadapi itu, Sultan Hamengku Buwono IX segera memberikan semua fasilitas untuk kelancaran roda pemerintahan RI. Gedung dan bangunan milik Kasultanan Yogyakarta dan bagian-bagian keraton dipinjamkan untuk dimanfaatkan. Namun demikian, Sultan Hamengku Buwono IX tetap dengan cermat menempatkan dirinya sebagai tuan rumah yang tidak menonjolkan diri dalam lingkungan pemerintah pusat. Akan tetapi Sultan Hamengku Buwono IX akan bekerja keras jika memang mendapat tugas di luar jabatan dan kedudukannya sebagai kepala daerah. (Adaby Darban, dkk, 1998: 50)

Kesulitan lain yang dihadapi oleh pemerintah RI di Yogyakarta pada waktu itu adalah minimnya dana yang dimiliki untuk menggerakkan roda pemerintahan. Akhirnya berbagai cara dilakukan untuk mendapatkan uang antara lain adalah menyelundupkan candu dari Jawa ke luar negeri seperti Singapura, Bangkok, Hongkong, dan Manila dengan menembus blokade Belanda. Penyelundupan juga dilakukan di dalam negeri, bahkan Sultan Hamengku Buwono IX pun sempat bertugas sebagai penghubung antara Jakarta dengan Yogyakarta. Dalam perjalanan selama 12 jam dengan kereta api ke Jakarta, Sultan Hamengku Buwono IX sempat menukarkan berpeti-peti cerutu Yogyakarta dengan ban mobil. Disamping itu Sultan Hamengku Buwono IX juga rela membuka kas kerajaannya untuk menggaji seluruh pegawai kantor dan instansi pemerintahan RI. (Adaby Darban, dkk, 1998: 51)

Tindakan Sultan yang menjadikan Yogyakarta sebagai ibu kota RI pada waktu itu mengandung dua hal yang saling menguntungkan. Pada satu sisi Sultan telah berjasa menyelamatkan RI dari ancaman Belanda, pada sisi yang lain Sultan dan daerah Yogyakarta terjaga dari upaya-upaya untuk menghancurkan swapraja Yogyakarta.

Pindahnya pusat ibu kota RI ke Yogyakarta ini memiliki arti yang cukup unik dan menarik. Kota Yogyakarta menjadi dua pusat pemerintahan yang masing-masing memiliki nama besar. Pertama, sebagai pusat pemerintahan daerah Yogyakarta yang saat ini merupakan bagian dari Negara Kesatuan RI, yang disadari atau tidak tentu sedikit banyak mewarisi kebesaran Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang tempo dulu masing-masing pernah diakui sebagai suatu kerajaan ("negara" yang teratur). Kedua menjadi pusat ibu kota negara RI, suatu negara besar yang baru saja lahir dengan tata pemerintahan sendiri yang sudah tentu lebih modern dan kompleks.

Kedua pemerintahan (yang satu menjadi bagiannya dan yang satu lagi menjadi induknya) berjalan bersama dan saling menopang dalam upaya menegakkan pemerintahan di Indonesia. Di satu pihak pemerintah Republik Indonesia (sebagai pemerintah pusat dan induknya) akan dapat mengambil manfaat dari potensi baik wilayah, rakyat maupun pemimpin yang ada di Yogyakarta. Di samping itu sudah tentu dengan dekatnya antara pemerintah pusat dengan Pemerintah Daerah DIY, Pemerintah Daerah DIY akan lebih lancar dalam melaksanakan pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundangan yang harus disahkan oleh pusat. (sebagai contoh kemudian lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948).

Pindahanya pusat ibu kota RI ke Yogyakarta telah ikut mempengaruhi kegiatan kepartaian di Yogyakarta. Perlu diingat bahwa sejak dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tentang pembentukan partai politik tertanggal 3 November 1945, di Indonesia mulai bermunculan berdirinya partai politik. Kegiatan partai politik pada tahun 1946 di Yogyakarta menjadi semakin meningkat. Disamping di Yogyakarta menjadi pusat kedudukan partai-partai politik, juga tahun itu direncanakan akan ada pemilihan umum. (Jamal Marsudi, dkk., 1985: 225)

Tetapi pemilihan umum itu tidak jadi dilaksanakan sebab kondisi keamanan yang tidak memungkinkan sehubungan dengan sengketa politik dengan Belanda. Dengan demikian kegiatan partai politik mulai mengendor. Pada tanggal 21 Juni 1947 Belanda telah melanggar keputusan Persetujuan Linggarjati dengan melancarkan agresi militernya yang pertama. Karena itu pemerintah dan rakyat Indonesia bagaimanapun juga harus mempertahankan diri. Belanda mendapat protes keras dari dunia internasional. Tercapailah kemudian Persetujuan Renville (17 Januari 1948), yang isinya benar-benar merugikan Indonesia. Hasil perjanjian Renville telah menimbulkan rasa tidak puas di berbagai pihak. Jatuhnya Kabinet Amir Syarifudin, menyebabkan Amir Syarifudin sakit hati dan kemudian bergabung dengan gerakan PKI yang pada tanggal 18 September 1948 melancarkan pemberontakan di Madiun. Dalam waktu singkat pemberontakan PKI di Madiun ini berhasil dipadamkan.

Sebagai akibat terjadinya Peristiwa Madiun itu anggota-anggota Dewan Daerah yang tergabung dalam Front Demokrasi Rakyat (FDR) sebanyak 31 orang ditahan, yaitu dari Partai Sosialis, Partai Buruh, SOBSI, BTL, dan Pesindi. Dua hari kemudian (tanggal 20 September 1948) B.P. mengadakan sidang darurat untuk meninjau keadaan dan selanjutnya mengambil keputusan terhadap soal-soal yang mendesak dan perlu dilaksanakan. Rapat ini hanya dihadiri oleh anggota-anggota selain anggota FDR. Sesuai dengan usul Kepala Daerah agar dalam suasana *staat van beleg* ini susunan serta

kedudukan DPD diperkuat dengan turut aktifnya Ketua dan Wakil Ketua Dewan Daerah dalam mengawasi jalannya pemerintahan, maka oleh B.P. diputuskan supaya Ketua dan Wakil Ketua Dewan Daerah turut duduk di dalam DPD. Berkenaan dengan lowongnya 3 anggota DPD dari FDR karena ditahan, maka B.P. membentuk "DPD Darurat" yang merupakan suatu Dewan Kolegial, sedang masing-masing anggotanya tidak menjadi Kepala Jawatan seperti anggota-anggota DPD sebelumnya. Adapun pembagian tugas kewajiban di antara para anggota DPD baru ini sebagai berikut :

- 1) Urusan Kemakmuran
- 2) Urusan Keamanan
- 3) Urusan Praja
- 4) Urusan Sosial
- 5) Urusan Umum

Selanjutnya agar DPD di dalam keadaan genting ini dapat bertindak dengan cepat, maka oleh B.P. diberi kuasa untuk bertindak aktif guna menghadapi dan memecahkan segala soal yang timbul di dalam pemerintahan DIY di bawah pimpinan Kepala Daerah sampai terbentuknya DPD Baru yang dipilih oleh DPR sebagai pengganti DPD darurat tersebut, yaitu sesudah diadakan pembaharuan DPR.

Keputusan B.P. itu diajukan pada "Sidang Pleno DPR Darurat" pada tanggal 30 September 1948 yang hanya dihadiri oleh 28 anggota dari PNI, Masyumi, GPII, Partai Katholik dan Perwari, karena dari 31 anggota dari FDR masih ditahan, sedang 1 anggota dari Parkri (Partai Kedaulatan R.I.) sudah keluar. Rapat Pleno ini juga membicarakan usul mengganti anggota DPR yang masih dalam tahanan, dan banyaknya anggota ditambah menjadi 70 orang, tetapi waktu usul ini akan diputus, anggota-anggota dari Partai Katholik dan Perwari meninggalkan sidang, karena mereka tidak menyetujui usul tersebut dengan alasan bahwa anggota-anggota yang masih dalam tahanan belum jelas kesalahannya, jadi belum gugur keanggotaan mereka. Keputusan tetap diambil.

Anggota-anggota yang ditahan akan diganti dan jumlah anggota DPR ditambah menjadi 70 orang terdiri dari: Masyumi 25 orang, PNI 18 orang, GKR (Gerakan Rakyat Revolusioner) 14 orang, PKRI (Partai Katholik R.I.) 6 orang, Parkindo 4 orang, PSI 2 orang. Akan tetapi semua keputusan tersebut belum sampai dilaksanakan, Clash II pecah, pemerintahan ada di tangan Gubernur Militer. Selama *Clash II* ini DPR beku, sedangkan Ketua, Wakil Ketua DPR bersama dengan DPD baru merupakan badan penasehat bagi Gubernur Militer dalam soal pemerintahan.

Setelah gagal mencapai Yogyakarta pada Agresi Militer I pada 1947 karena adanya resolusi Dewan Keamanan PBB, pada tanggal 19 Desember 1948 Belanda kembali melancarkan aksi militernya yang kedua dengan sasaran menyerbu ibu kota Yogyakarta. Setelah berhasil menduduki lapangan terbang Maguwoharjo, Belanda segera menyerbu kota Yogyakarta. Serbuan mendadak tentara Belanda ini menjadikan rakyat panik dan bingung dan tidak tahu apa yang harus dilakukan. Sebagian diantara mereka kemudian mengungsi ke luar kota dan yang lainnya berduyun-duyun masuk ke keraton meminta perlindungan Sultan Hamengku Buwono IX.

Pada hari itu sekitar pukul 09.00 pagi Sultan Hamengku Buwono IX yang kurang sehat badannya datang ke Kepatihan untuk memberi tahu bahwa Belanda telah menyerang Yogyakarta. Kemudian memerintahkan KRT Honggowongso supaya bergegas ke Gunung Kidul untuk menyiapkan segala sesuatunya, jika situasi mendesak barangkali pemerintah pusat akan pindah kesana. Selain itu melalui telepon yang masih bisa tersambung, Sultan Hamengku Buwono IX menginstruksikan juga kepada pamong praja, isinya antara lain:

1. Kedua Sri Paduka Kepala dan Wakil Kepala Daerah beserta staf Jawatan tetap berada di Kota Yogyakarta.
2. Pamong Praja harus berusaha jangan sampai jatuh ditangan Belanda, meskipun tempatnya diduduki.
3. Pamong praja termasuk Pamong Desa harus tetap berada didalam wilayahnya masing-masing memimpin dan melindungi rakyatnya.
4. Perhubungan pemimpin daerah harus selalu diadakan dan diatur secara ilegal, dengan kode-kode dan sebagainya.
5. Semua instruksi dan laporan oleh kurir harus disampaikan secara mondeling, tidak boleh membawa surat.
6. Jawatan Praja merupakan sentral penghubung antara Sri Paduka Kepala Daerah dengan semua instansi sipil dan militer ataupun kementerian-kementerian.

Untuk selanjutnya dinyatakan bahwa kantor pemerintah daerah di Kepatihan semua tutup, sampai ada perintah dari Sultan Hamengku Buwono IX.

Dalam situasi yang semakin tidak menentu, Presiden Sukarno melakukan sidang kabinet yang memutuskan beberapa keputusan darurat dan penting, antara lain:

1. Pemerintah RI tetap berada di dalam kota.
2. Memberi mandat kepada Menteri Kemakmuran Mr. Syafrudin Prawiranegara supaya membentuk Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) di Sumatera.

3. Mengirim radiogram ke New Delhi kepada Dr. Sudarsono, L.N. Palar, dan Mr. Maramis untuk membentuk *exile government* di India, apabila usaha Syafrudin Prawiranegara tidak berhasil. (Nugroho Notosusanto, 1984: 161)

Sesudah sidang selesai Sultan Hamengku Buwono IX segera pulang ke Keraton untuk menenangkan orang-orang yang telah mengungsi kesana. Kemudian kembali ke istana Presiden, tetapi tentara Belanda sudah di depan kantor pos, maka Sultan Hamengku Buwono IX kembali masuk ke keraton dan memerintahkan menutup pintu gerbang. Pada malam harinya seorang kapten Belanda minta bertemu dengan Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, akan tetapi keduanya tidak bersedia menerima. Dalam usahanya membentuk Pemerintah Pendudukan, Belanda juga mengalami kegagalan karena semua pegawai daerah dan ketua rukun kampung menolak membantu Belanda.

Dalam sidang kabinet itu juga disepakati sekalipun Belanda menyerang jantung ibu kota, Presiden dan Wakil Presiden/Perdana Menteri tetap tinggal di ibu kota dengan konsekuensi ditawan, sementara pimpinan angkatan perang dan seluruh pasukannya ke luar kota untuk melakukan perang gerilya. Sehubungan dengan kenyataan itu, maka di Jawa, Panglima Tentara dan Territorium Jawa, Kolonel A.H. Nasution, pada tanggal 22 Desember 1948 mengumumkan berdirinya Pemerintahan Militer untuk Jawa (30 Tahun Indonesia Merdeka, 1977: 192).

Setelah mengepung istana presiden akhirnya tentara Belanda berhasil menangkap Presiden dan para pembesar RI lainnya untuk dijadikan tawanan. Pada tanggal 22 Desember 1948, Presiden Sukarno dan Wapres Hatta serta pembesar lainnya dibawa ke luar Yogyakarta untuk selanjutnya diasingkan ke Berastagi (tidak lama kemudian dipindah ke Parapat) dan Bangka. Sementara Sultan Hamengku Buwono IX tidak ditangkap dan tetap diizinkan tinggal di dalam keraton dengan berbagai pertimbangan politis karena Belanda masih berharap Sultan Hamengku Buwono IX akan mau bekerjasama. Ternyata ajakan Belanda itu ditolak oleh Sultan Hamengku Buwono IX. Sultan Hamengku Buwono IX memilih ditangkap atau binasa dari pada berkhianat kepada Republik.

Ketika terjadi Agresi Militer II Belanda pemerintahan sipil dijalankan oleh kedua Kepala Daerah beserta Jawatan Praja (Prodjosujoto : 58). Kepada Pamong Praja di luar kota diinstruksikan supaya jangan sampai jatuh ke tangan Belanda meskipun tempatnya diduduki. Juga komunikasi dengan pimpinan daerah harus selalu dilakukan dan diatur secara ilegal, dengan menggunakan kode-kode tertentu. Semua instruksi dan larangan oleh kurir

harus disampaikan secara lisan, tidak boleh membawa surat. Jawatan Praja merupakan pusat penghubung antara kedua Kepala Daerah dengan semua instansi sipil, militer ataupun kementerian-kementerian.

Kantor Pemerintah Daerah di Kepatihan semua ditutup, sampai ada perintah dari Sultan Hamengku Buwono IX. Semua pegawai dilarang bekerja sama dengan Belanda. Pada tanggal 1 Januari 1949 kedua Kepala Daerah menyampaikan protes keras kepada Belanda, karena Belanda telah memaksa dengan senjata kepada para pegawai air minum supaya bekerja membuka kembali pengaliran air, dengan tidak sepengetahuan kedua Kepala Daerah. Protes keras ini disertai dengan sikap tegas, yakni menyatakan bahwa Kedua Kepala Daerah mulai saat itu meletakkan pekerjaannya sebagai Kepala DIY, maka keamanan dalam daerah Yogyakarta tidak lagi menjadi tanggung jawab kedua Kepala Daerah itu. Sikap ini diikuti oleh pegawai-pegawai dari semua Jawatan dengan menyatakan diri meletakkan pekerjaannya (Prodjosujoto, : 59). Sementara itu sejak terjadinya agresi militer Belanda kedua, lingkungan Kasultanan Yogyakarta, Puro Pakualaman dan Kepatihan dijadikan daerah imun, artinya di wilayah itu tidak boleh ada tembak menembak dan tentara Belanda dilarang masuk (Prodjosujoto: 59).

Ditengah kondisi sosial politik yang tidak menentu Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII tetap menjadi pemegang kendali di daerah Yogyakarta. Secara rahasia Sultan dan Paku Alam selalu mengadakan koordinasi dengan para Bupati dan pihak militer melalui Komando Distrik Militer (KDM) yang ada. (Seskoed, 1989: 99) Setelah Kolonel A.H. Nasution mengumumkan berdirinya pemerintah militer di Jawa, maka di Yogyakarta secara otomatis juga berlaku pemerintahan militer.

Menurut instruksi-instruksi yang dikeluarkan AH Nasution, para panglima divisi harus berfungsi sebagai Gubernur Militer bersama-sama gubernur-gubernur sipil yang di bawahnya. Pada tingkat Karesidenan, residen-residen sipil ditempatkan di bawah komandan-komandan *Wehrkreis* atau Komando Militer Daerah (KMD). Pada tingkat kabupaten, komandan Komando Distrik Militer (KDM) merupakan pejabat tertinggi (Ulf Sundhaussen, 1986: 76). Sementara di setiap kecamatan harus dikelola sepenuhnya. Camat melaporkan pada komandan Komando Onder Distrik Militer (KODM). Hanya pada tingkat desa, dikepalai oleh seorang sipil berdasarkan hasil pemilihan rakyat dan dianggap ditaati sepenuhnya oleh rakyat. Karena diperintahkan agar para anggota tentara untuk tidak mencampuri pemerintahan desa. (Ulf Sundhaussen, 1986: 76)

Berdasarkan ketentuan itu, maka setelah agresi militer Belanda kedua, Pemerintahan Militer dilaksanakan di Yogyakarta. Pada tanggal 1 Mei 1949 dari tempat pengasingannya, Presiden dan Panglima Tertinggi APRI

memberi tugas dan kewajiban kepada Sultan Hamengku Buwono IX, di samping pekerjaannya sebagai Menteri Negara, Koordinator Keamanan, agar menerima kembali kekuasaan sepenuhnya baik sipil maupun militer. (KRT Prodjosujoto: 59) Sultan juga diberi kekuasaan penuh dan berhak mempergunakan segala perangkat pemerintahan, baik tentara, polisi, Pamong Praja dan lain-lain.

Sebagai pengendali pemerintahan di Yogyakarta, untuk langkah pertama dikeluarkanlah Peraturan Menteri Negara Koordinator Keamanan berturut-turut no. R 1/1 tentang pencatatan penduduk dan R 1/2 tentang pengaturan barang yang semuanya ini tertanggal 30 Juni 1949 serta R 1/3 tentang berkumpul dan bersidang, juga no. R 1/4 tentang penggunaan gedung-gedung yang kedua-duanya dikeluarkan tanggal 4 Juli 1949.

Kemudian pada tanggal 30 Juli 1949 dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 1949 yang menetapkan tentang DIY sebagai Daerah Militer V di Jawa (Sekretariat Pemerintah Daerah DIY. 1951: 14) Dengan keluarnya Peraturan Pemerintah ini tentu akan membawa perubahan yang cukup penting dalam struktur pemerintahan di Yogyakarta. Dalam kaitan ini perlu diperhatikan beberapa ketentuan pokok sesuai isi dari PP tersebut, yakni :

1. Segala aturan dalam UU, Peraturan Pemerintah dan sebagainya, yang mengenai pemerintahan daerah di DIY dan bertentangan dengan PP ini, tidak berlaku lagi buat Yogyakarta.
2. Segala Badan Negara baik sipil maupun militer yang mengurus soal-soal pemerintahan daerah di Yogyakarta dan bertentangan dengan PP ini dihentikan pekerjaannya untuk Yogyakarta.
3. DIY dengan *enclave* Kasunanan (Kawedanan Imogiri dan Kapanewon Ngawen) serta *enclave* Mangkunegaran (Kapanewon Ngawen) dipisahkan dari Daerah Militer III di Jawa (Yogyakarta, Kedu, Banyumas, Pekalongan) dan dijadikan Daerah Militer V di Jawa.
4. Untuk DIY/Daerah Militer V di Jawa diadakan peraturan tentang Pemerintahan Gubernur Militer.

Dalam kehidupan pemerintahan Gubernur ini merupakan penguasa tertinggi, baik sipil maupun militer di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perlu diketahui bahwa yang diangkat menjadi Gubernur Militer di DIY adalah Paku Alam VIII berpangkat Kolonel. Sebagai Gubernur Militer, ia memiliki kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan baik dari segi sipil maupun militer di DIY. Gubernur Militer juga memiliki wewenang untuk menetapkan susunan-susunan pemerintahan-pemerintahan militer di *Haminte* Kota Yogyakarta, di Kabupaten-kabupaten, di Kapanewon-

kapanewon Praja, di Kemantren-kemantren Pamong Praja dan di Kelurahan-kelurahan. Dalam menjalankan tugas pemerintahan sehari-hari Gubernur Militer dibantu staf ketentaraan dan oleh staf pemerintahan. Untuk ini secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Staf ketentaraan terdiri atas :
 - a. Komandan *Wehrkreise* III yang merupakan Kepala Staf Ketentaraan.
 - b. Staf *Wehrkreise* III

Staf ketentaraan itu bertugas mengatur susunan Markus/Kantor Staf Ketentaraan. Komandan *Wehrkreise* III atau Komandan-komandan Sub *Wehrkreise* III di bawah pimpinannya membantu Staf Pemerintahan dalam usahanya menjamin keamanan DIY dengan menyerahkan kesatuan-kesatuan atau bagian-bagian kesatuan bersenjata di bawah komandonya atas perintah Gubernur Militer.
2. Staf Pemerintahan, terdiri dari :
 - a. Komandan Sub Teritorial Militer Yogyakarta sebagai Kepala Staf Pemerintahan.
 - b. Kepala Bagian Praja (Bupati Paniradyapati Jawatan Praja) sebagai wakil Kepala Staf Pemerintahan.
 - c. Kepala Sekretariat Pemerintahan Daerah DIY sebagai sekretaris Staf Pemerintahan
 - d. Kepala Bagian Keuangan sebagai anggota
 - e. Kepala Bagian Penerangan sebagai anggota
 - f. Kepala Bagian Sosial sebagai anggota
 - g. Kepala Pekerjaan Umum sebagai anggota
 - h. Kepala Kemakmuran sebagai anggota
 - i. Komandan Detasemen I Polisi Militer Jawa sebagai anggota
 - j. Kepala Kepolisian DIY sebagai anggota.

Staf pemerintahan itu berkewajiban merundingkan serta memutuskan soal-soal yang mengenai kebijaksanaan pemerintahan di seluruh DIY. Namun apabila dalam persoalan ini terjadi perselisihan, maka Gubernur Militer akan memberikan keputusan. Staf pemerintahan ini juga berhak memberi petunjuk-petunjuk kepada Pemerintahan Militer Kota di *Haminte* Kota Yogyakarta dan juga pemerintahan militer kabupaten di Kabupaten-kabupaten Sleman, Bantul, Gunungkidul, Kulon Progo dan Adikarto.

Sejak permulaan tahun 1949, terutama setelah Serangan Umum 1 Maret terjadilah usaha-usaha pendekatan secara politis antara pihak Belanda dengan pemerintah RI dan *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO). Hal ini tidak terjadi tidak terlepas dari ketertiban Dewan Keamanan PBB yang ingin segera menyelesaikan konflik antara Belanda dengan RI. Dari hasil

pendekatan itu menunjukkan bahwa kedua belah pihak (Belanda dan Indonesia) sepakat untuk menyelesaikan segala sesuatunya melalui meja perundingan. Pada tanggal 26 Februari 1949 mereka mengumumkan niatnya untuk menyelenggarakan Konferensi Meja Bundar (KMB).

Dalam konferensi ini akan dibicarakan masalah Indonesia dan merundingkan syarat-syarat penyerahan kedaulatan serta pembentukan Uni Indonesia Belanda. Untuk ini maka Pemerintah Belanda mengutus Dr. Koets agar pergi ke Bangka guna menjelaskan maksud Pemerintah Belanda dan sekaligus mengundang Ir. Soekarno untuk menghadiri konferensi di Den Haag (Nugroho Notosusanto, 1984: 163).

Berkat jasa PBB, maka sebelum dilaksanakan KMB sudah beberapa kali diadakan pertemuan antara utusan Belanda dengan Indonesia. Pada tanggal 7 Mei 1949 atas usaha keras dari Merle Cochran, anggota Komisi PBB dari Amerika Serikat telah tercapai perundingan antara Indonesia dengan Belanda. Pihak Indonesia diwakili Mr. Moh. Roem atas nama Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moh. Hatta, sementara pihak delegasi Belanda dipimpin oleh Herman van Royen. Maksud pertemuan ini adalah untuk menyelesaikan beberapa masalah mengenai kemerdekaan Indonesia sebelum KMB dilaksanakan.

Perundingan ini berjalan sangat alot sehingga memerlukan kehadiran Hatta dari pengasingan di Bangka, juga Sultan Hamengku Buwono IX dari Yogyakarta untuk mempertegas sikap Sultan terhadap pemerintahan RI di Yogyakarta. Pada perundingan itu Sultan Hamengku Buwono IX menyatakan dengan tegas bahwa "*Jogjakarta is de Republiek Indonesie*" (Yogyakarta adalah Republik Indonesia). Moh. Roem menyatakan bahwa Indonesia sanggup turut serta dalam KMB di Den Haag dengan maksud untuk mempercepat "Penyerahan" kedaulatan yang sungguh-sungguh dan lengkap kepada Negara Indonesia Serikat dengan tidak bersyarat, juga mengeluarkan perintah kepada pengikut RI yang bersenjata, untuk menghentikan perang Gerilya. Selanjutnya ketua delegasi Belanda, Van Royen membacakan pernyataannya berisi antara lain (Nugroho Notosusanto, 1984: 167-168):

1. Delegasi Belanda menyetujui pembentukan panitia bersama di bawah pengawasan Komisi PBB dengan tujuan untuk :
 - a. Mengadakan penyelidikan dan persiapan yang perlu sebelum kembalinya Pemerintah RI.
 - b. Mempelajari dan memberikan nasehat tentang tindakan yang diambil dalam melaksanakan penghentian perang gerilya dan kerja sama dalam hal pengembalian perdamaian serta menjaga keamanan dan ketertiban.

2. Pemerintah Belanda setuju bahwa Pemerintah RI harus bebas dan leluasa melakukan jabatan sepatutnya dalam satu daerah meliputi Karesidenan Yogyakarta;
3. Pemerintah Belanda membebaskan tak bersyarat pemimpin-pemimpin Republik Indonesia dan tahanan politik yang tertangkap sejak tanggal 19 Desember 1948;
4. Pemerintah Belanda menyetujui RI sebagai bagian dari Negara Indonesia Serikat;
5. Konferensi Meja Bundar di Den Haag akan diadakan secepatnya sesudah Pemerintah RI kembali ke Yogyakarta. Pada Konferensi tersebut diadakan pembicaraan tentang bagaimana cara-cara mempercepat "Penyerahan" kedaulatan yang sungguh-sungguh dan lengkap kepada Negara Indonesia Serikat.

Dengan disepakati prinsip-prinsip Perjanjian Roem-Royen tersebut, Pemerintah Darurat RI di Sumatera memerintahkan kepada Sultan Hamengku Buwono IX untuk mengambil alih kendali pemerintahan di Yogyakarta apabila Belanda mulai mundur dari Yogyakarta. Partai Politik yang pertama kali menyatakan setuju dan menerima baik tercapainya Persetujuan Roem-Royen adalah Masyumi (Mr. Roem adalah Pemimpin Masyumi). Dr. Sukiman selaku Ketua Umum Masyumi menyatakan bahwa sikap yang diambil oleh delegasi RI adalah melihat posisi RI di dunia internasional dan di dalam negeri sendiri, apalagi dengan adanya sikap BFO yang semakin menyatakan hasratnya untuk bekerja sama dengan RI. Sementara Mr. Sujono Hadinoto, Ketua Umum Partai Nasional Indonesia (PNI) menyatakan bahwa persetujuan Roem-Royen merupakan suatu langkah ke arah tercapainya penyelesaian dari masalah-masalah Indonesia. Akhirnya kedua partai ini mengeluarkan pernyataan bersama bahwa Persetujuan Roem-Royen sekalipun masih kurang memuaskan, namun merupakan langkah ke arah penyelesaian pertikaian Indonesia-Belanda.

Sebagai tindak lanjut daripada Persetujuan Roem-Royen, pada tanggal 22 Juni 1949 diadakan perundingan formal antara RI, BFO dan Belanda di bawah pengawasan komisi PBB, dipimpin oleh Critchley (Australia). Hasil perundingan itu adalah :

1. Pengembalian Pemerintah RI ke Yogyakarta dilaksanakan pada tanggal 24 Juni 1949. Karesidenan Yogyakarta dikosongkan oleh Tentara Belanda dan pada tanggal 1 Juli 1949 dan Pemerintah RI kembali ke Yogyakarta setelah TNI menguasai keadaan sepenuhnya di daerah itu;
2. Mengenai penghentian permusuhan akan dibahas setelah kembalinya Pemerintah RI ke Yogyakarta;
3. Konferensi Meja Bundar diusulkan akan diadakan di Den Haag.

Hasil permusyawaratan yang dicapai ini akan dicantumkan dalam sebuah memorandum.

Berdasarkan *Roem-Royen statemen* tanggal 7 Mei 1949 dalam melaksanakan petunjuk Dewan Keamanan PBB tanggal 23 Maret 1949: serta pasal-pasal 1 dan 2 dalam bagian penyelenggaraan dan Resolusi Dewan Keamanan PBB tanggal 28 Januari 1949, telah disepakati bersama antara RI Belanda untuk melaksanakan perintah penghentian permusuhan. Sebagai realisasinya maka pada tanggal 29 Juni 1949 tentara Kerajaan Belanda ditarik dari Bumi Indonesia melalui ibu kota RI di Yogyakarta.

Setelah itu berangsur-angsur pimpinan negara RI dan para Pejuang Indonesia kembali memasuki ibu kota RI sebagai kota perjuangan, Yogyakarta. Peristiwa-peristiwa itu oleh bangsa Indonesia dikenal dengan *Peristiwa Yogya Kembali*. Mengenai peristiwa Yogya Kembali ini sampai sekarang masih ada perbedaan pendapat. Dilihat dari penarikan Tentara Belanda dan masuknya kembali TNI, *Yogya Kembali* memang terjadi pada tanggal 29 Juni 1949. Tetapi kalau peristiwa *Yogya Kembali* itu secara materiil dilihat dari kembalinya para pemimpin RI, terjadi pada tanggal 6 Juli 1949.

Namun perlu diingat apabila dilihat dari segi yuridis historis pemerintahan, *Yogya Kembali* dapat dikatakan terjadi pada 13 Juli 1949. Sebab pada tanggal 13 Juli 1949 ini terjadi penyerahan pemerintahan secara resmi dari Syafrudin Prawiranegara selaku Kepala Pemerintahan PDRI kepada pimpinan Pemerintah Republik yang diwakili oleh Wakil Presiden/Perdana Menteri Moh. Hatta. Kemudian pada tanggal 31 Juli 1949 dikeluarkan Surat Keputusan Presiden tentang kembalinya jalan pemerintahan RI di ibu kota Yogyakarta. Perlu ditambahkan bahwa pada tanggal 13 Juli 1949 setelah Syafrudin Prawiranegara menyerahkan mandat, maka pada malam hari sekitar pukul 02.30 diadakan sidang kabinet RI yang pertama. Dalam sidang ini diputuskan untuk mengangkat Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Menteri Pertahanan dan Koordinator Keamanan. (Nugroho Notosusanto, 1984: 169)

Peristiwa besar dalam sejarah Indonesia ini juga diabadikan dalam sebuah monumen atau *tetenger* "Yogya Kembali" di depan Hotel Inna Garuda di Jalan Malioboro. Monumen itu berupa sebuah bongkahan batu yang di atasnya terdapat tulisan:

"Dengan jaminanku tidak ada letusan senjata, Sultan Hamengku Buwono IX memutuskan disinilah garis batas penarikan tentara Belanda dari Yogyakarta sebagai ibu kota Republik Indonesia, tertanggal 29 Juni 1949".



Tetenger Peristiwa Yogya Kembali di Depan Hotel Inna Garuda

Sumber: Suhartono, 2002: 162

Sehari setelah pengakuan kedaulatan Belanda terhadap Indonesia, sebagai salah satu hasil dari KMB pada tanggal 28 Desember 1949, Presiden Soekarno kembali ke Jakarta. Peristiwa ini secara otomatis menandai berakhirnya fungsi Yogyakarta sebagai pusat pemerintahan Indonesia. Dalam proses itu terdapat perkataan Sultan Hamengku Buwono IX kepada Soekarno bahwa "Yogyakarta sudah tidak punya apa-apa lagi. Silakan lanjutkan pemerintahan di Jakarta," ujar Sultan Hamengku Buwono IX saat menyerahkan cek sejumlah 6 juta gulden kepada Soekarno. Sultan Hamengku Buwono IX pun menangis. Pun begitu dengan Soekarno dan jajaran para menteri yang saat itu ada di hadapannya. Mereka tidak kuasa menahan air mata melihat kebesaran hati seorang raja yang merelakan seluruh materi kerajaannya untuk kepentingan republik. Sultan Hamengku Buwono IX memberikan sumbangan sekitar 6 juta gulden untuk kepentingan bangsa ini. (Atmakusumah, 1982: 75)

Sumbangan ini diberikan Sultan Hamengku Buwono IX saat Indonesia tak punya biaya lagi untuk menjalankan roda pemerintahan. Biaya operasional untuk bidang kesehatan, pendidikan, militer, dan gaji pegawai-pegawai

pemerintahan RI saat itu memang dibiayai oleh Keraton Kasultanan Yogyakarta. Memiliki sikap legawa, berbesar hati dalam kondisi seperti yang dihadapi oleh Sultan Hamengku Buwono IX saat itu tidaklah mudah. Sultan Hamengku Buwono IX dapat mengesampingkan hal-hal lain yang seharusnya menjadi prioritas keraton, demi berdirinya Republik Indonesia. Sikap mengabdikan kepada republik dengan sepenuh hati inilah yang hingga saat ini masih dikenang oleh pihak keluarga. Hingga Sultan Hamengku Buwono IX meninggal, Sultan dan pihak keraton tidak pernah meminta agar sumbangan itu dikembalikan.

C. Pembentukan KNID dan DPRD: Upaya dan Proses Demokratisasi di Yogyakarta

Sehari sesudah Proklamasi yakni tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengadakan rapat di bawah pimpinan Sukarno di Gedung Kesenian Jakarta dan berhasil mengambil beberapa keputusan sebagai berikut :

- a. Mengesahkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
- b. Memilih Presiden dan Wakil Presiden yakni Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta.
- c. Pekerjaan Presiden untuk sementara waktu dibantu oleh sebuah Komite Nasional.

Pada hari berikutnya (19 Agustus 1945) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) melanjutkan sidangnya dan menghasilkan keputusan yakni :

- a. Menetapkan hal Kementrian Negara yaitu membentuk 12 Departemen dan sekaligus menunjuk para pemimpin departemen (Menteri).
- b. Menetapkan pembagian wilayah Negara Republik Indonesia yang dibagi atas delapan propinsi dan sekaligus ditunjuk Gubernurnya.

Selanjutnya dalam rapatnya tertanggal 22 Agustus 1945 PPKI berhasil pula menetapkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Komite Nasional
- b. Partai Nasional Indonesia dan
- c. Badan Keamanan Rakyat

Khususnya tentang Komite Nasional maka ditetapkan sebagai berikut :

- a. Komite Nasional dibentuk di seluruh Indonesia dengan pusatnya di Jakarta.
- b. Komite Nasional adalah penjelmaan kebulatan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat.

- c. Usaha Komite Nasional adalah :
 - 1) Menyatakan keinginan rakyat Indonesia untuk hidup sebagai bangsa yang merdeka.
 - 2) Mempersatukan rakyat dari segala lapisan dan jabatan supaya terpadu pada segala tempat di seluruh Indonesia, persatuan kebangsaan yang bulat dan erat.
 - 3) Membantu menentramkan rakyat dan turut menjaga keselamatan umum.
 - 4) Membantu pemimpin dalam menyelenggarakan cita-cita bangsa Indonesia, dan di daerah membantu pemerintah daerah untuk kesejahteraan umum.
- d. Komite Nasional di pusat memimpin dan memberi petunjuk kepada komite-komite nasional di daerah. Di mana perlu di daerah didirikan pusat daerah, yaitu untuk: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Sunda Kecil.
- e. Komite Nasional di pusat, di pusat daerah dan di daerah dipimpin oleh seorang ketua dan beberapa orang anggota pengurus, yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional. Buat pertama kali Ketua Pusat Daerah ditetapkan oleh Pemimpin Besar Ir. Soekarno.

Pada tanggal 23 Agustus 1945 Presiden Soekarno dalam pidato radionya menyatakan tentang berdirinya 3 Badan baru yaitu : Komite Nasional Indonesia (KNI), Partai Nasional Indonesia (PNI) dan Badan Keamanan Rakyat (BKR). Khususnya tentang pembentukan KNI dikatakan bahwa :

"Dirikanlah Komite Nasional di Jakarta dan seluruh tempat-tempat di Indonesia di atas dasar kebangsaan yang selebar-lebarnya. Komite Nasional di Pusat dan di Daerah-daerah ini adalah penjelmaan kebulatan tujuan cita-cita bangsa Indonesia, untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Karenanya Komite Nasional itu harus diliputi semua aliran dan semua lapisan masyarakat. Pemimpin-pemimpin rakyat dari segala golongan, aliran, lapisan kini harus bersatu dalam Komite Nasional itu. *Pangreh Praja*, Alim ulama, kaum pergerakan, pemuda-pemuda, kaum dagang dan perniagaan dan lain-lain harus bekerja bersama-sama dalam Komite Nasional. Komite Nasional harus sekeras-kerasnya dan segiat-giatnya berusaha:

- 1) Menyatakan kemauan rakyat Indonesia untuk hidup sebagai bangsa yang merdeka.
- 2) Mempersatukan rakyat dari segala lapisan dan jabatan supaya terpadu pada segala tempat di seluruh Indonesia persatuan kebangsaan yang bulat dan erat.

- 3) Membantu menentramkan rakyat dan turut menjaga keselamatan umum.
- 4) Membantu pemimpin dalam menyelenggarakan cita-cita bangsa Indonesia dan di daerah membantu Pemerintah Daerah untuk kesejahteraan umum.

Dengan adanya penetapan PPKI tentang pembentukan Komite Nasional dan kemudian diikuti dengan seruan Presiden Soekarno dalam pidato radionya tertanggal 23 Agustus 1945, maka segera dibentuklah Komite Nasional Pusat yang kemudian lebih terkenal dengan nama KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat).

KNIP ini dilantik secara resmi oleh Presiden Soekarno pada tanggal 29 Agustus 1945 di gedung Komidi di Jalan Pos Jakarta. Adapun yang dilantik menjadi pimpinan KNIP itu ialah :

- a. Mr. Kasman Singodimedjo sebagai Ketua
- b. Sutardjo Kartohadikusumo sebagai Wakil Ketua I
- c. Mr. Johannes Latuharhary sebagai wakil Ketua II
- d. Adam Malik sebagai Wakil Ketua III

Bagaimana halnya dengan pembentukan KNI di daerah Yogyakarta?

Dengan adanya instruksi dari pusat tentang pembentukan KNI-KNI daerah, maka dua minggu setelah Proklamasi atau kira-kira pada awal September 1945 dibentuklah Komite Nasional Daerah di Yogyakarta (DPRD DIY, 1977 : 18). Adapun yang duduk dalam badan KNI Daerah di Yogyakarta berjumlah 84 orang ditambah wakil-wakil dari kabupaten-kabupaten sehingga semuanya menjadi berjumlah 105 orang. (Harnoko, dkk, 2003: 18)

Apabila dilihat dari susunan dan jumlah anggotanya sudah mencerminkan instruksi dari pusat bahwa KNI Daerah harus terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat dan berasal dari semua lapisan masyarakat. Anggota di atas kemudian ditambah dengan wakil-wakil dari Kabupaten, sehingga jumlahnya menjadi 105 orang. (DPRD, 1971 : 19)

KNI DIY dengan Badan Pekerjaannya ini, mula-mula berkantor di Jalan Ngabean (sekarang KHA. Dahlan), bekas kantor *Hokokai* yang pernah menjadi kantor PUTERA di bawah Bung Karno, Bung Hatta, Ki Hadjar Dewantara dan KH. Mas Mansyur (Soedarisman, 1988: 19). Baru setelah Gedung Agung dapat direbut oleh para Pejuang Republik dari tangan Jepang, maka KNI DIY bermarkas di Gedung Agung atau yang juga dikenal "Gedung Nasional". Tetapi mulai 4 Januari 1946 Gedung Agung ini dijadikan Istana Presiden setelah Ibu kota RI pindah di Yogyakarta dan KNI DIY kemudian berkantor di Gedung DPRD Jalan Malioboro sekarang.

Dengan terbentuknya KNI Daerah Yogyakarta, kemudian segera diatur dan direncanakan langkah-langkah untuk ikut mengisi dan mempertahankan kemerdekaan. Sesuai dengan usaha-usaha yang telah digariskan oleh KNI Pusat maka jelas bahwa Badan ini bertugas menyalurkan dan memperjuangkan secara politis segala keinginan atau kehendak rakyat, di samping itu juga bertugas mendampingi pekerjaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah-daerah. Badan inilah yang menjadi kemudi segala gerakan untuk melancarkan jalannya revolusi dan yang akhirnya menjadi Badan setaraf dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Memang pada awal revolusi fisik itu, KNI pada hakekatnya berfungsi sebagai badan perjuangan. Sebagai bukti dapat dilihat dari usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan yang dilakukannya. Misalnya di Yogyakarta, dalam masa awal Proklamasi itu KNI Daerah Yogyakarta aktif bergerak mengkoordinasi dan menggerakkan masa rakyat dan pemuda untuk melakukan gerakan pengibaran bendera Merah Putih, gerakan pemasangan lencana merah putih, gerakan perebutan kekuasaan dari tangan Jepang, dan sebagainya.

Sementara itu dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tertanggal 16 Oktober 1945 tentang Pemberian Kekuasaan Legislatif kepada Komite Nasional Pusat, maka dengan tegas diputuskan bahwa sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Komite Nasional Pusat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

Sehubungan dengan adanya Maklumat Wakil Presiden No. X tersebut, maka di Yogyakarta, segera pula dibentuk Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta. Pembentukannya dilakukan pada tanggal 29 Oktober 1945. Adapun susunan pengurusnya adalah sebagai berikut :

- Ketua : Moh. Saleh
- Wakil Ketua : S. Jojodiningrat
Ki Bagus H. Hadikusumo
- Para Pembantu : KRT. Honggowongso, Marian, H. Faried Ma'ruf,
H. Hadjid, Mr. Manu, Mr. Surjotjokro, Wijono,
S. Parman, Sardjono, Ir. Dipokusuno, Djalaludin,
Mr. S. Poerwokoesoemo, Dr. Samsudin,
Murdjoko, Oemar Djony dan Dr. Sutjipto.

AMANAT.

Seri Padoeka Inggeng Sinoewoen Kangdjeng Soeltan
Hamengkoe Boewana IX Dan Seri Padoeka
Kangdjeng Goesti Pangeran Adipati Arja
Pakoealam VIII, Kepala Daerah
Istimewa Negara Repoeblik
Indonesia. —

—o—

Mengingat :

1. dasar-dasar yang diletakkan dalam Oendang-oendang Dasar Negara Repoeblik Indonesia ialah kedaulatan rakyat dan keadilan sosial,
 2. amanat Kami berdoea pada tg. 28 Poessa, Ebe 1876 atau 5-9-1945.
 3. bahwa kekoesaan-kekoesaan yang dahceloe diregag oleh Pemerintah di djahan (dalam djaman Belanda didjalankan oleh Goepencer dengan kantornja, dalam djaman Djepang oleh Koti-Zumikyoku-Tyokan dengan kantornja) telah diretoet oleh rakyat dan diserahkan kembali pada Kami berdoea.
 4. bahwa Padoeka Toean Kommissaris-Tinggi pada tanggal 22-10-1945 di Kepatihan Jogjakarta dihadapan Kami berdoea dengan disaksikan oleh para Pembesar dan para Pimpinan telah menjatakan tidak perlouja akan adanya Subkommissariaat dalam Daerah Kami berdoea,
 5. bahwa pada tanggal 29-10-1945 oleh Komite Nasional Daerah Jogjakarta telah dibentoeke soeatoe Badan-Pekerja yang dipilih dari antara anggota-anggotanya, atas kehendak rakyat dan panggilan masa, yang diserahi oentcek mendjadi Badan Legislatief (Badan Pembikin Oendang-oendang) serta toeroet menentoeakan haloesan di-lanja Pemerintahan Daerah dan bertanggung-jawab kepada Komite Nasional Daerah Jogjakarta,
- maka Kami, Seri Padoeka Inggeng Sinoewoen Kangdjeng Soeltan Hamengkoe Boewana IX dan Seri Padoeka Kangdjeng Goesti Pangeran Adipati Arja Pakoe Alam VIII, Kepala Daerah Istimewa Negara Repoeblik Indonesia, ser-cefakat dengan Badan-Pekerja Komite Nasional Daerah Jogjakarta, dengan ini menjatakan :
- Soepaja djalannja Pemerintahan dalam Daerah Kami berdoea dapat selaras dengan dasar-dasar Oendang-oendang Dasar Negara Repoeblik Indonesia, bahwa Badan-Pekerja tersebut adalah soeatoe Badan Legislatief (Badan Pembikin Oendang-oendang) yang dapat dianggap sebagai wakil rakyat dalam Daerah Kami berdoea oentcek membikin Oendang-oendang dan menentoeakan haloesan djalannja Pemerintahan dalam Daerah Kami berdoea yang sesoesi dengan kehendak rakyat.
- Kami memerintahkan soepaja segerap pendoeoek dari segala bangsa dalam Daerah Kami berdoea mengindahkan Amanat Kami ini.

JOGJAKARTA, 24 Doelkaidah, Ebe 1876. —
atau 30 Oktober 1945. —

HAMENGGKOE BOEWANA IX.
PAKOE ALAM VIII.

Amanat 30 Oktober 1945
Sumber: Koleksi BPAD DIY

Dengan terbentuknya Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta itu maka pada tanggal 30 Oktober 1945 kedua Sri Paduka yakni Sri Paduka Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII berkenan memberikan amanatnya. Dalam amanat itu jelas menunjukkan bahwa amanat itu dikeluarkan dan ditandatangani bersama-sama antara Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII. Sejak dikeluarkan amanat itu untuk amanat-amanat yang keluar selanjutnya senantiasa ditandatangani bersama-sama. Ini menunjukkan adanya persatuan di antara keduanya, atau dengan kata lain sejak itu Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman sudah menjadi satu daerah ialah DIY. Apabila diperhatikan dengan seksama isi amanat tersebut khususnya diktum ke-5 maka jelas adanya usaha-usaha menuju ke arah demokratisasi dalam pemerintahan. Sebab dalam amanat itu secara tegas dinyatakan bahwa jalannya pemerintahan dalam Kasultanan Yogyakarta dan daerah Pakualaman dapat selaras dengan UUD R.I. maka Badan Pekerja KNI DIY yang dapat dianggap sebagai wakil rakyat, dinyatakan sebagai Badan Legislatif atau Badan Pembuat Undang-undang untuk mengatur DIY atas nama rakyat itu. Badan Pekerja KNI DIY sebagai wakil rakyat, juga diberi kekuasaan untuk menentukan jalannya pemerintahan daerah sesuai dengan kehendak rakyat.

Bagi Kasultanan Daerah Yogyakarta dan Daerah Pakualaman pemberian kekuasaan pada rakyat atau demokratisasi itu merupakan suatu revolusi yang besar sebab sepanjang sejarah di daerah ini belum pernah mengenyam kekuasaan semacam itu. Artinya sepanjang sejarah rakyat Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman belum pernah mengenal dan memiliki sebuah lembaga perwakilan rakyat yang ikut berkuasa dalam pemerintahan. Jelaslah bahwa Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 mempunyai arti yang penting bagi rakyat di Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman, karena dapat menimbulkan perubahan baru di mana rakyat ikut serta memerintah daerah bersama Sultan dan Sri Paduka.

Sejak terbentuknya Badan Pekerja KNI Daerah Istimewa Yogyakarta itu maka segala macam amanat atau maklumat yang dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, dengan persetujuan Badan Pekerja KNI DIY tidak hanya ditandatangani bersama oleh Sultan dan Paku Alam, akan tetapi juga ikut ditandatangani oleh ketua Badan Pekerja yang juga menjadi Ketua KNI Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai wakil dari seluruh rakyat DIY.

Kemudian dengan dikeluarkannya "Maklumat No. 18 tahun 1946" tertanggal Yogyakarta 18 Mei 1946, yang mengatur tentang pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), di DIY juga dibentuk DPRD. Dengan

dibentuknya dewan-dewan perwakilan, seluruh susunan Komite Nasional di Daerah Yogyakarta dihapuskan dan pekerjaannya yang selaras dengan pekerjaan Dewan Perwakilan dilanjutkan oleh Dewan Perwakilan yang bersangkutan. (Masykuri, 1986-1987: 70)

Keterlibatan rakyat di Yogyakarta dalam menentukan kebijakan pemerintah diwujudkan melalui sistem perwakilan. Pembentukan Komite Nasional Yogyakarta atau KNID (Komite Nasional Indonesia Daerah) pada September 1945, kemudian berubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah atau DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sejak 18 Mei 1946, merupakan realisasi dari upaya awal dari proses demokrasi perwakilan di Yogyakarta.

DPRD bersama-sama dengan gubernur dan wakil gubernur memegang otoritas dalam menentukan arah pemerintahan daerah di Yogyakarta. Dari kalangan anggota DPRD kemudian dipilih Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) yang menjalankan fungsi sebagai dewan eksekutif. Keanggotaan DPD bersifat kolektif dan bertanggungjawab kepada DPRD, kecuali Sultan Hamengku Buwono IX sebagai kepala daerah dan ketua DPD serta Paku Alam VIII.

Para raja memainkan peran ganda, yaitu seorang pemimpin politik dan administrasi, serta sebagai kepala rumah tangga kerajaan. Dia juga mengatur semua aparat negara: pakaian dan upacara ditetapkan berdasarkan tradisi. Di luar istana, perannya adalah sebagai kepala daerah atau gubernur.

Upaya melibatkan rakyat atau masyarakat dalam pemerintahan juga dilakukan lembaga demokrasi di tingkat pegawai di kota dan kabupaten, bahkan sampai kecamatan (desa) melalui pembentukan DPRD Kabupaten/Kotapraja dan DPR Kalurahan (Perwakilan Dewan Desa). Para anggota dewan legislatif bersama dengan dewan eksekutif dan kepala daerah memiliki kewenangan untuk menentukan aspek teknis administrasi sehari-hari. Proses demokrasi ini menunjukkan perubahan mendasar dalam tata pemerintahan.

Sebagai Lembaga Legislatif maka DPRD DIY dalam rangka menciptakan kehidupan yang lebih teratur dan demokratis merencanakan Undang-undang Pokok yang dapat dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan di DIY tetapi dengan banyaknya kesukaran yang dihadapi, terutama soal perubahan pemerintahan kerajaan ke pemerintahan yang bersendikan kedaulatan rakyat maka baru pada pertengahan bulan Juni 1946 dapatlah rencana undang-undang tersebut diselesaikan dan kemudian diserahkan kepada kedua kepala daerah yang selanjutnya oleh kedua kepala daerah diajukan usul-usul perubahan.

Sampai saat dibubarkannya KNI DIY dan diganti dengan Dewan Daerah Badan Legislatif belum dapat mengambil keputusan terhadap soal-soal yang diusulkan oleh kedua kepala daerah itu. Akhirnya rencana undang-undang tersebut beserta usul-usul dari kedua kepala daerah itu diserahkan kepada Dewan Daerah untuk mendapat penyelesaian.

Usul-usul baik dari DPR dan juga dari kedua Kepala Daerah itu kemudian disampaikan kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan keputusan. Dengan berpindahnya ibu kota RI ke Yogyakarta sejak 4 Januari 1946 maka perundingan dengan pemerintah pusat mengenai rencana undang-undang di atas dapat dilaksanakan secara lancar tetapi sebaliknya oleh Pemerintah Pusat diajukan satu rencana Undang-undang Pokok Pemerintahan khusus untuk DIY dan disampaikan kepada Dewan, juga kepada kedua Kepala Daerah untuk dipertimbangkan. Terhadap rencana undang-undang tersebut Dewan Daerah dalam sidang pleno mengajukan amandemen-amandemen. Kemudian pada tanggal 24 Mei 1948 diadakan pertemuan antara Kementrian Dalam Negeri, BPKNIP seksi dalam negeri, Dewan Pemerintah dan Badan Pekerja Dewan Daerah dalam rangka membahas rencana undang-undang tersebut. Akhirnya pada tanggal 10 Juli 1948 setelah kira-kira satu setengah tahun lamanya rencana undang-undang pokok itu berada di tangan pemerintah pusat dan setelah melalui beberapa kali pertemuan serta perundingan antara pemerintah pusat dengan pemerintah DIY, dapatlah diundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. (KRT. Prodjosujoto, 196: 51)

D. Reorganisasi Struktur Kewilayahan

Setelah Indonesia merdeka tahun 1945, Kabupaten Kota Yogyakarta dibentuk dengan daerahnya yang meliputi bekas Kawedanan Kota Yogyakarta. Kabupaten Kota Yogyakarta terdiri atas 12 (dua belas) kemantren, yang meliputi sebelas kemantren dari Kasultanan Yogyakarta dan satu kemantren dari Kadipaten Pakualaman. Keduabelas *kemantren* tersebut adalah: Tegalrejo, Gondokusuman, Jetis, Gedongtengen, Danurejan, Gondomanan, Ngampilan, Wirobrajan, Keraton, Mantrijeron, Mergangsan, dan Pakualaman. Kemudian pada tahun 1947 (ketika ibukota Negara dipindahkan sementara waktu dari Jakarta ke Yogyakarta), diundangkan UU Nomor 17 Tahun 1947 tentang Pembentukan *Haminte*-Kota (berasal dari *gemeente*) Yogyakarta. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan pembentukan wilayah Kota Yogyakarta meliputi Kabupaten Kota Yogyakarta dan sebagian kecil wilayah Kabupaten Bantul, yakni *Kemantren* Kotagede (wilayah Kasultanan Yogyakarta) dan *Kemantren* Umbulharjo (dulunya merupakan wilayah-wilayah kalurahan yang termasuk wilayah Kabupaten

Bantul). Dengan demikian, wilayah Kota Yogyakarta meliputi 14 (empat belas) kemantren dengan luas wilayah 32,50 km².

Sementara di wilayah kabupaten lainnya, Pemerintah DIY melakukan penggabungan kalurahan sebagaimana diatur dalam Maklumat Pemerintah DIY Nomor 5 Tahun 1948 tentang Hal Perubahan Daerah-Daerah Kalurahan dan Nama-namanya. Dalam lampiran maklumat tersebut, terdapat 5 (lima) kabupaten dengan jumlah *kapanewon* sebanyak 57, dengan rincian sebagai berikut.

1. Kabupaten Bantul sejumlah 16 *kapanewon*, dengan keterangan sebagian wilayah *Kapanewon* Kotagede Kasultanan Yogyakarta di Kabupaten Bantul masuk menjadi wilayah Kota Yogyakarta sesuai UU Nomor 17 Tahun 1947, yang meliputi :
 - a. Kalurahan Umbulharjo yang terdiri dari bekas kalurahan lama Semaki, Muja-Muju, Warungboto, Sorosutan dan Giwangan masuk *Kemantren* Umbulharjo;
 - b. Sebagian wilayah Kalurahan Banguntapan yang meliputi bekas kalurahan lama Pilahan dan Gedongan masuk *Kemantren* Kotagede.
2. Kabupaten Sleman sejumlah 17 *kapanewon*;
3. Kabupaten Gunungkidul sejumlah 12 *kapanewon*;
4. Kabupaten Kulon Progo sejumlah 8 *kapanewon*; dan
5. Kabupaten Adikarto sejumlah 4 *kapanewon*.

Berikut disampaikan daftar nama *kapanewon* di wilayah Kabupaten Bantul, Sleman, Gunungkidul, Kulon Progo dan Adikarto berdasarkan Maklumat Pemerintah DIY Nomor 5 Tahun 1948.

Daftar Nama *Kapanewon* di Wilayah Kabupaten Bantul, Sleman, Gunungkidul, Kulon Progo dan Adikarto Berdasarkan Maklumat Pemerintah DIY Nomor 5 Tahun 1948

No.	Nama <i>Kapanewon</i>	No.	Nama <i>Kapanewon</i>
A. Kabupaten Bantul		B. Kabupaten Sleman	
1.	Bantul	1.	Sleman
2.	Sewon	2.	Mlati
3.	Kasihlan	3.	Gamping
4.	Pedes (Sedayu)	4.	Godean
5.	Pajangan	5.	Moyudan
6.	Pandak	6.	Minggir
7.	Srandakan	7.	Seyegan
8.	Sanden	8.	Tempel
9.	Kretek	9.	Turi
10.	Panggung	10.	Pakem

No.	Nama <i>Kapanewon</i>	No.	Nama <i>Kapanewon</i>
11.	Pundong	11.	Cangkringan
12.	Imogiri (wilayah Kasultanan Yogyakarta)	12.	Ngemplak
13.	Jetis	13.	Ngaglik
14.	Gondowulung	14.	Depok
15.	Piyungan	15.	Kalasan
16.	Kotagede.	16.	Berbah
		17.	Prambanan.
C. Kabupaten Gunungkidul		D. Kabupaten Kulon Progo	
1.	Wonosari	1.	Sentolo
2.	Paliyan	2.	Lendah
3.	Panggung	3.	Pengasih
4.	Playen	4.	Kokap
5.	Patuk	5.	Naggulan
6.	Nglipar	6.	Kenteng
7.	Karangmaja	7.	Samigaluh
8.	Semin	8.	Kalibawang
9.	Ponjong		
10.	Semanu		
11.	Tepus		
12.	Rongkop		
E. Kabupaten Adikarto			
1.	Wates		
2.	Temon		
3.	Panjatan		
4.	Brosot		

Sumber : Lampiran Maklumat Pemerintah DIY Nomor 5 Tahun 1948

Tahun 1950 diundangkan UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. DIY adalah setingkat provinsi, dengan wilayah yang meliputi daerah Kasultanan Yogyakarta dan daerah Pakualaman. Kemudian pada tahun 1951 diundangkan UU Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta. Undang-undang ini menetapkan Bantul, Sleman, Gunungkidul, Kulon Progo dan Adikarto sebagai daerah kabupaten yang masing-masing berkedudukan di Kota Bantul, Sleman, Wonosari, Sentolo, dan Wates. Dengan memperhitungkan luas wilayah dan pertimbangan efisiensi susunan pemerintahan, Pemerintah menggabungkan Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Adikarto menjadi satu kabupaten pada tahun 1951 melalui pengundangan UU Nomor 18 Tahun 1951 tentang Perubahan UU Nomor 15 Tahun 1950 untuk Penggabungan Daerah-Daerah Kulon-Progo dan Adikarto dalam Lingkungan DIY menjadi satu kabupaten dengan nama Kulon Progo. Penggabungan Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten

Adikarto ini sekaligus menggabungkan *kapanewon* dan kalurahan di bawahnya, sehingga Kabupaten Kulon Progo terdiri atas 12 *kapanewon*.

E. Reorganisasi Birokrasi Pemerintahan

Sebagaimana sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa tidak lama setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, di Yogyakarta kemudian dibentuk Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) yang anggotanya berjumlah 105 orang. Karena situasi daerah tidak memungkinkan seluruh anggota Komite Nasional berkumpul untuk bersama-sama menjalankan tugas, maka Komite Nasional Daerah pada tanggal 29 Oktober 1945 membentuk Badan Pekerja (BP) yang terdiri 19 orang yang dipilih di antara para anggotanya. Badan Pekerja yang terdiri dari 19 orang itu selanjutnya dinyatakan sebagai Badan Legislatif (Badan pembuat Undang-undang). Badan ini memiliki tugas sebagai badan perjuangan, Badan Perwakilan Rakyat dan Badan Pembantu Pemerintah yang dapat mencampuri jalannya pemerintahan.

Organisasi ini terdiri dari satu sekretariat dan 5 seksi yakni seksi umum, sosial, kemakmuran, praja dan keamanan (KRT. Prodjosujoto, 45). Adapun bidang eksekutif diserahkan pada Pemerintah Daerah yang terdiri dari Sultan dan Paku Alam. Keduanya sebagai Kepala Daerah, dibantu oleh para *Paniradyapati* (Soedarisman Poerwokoesoemo, 1984: 40). Pedoman pelaksanaan pemerintahan didasarkan pada UU No. 1 tahun 1945. Sehari setelah Badan Pekerja dibentuk pada tanggal 29 Oktober 1945 itu, maka pada tanggal 30 Oktober 1945 kedua pemimpin kepala daerah Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII mengeluarkan amanat bersama sebagai pedoman (haluan) politik bagi penyelenggara pemerintahan di DIY.

Pokok-pokok isi amanat tanggal 30 Oktober 1945 antara lain sebagai berikut :

1. Kedua Kepala Daerah merupakan Dwitunggal.
2. Kedua Kepala memerintah DIY bersama-sama dengan rakyat yang diwakili oleh BP KNI Daerah Yogyakarta (prinsip kedaulatan rakyat).
3. Menghilangkan dualisme dalam pemerintahan di DIY, seperti tertera pada konsiderannya, yaitu:
 - a. Kekuasaan bersama yang dahulu dipegang oleh pemerintah kolonial (dalam zaman kolonial Belanda dijalankan oleh Gubernur, pada zaman pendudukan Jepang oleh rakyat dan diserahkan kembali kepada Sultan dan Paku Alam).
 - b. Komisaris Tinggi pada tanggal 22 Oktober 1945 di Kapatihan Yogyakarta di hadapan Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam

VIII dengan disaksikan oleh para pembesar dan para pemimpin telah menyatakan tidak perlu adanya sub komisariat dalam Daerah DIY. (KRT. Prodjosujoto, 1961: 46)

Setelah Badan Pekerja terbentuk, maka proses demokratisasi yang belum pernah dikenal pada masa kolonial, dijalankan dengan cukup baik dan dimulai dari bawah, sebagai contoh adanya :

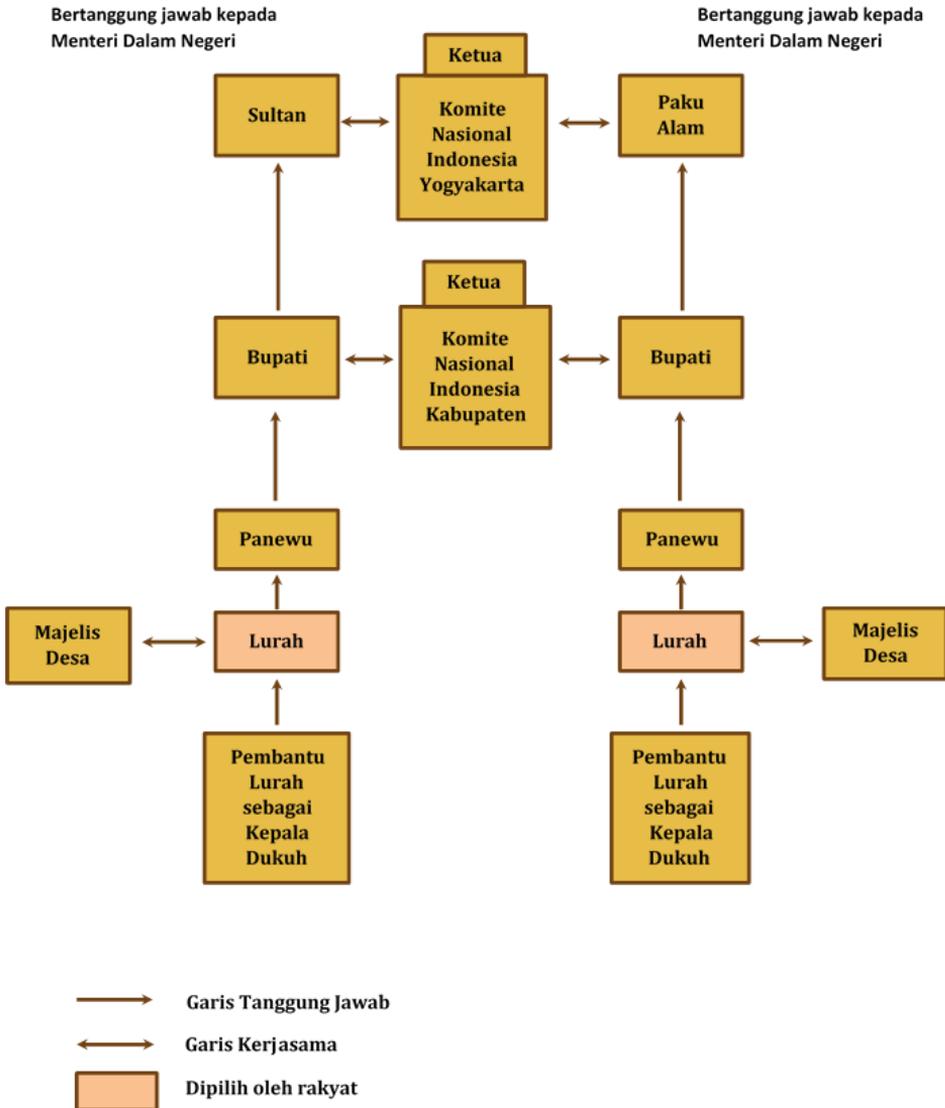
- a. Maklumat Nomor 7 tanggal 6 Desember 1945: tentang pembentukan DPR Kalurahan yang anggota-anggotanya dipilih langsung oleh rakyat.
- b. Maklumat Nomor 14 tanggal 11 April 1946 tentang: DPR Kalurahan dan Majelis Permusyawaratan Desa.
- c. Maklumat Nomor 15 tanggal 11 April 1946 tentang: pemilihan Pamong Kalurahan yang dipilih langsung oleh segenap kepala *somah* (keluarga) warga negara.
- d. Maklumat Nomor 16 tanggal 11 April 1946 tentang: susunan Pamong Kelurahan.
- e. Maklumat Nomor 17 tanggal 11 April 1946 tentang: perubahan Maklumat Nomor 7 tentang pemilihan anggota-anggota DPR Kelurahan, yang tidak lagi dipilih oleh semua penduduk warga negara, tetapi oleh kepala *somah*. (KRT. Prodjosujoto, 1961: 46)

Berdasarkan Maklumat No. 16 tanggal 11 April 1946 itu maka susunan Pamong Kelurahan itu adalah sebagai berikut :

- a. Lurah Desa
- b. Bagian Sosial (Kamituwo, Wakil Lurah)
- c. Bagian Kemakmuran (Ulu-ulu)
- d. Bagian Keamanan (Jagabaya)
- e. Bagian Agama (Kaum)
- f. Bagian Administrasi (Carik)

Dalam Maklumat itu juga terdapat ketentuan-ketentuan bahwa tiap Kelurahan harus dapat mencukupi kebutuhannya sendiri dan jika ternyata ada Kelurahan yang tidak dapat mencukupi kebutuhannya sendiri, maka harus digabungkan dengan Kelurahan lain. Penggabungan dapat diadakan atas kehendak rakyat kelurahan-kelurahan yang bersangkutan, meskipun masing-masing kelurahan telah dapat mencukupi kebutuhannya sendiri. Prosedur penggabungan ini diatur dalam petunjuk Jawatan Praja DP-46 tgl. 24-6-1946 (KRT. Prodjosujoto, 1961: 46).

Organisasi Pemerintahan di Yogyakarta tahun 1946 (sebelum reorganisasi)



Sumber: Soemardjan, 1981:334

Permasalahan yang dihadapi dalam kebijakan penggabungan kelurahan bagi Pemerintah DIY adalah kelurahan-kelurahan yang termasuk

wilayah Kotagede Surakarta. Kelurahan itu adalah, Segoroyoso, Bawuran, dan Wonolelo. Ketiga kelurahan ini termasuk wilayah daerah *enclave* Kasunanan Surakarta. Wilayah tersebut dahulunya adalah merupakan daerah inventaris (*bengkok*) dari pejabat Kasunanan Surakarta. Termasuk daerah *enclave* adalah Imogiri, karena daerah itu merupakan lokasi makam raja-raja Surakarta dan Yogyakarta semenjak Sultan Agung. Sehingga zaman dahulu kelurahan tersebut masuk wilayah Kabupaten Klaten. Menurut keterangan usaha untuk memasukkan ke dalam wilayah Yogyakarta dirintis sejak tahun 1948, dan baru diatur pada tahun 1957. Pelaksanaannya tahun 1974, dengan diangkatnya Camat pertama kali di Pleret. (KRT. Harsadiningrat dkk, 199: 18)

Terjadinya penggabungan desa-desa di DIY menyebabkan banyak pamong desa diberhentikan dari jabatannya. Akan tetapi pada pemilihan pamong desa bagi pemerintah desa yang baru itu, sekitar 80% pejabat desa yang terpilih adalah mereka yang dahulu pernah menjabat sebagai pamong desa. Mereka yang tidak terpilih menerima pensiun seumur hidup dalam bentuk tanah kas desa. (Sumardjan, 1981: 83)

Dengan penggabungan wilayah-wilayah desa itu maka setiap desa disamping daerahnya bertambah luas, penduduknya juga bertambah banyak. Jumlah maksimum desa yang digabungkan adalah 5 desa menjadi satu desa, dan maksimum jumlah penduduk hasil gabungan adalah 60.000 orang.

Hasil Penggabungan Desa-desa pada tahun 1946

No	Kabupaten	Jumlah Desa	Disatukan Menjadi
1	Sleman	262	86
2	Bantul	195	60
3	Gunungkidul	168	141
4	Kulon Progo	118	47
5	Adikarto*	53	41

Sumber : Sumardjan, 1981 : 82

*) Pada tahun 1951 atas prakarsa Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII Kabupaten Adikarto (milik Kadipaten Pakualaman) digabungkan dengan Kulon Progo dengan nama Kabupaten Kulon Progo.

Terdorong dengan keberhasilannya saat melakukan reorganisasi birokrasi pada masa pendudukan Jepang, Sultan Hamengku Buwono IX berusaha menerapkan prinsip-prinsip yang sama saat melakukan reorganisasi pemerintahan pada tahun 1946. Lurah biasanya menghubungi penduduk di desa dengan perantaraan para pembantunya. Dia bertanggung jawab atas pemerintahan di satu atau dua pedukuhan. Melalui Dekrit Nomor 18 Tahun

1946 jabatan kepala dukuh dihapuskan dan para pembantu lurah ditarik ke tingkat pemerintahan desa.

Dengan kata lain, langkah pendemokrasian tersebut ternyata juga ditujukan pada Korps Pamong Praja seperti yang termuat dalam Maklumat Nomor 10 tertanggal 13 Februari 1946 tentang perubahan nama *Pangreh Praja* menjadi *Pamong Praja*. Pergantian istilah *pangreh* dengan *pamong* sebenarnya secara psikologis memiliki arti yang sangat strategis bagi upaya pengembangan demokrasi. Istilah *pangreh* mengandung makna memerintah atau menyuruh, istilah *pamong* lebih bersifat kekeluargaan, *ngemong*, mendidik dari orang yang telah dewasa kepada anak berdasarkan prinsip-prinsip kedewasaan dan kearifan. Dalam hal ini juga mengandung unsur kerja sama.

Dengan pergantian ini diharapkan agar segenap Pamong Praja itu berpendirian, bersikap dan bertindak sesuai dengan kedudukan dan kewajiban mereka. Dalam negara yang merdeka, perubahan nama itu juga berarti perubahan sifat dan jiwa Pamong Praja yang harus bekerja sama dengan pemimpin-pemimpin rakyat yang lain yang menjadi tanggungannya ke arah kesempurnaan serta mengharap kepada pemimpin-pemimpin itu agar membantu usaha Pamong Praja dengan tenaga dan pikiran sehingga dengan demikian akan semakin mempertebal rasa percaya mempercayai untuk melaksanakan kewajiban yang dipikulkan pada Pamong Praja (KRT. Prodjosujoto, 1961 : 47).

Dalam upaya pengembangan demokrasi di daerah DIY ini, peran Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII memang cukup penting. Bahkan usaha ini secara konkret sudah dirintis sejak Sultan Hamengku Buwono IX itu menghapuskan jabatan Papatih Dalem di lingkungan Kasultanan Yogyakarta pada masa pendudukan Jepang. Sehingga setelah Indonesia merdeka, usaha-usaha untuk mengembangkan demokrasi semakin berkembang pesat di bawah pimpinan Sultan dan Paku Alam VIII, yang setelah dikeluarkannya amanat tertanggal 30 Oktober 1945 keduanya benar-benar menjadi dwitunggal yang kompak.

Kemudian dalam perkembangannya, pada tanggal 13 Mei 1946 dengan persetujuan Komite Nasional Daerah, Badan Pekerja memutuskan untuk membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini disahkan oleh kedua Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII dengan dikeluarkannya Maklumat Nomor 18 tahun 1946 tertanggal 18 Mei 1946. Dari Dewan Daerah ini dipilih 5 orang menjadi anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD) dan bersama-sama dengan Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII memegang pemerintahan di DIY. Kelima anggota Dewan Pemerintah Daerah

itu bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hanya untuk Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII pertanggungjawaban yang dimaksud tidak berlaku (Soetrisno Kutoyo, Mardanas Sofyan, 316). Dengan adanya Maklumat Nomor 18 tahun 1946 itu maka Komite Nasional Daerah untuk DIY dibubarkan. Tugas-tugas berikutnya diambil alih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang baru terbentuk. (Soetrisno Kutoyo, Mardanas Sofyan, 316)

Mengenai Dewan Pemerintah DIY yang terdiri dari 5 orang itu masing-masing memegang jabatan :

1. Kepala Jawatan Praja
2. Kepala Jawatan umum
3. Kepala Jawatan Kemakmuran
4. Kepala Jawatan Sosial
5. Kepala Jawatan Keamanan

Sementara itu Dewan Pemerintah Kota/Kabupaten terdiri dari 4 anggota tanpa Kepala Jawatan Praja, karena urusan ini dipegang oleh Bupati Pamong Praja yang bersangkutan. Sesungguhnya untuk mengetahui urusan-urusan apa yang termasuk dalam kewenangan masing-masing jawatan di atas, dapat dilihat pada petunjuk Jawatan Praja Nomor 2/DP-46 tanggal 24 Juni 1946, yaitu :

1. Jawatan Praja dikepalai oleh Djadi, mengurus :
 - a. Pamong Praja seluruhnya.
 - b. Perwakilan Rakyat dan yang berhubungan dengan itu.
 - c. Administrasi Laskar Rakyat (bukan tekniknya).
 - d. Rukun Kampung dan Rukun Tetangga di kota Yogyakarta.
 - e. *Jatno Jiwo* (pencatatan jiwa) dan perhitungan jiwa *burgerliike stand*.
 - f. Urusan tanah dalam kota (*Kantor Mengeti Siti*) dengan hak Indonesia dan urusan tanah dengan hak lain seperti R.v.O. dan R.v.E. dll. (*Kantor Paniti Kismo*).
2. Jawatan Umum dikepalai oleh Moch. Saleh, mengurus :
 - a. Urusan pegawai seluruhnya (*Budyo Pratiwo*).
 - b. Urusan Keuangan seluruhnya (*Pariharto* seluruhnya).
 - c. Urusan Pekerjaan seluruhnya termasuk pengairan dan air minum (Yayasan Umum seluruhnya).
 - d. Pengadilan *Daerah Dalem* dan Penjara (*st Darmojukti*).
 - e. Pegawai Kehutanan, alat-alat kantor dan motor (*Kapanitran*).
 - f. Penerangan (*Parentah luhur*).
 - g. dan lain-lain.

3. Jawatan Kemakmuran dikepalai Sardjono, mengurus :
 - a. Urusan makanan, pakaian rakyat, industri, kerajinan, kehutanan, perkebunan, pertanian, kehewan, perdagangan, koperasi (*Paniradyo* Ekonomi seluruhnya).
 - b. Urusan *vrachtauto* (Kapanitran).
4. Jawatan Sosial, dikepalai oleh Farid Ma'roef, mengurus :
 - a. Urusan perbutuhan, pertolongan dan amal (*Pararto Projo*).
 - b. Urusan kesehatan (*Kusolo Projo* seluruhnya).
 - c. Urusan pemuda dan pengajaran (*Paniradyo Wijoto Projo* seluruhnya).
 - d. Urusan agama.
5. Jawatan Keamanan dikepalai oleh Wachid, mengurus hal-hal yang berhubungan dengan urusan kepolisian, pertahanan, kelayakan, dan sebagainya.

Suatu hal yang unik dan menarik bahwa di kapanewon (daerah administratif) juga dibentuk Dewan Pemerintah yang anggota-anggotanya dipilih oleh aparat gabungan Dewan-dewan Kelurahan dalam lingkungan kapanewon yang bersangkutan. Dalam rangka terus menyempurnakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih demokratis, maka didalam usaha menyempurnakan pendemokrasian pemerintah daerah, pada tanggal 13 Maret 1947 bertempat di pendopo Kepatihan dengan dipimpin oleh Ketua Dewan Daerah dan Kepala Jawatan Praja diadakan konferensi yang dihadiri oleh semua anggota BP Dewan Daerah, anggota-anggota Dewan Pemerintah, Ketua serta Sekretaris Dewan-dewan Kabupaten dan anggota-anggota Dewan Pemerintah Kabupaten seluruh Daerah Yogyakarta. Maksud konferensi tersebut adalah untuk membicarakan hasil-hasil pekerjaan DPR-DPR dan Dewan-dewan Pemerintah Kabupaten sejak keluarnya Maklumat Nomor 18 Tahun 1946 dan selanjutnya mengadakan usaha-usaha untuk menyempurnakan terlaksananya kedaulatan rakyat.

Keputusan-keputusan Konferensi tersebut dalam garis besarnya sebagai berikut :

1. *Kapanewon-kapanewon* dihapuskan dan sebagai gantinya ditempatkan pegawai-pegawai dari Pemerintah Kabupaten di tempat-tempat yang dipandang perlu, untuk mengawasi dan membimbing pemerintahan kelurahan.
2. Gabungan Ketua-ketua Dewan Kelurahan dan Dewan Pemerintah *Kapanewon* juga dihapuskan.
3. Ketua Dewan Kabupaten menjadi Wakil Dewan Pemerintah Kabupaten, tetapi tidak menjabat Kepala Jawatan.

4. Demikian juga dengan Ketua Dewan Daerah.
5. Sekretariat Dewan Kabupaten dan Sekretariat Dewan Pemerintah Kabupaten dijadikan satu.
6. Kandidat Sekretaris diusulkan oleh DPR dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.
7. Pangkat *Paniradyopati* dihapuskan dan diganti dengan Sekretaris Umum Kepala Jawatan.
8. DPR diperpanjang waktunya sampai 3 tahun, tidak 1 tahun.

Kesimpulan tersebut di atas disampaikan kepada BP Dewan untuk mendapatkan penyelesaian dan akhirnya BP Dewan Daerah mengambil alih kesimpulan konferensi tersebut dan di samping itu kabupaten :

1. Di tiap-tiap jawatan diadakan Sekretaris Umum yang mengepalai semua Bagian dari Jawatan yang bersangkutan.
2. Pangkat *Paniradyopati* dihapuskan.
3. Pangkat *Bupati Anom* di Kabupaten dihapuskan.
4. Kabupaten-kabupaten Kulon Progo dan Adikarto digabungkan menjadi satu.
5. Jawatan Praja supaya menyimpulkan rencana perubahan Maklumat Nomor 18 Tahun 1946.

Sejalan dengan keputusan-keputusan BP di atas, atas desakan Kabupaten Yogyakarta supaya Kabupaten ini dijadikan *Haminte* Yogyakarta, maka BP meneruskan desakan ini dengan mengajukan mosi kepada Pemerintah Pusat Kementerian Dalam Negeri (KDN) dan tuntutan ini terlaksana dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1947 tentang "pembentukan *Haminte* Kota Yogyakarta", yang ditetapkan pada tanggal 7 Juni 1947 serta diumumkan tanggal 8 Juni 1947 yang kedudukannya berhubungan serta bertanggung jawab langsung kepada Pemerintah Pusat (KDN), jadi lepas dari Pemerintah DIY dan Walikotanya diangkat oleh Presiden.

Selanjutnya kepada Kementrian Kehakiman diajukan mosi supaya Pengadilan *Daerah Dalem* dihapuskan dan keluarga Sultan agar dimasukkan dalam lingkungan kekuasaan Pengadilan Negeri. Penghapusan ini terjadi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1947, dimana semua pengadilan swapraja di Jawa dan Sumatera dihapuskan. Pada tanggal 25 Juli 1947 oleh BP diputuskan agar diadakan pembaharuan keanggotaan BP, karena jumlahnya yang semestinya 15 orang tinggal 6 orang. Pembaharuan ini dijalankan dengan cara referendum pada semua anggota Dewan Daerah, karena keadaan tidak memungkinkan untuk mengadakan rapat pleno, sebab 4 hari sebelum itu, yaitu pada tanggal 21 Juli 1947, terjadi agresi militer Belanda pertama. (KRT. Projosujoto, 1961 : 52)

Mekanisme pemerintahan yang dijalankan oleh Dewan Pernerintah Daerah itu turut berlangsung. Kemudian untuk menetapkan pelaksanaan pemerintahan daerah sebagai realisasi dari pelaksanaan pasal 18 UUD 1945, maka pada tahun 1948 telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 inilah yang sebenarnya merupakan pelaksanaan dari pasal 18 UUD 1945.

Berdasarkan ketentuan pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya tegas menghendaki dilaksanakannya asas desentralisasi, dengan demikian sistem pemerintahan di daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 seharusnya menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan pusat. Akan tetapi oleh karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dibentuk setelah berlakunya maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, maka sistem pemerintahan di daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 itu lebih menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan pusat yang dikehendaki Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 tersebut.

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi wilayah negara Republik Indonesia dibagi-bagi dalam daerah-daerah otonom. Dalam hal ini pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menentukan :

Ayat (1)

Daerah negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah: propinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Ayat (2)

Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan jaman Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Ayat (3)

Nama, batas-batas, tingkatan, hak, dan kewajiban daerah-daerah tersebut dalam ayat (1) dan (2) ditetapkan dalam undang-undang.

Jadi menurut ketentuan pasal 1 tersebut ada tiga tingkat daerah otonom yaitu : propinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil). Sedangkan karesidenan meskipun mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat bukan merupakan daerah otonom. (Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hanya mengatur asas

desentralisasi dan asas *medebewind* (tugas pembantuan), tidak ada ketentuan yang mengatur tentang asas dekonsentrasi. Maka hanya ada dua macam pemerintahan Daerah yang disandarkan atas hak *medebewind*, mengenai hal ini dalam penjelasan umum dikatakan sebagai berikut :

Pemerintah Daerah berupa dua macam, ialah :

- Pemerintah daerah yang disandarkan pada hak otonomi, dan
- Pemerintah daerah yang disandarkan pada hak *medebewind*.

Tentang perbedaan hak otonomi dan *medebewind* adalah sebagai berikut :

Pada pembentukan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah ini, maka oleh pemerintah pusat ditentukan kewajiban (pekerjaan) mana-mana saja yang dapat diserahkan pada daerah. Pekerjaan ini ada dua yaitu :

- Penyerahan penuh, artinya baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi), dan
- Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri (hak *medebewind*).

Hak *medebewind* ini bukan dalam artian yang sempit karena pemerintah daerah berhak mengatur caranya menjalankan menurut pendapatnya sendiri, jadi masih mempunyai hak otonomi sekalipun hanya mengenai cara menjalankan ini bisa besar artinya bagi tiap-tiap daerah.

Prinsip yang penting di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini ialah cita-cita menghapuskan perbedaan antara cara pemerintahan di kepulauan Jawa-Madura dan daerah di luar Jawa-Madura itu. Peraturan ini menuju persamaan (uniformitas) dalam pemerintahan daerah bagi seluruh Indonesia dan membatasi tingkatan badan-badan pemerintah daerah sedikit mungkin (3 tingkatan, yaitu propinsi, kabupaten/kota besar, tingkatan terbawah sekali belum ditentukan namanya, karena nama ini berbeda-beda bagi daerah-daerah (kota kecil). Di DIY tingkatan bawah itu adalah *kanewon* dan terbawah adalah Desa.

Seperti telah dikemukakan di muka, peraturan ini menuju pada penghapusan dualisme dalam pemerintahan daerah, dan pemberian hak otonomi dan *medebewind* seluas-luasnya pada badan-badan pemerintahan

daerah yang tersusun secara demokratis (*colegial bestuur*) atas dasar permusyawaratan.

Prinsip-prinsip yang seperti tersebut di atas adalah berbeda dengan sistem otonomi semasa pemerintahan Belanda sebelum Perang Dunia II. Peraturan mengenai perubahan yang dikehendaki ini dilahirkan dalam saat perjuangan politik antara bangsa Indonesia dan Belanda sedang memuncak hebat. Undang-undang ini diumumkan satu tahun sesudah aksi militernya tentara Belanda yang pertama tahun 1947. Enam bulan sesudah undang-undang ini diumumkan, tentara Belanda melanjutkan aksi militernya yang kedua tahun 1948. Dalam suasana pertempuran inilah tidak mungkin Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dijalankan.

Jadi, biarpun undang-undang ini pada tanggal 10 Juli 1948 telah diumumkan dan mulai berlaku, namun peraturan ini belum dapat dilaksanakan. Sebagian besar dari daerah-daerah di Indonesia ini masih diduduki oleh tentara Belanda, sedang pemerintah Belanda di daerah-daerah yang telah didudukinya itu telah menciptakan negara-negara bagian dari NIS yang ditekan dan tunduk pada Belanda (Djoko Prakoso,; 46). Apalagi pada tahun 1948 itu juga muncul pemberontakan PKI di Madiun bulan September 1948 dan menyusul agresi Belanda kedua pada 19 Desember 1948. Karena itu pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menjadi terlambat.

Bab 7

Dari Monarkhi Menuju Masyarakat Demokratis: Transformasi Pemerintahan dan Kehidupan Bernegara di Yogyakarta

Pergolakan identitas kultural dan modernisasi yang diembuskan pemerintah kolonial sejak awal abad ke-20 melahirkan sebuah kondisi masyarakat transisi di Indonesia. Salah satu momentum transisional tersebut adalah Revolusi Kemerdekaan. Pusaran Revolusi Kemerdekaan secara langsung maupun tidak langsung membawa Yogyakarta pada perubahan yang demikian cepat. Yogyakarta yang bersistem monarki kemudian bertransformasi menuju masyarakat demokratis dengan instrumen utamanya berupa pemilihan lokal pada 1951. Konsep transformasi ini menekankan bahwa dalam perubahan sosial senantiasa terjadinya reproduksi dan transformasi.

Dalam bingkai transformasi itu pula Yogyakarta memasuki masa transisi dari sebuah negara berdaulat menjadi daerah khusus dalam pangkuan Republik yang merepresentasikan diri sebagai negara modern. Hal ini menarik karena Sultan Hamengku Buwono IX dengan mantap memastikan diri menjadi bagian dari Republik Indonesia yang baru berumur satu bulan. Jelas kondisi ini memunculkan dualisme dalam sistem kenegaraan di Yogyakarta. Masalah ini bisa dibilang selesai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Undang-undang ini mengatur Yogyakarta sebagai daerah istimewa setingkat provinsi. Dalam perkembangannya, Undang-undang ini mengalami tiga kali penyempurnaan tanpa mengubah esensi keistimewaan kerajaan.

Dalam perspektif perubahan sosial, komparasi Yogyakarta sebelum dan sesudah kemerdekaan memberikan sebuah gambaran utuh tentang terjadinya perubahan sebuah masyarakat secara mendasar. Bagaimanapun perubahan kekuasaan absolut menjadi demokratis menunjukkan gambaran yang demikian kontras dalam episode sejarah sebuah wilayah. Salah satu kontras itu adalah pergeseran masyarakat feodal menjadi masyarakat demokratis. Masyarakat yang nyaris tanpa kuasa menjadi sebuah entitas utama dalam tata kehidupan bernegara.

Representasi daulat rakyat tersebut adalah pemilihan umum untuk menempatkan wakil-wakil rakyat dalam lembaga perwakilan. Tentu, hal ini menjadi hal baru dalam masyarakat Yogyakarta. Masyarakat kebanyakan yang semula adalah kawula tanpa kuasa tiba-tiba mendapat hak untuk menyampaikan aspirasi politiknya. Penyampaian aspirasi politik ini ditandai dengan adanya pemberian suara untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemberian suara dalam pemilihan umum lokal yang digelar pada 1951 menjadi sangat demonstratif karena sebelumnya mereka belum pernah menyampaikan hal serupa.

A. Meneguhkan Kedudukan DIY

Sejak kembalinya para pemimpin R.I ke Yogyakarta, perundingan dengan BFO yang telah dirintis di Bangka dimulai lagi. Yang dibahas dalam perundingan itu ialah pembentukan pemerintah peralihan sebelum terbentuknya Negara Indonesia Serikat, kemudian pada tanggal 19 – 22 Juli 1949 diadakan perundingan antara kedua belah pihak, yang disebut Konferensi Antar-Indonesia. Konferensi itu memperlihatkan bahwa politik *divide et impera* Belanda untuk memisahkan daerah-daerah di luar Republik dari Republik Indonesia, akhirnya mengalami kegagalan. Pada konferensi Antar-Indonesia yang diselenggarakan di Yogyakarta itu dihasilkan persetujuan mengenai bentuk dan hal-hal yang bertalian dengan ketatanegaraan Negara Indonesia Serikat.

1. Negara Indonesia Serikat disetujui dengan nama Republik Indonesia Serikat (RIS) berdasarkan demokrasi dan federalisme;
2. RIS akan dikepalai seorang Presiden konstitusional dibantu oleh menteri-menteri yang bertanggungjawab kepada dewan perwakilan rakyat;
3. Akan dibentuk dua badan perwakilan, yakni sebuah dewan perwakilan rakyat dan sebuah dewan perwakilan negara bagian senat. Pertama kali akan dibentuk dewan perwakilan rakyat sementara;
4. Pemerintah Federal Sementara akan menerima kedaulatan bukan saja dari pihak Negara Belanda, melainkan pada saat yang sama juga dari Republik Indonesia;

Di bidang Militer juga telah tercapai persetujuan:

1. Angkatan Perang RIS adalah angkatan perang nasional. Presiden RIS adalah Panglima Tertinggi Angkatan Perang RIS.
2. Pertahanan Negara adalah semata-mata hak Pemerintah RIS; negara-negara bagian tidak akan memiliki angkatan perang sendiri.
3. Pembentukan angkatan perang RIS adalah semata-mata soal bangsa Indonesia. Angkatan Perang RIS akan dibentuk oleh pemerintah RIS

- dengan inti angkatan perang RI (TNI), bersama-sama dengan orang Indonesia yang ada dalam KNIL, ML, KM, VB dan Territoriale batalions;
4. Pada masa permulaan RIS, menteri pertahanan dapat merangkap sebagai Panglima Besar APRIS.

Konferensi Antar-Indonesia dilanjutkan kembali di Jakarta pada tanggal 30 Juli 1949, dan dipimpin oleh Perdana Menteri Hatta yang membahas masalah pelaksanaan daripada pokok-pokok persetujuan yang telah diambil di Yogyakarta. Kedua belah pihak setuju untuk membentuk Panitia Persiapan Nasional yang bertugas menyelenggarakan suasana tertib sebelum dan sesudah Konferensi Meja Bundar (KMB). Sesudah berhasil menyelesaikan masalahnya sendiri dengan musyawarah di dalam Konferensi Antar-Indonesia, kini bangsa Indonesia sebagai keseluruhan telah siap menghadapi KMB. Pada tanggal 4 Agustus 1949 telah diangkat delegasi Republik Indonesia di bawah pimpinan Moh. Hatta.

Sedang delegasi BFO dipimpin oleh Sultan Hamid II dari Pontianak. Pada tanggal 23 Agustus 1949 KMB dimulai di Den Haag. Konferensi selesai pada tanggal 2 November 1949. Hasil KMB kemudian diajukan kepada KNIP untuk diratifikasi. KNIP yang bersidang pada tanggal 6 Desember 1949, berhasil menerima hasil keputusan KMB dengan 226 pro dan 62 kontra, dan 31 meninggalkan sidang. (SNI, VI, 1984 : 170)

Selanjutnya pada tanggal 15 Desember 1949 diadakan Pemilihan Presiden RIS dengan Calon tunggal Ir. Soekamo terpilih sebagai Presiden RIS pada tanggal 16 Desember 1949 dan pada tanggal 17 Desember (keesokan harinya) Presiden RIS diambil sumpahnya. Pada tanggal 20 Desember 1949 Kabinet RIS yang pertama di bawah pimpinan Drs. Moh. Hatta selaku Perdana Menteri, dilantik oleh Presiden. Akhirnya pada tanggal 23 Desember delegasi RIS yang dipimpin oleh Drs. Moh. Hatta berangkat ke Nederland untuk menandatangani akte "penyerahan" kedaulatan dari Pemerintah Belanda. Dan pada tanggal 27 Desember 1949 baik di Indonesia maupun di Nederland diadakan upacara penandatanganan Naskah "penyerahan" kedaulatan. Di Nederland Ratu Juliana, Perdana Menteri Dr. Willem Drees, Menteri Seberang Lautan Mr. A.M.J.A. Sassen dan Ketua Delegasi RIS Drs. Moh. Hatta bersama-sama membubuhkan tandatangannya pada naskah "penyerahan" kedaulatan kepada RIS. Pada waktu yang sama di Jakarta Sultan Hamengku Buwono IX dan Wakil Tinggi Mahkota A.H.J. Lovink dalam suatu upacara, Sultan membubuhkan tandatangannya pada naskah "penyerahan" kedaulatan. Maka secara formal Belanda mengakui Kemerdekaan Indonesia dan mengakui kedaulatan penuh sesuatu Negara Indonesia di seluruh bekas wilayah Hindia Belanda (kecuali Irian Jaya). Dengan demikian berakhirlah secara resmi Perang Kemerdekaan Indonesia.

Dengan adanya Negara RIS itu, maka DIY (DIY) yang merupakan pusat pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia menjadi bagian dari negara RIS. Ketika itu negara Kesatuan RI yang berpusat di Yogyakarta telah mengangkat Mr. Asaat sebagai acting presidennya. Mr. Asaat disumpah sebagai acting Presiden RI pada tanggal 27 Desember 1949. Pada hari itu juga dilakukan penyerahan kedaulatan Republik Indonesia (kesatuan) kepada Presiden RIS.

Untuk menjalankan pemerintahan di dalam negara RI kesatuan pada tanggal 4 Januari 1950 acting Presiden Mr. Asaat menunjuk 3 orang formatur, pembentuk kabinet, mereka itu ialah Mr. Susanto Tirtoprojo, Muhammad Natsir dan Dr. Halim. Akhirnya mereka bertiga bersepakat untuk mengangkat Dr. Halim sebagai Perdana Menteri negara RI kesatuan. (Sutrisno Kutoyo: 335)

Berdirinya negara berbentuk federalis di dalam wilayah bekas jajahan Belanda ini, menimbulkan banyak pertikaian pendapat. Pertentangan pendapat di antara kita itu kemudian menimbulkan pertumpahan darah seperti pemberontakan Andi Aziz yang terjadi di Ujung Pandang (Makasar) pada tanggal 5 April 1950. (Sutrisno Kutoyo: 335)

Pertentangan itu terjadi antara golongan unitaris yang tetap menghendaki berdirinya negara RI berbentuk kesatuan dengan golongan federalis yang menghendaki tetap dipertahankannya negara berbentuk federal. Di Yogyakarta golongan berbentuk unitaris menyusun program kerja untuk meneruskan perjuangan guna mewujudkan negara kesatuan. Usaha ini sebenarnya sejalan dengan keinginan dari sebagian besar rakyat Indonesia. Karena di dalam penglihatan sebagian besar pemuda dan rakyat Indonesia, perwujudan negara federalis tidak lebih dari usaha untuk memberikan kesempatan kepada bekas penjajah Belanda untuk kembali ke Indonesia, atau pendirian golongan federalis itu identik dengan usaha langsung dari Belanda untuk mempertahankan bentuk penjajahannya di negara RI yang baru saja diperjuangkan kemerdekaannya itu.

Adanya keadaan seperti di atas itu, mendorong kemungkinan-kemungkinan untuk mempercepat terwujudnya kembali negara kesatuan RI. Hal ini dibuktikan dengan adanya usaha dari negara-negara bagian itu sendiri untuk mempercepat terwujudnya maksud itu. Yang pertama melangkah ke jalan itu ialah Jawa Timur, yakni dengan jalan pengunduran diri wali negaranya. Sehubungan dengan itu, Presiden RIS pada tanggal 15 Januari 1950 telah mengeluarkan suatu undang-undang darurat (Nomor 1 Tahun 1950) untuk mengatur pemerintahan Jawa Timur.

Tindakan seperti yang dilakukan oleh wali negara Jawa Timur itu akhirnya diikuti pula oleh negara-negara lainnya. Namun harus pula diakui bahwa usaha untuk mencapai tujuan itu tidak selamanya berlangsung dengan lancar, terutama sekali di negara-negara Sumatra Timur dan Negara Indonesia Timur (NIT). Kedua negara bagian ini mempunyai sikap seperti yang diistilahkan oleh Hamka lain dari yang lain. (Sutrisno Kutoyo: 336) Pembubaran diri begitu saja tidaklah dikehendaki oleh tokoh-tokoh Sumatra Timur dan NIT. Mereka bersandar kepada perjanjian Linggarjati yang memberikan pengakuan terhadap hak hidup mereka.

Walaupun demikian, sikap keras kedua negara bagian itu melalui pendekatan dan juga adanya perkembangan keadaan, akhirnya luntur juga, karena pada tanggal 19 Mei 1950 telah ditanda tangani suatu piagam persetujuan antara Pemerintah RIS dengan Pemerintah Negara Kesatuan RI. Dalam hal ini Pemerintah RIS juga bertindak atas nama Negara Indonesia Timur. Kedua belah pihak diwakili oleh Dr. Mohammad Hatta (sebagai Perdana Menteri RIS) dan Dr. Halim sebagai Perdana Menteri Republik Indonesia Kesatuan. Dalam piagam itu dinyatakan bahwa kedua belah pihak menyetujui dalam waktu sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan negara kesatuan sebagai penjelmaan daripada Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945. (Sutrisno Kutoyo: 336)

Sebagai tindak lanjut dari persetujuan yang disebutkan di atas Presiden Republik Indonesia (RIS) mengeluarkan sebuah undang-undang (Nomor 20 Tahun 1950) yang menetapkan pembentukan negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-undang ini dikeluarkan pada tanggal 14 Agustus 1950. Kemudian pada esok harinya, yaitu tanggal 15 Agustus, tibalah puncak dari perwujudan keinginan sebagian besar bangsa Indonesia, yakni berupa upacara penyerahan mandat Negara Republik Indonesia Kesatuan yang dilakukan oleh Mr. Asaat kepada Presiden Soekarno. Pada hari itu juga di depan sidang Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, Presiden Soekarno menyatakan terbentuknya (kembali) Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya pada kesempatan itu juga Presiden Soekarno menyatakan pula bahwa para ketua, Wakil ketua dan anggota Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dan Dewan Pertimbangan Agung akan masuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara sebagai Badan Legislatif dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Sutrisno Kutoyo: 337)

Dengan adanya perubahan di bidang ketatanegaraan tersebut, maka kedudukan DIY akan berubah pula Yogyakarta tidak lagi menjadi ibu kota negara RI. Sekalipun merupakan bagian dari negara RIS (yang sudah memberlakukan UUD/Konstitusi RIS), DIY dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1948, sebagai operasionalisasi dari pasal 18 UUD 1945. Memang secara yuridis Konstitusi RIS memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari UUD 1945 yang menjadi dasar negara RI. Karena itu pemerintahan DIY yang merupakan wilayah Republik Indonesia (dan RI sebagian bagian RIS), bagaimanapun juga harus melaksanakan Konstitusi RIS sebagai konstitusi yang lebih tinggi kedudukannya dari pada UUD 1945.

Kaitannya dengan pelaksanaan Konstitusi RIS bagi DIY yang merupakan bekas swapraja terdapat beberapa ketidaksinkronan. Sebab pada pasal 65 Konstitusi RIS secara tegas dinyatakan bahwa kedudukan swapraja harus diatur dengan politik kontrak (Soedarisman, 1984: 56), pada hal menurut pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dikatakan bahwa daerah istimewa bekas swapraja akan diatur dengan undang-undang. Sehingga jelas ada perbedaan antara pasal 18 UUD 1945 dengan pasal 65 UUD RIS.

Namun perbedaan ini tidak harus dijadikan masalah karena kedudukan UUD RIS yang lebih tinggi pada pasal 66 menegaskan bahwa "sambil menunggu peraturan-peraturan sebagai dimaksud dalam pasal yang lalu dibuat, maka peraturan-peraturan yang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian bahwa pejabat-pejabat yang demikian pada daerah bagian bersangkutan. Karena itu penggunaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 (sebagai peraturan yang ada sebelumnya) sah dan dapat dibenarkan. Itulah sebabnya penyelenggaraan pemerintahan di DIY tetap menggunakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tersebut.

Berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan di daerah istimewa seperti halnya DIY yang berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 terdapat beberapa pasal yang relevan yang perlu diperhatikan. Beberapa pasal itu antara lain pasal 1 ayat (2) dan (3), pasal 18 ayat (5) dan (6) serta pasal 19. Bahkan secara umum juga perlu diperhatikan pasal 23 dan 24.

Dari penjelasan beberapa pasal dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tersebut, dapat diambil beberapa point penting antara lain adalah :

1. Daerah yang mempunyai hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa atau daerah swapraja dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa.
2. Daerah Istimewa ini dapat setingkat dengan Propinsi, atau Kabupaten atau Desa.
3. Daerah istimewa itu berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti Propinsi atau Kabupaten atau Desa (otonom).
4. Penetapan sebagai daerah istimewa dilakukan dengan undang-undang pembentukan.

5. Nama, batas, tingkatan, hak dan kewajiban daerah istimewa ditetapkan dalam undang-undang pembentukan.
6. Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dengan syarat-syarat sebagai berikut :
 - a. Harus dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia.
 - b. Masih harus menguasai daerahnya pada saat dikeluarkan undang-undang pembentukan itu.
 - c. Harus cakap, jujur dan setia (dengan sendirinya kepada Republik Indonesia).
 - d. Harus mengingat adat-istiadat yang berlaku di daerah yang bersangkutan.
7. Untuk suatu daerah istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan syarat-syarat seperti yang dikemukakan dalam nomor 6 di atas.
8. Pengangkatan Wakil Kepala Daerah Istimewa itu dilakukan jika ada dua daerah istimewa menurut Undang-Undang Pokok RI Nomor 22 Tahun 1948. (Poerwokoesoemo, 1984: 64)

Sementara itu di lingkungan pemerintahan Pusat telah terjadi perubahan bentuk negara. Negara RIS berganti dengan Negara Kesatuan dengan dasar negaranya adalah UUD Sementara (UUDS). Hal ini berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950. Sejak tanggal 17 Agustus 1950 yang menandai dimulainya bentuk Negara Kesatuan dan sekaligus diberlakukannya UUDS, maka baik Konstitusi RIS maupun UUD 1945 sudah tidak berlaku lagi. Sejak itu di seluruh Indonesia berlaku UUDS Tahun 1950.

Setelah menjadi Negara Kesatuan kembali, RI tidak lagi beribu kota di Yogyakarta, tetapi kembali pindah di Jakarta. Kedudukan DIY sebagai daerah Swatantra I semakin tegas. Dengan berlakunya UUDS, maka DIY pun dalam mengatur pemerintahannya harus berorientasi bagaimana ketentuan-ketentuan yang ada pada UUDS itu. Juga kedudukan Swapraja diatur dalam UUDS Tahun 1950 itu. Ketentuan-ketentuan mengenai Swapraja itu bisa dibaca dalam Bab IV tentang Pemerintahan Daerah dan Daerah-Daerah Swapraja, pasal 131 sampai dengan pasal 133.

Dari pasal-pasal 131 sampai dengan 133 UUDS Tahun 1950 itu dapat diambil beberapa kesimpulan antara lain seperti di bawah ini :

- a. Daerah swapraja diatur dalam satu bab dengan soal pemerintah daerah. Jika dalam UUD 1945 soal daerah istimewa bekas swapraja diatur dalam satu pasal dengan soal pemerintah daerah, maka dalam UUDS Tahun 1950, soal swapraja itu diatur dalam pasal tersendiri, terpisah

dari soal pemerintah daerah akan tetapi kedua-duanya diatur dalam satu bab.

- b. Menurut pasal 132 UUDS Tahun 1950, kedudukan swapraja itu seperti halnya dalam UUD 1945, diatur dengan undang-undang, dan tidak dengan politik kontrak, seperti halnya ditentukan dalam Konstitusi RIS.
- c. Pengaturan swapraja harus mengingat pada ketentuan-ketentuan dalam pasal 131 yang mengatur tentang pemerintah daerah, ialah bahwa untuk susunan pemerintahan swapraja harus berdasar kepada permusyawaratan dan perwakilan.
- d. Daerah-daerah swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya.
- e. Penghapusan atau pengecilan daerah-daerah swapraja itu hanya dapat dilakukan dengan beberapa syarat ialah:
 - 1) Harus untuk kepentingan umum.
 - 2) Lebih dahulu harus dikeluarkan undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menurut penghapusan atau pengecilan itu.
 - 3) Undang-undang tersebut harus memberi kuasa kepada pemerintah untuk melaksanakan penghapusan atau pengecilan daerah swapraja tersebut.
- f. Sebelum dikeluarkannya undang-undang tentang swapraja seperti yang dimaksud dalam pasal 132 Undang-undang Dasar Sementara tahun 1950, maka Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah masih tetap berlaku. Seperti kita ketahui Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 ini berlaku dari tanggal 17 Agustus 1950 sampai dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Dengan demikian jelas bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah masih tetap berlaku begitu juga pelaksanaan pemerintahan daerah di DIY masih tetap mendasarkan diri pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang operasionalisasinya didukung oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Pembentukan dan pelaksanaan birokrasi Pemerintahan yang sudah dimulai tahun 1950 berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang- Undang Nomor 3 Tahun 1950, ternyata tidak begitu lancar. Ada hal-hal yang belum dapat diselesaikan secara tuntas sesuai dengan yang dikehendaki Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Sebagai contoh belum adanya DPRD. Padahal DPRD berkaitan dengan keterlibatan seluruh rakyat dalam pemerintahan melalui wakil-wakilnya, sehingga suasana demokrasi dapat diwujudkan.

Sehubungan dengan itu maka untuk merealisasikan pembentukan DPR DIY yang lebih demokratis, pemerintah DIY mendesak kepada Pemerintah Pusat agar diadakan Pemilihan Umum dengan mendasarkan kepada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 jo. Pertauran Pemerintah Nomor 39 Tahun 1950 (Pemilihan Umum bertingkat). Desakan ini ternyata berhasil dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri pada bulan Januari 1951 yang mengizinkan Yogyakarta untuk menjadi percobaan pelaksanaan Pemilihan Umum bertingkat. (Prodjosujoto: 63). Pemilihan Umum ini diadakan dari tanggal 16 Juli s.d. 15 Oktober 1951, sejak dari pendaftaran penduduk sampai dengan pemungutan suara, (sekalipun saat itu rakyat kurang antusias. (PJ. Suwarno, 1989: 53) Adapun prosedurnya : pemilihan umum memiliki pemilih dan pemilih ini kemudian memilih anggota DPR. Karena itu waktunya cukup lama untuk sampai terbentuknya DPR sebagai hasil pemilihan itu maka pada tanggal 12 Desember 1951 terbentuklah DPR DIY dengan jumlah 40 orang sesuai dengan pasal 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Anggota DPR DIY ini dilantik pada tanggal 24 Desember 1951. (Prodjosujoto: 63)

Para anggota DPR DIY itu memiliki masa duduk atau masa kerja selama 4 tahun. Dalam tahapan berikut direncanakan akan diadakan pemilihan DPR Kabupaten dan Haminte Kota Yogyakarta yang dilaksanakan atas dasar Undang-Undang Nomor 7 tahun 1950. Tetapi rencana ini menemui kendala, yakni : karena soal biaya dan juga banyak golongan yang menganggap pemilihan secara bertingkat itu kurang demokratis. (Prodjosujoto: 63)

B. Tata Pemerintahan DIY

Kedudukan negara RI yang merupakan bagian dari Negara RIS, maka masih memberlakukan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, sebab pada tanggal 10 Juli 1948, sebelum terbentuknya RIS pada tanggal 27 Desember 1949 itu, RI telah mengeluarkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1948.

Pada masa pemerintahan Negara RIS, pembagian wilayah di Propinsi DIY, masih mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Berdasarkan Undang-undang tersebut, maka pembagian wilayah di Propinsi DIY yang kemudian diakui sebagai daerah otonom adalah sebagai berikut:

1. Kabupaten Bantul
2. Kabupaten Sleman
3. Kabupaten Gunungkidul
4. Kabupaten Kulon Progo
5. Kabupaten Adikarto

Pembagian wilayah sebagai daerah otonom berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 itu baru ditetapkan pada tanggal 8 Agustus 1950. Sementara itu Yogyakarta Kota, telah disebut sebagai Kotapraja atau Haminte Kota Yogyakarta. Pembagian wilayah itu kemudian dimantapkan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950. DIY terdiri dari 5 Kabupaten dan sebuah Kotapraja.

Kemudian pada tahun 1951 (sudah masa Negara Kesatuan RI) diadakan perubahan mengenai pembagian wilayah di daerah Propinsi DIY. Mengingat tempat dan luas sempitnya daerah, maka Kabupaten Kulon Progo (bekas Kasultanan Yogyakarta) digabung dengan Kabupaten Adikarto (bekas daerah Pakualaman) menjadi satu kabupaten baru yakni Kabupaten Kulonprogo dengan ibukotanya di Wates. Perubahan ini ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951. Dengan demikian pembagian wilayah Propinsi DIY menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 itu meliputi :

1. Kabupaten Bantul beribu kota di Bantul.
2. Kabupaten Sleman beribu kota di Sleman.
3. Kabupaten Gunungkidul beribu kota di Wonosari.
4. Kabupaten Kulon Progo beribu kota di Wates.

ditambah daerah Kotapraja atau *Haminte* Kota Yogyakarta.

Dengan kenyataan ini maka jelas telah terjadi penggabungan antara daerah-daerah bekas Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman secara bulat. Ini berarti DIY sudah merupakan satu daerah yang utuh. Namun demikian usaha-usaha ke arah penataan wilayah itu terus dilakukan. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Darurat No. 5 Tahun 1957. Dijelaskan dalam konsideran undang-undang darurat itu bahwa untuk menjamin kelancaran jalannya pemerintahan, sesuai dengan mosi DPR DIY tertanggal 24 September 1952 Nomor 6 Tahun 1952, daerah-daerah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen perlu dilepaskan ke dalam wilayah DIY dan ke dalam wilayah daerah-daerah otonom tingkat ke-II yang wilayahnya melingkari daerah-daerah *enclave* tersebut.

Hal itulah yang menyebabkan daerah-daerah *enclave* itu kemudian ditetapkan masuk ke dalam wilayah DIY, sebagaimana tertulis pada pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1957. Undang-undang Darurat itu kemudian dijadikan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1958. Dengan adanya Undang-Undang Darurat Nomor 5 Tahun 1957 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1958 tentang perubahan kedudukan wilayah daerah-daerah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen, maka hasilnya daerah-daerah *enclave* Imogiri dan Kotagede dimasukkan ke

wilayah Kabupaten Bantul, sedang daerah *enclave* Ngawen daerah Mangkunegaran dimasukkan ke wilayah Kabupaten Gunungkidul.

Dengan uraian mengenai beberapa Undang-undang di atas, maka dapat disimpulkan bahwa setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1958 pada tanggal 20 Maret 1958, maka DIY yang merupakan gabungan dari bekas daerah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman ditambah dengan daerah-daerah *enclave* Imogiri, Kotagede dan Ngawen, wilayahnya dibagi menjadi 5 daerah otonom. Lima daerah itu adalah:

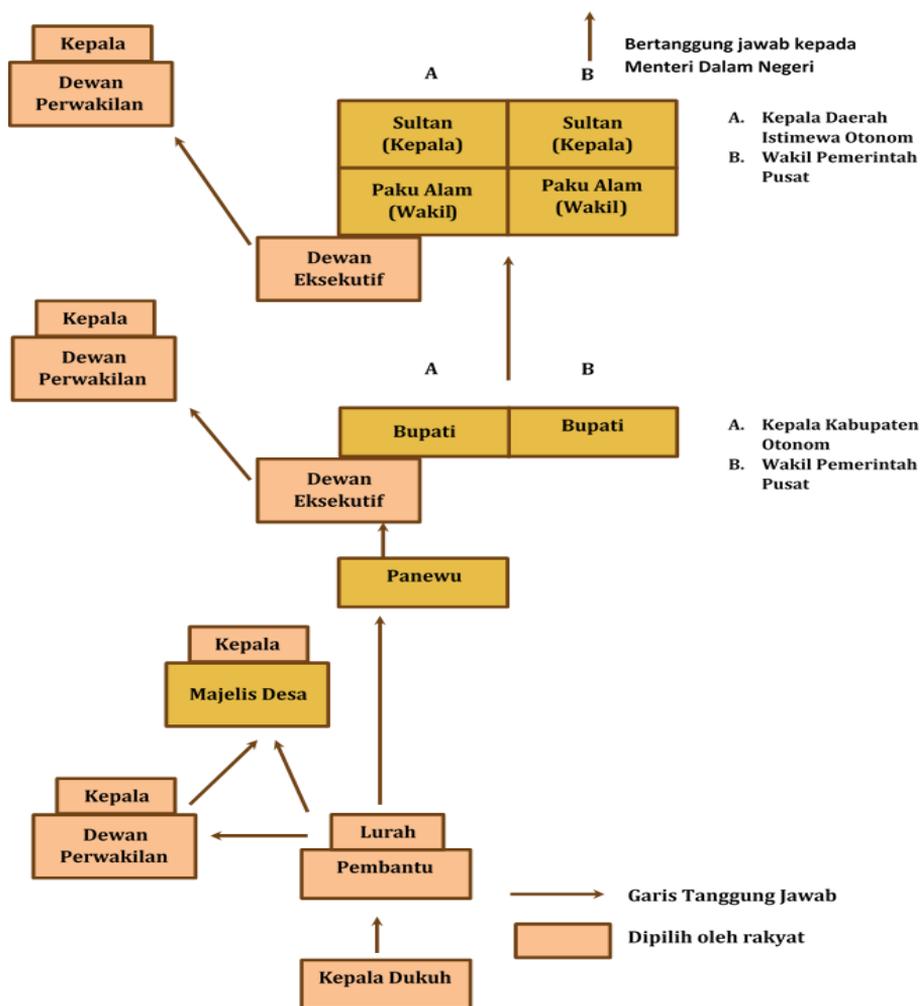
1. Kotamadya Yogyakarta
2. Kabupaten Bantul
3. Kabupaten Sleman
4. Kabupaten Kulon Progo
5. Kabupaten Gunungkidul

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dijelaskan bahwa daerah Negara RI tersusun dalam 3 tingkatan, yakni: Propinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil). Begitu DIY yang merupakan gabungan dari bekas Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sebagai satu Propinsi, terbagi menjadi beberapa kabupaten. Untuk DIY di bawah kabupaten ada kapanewon (sekalipun sebagai daerah administrasi) dan paling bawah ada desa.

Pemerintahan tingkat Propinsi DIY dikepalai bersama antara Sultan dengan Paku Alam, sedangkan tingkat Kabupaten dipimpin oleh seorang Bupati, kapanewon dikepalai oleh seorang Panewu dan Desa dikepalai oleh seorang Lurah. Lurah ini kemudian masih dibantu oleh pejabat-pejabat di bawahnya yakni kepala dukuh. Di samping itu masih ada Dewan Legislatif. Dengan keterangan ini maka dapat disusun struktur pemerintahan di DIY.

Pada masa pemerintahan Negara RIS dan Negara Kesatuan (sampai tahun 1958), masih menggunakan struktur pemerintahan yang sama dengan struktur pemerintahan pada tahun 1946 yang telah direorganisasi. Adapun struktur organisasi Pemerintahan DIY yang dimaksud itu adalah sebagai berikut:

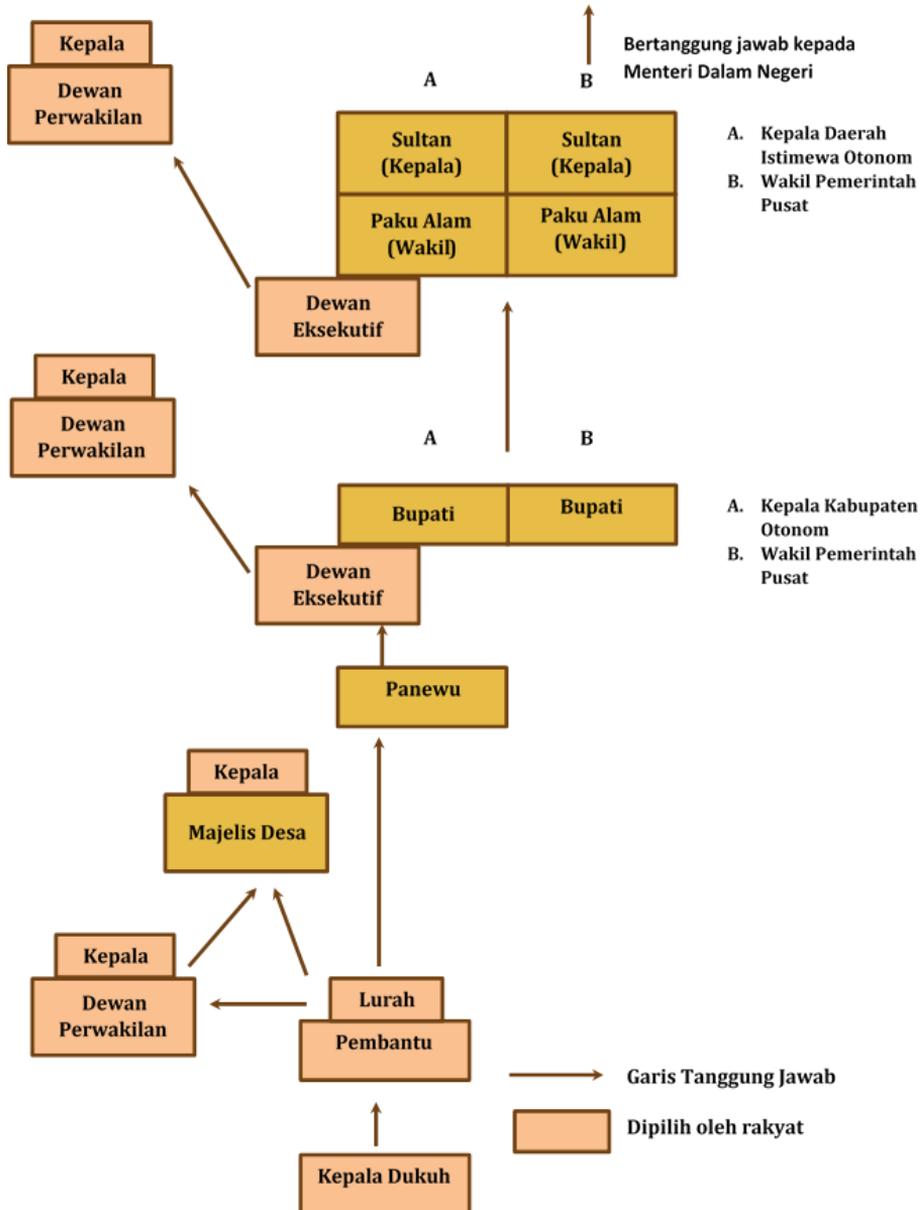
Organisasi Pemerintahan DIY (1946-1958)



Sumber: Soemardjan

Kemudian struktur organisasi pemerintahan DIY tersebut baru diubah dengan struktur organisasi pemerintahan yang berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Namun struktur itu baru diterapkan pada tahun 1958. Adapun struktur organisasi pemerintahan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Organisasi Pemerintahan DIY berdasarkan UU N0.1/1957



Sumber : Soemardjan

C. Pembentukan Kabupaten-Kabupaten

Upaya untuk menciptakan Kabupaten-Kabupaten sebagai daerah otonom memang memerlukan waktu cukup lama, tidak dapat secara tiba-tiba. Kebetulan saja Maklumat Nomor 18 Tahun 1946 yang berkaitan dengan pembentukan DPR-DPR dan DPD-DPD sebagai badan legislatif dan eksekutif di Kabupaten-Kabupaten di DIY, tidak menyinggung soal pemberian kekuasaan otonomi oleh DIY kepada setiap Kabupaten/Kota yang ada. Pasal I dari maklumat itu hanya menetapkan tentang pembentukan DPRD di Kabupaten-kabupaten/Kota. Kemudian menurut pasal 2, DPRD-DPRD Kabupaten-kabupaten/Kota itu hanya diberi kekuasaan membuat peraturan-peraturan tentang daerahnya bersama-sama dengan Bupati Kepala Daerah yang bersangkutan. Sementara pasal IV hanya menyatakan bahwa Dewan Pemerintah Kabupaten-kabupaten/Kota diberi kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari bersama-sama dan diketuai oleh Bupati Kepala Daerah yang bersangkutan.

Memang maksud Maklumat Nomor 18 tahun 1946 adalah untuk memberi kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif kepada rakyat di tiap-tiap Kabupaten/Kota lewat DPR dan DPD nya itu. Jika seandainya Kabupaten-Kabupaten/Kota tersebut secara historis sejak dahulu sudah memiliki kekuasaan-kekuasaan otonomi, maka dengan rakyat di Kabupaten-kabupaten/Kota lewat DPR dan DPD nya itu akan sudah dapat mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Akan tetapi karena Kabupaten-kabupaten/Kota di seluruh DIY menurut kenyataan tidak ada satupun yang memiliki kekuasaan otonomi, maka agar DPRD dan DPD itu dapat mengatur rumah tangga daerahnya, lebih dahulu Kabupaten-kabupaten/kota itu harus diberi kekuasaan-kekuasaan otonomi dari DIY.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 pada dasarnya juga sebagai upaya untuk menciptakan Kabupaten-kabupaten sebagai daerah otonom, dalam rangka merealisasikan pelaksanaan pasal 18 UUD 1945. Tetapi sementara itu di Yogyakarta yang masih diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1947 dan ini berdasarkan pada *Staatsgemeente-Ordonnantie* yang merupakan warisan kolonial. Karena itu untuk dapat menciptakan kehidupan pemerintahan yang selaras dan demokratis di semua daerah yang ada di wilayah DIY, perlu adanya perubahan Undang-undang yang mendasari *Haminte* Kota Yogyakarta.

Sehubungan dengan itu maka atas desakan DPRD *Haminte* Kota Yogyakarta dengan mosi dan resolusinya, Pemerintah Pusat pada tanggal 14 Agustus 1950 mengeluarkan Undang-Undang Pembentukan baru dari *Haminte* Kota Yogyakarta yang sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.

undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan daerah-daerah Kota Besar dalam lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan DIY.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 itu antara lain menjelaskan bahwa akan dibentuk daerah-daerah Kota Besar dalam lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan DIY. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 itu antara lain menjelaskan bahwa akan dibentuk daerah-daerah Kota Besar dalam lingkungan Propinsi DIY. Sebagai konsekuensi dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 ini maka *Haminte* Kota Yogyakarta yang tadinya terpisah dari DIY, akan menjadi bagian dari Propinsi DIY dan diganti sebutan dengan Kota Besar Yogyakarta. Hal ini dapat dilihat pada Bab III Peraturan penutup pasal 7 dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950.

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 15 Agustus 1950. Dalam Undang-Undang Pembentukan, *Haminte* Kota Yogyakarta diganti namanya menjadi Kota Besar Yogyakarta sesuai dengan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Pokok RI Nomor 22 Tahun 1948 yang menyatakan bahwa Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan ialah: Propinsi Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil, Negeri, Marga, dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Sehingga jelas bahwa dalam Undang-undang Pembentukan ini bahwa Kota Besar Yogyakarta tidak lepas dari DIY, melainkan berada dalam lingkungan DIY yang telah dibentuk lebih dahulu setingkat Propinsi dengan Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 1950. Dengan demikian maka kota Yogyakarta yang sejak tanggal 7 Juni 1947 sebagai "Haminte Kota" Yogyakarta lepas dari DIY, sejak tanggal 18 Agustus 1950 *Haminte* Kota Yogyakarta yang telah berganti nama menjadi Kota Besar Yogyakarta itu, kembali menjadi bagian dari DIY.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Pokok Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 10 Juli 1948 maka terbukalah suatu jalan untuk menyelesaikan status *Haminte* Kota Yogyakarta, karena berdasarkan Undang-Undang Pokok itu DIY (Daerah Kasultanan dan Pakualaman dulu) dapat dijadikan daerah otonom dengan diberi status "Propinsi" (Propinsi DIY).

Usaha menciptakan pemerintahan yang demokratis terus dilaksanakan. Kabupaten dan Kota besar mulai diisi peran-peran yang menunjukkan sebagai daerah otonom. Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 yang membentuk *Haminte* Kota Yogyakarta menjadi Kota Besar Yogyakarta, maka tercapai pula otonomisasi di daerah Kota besar itu. Hal ini telah menyelesaikan status Kota Yogyakarta sebagai kota setingkat Kota

Besar dan sekaligus sebagai daerah otonom. Berkaitan dengan ini maka tidak ada alasan lagi untuk menghalang-halangi atau menunda-nunda penyerahan kekuasaan otonom dari DIY kepada Kota Besar yang ada.

Kota otonom Yogyakarta sejak 1950 senantiasa memakai istilah Kotapraja bagi dirinya sendiri sehingga nama kotapraja pada waktu itu Yogyakarta sudah mendapatkan "Burgerrecht" sudah diterima oleh pendapat umum (*public opinion*), maka untuk menghindarkan salah paham perlu dikeluarkan penjelasan sebagai berikut :

1. Menghapus nama *Haminte*.
2. Mengusulkan nama Kota Besar dan Kota Kecil diganti dengan nama Kotapraja.
3. Kepala Kotapraja ialah Wali Kotapraja.

Berdasarkan mosi itu DPR Haminte Kola memutuskan agar kota Yogyakarta selanjutnya mempergunakan istilah "Kotapraja", maka sejak saat itu kota otonom Yogyakarta memakai istilah "Kotapraja" baik dari daerahnya maupun bagi DPR ataupun DPD, dan lain-lain.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 kemudian dibentuklah daerah kabupaten yang ada di lingkungan DIY. Jadi dengan demikian secara kronologis jelas urutan pembentukan wilayah administrasi di DIY yang berawal dari tingkat DIY kemudian baru dibentuk wilayah pada tingkat kabupaten dan kota. Menurut undang-undang tersebut wilayah DIY terdiri dari Daerah Kabupaten: 1. Bantul, 2. Sleman, 3. Gunung-kidul, 4. Kulon Progo dan 5. Adikarto ditetapkan menjadi Kabupaten: 1. Bantul, 2. Sleman, 3. Gunung-kidul, 4. Kulon Progo dan 5. Adikarto.

Pemerintah Daerah Kabupaten tersebut dalam diatas berkedudukan di kota Bantul, Sleman, Wonosari, Sentolo dan Wates. Dalam keadaan luar biasa kedudukan itu untuk sementara waktu oleh Kepala Daerah Istimewa Jogjakarta dapat dipindahkan ke lain tempat. Sementara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten berkomposisi sebagai berikut:

1. Bantul	terdiri dari	21	orang
2. Sleman	"	22	"
3. Gunung-kidul	"	22	"
4. Kulon Progo	"	20	"
5. Adikarto	"	20	"

Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten tersebut, yang pertama terbentuk dengan Undang-Undang pemilihan, meletakkan jabatannya bersama-sama pada tanggal 15 Juli 1955. Jumlah anggota Dewan Pemerintah Kabupaten-Kabupaten tersebut ini, kecuali anggota Kepala

Daerah, adalah sebanyak-banyaknya 5 orang. Urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain sebagai dimaksudkan dalam pasal 23 dan 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 bagi Kabupaten-Kabupaten tersebut adalah sebagai berikut:

1. Urusan Umum
2. Urusan Pemerintahan umum
3. Urusan Agraria
4. Urusan Pengairan, Djalan-Djalan dan Gedung-Gedung
5. Urusan Pertanian, Perikanan dan Koperasi
6. Urusan Kehewan
7. Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri dan Perindustrian.
8. Urusan Perburuhan
9. Urusan Sosial
10. Urusan Pembagian (Distribusi)
11. Urusan Penerangan
12. Urusan Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan
13. Urusan Kesehatan
14. Urusan Perusahaan

Seperti diketahui bahwa pada tahun 1950, Pemerintahan RI mengeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang mengatur tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam lingkungan DIY yang meliputi: Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Adikarto. Undang-undang ini ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 8 Agustus 1950. Seperti halnya di DIY, di setiap kabupaten ditetapkan jumlah anggota DPRD, untuk Kabupaten Bantul, Sleman, dan Gunungkidul masing-masing 22 orang, sedangkan untuk Kabupaten Kulon Progo dan Adikarto masing-masing 20 orang.

Hubungan langsung antara Sultan Hamengku Buwono IX dengan rakyat maupun dengan aparatur pemerintah yang diciptakan sejak zaman pendudukan Jepang terbukti sangat besar manfaatnya bagi pembinaan negara Indonesia. Hubungan Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII menghapuskan istilah wetan kali untuk semua yang berbau Pakualaman dan kulon kali untuk semua yang berbau Kasultanan. Hubungan yang semakin harmonis kedua pemimpin berlanjut pada kehendak untuk menyatukan bekas kabupaten di wilayah Pakualaman yaitu Kabupaten Adikarto dengan Kabupaten Kulon Progo di wilayah Kasultanan.

Gagasan penyatuan kedua kabupaten itu sebenarnya sudah ada sejak dibentuknya DIY, namun karena Yogyakarta dalam kondisi revolusi maka tidak memungkinkan untuk mewujudkan gagasan itu. Atas prakarsa Sultan

Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII pada tahun 1951 kedua kabupaten yang berbatasan itu disatukan dengan memakai nama Kabupaten Kulon Progo dan beribukota di Wates. Nama Kulon Progo dipilih karena pada dasarnya wilayah itu terletak di sebelah barat Sungai Progo dan merupakan perpanjangan dari Kabupaten Kulon Progo yang membujur dari utara ke selatan dengan tapal batas Samudera Hindia.

Pada tanggal 21 Februari 1951 di Adikarto dilangsungkan suatu pertemuan antara Pemerintah DIY dengan pemerintah kabupaten untuk memberikan penjelasan tentang maksud digabungkannya dua kabupaten itu. Pertemuan dihadiri oleh 8 panewu dan 47 lurah dan anggota pamong desa, para ketua DPR kalurahan dan kabupaten, pegawai dalam kantor bupati, serta instansi-instansi yang ada di Kabupaten Kulon Progo. Pertemuan itu bertujuan untuk memberi penjelasan mengenai maksud dari penggabungan dua kabupaten itu. Tujuan penggabungan ini adalah untuk memperoleh efisiensi administrasi dalam pemerintahan daerah, sebab keduanya terlalu kecil untuk berdiri sendiri sebagai kabupaten. Disamping itu juga untuk menyatukan masyarakat yang tinggal di daerah itu serta untuk menghilangkan rasa sentimen karena merupakan bekas wilayah dari penguasa yang berbeda.



Rapat Penggabungan Kabupaten Adikarto ke dalam Kabupaten Kulon Progo tahun 1951

Sumber: Koleksi BPAD DIY

Pada tanggal 26 Februari 1951 dilaksanakan sidang DPRD yang mengundang perwakilan rakyat di kedua wilayah itu. Penyatuan dua kabupaten ini mendapat sambutan baik rakyat karena akan menghilangkan istilah kawula Kasultanan untuk penduduk Kabupaten Kulon Progo dan kawula Pakualaman untuk penduduk di kabupaten Pakualaman. Dengan demikian tidak ada masalah yang perlu diperdebatkan lagi dalam pertemuan itu, karena sudah ada kesepakatan diantara dua masyarakat dari dua wilayah yang berbeda.

Penggabungan Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Adikarto memerlukan payung hukum. Oleh karena itu hasil pertemuan dengan rakyat kemudian dimusyawarahkan lebih lanjut untuk ditindaklanjuti. Rancangan undang-undang penggabungan Kabupaten Kulon Progo dan Adikarto, keduanya dalam DIY, diterima dengan suara bulat oleh sidang parlemen pada tanggal 3 Oktober 1951 yang dipimpin oleh Mr. Sartono dan dihadiri oleh 145 anggota serta Menteri Dalam Negeri Mr. Ishak. Persetujuan parlemen itu diterima sesudah Menteri Dalam Negeri memberikan jawaban atas beberapa pertanyaan anggota parlemen pada sidang pertama seminggu sebelumnya.

Berhubung dengan maksud penggabungan kedua kabupaten itu oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII selaku kepala DIY, maka oleh pemerintah pusat kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1951 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 untuk menggabungkan daerah kabupaten Kulon Progo dengan kabupaten Adikarto dalam lingkungan DIY menjadi satu kabupaten dengan nama Kabupaten Kulon Progo dengan ibu kota di Wates dan berhak mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri. Undang-undang ini ditetapkan pada tanggal 12 Oktober 1951 dan diundangkan pada tanggal 15 Oktober 1951.

Penggabungan wilayah ini membawa dampak yang luar biasa terutama bagi para pejabat pemerintah kabupaten. Mereka dapat menjalankan tugasnya dengan lebih tenang karena tidak ada lagi perasaan pengabdian hanya untuk Kasultanan atau Pakualaman saja melainkan pengabdian serta tanggung jawab mereka kepada pemerintah DIY dan pemerintah Republik Indonesia.

D. Pemilu Lokal dan Terbentuknya Lembaga Legislatif

Upaya melibatkan masyarakat dalam pemerintahan di Yogyakarta telah terpenuhi dengan digelarnya pemilihan umum (Pemilu) lokal untuk memilih anggota DPRD Yogyakarta pada 1951. Pemilu dilaksanakan secara bertahap. Ini berarti bahwa orang tidak langsung memilih anggota dewan perwakilan daerah, namun sebelumnya orang yang dipilih wali pemilih

(pemilih wali), maka wali pemilih memilih anggota DPRD. Pemilu ini adalah Pemilu pertama di Indonesia setelah kemerdekaan Indonesia, karena Yogyakarta merupakan satu-satunya wilayah yang menyelenggarakan pemilihan umum berdasarkan hukum pemilu sebelumnya, Undang-undang Nomor 7 Tahun 1950. Kedewasaan Yogyakarta dalam demokratisasi telah ditunjukkan pada tahun 1951.

Setelah terbentuknya DIY menjadi daerah otonom, pemerintah daerah mendesak kepada pemerintah pusat supaya segera menentukan waktu untuk pelaksanaan pemilihan umum yang merupakan wujud dari proses demokratisasi. Atas desakan itu maka pada bulan Januari 1951 Menteri Dalam Negeri memberi keputusan bahwa DIY diizinkan menjadi percobaan untuk melaksanakan pemilihan umum secara bertingkat. Pelaksanaannya ditentukan berlangsung antara tanggal 16 Juli sampai dengan 9 November 1951 (Harnoko, 2003: 23). Pemilihan umum ini bertujuan khusus untuk memenuhi alat perlengkapan pemerintah daerah.



Poster-poster pada Pemilu 1951 di Yogyakarta

Sumber: Koleksi BPAD DIY

Pemilihan umum ini diikuti oleh beberapa organisasi sosial dan politik serta dari perseorangan. Partai-partai politik yang ikut dalam pemilihan umum yaitu Partai Nasional Indonesia (PNI), Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Partai Indonesia Raya (PIR), Partai Katholik dan Parkindo. Peserta dari perkumpulan atau organisasi sosial yaitu Pamong Pradja Desa Indonesia (PPDI), PPDI Kulon Progo, SSPP, Aksi Memajukan Daerah Gunungkidul (AMDG), PKATB, PUAM, Gerombolan Tidak Berpartai, Organisasi Rukun Kampung, dan Gerombolan Hardjowasito. Untuk peserta dari perorangan yaitu Sutarnjo, Atmosudiro, Dasuki, KRT Surjaningrat, KRT Pringgodingrat, Much. Ridwan, dan Hardjodisastro. (Kem. Pen. 1952:62)

Masing-masing partai politik mempunyai kelompok pendukung tertentu. Panitia Kesatuan Aksi Buruh dan Tani (PKABT) yang terdiri dari organisasi-organisasi politik: Gerwis (Gerakan Wanita Sedar), SOBSI, BTI, Pemuda Rakyat, PMI (Pemuda Muslimin Indonesia), PKI, dan PSII. PKABT mengadakan kampanye untuk mencari massa dari golongan buruh dan tani. Dalam kampanyenya PKABT menggunakan tembang-tembang Jawa.



Panitia Pendaftaran Pemilu (PPP) Danurejan sedang melakukan pendaftaran pemilu pada Pemilu 1951 di Yogyakarta

Sumber: Koleksi BPAD DIY

Sebelum pelaksanaan pemilu dilakukan berbagai persiapan baik bagi para peserta pemilu maupun bagi panitia pelaksana pemilihan. Sejak bulan Maret 1951 panitia pelaksana mengadakan penjelasan-penjelasan tentang undang-undang yang mengatur pemilihan umum itu. Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan pemilu maka panitia menerbitkan buku-buku pemilihan, memperbanyak buku Undang-Undang Nomor 7 tahun 1950 dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 1950.

Struktur panitia pemilihan umum di Yogyakarta tahun 1951 adalah sebagai berikut (Harnoko, 2003: 25):

1. Panitia Pemilihan Pusat yaitu KPPP (Kantor Pusat Pemilihan Propinsi) yang berada di Kantor Kependudukan.
2. Daerah Pemilihan Yogyakarta 5 TKP (Tjabang Kantor Pemilihan), yaitu:
 - a. TKP Kotapraja Yogyakarta
 - b. TKP Sleman
 - c. TKP Bantul
 - d. TKP Kulon Progo, dan
 - e. TKP Bantul
3. TKP membawahi KPS (Kantor Pemungutan Suara) yang berada di tingkat kecamatan.
4. KPS dibantu oleh KPPS (Kantor Pembantu Pemungutan Suara) yang berada di tingkat desa atau kelurahan.

Kegiatan pelaksanaan pemilihan umum dimulai dengan pendaftaran penduduk, yang berlangsung antara tanggal 16 Juli sampai dengan 22 Juli 1951. Pendaftaran ini dilakukan oleh para kepala desa. Pendaftaran penduduk dimaksudkan untuk mengetahui jumlah penduduk seluruh DIY, dan untuk menentukan calon pemilih umum serta jumlah wali pemilih di setiap desa atau kelurahan. Dalam ketentuan undang-undang yang mengatur pelaksanaan pemilu disebutkan bahwa setiap 250 jiwa warga negara Indonesia berhak memilih satu orang wali pemilih (Kantor Pemilihan Pusat Prop. Jogja, 1951: 6). Hasil dari pelaksanaan pendataan penduduk di wilayah Yogyakarta tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kotapraja Yogyakarta berjumlah 216.883 jiwa
2. Kabupaten Sleman berjumlah 444.241 jiwa.
3. Kabupaten Bantul berjumlah 416.394 jiwa.
4. Kabupaten Kulon Progo berjumlah 311.864 jiwa.
5. Kabupaten Gunungkidul berjumlah 450.824 jiwa.

Sehingga jumlah keseluruhan penduduk di DIY pada tahun 1951 adalah 1.831.169 jiwa (Kem. Pen. 1952:29).

Ketika melakukan pendataan penduduk, sekaligus dilakukan pendaftaran calon pemilih dengan syarat-syarat sebagai berikut :

1. Warga Negara Indonesia yang telah berusia 18 tahun ke atas.
2. Bertempat tinggal di daerah pemilihan minimal selama 3 tahun.
3. Tidak dipecat hak pilihnya.
4. Tidak terganggu ingatannya, dan
5. Tidak kehilangan kemerdekaannya menurut hukum.

Sementara syarat-syarat untuk wali pemilih sama dengan persyaratan bagi pemilih, tetapi wali pemilih harus dapat membaca salah satu dari huruf latin, huruf Arab, atau huruf Jawa (Kantor Pemilihan Pusat Prop. Jogja, 1951: 4). Dari jumlah penduduk di DIY yang berjumlah 1.831.169 jiwa, yang berhak menjadi calon pemilih adalah 979.583 orang (Kem. Pen. 1952:34).



Suasana di salah satu TPS pada Pemilu 1951 di Yogyakarta

Sumber: Koleksi BPAD DIY

Pada tanggal 7 Oktober 1951 dilaksanakan pemungutan suara untuk anggota DPRD. Para wali pemilih sebanyak 7.268 orang mendatangi KPPS-KPPS untuk memberikan suaranya. Jalannya pemilihan berjalan tertib dan lancar. Setelah selesai pemungutan suara dilakukan perhitungan suara pemilihan. Hasil Pemilu 1951 menghasilkan komposisi kursi sebagai berikut (Kem. Pen. 1952:34).:

1. Masyumi memperoleh 2.753 suara (18 kursi),
2. PPDI memperoleh 1.115 suara (7 kursi),
3. PKABT memperoleh 878 suara (5 kursi),
4. PNI memperoleh 659 suara (4 kursi),
5. Partai Katholik memperoleh 354 suara (2 kursi)
6. SSPP memperoleh 314 suara (2 kursi)
7. PIR memperoleh 313 suara (2 kursi)
8. AMDG memperoleh 85 suara
9. PUAM memperoleh 75 suara
10. Parkindo memperoleh 60 suara
11. Gerombolan Tidak Berpartai memperoleh 37 suara
12. Hardjodisastro memperoleh 29 suara
13. Dasuki memperoleh 25 suara
14. Organisasi Rukun Kampung memperoleh 21 suara
15. KRT Surjaningrat memperoleh 21 suara
16. KRT Pringgodingrat memperoleh 20 suara
17. PPDI Kulon Progo memperoleh 11 suara
18. Susilo Winarno memperoleh 9 suara
19. Sutamjo memperoleh 4 suara
20. RM. Dijojosuprpto memperoleh 2 suara
21. Ridwan dan Gerombolan Hardjowasito tidak mendapatkan suara.

Jumlah anggota DPRD DIY yang dipilih dari hasil pemilu 1951 adalah 40 orang. Para anggota DPRD Yogyakarta disahkan oleh Menteri Dalam Negeri pada 24 Desember 1951. Dari anggota DPRD kemudian dipilih lima orang sebagai anggota DPD yang memiliki tugas melaksanakan pemerintahan harian bersama-sama dengan kepala dan wakil kepala daerah. Pemilihan anggota DPD diwarnai perdebatan antarfraksi di DPRD.

Fenomena menarik dari Pemilu adalah bahwa selain masyarakat umum ingin menjadi anggota DPRD, bangsawan (priyayi) juga tertarik menjadi anggotanya. Posisi seseorang sebagai bangsawan dapat dilihat dari gelar kebangsawanan yang digunakan. Dari 209 calon anggota DPRD, ada 84 orang yang memiliki gelar bangsawan. Salah satu partai politik yang berhasil

mempengaruhi para bangsawan untuk bergabung dengan partai adalah PIR (Persatuan Indonesia Raya). Partai ini dipimpin oleh B.P.H. Poerbojo, saudara Sultan Hamengkubuwono IX. Para kandidat itu menjadi anggota DPRD sebagai upaya untuk mengembalikan prestise dalam menentukan kebijakan pemerintah dan untuk mengantisipasi perubahan yang terjadi. Selain itu, ada anggota perempuan dalam komposisi DPRD, yaitu Ibu Siti Jaenab Damiri dari Masyumi. Ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan benar-benar diakui karena mereka dipilih tidak berdasarkan status sosial dalam masyarakat, tapi juga didasarkan pada Pemilu yang dibuka untuk semua posisi.



Seorang pemilih sedang memasukkan surat suara pada Pemilu 1951 di Yogyakarta

Sumber: Koleksi BPAD DIY

Posisi Yogyakarta sebagai daerah istimewa memberikan perbedaan, terutama dalam menunjuk kepala daerah. Kepala daerah di Yogyakarta diangkat oleh Presiden berdasarkan keturunan. Meskipun memiliki ciri khas terhadap posisi kepala daerah, di mana yang menjadi kepala daerah dan

wakil kepala daerah adalah raja, tetapi Sultan dan Paku Alam tetap berpandangan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan yang digunakan sebagai salah satu alat untuk melaksanakan demokrasi sekaligus mitra kerja.

Sebagai salah satu alat dalam implementasi pemerintahan daerah yang demokratis, DPRD memiliki hak yang diakui oleh hukum untuk menentukan kebijakan pemerintah daerah yang didasarkan pada kebutuhan masyarakat. Lembaga ini memiliki hak anggaran, hak inisiatif, hak amandemen, hak angket, hak investigasi, dan mosi tidak percaya. Berdasarkan hak yang melekat itu, sudah cukup lebar untuk lembaga ini untuk menunjukkan fungsinya sebagai komponen dari pemerintah daerah.

Kemampuan DPRD dalam membuat peraturan yang digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan pemerintah daerah terkait kewenangannya sebagai realisasi dari menggunakan hak yang dimiliki, karena peraturan daerah dibuat dan ditetapkan sebagai pedoman bagi DPD dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Penggunaan hak inisiatif untuk mengusulkan rencana peraturan daerah dapat menunjukkan upaya DPRD dalam memahami isu yang berkembang di masyarakat. Hal ini juga menunjukkan bahwa mereka proaktif dan tidak menjadi anggota pasif.

Penggunaan hak-hak secara optimal yang ada pada anggota Dewan Perwakilan Daerah merupakan realisasi dari proses demokrasi. Selain itu penggunaan hak secara maksimal, juga akan meningkatkan peran masyarakat dalam memegang pemerintah daerah, terutama jika dilihat dari sebagai representasi DPRD yang dapat mengontrol pemerintahan. Upaya DPRD Yogyakarta untuk menggunakan hak angket pada 1953, dan mosi tidak percaya, hak untuk dewan pemerintah daerah pada tahun 1955, yang merupakan bagian integral dari keterlibatan rakyat dalam mengendalikan arah pemerintahan.

E. Reorganisasi Sistem Pemerintahan

Di dalam wilayah administrasi DIY pada tahun 1951 masih terdapat wilayah *enclave* (kantong wilayah yang dimiliki otoritas lain), yakni *enclave* Imogiri dan Kotagede (otoritas Kasunanan Surakarta), dan *enclave* Ngawen (otoritas Mangkunegaran). Berdasarkan pertimbangan untuk mewujudkan kelancaran jalannya pemerintahan, dan sesuai dengan mosi Dewan Perwakilan Rakyat DIY Nomor 6 Tahun 1952 tanggal 24 September 1952, daerah-daerah *enclave* Imogiri, Kotagede, dan Ngawen dilepaskan dari wilayah Provinsi Jawa Tengah dan kabupaten-kabupaten yang bersangkutan, untuk kemudian dimasukkan ke dalam wilayah DIY dan kabupaten-kabupaten yang wilayahnya melingkari daerah-daerah *enclave*

tersebut. Penyatuan daerah-daerah *enclave* ini ditetapkan dengan Undang-Undang Darurat Nomor 5 Tahun 1957, yang kemudian disetujui oleh DPR RI menjadi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 5 Tahun 1957 tentang Perubahan Kedudukan Wilayah Daerah-Daerah *Enclave* Imogiri, Kota Gede dan Ngawen. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1958 mengatur bahwa :

1. *Enclave* Imogiri dimasukkan ke dalam wilayah daerah tingkat II Bantul;
2. *Enclave* Kotagede dimasukkan ke dalam wilayah daerah tingkat II Bantul dengan ketentuan bahwa status kelurahan-kelurahan Jagalan dan Singosaren dalam hubungannya dengan Kota Praja Yogyakarta akan ditinjau lebih lanjut;
3. *Enclave* Ngawen dimasukkan ke dalam wilayah daerah tingkat II Gunungkidul.

Penyatuan daerah-daerah *enclave* Imogiri, Kotagede, dan Ngawen ke wilayah DIY segera ditindaklanjuti oleh Pemerintah DIY melalui pengundangan 2 (dua) Perda, yaitu :

1. Peraturan DIY Nomor 12 Tahun 1957 tentang Perubahan Batas *Kapanewon-Kapanewon* Ngawen, Semin dan Nglipar di dalam Kabupaten Gunungkidul; dan
2. Peraturan DIY Nomor 1 Tahun 1958 tentang Nomor 12 Tahun 1957 tentang Perubahan Batas *Kapanewon-Kapanewon* Imogiri, Gondowulung, dan Kotagede dalam Kabupaten Bantul.

Dalam Peraturan DIY Nomor 12 Tahun 1957 diatur bahwa :

1. *Kapanewon* Ngawen yang merupakan *kapanewon* baru, terdiri atas 7 (tujuh) kalurahan yang mencakup 4 (empat) kalurahan bekas *Kapanewon* Ngawen Kasunanan Surakarta ditambah wilayah Kalurahan Tegalrejo (*Kapanewon* Nglipar), Kalurahan Tancep dan Kalurahan Sambirejo (*Kapanewon* Semin). Pusat pemerintahan *Kapanewon* Ngawen berada di Kalurahan Kampung;
2. Kemudian *Kapanewon* Semin terdiri atas 10 kalurahan dari sebelumnya 12 kalurahan, setelah Kalurahan Tancep dan Kalurahan Sambirejo digabungkan ke wilayah *Kapanewon* Ngawen. Pusat pemerintahan *Kapanewon* Semin berada di Kalurahan Semin; dan
3. *Kapanewon* Nglipar terdiri atas 10 kalurahan dari sebelumnya 11 kalurahan, setelah Kalurahan Tegalrejo digabungkan dengan *Kapanewon* Ngawen. Pusat pemerintahan *Kapanewon* Nglipar berada di Kalurahan Nglipar.



Penyerahan Daerah *Enclave* Surakarta kepada Pemerintah DIY tahun 1957
 Sumber: Koleksi BPAD DIY

Daftar Kalurahan pada *Kapanewon* Ngawen, Semin dan Nglipar sebelum dan sesudah berlakunya Peraturan DIY Nomor 12 Tahun 1957

Nama <i>Kapanewon</i>	Keadaan Sebelum		Keadaan Sesudah	
	Diubah dengan Peraturan DIY Nomor 12 Tahun 1957			
	Nama Kalurahan		Nama Kalurahan	
Ngawen	1	Djurangdjero	1	Djurangdjero
	2	Kampung	2	Kampung
	3	Bedji	3	Bedji
	4	Watusigar	4	Watusigar
	-	-	5	Tegalredjo
	-	-	6	Tantjep
	-	-	7	Sambiredjo
Semin	1	Kalitekuk	1	Kalitekuk
	2	Kemedjing	2	Kemedjing
	3	Buluredjo	3	Buluredjo

Nama <i>Kapanewon</i>	Keadaan Sebelum		Keadaan Sesudah	
	Diubah dengan Peraturan DIY Nomor 12 Tahun 1957			
	Nama Kalurahan		Nama Kalurahan	
	4	Sumberredjo	4	Sumberredjo
	5	Bendung	5	Bendung
	6	Tjandiredjo	6	Tjandiredjo
	7	Redjosari	7	Redjosari
	8	Karangsari	8	Karangsari
	9	Pundungsari	9	Pundungsari
	10	Semin	10	Semin
	11	Tantjep	-	-
	12	Sambiredjo	-	-
Nglipar	1	Watugadjah	1	Watugadjah
	2	Hargamuljo	2	Hargamuljo
	3	Mertelu	3	Mertelu
	4	Natah	4	Natah
	5	Plangredjo	5	Plangredjo
	6	Kedungpoh	6	Kedungpoh
	7	Pengkol	7	Pengkol
	8	Kedungkeris	8	Kedungkeris
	9	Nglipar	9	Nglipar
	10	Katongan	10	Katongan
		11	Tegalredjo	-

Sumber : Lampiran Peraturan DIY Nomor 12 Tahun 1957.

Selanjutnya dalam Peraturan DIY Nomor 1 Tahun 1958 diatur bahwa :

1. *Kapanewon* Imogiri terdiri atas 8 (delapan) kalurahan dari sebelumnya 3 (tiga) kalurahan, setelah ditambah dengan Kalurahan Imogiri, Kalurahan Karangtalun, Kalurahan Karangtengah, Kalurahan Kebonagung, dan Kalurahan Girirejo (bekas wilayah *Kapanewon* Imogiri Kasunanan Surakarta). Pusat pemerintahan *Kapanewon* Imogiri berada di Kalurahan Imogiri;
2. *Kapanewon* Dlingo yang merupakan *kapanewon* baru, terdiri atas 4 (empat) kalurahan bekas wilayah *Kapanewon* Imogiri Kasunanan Surakarta ditambah 2 (dua) kalurahan bekas wilayah *Kapanewon* Kotagede Kasunanan Surakarta. Sebelumnya, Dlingo adalah wilayah kalurahan di bawah *Kapanewon* Imogiri Kasunanan Surakarta. Pusat pemerintahan *Kapanewon* Dlingo berada di Kalurahan Dlingo;
3. *Kapanewon* Pleret yang merupakan *kapanewon* baru, terdiri dari 2 (dua) kalurahan bekas *Kapanewon* Gondowulung ditambah 3 (tiga) wilayah kalurahan bekas wilayah *Kapanewon* Kotagede Kasunanan Surakarta, yakni Kalurahan Segoroyoso, Kalurahan Bawuran, dan Kalurahan Wonolelo. Sebelumnya Pleret adalah wilayah kalurahan di

bawah Kapanewon Gondowulung. Pusat pemerintahan *Kapanewon* Pleret berada di Kalurahan Pleret; dan

4. *Kapanewon* Banguntapan yang merupakan kapanewon baru, terdiri atas 4 (empat) kalurahan bekas wilayah *Kapanewon* Gondowulung, 2 (dua) kalurahan bekas wilayah Kotagede Kasultanan Yogyakarta, dan 2 (dua) kalurahan bekas wilayah Kotagede Kasunanan Surakarta. Sebelumnya, Banguntapan adalah wilayah kalurahan di bawah *Kapanewon* Kotagede Kasultanan Yogyakarta. Pusat pemerintahan *Kapanewon* Banguntapan berada di Kalurahan Baturetno.

Berikut disampaikan daftar kalurahan pada *Kapanewon* Imogiri, Dlingo, Pleret dan Banguntapan sebelum dan sesudah berlakunya Peraturan DIY Nomor 1 Tahun 1958.

**Daftar kalurahan pada *Kapanewon* Imogiri, Dlingo, Pleret dan Banguntapan
sebelum dan sesudah berlakunya Peraturan DIY
Nomor 1 Tahun 1958**

Keadaan Sebelum			Keadaan Sesudah				
Diubah dengan Peraturan DIY Nomor 1 Tahun 1958							
Nama <i>Kapanewon</i>		Nama Kalurahan		Nama <i>Kapanewon</i>		Nama Kalurahan	
1	Imogiri (Jogjakarta)	1	Selopamioro	1	Imogiri	1	Selopamioro
		2	Srihardjo			2	Srihardjo
		3	Wukirsari			3	Wukirsari
		-	-			4	Imogiri
		-	-			5	Karangtalun
		-	-			6	Karangtengah
		-	-			7	Kebonagung
		-	-			8	Giriredjo
2	Imogiri (Surakarta)	1	Imogiri	2	Dlingo	1	Dlingo
		2	Karangtalun			2	Mangunan
		3	Karangtengah			3	Muntuk
		4	Kebonagung			4	Temuwuh
		5	Giriredjo			5	Djatimuljo
		6	Dlingo			6	Terong
		7	Mangunan			-	-
		8	Muntuk			-	-
		9	Temuwuh			-	-
3	Gondowulung	1	Wonokromo	3	Pleret	1	Wonokromo
		2	Pleret			2	Pleret
		3	Tamanan			3	Segorojoso
		4	Wirokerten			4	Bawuran
		5	Djambidan			5	Wonolelo
		6	Potorono			-	-

Keadaan Sebelum			Keadaan Sesudah				
Diubah dengan Peraturan DIY Nomor 1 Tahun 1958							
Nama <i>Kapanewon</i>		Nama Kalurahan		Nama <i>Kapanewon</i>		Nama Kalurahan	
4	Kotagede (Jogjakarta)	1	Baturetno	4	Banguntapan	1	Tamanan
		2	Banguntapan			2	Wirokerten
5	Kotagede (Surakarta)	1	Djatimuljo			3	Djambidan
		2	Terong			4	Potorono
		3	Segorojoso			5	Baturetno
		4	Bawuran			6	Banguntapan
		5	Wonolelo			7	Singosaren
		6	Singosaren			8	Djagalan
		7	Djagalan			-	-

Sumber : Lampiran Peraturan DIY Nomor 1 Tahun 1958.

Dengan berlakunya Peraturan DIY Nomor 12 Tahun 1957 dan Peraturan DIY Nomor 1 Tahun 1958, maka jumlah *kapanewon* di DIY sebanyak 59, dengan rincian sebagai berikut.

1. Kabupaten Bantul sejumlah 17 *kapanewon*, dengan keterangan :
 - a. Jumlah *kapanewon* yang baru dibentuk sebanyak 3 *kapanewon*, yakni Dlingo, Pleret, dan Banguntapan;
 - b. *Kapanewon* Gondowulung dan *Kapanewon* Kotagede Kasultanan Yogyakarta dihapus, dan wilayahnya digabung dengan *Kapanewon* Banguntapan.
2. Kabupaten Sleman sejumlah 17 *kapanewon*;
3. Kabupaten Gunungkidul sejumlah 13 *kapanewon* (dengan tambahan *Kapanewon* Ngawen);
4. Kabupaten Kulon Progo sejumlah 12 *kapanewon*.

Di samping *kapanewon*, eksistensi *kemantren* di wilayah Kota Yogyakarta berlanjut. Sekitar awal bulan September tahun 1965, Kota Yogyakarta ditetapkan sebagai Kotamadya. Dalam Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1965 disebutkan terdapat kantor *kemantren* wilayah sebagai salah satu dari susunan administrasi pemerintah daerah. Kemudian dalam Keputusan Gubernur Kepala DIY Nomor 72 Tahun 1968, kantor *kemantren* wilayah disebut dengan *Kemantren* Pamong Praja.

Ketika Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno menyatakan Indonesia kembali ke Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah masih berlaku. Khusus mengenai kewilayahan daerah dengan lahirnya

Undang-undang Nomor 14 tahun 1958, menjadikan DIY bertambah luasnya. Perluasan tersebut dalam bentuk digabungkannya beberapa daerah *enclave* seperti Kotagede, Imogiri dan Ngawen, yang sebelumnya menjadi bagian dari Propinsi Jawa Tengah dan Ngawen dahulunya menjadi bagian dari Kasunanan Surakarta. Ketetapan ini berlaku pula untuk pembagian wilayah pada periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965).

Sesuai dengan penetapan tersebut wilayah DIY meliputi:

1. Kotapraja Yogyakarta, yang merupakan wilayah gabungan dari bekas Kabupaten Kota Kasultanan dan bekas Kabupaten Kota Paku Alaman, ditambah dengan sebagian dari bekas wilayah Kabupaten Bantul, yakni Kemantren Kotagede dan Kemantren Umbulharjo, dengan Ibukota Yogyakarta.
2. Kabupaten Bantul, yang meliputi bekas *enclave* Kotagede dengan Imogiri, dengan Ibukota Bantul.
3. Kabupaten Sleman, dengan Ibu kota Beran.
4. Kabupaten Gunungkidul, yang meliputi bekas *enclave* Ngawen dengan Ibukota Wonosasi.
5. Kabupaten Kulon Progo, yang merupakan gabungan Kabupaten Adikarto (bekas Swapraja Paku Alaman) dan Kabupaten Kulonprogo lama (bekas Swapraja Kasultanan), dengan ibukota Wates.

Pemerintahan dari Kotamadya dan Kabupaten adalah sebagai berikut :

1. Kotapraja Yogyakarta terbagi dalam :
 - 14 *Kemantren* Pamongpraja (setingkat kecamatan)
 - 164 Rukun Kampung (RK)
 - 2.369 Rukun Tetangga (RT)
2. Wilayah Kabupaten Bantul terbagi dalam :
 - 18 Kecamatan
 - 75 Kalurahan
 - 947 Pedukuhan
3. Wilayah Kabupaten Sleman terbagi dalam :
 - 17 Kecamatan
 - 86 Kalurahan
 - 1.175 Pedukuhan
4. Wilayah Kabupaten Kulon Progo terbagi dalam :
 - 12 Kecamatan
 - 88 Kalurahan
 - 911 Pedukuhan

5. Wilayah Kabupaten Gunungkidul terbagi dalam :

- 13 Kecamatan
- 114 Kalurahan
- 1.328 Pedukuhan

(Sumber : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY, 1977: 15)

Pada tahun 1965, sebelum terjadinya pemberontakan G 30 S/PKI, lahir Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mencabut Undang-undang dan Peraturan-peraturan tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang ada sebelumnya, dan mengatur kembali pembentukan Daerah Tingkat II se DIY menjadi sebagai berikut :

1. Kotamadya (yang kekuasaan wilayahnya meliputi masyarakat kota (*urban Society*), sehingga di Propinsi DIY hanya ada 1 Kotamadya yakni Dati II Kotamadya Yogyakarta.
2. Kabupaten (yang kekuasaan wilayahnya meliputi masyarakat pedesaan (*rural Society*), sehingga di Propinsi DIY mempunyai 4 Dati II Kabupaten, yakni: Dati II Kabupaten Bantul, Sleman, Gunungkidul dan Kulon Progo.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1958, maka luas wilayah Propinsi DIY menjadi seluas apa yang sekarang masih ada, yakni se Kotamadya dan empat Kabupaten, yaitu:

1. Kotamadya Yogyakarta dengan luas 32,50 km²
2. Kabupaten Bantul dengan luas 506,85 km²
3. Kabupaten Sleman dengan luas 506,85 m²
4. Kabupaten Gunungkidul dengan luas 1.485,36 km²
5. Kabupaten Kulon Progo dengan luas 586,28 km²

F. Perubahan Tata Pemerintahan Pasca Dekrit Presiden 1959

Tahun 1955 Pemerintah RI mengadakan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante dan DPR. Pemilihan anggota Konstituante itu dilaksanakan September 1955 dan anggota DPR pada Desember 1955. Konstituante adalah lembaga pembuat UUD. Karena itu Konstituante diberi kepercayaan untuk menyusun UUD sebagai pengganti UUDS yang berlaku pada waktu itu.

Ternyata Konstituante dilihat dari segi produk yang diharapkan (UUD) sangat lambat. Hal ini bukan berarti Konstituante tidak mampu, tetapi nampaknya sulit untuk mencapai kesepakatan di dalam Konstituante (yang

pada waktu itu kebetulan Indonesia menganut paham demokrasi parlementer). Karena diwarnai dengan pertentangan antar golongan. Akibatnya UUD yang diharapkan segera terwujud, belum selesai. Sementara Pemerintah ingin segera mengganti UUD-nya yang bersifat sementara itu.

Pada permulaan tahun 1959, pada saat Konstituante sedang sibuk merundingkan penyusunan UUD yang tetap bagi Republik Indonesia, pada saat konstituante dalam perundingan-perundingannya nampaknya sedang menghadapi kegagalan, maka di Yogyakarta diadakan Seminar Pancasila. Pada hari Kamis malam Jum'at Legi tanggal 19 Februari 1959, Seminar Pancasila yang diselenggarakan di Yogyakarta berhasil mengumumkan keputusan di Gedung Negara Yogyakarta, bahwa satu-satunya jalan keluar untuk menghindarkan kegagalan Konstituante adalah, agar UUD 1945 atau UUD Proklamasi dinyatakan berlaku kembali di seluruh Indonesia sebagai UUD yang tetap, yang menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Presiden kemudian menghimbau kepada anggota Konstituante memutuskan kembali ke UUD 1945.

Isi Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 adalah :

1. Pembubaran Konstituante
2. Tidak berlakunya UUDS dan kembali ke UUD 1945
3. Akan dibentuk MPRS - DPAS

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tidak saja mendapatkan tanggapan baik dari masyarakat yang selama hampir 10 tahun dalam kegoyahan zaman Liberal telah mendambakan stabilitas politik, melainkan juga dibenarkan dan diperkuat oleh Mahkamah Agung. Dekrit itu juga didukung oleh KSAD yang merupakan salah seorang konseptornya. Dalam perintah hariannya ia menginstruksikan kepada seluruh jajaran TNI-AD untuk melaksanakan dan mengamankan Dekrit tersebut. (SNI, VI, 1984 : 111).

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden Kabinet Juanda dibubarkan dan pada tanggal 9 Juli 1959 diganti dengan Kabinet Kerja. Dalam Kabinet tersebut Presiden Soekarno bertindak selaku Perdana Menteri, sedangkan Ir. Juanda menjadi menteri pertama. Program Kabinet meliputi keamanan dalam negeri, pembebasan Irian Jaya, dan sandang pangan.

Dengan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959 dibentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), yang anggota-anggotanya ditunjuk dan diangkat oleh Presiden dengan memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut :

1. Setuju kembali kepada UUD 1945;
2. Setia kepada perjuangan RI dan

3. Setuju dengan Manifesto Politik.

Keanggotaan MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan wakil-wakil golongan. Keanggotaan MPRS menurut Penpres Nomor 12 tahun 1959 terdiri atas 261 orang anggota DPR, 94 orang utusan daerah, dan wakil golongan karya sebanyak 200 orang. (Notosusanto, 1984: 112). Dalam Penetapan Presiden itu disebutkan pula bahwa tugas MPRS itu menetapkan garis-garis besar haluan negara.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1959, maka tugas MPRS menetapkan garis-garis besar haluan negara. Suatu badan lain yaitu Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang diketuai oleh Presiden dibentuk dengan Penpres Nomor 3 tahun 1959, dengan 45 orang anggota yang terdiri dari 12 orang wakil golongan politik, 8 orang utusan/wakil daerah, 24 orang wakil golongan karya dan 1 orang wakil ketua. Dengan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah (pasal 16 ayat 2 UUD 1945). DPA dilantik pada tanggal 15 Agustus 1959. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil Pemilihan Umum tahun 1955 yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1953, tetap menjalankan tugasnya dengan landasarn UUD 1945 dan dengan menyetujui segala perombakan yang dilakukan oleh pemerintah, sampai tersusun DPR baru (Notosusanto, 1984 : 112).

Kejadian di lingkungan Pemerintahan Pusat sudah tentu juga akan berpengaruh terhadap kehidupan pemerintahan di berbagai daerah termasuk di DIY. Sebagaimana kita ketahui bahwa kedudukan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa selain tercantum dalam Undang-undang pembentukannya yakni Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, juga diakui dan telah diberikan sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah dan tetap dipertahankan terus oleh Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 (Sujamto, 1986: 89).

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 lahir Penetapan Presiden RI (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (yang disempurnakan), yang memuat perubahan-perubahan prinsip akibat adanya penggantian UUDS 1950 ke UUD 1945 seperti pembubaran Dewan Pemerintah Daerah (DPD) pembentukan Badan Pemerintah Harian (BPH) dan lain-lain.

Perbedaan dasar hukum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dengan Penpres RI Nomor 6 Tahun 1959 adalah bahwa kedua produk hukum tersebut meskipun sama-sama mengatur tentang pemerintahan daerah namun dalam konsiderannya mempunyai dasar hukum yang berbeda Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dasar hukumnya adalah pasal-pasal 89, 131 jo. 132 UUDS tahun 1950 (dengan persetujuan DPR) sedangkan

penetapan Presiden RI Nomor 6 Tahun 1959 dasar hukumnya adalah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 jo. Pasal 18 UUD 1945 (dengan mendengar musyawarah Kabinet Kerja 1 September 1959).

Perbedaan prinsip semangat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan Penpres RI Nomor 6 Tahun 1959 adalah : Semangat yang menonjol dari UU Nomor 1 tahun 1957 yaitu Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil yang men gurus rumah tangganya sendiri (pasal 2 ayat 1) dan diwujudkan pembagian tugas antara urusan-urusan pemerintah pusat dan daerah.

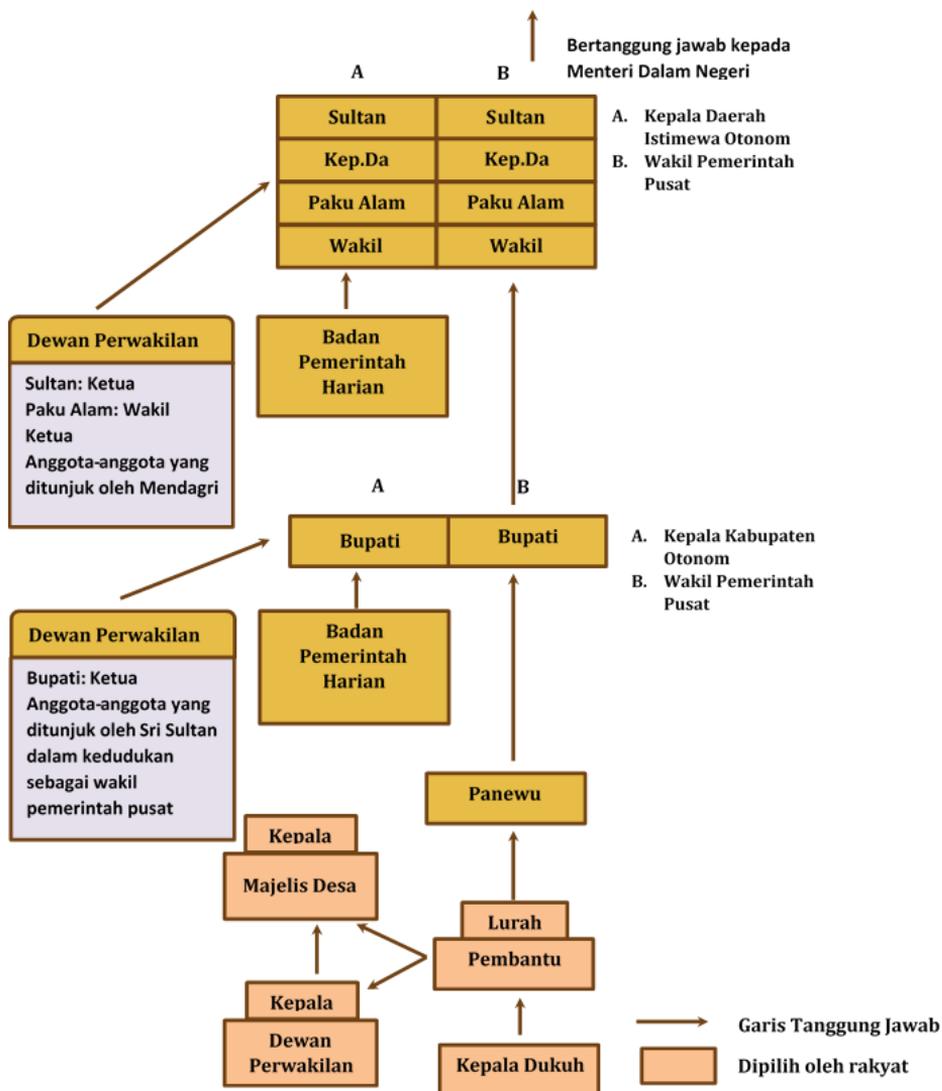
Di samping itu, kepada tiap-tiap undang-undang Pembentukan Daerah Otonom akan diserahkan pula suatu penetapan anggaran belanja yang percama bagi daerah-daerah itu, dimana akan dapat dilihatnya urusan-urusan mana pada saat pembentukan itu dapat dijalankan oleh daerah yang bersangkutan, dengan ditetapkan pula sumber keuangan dan alat-alat perlengkapannya (pasal 61 ayat 1).

Sedangkan semangat yang menonjol pada Penpres Nomor 6 Tahun 1959 adalah (1) pemberian c.q. penyerahan hak dan kewajiban oleh pemerintah pusat kepada daerah tingkat I atau tingkat II di segala lapangan yang wajar: (2) kedudukan Pamong Praja pada keadaan baru disesuaikan dengan usaha-usaha mengisi Otonomi Daerah seluas-luasnya.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, telah melakukan suatu reorganisasi bentuk dan organisasi pemerintahan di DIY. Ini baru mulai dilaksanakan pada tahun 1958. Tetapi baru berjalan kira-kira satu tahun, di lingkungan pemerintahan terjadi suatu perubahan yang sangat fondamental, yakni adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Adanya Dekrit tentu akan mempengaruhi kehidupan pemerintahan dan kenegaraan di DIY.

Begitu juga mengenai organisasi pemerintahan daerah di DIY, diadakan reorganisasi. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959. Mengenai Organisasi Pemerintahan di Yogyakarta menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 1959 itu dapat digambarkan sebagai berikut:

Organisasi Pemerintahan Yogyakarta berdasarkan Dekrit Presiden Nomor 6 Tahun 1959



Sumber: Selo Soemardjan, 1986: 337

Mengamati dan kemudian membandingkan antara struktur organisasi pemerintahan di DIY menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959, sebenarnya secara materiil hampir sama. Hanya yang nampak berbeda pada struktur organisasi menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 ada "Badan Pemerintah Harian",

sementara yang menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 hal itu tidak ada. Dan kalau melihat struktur pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959, nampak ada kesan bahwa sistem pemerintahannya begitu sentralistis dan Kepala Daerah memiliki posisi yang sangat kuat. Dewan Perwakilannya justru berada di bawah Kepala Daerah, lain dengan struktur yang menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, yang Dewan Perwakilannya sejajar dengan Kepala Daerah. Hanya untuk pemerintahan desa masih sama antara yang ada pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959.

Sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 maka Sistem Pemerintahan Daerah tidak lagi mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Begitu juga UUD 1945 tidak berlaku. Seluruh wilayah Negara R.I. menggunakan UUDS dan untuk pemerintahan daerah mendasarkan pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, yang secara operasional baru dilaksanakan pada tahun 1958.

Tetapi baru kira-kira kurang dari satu tahun pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 itu, kemudian menyusul tahun 1959 terjadi perubahan dalam hal pelaksanaan pemerintahan pusat maupun daerah. Hal ini disebabkan karena dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Adanya Dekrit Presiden ini telah membawa perubahan ketatanegaraan di Indonesia dan ini tentu saja menyangkut pula sistem pemerintahan daerah di Yogyakarta. Pada tahun 1959 itu dapat dikatakan sebagai awal dari perubahan sistem ketatanegaraan di Indonesia, yaitu dari sistem demokrasi liberal ke demokrasi terpimpin. Sejalan dengan itu, Presiden mengeluarkan suatu penetapan bernomor 6 Tahun 1959 (Penpres Nomor 6 Tahun 1959) pada tanggal 7 November 1959, sebagai upaya mengamankan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 1959 tertanggal 25 Maret 1959. Sebagai konsekuensinya akan menuntut adanya perubahan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah.

Penetapan Presiden yang dimaksud di atas terdiri 23 pasal dan tidak kurang dari 4 pasal memuat ketentuan tentang Daerah Istimewa, khususnya DIY. Kalau dibandingkan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 maka jelas bahwa pada dasar Penpres Nomor 6 Tahun 1959 itu tidak mengadakan perubahan kebijakan yang menyangkut Daerah Istimewa secara esensial. Ketentuan pasal 6 tersebut di atas pada garis besarnya adalah sama dengan ketentuan pasal 25 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, sedang ketentuan pasal 7 Penpres ini pada dasarnya juga hanya meneruskan ketentuan pasal 29 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 tanggal 25 Maret 1959 tentang Penyerahan Pemerintahan Umum, antara lain mengatur tentang :

- 1) Tugas dan kewenangan Pamongpraja diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I dan II, yaitu :
 - Yang bersifat mengatur kepada DPRD.
 - Yang bersifat pelaksanaan kepada badan eksekutif cq. Kepala Daerah
- 2) Dari penyerahan itu dikecualikan :
 - Kepribadian dan keamanan umum
 - Koordinasi
 - Pengawasan
- 3) Ketiga tugas yang dikecualikan dengan Peraturan Pemerintah dapat diserahkan kepada Penguasa lain.
- 4) Pejabat-pejabat Pamong Praja di Daerah diperbantukan kepada Pemerintah Daerah kecuali yang berpangkat F5 ke atas.
- 5) Berlakunya Undang-Undang akan diterapkan dalam Peraturan Pemerintah secara Daerah demi Daerah. (Departemen Dalam Negeri, 1985 : 66).

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 tersebut di atas, maka selesailah sudah kemelut yang ada antara Dewan Pemerintah Daerah (DPD) DIY dengan Serikat Sekerja Kementerian Dalam Negeri (SSKDN) Komisariat Yogyakarta; yang semula diredakan dengan surat kawat Menteri Dalam Negeri yang diterima oleh DPD DIY tanggal 13 September 1958 tentang kewenangan pemindahan pegawai daerah di daerah.

Maka dengan Dekrit Presiden itu dimulailah "retooling" aparatur Negara, dan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan) "retooling" mulai dilaksanakan juga pada aparatur pemerintah daerah yang telah banyak menimbulkan antagonisme di daerah-daerah (Departemen Dalam Negeri; 1985 : 68).

Pokok-pokok pikiran dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yaitu:

1. Memindahkan dualisme pimpinan Daerah dengan meletakkan pimpinan dalam bidang Pemerintahan Umum Pusat di Daerah dan pimpinan dalam bidang Pemerintahan Daerah, dua-duanya di tangan Kepala Daerah.
2. Kekuasaan eksekutif tidak bersifat kolegal dan dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri.
3. Sebagai alat Daerah, Kepala Daerah :
 - Mengurus urusan Daerah

- Kekuasaan eksekutif tidak bersifat kolegal dan dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri.
- Sebagai alat Pusat, Kepala Daerah :
 - (a) Mengurus ketertiban dan keamanan umum di Daerah.
 - (b) Menyelenggarakan koordinasi.
 - (c) Melakukan pengawasan atas jalannya Pernerintahan Daerah.
 - (d) Menjalankan tugas-tugas Pusat lain.
 - 1) Anggota BPH adalah pembantu Kepala Daerah dan harus bebas dari keanggotaan Partai Politik.
 - 2) Kepala Daerah adalah pegawai Negara yang tidak dapat diberhentikan oleh DPRD.
 - 3) Kepala Daerah mempunyai kekuasaan untuk menanggukhan Keputusan DPRD yang bersangkutan dan keputusan Pemerintah Daerah bawahannya.
 - 4) DPRD berwenang dalam bidang legislatif dan penyusunan Anggaran.

Ditetapkannya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan) tidak terlepas dari strategi Pemerintahan waktu itu untuk mengamankan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Pemerintahan Umum. Dengan kedudukan Kepala Daerah sekaligus juga sebagai alat Pemerintah Pusat, para Pejabat Pamong Praja dapat dengan aman diperbantukan kepada Pemerintah Daerah dan diserahkan pembinaannya kepada Kepala Daerah. (Departemen Dalam Negeri, 1985 : 69).

Perubahan dari demokrasi liberal ke demokrasi terpimpin semakin mantap dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 6, yang mengembalikan pengawasan pemerintah atas daerah-daerah otonom ke tangan pemerintah pusat. Unsur-unsur utama dari keputusan Presiden ini mencakup hal-hal berikut. Kepala Daerah harus diangkat oleh pemerintah pusat dari tiga calon atau lebih yang dicalonkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Adanya persyaratan pendidikan formal dan pengalaman dalam pemerintahan membatasi calon-calon hanya pada para anggota pamong praja. Pemerintah Pusat berhak untuk mengangkat seseorang yang tidak termasuk dalam calon-calon yang diajukan, Keputusan Presiden No. 2/1960 yang dikeluarkan bulan Pebruari 1960, menegaskan kedudukan Wakil Kepala Daerah. Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tidak memungkinkan dibentuknya lembaga Wakil Kepala Daerah, tetapi pemerintah menganggap perlu, sehingga ia mengangkat kapan saja dibutuhkan sambil Pemerintah Daerah sebagai Badan Pemerintah kolektief, dengan catatan bahwa kedua Sri Paduka tetap tidak bertanggung jawab

kepada DPRD (DPRD DIY 1971-1977; 1977 : 22). Termasuk di dalam kelompok DPD ini ialah kedua Sri Paduka sebagai Ketua dan Wakil Ketua, bersama dengan 5 anggota DPD lainnya di satu pihak dan DPRD DIY di lain pihak. Kelima anggota DPD DIY itu ialah: (1) Haman Hasyim, (2) Sutrisno, (3) Sunaryohadi, (4) Muhammad Jamhari dan (5) Letkol (AD) Sugito. Sedangkan Ketua DPRD DIY adalah Siswosumarto.

Kemudian dengan keluarnya Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tertanggal 7 September 1959 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan) diadakan beberapa perubahan-perubahan tentang Pemerintah Daerah, antara lain DPRD yang ada pada waktu Penpres ini dikeluarkan, ditetapkan sebagai DPRD menurut Penpres ini dan untuk itu anggota-anggotanya harus angkat sumpah/janji lagi. Di samping itu DPRD baru ini tidak dapat lagi memberhentikan DPD yang dipilihnya, yang selanjutnya menurut Penpres ini dirubah namanya menjadi Badan Pemerintah Harian (BPH). Dengan perubahan ini, dimaksudkan bahwa BPH bukan lagi sebagai Badan Pemerintahan kolektif, tetapi sebagai Badan Pembantu Kepala Daerah di dalam menjalankan tugasnya sehari-hari, meskipun pembedangan tugas-tugas BPH boleh dikatakan sama dengan DPD (DPRD DIY 1971-1977; 1977 : 22).

Maka dengan sendirinya ke 5 anggota Badan Pemerintah Daerah DIY tersebut diangkat menjadi anggota BPH yang pertama yakni: (1) Haman Hasyim, (2) Sutrisno, (3) Sunaryohadi, (4) Muhammad Jamhari dan (5) Letkol (AD) Sugito. Kelimanya dilantik oleh Kepala DIY Sultan Hamengku Buwono IX dan mereka merupakan Pembantu Kepala Daerah dalam menjalankan tugas sehari-hari, dengan pembedangan yang masih sama dengan sewaktu bertugas sebagai anggota DPD.

Perlu kiranya dicatat bahwa, dengan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 kedudukan Badan Pemerintah Daerah (BPH) hanya berfungsi sebagai penasihat Kepala Daerah. Menteri Dalam Negeri menetapkan dalam keputusannya Nomor 9 Tahun 1959 bahwa tidak ada perjanjian kerja antara para anggotanya dengan pemerintah sebagaimana antara pekerja dan majikan. Maka dari itu, pemerintah tidak bisa memberikan tunjangan keuangan yang sama kepada anggota-anggota BPH seperti terhadap pegawai-pegawai pemerintah. (Selo Soemardjan, 1986 : 123). Hal ini dijelaskan sebagai jawaban Menteri terhadap tuntutan yang dinyatakan dalam surat resmi seorang anggota DPD (sebelum berubah menjadi BPH, pen.) kepada pemerintah pada bulan Oktober 1958, yang menyarankan agar para anggota setidaknya-tidaknya diberi tunjangan selama dinasny dan tunjangan keuangan setelah berhenti, yang sama dengan pegawai tinggi

pemerintahan, karena pentingnya mereka bagi negara serta besarnya tanggungjawab mereka dalam pemerintahan. (Selo Soemardjan, 1986 : 122).

Kedudukan BPH benar-benar lemah karena para anggotanya hanya merupakan pembantu-pembantu dengan tugas sebagai penasehat kepala daerah. Pemerintah daerah tidak lagi bersifat kolektif, hak pengambilan keputusan sernata-mata berada di tangan kepala daerah. Para anggota BPH, walaupun ditunjuk oleh DPRD, secara resmi diminta untuk melepas segenap ikatan dengan partai-partai politik. Sebagai akibat perubahan ini, banyak pegawai tinggi di Yogyakarta yang tidak lagi memperdulikan perintah para BPH kalau tidak nyata-nyata ada persetujuan dari kepala daerah, yaitu Sultan sendiri. (Selo Soemardjan, 1986: 123)

Suatu hal yang menarik untuk dicatat dari perkembangan pemerintahan di DIY ini, adalah pengalihan kekuasaan dari Darurat Militer ke Darurat Sipil. Perlu diketahui pada tahun 1957 sewaktu terjadi pemberontakan PRRI/Permesta di Sumatera Barat dan Sulawesi Utara, serta pada saat itu juga masih berlangsung pemberontakan D.I./TII, di Jawa Barat, Aceh, Kalimantan dan Sulawesi Selatan serta Jawa Tengah, maka Negara R.I. dinyatakan dalam Keadaan Bahaya yang ditetapkan dengan Undang-undang Keadaan Bahaya 1957, yang dalam pelaksanaannya diatur dan dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya; maka pada tanggal 8 Maret 1960 Presiden RI menetapkan tentang Organisasi Pembantu Penguasa Dalam Keadaan Bahaya di Daerah, dengan Peraturan Pemerintah ini Kepala Daerah dan Kepala-kepala Instansi diangkat sebagai Asisten Urusan Sipil, yang mengurus sosl-soal pemerintahan. (Jawatan Penerangan DIY, 1961: 12-15)

DIY dengan Keputusan Presiden Nomor 353 Tahun 1960 tanggal 31 Desember 1960, terhitung mulai tanggal 1 April 1961 dinyatakan diubah keadaannya dari keadaan Darurat Militer menjadi keadaan Darurat Sipil (Jawatan Penerangan DIY, 1961 : 8), pelaksanaan perubahan itu pada tanggal 1 April 1961 dilaksanakan penandatanganan Penyerahan Kekuasaan dari Penguasa Darurat Militer Daerah Kol. Pranoto Reksosomodra kepada penguasa Darurat Sipil Daerah Sultan Hamengku Buwono IX bertempat di Gedung Agung Yogyakarta.

Keputusan pengangkatan Kepala Daerah selaku Penguasa Darurat Sipil Daerah ditetapkan dengan Surat Keputusan Presiden R.I. No. 12 tahun 1961 tanggal 11 Januari 1961, yang menunjuk pula Komandan Resimen Infantri 13, Kepala Polisi Inspeksi Yogyakarta dan Kepala Kejaksaan DIY sebagai anggota-anggota Badan Pembantunya. (Jawatan Penerangan DIY, 1961: 11)

Atas perubahan status tersebut dengan Surat Keputusan Penguasa Darurat Sipil Daerah DIY No. 1/KPT/Perdasipda/1961 Sultan Hamengku Buwono IX mengangkat beberapa orang pembantunya yakni :

- 1) Sdr. Sutrisno, anggota BPH DIY, sebagai Kepala Staf.
- 2) Sdr. Broto Murdokusumo. Ajun Komisaris Besar Polisi Yogyakarta sebagai Kepala Seksi Keamanan.
- 3) Sdr. Subagyo Hadinoto, anggota BPH DIY. sebagai Kepala Seksi Finansiil Ekonomi (FINEK).
- 4) Sdr. Moch. Tolchah Mansur, anggota BPH DIY sebagai Kopala Seksi Kesejahteraan Sosial.
- 5) Sdr. HJ. Soemarto, anggota BPH DIY sebagai Kepala Seksi Sekretariat.

Paku Alam VIII Wakil Kepala Daerah DIY diusulkan untuk diangkat pula sebagai anggota Badan Pembantu Pedarsipda DIY. Sekaligus dengan langkah tersebut, dengan Surat keputusan No. 2/KPT/Pedarsipda/1961, beliau menentukan mempertahankan berlakunya Peraturan-peraturan dan tindakan-tindakan yang dikeluarkan oleh Pedarmilda Jawa Tengah, yang berlaku bagi DIY sebelum tanggal 1 April 1961. (Jawatan Penerangan DIY, 1961: 21)

Suatu hal yang penting juga untuk diketahui adalah dibentuknya DPRGR untuk menggantikan DPRD, sebelumnya DPRGR ini dibentuk berdasarkan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 dibentuk DPRD Gotong Royong, dimana Kepala Daerah *ex officio* adalah ketua DPRGR. Di samping itu BPH sebagai Badan Pembantu Kepala Daerah tetap ada dengan tugas dan tanggung jawab seperti waktu sebelumnya.

Dengan dikeluarkannya Penpres Nomor 5 Tahun 1960 tentang pembentukan DPRD Gotong Royong, Badan Pemerintah Harian (BPH) dan Kepala Daerah masih tetap ada. Karena pilihan anggota BPH adalah ditunjuk oleh DPRD, maka dengan sendirinya dengan dibentuknya DPRGR DIY ditunjuk pula anggota BPH baru oleh DPRGR DIY yang juga baru. Kelima anggota BPH tersebut adalah : Sutrisno, Subagyo Hadinoto, Moch. Tolchah Mansur, HJ. Soemarto.

Pada tanggal 22 Maret 1962 dilakukan pelantikan DPRD Gotong Royong (DPRD GR) - Daerah Istimewa (Pen) - Yogyakarta yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (DNOD - Pen); jumlah anggota DPRD itu sebanyak 45 orang yang terdiri dari bekas-bekas anggota DPRD "gaya" lama juga. (Sutrisno Kutoyo, 1977 : 341)

Dalam sistem Demokrasi terpimpin ini kedudukan Ketua diduduki pula oleh Kepala Daerah DIY, Sultan Hamengku Buwono IX. Demikian pula Ketua

DPRGR Daerah Tingkat II Kabupaten diduduki pula oleh Bupati Kepala Daerah. Sehingga kedudukan seorang Bupati tidak hanya sebagai Pimpinan eksekutif juga Pimpinan legislatif. Hal ini merupakan salah satu perbedaan antara sistem demokrasi liberal dengan demokrasi terpimpin.

Perbedaan lainnya adalah pada cara pengangkatan anggota DPR, di pusat maupun di daerah, yakni pada sistem demokrasi liberal dilakukan dengan cara melalui Pemilihan Umum, sedangkan dalam sistem demokrasi terpimpin keanggotaan DPR diperoleh melalui cara pengangkatan.

Aparat Pemerintah Daerah DIY, pada masa penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1959 yang sudah diubah dan disempurnakan dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1958 jo. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan), diatur dengan peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1960 tanggal 15 Nopember 1960. Instansi-instansi Pemerintah DIY terdiri dari :

1. Sekretariat Pemerintah Daerah
2. Kantor Pengawasan Keuangan
2. Dinas Keuangan
3. Biro Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah
2. Kantor Urusan Pegawai
3. Kantor Perundang-undangan dan tata hukum
4. Biro Statistik
5. Biro Perusahaan
6. Biro Pengairan, Jalan-jalan dan gedung-gedung
7. Dinas Inspeksi Lalu Lintas Jalan
8. Dinas Perekonomian
9. Dinas Perindustrian
10. Dinas Pertanian Rakyat dan Perikanan Darat
11. Dinas Kehutanan
12. Dinas Kehewananan
13. Dinas Perburuhan
14. Dinas Agraria
15. Dinas Kesehatan Rakyat
16. Dinas Sosial
17. Dinas Pendidikan, pengajaran dan kebudayaan (Perda Nomor 11 Tahun 1960, pasal 1 lembaran Daerah seri A Nomor 2 Tahun 1963).

Penetapan tersebut adalah sebagai pernbahasan dari Peraturan Daerah DIY Nomor 7 Tahun 1958 yang menjelaskan bahwa :

1. Dinas Pemerintahan umum berubah menjadi Biro Pemerintahan Umum.
2. Dinas Keuangan dikurangi Kantor Penghasilan Daerah dan Percetakan Negeri.

3. Kantor Penghasilan Daerah disatukan ke dalam Biro Perusahaan.
4. Percetakan Negeri menjadi Perusahaan Pemerintah DIY di bawah pengawasan Biro Perusahaan.
5. Dinas Perekonomian dikurangi Bagian Perindustrian.
6. Bagian Perindustrian dari Dinas Perekonomian menjadi Dinas Perekonomian.
7. Biro Perundang-undangan dan Tata Hukum menjadi kantor Perundang-undangan dan Tata Hukum.
8. Inspeksi Lalu Lintas Jalan menjadi Dinas Inspeksi Lalu Lintas Jalan.
9. Biro Statistik dan Biro Perusahaan adalah instansi-instansi baru.

(Perda Nomor 11 Tahun 1960 pasal 2 Lembaran Daerah seri A Nomor 2 Tahun 1963).

Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1960 tersebut kemudian pada tahun 1962 disempurnakan kembali dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1962, yang membagi susunan tugas-tugas pokok dan lapangan kerja instansi-instansi pemerintah daerah menjadi sebagai berikut :

1. Sekretariat Pemerintah Daerah :
 - Sekretariat Eksekutif.
 - Sekretariat Legislatif.
2. Kantor Pengawasan Keuangan.
3. Dinas Keuangan
4. Biro Pemerintahan Umum
5. Kantor Urusan Pegawai.
6. Kantor Per Undang-undangan dan Tata Hukum.
7. Biro Statistik.
8. Biro Perusahaan.
9. Dinas Pengairan, Jalan-jalan dan Gedung-gedung :
 - Seksi Pengairan.
 - Seksi Jalan-jalan dan Gedung-gedung.
10. Dinas Inspeksi Lalu Lintas Jalan.
11. Dinas Perekonomian.
12. Dinas Perindustrian.
13. Dinas Pertanian Rakyat dan Perikanan Darat.
14. Dinas Kehutanan
15. Dinas Kehewan.
16. Dinas Perburuhan.
17. Dinas Agraria.

18. Dinas Kesehatan Rakyat.
19. Dinas Sosial.
20. Dinas Pendidikan Dasar dan Kebudayaan.

(Lihat Lembaran Daerah DIY. Nomor 2 tahun 1962).

Pelaksanaan pemerintahan daerah yang mendasarkan pada Penpres Nomor 6 Tahun 1959 sebagai upaya mengamankan dan memantapkan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 terus berjalan. Peraturan ini sekaligus menjadi perangkat pendukung bagi pelaksanaan demokrasi terpimpin. Peran DPRD kurang begitu mantap, karena Presiden di Pusat dan Kepala Daerah di daerah kedudukannya sangat kuat.

Kemudian tahun 1965, sebelum terjadi peristiwa G 30 S, lahir Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah undang-undang ini menegaskan bahwa yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Di dalam menjalankan tugas Kepala Daerah dibantu oleh BPH yang anggotanya sekurang-kurangnya 7 orang.

Pengisian 7 orang anggota BPH ini dengan melengkapi anggota-anggota BPH yang sudah ada tidak pernah dilaksanakan berdasarkan penangguhan oleh Menteri Dalam Negeri di dalam Instruksinya Nomor 13 Tahun 1966 tanggal 3 Juli 1966. Bahkan di dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 20 tahun 1967 tertanggal 5-8-1967 jumlah anggota BPH ditetapkan hanya sebanyak 5 orang. (DPRD DIY 1971-1977; 1977: 22-23).

Kedudukan BPH tidak mengalami perubahan yakni tetap sebagai pembantu Kepala Daerah dan tidak bertanggung jawab kepada DPRD Gotong Royong berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Menurut undang-undang ini, jabatan Ketua DPRD tidak lagi dijabat *ex officio* oleh Kepala Daerah.

Pada masa sesudah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan tahun 1966 (masa Orde Lama), peraturan perundangan yang mengatur organisasi dan pemerintahan Desa/Kelurahan yang baru belum ada. Peraturan perundangan yang berlaku tetap digunakan yang lama, dan itupun berlaku sampai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana dalam pasal 87 pun masih disebutkan bahwa untuk desa akan diatur tersendiri dengan undang-undang.

Kadaan Desa saat itu masih berbeda dalam kondisi sesuai peraturan perundangan lama yang pernah ada dan masih diberlakukan karena belum ada penggantinya, yaitu : (*Inlandsche Geemente Ordonantie* (Stbl. 1906 Nomor 83) yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan *Inlandsche Gemeente*

Ordonantie Buitengewesten (Stbl. 1938 Nomor 68) yang berlaku untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura. Pada waktu itu di DIY tidak perlu IGO dan IGOB, tetapi berlaku *Rechtsblaad* Kasultanan dan Pakualaman.

Rechtsblaad itu oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 dicabut, tetapi Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 sendiri ditunda pelaksanaannya dengan Instruksi Mendagri Nomor 29 Tahun 1966 dan dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969, dengan catatan bahwa pencabutan itu mulai berlaku setelah ada penggantinya. Oleh karena itu sebelum adanya Undang-Undang Kedesaan yang baru, *Rechtsblaad* belum dicabut. Tetapi secara materiil, sebagian besar ketentuan-ketentuannya sudah tidak berlaku, karena :

Telah diganti dengan peraturan-peraturan yang baru:

1. Maklumat Kasultanan DIY Nomor 1 Tahun 1946 tentang: Struktur Pemerintahan Kalurahan.
2. Maklumat Kasultanan DIY, Nomor 16 Tahun 1946 tentang Pembagian Tanah Lungguh.
3. Peraturan Daerah DIY Nomor 8 Tahun 1958 tentang: Hak Cuti Pamong Kalurahan.
4. Peraturan Daerah DIY Nomor 7 Tahun 1959 tentang: Pembagian Kewenangan mengatur Kedesaan.
5. Peraturan Daerah DIY, Nomor 2 Tahun 1969 tentang: Pemilihan, Pengangkatan, Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Lurah Kepala Desa, Kepala-kepala Bagian, Kepala-kepala Dukuh dan pembantu Kepala Bagian (Drs. A. Rosyid Royani, BCHK., 1975: 150-151).

Dalam Maklumat Kasultanan Nomor 15 Tahun 1956 tentang Pemilihan Pamong Kalurahan, dan dengan melihat struktur pemerintahan, yang ada di desa-desa di seluruh DIY, adalah sebagai berikut:

Para pembantu Kepala Desa terdiri dari lima Kepala Bagian, yakni:

1. Kepala Bagian Sosial (Kamituwa)
2. Kepala Bagian Kemakmuran (Ulu-ulu)
3. Kepala Bagian Keamanan (Jagabaya)
4. Kepala Bagian Agama (Kaum)
5. Kepala Bagian Umum (Carik)

Masing-masing Kepala Bagian memiliki pembantu, yang disebut pamong desa (ditunjuk sesuai dengan kebutuhan desa yang bersangkutan). Pada wilayah-wilayah desa sesuai batas administrasi masing-masing diketuai oleh Kepala Dukuh yang berada di bawah koordinasi langsung dari Kepala Desa,

dan merupakan pimpinan-pimpinan formal yang terbawah dari struktur pemerintahan di DIY.

Perihal pengangkatan para pamong desa ini diatur dalam Maklumat Kasultanan DIY Nomor 15 Tahun 1946 pasal 4 dan Maklumat Kasultanan Nomor 16 Tahun 1946 pasal 5, yang menyebut bahwa pemerintah kalurahan diperbolehkan mengangkat beberapa orang pembantu Pamong Kalurahan, yang pemilihan dan pengangkatannya, serta pemberhentiannya dilakukan oleh hasil rapat Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan bersama-sama dengan Pamong Kalurahan.

Dalam rapat Dewan Kalurahan, lurah menjadi pemimpin rapat, Ketua Dewan Kalurahan menjadi wakil pemimpin rapat dan carik menjadi penulisnya. Tentang cara mengadakan rapat supaya menurut peraturan tata tertib yang berlaku untuk Dewan Kalurahan. Paling lambat seminggu sesudah diadakan rapat Dewan dan Pamong Kalurahan, maka hasil rapat dikirimkan kepada Pemerintah Kabupaten melalui Pemerintah Kapanewon, untuk diketahui oleh Kepala Jabatan Praja Kabupaten. Jumlah pembantu pamong ditetapkan sendiri oleh Dewan dan Pamong Kalurahan masing-masing Kalurahan dengan mengingat kepada kemampuan masing-masing dalam memberikan imbalan jasa kepada para pembantu pamong yang berupa tanah lungguh (bengkok). Karena kemampuan masing-masing Kalurahan tidak sama, maka didapati adanya pamong yang merangkap jabatan pembantu pamong, misalnya Kepala Dukuh merangkap pernbantu Kepala Bagian.

Hal tersebut karena tiadanya tanah lungguh untuk membantu pembantu Kepala Bagian yang memerlukannya, karena dengan jabatan rangkap tersebut telah ditetapkan bahwa tanah lungguhnya tidak rangkap, cukup satu tanah lungguh dari jabatan yang tertinggi dipangkunya (Sutrisno Kutoyo, 1983: 52-55). Para pembantu pamong ini tidak ditetapkan masa jabatannya, tergantung kepada keputusan rapat Dewan dan Pamong Kalurahan yang berhak memberhentikan.

Berbeda dengan pemilihan dan pemberhentian para Pamong Kalurahan yang memiliki batas masa kerja (tiga tahun), dan tara cara pemilihannya dengan persyaratan administratif yang mengatur tentang batas usia minimal (20 tahun), dapat membaca dan menulis latin, sehat, kuat dan berbudi pekerti baik, dipercayai dan ditaati penduduk yang akan dilayaninya.

Walaupun belum selesai masa jabatannya, Pamong Kalurahan dapat diberhentikan, dengan cara pengusulan kepada Bupati Kepala Daerah/Gubernur Kepala Daerah tentang kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh Pamong Kalurahan. Berdasarkan usul itu Bupati Kepala Daerah/Gubernur Kepala Daerah menjatuhkan/memecat Pamong

Kalurahan yang ternyata memang patut dikeluarkan/diberhentikan dari jabatannya. (Sutrisno Kutoyo, 1983: 57)

Setelah meletusnya Pemberontakan G 30 S 1965, untuk mengatur kembali keadaan pemerintahan desa yang rusak akibat dari keterlibatan pamong Kalurahan pada partai terlarang PKI, maka untuk mengatur kembali kevakuman dari beberapa jabatan yang lowong dalam pemerintahan kalurahan, pada tahun 1966 Gubernur Kepala DIY mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 19 Tahun 1966 tentang Pedoman Pemberhentian dan pengisian lowongan Pamong Kalurahan dan Anggota DPRGR akibat pelaksanaan Instruksi Kepala DIY Nomor 1084/RHSNII/1965, jo Keputusan Kepala Daerah Nomor 216 Tahun 1965, dan Instruksi Kepala DIY Nomor 3/1966 tentang Pelaksanaan Pengisian Lowongan Pamong Kalurahan termasuk Lurah Desa.

Keputusan Kepala DIY tersebut di atas, menetapkan bahwa untuk pengisian jabatan Pamong Kalurahan yang lowong harus dilakukan dengan cara pemilihan oleh DPRGR Kalurahan. Sebelum lowongan tersebut diisi, agar tidak terjadi kevakuman dalam pemerintahan kalurahan, Bupati Kepala Daerah dapat mengambil kebijaksanaan dengan jalan menempatkan care taker pada jabatan-jabatan pamong kalurahan yang lowong itu. Pejabat care taker dimaksud harus diproses oleh Bupati Kepala Daerah dengan berpedoman kepada Keputusan Kepala DIY Nomor 37 Tahun 1966.

Keputusan Kepala DIY Nomor 19 Tahun 1966 tersebut semula hanya mengatur pengisian lowongan akibat G 30 S saja, tetapi kemudian dengan adanya Instruksi Kepala DIY Nomor 3/Instr/1966 diperluas berlakunya, tidak hanya untuk mengisi lowongan akibat G 30 S, tetapi juga lowongan-lowongan akibat peristiwa lainnya, misalnya pada pamong yang meninggal dunia, mengundurkan diri, badannya sudah tidak kuat lagi, dan sebagainya. (Sutrisno Kutoyo, 1983: 66)

Bab 8

Tata Pemerintahan Nasional dan Desentralisasi Asimetris DIY

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, demikian pula praktek penyelenggaraan desentralisasi asimetris, yaitu pemberian kewenangan yang ruang lingkungannya ditentukan berdasarkan kekhususan yang diatur dalam regulasi yang mengaturnya. DIY (DIY) mempunyai sejarah panjang dalam praktik desentralisasi asimetris sejak masa kolonial Belanda. Dalam praktiknya, negara/pemerintah tidak dapat mengambil sepenuhnya hak-hak penyelenggaraan pemerintahan yang melekat sejak adanya DIY sebagai suatu entitas sebelum Republik Indonesia terbentuk. Dalam bab ini dijabarkan dinamika tata pemerintahan nasional melalui beberapa pengundangan, dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah sejak 1974 hingga penguatan desentralisasi asimetris melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

A. *Uniformitas* Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Pergantian pemerintahan dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto membawa implikasi pada sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang merupakan produk hukum pertama dan terakhir yang mengatur tentang pemerintahan di daerah pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto (Orde Baru). (Hadiwijoyo, 2013 : 74)

Pemerintah Orde Baru berupaya mengakomodasi tuntutan-tuntutan desentralisasi yang lebih luas bagi daerah, terutama pasca sistem Demokrasi Terpimpin oleh Presiden Soekarno. Ketentuan pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Kemudian dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pada huruf j didefinisikan pula urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yakni melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat

atasnya dengan asas tugas pembantuan. Adapun penambahan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, yang disertai perangkat, alat perlengkapan, dan sumber pembiayaannya sebagaimana diatur pada pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Pelaksanaan asas desentralisasi pemerintahan memunculkan hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau otonomi daerah, sebagaimana didefinisikan dalam pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Artinya, pemerintah mengakui hak serta kewenangan pemerintah daerah untuk secara mandiri menyelenggarakan pemerintahan yang terdesentralisasi, sehingga posisi pemerintah pusat hanya sebagai *steering* dan *empowering* yang sejalan dengan semangat demokrasi. Namun hasil analisis isi menunjukkan adanya sifat ambiguitas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan memunculkan kecenderungan yang mengarah pada fakta pengaburan makna otonomi daerah dan desentralisasi, yang meliputi hal-hal sebagai berikut (Widjianto, 2010 : 72-73) :

1. Penyeragaman kedudukan pemerintah daerah;
2. Penetapan dekonsentrasi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah;
3. Sempitnya otoritas yang diberikan kepada pemerintah daerah; dan
4. Tingginya nilai-nilai sentralistik yang dapat dilihat melalui berbagai macam aturan pengawasan yang ditetapkan.

Penyeragaman kedudukan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 merupakan akar dari suatu masalah implementasi kebijakan otonomi daerah, karena berdasarkan analisis isi dapat dilihat bahwa penyeragaman kedudukan pemerintah daerah merupakan suatu kebijakan yang kurang memberikan pertimbangan terhadap kearifan lokal (*local wisdom*) dan keberagaman latar belakang setiap daerah di Indonesia.

Permasalahan kedua adalah pilihan terhadap penetapan dekonsentrasi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Dengan demikian, urusan pemerintahan secara otomatis dijalankan oleh pemerintah di daerah melalui KANDEP dan KANWIL, meskipun terdapat pendelegasian otoritas pusat kepada daerah. Hal ini menunjukkan masih terbatasnya keleluasaan yang diberikan pusat kepada daerah untuk menjalankan pemerintahannya secara otonom.

Persoalan ketiga berupa sempitnya otoritas yang diberikan kepada pemerintah daerah. Pemerintah masih dominan dalam menetapkan aturan-

aturan kegiatan pemerintahan dan organisasi daerah di bawah kewenangan Menteri Dalam Negeri. Padahal, pemerintah daerah sebenarnya memiliki posisi yang strategis dalam memahami karakteristik permasalahan di daerah dibandingkan pemerintah pusat.

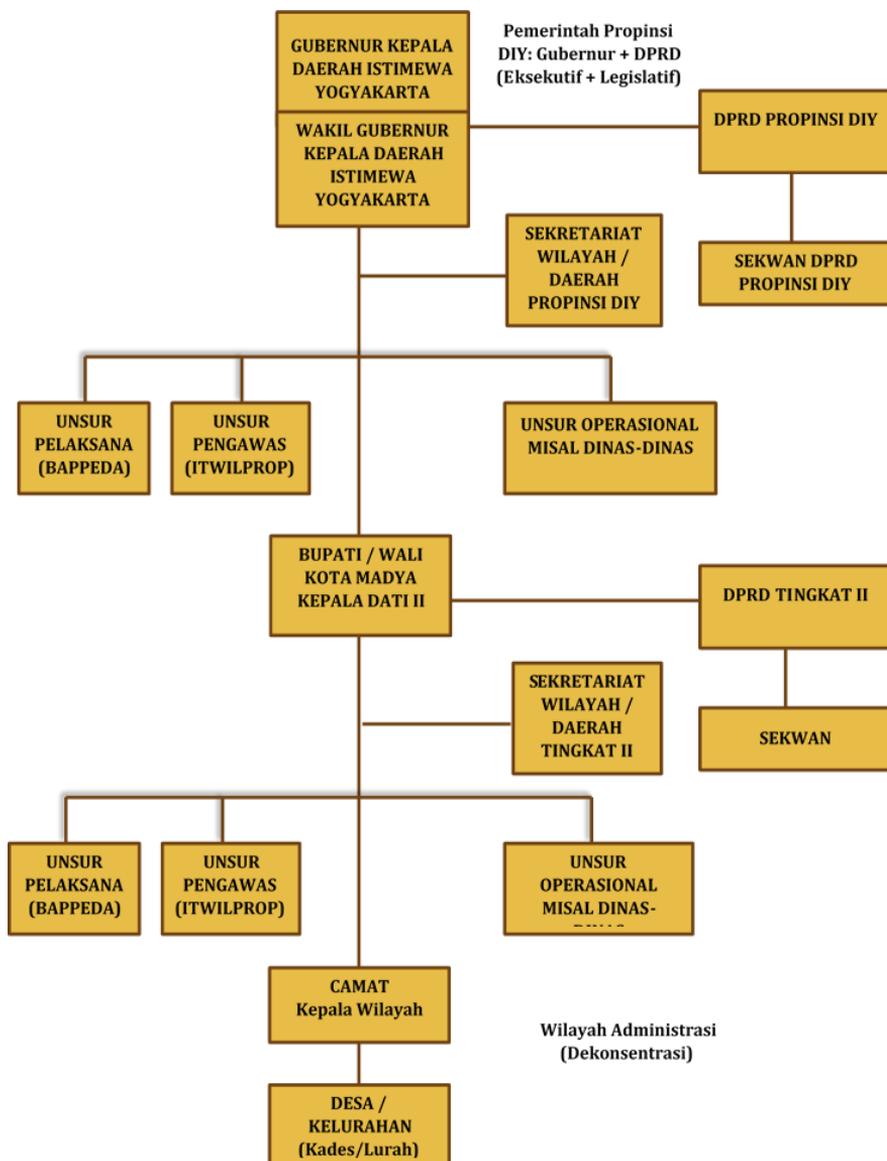
Permasalahan krusial terakhir adalah tingginya nilai-nilai sentralistik yang dapat dilihat melalui berbagai macam aturan pengawasan yang ditetapkan, baik dalam bentuk pengawasan preventif, pengawasan represif, maupun pengawasan umum. Meskipun secara hakiki peraturan dan pengawasan pada suatu obyek ditujukan atas dasar pengarahan obyek dalam koridor yang *legal context*, namun pelaksanaan aturan pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menunjukkan tingginya campur tangan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, yang sekaligus mengaburkan makna otonomi daerah.

Sentralisasi pemerintahan sebenarnya merupakan prinsip yang *inherent* dalam konsep negara kesatuan, karena kekuasaan negara bersumber dari otoritas politik yang bersifat tunggal. Walaupun keberadaan pemerintah daerah diakui, ia lebih merupakan pemerintah pusat di daerah daripada suatu pemerintah lokal yang memiliki fungsi dan otoritas sendiri. Keberadaan pemerintah daerah dalam konsep negara kesatuan merupakan manifestasi dari hakikat konsep negara kesatuan sebagai sistem negara yang bersifat tunggal. Meskipun demikian, dalam prinsip negara modern tidak mungkin sentralisasi pemerintahan berlaku seratus persen sehingga masih terdapat aspek-aspek pemerintahan yang didesentralisasikan di dalamnya. (Haris, 2014 : 54)

Kewenangan DPRD pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bersifat semu. DPRD tidak berwenang memilih kepala daerah dan sebatas diberi kewenangan dalam memilih bakal calon. Hasil pemilihan tersebut selanjutnya diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini berarti kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD, tetapi kepada Presiden. DPRD hanya sebatas memberikan keterangan sebagai bentuk pertanggungjawaban.

Kekuatan Orde Baru dalam kehidupan politik nasional yang didominasi oleh tentara/militer mengakibatkan keberadaan otoritarianisme makin meluas. Politik menjadi *domain* bagi sekelompok kecil orang yang berada di sekitar pusat kekuasaan di Jakarta. Kondisi ini mengakibatkan demokrasi makin berada dalam posisi yang sempit dan nyaris tidak berdaya dalam menghadapi otoritarianisme dengan segala macam implikasinya. (Huda, 2005 : 108)

Struktur Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974



Sumber : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Sejarah Perkembangan Pemerintahan Propinsi DIY, serta sumber lain.

Konsekuensi dari pengundangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bagi keistimewaan DIY adalah mulai terabaikannya hak asal-usul dan kekhususan yang melekat pada DIY sebagai gabungan dari bekas Swapraja Kasultanan

dan Pakualaman. Hal tersebut tidak hanya berlaku bagi DIY sebagai bekas Swapraja (*Zelfbesturende Landschappen*), namun juga pada hak otonomi yang dimiliki desa (*Volks-gemeenschappen*) sehingga terjadi penyeragaman dalam penyebutan istilah maupun penyusunan struktur kelembagaan pemerintahan. (Hadiwijoyo, 2013 : 75)

Penyeragaman bentuk pemerintahan tanpa mempertimbangkan hak asal-usul maupun otonomi bagi tingkat desa, secara eksplisit tertuang dalam konsiderans menimbang huruf c, sebagai berikut.

“Bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan”.

Dari penyeragaman tersebut, kemudian eksistensi Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui dalam pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) perlu dipertanyakan. Berkaitan dengan daerah istimewa, bab VIII tentang Aturan Peralihan pada pasal 91 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengatur pengisian jabatan kepala dan wakil kepala DIY, sebagai berikut.

“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut undang-undang 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”.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diatur bahwa kepala dan wakil kepala DIY yang ada pada saat mulai berlakunya Undang-undang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah kepala dan wakil kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan sebutan Kepala DIY dan Wakil Kepala DIY, serta yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi kepala dan wakil kepala daerah lainnya (pasal 91 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974).

Menurut Sujamto Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 merupakan kesepakatan Pemerintah dan DPR-RI untuk mempertahankan kedudukan istimewa bagi DIY yang terletak pada ketentuan tentang masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa yang tidak terikat pada ketentuan yang berlaku bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya. (Sujamto, 1998 : 257) Hal ini merupakan perjuangan panjang, mengingat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

melalui *draft* dan pembahasan yang panjang, sebab keistimewaan pengangkatan kepala daerah dan wakilnya di daerah istimewa pernah terancam akan dihilangkan sebagaimana arahan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Dengan adanya unsur *uniformitas* atau penyeragaman dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, maka susunan organisasi di Provinsi DIY tidak jauh berbeda dengan provinsi lain. Susunan birokrasi maupun penyebutan istilah-istilah diseragamkan dengan daerah-daerah lain. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, status keistimewaan DIY di bidang pemerintahan ditunjukkan melalui jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang langsung diangkat dan ditetapkan oleh Presiden tanpa melalui pemilihan di DPRD Tingkat I. (Hadiwijoyo, 2013 : 139)

Perbedaan lainnya dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 di DIY juga dapat dilihat dari bidang pertanahan. Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten merupakan tanah hak milik (adat) yang selama ini belum diberikan dengan hak milik baik kepada penduduk asing (*eigendom*) maupun kepada penduduk pribumi sebagai hak milik adat. Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten tersebut berada di seluruh wilayah DIY.

Pada 1984 Presiden Soeharto mengundang Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1984 tentang Berlaku Sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di DIY, yang diikuti dengan pengundangan sejumlah peraturan Menteri Dalam Negeri. Dengan demikian, sejak 1984, tanah-tanah hak milik perseorangan sebagaimana diatur dalam Peraturan DIY Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY sudah dapat diberlakukan UUPA seperti tanah-tanah yang sebelumnya diatur menurut hukum Barat. Namun demikian, untuk Tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten tetap belum terintegrasi dalam yurisdiksi UUPA. Di samping selama ini belum ada ketentuan yang mengatur, Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagai tanah hak milik adat juga tidak dapat dikonversi dengan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA, mengingat Kasultanan/Kadipaten tidak termasuk sebagai subyek hak yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Supaya menjadi subyek hak milik atas tanah Kasultanan-Kadipaten, perlu ditetapkan/ditunjuk oleh pemerintah atau dengan undang-undang sehingga dapat menjadi subyek hak milik. (Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, 2014 : 36)

Penyeragaman daerah otonom dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 juga menjangkau tingkat pemerintahan desa. Desa sebagai satuan pemerintahan terendah dijamin oleh konstitusi untuk mempertahankan bentuk pemerintahan yang sesuai dengan bentuk atau sebutan asli di

masing-masing daerah. Akan tetapi, adanya penyeragaman tersebut menyebabkan bentuk asli desa hilang dan struktur pemerintahan yang ada disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan secara khusus melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 praktis merupakan strategi untuk meniadakan keseragaman etnis dengan menjadikan semua desa seragam sehingga segala keunikan struktur dan landasan kultural desa di Indonesia tidak berfungsi lagi. (Abdullah, dalam Bemmelen dan Raben, 2011 : 330)

Dokumen produk hukum DIY yang berhasil dilacak mencatat, hingga 2 November 1978 istilah “kalurahan” masih digunakan di DIY. Pada tanggal tersebut, Gubernur DIY pernah mengeluarkan Keputusan Kepala Daerah DIY Nomor 97/HAK/KPTS/1978 mengenai pemberian dengan hak milik atas tanah Negara/Pemerintah DIY yang terletak di Kalurahan Maguwoharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman kepada Anggota AURI dan Wara Kawuri untuk keperluan tempat tinggal.

Setelah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 berlaku, yang ditindaklanjuti dengan pengundangan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa, penyebutan kalurahan di DIY berubah menjadi desa. Hal ini diperkuat dengan Keputusan Gubernur Kepala DIY Nomor 123/KPTS/1983 tentang Penetapan Desa-desa di Wilayah Propinsi DIY menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 serta Pemberian Nomor Kodenya.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan, pemecahan, penyatuan dan penghapusan desa mengacu pada Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa di Provinsi DIY. Pasal 3 Peraturan Daerah Propinsi DIY Nomor 7 Tahun 1984 mengatur bahwa pembentukan desa harus memenuhi beberapa syarat dengan memperhatikan faktor penduduk, luas wilayah, letak, sarana dan prasarana, sosial-budaya dan kehidupan masyarakat. Kemudian pasal 6 Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 7 Tahun 1984 mengatur pemecahan, penyatuan dan penghapusan desa, yakni harus terlebih dahulu dimusyawarahkan dengan Lembaga Permusyawaratan Desa, dengan memperhatikan syarat-syarat pembentukan desa pada pasal 3, yang hasilnya dituangkan dalam Keputusan Desa.

B. Status Daerah Istimewa dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Tahun 1999 dan Tahun 2004

Krisis moneter yang melanda Indonesia (dan negara-negara ASEAN lainnya), disusul gelombang demonstrasi yang terus-menerus pada rentang waktu 1997 dan 1998 memaksa Presiden Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998. Situasi *delegimate* ini diwariskan pada pemerintahan transisi berikutnya. Dihadapkan pada situasi ini, dalam rangka mendapatkan kembali legitimasi politik, pemerintahan transisi tidak mempunyai pilihan lain kecuali mengadopsi tuntutan yang berkembang saat itu, yakni demokratisasi dan pemberlakuan otonomi daerah.

Berbeda dengan Cina dan India yang pemerintah pusatnya secara sadar mendesentralisasikan kekuasaan ke daerah-daerah otonom untuk merespon kebutuhan pembangunan, munculnya desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia saat itu merupakan suatu kebijakan yang hadir dalam situasi yang luar biasa, yakni ketidakmampuan pemerintah pusat melanjutkan program pembangunan ekonomi akibat krisis moneter yang berkepanjangan. (Winarno, 2008 : 38-39)



Sultan Hamengku Bawono X mengajak masyarakat Yogyakarta mendukung Gerakan Reformasi 1998 dalam Pisowanan Agung Rakyat Yogyakarta bertempat di Pagelaran Keraton Yogyakarta.

Sumber : Koleksi BPAD DIY

Sejalan dengan tuntutan untuk mewujudkan desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah, pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, daerah diberikan kewenangan atau otonomi yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan ciri khas dan karakteristiknya masing-masing.

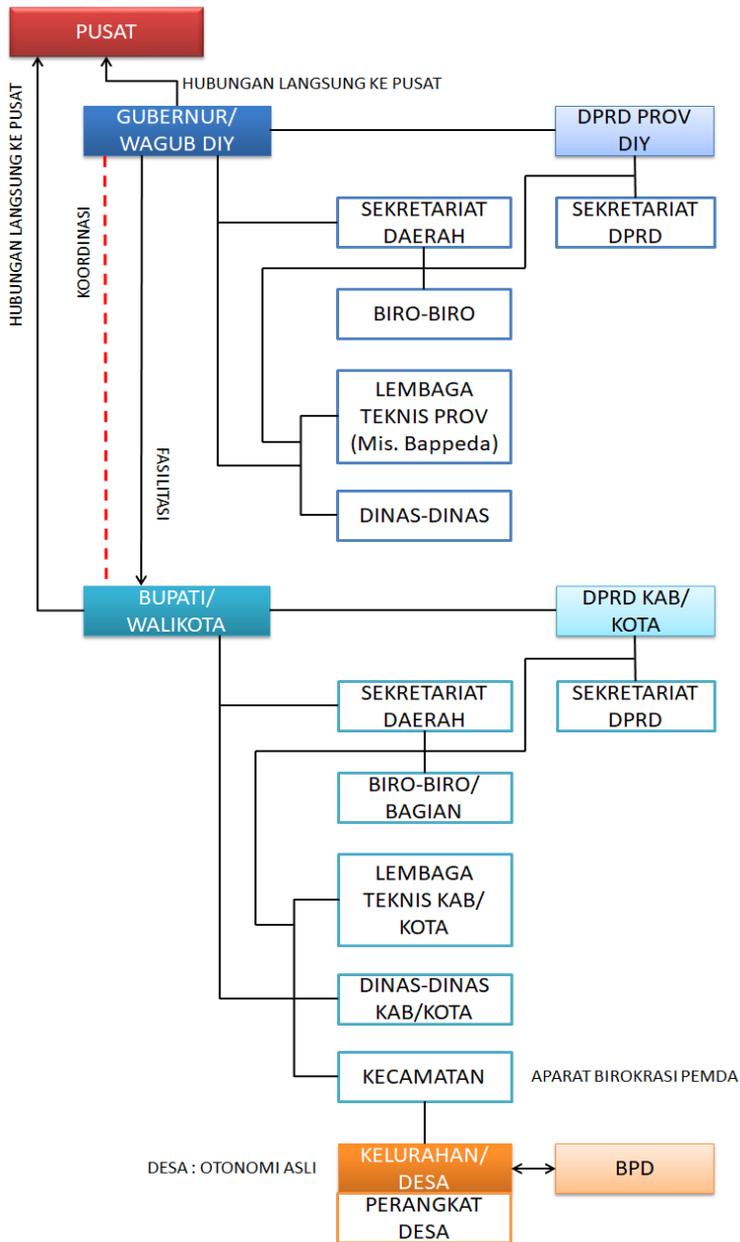
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membawa perubahan mendasar dalam desain kebijakan hubungan antara pusat dan daerah. Konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui kebijakan desentralisasi telah memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota pada taraf yang signifikan dengan menekankan pada nilai demokrasi dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Salah satu keuntungan lebih dari undang-undang ini adalah lebih memudahkan pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan situasi yang dihadapi daerah setempat.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya peningkatan keseriusan pusat pada daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri sekaligus memantapkan nilai demokrasi dengan memposisikan rakyat sebagai penentu kebijakan dalam pemerintahan. Di samping itu, ketentuan umum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai pembagian wilayah administrasi kecamatan, kelurahan, desa dan kota sehingga pemetaan administratif semakin jelas. (Widjianto, 2010 : 74)

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, daerah diberi kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lain yang absolut dilaksanakan pemerintah pusat. Sementara itu, bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Untuk menunjang tugas yang lebih besar tersebut, semangat otonomi daerah dimulai dengan mengubah simbolisasi pada nama daerah otonom (Dati I dan Dati II) dihapus diganti dengan istilah yang lebih netral yaitu provinsi, kabupaten, dan kota. Hal ini didasari semangat untuk mencegah adanya citra bahwa tingkatan lebih tinggi (Dati I) secara hierarkis lebih berkuasa daripada daerah di tingkatan lebih rendah (Dati II). Padahal, keduanya sama-sama badan hukum yang sejajar dan terpisah yang mempunyai kewenangan berbeda.

**Struktur Birokrasi Pemerintahan Daerah di Propinsi DIY
berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**



Sumber : UU Nomor 22 Tahun 1999, Surat Edaran Mendagri Nomor 061/729/SJ - 21 Maret 2000 tentang Penataan Perangkat Daerah, Pokok-Pokok Pengaturan Mengenai Desa Menurut UU 22 Tahun 1999 Depdagri 1999, Perda Propinsi DIY Nomor 4, 5 dan 6 Tahun 2001 dan sumber lain.

Perubahan struktur politik dan pemerintahan juga menyentuh upaya penguatan fungsi-fungsi legislasi di DPR. Pada masa Orde Baru, DPR hanya menjadi bagian dari kekuasaan Orde Baru yang terkesan menjadi pengabsah kebijakan pemerintah. Fungsi legislasi tidak dapat berjalan dengan baik karena kuatnya kekuasaan eksekutif. Meskipun UUD 1945 (sebelum amandemen) menegaskan bahwa posisi DPR dan presiden sama-sama kuat, namun kenyataannya tidaklah demikian.

Pada masa reformasi fungsi DPR lebih dipertegas lagi. Amandemen UUD 1945 Pasal 20A menyebutkan bahwa: (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan; (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak-hak yang diatur dalam UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat; (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. Berdasarkan amandemen tersebut, kedudukan dan fungsi DPR menjadi jelas dan lebih kuat dalam melakukan fungsi *check and balances*. Dengan penguatan fungsi semacam ini, diharapkan kekuasaan eksekutif tidak bergerak ke arah otoritarianisme yang akhirnya menghambat penyelenggaraan pemerintahan demokratis. (Winarno, 2007 : 58)

Pada konteks nasional, pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 masih memunculkan berbagai permasalahan. Beberapa kebijakan pemerintah dipandang tidak sesuai dengan aspirasi daerah, misalnya pemerintah tidak segera mengundang peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sampai menjelang diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian kewenangan wajib yang selama ini dijalankan secara sektoral masih diatur dengan berbagai perundang-undangan yang tidak secara otomatis batal karena kehadiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang sektoral tersebut harus dicabut, diperbaiki atau diganti dengan undang-undang yang sejenis, bukan dengan undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pada konteks DIY, pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga menimbulkan sejumlah persoalan, yaitu : (Wahyudi Kumorotomo, dalam Widjianto, 2010 : 75-76)

1. Permasalahan proses penyerahan personalia, perlengkapan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) dari pemerintah pusat ke provinsi, dan dari provinsi ke kabupaten/kota yang masih mengalami hambatan sekaligus ketidakjelasan peraturan (multitafsir) dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Hal ini menyebabkan pelaksanaan urusan dan

- kewenangan yang tumpang-tindih antara instansi-instansi Pemerintah Provinsi DIY dan pemerintah kabupaten/kota;
2. Munculannya keluhan-keluhan masyarakat bersamaan dengan pengawasan yang lebih intensif oleh anggota DPRD, sementara Pemerintah Kota Yogyakarta harus melakukan pembenahan diri dalam rangka penyesuaian terhadap bidang kepegawaian dan keuangan. Hal tersebut menimbulkan dilema bagi Pemerintah Kota Yogyakarta karena harus dihadapkan pada dua pilihan, yaitu mendahulukan perbaikan pelayanan publik atau mendahulukan restrukturisasi sebagaimana amanat Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah;
 3. Keterbatasan pengelolaan bidang sosial menyangkut pendataan dan penjangkauan terhadap gelandangan, pengemis dan anak jalanan yang sebelumnya dikelola oleh pemerintah provinsi, sebagaimana yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 selanjutnya menjadi kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta dan menambah beban anggaran;
 4. Permasalahan utama yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Bantul adalah Perda dan Keputusan Bupati tentang kewenangan daerah belum mencakup keseluruhan kewenangan yang tercantum pada *positive list* yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri;
 5. Untuk Pemerintah Kabupaten Kulon Progo masalah pokok yang dihadapi pada masa otonomi daerah adalah kewenangan pengelolaan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang belum dapat dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal karena keterbatasan anggaran; dan
 6. Keterlambatan aturan yang formal dalam masalah pertanahan di Kabupaten Gunungkidul yang mengakibatkan kewenangan yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gunungkidul masih dominan, sedangkan kewenangan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul sendiri hanya terbatas pada kewenangan yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Selanjutnya pengaturan mengenai Daerah Istimewa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga tidak komprehensif. Pengaturan mengenai Daerah Istimewa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya tertuang dalam satu pasal, yakni pasal 122 dalam Bab XIV tentang Ketentuan Lain-Lain, yang mengatur sebagai berikut:

“Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan keistimewaan untuk Provinsi DIY sebagaimana dimaksud

dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini”.

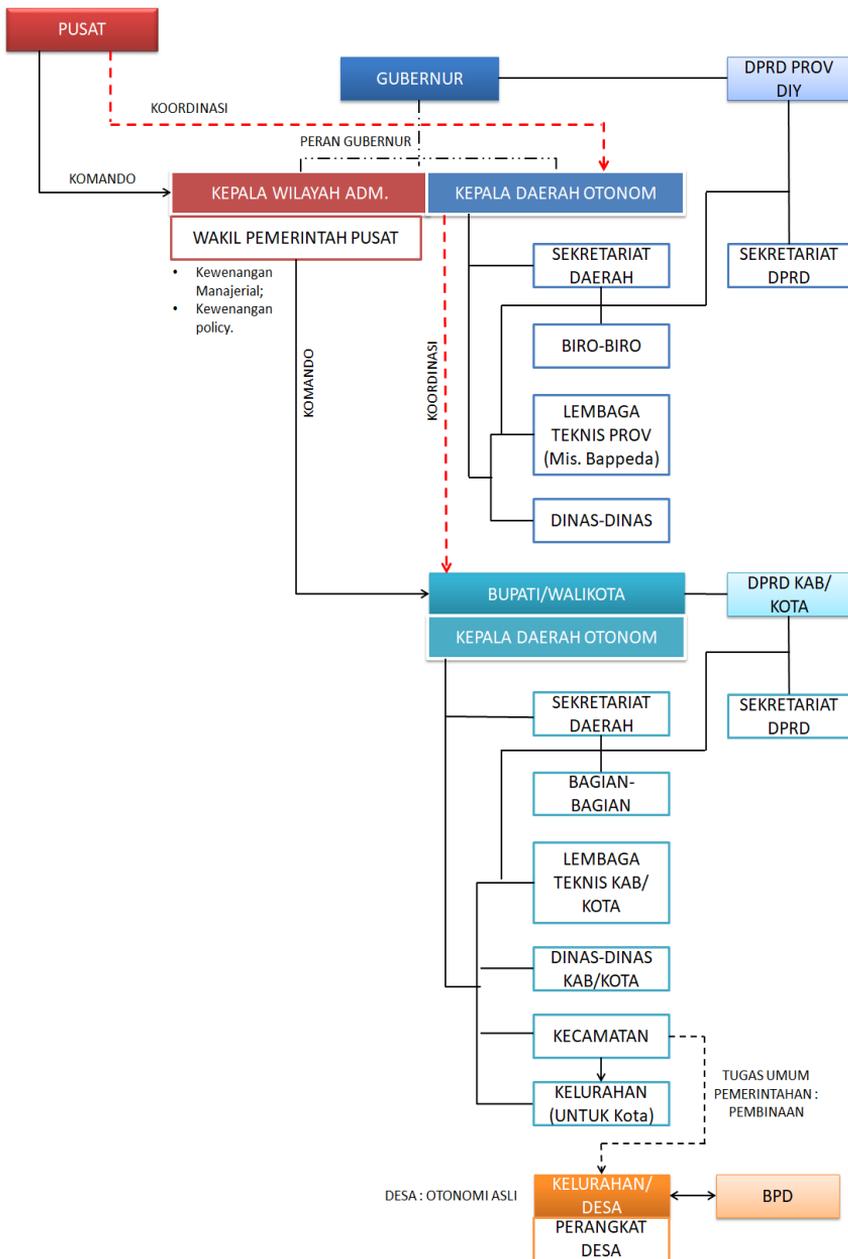
Dalam penjelasannya disebutkan pengakuan keistimewaan Provinsi DIY didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan wakil gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini. Ketentuan ini memberikan ruang adanya pemilihan dalam pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari keturunan Sultan dan Paku Alam dan keduanya yang *jumeneng* tidak otomatis menjadi gubernur dan wakil gubernur. Sementara itu, masa jabatan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, yaitu selama dua periode atau 10 tahun masa jabatan.

Dari ketentuan Pasal 122 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 beserta penjelasannya dapat disimpulkan bahwa pengaturan daerah istimewa *status quo*. Pada masa transisi dari rezim otoriter ke demokratis pada 1998 rupanya juga sangat memengaruhi sikap pemerintah dan DPR dalam melihat kedudukan daerah istimewa, begitupun ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam kaitannya dengan DIY terdapat dua hal pokok, yaitu:

1. Pengakuan keberadaan DIY sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa tercantum dalam pasal 2 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004: *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”*.
2. Pengakuan keberadaan *Karaton Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana tercantum dalam pasal 2 ayat (9) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004: *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”*.

Struktur Birokrasi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004



Sumber : Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dan sumber lainnya.

Di sisi lain, dalam pasal 226 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengakomodasi kemungkinan adanya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus melalui undang-undang tersendiri (misal Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta), namun pasal ini tampaknya juga mengabaikan keberadaan peraturan yang bersifat tersendiri, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Dalam tataran historis yuridis melihat DIY harus diletakkan dalam asas hukum *lex specialis derogat generalis*.

Terkait dengan ketentuan Pasal 226 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Hadiwijoyo memberikan pendapat sebagai berikut : (Hadiwijoyo, 2013 : 77)

1. DIY diakui keberadaannya sebagai daerah yang memiliki keistimewaan, sampai akhirnya diudangkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, belum terdapat satu undang-undang pun yang mengatur tentang apa dan bagaimana status dan substansi keistimewaan yang dimiliki oleh Yogyakarta, sehingga sebagai konsekuensinya penyelenggaraan pemerintahan dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal tersebut tidak seperti Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Provinsi Papua yang telah memiliki undang-undang yang mengatur tentang isi dan substansi dari keistimewaan dan kekhususan masing-masing;
2. Berdasarkan pada Pasal 225 undang-undang ini, Pemerintah memberikan kesempatan bagi Pemerintah Provinsi DIY untuk memformulasikan mengenai apa dan bagaimana substansi dari keistimewaan yang melekat di Yogyakarta dalam suatu bentuk undang-undang.

Pada akhirnya desentralisasi dapat dinilai sebagai upaya positif Pemerintah dalam memberdayakan (*empowering*) daerah dengan memberikan kewenangan pada daerah untuk menyelesaikan permasalahan dan melaksanakan pengelolaan manajemen sektor publik dalam wilayah yuridisnya. Namun dalam perjalanannya, kepentingan politik menjadi lebih menonjol daripada manajerial. (Utomo, 2006 : 251)

Dari sisi pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY pada masa berlakunya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Tahun 1999 dan Tahun 2004, dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Sultan Hamengku Buwono X diangkat sebagai Gubernur DIY untuk masa jabatan 1998-2003 dengan Keputusan Presiden Nomor 268/M/1998 tanggal 24 September 1998 (atau setelah lebih dari 9 tahun bertakhta sebagai Sultan). Kemudian pada tanggal 26 Mei 1999, Ambar Kusumo dinobatkan sebagai Sri Paduka Paku Alam IX, yang selanjutnya disahkan menjadi Wakil Gubernur DIY melalui Keputusan Presiden Nomor 4/M Tahun 2002 tanggal 11 Januari 2002;
2. Berikutnya pada tanggal 8 Oktober 2003, Presiden Megawati Soekarno Putri mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 179/M Tahun 2003 tentang pengangkatan Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur DIY masa jabatan tahun 2003-2008 dan Sri Paduka Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur masa jabatan tahun 2003-2008;
3. Pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY pada periode setelah tahun 2008 tidak pernah genap selama 5 (lima) tahun, yakni :
 - a. Perpanjangan masa jabatan Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selanjutnya untuk periode 3 (tiga) tahun, yakni tahun 2008-2011, yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 86/P Tahun 2008 tanggal 7 Oktober 2008;
 - b. Perpanjangan masa jabatan Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY selama 1 (satu) tahun, yakni tahun 2011 – 2012, dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 55/P Tahun 2011 tanggal 30 September 2011.

Pada tiap akhir masa jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY (tahun 2003, 2008, dan tahun 2011), perdebatan mengenai status keistimewaan DIY selalu mengemuka, baik pada level pemerintahan maupun publik/masyarakat. Kekosongan hukum yang mengatur keistimewaan DIY, khususnya mengenai hak-hak istimewa Sultan dan Pakualam yang bertakhta sebagai gubernur dan wakil gubernur kemudian mendorong pertanyaan pada warga DIY, yakni apakah masyarakat masih ingin mempertahankan tradisi lokal dan sistem pemerintahan mereka. (Efendi, 2012 : 20)

Pada bidang pertanahan, Pemerintah Provinsi DIY pernah memberlakukan Peraturan Gubernur (Pergub) DIY Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Tanah Kas Desa di Provinsi DIY. Pasal 5 Pergub Nomor 11 Tahun 2008 tersebut mengatur tentang penguatan status hukum terhadap tanah kas desa, sebagai berikut.

(1) Semua Tanah Kas Desa harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa.

(2) *Sertifikat asli disimpan oleh Pemerintah Kabupaten dan foto copy sertifikat disimpan oleh Pemerintah Desa yang bersangkutan.*

Ketentuan Pasal 5 Pergub Nomor 11 Tahun 2008 di atas mengacu pada Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa, yang pada intinya mengatur bahwa kekayaan desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 (salah satunya tanah kas desa) menjadi milik desa, yang dibuktikan dengan dokumen kepemilikan yang sah atas nama desa. Padahal dalam sejarah pertanahan di DIY, tanah kas desa (bersama dengan tanah *lungguh*, *pengarem-arem*, dan tanah untuk kepentingan umum) merupakan tanah Kasultanan yang diberikan kepada kalurahan dengan hak *anggaduh*, bersamaan dengan reorganisasi kewilayahan (pembentukan kalurahan) pasca pemberlakuan *Rijksblad* Kasultanan tahun 1918 Nomor 18 (Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, 2014 : 27-28). Hal ini menjadi salah satu dampak kekosongan hukum bidang pertanahan, di mana Kasultanan dan Kadipaten tidak termasuk sebagai subyek hak yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

C. Sinergi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Desa

Setelah melalui proses yang cukup panjang, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Konteks desentralisasi asimetris DIY dapat dilihat dalam Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012. Pasal 1 angka 2 Undang-undang tersebut mendefinisikan Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kemudian yang dimaksud dengan Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012).

Selanjutnya Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengatur bahwa Kewenangan Istimewa DIY berada di Provinsi. Kemudian Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menegaskan kewenangan DIY sebagai daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan, yang mencakup : 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3) kebudayaan; 4) pertanahan; dan 5) tata ruang. Dengan

berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, maka desentralisasi pelaksanaan urusan pemerintahan di DIY bersifat asimetris atau tidak sama dengan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia, dengan tambahan 5 (lima) urusan keistimewaan tersebut.

Untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Pemerintah Daerah DIY telah mengundang sejumlah Perdais, mulai Perdais induk hingga Perdais sektoral sesuai dengan urusan keistimewaan yang menjadi kewenangan DIY. Hingga tahun 2017, tinggal Perdais tentang Kebudayaan yang masih dalam pembahasan dengan DPRD DIY. Berikut disampaikan Perdais yang telah diundangkan oleh Pemerintah Daerah DIY :

1. Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY, sebagaimana diubah dengan Perdais Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY;
2. Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur Dan Wakil Gubernur;
3. Perdais Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
4. Perdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten; dan
5. Perdais Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten.

Kunci sinergi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, baik pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terletak pada penggunaan asas *lex specialis derogat legi generalis* (hukum khusus menyampingkan hukum umum). Asas ini merupakan salah satu asas preferensi yang dikenal dalam ilmu hukum. Asas preferensi adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan (untuk diberlakukan), jika dalam suatu peristiwa (hukum) terkait terdapat beberapa peraturan. Purbacaraka dan Soekanto mengatakan bahwa :

“Maksud dari asas ini adalah bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat mencakup peristiwa khusus tersebut”. (Agustina, 2015 : 504)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan undang-undang umum yang berlaku pada seluruh pemerintah daerah di Indonesia, sementara Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menjadi undang-undang yang bersifat khusus yang berlaku di DIY. Kedudukannya sama dengan undang-undang otonomi khusus yang berlaku di DKI Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Provinsi Papua. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (bersama undang-undang yang mengatur otonomi khusus di DKI Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Provinsi Papua), selanjutnya menjadi *lex specialis* terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Penggunaan asas *lex specialis derogat legi generali* telah diacu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Ketentuan Pasal 399 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa, "*Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi DIY, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut*".

Berdasarkan ketentuan Pasal 399 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka Pemerintah Daerah DIY akan mendahulukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan mengesampingkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam menjalankan aturan yang memiliki substansi yang sama.

Pada tanggal 15 Januari 2014, Pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Ketentuan Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur bahwa Aset Desa salah satunya dapat berupa tanah kas desa. Pengaturan ini tentu bertentangan dengan keberadaan tanah desa di DIY, yang secara historis merupakan tanah Kasultanan yang diberikan kepada kalurahan dengan hak *anggaduh*. Terkait dengan tanah kas desa tersebut, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menjadi *lex specialis* terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengatur bahwa Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum merupakan subyek hak yang mempunyai tanah hak milik Kasultanan dan Kadipaten. Selanjutnya di dalam Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 ditentukan bahwa tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah Keprabon dan tanah bukan Keprabon yang terdapat di seluruh DIY. Pada Pasal 32 ayat (5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 ditentukan Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan Kadipaten untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Konsekuensi dari penetapan Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang merupakan subyek hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten selain mempunyai kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan juga berkewajiban untuk mendaftarkan sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, terhadap tanah Kasultanan dan Kadipaten sudah diberlakukan UUPA sebagai dasar hukum pertanahan nasional. (Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, 2014 : 36-37)

Status asal-usul tanah desa yang berasal dari Kasultanan/ Kadipaten dipertegas dalam 4 Perdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten. Perdais Nomor 1 Tahun 2017 membagi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten menjadi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon, yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan Kadipaten dengan hak *Anggaduh* merupakan salah satu jenis dari tanah bukan keprabon (*dede keprabon*), sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a Perdais Nomor 1 Tahun 2017. Meski statusnya ditegaskan milik Kasultan/Kadipaten, namun tanah desa tetap dikelola oleh Pemerintah Desa, sebagaimana diatur pada Pasal 33 Perdais Nomor 1 Tahun 2017.

Pelaksanaan 5 (lima) urusan keistimewaan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 akan dijabarkan secara lebih rinci pada bab selanjutnya.

Bab 9

Status Keistimewaan dan Implikasinya terhadap Tata Kelola Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta

Status Keistimewaan DIY tidak pernah diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sejak masa Orde Baru, hingga ditegaskan melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Proses panjang untuk meneguhkan keistimewaan DIY secara dominan dimulai sejak awal pemerintahan Orde Reformasi. Perdebatan mengenai status keistimewaan DIY selalu mengemuka pada tiap akhir masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, yakni tahun 2003, 2008, dan 2011. Bab ini menguraikan dinamika dan proses panjang menuju status keistimewaan DIY beserta implikasinya, yakni pengaruh status “Keistimewaan” DIY (yang diwujudkan dalam lima kewenangan urusan Keistimewaan) terhadap tata kelola pemerintahan di DIY, serta tata hubungan antara Kasultanan dan Kadipaten dengan Pemerintah Daerah DIY.

A. Dinamika dan Proses Panjang Menuju Keistimewaan DIY

Pengunduran diri Presiden Soeharto tahun 1998 membawa babak baru dalam struktur politik dan pemerintahan di Indonesia. Tuntutan daerah terhadap desentralisasi pemerintahan diwujudkan melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian direvisi melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pada kedua undang-undang tersebut, belum ditemukan pengaturan yang komprehensif mengenai keistimewaan DIY. Pasal 225 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Lebih lanjut disebutkan bahwa ketentuan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nongroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi DIY sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-undang tersendiri. Namun, DIY merupakan satu-satunya daerah yang belum memiliki undang-

undang tersendiri. Pengaturan mengenai keistimewaan hanya “ditempelkan” dalam undang-undang Pemerintahan Daerah.

Heru Wahyukismoyo, salah satu dosen di Yogyakarta yang sekaligus seorang abdi dalem Keraton Yogyakarta 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 Kasultanan dan Pakualaman); dan 3) kepala pemerintahannya menganut sistem dwi tunggal yaitu Sultan dan Pakualam. Sedangkan keistimewaan Yogyakarta menurut Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan (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 (Ratnawati, 2011 : 43).

Pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY tidak mengalami banyak perubahan pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Meskipun demikian, beberapa akademisi dan politisi mulai mempertanyakan hak Sultan dan Adipati sebagai kepala daerah di DIY. Hal ini mengundang banyak perdebatan yang melibatkan masyarakat, baik melalui media massa, universitas, komunitas-komunitas dan dialog-dialog yang bersifat individu (Efendi, 2012 : 16).

Hak Sultan dan Adipati yang bertahta untuk menjabat sebagai gubernur dan wakil gubernur berlandaskan pada Filosofis Kepemimpinan Legal-Rasional-Kultural atau Kultur-Legal-Rasional. Secara historis pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang berlangsung selama ini adalah melekat dengan kedudukan Sultan Hamengku Buwono sebagai pemimpin kultural (raja) Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan Sri Paku Alam pemimpin kultural (Adipati) Negeri Pakualaman.

Melekatnya jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan kedudukan Sultan dan Adipati selama ini mengisyaratkan sebagai perpaduan melekatnya bentuk kepemimpinan legal rasional (*rational-legal authority*) yang berlaku pada jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, dan bentuk kepemimpinan kultural (*traditional authority*) yang berlaku pada kedudukan Sultan dan Adipati. Bentuk pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut telah berlangsung sejak awal 1945 hingga saat ini, telah berjalan sesuai dengan peraturan perundangan yang tanpa mengalami hambatan suatu apapun. Hal ini membuktikan bahwa bentuk pengisian

jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut sejak lama telah diterima dan didukung oleh masyarakat DIY.

Salah satu indikasi penting keistimewaan DIY ditunjukkan dengan tidak adanya Keppres penetapan Sri Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII dalam jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Satu-satunya landasan hukum yang menjadi dasar penetapan adalah Piagam Kedudukan yang diberikan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 19 Agustus 1945. Sehingga dalam hal Gubernur DIY tidak terikat oleh syarat, cara pengangkatan dan masa jabatan menjadi sangat relevan dengan latar belakang filosofisnya.

Semangat untuk memperoleh landasan hukum yang jelas tentang substansi keistimewaan DIY dimulai pada tahun 2002. Pemerintah Daerah DIY secara resmi mengajukan usulan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) Yogyakarta untuk memperoleh pengakuan pemerintah atas substansi keistimewaan DIY. Efendi (2012 : 20) mencatat, pasca Orde Baru Pemerintah Daerah DIY sudah lebih dari 7 (tujuh) kali menyusun RUUK DIY dan mengirimkannya pada Pemerintah. Namun usulan-usulan tersebut tidak mendapat tanggapan positif dari Pemerintah.

Sebagai gubernur, sejak pengangkatannya yang pertama pada tahun 1998, Sultan Hamengku Buwono 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 pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudoyono tentang "monarki" tersebut, dan melalui RUUK DIY versi Kementrian Dalam Negeri yang kontroversial, maka Sultan melakukan "perlawanan" terhadap Presiden SBY. Meskipun demikian, "gaya" resistensi Sultan relatif "alus" terhadap Pusat (Ratnawati, 2011 : 59). Secara garis besar, RUUK DIY versi Kementrian Dalam Negeri menekankan pada pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur melalui metode pemilihan kepala daerah. Adapun Sultan dan Paku Alam yang bertahta difungsikan sebagai simbol pelindung budaya pada lembaga *pararadhya*. Versi usulan RUUK lainnya adalah menempatkan Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur utama dan wakil gubernur utama, sementara untuk gubernur dan wakil gubernur tetap diisi dengan metode pemilihan kepala daerah.

Sultan Hamengku Buwono X pada era Reformasi hingga tahun 2010 tercatat beberapa kali menyatakan keberatannya untuk menjadi gubernur seumur hidup. Pertama kali diucapkan di akhir masa jabatan periode tahun 2003-2008, tepatnya pada tanggal 7 April 2007, saat Sultan Hamengku Buwono X menyampaikan orasi budaya berjudul "Roh Yogyakarta untuk Indonesia : Berbakti pada Ibu Pertiwi" di Keraton Yogyakarta. Orasi budaya tersebut pada intinya menegaskan ketidaksediaan Sultan Hamengku Buwono X

menjadi Gubernur DIY selepas masa jabatannya pada tahun 2008. Terdapat 2 (dua) hal yang disampaikan Sultan Hamengku Buwono X dalam orasi budaya tersebut, yaitu (Artha, 2009 : 84) :

1. Dengan tulus ikhlas saya menyatakan tidak bersedia lagi menjabat sebagai Gubernur/Kepala Daerah Propinsi DIY pada purna masa jabatan tahun 2003-2008 nanti;
2. Selanjutnya saya titipkan masyarakat DIY kepada Gubernur/Kepala Daerah Propinsi DIY yang akan datang.

Sebenarnya yang paling memahami maksud dan latar belakang pernyataan tersebut adalah Sultan Hamengku Buwono X sendiri. Namun bila kita mencoba berpikir secara lebih mendalam, keluarnya pernyataan keberatan Sultan Hamengku Buwono X untuk menjadi gubernur seumur hidup dapat ditafsirkan sebagai berikut (Tim Asistensi RUU DIY, 2011 : 17-18).

1. Bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono X sudah mengetahui *political will* pemerintah yang menginginkan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilakukan melalui mekanisme pemilihan dan bukan penetapan. Dalam sistem ketatanegaraan kita, tentu Sri Sultan selaku Gubernur pembantu Presiden dihadapkan pada kondisi yang sangat sulit, antara memperjuangkan keistimewaan yang menjadi aspirasi masyarakat, dan sekaligus harus loyal kepada presiden, sehingga pernyataan tersebut dalam konsepsi Jawa disebut "*pasemon*";
2. Hal lain yang mungkin menjadi pertimbangan adalah belum adanya undang-undang yang memberikan ruang untuk dapat menjabat lebih dari dua periode. Melihat kondisi yang tidak menentu tersebut, maka secara *gentle* beliau mendahuluinya melalui pernyataannya tersebut. Kalaupun sekarang ada perpanjangan masa jabatan Gubernur bahkan mungkin ada pengaturan lain maka hal itu bukanlah menjadi kehendak pribadi, melainkan lebih kepada menjalankan amanat yang diberikan;
3. Aspek lain mungkin yang menjadi keberatan Sri Sultan Hamengku Buwono X tidak bersedia dicalonkan kembali dikarenakan kata-kata dicalonkan dapat mengandung makna jamak, yang berarti mekanisme pengisian jabatan gubernur dilakukan melalui pemilihan, sementara substansi penting keistimewaan DIY pengisiannya melalui penetapan;
4. Pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X, dapat diterjemahkan sebagai upaya mengingatkan kepada pemerintah, mengingat undang-undang DIY tidak segera diselesaikan, sehingga setiap lima tahunan (menjelang berakhir masa jabatan Gubernur) selalu memunculkan gejolak di masyarakat sebagai akibat tidak adanya kepastian hukum. Oleh karenanya pernyataan tersebut dapat diterjemahkan sebagai media untuk menggugah semangat pemerintah menyelesaikan Rancangan Undang-undang DIY dan sekaligus mengetahui sikap pemerintah atas keberlangsungan DIY kedepan;

5. Seandainya maksud dari pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X tersebut benar adanya, maka pemerintah seharusnya melihat pada perspektif kelembagaan kasultanan dan kadipaten, bukan dalam perspektif pribadi Sri Sultan Hamengku Buwono X, artinya dalam memandang eksistensi keistimewaan DIY harus didasarkan pada pertimbangan yuridis, filosofis, historis dan sosiologis.



Masyarakat Menuntut Keistimewaan DIY

Sumber : BPAD DIY

Pada tahun 2011, isu keistimewaan DIY memuncak akibat upaya Pemerintah yang memaksa pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur melalui pemilihan kepala daerah. Sebagian besar masyarakat DIY yang mendukung keistimewaan menganggap bahwa sistem demokrasi liberal lebih banyak merugikan daerah. Dukungan terhadap keistimewaan DIY tersebut mengarah pada referendum, yakni tuntutan pada Presiden Susilo Bambang Yudoyono untuk menetapkan Sultan dan Pakualam yang bertahta sebagai gubernur dan wakil gubernur, atau DIY menjadi Negara yang merdeka. Menanggapi gerakan ini, pemerintah pusat mencoba menawarkan pilihan yang melibatkan Sultan sebagai gubernur utama, namun memiliki gubernur lain yang terpisah yang akan dipilih secara demokratis (Efendi, 2012 : 21).

Meski menjadi perhatian nasional, gerakan masyarakat DIY tahun 2011 tersebut tidak terlalu menarik perhatian Pemerintah untuk segera menyelesaikan persoalan politik jangka panjang di DIY. Faktanya, pembahasan RUUK DIY belum juga terselesaikan. Pemerintah justru kembali memperpanjang masa jabatan Sultan Hamengku Buwono X sebagai

gubernur DIY sampai dengan tahun 2012. Beberapa pendapat menyatakan bahwa penangguhan pembahasan RUUK DIY dikarenakan terlalu banyak kepentingan politik di Pusat (Pemerintah dan DPR RI), khususnya mengenai pemilihan Gubernur Yogyakarta serta isu kepemilikan tanah Sultan dan Pakualam (Hadiwijoyo, dalam Efendi, 2012 : 22-23).

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa semangat keistimewaan merupakan upaya untuk mendorong pengakuan legal formal dari pemerintah pusat atas substansi keistimewaan dengan disusunnya regulasi mengenai keistimewaan DIY. RUUK DIY mulai dibahas oleh Komisi II DPR RI sejak periode 2004-2009. Pembahasan tersebut didasarkan pada surat Presiden Nomor R.52/Presiden/8 /2008 tanggal 15 Agustus 2008 dan berdasarkan penugasan Badan Musyawarah (Bamus) DPR RI tanggal 28 Agustus 2008. Namun, RUUK DIY belum berhasil diselesaikan karena belum ada kesepakatan antara DPR RI dengan Pemerintah selaku pengusul inisiatif RUUK DIY mengenai mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY. Ketidaksepakatan antara DPR RI periode 2004-2009 dengan Pemerintah dalam pembahasan RUUK DIY memperlihatkan perbedaan cara pandang.

Pemerintah Pusat menghendaki adanya mekanisme “Pemilihan” bukan mekanisme “Penetapan” sementara sebagian besar masyarakat Yogyakarta tetap menghendaki mekanisme penetapan. Apabila mekanismenya melalui “pemilihan”, maka Sultan dan Paku Alam pada saat itu akan ditempatkan sebagai *pararadhyia*, yaitu lembaga yang terdiri dari Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagai satu kesatuan yang mempunyai fungsi sebagai simbol, pelindung, dan penjaga budaya serta pengayom dan pemersatu masyarakat DIY.

Dinamika politik dalam pembahasan RUUK DIY, khususnya mengenai pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur menunjukkan bahwa proses penyusunan RUUK DIY merupakan sebuah kerja politik. Sebagai sebuah kerja politik, maka tidak bisa dihindari munculnya spekulasi politik, analisis kepentingan, dan kecurigaan-kecurigaan politik selama proses pembahasan. Ada yang mengkhawatirkan polemik pemaknaan keistimewaan DIY dalam RUUK tersebut menjadi komoditas dan perebutan kepentingan antar partai politik (Wijaya, 2011 : 41).

Selanjutnya, berdasarkan rapat kerja antara DPR RI dan Pemerintah pada tanggal 28 September 2009, pembahasan lanjutan RUUK DIY direkomendasikan menjadi agenda prioritas bagi DPR RI periode 2009-2014. Pada periode DPR RI tahun 2009-2014, Presiden kembali mengirimkan surat Nomor R-99/Res/12/2012 tanggal 16 Desember 2010.

Dalam surat tersebut, Presiden menugaskan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk mewakili dan membahas RUU tersebut. Keputusan rapat Bamus DPR RI tanggal 13 Januari 2011 memberi tugas kepada Komisi II DPR RI memproses pembicaraan tingkat I.

Dalam rangka menindaklanjuti penugasan Bamus tersebut dan berdasarkan pasal 129 dan pasal 138 Peraturan Tata Tertib DPR RI, Komisi II DPR RI segera melakukan proses pembicaraan tingkat I. Pada tanggal 26 Januari 2011, Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM serta DPD RI dengan agenda “Pengesahan Jadwal dan Mekanisme Pembahasan dan Keterangan/Penjelasan Pemerintah atas RUU Keistimewaan DIY”.

Pada tanggal 2 Februari 2011, diadakan Rapat Kerja Komisi II DPR RI bersama Menteri dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM serta DPR RI dengan agenda “Pandangan/Pendapat Fraksi-Fraksi dan DPD RI terhadap Keterangan/Penjelasan Presiden/Pemerintah atas RUU Keistimewaan Provinsi DIY”. Pada tanggal 23 Mei dan 13 Juni 2011, Rapat Kerja Komisi II DPR RI bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM diadakan untuk membahas “Daftar Inventarisasi Masalah”. Pada rapat kerja tersebut juga disepakati untuk membentuk Panitia Kerja (Panja).

Pembahasan RUUK DIY sempat berlangsung alot pada November 2011, yakni ketika DPR RI masih belum sepakat dengan usul dan pendapat Pemerintah. Pihak Pemerintah mengusulkan bahwa tata kelembagaan Pemerintahan DIY dirancang dan dikedepankannya figur yang memiliki “kapasitas simbolik” untuk mengikat keragaman dalam suatu sistem. Fungsi simbolik ini dijalankan oleh lembaga baru yakni “Gubernur Utama” dan “Wakil Gubernur Utama”, yaitu lembaga yang terdiri dari Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagai satu kesatuan yang mempunyai simbol, pelindung dan penjaga budaya serta pengayom dan pemersatu masyarakat DIY. Sedangkan Pemerintah Daerah Provinsi adalah Gubernur Provinsi DIY dan sama sekali tidak mengatur mengenai Wakil Gubernur DIY.

Panja telah melakukan pembahasan sebanyak dua puluh kali rapat yang dimulai dari tanggal 20 Juni 2011 (Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2010-2011) sampai dengan 5 Juli 2012 (Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2011-2012). Panja kemudian membentuk Tim Perumus (Timus) dan Tim Sinkronisasi (Timsin) yang dimulai dari tanggal 23-26 Agustus 2012. Pada tanggal 28 Agustus 2012, hasil kerja dari Timus/Timsin telah dilaporkan pada Pleno Panja.

Pengambilan Keputusan Tingkat I dilakukan dalam Rapat Kerja dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM serta DPD RI dengan agenda "Pendapat Akhir Mini Fraksi-Fraksi, Pemerintah, dan DPD RI dan Pengesahan Draft RUU" yang dilaksanakan tanggal 28 Agustus 2012. Pada saat itu, Fraksi-Fraksi dan Pemerintah menyetujui draft RUUK DIY untuk dibawa ke Pembicaraan Tingkat II untuk mendapatkan keputusan dan disahkan menjadi Undang-Undang pada Rapat Paripurna tanggal 30 Agustus 2012.

Pembahasan RUUK DIY antara Pemerintah dan DPR RI pada masa persidangan III dan IV DPR RI tahun sidang 2011-2012 masih membahas seputar mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Sementara pada tanggal 9 Oktober 2012, jabatan Sultan Hamengku Buwono X selaku Gubernur DIY dan Adipati Paku Alam XI selaku Wakil Gubernur DIY sudah berakhir. Dengan kondisi demikian, maka pada masa persidangan I DPR RI tahun sidang 2012-2013, Komisi II DPR RI bertekad untuk secepatnya menyelesaikan RUU tentang Keistimewaan DIY bersama dengan Pemerintah.

Akhirnya pada Tanggal 30 Agustus 2012, DPR RI melangsungkan Sidang Paripurna. Sidang tersebut berlangsung dengan laporan Komisi II DPR RI dalam rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan RUUK DIY. Undang-Undang Keistimewaan DIY akhirnya di sahkan pada tanggal 31 Agustus 2012 oleh Presiden. Kemudian pada tanggal 3 September 2012, Undang-Undang Keistimewaan DIY diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM RI. Undang-undang ini kemudian dikenal sebagai Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Kronologis di atas merupakan sebuah proses yang memberikan gambaran bahwa Pembahasan RUU tentang Keistimewaan DIY ini dilakukan secara intensif dan serius oleh segenap anggota Komisi II DPR RI baik tingkat Komisi, Panja, maupun Timus/Timsin. Dengan demikian pada masa persidangan I tahun sidang 2012-2013, Komisi II berhasil menyelesaikan RUU tentang Keistimewaan DIY ini dengan substansi yang mengakomodir semua kepentingan demi kebaikan dan kesejahteraan masyarakat Yogyakarta sebagai sebuah daerah istimewa yang dijamin oleh Pasal 18B Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian maka payung hukum yang mengatur keistimewaan di DIY telah disahkan dan lahirlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

B. Pengaruh Keistimewaan terhadap Pemerintahan Daerah

Pengesahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY semakin menegaskan makna dan hakekat Keistimewaan DIY dan berpengaruh terhadap beberapa kewenangan urusan yang akan dijalankan oleh Pemerintah Daerah DIY. Berdasarkan peraturan perundangan tersebut, Kewenangan Istimewa DIY berada di Provinsi sebagai daerah otonom yang akan menjalankan urusan keistimewaan, yang mencakup : 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3) kebudayaan; 4) pertanahan; dan 5) tata ruang. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, maka desentralisasi pelaksanaan urusan pemerintahan di DIY bersifat asimetris atau tidak sama dengan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia, dengan tambahan 5 (lima) urusan keistimewaan tersebut.

1. Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY merupakan salah satu kewenangan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan melalui mekanisme penetapan, yang secara prosedural dilakukan oleh DPRD DIY. Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan tanpa meninggalkan asas demokratis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur melalui mekanisme penetapan tentu berbeda jika dibandingkan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pada konteks Kepala Daerah Provinsi, Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 mengatur bahwa Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur dan adil. Kemudian Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 mengatur tentang peserta pemilihan yang diusulkan oleh fraksi atau gabungan fraksi di DPRD Provinsi, dan membuka peluang bakal calon Gubernur dari perseorangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa terdapat lebih dari 1 (satu) bakal calon Gubernur yang diseleksi oleh DPRD Provinsi untuk dipilih menjadi Gubernur. Bagi DIY, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, yakni Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertakhta.

DIY terdiri dari 4 (empat) kabupaten dan 1 (satu) kota, yaitu Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Bahwa keistimewaan Keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 berada di tingkat Provinsi. sedangkan untuk tingkat Kabupaten/Kota dengan semangat otonomi daerah, mekanisme pengisian kepala daerah dan wakil kepala daerahnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

Keistimewaan DIY didasarkan pada pengakuan Negara terhadap eksistensi suatu daerah yang bersifat istimewa dalam Pasal 18B ayat (1) Amandemen Keempat UUD 1945. Meski pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilakukan melalui penetapan Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertahta, bukan berarti mekanisme tersebut meninggalkan aspek demokratis. Nilai yang dapat diambil dari teori demokrasi adalah kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat, yang pelaksanaan dan tujuan akhirnya adalah untuk rakyat yang bersangkutan. Dalam dunia modern saat ini, pemilihan wakil rakyat dan pejabat publik menjadi mekanisme utama di mana rakyat menjalankan kekuasaannya. Artinya pemilihan umum hanya menjadi sarana terlaksananya demokrasi, bukan maksud dari adanya demokrasi. Mekanisme penetapan Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam yang bertahta untuk menjabat Gubernur dan Wakil Gubernur DIY merupakan bentuk penghormatan dan demokratisasi bagi rakyat DIY. Penghormatan adalah penghormatan terhadap asal-usul daerah, dan demokratisasi merupakan proses aplikasi nilai-nilai tahta untuk rakyat.

Mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 secara ringkas diawali dengan pengajuan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dari Sultan dan Paku Alam yang bertakhta oleh Kasultanan dan Kadipaten. Saat mengajukan calon, Kasultanan dan Kadipaten menyerahkan surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan surat pencalonan untuk calon Wakil Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman, serta surat pernyataan kesediaan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur, di samping syarat-syarat administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

Persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY secara umum sama dengan persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur provinsi lainnya, kecuali persyaratan bukan sebagai anggota partai politik,

sebagaimana dimuat dalam Pasal 18 ayat (1) huruf n Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Hal ini untuk menunjukkan bahwa Sultan dan Adipati yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY adalah figur netral yang berdiri di atas seluruh kepentingan masyarakat, bukan kepentingan partai politik/golongan tertentu.

Berkas pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur diserahkan kepada DPRD DIY untuk diverifikasi. Untuk keperluan verifikasi, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur yang diketuai oleh Ketua dan Wakil Ketua DPRD DIY, serta anggota yang terdiri atas wakil fraksi-fraksi. Tugas Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur diatur dalam tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur, dan berakhir pada saat Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik.

Agenda penetapan diselenggarakan pada Rapat Paripurna DPRD DIY. Rapat Paripurna diawali dengan pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur. Setelah penyampaian visi, misi, dan program, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur. Berita Acara penetapan disampaikan kepada Presiden untuk mendapatkan pengesahan. Selanjutnya, pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilantik oleh Presiden atau yang mewakili (Pasal 27 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012).

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengatur tentang pengisian jabatan Gubernur/Wakil Gubernur DIY yang berhalangan. Hal ini untuk mengantisipasi kekosongan posisi Gubernur/Wakil Gubernur DIY. Ketentuan mengenai pengisian jabatan Gubernur/Wakil Gubernur DIY juga diatur dalam Pasal 14 Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY , dengan uraian sebagai berikut.

1. Dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur, yang sekaligus melaksanakan tugas Wakil Gubernur sampai dengan dilantiknya Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
2. Dalam hal Sultan Hamengku Buwono tidak memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD menetapkan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur, yang sekaligus melaksanakan tugas

Gubernur sampai dengan dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur.

3. Dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai Wakil Gubernur, Pemerintah mengangkat Penjabat Gubernur setelah mendapatkan pertimbangan Kasultanan dan Kadipaten sampai dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan/atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
4. Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur belum dilakukan pelantikan sehingga terjadi kekosongan jabatan, Pemerintah menunjuk Pelaksana Tugas Gubernur (sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan).

Pasal 22 Perdais Nomor 1 Tahun 2013 mengatur pembentukan Perdais tersendiri mengenai Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan wakil Gubernur, yang terealisasi melalui pengundangan Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.



Sidang Paripurna Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY Masa Jabatan 2017-2022

Sumber: Dinas Komunikasi dan Informatika DIY

Pasca pengundangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX dilantik menjadi gubernur dan wakil gubernur DIY masa jabatan Tahun 2012-2017 oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada hari Rabu tanggal 10 Oktober tahun 2012 di Istana Kepresidenan Yogyakarta (Gedung Agung). Sedangkan untuk proses penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY masa jabatan Tahun 2017-2022, dilaksanakan rapat paripurna DPRD DIY pada tanggal 2 Agustus 2017. Selanjutnya DPRD DIY menyampaikan surat kepada Presiden RI melalui Menteri Dalam Negeri Nomor 121/01928 tanggal 2 Agustus 2017 hal usulan pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY masa jabatan Tahun 2017-2022.

2. Urusan Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY

Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY memberikan dasar yang kuat untuk pengaturan kelembagaan daerah yang bersifat istimewa. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut diperlukan upaya penataan dan penetapan kelembagaan dan tata kelola pemerintahan daerah ke arah tata pemerintahan yang didasarkan prinsip efektivitas, transparansi, akuntabilitas, partisipatif, kesetaraan, penegakan hukum menjamin ke-bhinekaa-tunggal-ikaan, Selain itu, pembaharuan kelembagaan daerah dan tata kelola pemerintahan juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pewujudan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Hal tersebut tercermin dalam fungsi-fungsi keistimewaan seperti kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Dari tinjauan teoritis, otonomi daerah dapat dimaknai dalam 2 (dua) perspektif. Pertama, transfer kewenangan dari sesuatu yang serba Pusat menjadi serba Daerah. Dengan demikian daerah memiliki otoritas untuk mengelola daerahnya secara maksimal. Kedua, arena demokratisasi dan pemberdayaan. Pada perspektif ini yang mempunyai sifat otonom adalah masyarakat, bukan pemerintah. Artinya, proses-proses politik sangat dipengaruhi oleh dinamika masyarakat. Agar kedua dimensi tersebut dapat bersinergi maka dibutuhkan manajemen pemerintahan yang adaptif dengan pelaksanaan fungsi dasar pemerintahan, dan mampu secara dinamis merespon perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Fungsi dasar pemerintah yang harus diemban meliputi aspek pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pengaturan (*regulation*). Pada aspek-aspek tersebut pemerintah dituntut mengambil peran yang lebih aktif (Rondinelli, 1989).

Salah satu langkah awal agar fungsi tersebut dapat berjalan efektif, yaitu adanya desain kelembagaan yang berorientasi pada pelaksanaan fungsi itu sendiri. Adanya perubahan tren paradigma dari berorientasi negara menjadi pemerintahan yang berorientasi publik atau pemerintah yang melayani masyarakat, dapat digunakan sebagai pijakan awal dalam mendesain kelembagaan pemerintahan daerah. Pergeseran pemaknaan pemerintahan dari *government* menjadi *governance* harus diapresiasi secara tepat.

Sebagai daerah otonom, Pemerintah Daerah DIY telah merumuskan bentuk kelembagaannya sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah yang berlaku, saat itu masih mengacu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan turunannya. Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa perangkat pemerintahan daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas, dan lembaga teknis daerah. Untuk mengimplementasikan ketentuan tersebut, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagai pedoman utama kelembagaan pemerintahan daerah.

Kelembagaan pemerintahan daerah provinsi yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 meliputi sekretaris daerah, sekretaris DPRD, dinas dan lembaga teknis daerah. Namun kelembagaan tersebut diperluas lagi dalam Pasal 3 sampai Pasal 9 PP Nomor 41 Tahun 2007, yang meliputi sekretaris daerah, sekretaris DPRD, inspektorat, badan perencanaan pembangunan daerah, dinas, lembaga teknis daerah, dan rumah sakit daerah. Kelembagaan yang sama juga ditetapkan dalam Perda DIY Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tatakerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DIY, Perda DIY Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi DIY, dan Perda Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah Dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi DIY.

Kemudian pada tahun 2010, Pemerintahan Daerah DIY juga telah menetapkan Perda DIY Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi DIY. Perda ini merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dengan membentuk Badan Penanggulangan Bencana Provinsi DIY.

Berdasarkan beberapa Perda DIY di atas, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat,

Bappeda, 13 Dinas, 8 Lembaga Teknis Daerah, 1 Rumah Sakit Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja dan Badan Penanggulangan Bencana daerah sebagai lembaga lain. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY ini merupakan kelembagaan yang dibentuk dan dikelola untuk melaksanakan 2 (dua) kewenangan, yaitu kewenangan urusan wajib dan pilihan sesuai Pasal 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan kelembagaan yang melaksanakan kewenangan keistimewaan belum terbentuk. Hal ini merupakan salah satu dasar yang kuat untuk melakukan penataan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY agar dapat melaksanakan seluruh kewenangan yang telah diamanatkan

Basis penyusunan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. PP tersebut membagi urusan pemerintahan menjadi 26 urusan wajib dan 8 urusan pilihan. Sebagai tindak lanjut PP Nomor 38 Tahun 2007, Pemerintah Daerah DIY mengundang Perda DIY Nomor 7 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Provinsi DIY.

Dari sisi kewenangan urusan pemerintahan, setidaknya terdapat 4 (empat) kewenangan dalam urusan pemerintahan yang bersifat wajib, baik yang ditentukan dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 dan Perda DIY Nomor 7 Tahun 2007, yang beririsan dengan kewenangan keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, yaitu urusan wajib dalam bidang otonomi daerah, pemerintahan umum, perangkat daerah, bidang pertanahan, bidang penataan ruang, dan bidang kebudayaan.

Kondisi normatif ini, menyebabkan Pemerintahan Daerah DIY harus dapat membedakan kewenangan yang beririsan itu dalam bentuk kelembagaannya sebab kewenangan keistimewaan adalah kewenangan yang bersifat "*top-up*" atau kewenangan selain kewenangan default yang ditentukan sama bagi setiap pemerintahan daerah. Artinya, kewenangan istimewa wajib mempunyai ciri pembeda dengan kewenangan default. Jika hal ini tidak dapat dibedakan maka kewenangan keistimewaan tidak ada manfaatnya sebab sama maknanya dengan kewenangan yang dilaksanakan oleh setiap pemerintahan daerah. Padahal keistimewaan ditetapkan sebagai bentuk dari desentralisasi asimetris yang tujuan utamanya adalah untuk mengakui dan mengakomodasi perbedaan yang ada pada setiap daerah. Oleh karena itu, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, wajib menentukan kewenangan yang berbeda dengan kewenangan yang ditentukan secara *default*.

Dalam proses penataan bentuk kelembagaan dan tata kelola kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagai konsekuensi yuridis diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 perlu memperhatikan, setidaknya, 4 (empat) aspek, yaitu :

1. Aspek bentuk dan tata kelola kelembagaan pemerintahan asli;
2. Aspek bentuk dan tata kelola pemerintahan berdasarkan regulasi nasional;
3. Aspek bentuk dan tata kelola pemerintahan yang ideal; dan
4. Aspek perbandingan dengan bentuk dan tata kelola pemerintahan daerah lainnya yang bersifat khusus atau istimewa.

Pasal 49 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menentukan bahwa semua ketentuan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah berlaku bagi Pemerintahan Daerah DIY sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Sebagai konsekuensinya, karena kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, maka pengaturan mengenai kelembagaan Pemerintah Daerah DIY ada pengecualiannya, terutama yang terkait dengan urusan keistimewaan yang diamanatkan, dan bidang-bidang yang terkait/beririsan, yang mendukung optimalisasi penyelenggaraan urusan keistimewaan. Secara normatif, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY dalam beberapa hal dapat tidak disesuaikan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, PP Nomor 38 Tahun 2007, PP Nomor 41 Tahun 2007, dan Permendagri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah. Namun, kelembagaan yang disusun tetap harus mematuhi prinsip-prinsip kelembagaan yang baik, efektif dan efisien.

Terdapat 2 (dua) opsi yang dapat dipilih terkait beberapa Perda DIY yang mengatur mengenai kelembagaan Pemerintahan Daerah DIY, sebagai berikut.

1. Opsi pertama melakukan perubahan terhadap Perda-Perda DIY tersebut. Perubahan ini hanya dapat dilakukan dengan menggunakan perda juga sebagai konsekuensi prinsip dasar dalam peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa sebuah peraturan hanya dapat dicabut atau diubah dengan peraturan sejenis atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan itu, lembaga-lembaga Pemerintah DIY yang kewenangannya juga beririsan atau bersinggungan dengan kewenangan keistimewaan diatur dan ditetapkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dihapuskan dari Perda-Perda DIY, kemudian mengenai lembaga-

lembaga yang melaksanakan kewenangan keistimewaan itu akan diatur dalam Perdas.

2. Opsi kedua mencabut Perda-Perda DIY yang mengatur kelembagaan Pemerintah Daerah DIY. Pencabutan ini dilakukan dengan Perda juga. Lalu seluruh substansi yang mengatur kelembagaan Pemerintah DIY diatur dalam Perdas.

Pasal 23 Perdas Nomor 1 Tahun 2013 mengatur bahwa dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan keistimewaan dibentuk kelembagaan Pemerintah Daerah. Penyusunan kelembagaan Pemerintah Daerah dilakukan berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah tersebut, dan dilakukan sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang diwadahi dalam kelembagaan sebagai berikut.

1. Sekretariat Daerah;
2. Sekretariat DPRD;
3. Inspektorat;
4. Badan Perencana Pembangunan Daerah;
5. Dinas Daerah;
6. Lembaga Teknis Daerah; dan
7. Lembaga Lain.

Pasal 33 Perdas Nomor 1 Tahun 2013 mengamanatkan pembentukan Perdas tersendiri mengenai kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah DIY. Kemudian dalam Pasal 4 ayat (1) huruf i *draft* Rancangan Perdas tentang Kelembagaan yang dikirim ke DPRD Daerah DIY, diatur mengenai pembentukan Perangkat Daerah Keistimewaan, yang meliputi : a) Badan Kebudayaan; b) Badan Pertanahan dan Tata Ruang; serta c) Sekretariat Badan Pertimbangan Daerah (Sekretariat Parampara Praja).

Pada masa transisi sebelum disahkannya Perdas tentang Kelembagaan yang mengatur kelembagaan pelaksana urusan pemerintahan, baik urusan pemerintahan wajib, pilihan, maupun keistimewaan secara lebih mendetail, Pemerintah Daerah DIY mengambil kebijakan dengan mengundang Peraturan Gubernur DIY Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Tugas dan Fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 33 Perdas Nomor 1 Tahun 2013, Pemerintah Daerah DIY pada tahun 2014 telah melaksanakan kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah DIY dan penyusunan *draft* Perdas mengenai Kelembagaan

Pemerintah Daerah DIY. Kegiatan dimaksud masuk dalam program Pembentukan Kelembagaan Perangkat Daerah Istimewa. Hasil keluaran lain dalam program ini adalah Dokumen arah umum kebijakan penataan kelembagaan, yang merupakan pelaksanaan amanat Pasal 46 huruf b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Naskah Akademik Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah DIY dan *draf* Perdais mengenai Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sudah disampaikan pada DPRD Daerah DIY secara resmi pada tanggal 27 Juni 2014, satu paket dengan naskah akademik dan *draft* Perdais pada empat urusan lainnya.

Kemudian Pemerintah Daerah DIY pada tahun 2013-2014 juga telah melaksanakan beberapa kegiatan untuk melaksanakan urusan keistimewaan bidang kelembagaan, antara lain : Analisis Jabatan di Lingkungan Pemerintah Daerah DIY; Pola Hubungan Kerja Pemerintah, Pemerintah Daerah DIY, Kraton Yogyakarta, dan Puro Pakualaman; Penyusunan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Parampara Praja (teralisasi dengan pengundangan Pergub DIY Nomor 20 Tahun 2016 tentang Parampara Praja, sebagaimana diubah dengan Pergub DIY Nomor 61 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20 tahun 2016 tentang Parampara Praja); Evaluasi Lembaga Non Pemerintah; Penyusunan Pedoman Tatalaksana Lembaga Keistimewaan; dan Peningkatan Implementasi Budaya Pemerintah Satriya.

Perdais yang spesifik mengatur tentang kelembagaan akhirnya diundangkan dalam Perdais Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY. Pasal 4 Perdais Nomor 3 Tahun 2015 mengatur pembentukan Organisasi Perangkat Daerah, mulai dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Inspektorat, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas-Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga lain.

Di samping itu, Pemerintah Daerah DIY telah menyusun arah kebijakan strategis urusan keistimewaan bidang Kelembagaan, sebagai berikut.

No.	Arah Kebijakan	Strategi
1.	Mengelaborasi aspek bentuk dan tata kelola kelembagaan pemerintahan asli	<ul style="list-style-type: none"> • Mempedomani nilai – nilai budaya luhur DIY dalam penyelenggaraan Pemerintahan;
		<ul style="list-style-type: none"> • Melembagakan peran dan

No.	Arah Kebijakan	Strategi
		tanggungjawab kasultanan dan kadipaten dalam memperkuat keistimewaan kelembagaan.
2.	Mengelaborasi Aspek bentuk dan tata kelola pemerintahan berdasarkan regulasi nasional	Melakukan koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi terhadap regulasi kelembagaan nasional untuk memperkuat kelembagaan DIY.
3.	Mengelaborasi Aspek bentuk dan tata kelola pemerintahan yang ideal	<ul style="list-style-type: none"> • Menerapkan prinsip <i>rightsizing</i>; • Menerapkan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i>.
4.	Mengarusutamakan keistimewaan dalam kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> • Mendesain lembaga yang memiliki keunikan sebagai penciri keistimewaan; • Internlisasi keistimewaan dalam setiap lembaga.
5.	Mengembangkan desain kelembagaan pemerintahan DIY yang pro kesejahteraan rakyat	Menyusunan <i>blue print</i> kelembagaan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat.

3. Urusan Kebudayaan

Dalam RPJPD 2005-2025 disebutkan, bahwa Pembangunan DIY dilandasi oleh filosofi *'Hamêmayu-Hayuning Bawana'*, yang mengandung makna: "kewajiban melindungi, memelihara, dan membina keselamatan dunia". Dengan dasar filosofi itu, Visi Pembangunan DIY Tahun 2025 adalah mewujudkan DIY menjadi: *"Pusat Pendidikan, Budaya dan Daerah Tujuan Wisata Terkemuka di Asia Tenggara dalam lingkungan Masyarakat yang Maju, Mandiri, Sejahtera"*.

Sementara Misi adalah kondisi atau situasi yang ingin diwujudkan pada akhir kurun waktu tertentu yang menyiratkan tujuan-tujuan yang harus dicapai. Dengan pemahaman misi seperti ini, bahwa pencapaian misi adalah juga berjangka panjang, maka kami juga berketetapan hati untuk tetap menggunakan Misi 2005-2025 sebagai Misi RPJPD 2005-2025, sebagai berikut.

1. Mewujudkan pendidikan berkualitas, berdaya saing, dan akuntabel yang didukung oleh sumberdaya pendidikan yang handal.
2. Mewujudkan budaya adiluhung yang didukung dengan konsep, pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya secara berkesinambungan.
3. Mewujudkan kepariwisataan yang kreatif dan inovatif.

4. Mewujudkan sosio-kultural dan sosio-ekonomi yang inovatif berbasis kearifan budaya lokal, ilmu pengetahuan dan teknologi bagi kemajuan, kemandirian dan kesejahteraan rakyat.

Topik di atas dimaksudkan untuk mengakselerasi pembangunan dengan membangkitkan kembali Peradaban Unggul Yogyakarta dan Nusantara melalui Renaisans Budaya yang memuat landasan idiil-filosofis *Hamêmayu-Hayuning Bawânâ*, yang secara konseptual mengatur harmoni hubungan dan tata laku antar-sesama rakyat, antara warga masyarakat dengan lingkungannya, dan antara insan dengan Tuhan Yang Maha Pencipta, dengan mengacu pada Undang-Undang yang berlaku.

Renaisans Yogyakarta yang dipayungi filosofi *Hamêmayu-Hayuning Bawânâ*, dihidupi oleh semangat gotong-royong yang mengacu pada konsep *aworing kawulâ-gusti* dan *golong-gilig*, serta diekspresikan oleh sikap satriyâ: *sawiji, grêgêt, sêngguh, ora-mingkuh*, memberikan vitalitas dan ruh baru, arah baru, nilai baru, serta kekuatan baru dari pergeseran kekuatan peradaban yang bergerak menuju ke Timur, seraya meluruskan kembali 'rasa keTuhanan' kita.

Yogyakarta dalam membangun peradaban barunya yang unggul dengan strategi budaya: membalik paradigma '*among tani*' menjadi '*dagang layar*', dari pembangunan berbasis daratan ke kemaritiman, dengan menggali, mengkaji dan menguji serta mengembangkan keunggulan lokal (*local genius*) berupa teknologi canggih saat membangun Borobudur. Konsekuensinya, laut selatan bukan lagi ditempatkan sebagai halaman belakang, tetapi justru dijadikan halaman depan.

Suatu peradaban terdiri atas transisi dari kondisi statis ke aktivitas dinamis. Tantangan dari lingkungan alam dan sosial memancing tanggapan kreatif dalam suatu masyarakat, yang mendorong masyarakat itu memasuki peradaban. Peradaban terus tumbuh ketika tanggapan terhadap tantangan awal berhasil membangkitkan momentum budaya yang membawa masyarakat keluar dari kondisi equilibrium memasuki suatu keseimbangan yang berlebihan (*over balance*), yang tampil sebagai tantangan baru. Masing-masing tanggapan berhasil menimbulkan suatu ketidakseimbangan baru yang menuntut penyesuaian kreatif baru. Berkenaan dengan hal tersebut, dalam Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Kebudayaan telah diidentifikasi beberapa permasalahan, diantaranya sebagai berikut.

1. Permasalahan global : DIY telah menjadi salah satu tujuan wisata internasional dan tujuan pendidikan tinggi antar bangsa. Selain itu, di era informatika saat ini arus informasi dari luar negeri masuk

dengan cukup bebas tak terbandung. Karena itu, DIY berhadapan dan berinteraksi langsung dengan budaya global dengan pengaruh negatif dan positif-nya.

2. Permasalahan negara bangsa : kebijakan dan arahan apa yang dapat diberikan bagi masyarakat dan pemerintah DIY agar dapat secara nyata memberikan sumbangan bagi terbentuknya kebudayaan nasional yang unggul.
3. Permasalahan setempat : a) belum ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin terlaksananya upaya pewujudan nilai-nilai luhur DIY itu oleh semua pihak; b) keberadaan lembaga-lembaga yang dapat menggali, menjaga, dan mendorong penerapan nilai-nilai luhur belum tersusun dengan baik; c) strategi pembudayaan nilai-nilai luhur DIY yang memiliki peran signifikan dalam pembangunan karakter masyarakat DIY belum pernah dirumuskan; d) karya-karya budaya luhur DIY baik yang berwujud karya bendawi (*tangible*) dan bukan bendawi (*intangible*) seringkali menghadapi berbagai tekanan baik itu tekanan penduduk, pembangunan, pariwisata, maupun bencana alam. Oleh karena itulah dibutuhkan pengaturan yang jelas tentang upaya perlindungan, pemanfaatan, pengembangan, dan pengelolaan aspek-aspek budaya ini agar masih dapat tetap lestari sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat; e) sampai saat ini belum ada kebijakan dan strategi kebudayaan yang dapat menjadi arahan dalam pengembangan nilai-nilai budaya luhur DIY.
4. Permasalahan yang berhubungan dengan lingkungan alam : dari segi wilayah, DIY termasuk daerah yang tidak luas dan tidak memiliki sumberdaya alam yang memadai. Bahkan justru menjadi daerah yang berpotensi terkena bencana. Oleh karena itu, diperlukan strategi adaptasi budaya yang tidak eksploitatif tetapi dapat memanfaatkan sumberdaya yang ada secara efisien. Nilai-nilai budaya luhur DIY sesungguhnya telah mengandung kearifan lokal yang tepat untuk mengantisipasi keadaan alam yang ada. Masalahnya adalah penjabaran nilai-nilai dalam kebijakan belum nyata, sehingga perlu segera ada arahan untuk penjabaran kearifan lokal dimaksud.
5. Permasalahan yang berhubungan dengan peradaban baru yang mensejahterakan : visi dan misi pemerintah DIY memandang perlunya perubahan pandangan yang berorientasi darat (agraris, pedalaman, among tani) menjadi berorientasi maritim (laut, pesisiran, dagang-layar). Terkait dengan hal itu, perlu kiranya ditetapkan arahan dan pengaturan hukum supaya peralihan orientasi budaya lama (among tani) menjadi peradaban baru

(dagang layar) dapat berjalan dengan baik dan tidak menimbulkan gegar budaya bagi masyarakat.

Dalam perjalanan sejarahnya, DIY khususnya kota Yogyakarta berkembang secara dinamis dan menerima pengaruh-pengaruh budaya luar. Kehadiran Kadipaten Pakualaman dengan kekuasaannya yang lebih mandiri ikut mempengaruhi perkembangan tata Kota Yogyakarta. Demikian pula, pengaruh unsur-unsur budaya asing seperti Eropa dan Cina menambahkan keragaman unsur Kota Yogyakarta. Di sepanjang penggal jalan dari keraton ke Tugu lebih banyak berkembang permukiman Cina, termasuk wilayah Ketandan, sedangkan di sekitar Loji Kecil dan Bintaran pengaruh unsur Eropa menjadi semakin kuat. Bahkan, pengaruh Eropa menjadi begitu terasa dengan kehadiran kompleks permukiman Kotabaru dengan tataruang yang khas hasil rancangan arsitek ternama Thomas Karsten. Pengaruh budaya Eropa dan Cina juga menambahkan keragaman corak arsitektur baik berlanggam Kolonial, Indis, maupun Cina. Semua hasil budaya itu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjalanan sejarah Kota Yogyakarta dan terbukti mampu membentuk citra maupun suasana khas DIY yang perlu dilestarikan.

Berdasarkan pemikiran bahwa kawasan-kawasan lama di DIY merupakan bagian dari sejarah budaya yang ikut membentuk keistimewaan DIY, maka Pemerintah Daerah DIY sampai saat ini telah menetapkan setidaknya 6 (enam) kawasan cagar budaya. Keenam kawasan cagar budaya tersebut adalah Kawasan Kraton, Pakualaman, Kotagede, Imogiri, Malioboro, dan Kotabaru. Namun demikian, tetap disadari bahwa masih banyak kawasan penting lain di DIY yang seharusnya dilindungi dan dilestarikan dengan lebih baik.

Kekayaan budaya istimewa DIY terdiri dari karya bendawi (*tangible*) dan bukan bendawi (*intangible*). Terdapat banyak pengetahuan khas yang tersimpan dalam khasanah kepustakaan yang tersimpan di museum, Kraton Kasultanan, Kadipaten Pakulamanan, maupun perseorangan. Oleh karena itu, lembaga museum dan perpustakaan sebagai sumber pengetahuan merupakan aset penting dan perlu dikelola dengan baik. Di lembaga-lembaga itu, pengetahuan yang khas dapat digali lebih jauh untuk dapat dimanfaatkan baik untuk ilmu pengetahuan, nilai-nilai budaya yang dapat menjadi tuntunan, maupun petunjuk-petunjuk untuk kehidupan sehari-hari. Adat istiadat Kraton maupun Kadipaten yang khas, termasuk berbagai paugeran (ketentuan dasar yang tidak dapat diubah atau hanya dapat diubah dalam keadaan yang luarbiasa) dan pranatan (ketentuan yang dapat diubah dengan syarat tertentu) termasuk salah satu dari keistimewaan budaya DIY. Demikian pula, berbagai upacara tradisional yang khas dan

tersebar di berbagai penjuru wilayah DIY menjadi kekayaan budaya yang ikut mewarnai ragam budaya Yogyakarta. Semua itu patut dipelihara dengan sebaik-baiknya.

Keistimewaan budaya DIY juga tersebar berada pada komunitas baik kecil maupun besar. Mereka dikenal sebagai komunitas yang kreatif menghasilkan berbagai karya seni yang diakui tidak saja di tingkat lokal, nasional, regional, tetapi juga global. Sampai saat ini generasi muda seniman DIY terus berkarya dan terbukti mampu menampilkan diri sebagai pekerja seni kreatif di tingkat nasional dan dunia. Komunitas awam juga memiliki kreativitas mereka masing-masing, terbukti dari sejumlah karya khas Yogyakarta seperti *plesetan*, *Dagelan Mataram*, jam belajar masyarakat, kerajinan gerabah (Kasongan, Pundong), aplikasi motif batik pada hasil kerajinan, dan teks kaos khas yang kini ditiru dan tersebar luas di luar DIY. Dengan modal kemampuan tersebut, Yogyakarta dengan sentra-sentra kreativitasnya yang tersebar di seluruh DIY berpotensi dikembangkan menjadi pusat ekonomi kreatif di Indonesia. Untuk itu, kreativitas yang khas DIY itu harus terus difasilitasi untuk ditumbuhkan, dibina, dan dikembangkan.

Keistimewaan lain dari DIY adalah kedudukannya sebagai tempat pendidikan. Sudah sejak lama kota Yogyakarta juga dikenal sebagai kota pelajar atau Kota Pendidikan. Artinya, selama ini Yogyakarta sudah diakui sebagai tempat yang baik untuk proses pendidikan. Tentu saja, kini predikat ini tidak hanya diberikan kepada Kota Yogyakarta saja, tetapi hampir seluruh DIY menjadi pusat belajar atau pendidikan. Hal ini juga terbukti dari banyaknya perguruan tinggi yang berkembang di seluruh wilayah DIY, yang jumlah keseluruhan tidak kurang dari 130 perguruan. Menyadari pentingnya pendidikan, pemerintah DIY pun telah mengambil inisiatif untuk menetapkan Perda tentang Pendidikan Berbasis Budaya. Peraturan ini diterbitkan untuk memfasilitasi terjadinya proses pendidikan yang baik agar menghasilkan pribadi-pribadi yang bertakwa dan beradab tinggi. Predikat Kota pendidikan ini juga merupakan keistimewaan yang amat penting. Pendidikan dan pengajaran merupakan bagian proses pembudayaan yang strategis dalam membentuk kepribadian seseorang. Karena itu, predikat DIY sebagai tempat pendidikan yang baik harus dipertahankan.

Semua unsur-unsur budaya DIY yang istimewa sebagaimana disebutkan di atas, sesungguhnya belum mewakili seluruh unsur budaya istimewa yang ada. Unsur-unsur itu hanya sejumlah kecil dari kekayaan kebudayaan DIY yang istimewa, yang tersebar baik di pusat kota, kampung-kampung, maupun desa-desa di lima kabupaten/kota. Bahkan, ada keyakinan bahwa

berbagai unsur budaya khas DIY lainnya belum tampil dan diketahui secara luas. Mungkin saja budaya istimewa itu masih tertanam dalam bumi (tinggalan arkeologis dan sejarah) maupun tersembunyi dalam berbagai pranata yang ada (seperti perpustakaan, lembaga budaya, komunitas, dan lain-lain). Karena itu, usaha-usaha untuk menggali dan melestarikan unsur budaya istimewa ini harus terus dilakukan agar dapat dikembangkan dan dimanfaatkan menjadi bagian yang penting dalam memberikan sumbangan bagi kebudayaan nasional maupun global.

DIY saat ini telah menjadi salah satu tujuan wisata nasional maupun internasional. Kajian empirik menunjukkan bentuk-bentuk wisata di DIY masih cenderung bersifat wisata massa yang seringkali mengakibatkan dampak kurang menguntungkan bagi masyarakat dan budaya setempat tujuan wisata. Sejauh ini, rupanya pengaruh budaya luar ke dalam budaya Yogyakarta akibat kegiatan pariwisata belum dapat diketahui dengan pasti, mengingat belum ada kajian khusus tentang hal itu. Sementara itu, pemerintah daerah sendiri tidak mempunyai kebijakan yang khusus untuk mengantisipasi perubahan budaya setempat akibat kegiatan ini. Padahal, berdasarkan kajian yang ada, DIY seharusnya lebih mengembangkan wisata minat khusus yang dampak negatifnya terhadap lingkungan lebih terbatas. Panduan Wisata Warisan Budaya yang dirumuskan dalam konvensi ICOMOS perlu dipelajari untuk menyusun kebijakan kepariwisataan di Yogyakarta. Dengan memadukan pada nilai-nilai luhur yang dianut DIY, maka akan dapat disusun arah kebijakan kepariwisataan yang sesuai untuk kesejahteraan masyarakat DIY.

Pasal 7 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengatur bahwa urusan kebudayaan merupakan salah satu urusan keistimewaan bagi Pemerintah Daerah DIY. Kewenangan kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY.

Pengaturan mengenai urusan Kebudayaan diatur lebih lanjut dalam Perdas Nomor 1 Tahun 2013. Pasal 34 ayat (3) Perdas Nomor 1 Tahun 2013 mengatur bahwa kewenangan dalam menyelenggarakan urusan kebudayaan diwujudkan melalui kebijakan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan. Yang dimaksud dengan perlindungan adalah upaya mencegah dan menanggulangi kerusakan, kehancuran, dan/atau kemusnahan kebudayaan. Kemudian yang dimaksud dengan pengembangan adalah peningkatan potensi nilai, informasi, dan promosi kebudayaan yang dimanfaatkan secara berkelanjutan serta tidak bertentangan dengan tujuan pelestarian. Sedangkan yang dimaksud dengan

pemanfaatan adalah pendayagunaan kebudayaan untuk kepentingan pendidikan, agama, sosial, ilmu pengetahuan, teknologi, ekonomi, yang berguna untuk kesejahteraan masyarakat yang tidak bertentangan dengan pelestarian.

Perdais Nomor 1 Tahun 2013 menjabarkan kembali hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang mengakar dalam masyarakat DIY, yang berupa : nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur, dalam beberapa pasal pengaturan. Kemudian Pasal 44 Perdais Nomor 1 Tahun 2013 juga mengamanatkan pembentukan Perdais tersendiri yang mengatur urusan Kebudayaan. Sampai dengan tahun 2017, rancangan Perdais tentang Kebudayaan masih dalam tahap pembahasan antara Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan DPRD DIY. Berikut disampaikan penjabaran hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang mengakar dalam masyarakat DIY dalam Perdais Nomor 1 Tahun 2013.

1. Nilai-nilai

Nilai-nilai yang mengakar dalam masyarakat DIY adalah Tata Nilai Budaya Yogyakarta, yang meliputi tata nilai (Pasal 36 Perdais Nomor 1 Tahun 2013) :

Nilai-nilai Budaya yang Mengakar dalam Masyarakat DIY

a.	religio-spiritual;	h.	mata pencaharian;
b.	moral;	i.	kesenian;
c.	kemasyarakatan;	j.	bahasa;
d.	adat dan tradisi;	k.	BCB dan kawasan cagar budaya;
e.	pendidikan dan pengetahuan;	l.	kepemimpinan dan pemerintahan;
f.	teknologi;	m.	kejuangan dan kebangsaan;
g.	penataan ruang dan arsitektur;	n.	semangat keyogyakartaan.

2. Pengetahuan

Pelindungan, pengembangan, dan pemanfaatan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa pengetahuan diwujudkan melalui pendidikan berbasis budaya. Pendidikan berbasis budaya tersebut diwujudkan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai luhur budaya yang meliputi beberapa hal, diantaranya kejujuran, kerendahan hati, ketertiban/kedisiplinan, kesusilaan, kesopanan/kesantunan,

toleransi, kerja keras/keuletan/ketekunan, kepemimpinan, dan/atau ketangguhan. Penyelenggaraan pendidikan berbasis budaya dilakukan melalui pendidikan formal, pendidikan informal, dan pendidikan non formal (Pasal 37 Perdas Nomor 1 Tahun 2013).

3. Norma

Norma-norma yang mengakar dalam kehidupan masyarakat DIY antara lain berupa : norma sosial, norma hukum, norma sopan santun, norma agama, dan norma kebiasaan (Pasal 39 Perdas Nomor 1 Tahun 2013).

4. Adat istiadat

Adat Istiadat yang mengakar dalam kehidupan masyarakat DIY merupakan adat budaya Jawa yang bersumber dari Kasultanan dan Kadipaten dan masyarakat, yang antara lain diwujudkan dalam (Pasal 40 Perdas Nomor 1 Tahun 2013) : a) upacara adat dan tradisi; b) bahasa dan sastra Jawa; c) busana dan tata rias; d) teknologi; e) arsitektur; dan f) makanan khas.

5. Benda

Benda sebagai hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang mengakar dalam masyarakat DIY merupakan bagian dari kebudayaan, meliputi : Cagar Budaya dan Obyek Diduga Cagar Budaya. Cagar Budaya adalah warisan budaya yang bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan. Kemudian Objek Diduga Cagar Budaya adalah warisan budaya yang bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan/atau kebudayaan yang belum melalui proses penetapan (Pasal 41 Perdas Nomor 1 Tahun 2013).

6. Seni

Pelindungan, pengembangan, dan pemanfaatan hasil cipta, rasa, karya yang mengakar dalam kehidupan masyarakat DIY berupa seni dilaksanakan melalui beberapa hal sebagai berikut (Pasal 42 Perdas Nomor 1 Tahun 2013).

Pelindungan, Pengembangan, dan Pemanfaatan Seni di DIY

Seni Kreatif Inti	Seni Budaya Inti	Seni Budaya Umum
1) seni rupa;	1) film;	1) <i>heritage</i> ;
2) seni suara/musik;	2) museum;	2) penerbitan;
3) seni tari/gerak;	3) galeri;	3) perekaman;
4) seni sastra/bahasa; dan	4) perpustakaan; dan	4) televisi dan radio;
5) seni teater/drama/pertunjukan.	5) fotografi.	5) permainan;
		6) iklan;
		7) arsitektur;
		8) desain; dan
		9) <i>fashion</i> .

7. Tradisi luhur

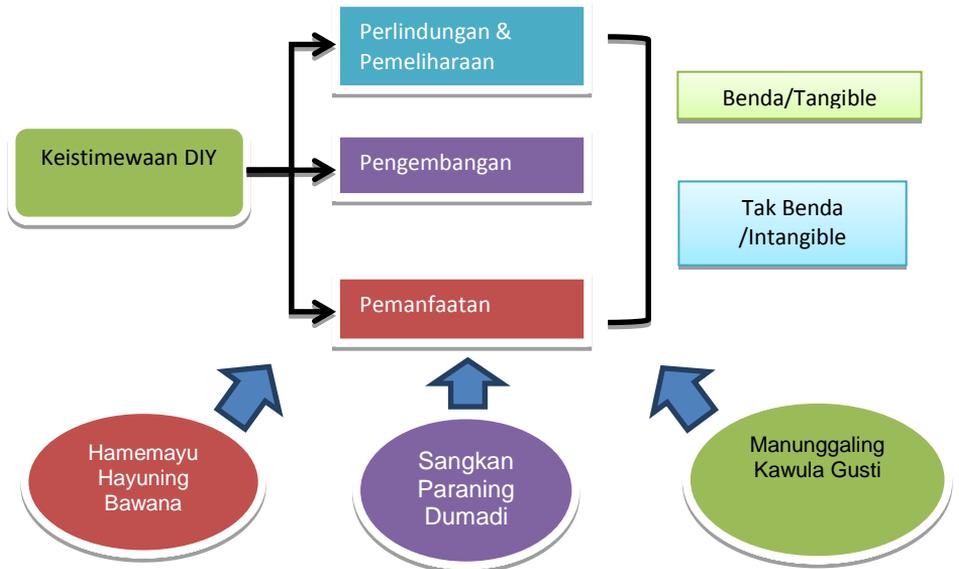
Tradisi luhur yang berkembang di DIY bersumber dari Kasultanan dan Kadipaten serta masyarakat. Tradisi tersebut tercermin dalam pola kehidupan masyarakat DIY. Adapun jenis-jenis tradisi luhur yang berkembang di DIY, antara lain (Pasal 43 Perda Nomor 1 Tahun 2013) : a) tradisi pertanian; b) tradisi upacara adat; c) tradisi daur kehidupan; dan d) tradisi bermasyarakat.



Tradisi Garebeg

Sumber: Dinas Komunikasi dan Informatika DIY

Arah Pembangunan Kebudayaan



4. Urusan Pertanahan

Kewenangan istimewa bidang pertanahan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 pada hakekatnya hendak mengintegrasikan ketentuan hukum adat bidang pertanahan yang masih berlaku di DIY sampai saat ini, dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dari perspektif hukum adat, penguasaan tanah oleh Sultan Hamengku Buwono didapat sebagai pelaksanaan kesepakatan dari Perjanjian Giyanti tahun 1755. Melalui perjanjian tersebut, maka Sultan Hamengku Buwono mempunyai hak milik atas tanah di wilayah barat Kerajaan Mataram dan hal ini tetap hidup dalam kesadaran hukum masyarakat (KPH. Notojudo : 1975, dalam Kusumoharyono : 2006).

Pola kehidupan masyarakat yang sangat dipengaruhi oleh keberadaan Kasultanan merupakan ciri khas DIY. Meski pola kerajaan sudah tidak dianut lagi dalam kehidupan sosial-kemasyarakatan saat ini, namun pola kehidupan dan kepemimpinan Kasultanan masih sangat mendominasi, khususnya mengenai bidang pertanahan. Bidang pertanahan di DIY sangat spesifik, yang disebabkan karena dahulu tanah dianggap sebagai milik raja

(*asas domeinverklaring*). Raja adalah pemilik semuanya yang ada di dalam kerajaan (*sangisoring langit salumahing bumi*). Pemberian status sebagai kerajaan *vasal/dependent state/swapraja* oleh penjajah Belanda dan Jepang memungkinkan Kasultanan dan Kadipaten untuk melaksanakan otonomi secara luas untuk memberlakukan hukum adat pertanahan.

Bukti bahwa Kasultanan dan Kadipaten mempunyai otonomi secara luas untuk memberlakukan hukum adat pertanahan secara otentik dapat dilihat dari pernyataan sepihak Kasultanan, sebagaimana dimuat dalam pasal 1 *Rijksblaad* Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 yang berbunyi, "*Sakabehing bumi kang ora ana tanda, yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane Karaton Ingsun Ngayogyakarta/Kadipaten Paku Alaman*". *Rijksblad* yang berisi pernyataan *domein* ini tidak mendapatkan reaksi dari pemerintah Belanda, sehingga semua tanah di wilayah Kasultanan dan Paku Alaman yang belum/tidak dilekati dengan hak *eigendom* (hak milik menurut hukum barat) adalah termasuk tanah Kasultanan (atau SG) dan tanah Kadipaten (atau PAG).

Menurut *Rijksblad* di atas, di wilayah yang sudah direorganisasi (dibentuk kelurahan), tanah yang secara nyata dimanfaatkan penduduk baik yang ditempati maupun yang diolah secara tetap atau tidak tetap sebagaimana tercatat dalam register kelurahan diberikan dengan hak *anggaduh*. Tanah hak *anggaduh* kelurahan, kecuali diperuntukkan sebagai tanah lungguh/bengkok para pamong/pegawai kelurahan dan untuk pengaremarem (pensiun) bagi aparat kelurahan yang tidak menjabat lagi, diberikan kelurahan dengan melangsungkan hak para pemakai (masyarakat) dengan hak *angango turun temurun*. Dengan demikian di wilayah kelurahan terdapat tanah:

1. Hak *angango* turun temurun warga/penduduk kelurahan setempat.
2. Tanah hak *anggaduh* kelurahan yang disebut tanah desa untuk *lungguh, pengaremarem*, kas desa, dan kepentingan umum.
3. Tanah dikuasai oleh pihak/orang asing dengan hak barat.
4. Tanah Kasultanan/Kadipaten yang nyata-nyata waktu itu belum/tidak dimanfaatkan oleh warga/penduduk atau belum dilepaskan dari pihak Kasultanan atau Kadipaten.

Tanah-tanah sawah, tegalan masuk kelompok *domein* tidak bebas sehingga Sultan hanya dapat menguasai dengan jalan pencabutan untuk kepentingan umum. Tanah liar/kosong/hutan belukar yang belum diserahkan/dilepaskan kepada pihak lain adalah tetap merupakan tanah *domein* yang bebas dari Kasultanan atau Kadipaten. Wewenang kelurahan atas tanah tegal dan sawah di wilayahnya ialah:

1. Mengelola untuk sementara bila tidak ada yang mengurusnya.

2. Mengurus tanah pengarem-arem yang jatuh kembali kepada desa karena meninggalnya bekel yang diberikan pengarem-arem dan selanjutnya tanah dimanfaatkan sebagai tanah desa.

Seiring dengan hal tersebut di atas di Kota Praja juga dikeluarkan *Rijksblad* Kasultanan Nomor 23 Tahun 1925 dan *Rijksblad* Kadipaten Nomor 25 tahun 1925, yang memberikan hak *andarbe* (semacam hak milik menurut hukum adat) di atas tanah yang nyata-nyata ditempati/dihuni oleh penduduk/warga masyarakat.

Pada masa sebelum bergabung dengan Pemerintah Republik Indonesia, Kasultanan dalam kedudukannya sebagai suatu lembaga Pemerintahan Kerajaan melaksanakan secara penuh pengelolaan pertanahan di dalam wilayahnya, yang dilakukan oleh *Pepatih Dalem* sebagai pelaksana pemerintahan atas nama Raja. Dalam pengelolaan tanah yang dikuasai oleh/diperuntukan bagi warga pribumi diatur dalam *Rijkblad* Kasultanan dan *Rijkblad* Kadipaten, sedangkan bagi tanah yang dikuasai oleh warga yang tunduk pada hukum barat berlaku ketentuan Undang-Undang Pemerintah Hindia Belanda.

Kebesaran jiwa Sultan HB IX dan Sri Paduka Pakualaman VIII secara bersama-sama menyatukan Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman menjadi DIY, merupakan bagian dari NKRI dan selanjutnya disahkan dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta, menetapkan bahwa urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain dari yang telah ditetapkan sebagai urusan rumah tangga daerahnya menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang dikerjakan oleh DIY sebelum dibentuk menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta dilanjutkan sehingga ada ketetapan lain dengan Undang-Undang. Dengan demikian DIY mendapat keistimewaan dalam bidang urusan rumah tangga daerahnya. DIY berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan yang semula sudah merupakan urusan rumah tangganya sejauh belum diatur lain oleh Undang-Undang. (Istanto, 1974: 7)

DIY menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta diberi kewenangan urusan rumah tangga sendiri (otonom), salah satunya dalam urusan bidang pertanahan. Kewenangan-kewenangan tersebut meliputi:

1. Penerimaan penyerahan hak *eigendom* atas tanah *eigendom* kepada negeri (*medebewind*).
2. Penyerahan tanah Negara (*beheersoverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau kementerian-kementerian lain atau kepada daerah otonom (*medebewind*).

3. Pemberian ijin membalik nama hak *eigendom* dan hak *opstal* atas tanah, jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (*medebewind*).
4. Pengawasan pekerjaan daerah otonom dibawahnya tentang agrarian (sebagian ada yang *medebewind*).

Mendasarkan ketentuan di atas, telah dikeluarkan peraturan daerah istimewa yang mengatur pertanahan yaitu:

1. Peraturan DIY Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY.
2. Peraturan DIY Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa mengenai Hak *Andarbe* (*erfelijk individueel bezit recht*) dari Kelurahan dan Hak *Anganggo* Turun-temurun atas Tanah (*erfelijk individual gebruiksrecht*) dan Perubahan Jenis Tanah di DIY yang sekarang ini telah dirubah dengan Peraturan DIY Nomor 3 Tahun 1956.
3. Peraturan DIY Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun temurun atas Tanah (*erfelijk individueel bezit recht*).
4. Peraturan DIY Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun temurun atas Tanah.

Peraturan DIY Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di DIY, antara lain mengatur:

1. Dikeluarkannya peraturan daerah ini dimaksudkan untuk sementara, yaitu sambil menunggu Undang-Undang Pokok Hukum Tanah Republik Indonesia.
2. Masih dibedakan pengaturan tanah yang terletak di Kota Besar/Kota Praja Yogyakarta dengan tanah-tanah yang berada di luar kota. Untuk tanah-tanah yang terletak di wilayah kotapraja sementara masih diberlakukan *Rijksblad* Kasultanan Nomor 23 Tahun 1925 dan *Rijksblad* Pakualaman Nomor 25 Tahun 1925 yang memberikan hak *andarbe* kepada penduduk sedangkan untuk luar kotapraja hak *anganggo* turun temurun warga masyarakat dikonversi menjadi hak milik perorangan.
3. Tiap pemilik harus mempunyai tanda milik yang sah, yang akan diatur lebih lanjut dengan Perda DIY.
4. Kepada kelurahan-kelurahan yang dahulu telah diberikan dengan hak *anggaduh*, sebagai badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, yang selanjutnya disebut tanah desa, yang pemanfaatannya untuk:
 - a. nafkah para aparat kelurahan (*lungguh/bengkok*);
 - b. memberi *pengarem-arem*/pensiun mantan aparat desa;
 - c. kas desa; dan
 - d. kepentingan umum.

5. Kelurahan pada batas-batas tertentu diberikan wewenang untuk mengawasi dan mengatur tanah-tanah yang terletak di wilayahnya di samping dengan pengesahan pemerintah kabupaten dapat mengadakan peraturan tentang pembatasan luasnya tanah yang dapat dimiliki seseorang dan peralihan hak untuk sementara.

Selain itu Peraturan DIY Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY secara tegas memberikan pembatasan kepada setiap pemegang hak milik atas tanah, termasuk desa yaitu:

1. Wajib untuk mengelola/mempergunakan/mengerjakan dengan ancaman batal hak nya;
2. Wajib mempunyai tanda bukti hak milik yang sah, agar mempunyai kepastian hukum;
3. Dilarang mengalihkan, juga menyewakan kepada seseorang WNA;
4. Dapat dicabut untuk kepentingan umum;
5. Pemilik harus seorang WNI; dan
6. Tanah desa tidak dapat dialihkan tanpa persetujuan/ijin dari Gubernur Kepala Daerah.

Ketentuan mengenai “tanda milik yang sah” diatur dalam Perda DIY Nomor 12 Tahun 1954 tentang Pemberian Tanda yang Sah bagi Hak Milik Perseorangan Turun-Temurun atas Tanah (*Erfelijk Individueel Bezitrecht*). Substansi dari Perda ini adalah :

1. Tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun-tumurun atas tanah (*erfelijk individueel bezitsrecht*) yang selanjutnya disebut dengan hak milik, harus dibuat menurut contoh terlampir (Model D) dan diberikan oleh Jawatan Agraria DIY atas nama Dewan Pemerintah DIY. Model D merupakan buku kepemilikan atas tanah sebagai tanda bukti Hak Milik Sementara Atas Tanah, yang berupa buku dengan satu subyek dan satu obyek dengan dilampirkan gambar bagan, gambar bagan istimewa, dan surat ukur/*meetbrit*.
2. Kalurahan diberikan tugas untuk membantu tata usaha pendaftaran tanah menurut petunjuk Kepala Jawatan Agraria DIY atas nama Dewan Pemerintah DIY. Untuk melaksanakan tata usaha dimaksud, Kalurahan harus mempunyai :
 - a. Peta Kalurahan dan letter A yang dibuat oleh Kantor Pendaftaran Tanah Daerah;
 - b. 3 (tiga) jenis daftar (register), yaitu :
 - 1) Daftar (register) letter A : memuat luas tiap-tiap persil atau bagian persil serta jenis tanah (sawah, pekarangan atau tegalan) yang ada di masing-masing Kelurahan. Daftar letter A.tersebut dibuat oleh Kantor Pendaftaran Tanah DIY dan merupakan hasil dari pada pengukuran;

- 2) Daftar (register) letter B : memuat nama-nama orang yang mempunyai hak diatas tanah terletak di tiap-tiap persil (ataupun bagian persil), beserta luasnya tanah. Letter B merupakan hasil setelah diadakan pengukuran baru. Mengenai pengukuran pembagian persil yang sukar-sukar (pegunungan) dikerjakan oleh tenaga ahli, sedang persil yang letaknya mudah dapat dijalankan oleh tenaga Kelurahan dengan mendapat biaya. Untuk menjalankan tugasnya perlu diberi pimpinan dari Kantor Pendaftaran Tanah DIY;
 - 3) Daftar (register) letter C : memuat kumpulan luas tanah yang menjadi hak milik tiap-tiap orang (kutipan dari daftar letter B).
3. Sebelum tanda milik Model D, kepada tiap pemilik tanah diberi tanda hak milik sementara (Model E). Model E adalah buku tanda bukti kepemilikan atau Hak Milik Atas Tanah, yang berupa kertas tebal dengan isi Letter C yang dipegang oleh pemilik (subyek), model ini sebagai tanda bukti sementara (dengan gambar situasi) sebelum dikeluarkan Model D.

Pada tahun 1960, Pemerintah mengundang UUPA secara nasional. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang memberikan kewenangan otonom bidang pertanahan kepada DIY, pelaksanaan urusan pertanahan menurut UUPA menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atas dasar Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 (sebelum amandemen). Kemudian diktum ke empat UUPA mengatur hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja hapus dan beralih kepada negara, yang diatas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan pemerintah sebagai amanat diktum ke-empat UUPA di atas tidak segera diwujudkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa untuk tanah-tanah di DIY yang masih diatur dengan Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954 maupun tanah-tanah Kasultanan/Kadipaten mendapatkan perlakuan yang berbeda dengan tanah-tanah yang sudah diberlakukan UUPA, misalnya tidak diikuti dalam kegiatan Proyek Nasional Agraria (PRONA).

Selanjutnya untuk penyeragaman pelayanan urusan pertanahan di DIY, telah dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY, yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Mendagri Nomor 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan sepenuhnya UUPA di Provinsi DIY. Keputusan Mendagri ini ditindaklanjuti dengan Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY. Substansi perda ini menegaskan bahwa pengurusan agraria

yang semula wewenang otonomi beralih menjadi wewenang dekonsentrasi. Kemudian Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984 ini juga mencabut beberapa peraturan seperti *Rijksblaad* Kasultanan Nomor 16 tahun 1918, *Rijksblaad* Kadipaten Nomor 18 Tahun 1918, Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954, dan Perda DIY Nomor 12 Tahun 1954.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa sejak dikeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1984, tanah-tanah hak milik perseorangan sebagaimana diatur dalam Peraturan DIY Nomor 5 Tahun 1954 sudah dapat diberlakukan UUPA seperti tanah-tanah yang sebelumnya diatur menurut hukum barat, sedangkan untuk tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten tetap belum terintegrasi dalam yurisdiksi UUPA. Di samping selama ini belum ada ketentuan yang mengatur, tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagai tanah hak milik adat juga tidak dapat dikonversi dengan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA, mengingat Kasultanan/Kadipaten tidak termasuk sebagai subyek hak yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Untuk dapat sebagai subyek hak milik atas tanah Kasultanan-Kadipaten perlu ditetapkan/ditunjuk oleh Pemerintah atau dengan undang-undang sehingga dapat menjadi subyek hak milik.

Pada tahun 2012, telah diundangkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY secara eksplisit menyatakan Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang mempunyai hak milik atas tanah, meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Kasultanan dan Kadipaten juga diberikan wewenang untuk mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Konsekuensi dari penetapan Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang merupakan subyek hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten selain mempunyai kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan juga berkewajiban untuk mendaftarkan sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, terhadap tanah Kasultanan dan Kadipaten sudah diberlakukan UUPA sebagai dasar hukum pertanahan nasional. Dalam rangka fasilitasi pelaksanaan pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan/Kadipaten, Pemerintah Daerah DIY diberikan kewenangan istimewa bidang Pertanahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Uraian lebih lanjut mengenai lingkup pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Perda Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY. Berikut disampaikan lingkup pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan/Kadipaten dalam ketentuan Pasal 48 Perda Nomor 1 Tahun 2013 beserta penjelasannya.

1. Penatausahaan tanah : yakni kegiatan administrasi pertanahan yang meliputi :
 - a. Inventarisasi adalah kegiatan pengumpulan dan pencatatan, data tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
 - b. Identifikasi adalah melakukan klasifikasi data tanah untuk mengetahui asal usul tanah;
 - c. Verifikasi adalah pencocokan data dengan kondisi lapangan terhadap tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
 - d. Pemetaan adalah penggambaran letak tanah dalam satu wilayah berikut tanda batas.
 - e. Pendaftaran adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan dalam rangka pemberian status bukti kepemilikan hak atas tanah terhadap tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.
2. Pemeliharaan : konteks pemeliharaan data-data objek serta pemanfaat tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.
3. Pelestarian : merupakan upaya untuk melindungi dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.
4. Pelepasan : merupakan kegiatan peralihan hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.
5. Pengawasan : merupakan pengawasan secara administrasi dan fisik terhadap pelaksanaan penatausahaan tanah, pemeliharaan, pelestarian dan pelepasan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten di atas dilakukan dengan melibatkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. Secara spesifik, keterlibatan Pemerintah Daerah DIY dalam Pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten diatur dalam Pasal 50 Perda Nomor 1 Tahun 2013, yang dilakukan dengan :

1. Memfasilitasi penatausahaan, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten; dan
2. Memfasilitasi pembentukan regulasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Pasal 52 Perda Nomor 1 Tahun 2013 mengatur pembentukan Perda tersendiri mengenai pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Berikut ini disampaikan skema pengelolaan dan

pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan Perdas Nomor 1 Tahun 2013 pada Gambar 3.2. di bawah.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 50 Perdas Nomor 1 Tahun 2013, pada tahun 2013 dan 2014, Pemerintah Daerah DIY melaksanakan beberapa program dan kegiatan, diantaranya yang terkait dengan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, pendaftaran tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, pembangunan sistem informasi pertanahan sebagai bagian dari pemeliharaan data obyek dan subyek pemanfaat tanah. Pembangunan sistem informasi pertanahan pada hakekatnya merupakan penggunaan teknologi sistem informasi untuk mendukung pelaksanaan lingkup pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan/Kadipaten yang lainnya, yakni pelestarian, pelepasan, dan pengawasan.

Di samping itu, Pemerintah Daerah DIY juga mulai melakukan penguatan kapasitas kelembagaan pelaksana pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan/Kadipaten (Pemerintah Daerah DIY dan lembaga Kasultanan/Kadipaten) melalui pengadaan sarana dan prasarana, kemudian mulai menyusun rancangan Perdas Pertanahan sebagai amanat Pasal 52 Perdas Nomor 1 Tahun 2013, serta menyusun kerangka umum kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan pertanahan untuk tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan amanat Pasal 46 huruf d Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

Arah kebijakan strategis urusan keistimewaan bidang pertanahan yang telah disusun oleh Pemerintah Daerah DIY adalah sebagai berikut.

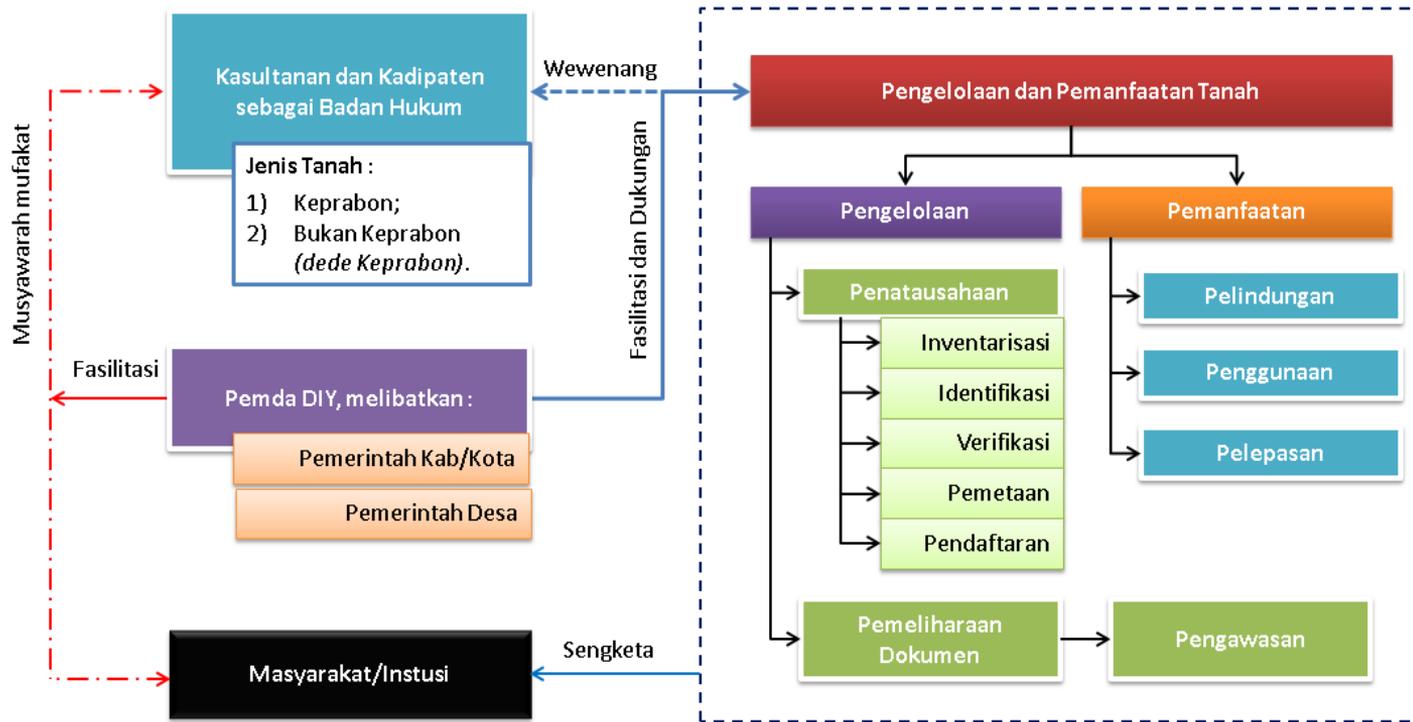
Arah Kebijakan Strategis Urusan Pertanahan

No.	Arah Kebijakan	Strategi
1.	Mewujudkan Administrasi Pertanahan keistimewaan	<ul style="list-style-type: none"> • Mengembangkan Pelayanan Perijinan Pertanahan Keistimewaan. • Memformulasikan Penyelesaian konflik dan sengketa. • Harmonisasi status tanah yang sudah ada baik yang sudah dikuasai masyarakat. • Instansi maupun yang belum ada penguasanya agar memiliki Kepastian Hukum.
2.	Mewujudkan Tertib Pengelolaan dan	<ul style="list-style-type: none"> • Memberikan Kepastian Hukum untuk Tanah-Tanah SG dan PAG.

No.	Arah Kebijakan	Strategi
	Pemanfaatan Tanah <i>Sultan Grond</i> (SG) dan <i>Pakualaman Grond</i> (PAG)	<ul style="list-style-type: none"> • Membangun Tanah SG dan PAG yang sesuai peruntukannya. • Memformulasi Penyelesaian konflik Tanah SG dan PAG. • Membangun Instrumen Kebijakan Tanah SG dan PAG.
3.	Mewujudkan Sistem Informasi Pertanahan Keistimewaan	<ul style="list-style-type: none"> • Menyiapkan Ketersediaan Data Base Pertanahan. • Mengembangkan instrumen sistem informasi pertanahan keistimewaan. • Mengembangkan teknik-teknik pemeliharaan sistem informasi pertanahan keistimewaan.

Status asal-usul tanah desa yang berasal dari Kasultanan/Kadipaten dipertegas dalam Pasal 4 Perdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten. Secara umum, skema pengaturan dalam Perdais Nomor 1 Tahun 2017 dapat digambarkan sebagai berikut.

Skema Pengaturan dalam Perdais Nomor 1 Tahun 2017



5. Urusan Tata Ruang

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY Pasal 7 ayat (4) huruf e memberikan amanat bahwa kewenangan dalam urusan Keistimewaan bidang tata ruang. Urusan Keistimewaan bidang tata ruang terkait erat dengan urusan Keistimewaan bidang pertanahan. Sesuai amanat Pasal 34 ayat (1) konteks penataan ruang terbatas pada tata ruang pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Pelaksanaan kewenangan urusan tata ruang secara komprehensif harus mengikuti konsep penataan ruang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 adalah suatu sistem proses yang meliputi 3 (tiga) kegiatan saling terkait, yaitu: (1) perencanaan tata ruang, (2) pemanfaatan ruang, dan (3) pengendalian pemanfaatan ruang.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menjelaskan ketiga sistem proses di atas lebih lanjut. Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang. Penataan ruang yang meliputi 3 (tiga) kegiatan saling terkait tersebut mengeluarkan hasil yang disebut dengan tata ruang. Artinya, tata ruang adalah wujud struktur dan pola ruang, yang merupakan hasil dari proses penataan ruang. Penataan tata ruang idealnya dilakukan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan, baik yang bersifat lintas sektoral, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mewajibkan setiap wilayah administratif pemerintahan menyiapkan Rencana Tata Ruang sebagai acuan bagi pengembangan wilayah yang bersangkutan. Rencana tersebut merupakan wadah untuk mengakomodasikan perubahan pembangunan yang dituju serta menyiapkan strategi untuk mencapai perubahan tersebut di masa datang. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) disusun secara hirarki sebagai berikut.

1. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN).
2. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP).
3. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW Kab/Kota).

Rencana Tata Ruang merupakan produk penataan ruang yang harus digunakan sebagai pedoman di dalam pelaksanaan kegiatan yang menggunakan ruang, sehingga segala bentuk perencanaan pembangunan di daerah harus mengacu pada rencana tata ruang yang berlaku. DIY dan

kabupaten/Kota telah memiliki Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), yang sudah mengakomodasi fungsi dan peruntukan kawasan sesuai dengan kedalaman skala masing-masing pemerintahan, yaitu untuk Nasional 1 : 250.000, provinsi 1 : 100.000 , kota 1 : 25.000 dan Kabupaten 1: 50.000. Dengan demikian, sebagai konsekuensi dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, maka fungsi dan peruntukan pemanfaatan ruang pada tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten harus terintegrasi dan harmonis dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, khususnya ke arah pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Situasi problematis yang terlihat bahwa selama ini rencana tata ruang DIY yang sudah ada ternyata belum mengintegrasikan secara khusus pemanfaatan tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten. Padahal, secara kesejarahan dan kebudayaan, tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten merupakan aset utama dan acuan bagi pengembangan tata ruang di seluruh wilayah DIY sebagai daerah istimewa. Tegasnya, rencana tata ruang yang sudah ada belum melibatkan budaya masyarakat DIY yang memiliki kekhasan tertentu, khususnya keberadaan Kasultanan dan Kadipaten sebagai institusi budaya belum terakomodasi secara khusus dan penuh. Bahkan pendekatan yang melandasi rencana tata ruang selama ini belum secara tegas menggunakan paradigma keunikan budaya dan alam lokal sebagai *mainstream* pemikirannya. Banyak kajian yang menunjukkan bahwa wilayah DIY memiliki warisan budaya dan alam (*cultural landscape*) yang menjadi modal keistimewaan, antara lain dalam hal *sociocultural heritage*, *agricultural heritage*, dan *geoheritage* yang harus diintegrasikan ke dalam rencana tata ruang komprehensif.

Penataan ruang di DIY saat ini mengacu pada regulasi tata ruang DIY yaitu Perda DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY. Dalam Perda ini diatur mengenai distribusi peruntukan ruang, pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana. Perda RTRWP bersifat umum, yang artinya diperlukan perincian dalam bentuk rencana operasionalisasi untuk kawasan-kawasan strategis provinsi. Perda Provinsi juga menjadi acuan oleh kabupaten dan kota dalam menyusun Rencana Tata Ruang dalam skala yang lebih kecil (kabupaten dan kota).

Dalam sistem pelayanan wilayah, ditetapkan Kawasan Perkotaan Yogyakarta (KPY) yang terdiri dari Kota Yogyakarta, sebagian Kabupaten Sleman dan sebagian Kabupaten Bantul sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN). Penetapan ini memberi konsekuensi bahwa KPY harus bisa melayani kegiatan dalam skala nasional, terutama untuk sektor pariwisata, perdagangan dan jasa. KPY diarahkan sebagai kawasan perkotaan yang

didominasi oleh kegiatan non pertanian, dan diarahkan untuk berkembang secara vertikal dengan mempertimbangkan daya dukung kawasan.

Di luar KPY, terdapat beberapa kawasan strategis yang telah dilakukan kajian penataan ruang, yang akan ditindaklanjuti dengan penetapan regulasi, antara lain Kawasan Pantai Selatan, Kawasan Koridor Yogyakarta-Sadeng, dan Kawasan Industri Sentolo. Dengan demikian, kekayaan budaya dan alam di berbagai kawasan di DIY harus dikelola dengan terkoordinasi agar menghasilkan kemajuan dalam kehidupan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

Pemanfaatan ruang di DIY belum bisa sepenuhnya sejalan dengan perencanaan yang telah tertuang di dalam RTRWP. Hal tersebut terkait banyaknya pemanfaatan ruang yang telah ada sebelumnya ditambah dengan kebutuhan akan ruang yang semakin bertambah. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai banyak ditemui pada beberapa kawasan lindung yang belum difungsikan sebagai kawasan lindung, diantaranya adalah kawasan sempadan sungai, kawasan sempadan jalan, Ruang Terbuka Hijau (RTH) perkotaan yang belum bisa mencapai 30%, serta pemanfaatan ruang di beberapa kawasan rawan bencana yang belum memperhatikan aspek mitigasi bencana.

Pengendalian pemanfaatan ruang sangat diperlukan untuk menjamin regulasi yang sudah ada dapat berjalan dengan tertib di masyarakat. Instrumen utama pemanfaatan ruang, yaitu indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi; arahan perizinan, arahan pemberian insentif dan disinsentif, dan arahan sanksi. Dari ke empat instrumen tersebut, dua di antaranya belum bisa diterapkan sepenuhnya, yaitu arahan pemberian insentif dan disinsentif, dan arahan sanksi. Hal tersebut terkait pula dengan kebijakan pusat dalam hal pemberian insentif dan disinsentif yang belum dirumuskan secara jelas sehingga aplikasinya masih sulit dilaksanakan.

Selain itu, praktek-praktek penerapan regulasi dalam tata ruang terkait dengan tanah Kasultanan dan Kadipaten harus dikaji untuk dapat memformulasikan upaya penerapan regulasi tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten di masa depan dalam konteks tata ruang keistimewaan DIY. Selama ini belum terjadi keterbukaan dan keharmonisan dalam penerapan regulasi tata ruang di atas tanah Kasultanan dan Kadipaten dengan sistem yang berlaku di negara Indonesia. Ada berbagai tata aturan yang masih bersumber pada tradisi Kasultanan dan Kadipaten serta belum dikaitkan secara jernih dengan sistem yang berlaku dalam peraturan pemerintah melalui BPN. Situasi semacam itu potensial menimbulkan masalah yang menghambat atau kurang mendukung tata ruang sebagai instrumen

kehidupan bersama yang menampung aspirasi serta kebutuhan dan kepentingan bersama.

DIY mempunyai nilai-nilai dan semangat keistimewaan dalam tata ruang, yakni : (1) *Hamemayu hayuning bawana*, (2) *Sangkan Paraning Dumadi*, (3) *Manunggaling Kawula lan Gusti*, (4) *Tahta untuk Rakyat*, (5) *Golong gilig, Sawiji, Greget, Sengguh ora mingkuh*, (6) *Catur Gatra Tunggal*, dan (7) *Pathok Negara*. Penerapan nilai-nilai dan semangat keistimewaan DIY akan mengakibatkan tata ruang dan penataan ruang di DIY memiliki konsep dengan ciri khas tertentu yaitu: melestarikan nilai-nilai dan keistimewaan DIY yang lahir dari sejarah, menerima inspirasi dari unsur-unsur yang datang sesuai perkembangan jaman, dan memantapkan nilai-nilai baru yang muncul dan terbangun dalam era kontemporer yang berciri mendukung dan menguatkan keistimewaan DIY untuk mendorong dan mengarahkan semakin lengkap dan kuat keistimewaan DIY di masa kini dan masa depan. Penerapan nilai-nilai dan semangat keistimewaan DIY dan nilai-nilai baru yang melengkapinya terhadap kondisi saat ini diduga akan menimbulkan dampak sebagai berikut:

1. Ruang-ruang yang sudah sesuai dengan nilai-nilai dan semangat keistimewaan DIY dan dalam kondisi yang relatif kuat akan mendapat perhatian secara khusus untuk dikelola agar nilai-nilai dan semangat keistimewaan DIY yang sudah ada dapat dilestarikan, dikembangkan dan disebarluaskan.
2. Ruang-ruang yang masih memiliki sebagian dari nilai-nilai dan semangat keistimewaan DIY akan mendapat perhatian untuk dikelola dan dikembangkan, dikuatkan dan diteguhkan agar nilai dan semangat keistimewaannya semakin mantap serta terus menguat.
3. Ruang-ruang yang belum atau sangat sedikit mengandung nilai-nilai dan semangat keistimewaan DIY diarahkan untuk menjiwai nilai-nilai keistimewaan DIY atau nilai-nilai baru yang sesuai dengan nilai-nilai dan semangat keistimewaan DIY, sehingga berkembang dengan dasar nilai-nilai kontemporer bercirikan tertentu yang mendukung keistimewaan DIY dan melengkapi keanekaragaman nilai-nilai dan semangat keistimewaan DIY.
4. Ruang-ruang yang memiliki nilai-nilai dan semangat modernitas yang kuat sebagai wujud keterbukaan budaya DIY mendapat perhatian secara khusus agar dapat berkembang dengan cirikhas tertentu dan dimanfaatkan secara kreatif-inovatif atas dasar nilai-nilai kreasi baru yang tidak bertentangan dengan nilai-nilai serta semangat keistimewaan DIY.

Pasal 53 Perdas Nomor 1 Tahun 2013 mengakomodasi nilai-nilai dan semangat keistimewaan dalam penataan ruang. Di samping itu, penataan ruang keistimewaan juga memperhatikan filosofi ketaatan historis (sumbu filosofis Tugu-Kraton-Panggung Krapyak), dan deliniasi spasial Perkotaan Yogyakarta yang ditandai dengan keberadaan *Pathok Negara*. Kemudian kewenangan Pemerintah Daerah DIY dalam penyelenggaraan penataan ruang termasuk tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta kawasan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan diatur dalam Pasal 54 ayat (1). Kewenangan Pemerintah Daerah DIY tersebut berupa fasilitasi penetapan kerangka umum kebijakan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, meliputi :

1. Kebijakan pengembangan struktur ruang;
2. Kebijakan pengembangan pola ruang.

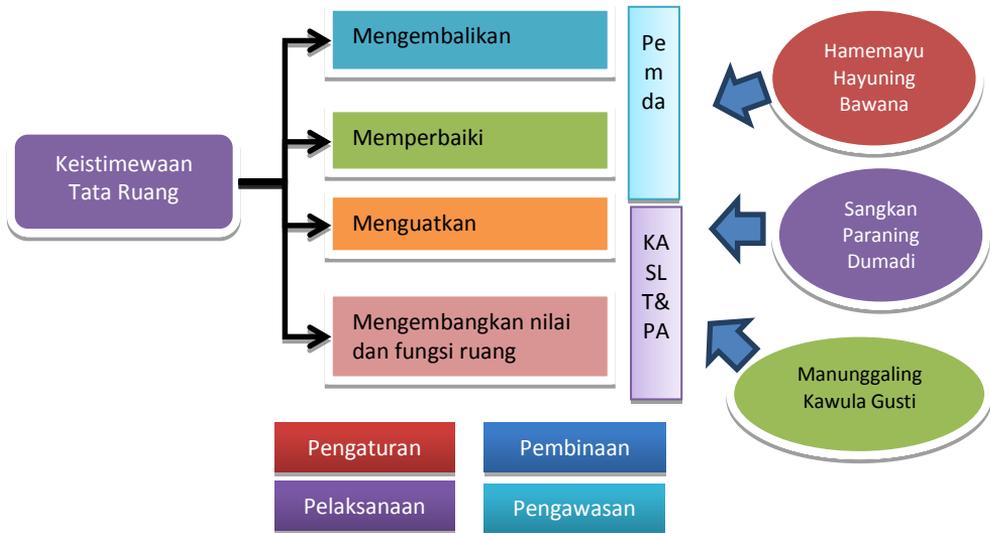
Lembaga Kasultanan dan Kadipaten juga mempunyai kewenangan dalam penataan ruang, terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten (Pasal 54 ayat (3) Perdas Nomor 1 Tahun 2013). Kewenangan tersebut dilakukan melalui penetapan kerangka umum kebijakan tata ruang, yang mengacu pada :

1. perencanaan tata ruang;
2. pemanfaatan ruang; dan
3. pengendalian pemanfaatan ruang.

Penataan ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dilaksanakan secara serasi dan terpadu dengan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan dan berbasis kawasan. Hal ini diatur dalam Pasal 57 ayat (1) Perdas Nomor 1 Tahun 2013. Penataan ruang dilakukan dengan cara : mengembalikan, memperbaiki, menguatkan, dan mengembangkan. Sementara yang dimaksud dengan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan antara lain : sumbu imanjer, sumbu filosofi, dan satuan ruang lain yang diusulkan Kasultanan dan Kadipaten untuk ditetapkan oleh Pemerintah Daerah DIY. Kemudian Pasal 58 Perdas Nomor 1 Tahun 2013 mengamanatkan pembentukan Perdas yang mengatur tentang Penataan Ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dan satuan-satuan ruang lainnya yang memiliki nilai keistimewaan.

Pembangunan tata ruang keistimewaan DIY diarahkan untuk mengembalikan, memperbaiki, menguatkan, dan mengembangkan nilai dan fungsi ruang sesuai dengan filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana, Sangkan Paraning Dumadi*, dan *Manunggaling Kawula Gusti*. Pembangunan tata ruang keistimewaan DIY dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dengan melibatkan pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa melalui fasilitasi penguatan kelembagaan Kasultanan dan Pakualaman.

Arah Pembangunan Tata Ruang



Amanat Pasal 58 Perdais Nomor 1 Tahun 2013 diwujudkan dengan pengundangan Perdais Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten. Secara garis besar, Perdais Nomor 2 Tahun 2017 mengatur beberapa hal, antara lain : kebijakan dan strategi mewujudkan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, arahan Struktur Ruang dan Pola Ruang, arahan Tata Ruang pada Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Kadipaten, arahan Tata Ruang pada Satuan Ruang bukan Strategis Kasultanan dan Kadipaten, pelaksanaan Penataan Ruang, pengendalian pemanfaatan Ruang; pengawasan Penataan Ruang, peran Pemerintah Daerah, dan i. peran masyarakat.

Pada tahun 2013, urusan Tata Ruang diampu oleh Dinas PUP-ESDM, BAPPEDA DIY, dan Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika DIY. Terdapat 4 (empat) program dan 16 kegiatan yang direncanakan. Kemudian pada tahun 2014, urusan tata ruang diampu oleh Dinas PUP-ESDM DIY dan Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika DIY. Urusan ini terdiri dari 3 (tiga) program dan 32 kegiatan. Selain itu, Pemerintah Daerah DIY juga telah menyusun Arah Kebijakan Strategis Urusan Tata Ruang yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan tata ruang Keistimewaan, sebagai berikut.

Arah Kebijakan Strategis Urusan Tata Ruang

No.	Arah Kebijakan	Strategi
1.	<p>Pengaturan Tata Ruang Keistimewaan :</p> <p>Mewujudkan dokumen regulasi Rencana Tata Ruang Keistimewaan menjadi produk hukum yang mengikat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optimalisasi Fasilitas Keistimewaan bidang tata ruang berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan Perdas Nomor 1 Tahun 2013, sebagaimana diubah dengan Perdas Nomor 1 Tahun 2015. • Mendorong percepatan pelengkapan regulasi-regulasi terkait penataan ruang keistimewaan (Perdas Tata Ruang, Perda RDTR Kawasan-Kawasan Keistimewaan).
2.	<p>Pembinaan Tata Ruang Keistimewaan :</p> <p>Mewujudkan koordinasi yang masif antar SKPD dan antar level pemerintahan (Pemerintah Daerah DIY dan pemerintah kabupaten/kota) serta mewujudkan SDM yang siap untuk melaksanakan dan mewujudkan Tata Ruang Keistimewaan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mendorong optimalisasi peran pemerintah kabupaten/kota dalam mendukung Kinerja Tata ruang sesuai dengan Kerangka Umum Kebijakan Tata Ruang Keistimewaan. • Peningkatan koordinasi antar SKPD dan antar level pemerintahan provinsi dengan kabupaten/kota dalam tata ruang khususnya pada ruang-ruang keistimewaan • Mendorong penyelenggaraan pelatihan penataan ruang keistimewaan
3.	<p>Pelaksanaan Tata Ruang Kesitimewaan :</p> <p>Membuat dan melengkapi perencanaan tata ruang seluruh ruang keistimewaan dan memperkuat pengendalian tata ruang pada seluruh ruang keistimewaan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Melanjutkan Penyusunan RTR skala rinci pada ruang-ruang keistimewaan yang belum ada RTR-nya. • Mendorong Penerapan Rencana Tata Ruang sesuai dengan Rencana RTR skala rinci (RDTR/PZ) baik RTR skala rinci yang telah menjadi perda maupun yang masih berbentuk dokumen kajian dengan terobosan hukum (Pergub/Perbup/Perwal). • Memperkuat pengendalian dengan mempertajam rekomendasi dalam pemberian ijin pemanfaatan ruang agar sesuai dengan RTR, instrumentasi insentif disinsentif.
4.	<p>Pengawasan Tata Ruang Keistimewaan:</p> <p>Mewujudkan pengawasan pelaksanaan dan perwujudan tata ruang keistimewaan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optimalisasi pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang agar perwujudan pemanfaatan ruang sesuai dengan dokumen RTR yang telah ada, baik yang berada di ruang-

No.	Arah Kebijakan	Strategi
	secara keseluruhan.	ruang keistimewaan maupun kawasan lainnya <ul style="list-style-type: none"> • Mendorong antisipasi dan penyelesaian konflik dalam pengelolaan dan pemanfaatan ruang di ruang-ruang keistimewaan.

C. Tata Hubungan Kasultanan dan Kadipaten dengan Pemerintah Daerah DIY

Tata hubungan antara Kasultanan dan Kadipaten dengan Pemerintah Daerah DIY menjadi pembahasan yang menarik setelah pengundangan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012. Tata hubungan ketiga *stakeholder* tersebut mencerminkan metamorfosis pemerintahan Kasultanan dan Kadipaten sebagai swapraja sebelum masa Kemerdekaan Republik Indonesia, menjadi Kasultanan dan Kadipaten sebagai institusi budaya dan pemerintah daerah yang secara konstitusional ditegaskan melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.

Kedudukan Kasultanan dan Kadipaten adalah sebagai institusi budaya. Hal ini ditegaskan pada ketentuan umum Pasal 1 angka 4 dan angka 5 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012, yakni Kasultanan dan Kadipaten adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Sultan Hamengku Buwono (untuk Kasultanan) dan Adipati Paku Alam (untuk Kadipaten). Sebagai institusi budaya, Kasultanan dan Kadipaten telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada tanggal 17 Agustus 1945. Sejarah panjang pemerintahan Kasultanan dimulai sejak Perjanjian Giyanti tanggal 13 Februari 1755. Dalam perjanjian tersebut, Pangeran Mangkubumi yang bergelar *Kanjeng Sultan Hamengku Buwana Senapati Ing Alaga Ngabdurahman Sayidin Panatagama Kalipatulah* atau Sultan Hamengku Buwono I mendapatkan setengah dari Kerajaan Mataram, yang mencakup *Nagari Ngayogyakarta* (wilayah ibukota), *Nagara Agung* (wilayah utama), dan *Manca Nagara* (wilayah luar, yang kemudian dirampas Pemerintah Hindia Belanda setelah Perang Diponegoro tahun 1830). Kemudian sejarah panjang Kadipaten dimulai sejak berdiri pada tanggal 17 Maret 1813, ketika Pangeran Notokusumo, dinobatkan oleh Gubernur-Jenderal Sir Thomas Raffles sebagai Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Paku Alam I. Wilayah Kadipaten mencakup Pura Pakualaman dan wilayah Adikarto.

Pemerintahan Kasultanan dan Kadipaten bahkan menjangkau hingga kalurahan pada masa penjajahan Hindia Belanda, yang meliputi beberapa aspek seperti : penataan wilayah administrasi dan pemerintahan, distribusi tanah melalui hak-hak adat, hukum dan peradilan, perekonomian, pertahanan dan keamanan, serta kebudayaan. Sejumlah reorganisasi kewilayahan telah beberapa kali dilakukan oleh Pemerintahan Kasultanan, sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya. Kemudian pada bidang kebudayaan merupakan refleksi filosofis Kasultanan dan Kadipaten yang telah mempunyai penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masyarakat DIY merupakan kesatuan identitas kelompok masyarakat, yaitu adanya identitas masyarakat Yogyakarta yang diawali dari Kesepakatan Jatisari pada tanggal 15 Februari 1755, dimana Yogyakarta melanjutkan identitas budaya Mataram sedangkan Surakarta membentuk tradisi budaya yang baru. Kelanjutan tradisi Mataram tersebut sebelumnya hanya merupakan sebuah peraturan yang tidak mengikat atau adat istiadat, yang kemudian dikukuhkan ke dalam sebuah peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta.

Pemerintahan Kasultanan dan Kadipaten tetap eksis hingga NKRI berdiri. Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia. Kedua tokoh itu masing-masing secara terpisah, tetapi dengan format dan isi yang sama, mengeluarkan Maklumat pada tanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 September 1945 yang menyatakan integrasi Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan status daerah istimewa. Keputusan kedua tokoh tersebut memiliki arti penting bagi Indonesia karena telah memberikan wilayah dan penduduk yang nyata bagi Indonesia yang baru memproklamasikan kemerdekaannya.

Di samping itu, keputusan untuk menjadi bagian dari Indonesia memiliki konsekuensi perubahan dan integrasi pemerintahan Kasultanan dan Kadipaten dengan sistem pemerintahan Republik Indonesia, yakni menjadi pemerintah daerah (Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950). Dengan demikian, sebagai suatu lembaga politik dan/atau administrasi pemerintahannya, Pemerintah Daerah DIY merupakan sebuah proses kelanjutan dari pemerintahan yang ada sebelumnya, di mana pada awal kemerdekaan Republik Indonesia, Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat bergabung dengan Republik Indonesia dengan tetap menggunakan sistem pemerintahan berbentuk kerajaan. Pada perkembangannya, sistem pemerintahan di DIY kemudian disesuaikan dengan struktur sistem pemerintahan daerah yang berlaku secara umum

disertai dengan status provinsi yang bersifat istimewa. Sedangkan lokus pusat pemerintahan dan kepemimpinannya, serta sistem kepemimpinannya, yaitu pusat pemerintahan yang berkedudukan di Yogyakarta dengan sistem pemerintahan yang tetap dipertahankan dengan Sultan yang bertahta sebagai gubernur atau kepala daerah, dan Adipati yang bertahta sebagai wakil gubernur atau wakil kepala daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 diatur pula urusan keistimewaan bidang pertanahan dan tata ruang, serta kebudayaan. Urusan bidang pertanahan dan tata ruang merupakan refleksi dari keberadaan wilayah Kasultanan dan Kadipaten sebelum NKRI berdiri. Sejumlah hak pemanfaatan tanah secara adat telah diatur oleh Kasultanan dan Kadipaten, serta tetap berlaku hingga saat ini. Dengan demikian, Kasultanan dan Kadipaten berwenangan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, serta menetapkan tata ruang di atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang mengacu pada tata ruang nasional dan provinsi. Hal ini diwujudkan dalam pengaturan Pasal 32 ayat (5) dan Pasal 34 ayat (2) serta ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Kemudian urusan kebudayaan merupakan refleksi dari penduduk/masyarakat Kasultanan dan Kadipaten sebagai *kawula* Mataram sebelum berdirinya NKRI. Sejumlah nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur dilestarikan secara berkelanjutan oleh masyarakat dengan menempatkan Kasultanan/Kadipaten sebagai pusat budaya.

Tujuan pengaturan keistimewaan DIY dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 antara lain untuk : 1) mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ikaan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan 2) melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Komposisi penduduk DIY yang majemuk pada masa ini dan masa mendatang akan terus mengalami perubahan sosial yang dinamis. Masyarakat Yogyakarta saat ini memasuki fase baru yang ditandai oleh masyarakat yang secara hierarkis tetap mengikuti pola hubungan patron-klien pada masa lalu, dan di sisi lain masyarakat memiliki hubungan horizontal yang kuat. Oleh karena itu, nilai-nilai musyawarah, gotong royong, solidaritas, tenggang rasa, dan toleransi perlu tetap dijaga dan dikembangkan, dengan tidak menghilangkan posisi Kasultanan dan Kadipaten sebagai sumber rujukan budaya bagi mayoritas masyarakat DIY.



Tari Srimpi

Sumber: www.media-kitlv.nl

Pemerintah Daerah DIY sebagai bagian dari subsistem pemerintahan nasional memiliki tugas utama untuk mendukung terwujudnya tujuan nasional pada Pembukaan UUD 1945. Pemerintah Daerah DIY sebagai daerah otonom berwenang melaksanakan urusan konkuren dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan berwenang melaksanakan urusan keistimewaan, sebagaimana diatur pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, sebagai berikut.

“Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini”.

Dalam melaksanakan urusan keistimewaan, Pemerintah Daerah DIY melakukan fungsi-fungsi fasilitasi dan koordinasi untuk memperkuat kapasitas Kasultanan dan Kadipaten sebagai simbol pengayom masyarakat. Fasilitasi tersebut tampak dalam sejumlah regulasi yang mengatur tentang keistimewaan DIY. Pada urusan keistimewaan bidang tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur

misalnya, salah satunya terkait dengan pengusulan Sultan dan Adipati yang bertahta (*jumeneng*) untuk ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Tahapan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur telah diatur dalam Pasal 18 hingga Pasal 27 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Untuk mendukung rangkaian tahapan tersebut, Pemerintah Daerah DIY melalui Sub Bagian Tata Praja, Bagian Pemerintahan Umum pada Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah DIY memiliki fungsi untuk memfasilitasi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.

Kemudian urusan keistimewaan bidang pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten telah ditetapkan sebagai subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, dengan kewajiban untuk mendaftarkannya pada lembaga pertanahan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Kasultanan dan Kadipaten diberikan wewenang untuk mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan/Kadipaten. Urusan keistimewaan bidang pertanahan yang lebih spesifik diatur dalam Perdais Nomor 1 Tahun 2017. Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Perdais Nomor 1 Tahun 2017 mengatur bahwa dalam menjalankan kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Kasultanan dan Kadipaten difasilitasi oleh Pemerintah Daerah, yang pelaksanaannya melibatkan pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa.

Fasilitasi Pemerintah Daerah DIY, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa dalam Urusan Pertanahan

Fasilitasi Pemerintah Daerah (Pasal 25 ayat (1) Perdais Nomor 1 Tahun 2017)	Peran Pemerintah Kabupaten/ Kota (Pasal 26 Perdais Nomor 1 Tahun 2017)	Peran Pemerintah Desa (Pasal 27 Perdais Nomor 1 Tahun 2017)
Fasilitasi Pemerintah Daerah DIY bersifat memberikan bantuan dalam hal: <ul style="list-style-type: none"> a. kegiatan inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan dan pendaftaran tanah; b. pengadaan sarana prasarana untuk perawatan dan pemeliharaan 	<ul style="list-style-type: none"> a. penerbitan rekomendasi kesesuaian pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dengan Rencana Tata Ruang; b. penelitian dokumen permohonan 	<ul style="list-style-type: none"> a. menyediakan dan menyajikan data Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten untuk pengelolaan dan pemanfaatan tanah; b. melakukan pencatatan terhadap setiap perbuatan hukum yang terjadi dalam rangka

Fasilitasi Pemerintah Daerah (Pasal 25 ayat (1) Perdais Nomor 1 Tahun 2017)	Peran Pemerintah Kabupaten/ Kota (Pasal 26 Perdais Nomor 1 Tahun 2017)	Peran Pemerintah Desa (Pasal 27 Perdais Nomor 1 Tahun 2017)
<p>dokumen;</p> <p>c. penyelenggaraan pemantauan dan penertiban penggunaan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang menyalahi Serat Kekancingan;</p> <p>d. penanganan sengketa atas Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</p> <p>e. penyiapan bahan pertimbangan teknis izin penggunaan tanah; dan</p> <p>f. kegiatan peremajaan data Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten</p>	<p>pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten; dan</p> <p>c. penerbitan rekomendasi permohonan pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten.</p>	<p>pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</p> <p>c. menerbitkan surat keterangan status Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</p> <p>d. membantu pemberkasan pendaftaran Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</p> <p>e. melakukan penunjukan batas bidang-bidang Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</p> <p>f. membantu Kasultanan dan Kadipaten dalam pemasangan patok batas bidang-bidang Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;</p> <p>g. membantu pemantauan dan penertiban terhadap penggunaan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sesuai dengan rencana tata ruang dan peruntukannya; dan</p> <p>h. melakukan upaya pencegahan dan/atau penanggulangan dari kerusakan, kehilangan, dan</p>

Fasilitasi Pemerintah Daerah (Pasal 25 ayat (1) Perdais Nomor 1 Tahun 2017)	Peran Pemerintah Kabupaten/ Kota (Pasal 26 Perdais Nomor 1 Tahun 2017)	Peran Pemerintah Desa (Pasal 27 Perdais Nomor 1 Tahun 2017)
		ketidaksesuaian izin yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten.

Selanjutnya urusan keistimewaan bidang tata ruang diatur dalam Pasal 34 dan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Pelaksanaan tata ruang menjadi kewenangan Kasultanan dan Kadipaten yang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. Pengaturan urusan keistimewaan bidang tata ruang yang lebih spesifik diatur dalam Perdais Nomor 2 Tahun 2017. Ketentuan Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) Perdais Nomor 2 Tahun 2017 mengatur bahwa dalam menjalankan kewenangan mewujudkan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Kasultanan dan Kadipaten difasilitasi oleh Pemerintah Daerah yang pelaksanaannya melibatkan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa. Fasilitasi Pemerintah daerah dijabarkan dalam Pasal 44 ayat (1) Perdais Nomor 2 Tahun 2017, sebagai berikut.

1. penyusunan Rencana Rinci Tata Ruang pada satuan Ruang strategis Kasultanan dan satuan Ruang strategis Kadipaten;
2. penyusunan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan pada satuan Ruang strategis Kasultanan dan satuan Ruang strategis Kadipaten;
3. penyusunan rencana induk pada satuan Ruang strategis Kasultanan dan satuan Ruang strategis Kadipaten;
4. pelaksanaan Penataan Ruang;
5. penyelenggaraan pemantauan dan penertiban pemanfaatan Ruang Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang menyalahi Rencana Tata Ruang;
6. penanganan sengketa atas pemanfaatan Ruang Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;
7. penyiapan bahan pertimbangan teknis izin pemanfaatan Ruang;
8. pengendalian pemanfaatan Ruang; dan
9. pengawasan terhadap penyelenggaraan Penataan Ruang.

Pada urusan keistimewaan bidang kebudayaan diatur dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Kewenangan kebudayaan ini diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Pengaturan lebih lanjut mengenai urusan kebudayaan baru diatur dalam Perdasis induk, yakni Perdasis Nomor 1 Tahun 2013, sebagaimana diubah dengan Perdasis Nomor 1 Tahun 2015. Perdasis tersebut mengatur kebijakan yang ditempuh Pemerintah Daerah DIY dalam pelaksanaan urusan kebudayaan, yakni melalui perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan. Untuk melaksanakan kebijakan tersebut, Pemerintah Daerah DIY dapat berkoordinasi dengan Kasultanan dan Kadipaten, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa/Kelurahan, dan masyarakat (Pasal 34 ayat (4) Perdasis Nomor 1 Tahun 2013, sebagaimana diubah dengan Perdasis Nomor 1 Tahun 2015).

Berikutnya urusan keistimewaan bidang kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Urusan kelembagaan diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Desain kelembagaan Pemerintah Daerah DIY tentu berbeda dengan daerah provinsi lainnya terkait pelaksanaan urusan keistimewaan bidang kelembagaan Pemerintah Daerah.

Urusan kelembagaan diatur secara lebih spesifik dalam Perdasis Nomor 3 Tahun 2015. Dalam Perdasis ini dibentuk OPD dalam rangka melaksanakan urusan keistimewaan, yakni :

1. Asisten Keistimewaan : pembentukan Asisten Keistimewaan dalam struktur Pemerintah Daerah DIY diperlukan untuk memudahkan Gubernur dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan keistimewaan;
2. Sekretariat Parampara Praja : Sekretariat Parampara Praja dibentuk dalam rangka fasilitasi pelaksanaan administrasi dan pertanggungjawaban kegiatan lembaga Parampara Praja;
3. Dinas Kebudayaan : Dinas Kebudayaan dibentuk dalam rangka mewadahi urusan wajib dan urusan keistimewaan untuk melindungi, memelihara, mengembangkan dan memanfaatkan kebudayaan, guna memperkuat karakter serta identitas jatidiri masyarakat DIY. Dinas dan Kebudayaan mengampu fungsi operasional, perumusan kebijakan, koordinasi, fasilitasi penyelenggaraan urusan istimewa yang melibatkan pemerintah

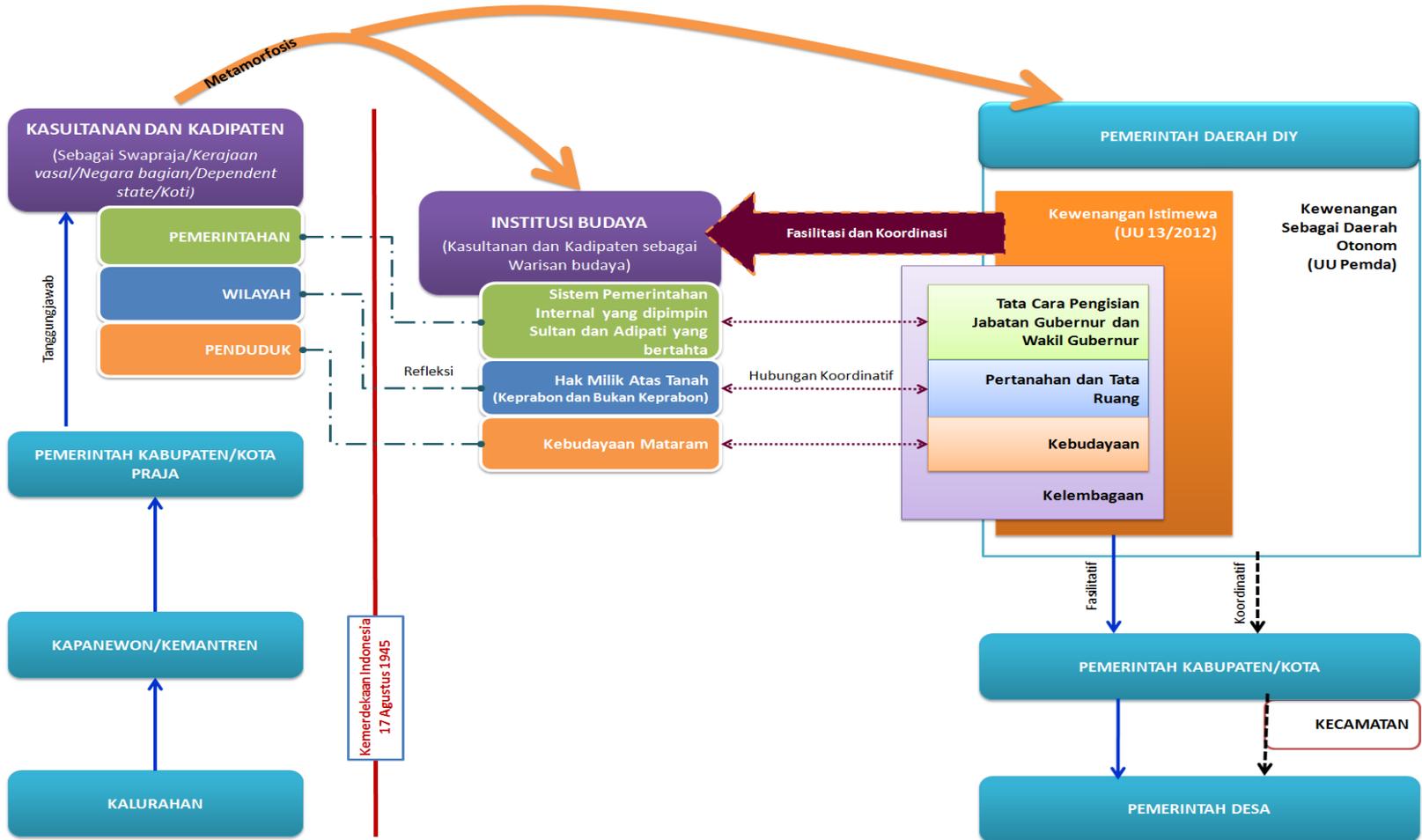
Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa/Kelurahan serta masyarakat yang tersebar di seluruh DIY;

4. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang : Dinas Pertanahan dan Tata Ruang dibentuk dalam rangka mewadahi urusan Pertanahan dan Tata Ruang yang melaksanakan urusan wajib dan urusan keistimewaan. Pengaturan dan pelaksanaan urusan tata ruang tidak dapat dipisahkan antara tata ruang secara umum dan tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten. Oleh karena itu, untuk tujuan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan urusan tata ruang istimewa di DIY ini, maka penyelenggaraan urusan tata ruang diwadahi dalam lembaga yang sama.

Dari uraian di atas, bagan pola tata hubungan antara Kasultanan, Kadipaten, dan Pemerintah Daerah DIY dapat dilihat pada halaman 363.

Demikian berdasarkan perjalanan sejarah dan perkembangan yang terjadi, Pemerintahan Daerah DIY merupakan metamorfosis dari Pemerintahan Negari Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Pelaksanaan demokrasi dan sistem pemerintahan barat yang diadopsi oleh pemerintahan nasional dan daerah semestinya tidak serta-merta meninggalkan praktek-praktek kearifan lokal, salah satunya keberadaan Kasultanan dan Kadipaten yang jauh sebelum NKRI berdiri merupakan entitas pemerintahan yang berdaulat. Oleh karena itu, amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 perlu dilaksanakan secara konsisten oleh seluruh *stakeholder* Pemerintahan Daerah DIY sebagai bentuk pengakuan (rekognisi) terhadap daerah istimewa yang diatur dalam UUD 1945, dengan memperhatikan tujuan akhir dari penyelenggaraan pemerintahan, yakni kesejahteraan masyarakat.

Tata Hubungan Kasultanan, Kadipaten, dan Pemerintah Daerah DIY



Bab 10

Masa Depan Keistimewaan DIY: Perubahan dan Keberlanjutan

Status Istimewa yang melekat pada DIY, sebagaimana ditegaskan di bab satu, merupakan wujud pengaturan khusus atas praktik desentralisasi asimetris di Indonesia. Praktik ini didasari pertimbangan bahwa suatu negara semestinya memiliki kerangka hubungan pusat-daerah yang mampu mengelola segala keragaman lokalnya, baik yang tercermin pada variasi latar sosial-budaya, potensi ekonomi, kebutuhan administrasi hingga tuntutan politik tertentu. Hal ini menegaskan desain desentralisasi di Indonesia tidak bersifat generik. Status keistimewaan DIY yang merupakan bentuk desentralisasi asimetris lahir sebagai pengakuan atas sejarah Yogyakarta dalam hubungannya dengan perkembangan Republik Indonesia dan aspek kebudayaan yang spesifik.

Status DIY sebagai daerah istimewa dimulai dari diintegrasikannya DIY menjadi bagian wilayah dari Republik Indonesia. Pernyataan integrasi tersebut secara resmi dinyatakan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII melalui Maklumat 5 September 1945 yang kemudian disambut oleh Presiden RI Soekarno melalui Piagam Kedudukan Presiden RI satu hari setelahnya. Integrasi yang ditandai dengan maklumat dan piagam kedudukan tersebut mengikat kedua belah pihak yaitu Yogyakarta dan Republik Indonesia secara hukum. Regulasi formal yang mewadahi integrasi Yogyakarta dan Republik Indonesia akhirnya disahkan lima tahun kemudian dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Disahkannya undang-undang tersebut merupakan pengakuan politik atas keistimewaan yang dimiliki oleh DIY.

Dalam konteks keistimewaan, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta hanya menjadi basis formal melekatnya status istimewa pada DIY namun gagal menjawab implementasi dari keistimewaan itu sendiri. Undang-Undang tersebut gagal memberi gambaran yang jelas mengenai esensi keistimewaan dan gagal menunjukkan asimetrisme dengan daerah otonom yang lain. Baru setelah lebih dari 60 tahun pasca Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 disahkan, lahir regulasi baru yakni Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-Undang ini diharapkan

mampu memberi gambaran esensi, arah implementasi, serta memperkuat rangka-bangun keistimewaan yang sudah ada sebelumnya.

Dalam pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 diatur sejumlah kewenangan dalam konteks urusan keistimewaan DIY, yakni meliputi (a) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (b) kelembagaan Pemerintah Daerah; (c) kebudayaan; (d) pertanahan; dan (e) tata ruang. Penjelasan dan ketentuan lebih lanjut terkait lima kewenangan istimewa yang dimiliki DIY tersebut akan diatur dengan peraturan daerah istimewa (perdais). Hal ini jelas memberikan ruang bagi DIY untuk merumuskan sendiri pengaturan, penerjemahan, dan implementasi dari lima kewenangan istimewa tersebut.

Namun ruang implementasi dan legitimasi hukum tidaklah cukup, mengingat masa depan keistimewaan DIY juga sangat ditentukan oleh dukungan dan legitimasi rakyat terhadap rezim keistimewaan. Kuat lemahnya legitimasi dari masyarakat tersebut tergantung pada kemampuan rezim keistimewaan dalam memproduksi nilai-nilai kesejahteraan masyarakat. Penulis hendak membahas peluang dan tantangan dalam penguatan keistimewaan DIY pasca penetapan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Titik tolak yang digunakan adalah perubahan dan keberlanjutan DIY sebagai daerah istimewa. Rezim keistimewaan memiliki potensi ruang yang cukup besar dalam memproduksi nilai-nilai kesejahteraan tergantung kemampuannya mengimplementasikan nilai-nilai keistimewaan dan kuat-lemahnya legitimasi rakyat.

Status keistimewaan DIY sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 merupakan mencerminkan dua hal sekaligus, yaitu keberlanjutan dan perubahan dalam praktek politik dan pemerintahan di wilayah ini. Dimensi keberlanjutan merujuk pada prinsip-prinsip keistimewaan bermuara pada pengarusutamaan kepentingan warga sebagai tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan. Sementara dimensi perubahan berkaitan dengan berbagai bentuk penyesuaian di level tata kelola sebagai respon atas perubahan lingkungan politik dan pemerintahan, baik di level lokal maupun nasional. Penetapan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 adalah pengakuan konstitusional atas status keistimewaan. Namun, seberapa kuat dukungan dan legitimasi rakyat terhadap status keistimewaan bergantung pada seberapa mampu implementasi keistimewaan membawa perubahan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Yogyakarta.

A. Situasi Sosial dan Ekonomi Yogyakarta

DIY dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan perubahan sosial dan ekonomi yang signifikan. Perubahan tersebut tidak terlepas dari beberapa hal, yakni pertumbuhan penduduk dan perkembangan kawasan perkotaan. Sudah sejak lama DIY menjadi magnet bagi pendatang untuk bersekolah, berwisata, maupun berbisnis. Wajah Kota Yogyakarta mulai dijejali oleh pendatang, perumahan dan pemukiman, kendaraan yang penuh sesak di jalanan kota, serta dibangunnya gedung-gedung *mall*, apartemen, dan hotel. Wilayah Kota Yogyakarta yang menjadi pusat pertumbuhan mulai tidak mampu menampung penduduk dan segala aktivitasnya. Arah pembangunan pun beralih ke daerah-daerah pinggiran kota.

Pesatnya pertumbuhan dan pembangunan ternyata tidak berbanding lurus dengan capaian kesejahteraan masyarakatnya. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik tahun 2015, pertumbuhan pengeluaran per kapita DIY merupakan yang paling lambat di Indonesia. Di tingkat provinsi, pengeluaran per kapita penduduk pada tahun 2014 berkisar antara 6,4 juta rupiah hingga 16,9 juta rupiah. Pengeluaran per kapita tertinggi berada di DKI Jakarta, sementara pengeluaran per kapita terendah berada di Papua. Dalam kurun waktu empat tahun, pengeluaran per kapita di seluruh provinsi juga terus meningkat. DKI Jakarta merupakan provinsi dengan pertumbuhan pengeluaran per kapita tercepat di Indonesia. Sementara DIY menjadi provinsi dengan pertumbuhan pengeluaran per kapita paling lambat di Indonesia.

Selain itu, tingkat kemiskinan DIY merupakan salah satu yang paling buruk di Indonesia dan menjadi provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Pulau Jawa. Angka kemiskinannya pada 2015 tercatat 13,20 persen atau lebih tinggi dari nilai rata-rata nasional yang sebesar 11,13 persen. Berdasarkan Badan Pusat Statistik tahun 2016, dari enam provinsi di Pulau Jawa, tiga di antaranya memiliki angka kemiskinan di atas rata-rata nasional, yakni DIY 13,20%, Jawa Tengah 13,15% dan Jawa Timur 12%.

Permasalahan ekonomi DIY juga tergambar jelas terletak pada ketimpangan ekonomi yang sangat tinggi. Berdasarkan Badan Pusat Statistik tahun 2017, DIY sebagai provinsi yang memiliki ketimpangan tertinggi di Indonesia. Rasio Gini DIY per Maret 2017 mencapai 0,432. Rasio Gini mencerminkan ketimpangan pengeluaran masyarakat. Kesenjangan di perkotaan lebih tinggi (0,435) dibanding dengan di pedesaan (0,340). Sementara indeks kedalaman kemiskinan di pedesaan (2,29) juga menunjukkan angka yang lebih tinggi daripada perkotaan (2,15), hal tersebut berarti warga miskin di pedesaan harus berjuang lebih keras untuk bertahan hidup dengan

membayar pengeluaran konsumsi yang lebih besar daripada warga miskin perkotaan.

1. Alih Fungsi Lahan

Jumlah alih fungsi lahan yang terjadi di Provinsi Yogyakarta sudah sangat besar di tengah keterbatasan lahan yang tersedia. Berdasarkan perhitungan necara sumberdaya lahan diperoleh hasil analisis bahwa penggunaan lahan di wilayah DIY mengalami perubahan penggunaan lahan sebesar 2.754,01 ha. Perubahan terbesar adalah penambahan areal permukiman baru seluas 1.595,94 ha, kemudian menyusutnya areal sawah seluas 1.207,49 ha dan pertanian lahan kering seluas 560,78 ha (*Bappeda DIY, 2012*).

Penggunaan lahan di DIY dibedakan menjadi lahan pertanian dan lahan bukan pertanian (jalan, permukiman, perkantoran, dll). Lahan pertanian menurun dari angka 242.938 Ha (76,26 %) pada tahun 2014 menjadi 242.246 Ha (76,04 %) pada tahun 2015 atau menurun 692 Ha dalam kurun waktu 1 tahun. Sedangkan lahan bukan pertanian (jalan, permukiman, perkantoran, dll) meningkat dari 75.641 Ha (23,74 %) pada tahun 2014 menjadi 76.334 Ha (23,96 %) pada tahun 2015 atau mengalami peningkatan sebesar 0.22%. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi perubahan penggunaan lahan dari pertanian ke lahan bukan pertanian seluas 692 Ha atau 0,22 % selama 1 tahun.

2. Aktivitas Ekonomi Baru dan Dampaknya Bagi Masyarakat

Penggerak pertumbuhan ekonomi di DIY masih didominasi oleh konsumsi rumah tangga. Berdasarkan data BPS, selama 2012-2016, rata-rata pertumbuhan PMTB sebesar 12,15% lebih tinggi dibanding rata-rata pertumbuhan PDRB DIY sebesar 5,16%. Ekonomi yang digerakkan oleh konsumsi pada umumnya akan lebih rapuh dibanding digerakkan investasi. Hal ini dikarenakan investasi tidak hanya menghasilkan multiplier effect, tetapi juga penyerapan tenaga kerja.

Data investasi yang tercatat di BKPM DIY, menunjukkan hanya 5% dari PMTB. Ini berarti investasi DIY didominasi oleh sektor informal. Jika dilihat dari multiplier effect, sebetulnya tidak ada masalah dengan sektor informal. Namun demikian, jika sektor informal terlalu dominan, maka akan muncul persoalan terkait dengan:

- a. Pajak karena belum ada ketentuan jelas bagaimana menarik pajak di sektor informal
- b. Keteraturan ruang menjadi terganggu
- c. Pembinaan menjadi kurang optimal
- d. Pengolahan limbah sulit dikontrol

Investasi di DIY pada tahun 2016 terkonsentrasi di Kota Yogyakarta sebesar 42,31% dan Kabupaten Sleman sebesar 40,93% dari total seluruh investasi. Sedangkan persentase investasi di tiga Kabupaten lainnya hanya sebesar 8,99% di Kabupaten Kulon Progo, 1,52% di Kabupaten Gunungkidul, dan 6,1% di Kabupaten Bantul. Jika investasi yang merupakan pendorong pertumbuhan ekonomi masih terkonsentrasi di kedua wilayah ini, maka ketimpangan antar wilayah akan semakin melebar.

Bank Indonesia (BI) memproyeksikan pertumbuhan ekonomi selama tahun 2017 berada di angka 5%-5,4% dengan struktur ekonomi ditopang oleh permintaan domestik pada sektor pariwisata. Sektor pariwisata tersebut diwakili oleh perdagangan, hotel dan restoran masih menjadi penopang perekonomian di Yogyakarta. Hal ini menunjukkan peran masyarakat lokal memiliki arti penting terlebih melihat investasi yang masuk ke DIY sangatlah kecil kurang dari 0,5% dari seluruh investasi yang ada di Indonesia.

Beberapa tahun terakhir ini, pariwisata DIY mulai bergerak dan fokus ke arah pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*). Pariwisata berbasis masyarakat merupakan konsep pengembangan suatu destinasi wisata melalui pemberdayaan masyarakat lokal. Masyarakat lokal turut andil dalam perencanaan, pengelolaan, dan pengambilan keputusan dalam pembangunannya. Arah gerak ini tidak terlepas dari perkembangan teknologi dan trend wisatawan yang gemar mengabadikan moment di tempat wisata untuk di unggah ke media sosial. Setiap daerah berlomba-lomba menampilkan spot foto terbaik untuk menarik wisatawan agar datang berkunjung.

Salah satu contoh pariwisata berbasis masyarakat adalah pariwisata hutan pinus di Mangunan, Bantul, yang berkembang sejak tahun 2014-2015. Masyarakat lokal yang dulunya berprofesi sebagai petani getah pinus sebagian besar telah beralih profesi menjadi pengelola wisata hutan pinus. Mereka membentuk komunitas pengelola wisata hutan pinus dan bersama-sama mengembangkan objek wisata tersebut. Komunitas tersebut mengelola, mengawasi, dan berperan aktif dalam kegiatan pengembangan wisata dari mulai perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi. Komunitas memiliki wewenang yang memadai untuk mengendalikan kegiatan wisata.

B. Menakar Keistimewaan sebagai Peluang Membangun Kesejahteraan

1. Kondisi Pembangunan Manusia dan Pemerintahan di DIY

DIY berada pada peringkat atas dalam banyak aspek pembangunan manusia dan pemerintahan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) DIY merupakan yang tertinggi kedua setelah DKI Jakarta dengan capaian 77,59. IPM rata-rata nasional 69,55. IPM Kota Yogyakarta merupakan IPM tertinggi untuk level kota di Indonesia yakni 83,78 sedangkan IPM Sleman merupakan IPM tertinggi untuk level kabupaten di Indonesia yakni 80,73. IPM dibentuk oleh 3 (tiga) dimensi dasar: Umur panjang dan hidup sehat (Usia Harapan Hidup), Pengetahuan (Lama Sekolah), Standar hidup layak (Kemampuan Daya Beli).

Angka Harapan Hidup (AHH) DIY merupakan yang tertinggi dengan capaian 72,72 untuk laki-laki dan 76,36 untuk perempuan. Apabila ditelusuri lebih mendalam, DIY merupakan daerah dengan pemerataan kesehatan paling baik. Artinya, kesenjangan AHH di wilayah ini paling kecil. Di Yogyakarta, perbedaan AHH antar kabupaten/kota tidak begitu mencolok. Misalnya, pada tahun 2014, Kabupaten Kulon Progo merupakan daerah di Yogyakarta dengan AHH tertinggi yang mencapai 74,90 tahun. Sementara Kabupaten Bantul merupakan wilayah dengan AHH terendah yang hanya mencapai 73,24 tahun. Jika dikalkulasi, perbedaan AHH antara kedua wilayah hanya 1,66 tahun. Sedangkan Angka Harapan Lama Sekolah DIY merupakan yang tertinggi di Indonesia. Pada tahun 2014, rata-rata penduduk usia 7 di Yogyakarta dapat berpotensi menempuh pendidikan selama 14,85 tahun.

Aspek pemerintahan DIY merupakan yang terbaik di Indonesia. *Indonesia Government Index* (IGI) atau Indeks Kinerja Tata Kelola Pemerintahan di DIY sebesar 6,80 dan menempati peringkat 1 dari 33 provinsi. Indeks rata-rata nasional kinerja tata kelola provinsi mencapai 5,70 dari nilai maksimumnya 10. Penilaian tersebut berdasarkan dari enam prinsip meliputi: partisipasi, akuntabilitas, transparansi, efektivitas, keadilan, dan efisiensi.

Kinerja Keseluruhan Arena Provinsi DIY Per Prinsip Tata Kelola

ARENA	Indeks per Arena	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivas
Pemerintahan	6,32	6,40	2,90**	8,37	7,97	5,19	5,74
Birokrasi	7,66	9,55*	7,38	7,73*	10,00	5,42	5,87
Masyarakat	6,72	7,64	6,40	6,40	6,40	6,40	7,03

ARENA	Indeks per Arena	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivas
Sipil							
Masyarakat Ekonomi	6,12	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40	4,61

*Tiga angka indeks tertinggi

**Tiga angka indeks terendah

Di antara empat arena yang diukur, kinerja Arena Birokrasi (7,66) masuk dalam kategori Baik, sementara Arena Masyarakat Sipil (6,72) dan Arena Pemerintah (6,32) masuk dalam kategori Cenderung Baik, dan Arena Masyarakat Ekonomi (6,12) masuk dalam kategori sedang.

Secara berturut-turut, prinsip-prinsip yang signifikan mengangkat DIY menduduki urutan teratas dalam daftar provinsi terbaik diantaranya adalah kinerja yang berturut-turut masuk dalam kategori Sangat Baik dan Baik, diantaranya Prinsip Transparansi (10,00), Partisipasi (9,55), dan Akuntabilitas (7,73) di Arena Birokrasi. Nilai sempurna yang diperoleh prinsip transparansi di dasarkan pada tingkat keterbukaan terhadap dokumen-dokumen publik, salah satunya publik dapat mengakses melalui laman resmi Pemerintah Daerah. Sementara itu prinsip-prinsip yang termasuk dalam kategori Buruk, Cenderung Buruk dan Sedang adalah Prinsip Keadilan (2,90) di Arena Pemerintah, Prinsip Efektivitas (4,61) di Arena Masyarakat Ekonomi dan Prinsip Efisiensi (5,19) di Arena Pemerintah.

Pada tahun 2016 skor Indeks Reformasi Birokrasi (IRB) di DIY mencapai 73,07 yang berada di atas rata-rata nasional sebesar 56.69. Pencapaian tersebut menjadikan DIY sebagai salah satu provinsi terbaik dalam aspek reformasi birokrasi. Pencapaian ini tentu akan membawa DIY sebagai rujukan penerapan reformasi birokrasi. Pemerintah Daerah perlu menjaga komitmen yang kuat untuk melaksanakan reformasi birokrasi di lingkungan Pemda DIY serta perbaikan terus menerus dalam akuntabilitas kinerja pembangunan.

2. Sumber Daya Kewenangan

Pasca pengesahan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012, praktis DIY menganut dua produk hukum dalam menjalankan pemerintah daerah yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang berlaku secara universal dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berlaku khusus di DIY. Pengaturan kewenangan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur dalam bentuk peraturan daerah (perda) dan pengaturan

kewenangan keistimewaan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam peraturan daerah istimewa (perdais).

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY menunjukkannya adanya transformasi hukum adat menjadi hukum formal (Ahmad Nashih Luthfi, dkk. 2009). Implikasi dari undang-undang tersebut adalah diakomodirnya kewenangan-kewenangan adat menjadi kewenangan-kewenangan daerah. Kewenangan-kewenangan tersebut adalah tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan Pemerintah Daerah, Kebudayaan, Pertanahan, dan Tata ruang.

Pertama, kewenangan dalam mengatur tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Kewenangan istimewa ini sangatlah berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terkait pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur (Kepala Daerah). Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara langsung. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, DIY tidak memberlakukan pemilihan langsung dalam menentukan kepala daerah. Kepala daerah ditentukan berdasarkan raja yang bertahta di Kasultanan dan Kadipaten. Undang-undang keistimewaan mengatur bahwa yang berhak menjadi Gubernur DIY haruslah bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan yang berhak menjadi Wakil Gubernur DIY haruslah bertahta sebagai Adipati Paku Alam.

Tidak diberlakukannya pemilihan langsung di DIY memberikan sisi positif, yaitu terciptanya stabilitas politik dan masyarakat terhindar dari segregasi sosial. Sedangkan di banyak daerah, pemilihan langsung kepala daerah selalu diikuti instabilitas politik dan segregasi sosial. Selain itu, Raja (Sultan dan Adipati) yang otomatis menjadi kepala daerah menciptakan harmoni dalam hubungan masyarakat dan pemerintah daerah. Raja yang menurut konsep Jawa dipandang sebagai perwujudan Tuhan di dunia sekaligus penjaga keseimbangan alam semesta, membuat masyarakat akan lebih mudah patuh dan mendukung setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Kedua, Kelembagaan Pemerintah Daerah. Kelembagaan Daerah yang diatur dalam Perdais No. 3 Tahun 2015 dibentuk dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan keistimewaan. Asimetrisme pengaturan kelembagaan pemerintah daerah terlihat dalam susunan pemerintah daerah DIY. Susunan pemerintah daerah DIY dibentuk secara hierarki dari tingkat provinsi sampai ke tingkat kelurahan. Susunan

pemerintah yang hierarki tersebut dibentuk untuk melaksanakan urusan keistimewaan di setiap jenjang pemerintah.

Hierarki pengaturan kelembagaan pemerintah ini juga dimaksudkan agar ada sinkronisasi antar lembaga pemerintah daerah. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota di DIY yang melaksanakan urusan keistimewaan juga diharuskan selaras dengan Kelembagaan Pemerintah Daerah. Dalam melaksanakan visi dan misi DIY yang terkait dengan tugas dan fungsi yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota, maka Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membentuk perangkat daerah yang selaras dengan perangkat daerah Pemerintah Daerah. Sinkronisasi antar lembaga dalam pengaturan kelembagaan pemerintah daerah berdasarkan Perdas No. 3 Tahun 2015 ini diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas pemerintah serta pendayagunaan kearifan lokal.

Ketiga, kewenangan istimewa tentang kebudayaan. Dalam Perdas No. 1 Tahun 2015 Kewenangan dalam urusan kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Hal ini dapat menjadi peluang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan budaya menjadi sumber ekonomi bagi daerah maupun masyarakat. Budaya yang saat ini mulai ditinggalkan oleh masyarakat, dapat dikembangkan dan dipelihara kembali. Pemerintah melalui kewenangan keistimewaannya dapat melakukan intervensi di bidang budaya. Dengan intervensi tersebut, masyarakat dapat terfasilitasi untuk mengembangkan dan melestarikan budaya daerah.

Peninggalan warisan budaya fisik (*tangible*) saat ini sudah terancam keberadaannya. Misalnya punahnya bangunan cagar budaya menjadi sentra bisnis. Padahal keberadaan bangunan cagar budaya menjadi salah satu keistimewaan DIY. Dengan kewenangan keistimewaan yang dimiliki, pemerintah daerah dapat secara ketat melakukan intervensi untuk menjaga eksistensi bangunan cagar budaya yang memiliki nilai budaya, nilai sejarah, dan bahkan nilai ekonomi. Lebih jauh, Kewenangan Keistimewaan terkait kebudayaan dapat menjadi *trigger* bagi pariwisata unggulan yang bernilai ekonomi tinggi sekaligus meneguhkan kembali Yogyakarta sebagai kota budaya. Lestarinya budaya sebagai masa depan keistimewaan Yogyakarta.

Keempat, kewenangan keistimewaan terkait pertanahan. Kewenangan ini dapat menjadi peluang bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan tertib pengelolaan dan pemanfaatan tanah *Sultan Grond* (SG) dan *Pakualaman Grond* (PAG). Peluang tersebut dapat dicapai melalui pemberian kepastian hukum terhadap tanah SG dan PAG, membangun tanah SG dan PAG sesuai

peruntukannya, memformulasi penyelesaian konflik tanah SG dan PAG, dan membangun instrumen kebijakan tanah SG dan PAG. DIY yang dulunya adalah daerah swapraja dalam bentuk Kasultanan yang masih eksis sampai saat ini, memaknai tanah sebagai perwujudan kekuasaan raja atas wilayahnya. Tanah-tanah SG dan PAG yang tersebar di DIY, menjadi penting untuk ditata dan diperjelas fungsinya. Kasultanan dan Kadipaten yang berstatus badan hukum khusus dan memiliki subjek hak atas tanah, memiliki posisi penting karena rajanya sekaligus sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Pemerintah daerah dapat melakukan intervensi melalui pembentukan perdais yang dapat mencegah tumpang tindih kepemilikan lahan, kaburnya fungsi lahan, menghilangkan diskriminasi kepemilikan tanah, dan mengoptimalkan keberadaan SG dan PAG untuk kesejahteraan masyarakat.

Kelima, kewenangan keistimewaan terkait tata ruang. Dijadikannya tata ruang sebagai salah satu kewenangan keistimewaan, penataan ruang di DIY memiliki peluang untuk diperkuat dan dikembangkan sesuai dengan karakter lokal. Pembangunan tata ruang keistimewaan DIY diarahkan untuk mengembalikan, memperbaiki, menguatkan, dan mengembangkan nilai dan fungsi ruang sesuai dengan filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana*, *Sangkan Paraning Dumadi*, dan *Manunggaling Kawula Gusti*. Dengan penataan ruang yang memperhatikan asas berkelanjutan, selaras, seimbang, humanis dan tidak eksploitatif, pemerintah daerah memiliki peluang yang cukup besar untuk memperbaiki kesemrawutan pembangunan kota dan mencegah kearifan dan keasrian desa digerus oleh pesatnya pembangunan.

3. Peran Provinsi dalam Membangun Wilayah

Peran pemerintah daerah DIY semakin kuat dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah yang memperkuat posisi provinsi di dalam skema otonomi daerah dan meneguhkannya sebagai wakil pusat di daerah, serta hadirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan lima kewenangan keistimewaan. Hal ini membuka peluang provinsi untuk dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan di daerah yang tidak mungkin di selesaikan sendirian oleh pemerintah kota ataupun pemerintah kabupaten.

Kemiskinan yang tinggi, kesenjangan ekonomi antar wilayah, dan pergeseran sosial ekonomi dapat diselesaikan dengan besarnya kewenangan pemerintah daerah DIY. Kewenangan yang termuat dalam lima kewenangan keistimewaan ini juga disokong dengan adanya aliran dana dari pemerintah pusat dalam bentuk dana istimewa (danais). Dalam tahun anggaran 2017, pemerintah pusat menggelontorkan danais sebesar Rp 800

miliar. Anggaran itu meningkat Rp 252,55 miliar dari tahun 2016 yang hanya Rp547,45 miliar (LKPJ AMJ Gubernur DIY: 2017). Danais dapat dipergunakan untuk menjalankan kewenangan keistimewaan yang dimiliki pemerintah daerah DIY. Pengusulan dan pengelolaan danais ini sepenuhnya menjadi wewenang dari pemerintah daerah DIY. Hal ini akan mempermudah pemerintah daerah DIY dalam merumuskan sekaligus menjalankan program dan kebijakan terkait keistimewaan.

C. Penguatan Model Pemerintahan Campuran

Dua pengaturan yang kontras dalam pemerintahan di DIY menciptakan situasi paradoks yang menunjukkan keterkaitan antara institusi modern (negara modern dan instrumennya termasuk demokrasi) dan institusi tradisional (Kesultanan dan Kadipaten sebagai institusi lama yang kebanyakan mengandalkan hubungan patronase dan hierarki) (NurAzizah, 2017). Kondisi ini tidak terlepas dari sejarah panjang Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dalam menjalankan pemerintahan Kraton sejak era kolonial hingga era kemerdekaan. Kraton selalu dapat menyesuaikan pemerintahan di setiap zaman dengan memadukan pemerintahan campuran (*hybrid government*) sebagai bagian dari strategi untuk menjaga stabilitas rezim. *Hybrid Government* memadukan dua sistem pemerintahan yang sangat kontras yakni sistem aristokrasi kraton dengan sistem demokrasi negara.

Dalam *hybrid government* terjadi gabungan hubungan wacana kelembagaan tradisional dan kelembagaan modern. Di DIY, kelembagaan tradisional masuk dan mengisi kelembagaan modern. Sebagai contoh, posisi Gubernur DIY yang secara otomatis diisi oleh Sri Sultan Hamengku Buwono yang berkuasa dan posisi Wakil Gubernur DIY yang berkuasa otomatis diisi oleh Adipati Paku Alam yang berkuasa. Konsep *hybrid government* menunjukkan dua regulasi pemerintahan yang berjalan beriringan dan saling beradaptasi.

Penyesuaian kelembagaan tradisional dan kelembagaan modern dapat berjalan dengan baik dan *hybrid government* dapat bertahan sampai saat ini dikarenakan adanya legitimasi yang kuat. Legitimasi disini tidak hanya legitimasi secara hukum namun adanya legitimasi publik yang sangat kuat. Legitimasi publik yang kuat tidak terlepas dari bagaimana Kraton memproduksi nilai-nilai kesejahteraan melalui kewenangannya. Sebagai contoh, Kraton mengizinkan ribuan hektar tanah miliknya digunakan untuk tujuan pendidikan dan juga untuk kepentingan umum. Tindakan memberikan akses terhadap tanah kepada orang-orang dan organisasi di luar istana merupakan strategi untuk menjamin kesetiaan kepada Raja dan Kraton. Legitimasi yang begitu kuat juga ditunjukkan dengan terpilihnya GKR Hemas (Ratu Kasultanan Yogyakarta) menjadi salah satu dari empat

perwakilan dari DIY sejak 2004. GKR Hemas mendapatkan 75-80% suara untuk pemilihan anggota DPD di DIY pada tahun 2004, 2009, dan 2014 (NurAzizah, 2017).

Legitimasi publik ini berakar dari nilai-nilai tradisional Jawa yang percaya bahwa kehidupan manusia berada dalam dua kosmos (alam) yaitu makrokosmos dan mikrokosmos. Makrokosmos dalam pikiran orang Jawa adalah sikap dan pandangan hidup terhadap alam semesta yang mengandung kekuatan supranatural dan penuh dengan hal-hal yang bersifat misterius. Sedangkan mikrokosmos dalam pikiran orang Jawa adalah sikap dan pandangan hidup terhadap dunia nyata. Tujuan utama dalam hidup adalah mencari serta menciptakan keselarasan atau keseimbangan antara kehidupan makrokosmos dan mikrokosmos. Dalam hal ini, kehadiran Raja dipandang sebagai poros dunia; perwujudan dewa di dunia. Dia berada di puncak piramida, atau lebih tepat di pusat konstelasi sosial. Kerajaan di pandang sebagai mikrokosmos, dengan raja sebagai pelaku utama yang bertugas mempertahankan keserasian antara mikrokosmos dan makrokosmos (dunia luar dan jagad raya) (Denys Lombard, 2008: 64).

Keselarasan antara makrokosmos dan mikrokosmos inilah yang menjadikan sistem patronase berjalan seperti hubungan mutualisme antara kraton dan masyarakat. Kraton mendapat dukungan dan legitimasi yang kuat sedangkan masyarakat mendapat manfaat sosial dan ekonomi. Adanya keselarasan ini, konflik dan ketegangan antara patron dan klien dapat dihilangkan dan akibatnya, stabilitas pemerintahan yang terus berlanjut dapat dicapai. Penguatan model pemerintahan campuran (*hybrid governance*), dimana otoritas dan institusi modern birokrasi dan tradisional Kasultanan/Pakualaman bersifat koeksistensi dan bersinergi, merupakan kunci penting bagi masa depan keistimewaan Yogyakarta yang mensejahterakan masyarakat. Dalam konteks inilah, visi keberlanjutan dan perubahan dalam tata kelola pemerintahan secara ideal diletakkan.

Bab 11

Penutup

Dinamika dan perubahan tata pemerintahan merupakan hal yang wajar sebagai upaya penyesuaian terhadap perkembangan zaman. Dalam konteks tata pemerintahan DIY, perpaduan antara sistem birokrasi modern dan institusi tradisional menghasilkan pola tata pemerintahan yang khas. Pada saat tertentu karakter tata pemerintahan dipengaruhi nuansa institusi tradisional dan pada saat yang lain didominasi oleh sistem birokrasi modern. Sedangkan di dalam proses perubahan tersebut ada aspek kesinambungan dan perubahan (*continuity and change*) yang menyertainya. Ada beberapa nilai dasar dalam proses panjang pembentukan suatu pemerintahan yang terus dijaga dan dirawat sebagai kearifan lokal, namun di sisi lain ada nilai-nilai yang berubah karena ketidaksilesaiannya dengan perkembangan.

Cikal bakal terbentuknya DIY dapat dilacak sampai pada masa Kerajaan Mataram Islam. Kontak Mataram dengan bangsa barat, terutama Belanda, yang awalnya sebatas perdagangan semakin berkembang dan meluas bahkan hingga ke ranah politik dan pemerintahan. Pengaruh Belanda dalam pemerintahan Mataram mencapai puncaknya dengan penandatanganan Perjanjian Giyanti (1755) dan Perjanjian Salatiga (1757). Perjanjian itu membuat Kerajaan Mataram terpecah menjadi tiga; Surakarta, Yogyakarta, dan Mangkunegaran.

Bertahtanya Sultan Hamengku Buwono I di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat menjadi ciri lahirnya sebuah era kasultanan penerus Dinasti Mataram. Tata pemerintahan Kasultanan Yogyakarta merupakan kelanjutan dari kerajaan sebelumnya. Tidak mengherankan bila posisi jabatan pada pos-pos tertentu merupakan warisan dari Mataram. Dalam hubungan birokrasi pusat dan daerah, sejumlah jabatan sudah ada sejak masa sebelumnya. Struktur pemerintahan Kraton Yogyakarta disusun berdasarkan struktur pemerintahan Mataram.

Campur tangan kolonial membawa dampak semakin melemahnya posisi dan pemerintahan Kasultanan Yogyakarta hingga akhirnya kembali terpecah dan lahirlah Kadipaten Pakualaman. Meskipun berada di bawah kontrol kolonial, Kadipaten Pakualaman tidak kehilangan kebebasan untuk mengekspresikan identitas dan eksistensinya sebagai sebuah kadipaten yang memiliki otonomi.

Dalam sejarahnya, pendudukan kolonial berpengaruh besar terhadap tata pemerintahan di Kasultanan Yogyakarta. Sejak tahun 1900-an Pemerintah Belanda secara intensif mencampuri urusan birokrasi Kasultanan Yogyakarta dengan maksud memasukkan birokrasi modern ke Kasultanan seperti yang dilakukan di daerah luar *Vorstenlanden*. Pembaharuan selanjutnya oleh Belanda dipusatkan di Kepatihan. Untuk menciptakan kesejahteraan umum diciptakan jawatan-jawatan yang sebagian diurus oleh para pegawai Belanda di bawah perintah Residen dan di bawah koordinasi *Pepatih Dalem*.

Pada masa pendudukan Jepang, setelah tanggal 1 Agustus 1942 Sultan Hamengku Buwono IX diangkat menjadi Sultan (*Koo*) Yogyakarta oleh *Gunseikan* Mayor Jenderal Osaki di Istana Gambir Jakarta. Sultan mendapat perintah dari pemerintah militer Jepang untuk mengurus pemerintah Kasultanan yang diberi nama *Kooti*. Daerah di wilayah Yogyakarta kemudian dibagi menjadi *Ken, Gun, Son* dan *Ku* (Yogyakarta *Kooti*).

Sultan sebagai *Koo* melanjutkan birokrasi pemerintahan yang sudah ada dengan pengawasan Kepala Kantor Urusan Kasultanan (*Kooti Zimu Kyoku Tyookan*). Kesempatan yang baik ini dipergunakan oleh Sultan untuk merintis reorganisasi dan restrukturisasi birokrasi pemerintah daerah Yogyakarta. Sultan Hamengku Buwono IX dengan pemikiran yang masih mempertahankan tradisi dan sekaligus menggunakan pemikiran modern mengadakan perubahan birokrasi pemerintahan di Yogyakarta. Pada perkembangan selanjutnya, melakukan reformasi birokrasi di keraton dengan mengambil alih peran *Pepatih Dalem* yang selama ini dimanfaatkan oleh pemerintah kolonial untuk melakukan intervensi terhadap pemerintah kasultanan.

Kemudian pada periode awal kemerdekaan Indonesia, Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII bersepakat dan bersikap secara cepat dan tegas mengakui kedaulatan dan membela keutuhan Negara Republik Indonesia yang baru saja lahir. Pernyataan dukungan dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman tersebut direspon oleh Pemerintah Indonesia dengan dikeluarkannya Piagam Kedudukan bagi Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono IX dan Piagam Kedudukan bagi Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam VIII, yang ditandatangani sendiri oleh Presiden Soekarno pada tanggal 19 Agustus 1945.

Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII masing-masing mengeluarkan Amanat pada tanggal 5 September 1945. Amanat tersebut berisi pernyataan bahwa Yogyakarta adalah daerah istimewa Negara Republik Indonesia dan urusan pemerintahan serta kekuasaan lainnya

masing-masing dipegang oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII yang masing-masing langsung bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat Republik Indonesia. Piagam Kedudukan dan Amanat 5 September 1945 itu merupakan embrio kedudukan keistimewaan Yogyakarta dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia.

Keistimewaan DIY tidak pernah diatur secara tegas dan jelas dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah sejak bergabungnya Kasultanan dan Kadipaten dengan NKRI, hingga pengundangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 225 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan undang-undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Lebih lanjut disebutkan bahwa ketentuan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi NAD, Provinsi Papua, dan Provinsi DIY sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-undang tersendiri. Namun, DIY merupakan satu-satunya daerah istimewa yang belum memiliki undang-undang tersendiri, pengaturan soal keistimewaan hanya “ditempelkan” dalam undang-undang Pemerintahan Daerah.

Setelah melalui proses dan dinamika yang panjang, akhirnya status keistimewaan DIY menjadi teguh dan jelas dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan undang-undang tersebut, Kewenangan Istimewa DIY berada di Provinsi sebagai daerah otonom yang akan menjalankan urusan keistimewaan, yang mencakup : 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3) kebudayaan; 4) pertanahan; dan 5) tata ruang.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, maka desentralisasi pelaksanaan urusan pemerintahan di DIY bersifat asimetris atau tidak sama dengan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia, dengan tambahan 5 (lima) urusan keistimewaan tersebut.

Sejarah panjang tata pemerintahan di DIY memberikan kita pemahaman yang komprehensif bagaimana DIY terutama melalui Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman mengelola tata pemerintahannya dalam merespon setiap perubahan zaman. Kasultanan dan Pakualaman selalu dapat menyesuaikan pemerintahan di setiap zaman dengan memadukan pemerintahan campuran (*hybrid government*) sebagai bagian dari strategi untuk menjaga stabilitas rezim. *Hybrid Government*

memadukan dua sistem pemerintahan yang sangat kontras, yakni sistem aristokrasi keraton dengan sistem demokrasi negara.

Penguatan model pemerintahan campuran (*hybrid governance*), dimana otoritas dan institusi modern birokrasi dan tradisional Kasultanan/Pakualaman bersifat koeksistensi dan bersinergi, merupakan kunci penting bagi masa depan keistimewaan Yogyakarta yang menyejahterakan masyarakat. Dalam konteks inilah, visi keberlanjutan dan perubahan dalam tata kelola pemerintahan secara ideal diletakkan.

Daftar Pustaka

Arsip

Arsip Pakualaman Nomor 5319

Arsip Pura Pakualaman Nomor 1509 dan 2073

Arsip Pura Pakualaman nomor 1516, 1517, dan 2086

Arsip Pura Pakualaman nomor 1524, 1525, dan 1526

Arsip Pura Pakualaman nomor 1531

Arsip Pura Pakualaman Nomor 2067

Arsip Pura Pakualaman Nomor 2096

Arsip Pura Pakualaman Nomor 2102

Arsip Pura Pakualaman Nomor 2111

Arsip Pura Pakualaman Nomor 2129.

Arsip Pura Pakualaman Nomor 2147

Arsip Pura Pakualaman nomor 2839 dan 2840

Arsip Puro Pakualaman Nomor 4059

Arsip Puro Pakualaman Nomor 5324

Arsip Puro Pakualaman Nomor 5324

Arsip Puro Pakualaman Nomor 867

Gouvernement besluit 19 Juli 1870, Nomor 45, Arsip Nasional RI.

Gouvernement Besluit 27 November 1882 Nomor 21, ANRI.

Rijksblaad van Jogjakarta Nomor 11 Tahun 1916.

Rijksblaad van Jogjakarta Nomor 12 Tahun 1916.

Rijksblaad van Jogjakarta Nomor 16 Tahun 1916.

Rijksblaad van Jogjakarta Nomor 21 Tahun 1916.

Surat Kabar dan Terbitan Berkala

Moestika, 22 April

Naskah

Babad Tanah Jawi.

Serat Kandha.

Buku dan Laporan

Abdullah, Taufik. 2011. *Regionalisme dan Sentralisme*. Dalam Bemmelen, Sita dan Raben, Remco. *Antara Daerah dan Negara: Indonesia Tahun 1950-an*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Abdurachman. 2008. *Kota Yogyakarta Tempo Doeloe, Sejarah Sosial 1880-1930*. Jakarta: Komunitas Bambu.

Agustina, Shinta. 2015. Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali dalam Sistem Peradilan Pidana. *Jurnal MMH Jilid 44 No. 4*.

Artha, Arwan Tuti. 2009. *Laku Spiritual Sultan: Langkah Raja Jawa Menuju Istana*. Yogyakarta: Galangpress.

Atmakusumah (Penyunting). 1982. *Tahta untuk Rakyat: Celah-celah Kehidupan Sultan Hamengkubuwono IX*. Jakarta: Gramedia.

Baskoro, Haryadi. 2010. *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Biro Tata Pemerintahan Setda DIY. 2014. *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten*. Yogyakarta.

Bruggen, M.P. van dan R.S. Wassing. TT. *Djokja Solo: Beeld van de Vorstensteeden*.

Carey, Peter dan Vincent Houben. 2016. *Perempuan-perempuan Perkasa di Jawa Abad XVIII - XIX*. Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia).

Carey, Peter. 2011. *Kuasa Ramalan: Pangeran Diponegoro dan Akhir Tatanan Lama di Jawa, 1785-1855 Jilid I*, Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia).

- _____. 2017. *Takdir: Riwayat Pangeran Diponegoro (1785-1855)*. Jakarta: Kompas.
- Darban, Adaby. 1998. *Biografi pahlawan nasional Sultan Hamengku Buwana IX*. Jakarta: Depdikbud.
- Darmawan, Joko. 2017. *Mengenal Budaya Nasional Trah Raja-Raja Mataram di Tanah Jawa*. Yogyakarta : Deepublish.
- Darmosugito. 1956. *Kota Jogjakarta 200 Tahun. 7 Oktober 1756 – 7 Oktober 1956*. Jogjakarta: Panitia Peringatan Kota Jogjakarta 200 Tahun.
- de Graaf, H.J. 1985. *Awal Kebangkitan Mataram. Terjemahan*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.
- _____. 1986. *Puncak Kekuasaan Mataram. Politik Ekspansi Sultan Agung*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.
- _____. 1987. *Runtuhnya Istana Mataram. Terjemahan*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.
- Effendi, David. 2012. Local Politics and Local Identity: Resistance to “Liberal Democracy” in Yogyakarta Special Regions Of Indonesia. *Thesis*. University of Hawai, Manoa (USA).
- Ferrazzi, Gabriele and Wawan Mas’udi. Special Autonomy - A Common Form of Asymmetric Decentralization. *Paper delivered in Aceh Workshop, 19 November 2008*.
- Furnivall, J.S. 2009. *Hindia Belanda: Studi tentang Ekonomi Majemuk*. Jakarta: Freedom Institute.
- Gegeven over Djokjakarta, 1925*.
- Gill, R.G. 1994. *De Indische Stad op Java en Madoera: Een Morfologische Studie van Haar Ontwikkeling*
- Goenawan, Ryadi dan Darto Harnoko. 1984. *Sejarah Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta: Mobilitas Sosial DI. Yogyakarta*, Jakarta: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional.

- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. 2013. *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Pendekatan Sejarah Hukum dan Teori Kekuasaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hall. D.G.E. 1975. *Sejarah Asia Tenggara*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Haris, Syamsuddin. 2014. *Masalah-masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Harnoko, Darto dkk. 2003. *Demokrasi dalam perjalanan sejarah: Studi Kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta, 1945-Reformasi*. Jakarta: Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.
- Houben, Vincent. 2002. *Keraton dan Kompeni: Surakarta dan Yogyakarta, 1830-1870*. Yogyakarta: Bentang Budaya.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Irawan, Yudhi. 2009. *Fakta Sejarah Pakualaman*. Jakarta: Perpustakaan Nasional RI.
- Ismoyo, Wasi dan Sunaryo Purwo Sumitro. 1998. *Sri Sutan Hamengku Buwono X, Bersikap Bukan Karena Ambisi*. Bigraf Publishing.
- Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Jogjakarta. 1951. *Pemilihan Anggota DPR Daerah (Propinsi, Kabupaten, Kelurahan) Berdasarkan Undang-undang No.7 tahun 1951 dan Peraturan Pemerintah No.36 tahun 1951*. Yogyakarta.
- Kartikasari, Tatik. 1997. *Sistem pemerintahan tradisional di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jakarta: Depdikbud.
- Keating, Michael. 2001. *Nations Against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. Palgrave MacMillan.
- Kementerian Penerangan RI. 1952. *Pemilihan Umum di Yogyakarta*. Djakarta.
- Kershaw, Roger. 2001. *Monarchy in South East Asia: The Faces of Tradition in Transition*. London: Routledge.
- Ki Sabdacarakatama. 2009. *Sejarah Keraton Yogyakarta*. Yogyakarta: Narasi.

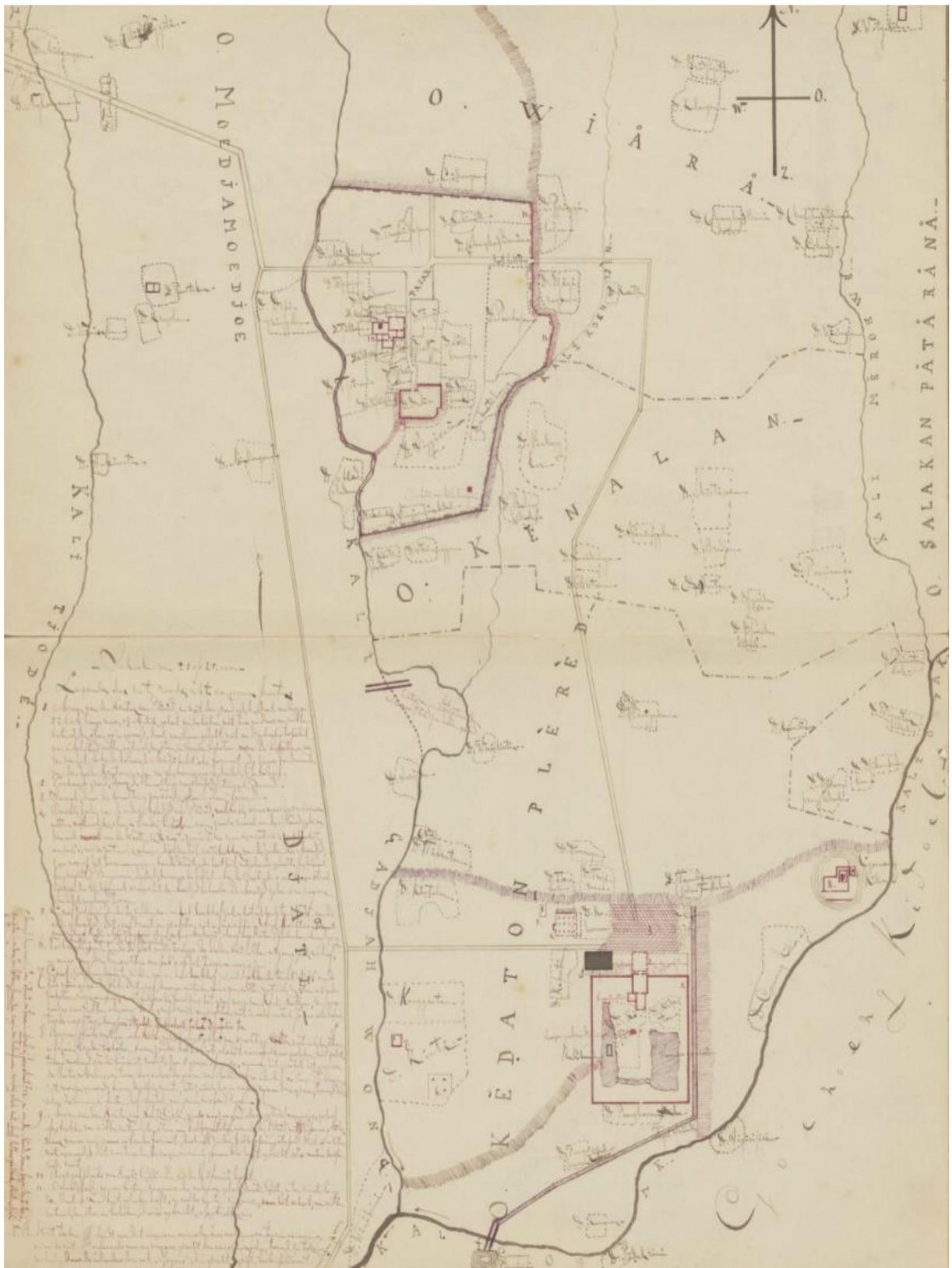
- Kismoyo, Heru Wahyu. 2004. *Keistimewaan Jogja vs Demokratisasi*. Yogyakarta: Bigraf.
- Kuntowijoyo. 2014. *Raja, Priyayi, dan Kawula: Surakarta 1900 – 1915*. Jogjakarta: Ombak
- Kutoyo, Sutrisno. 1997. *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jakarta: Depdikbud.
- Lombard, Denys. 2008. *Nusa Jawa Silang Budaya*. Jakarta: Gramedia
- Lay, Cornelis, Pratikno, dkk. 2008, *Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. Monograph on Politics and Government, Vol. 2, No.1*.
- Mahfudhoh, Annisaul. 2016. *Dinamika Legiun Pakualaman Masa Paku Alam V Tahun 1872-1892. Skripsi yang tidak diterbitkan*. Yogyakarta: UNY.
- Marihandono, Djoko dan Harto Juwono. 2008. *Sultan Hamengku Buwono II: Pembela Gradisi dan Kekuasaan Jawa*. Yogyakarta: Banjar Aji Production.
- Moedjanto, G. 1987. *Konsep Kekuasaan Jawa. Penerapan oleh Raja-raja Mataram*.
- _____. 1994. *Kesultanan Yogyakarta & Kadipaten Pakualaman, Tinjauan Historis Dua Praja 1755 – 1992*. Yogyakarta: Kanisius.
- Moertono, Soemarsaid. 1985. *Negara dan Usaha Bina –Negara di Jawa Masa Lampau. Studi tentang Masa Mataram II, Abad XVI Sampai XIX*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mulder, Niels. 1983. *Kebatinan dan Hidup Sehari-Hari Orang Jawa: Kelangsungan dan Perubahan Kultural*. Jakarta: Gramedia.
- Nagtegaal, Luc. 1996. *Riding the Dutch Tiger: The Dutch Company and The Northeast Coast of Java 1680-1743*. Leiden: KITLV Press.
- Notosusanto, Nugroho dkk. 1984. *Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (Edisi Revisi)*. Jakarta: Gramedia.

- Panitia Peringatan Kota Yogyakarta 200 Tahun. 1956. *Kota Jogjakarta 200 Tahun*.
- Pemerintah Daerah DIY. 2017. *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban: Akhir Masa Jabatan Gubernur DIY Tahun 2012-2017*. Yogyakarta.
- Poerwokoesoemo, Soedarisman. 1981. *Sebuah Tinjauan tentang Papatih Dalem*. Yogyakarta : Proyek Javanologi.
- _____. 1985. *Kadipaten Pakualaman*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Prodjosoejoto. 1961. *Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta di bawah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957*.
- Radjiman. 1993. *Sejarah Surakarta Tinjauan Politik dan Sosial*. Surakarta: Depdikbud, Universitas Sebelas Maret.
- Raffles, Thomas Stamford. 2008. *The History of Java*. Yogyakarta: Narasi.
- Ratnawati, Tri. 2011. Antara “Otonomi” Sultan dan “Kepatuhan” Pada Pusat Di Era Reformasi: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). *Jurnal Governance Vol 2 No. 1*.
- Regering Almanak 1942*.
- Reid, Anthony. 2011. *Asia Tenggara Dalam Kurun Niaga 1450-1680. Jaringan Perdagangan Global*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Ricklefs, MC. 1974. *Jogjakarta Under Sultan Mangkubumi 1749-1772: A History of the Division of Java*. London: Oxford University, London, 1974.
- _____. 2002. *Yogyakarta di Bawah Sultan Mangkubumi 1749-1792: Sejarah Pembagian Jawa*. Yogyakarta: Mata Bangsa.
- _____. 2009. *Sejarah Indonesia Modern, 1200-2008*. Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta.
- Rondinelli et.a., 1989. *Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framewor*. Development and Change.

- Rouffaer, G.P. 1983. *Vorstenlanden*. Terjemahan M. Husodo Pringgokusumo "Swapraja". Perpustakaan Istana Mangkunegaran.
- R. Ng. Martohastono. 1956. *Riwayat Pasarean Imogiri Mataram*. Yogyakarta: Ignatius College.
- R. Soekmono. 1981. *Pengantar Sejarah Kebudayaan Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius.
- R.W. Prodjosoeardo. 1950. *Buku Pegangan Pamong Pradja Daerah Istimewa Jogjakarta*. Jogjakarta: Djawatan Pradja DIJ.
- Schrieke, B.J.O. *Kajian Historis Sosiologis Masyarakat Indonesia. Jilid 1*. Yogyakarta: Ombak.
- Setyobudi, Imam. 2001. *Menari Diantara Sawah dan Kota: Ambiguitas Diri, Petani-Petani Terakhir di Yogyakarta*. Yogyakarta: Yayasan Indonesiatara.
- Seri Buku Tempo. 2015. *Bapak Bangsa Hamengku Buwono IX*. Jakarta: KPG.
- S. Margana. 2004. *Kraton Surakarta dan Yogyakarta 1769 - 1874*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soekiman, Djoko dkk. 1987. *Laporan Hari Jadi Kabupaten Kulon Progo*, tidak diterbitkan.
- Soemardjan, Selo. 2009. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Cetakan kedua. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Sugiono MP. 1988. *Sang Demokrat: Hamengku Buwono IX, Dokumen Setelah Sri Sultan Mangkat*. Jakarta: Yayasan Budi Luhur.
- Suhartono dkk. 1991. *Apanage Dan Bekel Perubahan Sosial Di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- _____. 2002. *Yogyakarta Ibu Kota Republik Indonesia, 4 Januari 1946-27 Desember 1949*. Yogyakarta: Kanisius.
- _____. 2011. *Pemerintahan Sipil di Awal Kemerdekaan Transisi dan Pergolakan di DIY. Makalah yang disampaikan dalam Workshop Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah (BPAD) DIY, tanggal 21 Juli 2011, di Yogyakarta*.

- Sujamto. 1988. *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara.
- Suryodilogo, Atika. 2012. *Warnasari Sistem Budaya Kadipaten Pakualaman Yogyakarta*. Jakarta: Trah Pakualaman Hudyana.
- Suryo, Djoko. 2005. *Pendudukan dan Perkembangan Kota Yogyakarta 1900 - 1990* dalam Freek Colombijn dkk. (eds), *Kota Lama, Kota Baru Sejarah Kota-Kota Di Indonesia Sebelum dan Setelah Kemerdekaan*. Yogyakarta: Ombak dan NIOD.
- _____. 2011. Dari Vorstenlanden ke DIY: Kestinambungan dan Perubahan. *Makalah. Disampaikan pada Konferensi Nasional Sejarah ke-9*. Diselenggarakan oleh Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Direktorat Jenderal Sejarah dan Purbakala, Jakarta, tgl. 5-7 Juli 2011.
- Suwarno, P.J. 1994. *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974, Sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta: Kanisius.
- Thorn, William. 2004. *Penaklukan Pulau Jawa: Pulau Jawa di Abad Kesembilan Belas dari Amatan Seorang Serdadu Inggris*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Tim Asistensi RUU DIY. 2011. *Rakyat Jogja Menjawab Isu Seputar Keistimewaan DIY*. Yogyakarta.
- Triyuniyanto. 2010. *Daulat Raja Menuju Daulat Rakyat, Demokrasi Pemerintahan di Yogyakarta*. Solo: Cakra Book.
- Utomo, Warsito. 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Van Goens, Rijklof dan Darja de Wever. 1995. *Javaense Reyse De Bezoeken van een VOC - gezant aan het hof van Mataram 1648-1654*. Amsterdam: Terra Incognita.
- Widjianto. 2010. Analisis Prospektif Status Keistimewaan Yogyakarta. *Media Soerjo Vol. 6 No. 1*.

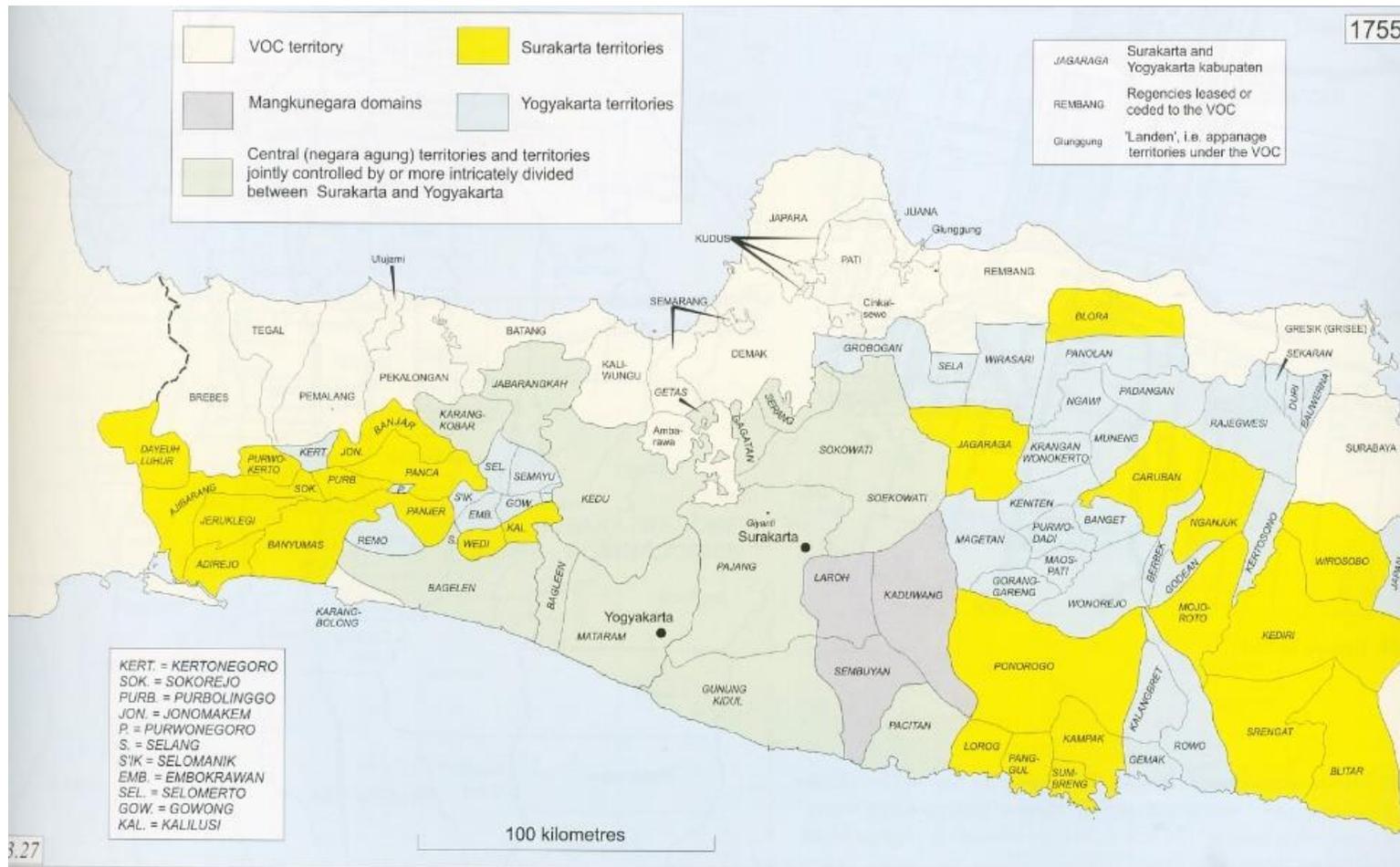
- Wijaya, Pamela Maher. 2011. *Kekuasaan Politik Raja Kraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dalam Perspektif Partai Politik: Telaah Antropologi Politik terhadap Pro dan Kontra Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta*. Tesis. Magister Studi Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Winarno, Budi. 2007. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Yogyakarta: Medpress.
- _____. 2008. *Globalisasi: Peluang atau Ancaman bagi Indonesia*. Jakarta: Erlangga.
- Wojowasito. 2006. *Kamus Umum Belanda Indonesia*. Jakarta: PT Lestari Perkasa. Yogyakarta: Kanisius.



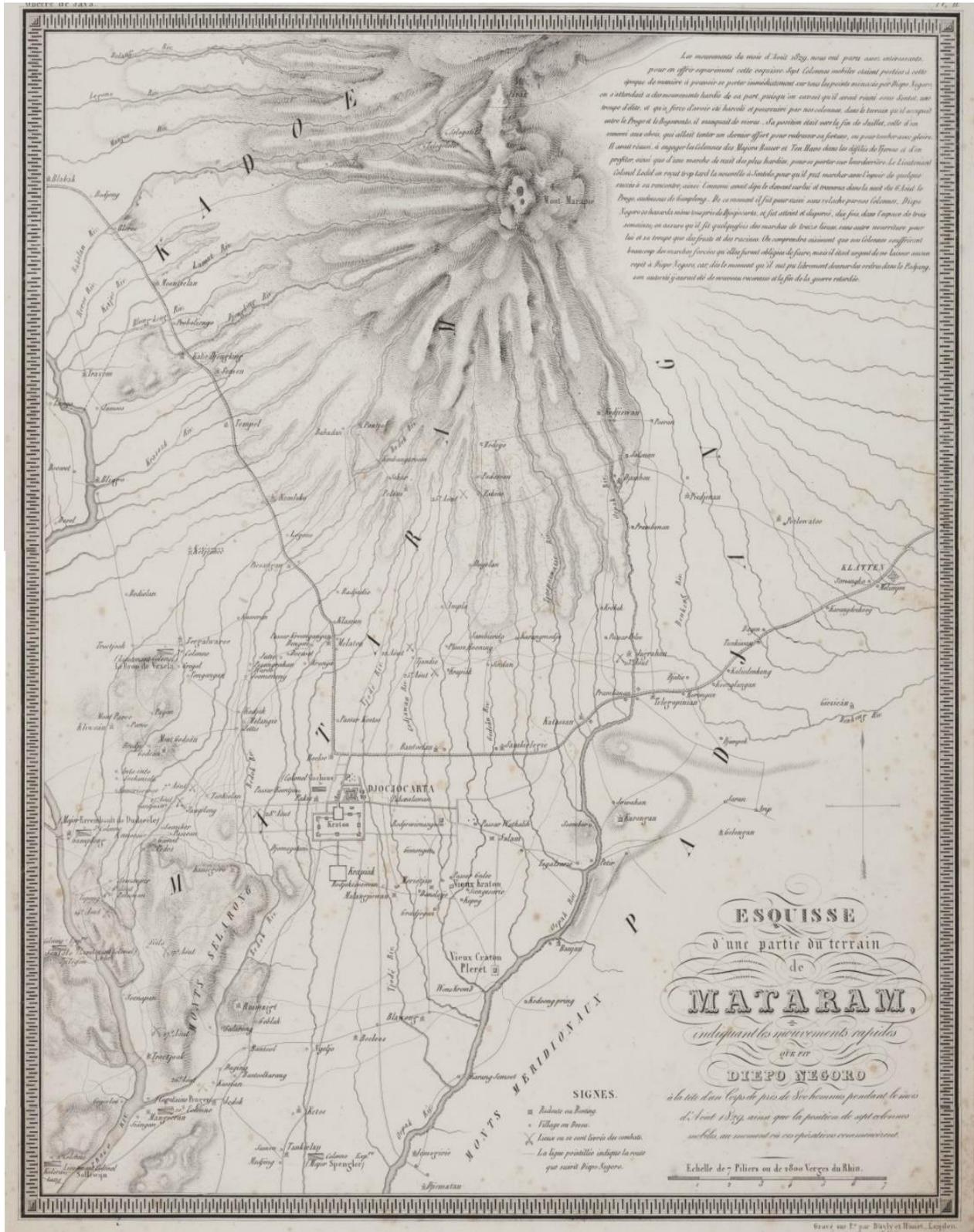
Peta Posisi Kedaton Pasar Gedhe, Kerta, dan Pleret

Dibuat oleh G.P Rouffaer pada 1889

Sumber: media.kitlv.nl.



Pembagian Wilayah Mataram Pasca Perjanjian Giyanti, 1755
 Sumber: Robert Cribb, *Historical Atlas of Indonesia*, (NIAS, 2000)



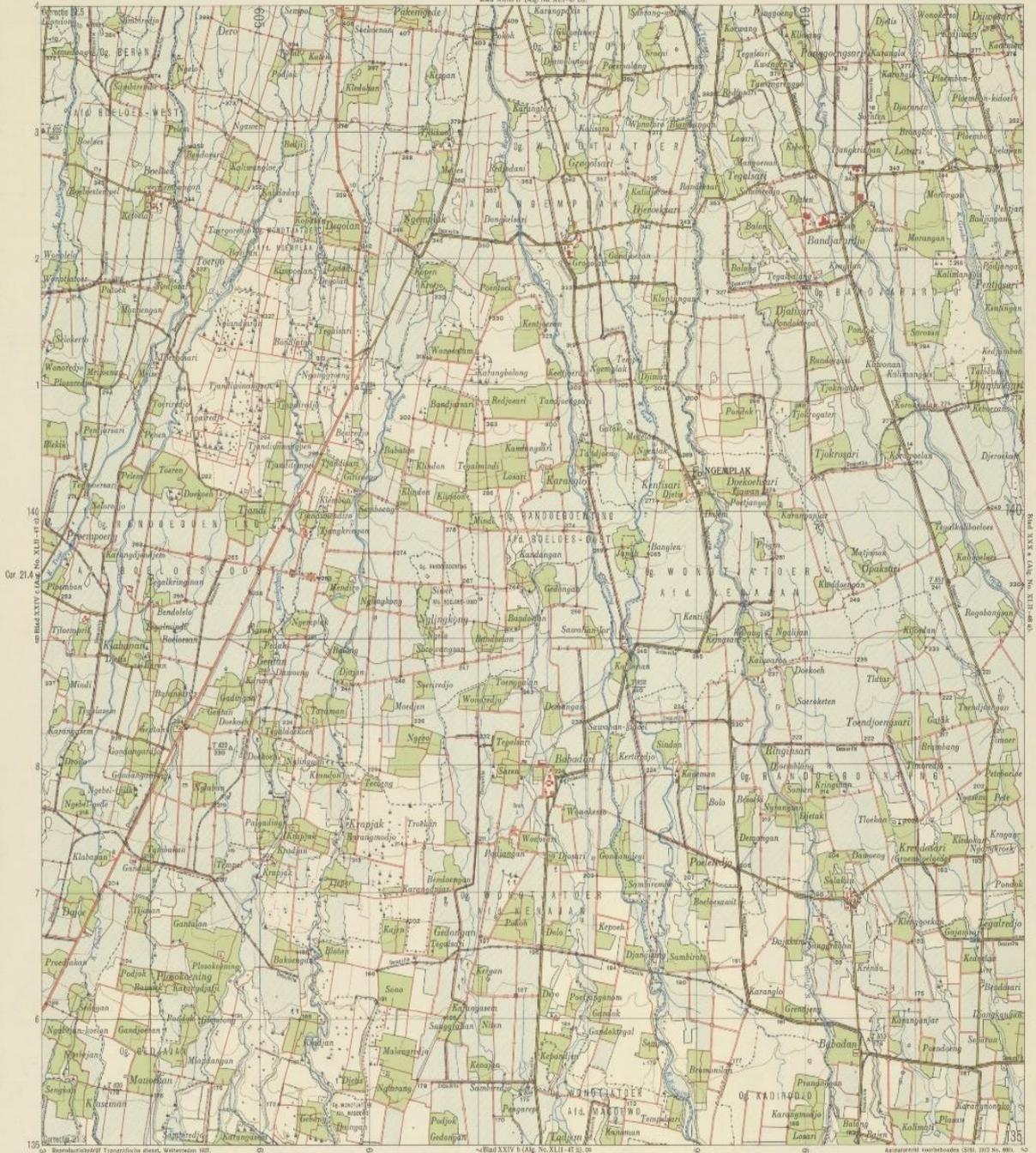
Peta Wilayah Afdeeling Mataram, Karesidenan Yogyakarta tahun 1833, Pasca Perang Jawa
Sumber: Koleksi KITLV, Belanda



Peta Wilayah Midden-Jawa, Karesidenan Surakarta dan Yogyakarta, 1900

Sumber: Koleksi KITLV, Belanda

秘



BLADONDEELING.

10	11	12	13	14
15	16	17	18	19
20	21	22	23	24
25	26	27	28	29
30	31	32	33	34
35	36	37	38	39
40	41	42	43	44
45	46	47	48	49
50	51	52	53	54
55	56	57	58	59
60	61	62	63	64
65	66	67	68	69
70	71	72	73	74
75	76	77	78	79
80	81	82	83	84
85	86	87	88	89
90	91	92	93	94
95	96	97	98	99
100	101	102	103	104

Schaal 1: 25 000.



De reproductievaststelling is uitvaardigd aan de landverkoopster, gebod beroven van de hand der definitieve koperenplaat. Een salaftegenwoordige kaart langs de weg: Poesjabandj-Tjandi-Sookom: Tjandi-Bandj: Bandoeja-Karangsari: Tjandi-Bandj-Nyamping-Bandj: Bandoeja-Sandj: Sandj en Karangasari-Pas-Bandj-Bandj-Djandj. De namen en grenzen der afzonderlijke plaatsen en afstanden zijn overgenomen uit het Handboek van Cultuur en Handelsverhoudingen in Ned. Indië en met de landverkoopster.

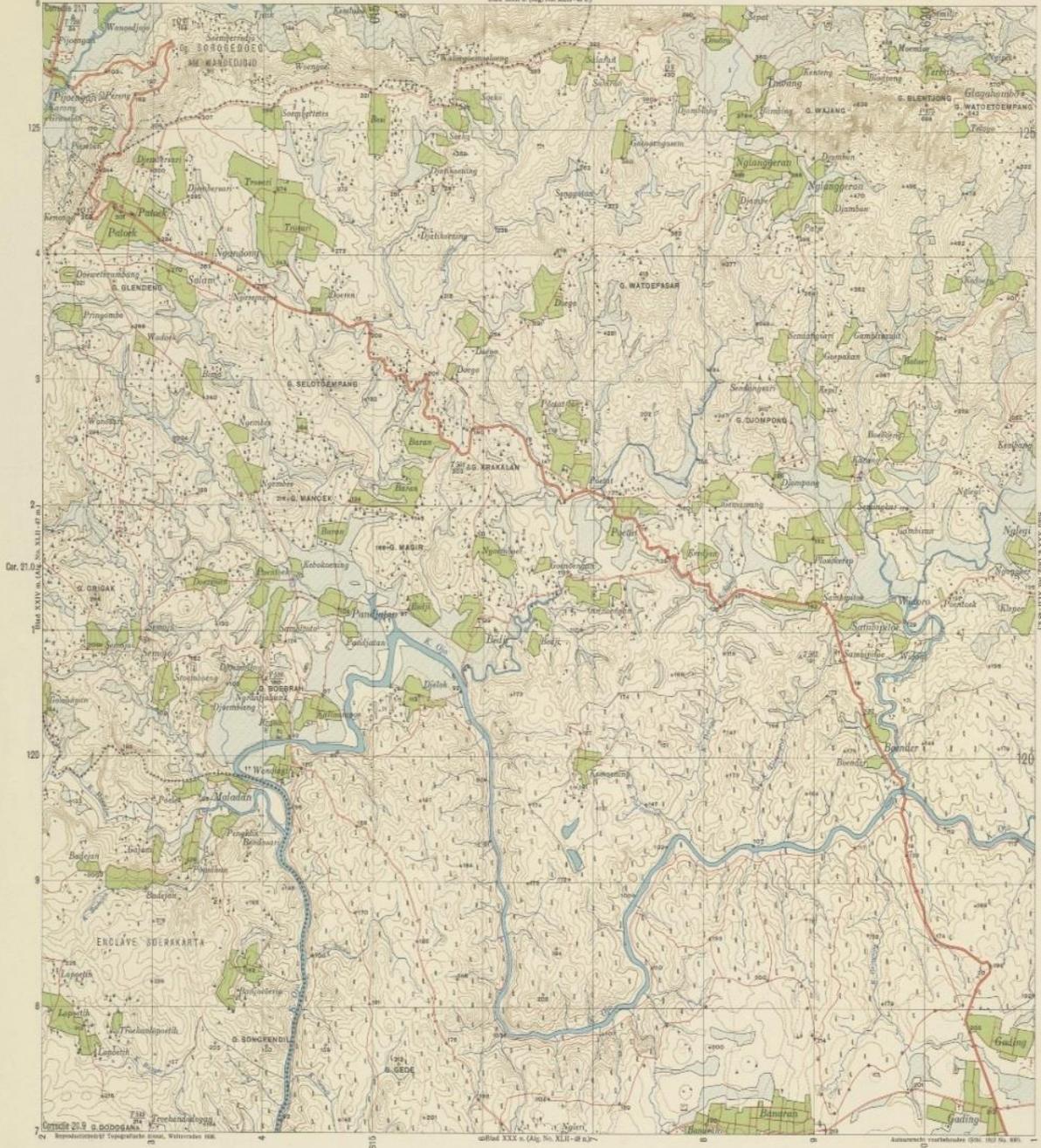


ADM. INDEELING.

1	Residencie Soerakarta.
A	Afdeeling Klanten.
B	District Pangsabon.
II	Residencie Soerabaya.
A	Afdeeling Soerabaya.
a	District Elangren.
b	" " " "
c	" " " "
d	" " " "
e	" " " "
f	" " " "
g	" " " "
h	" " " "
i	" " " "
j	" " " "
k	" " " "
l	" " " "
m	" " " "
n	" " " "
o	" " " "
p	" " " "
q	" " " "
r	" " " "
s	" " " "
t	" " " "
u	" " " "
v	" " " "
w	" " " "
x	" " " "
y	" " " "
z	" " " "

Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde Den Haag
922 No. 137/47 XLII d
Java

Peta Wilayah Distrik Ngemplak, 1923-1924
Sumber: Koleksi KITLV, Belanda

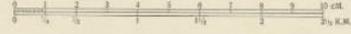


BLADDEELING.

1	2	3
4	5	6
7	8	9

3°45' Z.B.
103° 0' O. Loo.

Schaal 1 : 25 000.



Met nummer P 473 Nglanggerah komt overeen met die, vermeld is de Vr. Afdeeling van: „Die Topografische dienst“ door Dr. Oudemans, 1905. Hier de coördinaten der Hoofdsteden wordt vermeld naar de Aantekeningen van des Topografischen dienst in Ned. Indië van 1907 en 1903 § 2. Een uitsluitende loop langs des weg No. 7. Pijpijpen-Potan-Gading. De naam en grenzen der subindividueelverrezen, verbaaten ten particuliere landeigen zijn overgelyk met het Handboek van Cultuur- en Handelsverrezenen in Ned. Indië (Regeringsmaatschappij) en met de Indische kaarten.



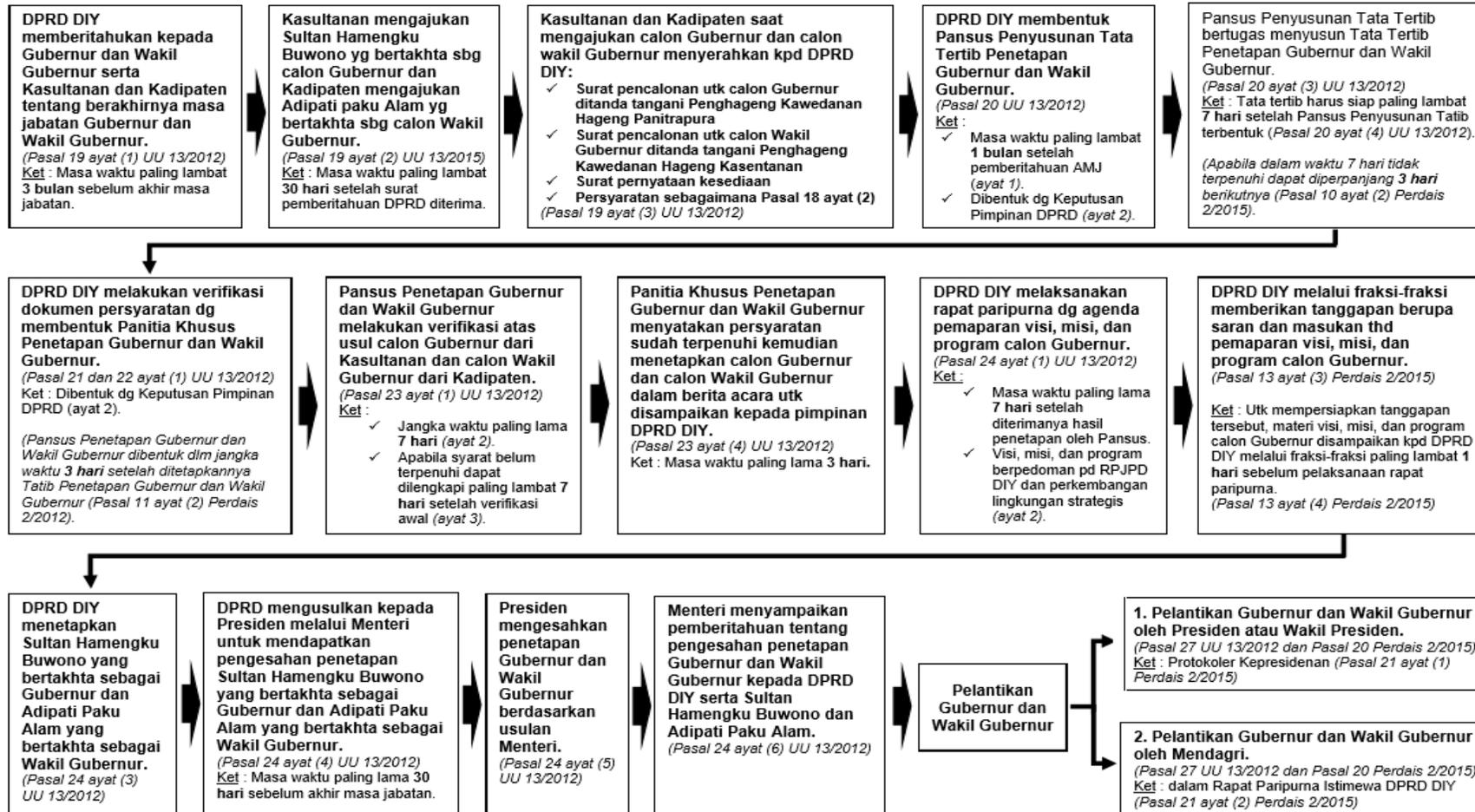
- SOEK. DEELING.
- | | |
|---|---|
| 1 | 2 |
| 3 | 4 |
| 5 | 6 |
| 7 | 8 |
1. Hoofdstad: Jogyakarta.
 2. Afdeling: Gonnepkhalid.
 3. Afdeling: Pijpij.
 4. Afdeling: Jogyakarta.
 5. Afdeling: Pannawan.
 6. Afdeling: Gonnepkhalid.
 7. Afdeling: Jogyakarta.
 8. Afdeling: Jogyakarta.

No. 137/1924
Jawa
A.P.W.S.M.

Peta Wilayah Distrik Pathuk, 1923-1924
Sumber: Koleksi KITLV, Belanda

Bagan/Alur Proses Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY

(Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan Perdas Nomor 2 Tahun 2015)



Bagan Organisasi Pemerintah Daerah DIY

(Lampiran I Perdas Nomor 3 Tahun 2015)

