

# Keistimewaan *Yogyakarta* dalam Lensa Media

“Memotret” respon masyarakat mengenai isu keistimewaan Yogyakarta dan bagaimana pandangan berbagai kelompok publik tentang hal tersebut merupakan hal menarik. Posisi publik dapat dilihat dari pemberitaan media mengenai hal tersebut. Media dapat “memotret” wacana yang ada di masyarakat dengan berbagai sisi pandangnya. Media massa, dalam hal ini surat kabar, membantu masyarakat dalam memahami arti keistimewaan Yogyakarta. Namun demikian, media yang merupakan bagian dari sebuah entitas di masyarakat juga bisa memiliki agenda media atas hal tersebut juga.

Pemberitaan media di Yogyakarta, khususnya media cetak bisa merupakan cermin tentang pergulatan “masyarakat” Yogyakarta dalam menentukan isu keistimewaan. Penelitian yang menghubungkan antara wacana keistimewaan Yogyakarta di media cetak tersebut menarik untuk dianalisis dalam konteks menjelaskan pertanyaan bagaimana isu keistimewaan Yogyakarta dalam pandangan media, tidak hanya dalam konteks personifikasi Sultan dan masalah Gubernur, namun juga termasuk mengenai faktor kesultanan dan DIY.

## Cahaya Atma Pustaka

Jl. Moses Galuh No. 25, Yogyakarta  
e-mail : cahayaatma@gmail.com  
No. Telp (0274) 651031, 580226. Fax. (0274) 68

Keistimewaan  
*Yogyakarta*

dalam  
Lensa Media

Penelitian oleh  
Bonaventura S. Bharata, SIP, M.Si.,  
Ike Devi Sulistyanyngtyas, S.Sos, M.Si.,  
Drs. Ign. Agus Putranto, M.Si.

# Keistimewaan *Yogyakarta* dalam Lensa Media

Bonaventura S. Bharata, SIP, M.Si.,  
Ike Devi Sulistyanyngtyas, S.Sos, M.Si.,  
Drs. Ign. Agus Putranto, M.Si.

Keistimewaan  
**Yogyakarta**  
dalam Lensa Media

---

Oleh: Bonaventura Satya Bharata, SIP., M.Si  
Drs. Ign. Agus Putranto, M.Si  
Ike Devi Sulistyanyingtyas, S.Sos., M.Si

Hak Cipta © 2015, pada penulis

Hak Publikasi pada Penerbit Cahaya Atma Pustaka

*Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa-  
pun, tanpa izin tertulis dari penerbit*

Cetakan ke-	05	04	03	02	01
Tahun	19	18	17	16	15

Cahaya Atma Pustaka  
Kelompok Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta  
Jl. Moses Gatotkaca 28 Yogyakarta  
Telpon (0274) 561031, 580526, Fax. (0274) 580525  
E-mail: cahayaatma@gmail.com

ISBN:

Keistimewaan  
***yogyakarta***  
dalam Lensa Media

---



# DAFTAR ISI

## **BAB I      PENDAHULUAN | 1**

- A.    KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA | 4
- B.    NILAI BERITA, PERTIMBANGAN MEDIA DALAM MELIPUT PERISTIWA | 6
- C.    DARI REALITAS SOSIAL KE REALITAS MEDIA | 7

## **BAB II     PROFIL UMUM PEMBERITAAN KEISTIMEWAAN DAN IDENTITAS MEDIA | 11**

- A.    SKH KOMPAS YOGYA | 11
- B.    SKH KEDAULATAN RAKYAT | 13
- C.    SKH JAWA POS-RADAR JOGJA | 15
- D.    SKH BERNAS JOGJA | 17

## **BAB III    TEMUAN DATA DAN ANALISIS 31**

- A.    ANALISIS MEDIA: UPAYA MEMAHAMI KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA BERDASARKAN PENDAPAT NARASUMBER BERITA | 31
- B.    MEMAHAMI PERILAKU MEDIA DALAM MEMBERITAKAN KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA | 89
- C.    KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA, PERLUNYA MASA TRANSISI DAN PERAN MEDIA: SEBUAH ANALISIS | 101

## **BAB IV    KESIMPULAN DAN REKOMENDASI | 121**

## **DAFTAR PUSTAKA | 126**





# PENDAHULUAN

## 1. LATAR BELAKANG MASALAH

Problematika Keistimewaan Yogyakarta menyeruak ke permukaan tatkala muncul pernyataan Sri Sultan Hamengku Bowono X pada tanggal 7 April 2007 tentang ketidaksediaan beliau untuk menjadi Gubernur DIY lagi—setelah masa jabatan formal habis di tahun 2008. Pernyataan ini cukup menyentak publik, khususnya masyarakat Yogyakarta. Pernyataan tersebut kemudian diinterpretasikan dalam berbagai sudut pandang—khususnya politik. Satu pendapat mengatakan bahwa langkah Sri Sultan merupakan manuver politik—khususnya menghadapi pemilu 2009. Pendapat lain mengatakan, pernyataan tersebut merupakan sinyal “keras” atas lambatnya pembahasan RUU Keistimewaan DIY. Pendapat selanjutnya, Sultan ingin menguji publik berkaitan dengan posisi Sultan dan Kesultananannya.

Lambatnya pembahasan RUU Keistimewaan DIY menimbulkan spekulasi. Pertama, berkaitan dengan dua pandangan, yaitu pandangan tradisional atau konservatif, yang lekat dengan persoalan kultur, kesejarahan masyarakat, Kesultanan Yogyakarta dan relevansinya pada peristiwa pernyataan bergabungnya wilayah Yogyakarta ke Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua, adalah pandangan modernis atau transformatif, yang berkaitan dengan penggunaan rasionalitas dan prinsip demokrasi secara luas pada wilayah Yogyakarta dan dibedakan dengan Kesultanan Yogyakarta secara kultural, dan oleh karenanya memiliki implikasi ke penggunaan proses demokrasi dalam pemerintahan DIY. Di sinilah letak tarik menarik kepentingan di antara keduanya dan para pendukungnya.

Sementara itu, implikasi yang lebih luas muncul jika klaim kesejarahan bergabungnya Yogyakarta ke dalam NKRI (artinya pembahasan RUU keistimewaan DIY) juga digunakan oleh daerah lain dengan argumentasi atau dalil yang kurang lebih sama, akan memiliki implikasi yang luas. Artinya, ini adalah sebuah problematika politik yang kompleks.

Ketua Tim Ahli Penyusunan RUU Keistimewaan Yogyakarta, Cornelis Lay (Kompas.Com, 27 April 2007) telah menyelesaikan naskah akademik RUU Keistimewaan Yogyakarta, dengan memuat tiga substansi keistimewaan, yaitu bidang pemerintahan (lembaga birokrasi), kebudayaan dan pertanahan (Sultan Ground). Wacana mengenai keistimewaan Yogyakarta sebenarnya cukup beragam. Satu sisi masyarakat Yogyakarta yang lekat dengan kesultanan akan lebih banyak bicara figur Sultan dan keraton secara kultural, sedangkan sisi yang lain lebih mementingkan substansi keistimewaannya daripada posisi person. Berikutnya adalah sekelompok masyarakat yang lebih rasional dengan menggunakan teori politik modern yang hendak memisahkan posisi kultural dari persoalan pemerintahan, dengan prinsip tata pemerintahan yang demokratis-egaliter.

Sejauh mana isu keistimewaan ini penting bagi masyarakat dan bagaimana pandangan berbagai kelompok publik tentang hal tersebut, menjadi menarik untuk “dipotret”. Posisi publik dapat dilihat dari pemberitaan media mengenai hal tersebut. Media dapat “memotret” wacana yang ada di masyarakat dengan berbagai sisi pandangnya. Media massa, dalam hal ini surat kabar, membantu masyarakat dalam memahami arti keistimewaan Yogyakarta. Namun demikian, media yang merupakan bagian dari sebuah entitas di masyarakat juga bisa memiliki agenda media atas hal tersebut juga. Pemberitaan media di Yogyakarta, khususnya media cetak bisa merupakan cermin tentang pergulatan “masyarakat” Yogyakarta dalam menentukan isu keistimewaan yang berkaitan dengan Yogyakarta tersebut.

Media cetak di Yogyakarta yang cukup memiliki posisi dan oplah yang diperhitungkan adalah harian Kedaulatan Rakyat, Kompas-Yogyakarta, Jawa Pos-Radar Jogja (RJ) dan Bernas Jogja. SKH Kedaulatan Rakyat secara historis tumbuh dan berkembang di Yogyakarta, oleh karenanya secara kultural kedudukannya cukup kuat sebagai “korannya masyarakat Yogya”. Di sisi lain, ada harian Bernas, yang sekarang lebih sering disebut sebagai SKH Bernas Jogja, juga termasuk surat kabar lokal, namun perhatian terhadap isu keistimewaan Yogyakarta juga tidak kalah besar. Sementara SKH Kompas dan SKH Radar Jogja, merupakan media yang memiliki dukungan modal dan jaringan nasional, artinya memiliki dukungan industri media skala nasional. Kompas berbasis di Jakarta sedangkan Radar Jogja (Jawa Pos) berbasis di Surabaya.

Penelitian yang menghubungkan antara wacana keistimewaan Yogyakarta di media cetak tersebut menarik untuk dianalisis dalam konteks menjelaskan pertanyaan bagaimana isu keistimewaan Yogyakarta dalam pandangan media. Tidak hanya dalam konteks personifikasi Sultan dan masalah Gubernur, namun juga termasuk mengenai faktor kesultanan dan DIY. Gambaran mengenai pemetaan

pemberitaan keistimewaan di antara ketiga media cetak tersebut dan bagaimana berita-berita tersebut dikonstruksi oleh masing-masing media, adalah fokus tulisan buku ini.

## A. KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

Secara sederhana yang dimaksud dengan istimewa sebagai kata dasar dari keistimewaan merupakan sesuatu yang khas, yang berbeda dengan yang lain. Dengan demikian, jika hal ini dimaksudkan sebagai keistimewaan untuk Yogyakarta, maka persoalannya adalah bagaimana memposisikan Yogyakarta sebagai suatu daerah yang memiliki kekhasan tersendiri sehingga dapat dengan mudah dibedakan dengan daerah atau provinsi yang lain.

Terdapat dua pandangan ketika berbicara tentang keistimewaan Yogyakarta, yakni pandangan konservatif dan pandangan transformatif (Rozaki dan Hariyanto, 2003; xxxiii). Secara mendasar perbedaan tersebut adalah sebagai berikut.

Tabel 1.  
Wacana Keistimewaan Yogyakarta  
dalam Pandangan Konservatif dan Transformatif

<b>Pandangan</b>	<b>Konservatif</b>	<b>Transformatif</b>
Posisi Keraton	Keraton dan provinsi diintegrasikan	Keraton dan provinsi harus dipisah secara tegas. Keraton adalah simbol budaya Yogyakarta.
Kepala Daerah	Sultan dan Paku Alam otomatis menjadi gubernur dan wakil gubernur	Kepala daerah tidak otomatis dipegang oleh Sultan dan Paku Alam, tetapi harus dipilih secara demokratis melalui kompetisi publik
Kepemimpinan	Kharismatik dan <i>benevolent</i>	Transformatif

Pertanahan	Tanah dikuasai keraton dan provinsi	Harus ada <i>land reform</i> terhadap Sultan Ground untuk kepentingan rakyat
Otonomi Daerah	Berbasis pada provinsi	Berbasis pada masyarakat
Basis Kekuasaan	Feodalisme	Demokrasi
Paradigma Politik	Klientilisme	Kewargaan (citizenship)
Posisi Rakyat	Rakyat sebagai kawula yang harus patuh ( <i>obedient</i> ) pada keraton	Rakyat sebagai warga harus punya kesadaran kritis
Justifikasi pandangan	Konteks budaya yang khas, sejarah masa lalu, dan legal formal	Konteks kekinian : demokratisasi, desentralisasi, pemberdayaan masyarakat dan kompleksitas Yogyakarta
Visi	Mempertahankan status formal keistimewaan yang sudah ada	Mendorong perubahan keistimewaan yang lebih bermakna dan sesuai dengan konteks kekinian, tanpa harus menggusur keberadaan keraton.

Dengan demikian yang dimaksud pembicaraan keistimewaan Yogyakarta dalam penelitian ini diarahkan pada berita-berita yang memuat pendapat-pendapat narasumber berita tentang aspek-aspek keistimewaan yang menyangkut posisi keraton, kepala daerah, kepemimpinan, pertanahan, otonomi daerah, basis kekuasaan, paradigma politik, posisi rakyat, justifikasi pandangan, dan visi baik yang bersifat konservatif maupun transformatif. Selain itu, karena RUU Keistimewaan juga menjadi perbincangan dalam pemberitaan di surat kabar, maka selain aspek-aspek di atas, unit analisis ditambahkan untuk bagian pembahasan RUU Keistimewaan dalam penelitian ini.

## B. NILAI BERITA, PERTIMBANGAN MEDIA DALAM MELIPUT PERISTIWA

Tidak setiap kejadian bisa dijadikan berita jurnalistik. Artinya ada ukuran-ukuran tertentu yang harus dipenuhi agar suatu kejadian atau suatu peristiwa dalam masyarakat dapat diberitakan oleh media massa. Hal ini yang disebut sebagai kriteria LAYAK BERITA (*NEWS WORTHY*), yakni:

- ✓ Layak tidaknya suatu kejadian dalam masyarakat diberitakan oleh pers.
- ✓ Suatu peristiwa dikatakan memiliki LAYAK BERITA apabila peristiwa tersebut memiliki unsur PENTING dan/atau MENARIK.

Parameter untuk menentukan layak tidaknya sebuah peristiwa untuk menjadi berita disebut sebagai NILAI BERITA (*NEWS VALUES*). Ada beberapa versi tentang nilai berita, misalnya: *significance* (penting), *magnitude* (angka), *timeliness* (aktual), *proximity* (kedekatan), *prominence* (keterkenalan), dan *human interest* (manusiawi) merupakan nilai berita yang sering digunakan oleh jurnalis untuk menentukan apakah sebuah peristiwa layak atau tidak layak diangkat sebagai berita (Siregar, 1998: 27 dan juga dalam Itule and Anderson, 2000: 14). Sedangkan versi lain menyebutkan, bahwa nilai berita terdiri dari konflik, kemajuan dan bencana, konsekuensi, kemasyhuran dan terkemuka, saat yang tepat dan kedekatan, kegajilan, human interest, dan seks (Ishwara, 2005: 53-58). Dari sini dapatlah dipahami, mengapa tidak setiap peristiwa atau realitas sosial dapat diangkat sebagai berita.

Peristiwa atau wacana tentang Keistimewaan Yogyakarta dapat menjadi berita karena jurnalis melihat nilai berita yang terdapat dalam peristiwa tersebut. Nilai berita pada fenomena Keistimewaan Yogyakarta dapat berupa *Proximity*, *Timeliness*, dan *Significance*.

*Proximity*, karena peristiwa tersebut memiliki kedekatan baik secara geografis maupun psikologis bagi masyarakat Yogyakarta. Masalah posisi Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX yang memiliki jabatan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentu memiliki kedekatan dengan masyarakat Yogyakarta sendiri. *Timeliness* atau aktual karena Keistimewaan Yogyakarta menjadi perbincangan hangat pasca pernyataan Sri Sultan untuk tidak bersedia kembali menjabat Gubernur pada April 2008. Keistimewaan Yogyakarta juga mempunyai nilai berita *Significance*, karena peristiwa atau wacana Keistimewaan Yogyakarta mempunyai pengaruh besar bagi kelangsungan hidup masyarakat Yogyakarta. Ini selain karena faktor kepemimpinan daerah, yakni Gubernur dan Wakil Gubernur, juga karena Keistimewaan Yogyakarta menyangkut pertanahan, posisi keraton, otonomi daerah, dan posisi masyarakat Yogyakarta sendiri.

### C. DARI REALITAS SOSIAL KE REALITAS MEDIA

Esensi aktivitas jurnalisisme pada dasarnya adalah melaporkan PERISTIWA yang telah, sedang, dan akan terjadi; atau dengan singkat dapat dinyatakan sebagai rekonstruksi tertulis dari PERISTIWA. PERISTIWA sebagai suatu REALITAS dibangun atas sejumlah FAKTA (tempat, waktu, dan hubungan yang logis). FAKTA merupakan situasi dan kondisi yang apa adanya, tidak ditambah atau dikurangi. FAKTA adalah SUCI. Suatu PERISTIWA dapat diberitakan apabila tersedia sejumlah FAKTA yang cukup tentang peristiwa tersebut. Karena .... laporan berita yang tidak didukung oleh sejumlah FAKTA disebut sebagai BERITA REKAAN atau SENSASI. (Siregar, 1998)

Dari pernyataan ini terdapat beberapa makna yang dapat ditarik bahwa:

- Jurnalis menuliskan berita berbasis pada peristiwa yang terjadi

- Jurnalis menuliskan berita harus berbasis pada fakta.
- Jurnalis dilarang keras menuliskan berita yang tidak berbasis pada peristiwa dan fakta

Batasan-batasan tentang penulisan berita ini berlaku pula pada saat jurnalis melakukan peliputan berita untuk realitas Keistimewaan Yogyakarta. Jurnalis sebagai pekerja media wajib menuliskan realitas keistimewaan Yogyakarta berdasarkan peristiwa atau fakta yang ada. Jurnalis dilarang keras membangun atau merekonstruksi berita tanpa memiliki dasar peristiwa atau fakta yang melengkapinya.

Dalam ilmu komunikasi sebagai payung dunia jurnalisme, ada dua cara pandang berbeda dalam melihat konsep berita. Pertama, berita merupakan cermin dari realitas (*mirror of reality*). Maka ibarat sebuah foto, berita merupakan potret dari realitas sosialnya. Jurnalis sebagai individu pengolah berita diyakini mampu mendeskripsikan realitas yang diliput untuk menjadi berita sesuai dengan aslinya, tidak lebih dan tidak kurang. Sedangkan pendapat kedua meyakini, bahwa berita bukanlah merupakan cermin dari realitas, namun lebih merupakan hasil rekonstruksi realitas yang melibatkan proses produksi dan pertukaran makna. Maka, berita merupakan hasil konstruksi realitas dari sebuah proses manajemen redaksional tidak selalu menghasilkan makna yang sama seperti yang diharapkan oleh jurnalis dalam diri khalayak pembacanya. Dengan demikian, berbeda dengan pendapat pertama, berita tidaklah mencerminkan realitas sosial yang dideskripsikannya. Berita, dapat saja menghasilkan realitas yang sama sekali baru yang berbeda dengan realitas sosialnya. (Tuchman dalam Sudibyo, 2001: 65).

Dengan demikian dalam penelitian ini, apabila berorientasi pada pandangan pertama, berarti realitas keistimewaan Yogyakarta yang muncul di media merupakan realitas yang objektif. Artinya mencerminkan realitas sosial yang terjadi di masyarakat. Apabila

media memberitakan banyaknya dukungan terhadap keistimewaan Yogyakarta, artinya secara riil yang terjadi adalah masyarakat Yogyakarta memang menginginkan status keistimewaan Yogyakarta dipertahankan. Namun di sisi yang lain, bila berkeyakinan bahwa berita pada dasarnya merupakan konstruksi realitas, berarti bahwa berita tentang keistimewaan Yogyakarta merupakan realitas yang subjektif. Artinya bila media memberitakan tentang banyaknya dukungan masyarakat untuk keistimewaan Yogyakarta, belum tentu realitas sosialnya menyatakan hal yang sama. Ini terjadi karena berita pada dasarnya merupakan hasil konstruksi yang subjektif dari manajemen redaksional di masing-masing surat kabar. Dalam pembahasan teori-teori kritis, hal ini terjadi karena media memiliki kepentingan tertentu dari realitas yang diliputnya.





# PROFIL UMUM PEMBERITAAN KEISTIMEWAAN DAN IDENTITAS MEDIA

## **1. DESKRIPSI MEDIA**

### **A. SKH KOMPAS YOGYA**

Surat kabar Kompas bisa dikatakan sebagai surat kabar dengan tiras terbesar di Tanah Air. Oplahnya berkisar 500.000 eksemplar per hari. Menurut Direktori Pers Indonesia tahun 2006, surat kabar ini memiliki jumlah pembaca sekitar 1,7 juta orang. Surat kabar ini lahir pada tahun-tahun terakhir pemerintahan Presiden Ir. Soekarno, yakni tepatnya pada 28 Juni 1965. Aroma politik terhitung kental mewarnai kelahiran Kompas. Berawal dari permintaan Menteri Panglima AD Letnan Jenderal Achmad Yani kepada Frans Seda, salah

satu tokoh Katolik, untuk menerbitkan sebuah surat kabar dalam rangka menandingi dominasi PKI terhadap kehidupan politik Tanah Air kala itu. Selanjutnya melalui pembicaraan tokoh-tokoh Katolik, seperti Frans Seda, Ignatius J. Kasimo (Ketua Partai Katolik), dan Mgr. Albertus Sugijapranata meminta kepada PK. Ojong dan Jacob Oetama untuk menerbitkan surat kabar yang mulanya hendak dinamai Bentara Rakyat. Namun setelah bertemu dengan Presiden Ir. Soekarno, namanya pun berubah menjadi Kompas.

Perkembangan surat kabar Kompas berkembang pesat pada masa Orde Baru di bawah era Presiden Soeharto. Seiring dengan perkembangan pembangunan yang dilakukan oleh Indonesia, Kompas tumbuh sebagai salah satu surat kabar besar di Tanah Air. Memasuki tahun 1970-an, Kompas memiliki sendiri usaha percetakan yang diberi nama PT. Gramedia (singkatan dari Grafika Media). Memasuki akhir 1980-an, industri surat kabar Kompas berkembang semakin pesat. Usahanya tidak hanya murni industri media cetak, seperti surat kabar, majalah, dan tabloid, tapi sudah merambah ke diversifikasi usaha yang lain seperti media penyiaran dengan radio Sonora dan Trans 7. Di media cetak sendiri beberapa kerja sama dengan beberapa surat kabar daerah juga dilakukan. Kemudian juga bidang usaha nonmedia seperti hotel, perbankan, dan tambak udang.

Sebagai institusi media cetak, Kompas memiliki moto Amanat Hati Nurani Rakyat. Ini seakan hendak memperlihatkan bahwa Kompas selalu berupaya untuk meyakinkan pembaca bahwa apa yang diberitakan oleh Kompas diyakini membawa manfaat bagi masyarakat. Implementasi moto tersebut terlihat dari visi dan misi Kompas. Visinya menjadi institusi yang memberikan pencerahan bagi perkembangan masyarakat Indonesia yang demokratis dan bermartabat serta menjunjung tinggi asas dan nilai kemanusiaan. Sedangkan misinya adalah mengantisipasi dan merespon dinamika masyarakat secara profesional sekaligus memberi arah perubahan dengan menyediakan dan menyebarluaskan informasi terpercaya.

Seperti surat kabar yang lain, pada sekitar tahun 2004, SKH Kompas mulai mengeluarkan edisi lokalnya. Dimulai dengan Kompas edisi Jawa Barat, Yogyakarta, dan Jawa Timur. Melihat prospek yang cukup baik dari keluarnya edisi lokal ini, kemudian Kompas meluaskan edisi lokal sampai ke Sumatera bagian Utara, dan Sumatera bagian Selatan. Ini dilakukan sebagai strategi penetrasi Kompas ke pembaca di daerah. Maksudnya tidak lain adalah untuk mendekatkan diri dengan pembaca Kompas di daerah. Apalagi khusus untuk edisi Yogyakarta diterbitkan setelah SKH Bernas tidak lagi memperpanjang kontrak sebagai surat kabar jaringan Kompas untuk wilayah Yogyakarta.

## **B. SKH KEDAULATAN RAKYAT**

Surat kabar harian Kedaulatan Rakyat terhitung surat kabar tertua di wilayah Yogyakarta yang masih dapat bertahan hingga sekarang. Lahir pada 27 September 1945, tahun 2007 ini sudah berusia ke 62 tahun. Surat kabar yang sekarang berkedudukan di Jalan Pangeran Mangkubumi ini bermula dari sebuah koperasi, kemudian pada 1950 berubah menjadi NV dan akhirnya berubah menjadi PT Badan Penerbitan Kedaulatan Rakyat sesuai dengan SK Menteri Kehakiman pada 7 Desember 1950.

Pada awal terbit tirasnya hanya mencapai 2.000 eksemplar, namun hari-hari berikutnya terus berkembang menjadi 4.000 eksemplar. Sekitar tahun 1960-an tiras surat kabar yang memiliki sendiri perusahaan percetakannya di Jalan Solo Km. 11 ini mencapai 20.000 eksemplar. Sebuah angka yang terhitung besar kala itu dibandingkan dengan surat kabar yang lain. Sempat turun pasca 1965 karena adanya peraturan bahwa surat kabar harus berafiliasi dengan salah satu organisasi politik (partai politik) atau tiga organisasi massa yang ada. Kedaulatan Rakyat memilih menjadi *underbow* Departemen Penerangan yang menerbitkan Koran Dwikora. Surat kabar yang didirikan oleh H. Samawi dan M. Wonohito ini pun sempat berubah

nama menjadi Koran Dwikora edisi Yogyakarta. Akibatnya tiras Kedaulatan Rakyat sempat anjlok hanya menjadi 700 eksemplar. Baru kemudian pada pertengahan 1970-an, tiras surat kabar ini kembali pulih menjadi 40.000 eksemplar.

Pada perkembangan berikutnya, surat kabar ini pun tidak luput dari fenomena surat kabar di Indonesia, memantapkan diri sebagai sebuah usaha industri yang semakin mapan. Surat kabar ini sempat memiliki beberapa diversifikasi usaha media cetak seperti Majalah Gatot Kaca, Majalah Mekarsari, Surat Kabar Minggu Pagi, sampai akhirnya Surat Kabar Kriminal Koran Merapi. Selain itu pula, karena Kedaulatan Rakyat memiliki usaha percetakan sendiri, sempat pula menerbitkan beberapa buah buku.

Adapun landasan kebijakan redaksional surat kabar Kedaulatan Rakyat berpedoman pada landasan idiil dan landasan operasional. Landasan idiil di antaranya adalah suara hati nurani rakyat, berpihak kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia, konsisten menerapkan filosofi : *ngono yo ngono ning ojo ngono*, independen dan tidak berpihak, serta selalu menyikapi keadaan dengan filosofi *ngeli ning ora keli*. Sedangkan landasan operasional berupa menekankan solusi daripada membuat masalah, arif dan bijak serta santun dalam pemberitaan, berorientasi pada pemberitaan yang bermanfaat bagi masyarakat, menganut keberimbangan dan tetap berpegang pada perundangan pers dan Kode Etik Wartawan Indonesia, serta kecepatan penulisan berita jangan sampai mengorbankan keakuratan. Dengan mengacu pada kebijakan redaksional seperti ini, maka batasan-batasan pemberitaan surat kabar ini yakni harus selalu berdasar fakta, aktual, dapat dipercaya, serta tidak menyinggung perasaan, suku, agama, ras, golongan tertentu, serta bermanfaat bagi masyarakat. Ini dilakukan dengan menggunakan cara-cara yang mengutamakan penggalian berita sendiri, lengkap dan dekat dengan pembaca, serta berupaya untuk dapat terus dipercaya.

Sampai sekitar Maret 2007, diperkirakan tiras surat kabar ini mencapai hampir 200.000 eksemplar per hari, dengan peredaran terluas di Yogyakarta sekitar 160.000 eksemplar, Jawa Tengah 33.000 eksemplar, dan daerah lain 17.000 eksemplar. Adapun deskripsi umum dari profil pembaca SKH Kedaulatan Rakyat adalah sebagai berikut (Budiarti, 2007: 47):

- Dari sisi usia dibaca oleh pembaca yang berusia antara 20-46 tahun, dengan komposisi terbesar pada rentang usia 21-25 tahun, (33%) dan 31-40 tahun (30%).
- Dari sisi tingkat pendidikan, dibaca oleh pembaca dengan tingkat pendidikan SMA (44%), Sarjana (37%), dan Diploma (13%).
- Berdasarkan pekerjaan, didominasi secara merata oleh pegawai negeri sipil (PNS), karyawan swasta, dan para pengusaha.

### C. SKH JAWA POS-RADAR JOGJA

Surat kabar Jawa Pos yang kita kenal sekarang ini, kesejarahannya sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1945 lalu. Surat kabar Jawa Pos berdiri pada tanggal 1 Juli 1945. Semula berdiri dengan nama *PT Java Pos Concern Ltd.* Surat kabar tertua di Jawa Timur ini didirikan oleh Soesono Tedjo (The Chung Sen). Tahun 1960–1970-an, Jawa Pos pernah mengalami masa kejayaannya, dengan tiras mencapai 70.000 eksemplar. Namun tahun 1980-an Jawa Pos kembali surut. Oleh pemiliknya Jawa Pos kemudian dijual ke PT Grafitti Pers, yang merupakan anak perusahaan dari Majalah Tempo. Di tangan Dahlan Iskan-lah kemudian Jawa Pos perlahan tapi pasti kembali bangkit. Sampai tahun ini Jawa Pos merupakan surat kabar nasional kedua terbesar di Indonesia di bawah Kompas.

Tahun 1990-an, Jawa Pos mulai melebarkan sayap ke tingkat kabupaten, baik di Jawa Timur maupun di Jawa Tengah. Strategi ini

dilakukan dengan menyisipkan suplemen berita daerah pada surat kabar Jawa Pos. Maksudnya tentu untuk mendekatkan diri pada pembaca yang dituju. Untuk wilayah Jawa Tengah dan Yogyakarta, semula masih menjadi satu suplemen. Namun per 1997 keduanya mulai dipisah, dengan diterbitkannya edisi Jogja. Barulah kemudian dikembangkan menjadi Radar Semarang, Radar Solo, dan Radar Jogja. Kemudian pada tahun 2000, Radar Jogja mulai membenahi manajemennya, sebagai langkah awal untuk menuju pada manajemen yang lebih otonom. Ini dilakukan dengan melakukan perekrutan untuk melengkapi manajemen redaksi dan manajemen perusahaan (iklan dan administrasi) yang ada.

Setelah semakin berkembang, pada tahun 2002, Radar Jogja bertanggung jawab penuh pada proses produksi berita Radar Jogja. Seluruh proses pembuatan berita ini menjadi tanggung jawab Jawa Pos pusat dengan nama kop “Radar Jogja” bukan lagi dengan nama “Jawa Pos” karena untuk memasyarakat Radar Jogja di wilayah DIJ dan sekitarnya, sedangkan untuk halaman “Jogja Metropolis” menjadi tanggung jawab manajemen “Radar Jogja” yang berisi berita Jogjakarta dan sekitarnya. Setelah mengalami berbagai perubahan, akhirnya berita untuk wilayah Jogja dan sekitarnya kembali menggunakan kop “Radar Jogja” yang menjadi tanggung jawab manajemen Radar Jogja hingga sekarang.

Sampai sekarang Radar Jogja terbit sebanyak delapan halaman, yang terdiri dari: Halaman 1: Halaman utama-DIJ (halaman ini memuat berita utama kota dan DIJ yang bersifat aktual dan menarik perhatian umum dan menjadi headline Radar Jogja), Halaman 2: Sleman-Bantul (halaman ini menyajikan berita daerah atau kota sekitar, Sleman dan Bantul), Halaman 3: Komunikasi Bisnis/Ekbis (halaman ini memuat secara mendalam masalah-masalah ekonomi dan bisnis. Setiap hari menyajikan keadaan ekonomi di Jogja, baik ekonomi makro ataupun mikro), Halaman 4: Kulonprogo-

Gunungkidul (halaman ini menyajikan berita daerah Kulonprogo dan Gunungkidul), Halaman 5: Kedu (halaman Kedu menyajikan berita daerah di Karesidenan Kedu dan sekitarnya), halaman 6: Iklan Keris/Baris (halaman yang digunakan untuk memuat iklan baris maupun iklan kolom), Halaman 7: Sambungan (halaman ini memuat berita-berita sambungan halaman 1), Halaman 8: Radar Sport (halaman ini memuat berita-berita olahraga).

Adapun profil pembaca Radar Jogja:

- Dilihat dari jenis kelamin, dominasi pembaca Radar Jogja adalah pria (65%) dan perempuan (35%).
- Dari sisi usia, dominasi rentang usia cukup merata antara 30-39 tahun (29%), 40-49 tahun (25%), dan 25-30 tahun (24%).
- Dari sisi pendidikan, dominasinya adalah diploma dan sarjana (57%) dan SMA (29%)
- Dari sisi pekerjaan, dibaca oleh kalangan profesional dan wiraswasta (67%), pengusaha (18%), dan pegawai negeri (16%).

#### **D. SKH BERNAS JOGJA**

Surat kabar *Harian Umum Nasional*, yang didirikan oleh Mr. Soemanang, lahir pada tanggal 15 November 1946. Pada awal berdirinya *Nasional* diterbitkan oleh BP Nasional dengan alamat di Jalan Tanjung Nomor 21 Yogyakarta. Tokoh-tokoh pers yang duduk dalam jajaran redaksi *Harian Umum Nasional* pada saat itu antara lain: Mashoed Hardjokoesoemo, Bob Maemun, Drs. Marbangoen, Mohammad Soepadi, Darsyaf Rahman, dan RM Soetio yang sekaligus juga menjadi Pemimpin Perusahaan. Pada awal kemerdekaan yang juga dikenal sebagai zaman revolusi, surat kabar nasional terbit dengan jumlah halaman yang terbatas dan tidak menentu, dua atau

empat halaman saja. Bahkan tidak jarang terjadi, jika persediaan kertas habis, *Nasional* terbuat dengan kertas merang. Nasib serupa juga dialami oleh beberapa penerbitan lain pada saat itu yang terpaksa terbuat dengan kertas payung.

Perkembangan kondisi politik Tanah Air juga turut berpengaruh terhadap harian *Nasional*. Pada tahun 1965 Menteri Penerangan melalui Keputusan Menpen No. 29/SK/M/65 tertanggal 26 Maret 1965, yang kemudian disempurnakan dengan Surat Keputusan No. 112/SK/M/65, memutuskan bahwa setiap penerbitan harus berafiliasi (mendapat dukungan) dari partai politik atau organisasi massa anggota Front Nasional atau Pancatunggal. Kebijakan ini diikuti dengan berafiliasinya harian *Nasional* dengan Partai Nasional Indonesia (PNI). Kebijakan ini membawa konsekuensi bergantinya nama surat kabar *Nasional* menjadi *Suluh Indonesia* (Sulindo), edisi Yogyakarta. Kemudian karena *Suluh Indonesia* edisi Jakarta (nasional) berganti nama menjadi *Suluh Marhaen*, sejak 1 Juni 1966 *Suluh Indonesia* edisi Yogyakarta berganti nama menjadi *Suluh Marhaen* edisi Yogyakarta.

Dalam perkembangan selanjutnya, dengan adanya SK No. 01/MENPEN/1969 yang mencabut segala ketentuan mengenai perusahaan pers termasuk mengenai ketentuan afiliasi dengan partai politik, maka *Suluh Marhaen* edisi Yogyakarta sejak tahun tersebut berganti nama menjadi Harian Umum *Berita Nasional* sampai tahun 1990. (*Company Profile BERNAS JOGJA*). Sejak 13 Agustus 1990, *Berita Nasional* mengadakan kerjasama dengan *Kelompok Kompas Gramedia* (KKG) sebuah kelompok usaha penerbitan media terbesar di Tanah Air. Dengan manajemen baru, *Berita Nasional* mengalami pembaharuan dan mencapai banyak sekaligus menandai kelahiran nama baru untuk koran ini menjadi *Bernas*. Sejak tanggal 10 November 1991, bertepatan dengan hari Pahlawan, secara resmi koran ini berganti nama menjadi *Bernas* yang berarti padat

berisi (mentes). Dengan tetap, menggunakan motonya *Membangun Berdasar Pancasila*, pergantian nama ini dilakukan sepenuhnya untuk menyongsong masa depan, dalam pengertian bahwa, sebagai koran daerah *Bernas* harus mampu mendekati realita.

Namun, setelah lama menenami para pembaca setia, manajemen merasa perlu melakukan evaluasi terhadap mutu dan pelayanan yang ada. Karena itulah, pada tanggal 29 Agustus 2004 koran yang selama ini dikenal dengan nama BERNAS yang semula diterbitkan oleh PT. BERNAS di *re-inventing* atau dilahirkan kembali di semua hal oleh manajemen baru yang lebih mandiri yaitu PT. Media Bernas Jogja. Tujuannya tak lain untuk eksistensi ke depan dan memuaskan pembaca koran kebanggaan warga Jogja dan sekitarnya ini.

Apa yang di *re-inventing*? Pertama, pengubahan nama dan logo koran ini dari BERNAS menjadi BERNAS JOGJA. Dengan nama baru ini mudah-mudahan terasa lebih bumi atau lebih Jogja. Kedua, jika sebelumnya BERNAS menggunakan kertas 9 kolom, mulai edisi tanggal 19 Agustus 2004 dan seterusnya BERNAS JOGJA hadir dalam kemasan ukuran 7 kolom. Ukuran koran seperti ini memang sudah jadi trend di seluruh dunia karena lebih memudahkan orang membacanya, terutama bila berada di tempat-tempat umum karena tidak memakan tempat. Ketiga, BERNAS JOGJA tampil lebih berwarna, lebih ngejreng. Bila selama ini hanya punya 2 halaman warna kini menjadi 4 halaman. Tampilan koran ini juga akan menjadi 2 sesi. Sesi pertama disebut Koran Utama yang memuat berita umum sedangkan sesi dua atau Koran 2, seratus persen menyajikan berita lokal Jogja dan sekitarnya. Keempat, Koran BERNAS JOGJA terbit 16 halaman. Namun adakalanya Koran BERNAS JOGJA hadir dalam 20 halaman atau dengan inovasi-inovasi baru dalam rubrikasi. Dengan demikian pembaca akan mendapatkan informasi yang lebih banyak, layak dan bermutu.

Pangsa Pasar BERNAS JOGJA tersebar hampir diseluruh wilayah DIY dan sekitarnya. Penyebaran pasar yang ada dapat memberikan dampak yang positif dalam melakukan komunikasi yang efektif dan pas. Keseluruhan jumlah oplah yang beredar mencapai sekitar 40.370 eksemplar. Adapun peredaran surat kabar di wilayah Yogyakarta sendiri mencapai sekitar 43,9 %, dan untuk masing-masing kabupaten seperti Sleman, Bantul, Gunungkidul, Kulonprogo, secara berurutan mencapai posisi 28,1%, 13,4 %, 14,2 % , dan 3,7 %. Untuk wilayah sekitar Yogyakarta seperti Klaten dan Solo mencapai 2,8 %, dan ini dikarenakan pada wilayah Solo (Surakarta) sudah ada *media leader* yang memang sudah menjadi kepercayaan masyarakat Solo. Untuk wilayah Magelang dan Purworejo mencapai 3,9 % dari seluruh oplah surat kabar, dan ini akan terus berkembang karena pada BERNAS JOGJA sendiri telah mengakomodir rubrikasi mengenai semua kegiatan dan kejadian di Magelang dengan mempunyai jumlah halaman tersendiri sebagai koran tambahan.

Dari keseluruhan data peredaran yang berada pada masing masing wilayah tersebut dapat dibedakan yaitu sebesar 71 % pembaca BERNAS JOGJA adalah yang berjenis kelamin laki-laki, dan sisanya, yaitu sebesar 29 % adalah pembaca berjenis kelamin wanita. Rata-rata pendidikan para pembaca BERNAS JOGJA yang terbanyak adalah sebesar 36 % adalah berpendidikan sarjana, lalu diikuti yang kedua sebesar 27 % adalah Diploma, 29 % adalah pelajar SMA. Untuk orang berpendidikan pascasarjana hanya sebesar 3 % saja, dan untuk pelajar SLTP hanya 5 %.

Dengan jumlah oplah sebesar 40.000 lebih, rata-rata usia pembaca yang terbanyak adalah yang berusia antara 26-40 tahun, yaitu sebanyak 45 %. Sedangkan untuk yang berusia 25 ke bawah mencapai sekitar 19 % dari keseluruhan total oplah yang ada. Berikut juga dengan usia antara 41 ke atas yang membaca BERNAS JOGJA mencapai sebesar 36 % dari keseluruhan total. Kebanyakan pembaca

BERNAS JOGJA adalah orang yang mempunyai rata-rata usia antara 26-40 tahun, yang notabene adalah rata-rata usia produktif.

Pada tingkat profesi, sebanyak 52 % adalah pembaca yang berprofesi sebagai pengusaha (eksekutif), staf/karyawan swasta, wiraswasta, dan juga yang berprofesi sebagai dosen. Untuk kalangan pejabat pemerintah dan pegawai negeri sipil ada sebanyak 18 % dari keseluruhan total oplah peredaran BERNAS JOGJA. Untuk kalangan yang berprofesi sebagai mahasiswa ada sebanyak 16 %, dan untuk ibu rumah tangga ada sebanyak 5 % yang menjadi pembaca BERNAS JOGJA. Untuk sisanya sebanyak 6 % ditempati oleh profesi yang tidak disebutkan di atas.

## **2. PEMBERITAAN KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA**

### **A. Jumlah Berita Pada Masing-Masing Media**

#### **(1) Pemberitaan di SKH Kompas Yogyakarta**

##### **a. Jumlah Berita**

Data mengenai berita Keistimewaan pada harian Kompas sejak tahun 1998 dan 2005–2008 pada bulan Februari, yang berhasil dikumpulkan dan dipetakan berdasarkan tahunnya oleh tim berjumlah 176. Hasil dari pemetaan berdasarkan tahun adalah berikut:

<b>TAHUN</b>	<b>JUMLAH</b>
1998	24
2005	16
2006	14
2007	104
2008 (s/d Feb)	18
<b>Total</b>	<b>176</b>

## **b. Rekapitulasi berdasarkan Narasumber**

Jumlah total narasumber yang dirujuk oleh harian Kompas dalam berbagai berita mengenai keistimewaan di luar tahun 1998 adalah 368. Jika dilakukan ranking terhadap kecenderungan volume frekuensi narasumber, maka dalam kelompok enam besar diperoleh hitungan sebagai berikut:

<b>NARASUMBER</b>	<b>JUMLAH</b>
DPRD Provinsi	52
Civitas Akademika UGM	42
Asosiasi	36
Sultan	32
Gubernur	22

Sebagai narasumber, DPRD Provinsi dan Gubernur, cenderung memberikan informasi seputar pembahasan mengenai RUUK. Sedangkan Asosiasi, Sultan dan civitas akademika di UGM serta Perguruan Tinggi lain-lain cenderung memberikan informasi seputar isu keistimewaan.

## **(2) Pemberitaan di SKH Kedaulatan Rakyat**

### **a. Jumlah Berita**

Pemberitaan Kedaulatan Rakyat mengenai Keistimewaan Yogyakarta tercatat sebanyak 120 berita, terhitung sejak 2005 sampai dengan Februari 2008.

<b>TAHUN</b>	<b>JUMLAH BERITA</b>
2005	4
2006	5
2007	93
2008 (s/d Feb)	18
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>

### (3) Pemberitaan di SKH Jawa Pos – Radar Jogja

#### a. Jumlah Berita

Pemberitaan Radar Jogja mengenai Keistimewaan Yogyakarta tercatat sebanyak 119 berita, terhitung sejak 2005 sampai dengan Februari 2008. Tahun 2007 mencatat frekuensi tertinggi pemberitaan Keistimewaan Yogyakarta. Ini dapat dipahami karena wacana mengenai Keistimewaan Yogyakarta menjadi perbincangan menarik pasca pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X untuk tidak bersedia menjadi Gubernur periode 2008-2013 pada orasi budaya awal April 2007.

TAHUN	JUMLAH BERITA
2005	3
2006	6
2007	92
2008 (s/d Feb)	18
TOTAL	119

#### b. Rekapitulasi Berdasarkan Nara Sumber

Jumlah keseluruhan narasumber yang diambil oleh Radar Jogja sebagai salah satu bahan baku berita Keistimewaan Yogyakarta tercatat 154 narasumber. Adapun lima narasumber terbanyak dalam pemberitaan Keistimewaan Yogyakarta adalah sebagai berikut:

NARASUMBER	JUMLAH
DPRD Provinsi	20
Tim Perumus DPD	17
Partai Golkar Provinsi	13
Akademisi UGM	12
Keluarga Sultan	11

#### (4) BERNAS

##### a. Jumlah Berita

Data jumlah berita terkumpul dari 2005 sampai dengan Februari 2008 adalah 154 dengan rincian sebagai berikut:

TAHUN	JUMLAH
2005	3
2006	13
2007	74
2008 (s/d Feb)	64
<b>Total</b>	<b>154</b>

Jumlah terbesar berita muncul terbanyak adalah pada tahun 2007 sebagai reaksi atas pernyataan Sultan HB X bahwa beliau tidak bersedia dicalonkan sebagai Gubernur DIY. Sementara itu, di tahun 2008 semakin banyak berita tentang Keistimewaan sehingga sampai dengan bulan Februari 2008 telah mencapai 64 berita. Hal ini disebabkan semakin mendekatnya masa habis jabatan Sultan HB X dan Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY pada Oktober 2008.

##### b. Rekapitulasi berdasarkan Narasumber

Total jumlah narasumber adalah 309 orang yang perinciannya adalah sebagai berikut:

NARASUMBER	JUMLAH
DPRD Provinsi	76
Ormas	33
Sultan sebagai HB X	21
Univ. Gadjah Mada	17
Parpol (Golkar Provinsi)	17

Berdasarkan data narasumber terlihat bahwa frekuensi terbanyak adalah narasumber dari DPRD Provinsi. Hal ini menunjukkan peran DPRD Provinsi sangat signifikan dalam pembahasan RUUK. Di samping DPRD Provinsi, Ormas ternyata menjadi narasumber yang juga banyak dirujuk oleh Bernas, sehingga hal ini menunjukkan tingkat keterlibatan komponen masyarakat melalui organisasi kemasyarakatan juga cukup signifikan. Sedangkan Sultan HB X menempati urutan ketiga terbanyak sebagai narasumber. Posisi Sultan sangat penting dalam proses pembahasan RUUK, baik sebagai raja maupun sebagai gubernur. Berdasarkan temuan data Sultan sebagai gubernur menempati urutan kelima sebagai narasumber.

Peran yang cukup signifikan juga ditunjukkan oleh perguruan tinggi meskipun dalam hal ini didominasi UGM yang menempati frekuensi terbanyak keempat. Namun demikian, narasumber dari perguruan tinggi lain juga memiliki frekuensi cukup, sehingga jika digabung dengan narasumber dari UGM akan menempati posisi kelima. Berdasarkan data tersebut menunjukkan peran akademik dalam mewarnai pembahasan RUUK cukup berarti. Namun, temuan menarik lainnya adalah berdasarkan data narasumber yang ada di posisi masyarakat awam maupun lembaga-lembaga kemasyarakatan relatif kurang diangkat sebagai narasumber. Hal ini menunjukkan bahwa pendapat masih didominasi oleh para elite politik.

### **3. LATAR BELAKANG MUNCULNYA ISU KEISTIMEWAAN DIY**

Isu mengenai keistimewaan mulai mengemuka di media cetak pada periode bulan Agustus 1998. Isu keistimewaan yang berkembang berada di seputar penetapan Sultan HB X sebagai gubernur dan pelantikannya, yang menurut banyak pihak seharusnya dilakukan oleh Presiden, bukan oleh Menteri Dalam Negeri. Pemberitaan beberapa surat kabar menyinggung beberapa peraturan berupa undang-undang yang dirujuk. Namun, di antara undang-undang tersebut,

justru memperlihatkan aturan yang saling bertolak belakang. Adapun undang-undang yang diberitakan tersebut, antara lain adalah sebagai berikut.

- UU Nomor 22/1948 bahwa letak Keistimewaan Yogyakarta terdapat pada pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah yang diangkat dari keturunan kerajaan yang memerintah sebelum Republik Indonesia (RI), dengan mengingat persyaratan kecakapan, kesetiaan, kejujuran dan mengingat adat istiadat daerah itu.
- UU Nomor 3/1950 mengenai pembentukan status formal Daerah Istimewa Yogyakarta, namun tidak mengatur mengenai pemilihan Gubernur.
- UU 5/1974 mengenai Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini terdapat persyaratan bahwa Gubernur terpilih memiliki jabatan 5 tahun, dan syarat yang diajukan ke Mendagri minimal tiga calon dan maksimal 3 calon.
- SK DPRD Nomor 4/1980, inti isinya adalah proses pencalonan Gubernur DIY, tidak seperti daerah lain.

Sultan HB X menyatakan bahwa jika DIY menggunakan UU no 5/1974, maka UU No 3/1950 harus dicabut dulu. Bagi Sultan, mengikuti perkembangan zaman memang suatu keharusan, namun tidak berarti mengorbankan keistimewaan Yogyakarta. Kesemuanya harus melalui pembicaraan terlebih dahulu. Sultan juga menyatakan bahwa ia tidak berniat menjadi gubernur seumur hidup. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Kompas:

*la tidak rela kalau status daerah istimewa dihilangkan dari Yogyakarta. la juga menyatakan legowo (ikhlas) menerima tuntutan zaman, tetapi semuanya harus dibicarakan secara terbuka, bukan hanya memaksakan kehendak. "Saya tidak berniat menjadi gubernur seumur hidup yang kemungkinan bisa menimbulkan masalah. Tetapi keistimewaan DIY jangan begitu saja dihilangkan." (Kompas, Rabu, 12-8-1998, "Jangan Hilangkan Status Daerah Istimewa")*

Jika merujuk pada kondisi yang terjadi pada tahun 1998, maka didapati kenyataan bahwa hanya ada satu calon dalam pemilihan gubernur, yaitu Sultan HB X. Menurut Mendagri, karena yang dicalonkan hanya satu, maka mendasarkan pada UU No 5/1974 calon tunggal tersebut disebut sebagai calon definitif. Artinya UU no 5/1974 tetap berlaku, namun situasi luar biasalah yang menyebabkan munculnya calon tunggal. Maka, tidak dapat dikatakan bahwa terpilihnya Sultan HB X sebagai gubernur adalah dampak dari daerah keistimewaan.

“Untuk DIY karena yang dicalonkan hanya satu maka calon tunggal tersebut akan menjadi calon definitif.” (**Kompas, Selasa, 25-8-1998, Jabatan Gubernur Tidak Turun-temurun, narasumber: Mendagri Syarwan Hamid**)

Kondisi bahwa pemerintah pusat memberlakukan UU No 5/1974 sebagai landasan pemilihan gubernur, pada akhirnya menimbulkan gejolak pada masyarakat DIY. Kompas dalam pemberitaannya memotret gejolak dari berbagai suara rakyat melalui beberapa asosiasi maupun masyarakat awam. Penelusuran pada pemberitaan Kompas memperoleh hasil bahwa masyarakat menginginkan agar pemerintah pusat tetap menjadikan DIY sebagai daerah yang memiliki keistimewaan. Selain itu, masyarakat menuntut agar Sultan HB X tetap menjadi Gubernur DIY. Jika tuntutan tersebut tidak terpenuhi, maka rakyat akan melakukan demonstrasi ke Jakarta (pemerintahan pusat).

“ Penduduk di desa saya, Maguwoharjo Sleman, sudah berniat ke Jakarta kalau Ngarso Dalem (panggilan HB X) tidak mendapat Keppres. Mereka sudah mendaftari lho mas siapa saja yang mau ke Jakarta.” (**Kompas, 2 September 1998, Pemerintah Segera Sahkan Gubernur DI Yogyakarta, narasumber: Ibu Rumah Tangga–Ny Sukinah Sudirdja**)

Menurut Sultan, Presiden BJ Habibie memahami benar mengenai sejarah keistimewaan DIY, karenanya beliau menjanjikan untuk melakukan pemilihan secara tersendiri untuk Yogyakarta, dan tidak ada pilihan lain untuk menjadi gubernur selain Sultan HB X. Presiden menyatakan akan mengeluarkan Keppres (Keputusan Presiden), bukan SK (Surat Keputusan) Presiden, untuk mengukuhkan Gubernur DIY. Berdasarkan janji presiden tersebut, Sultan HB X ingin menagih janji serta melihat sejauh mana konsistensi pemerintah untuk memberikan Keppres, seperti tertuang dalam kutipan berita dibawah ini.

"Nanti kita saksikan bersama apakah yang pernah diucapkan presiden pada diri saya untuk mengeluarkan Keppres (bukan dengan SK Presiden) akan terjadi." (**Kompas, 27 Agustus 1998, Rakyat Yoga Tunggu Konsistensi Presiden, Nara sumber: Sultan HB X**)

Pada akhirnya pemerintah pusat mensahkan Sultan HB X sebagai Gubernur sekaligus Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, setelah terlebih dahulu diselenggarakan rapat pleno oleh DPRD DIY. Dirjen Pemilihan Umum Otonomi Daerah (PUOD) menyatakan bahwa persoalan pemilihan gubernur DIY sepenuhnya merupakan keputusan Presiden. Oleh karenanya, pengangkatan Gubernur DIY periode 1998-2003 diputuskan melalui Keputusan Presiden (Keppres). Langkah ini diambil dengan mengacu pada UU No 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

"DPRD DIY sudah mengajukan satu nama. Pimpinan Dewan dan semua fraksi sudah sepakat satu nama. Tinggal di follow up, kan kalau sudah mengajukan satu nama, tinggal mereka pleno untuk mengesahkan satu nama." (**Kompas, 2 September 1998, Pemerintah Segera Sahkan Gubernur Di Yogyakarta, narasumber: Mendagri – Syarwan Hamid**)

Ketika permasalahan mengenai keistimewaan yang disimbolkan oleh peran Sultan HB X sebagai Gubernur DIY telah memperoleh

kepastian melalui pengesahan oleh pemerintah pusat, muncul permasalahan baru yang juga menimbulkan gejolak pada masyarakat. Permasalahan tersebut adalah mengenai pelantikan Gubernur DIY. Pelantikan Gubernur DIY pada saat itu direncanakan di depan sidang paripurna DPRD DIY tetapi yang menjadi perdebatan adalah siapakah yang akan melantik Gubernur, apakah presiden atau mendagri. Jika menyesuaikan dengan mekanisme pelantikan gubernur, maka seharusnya Gubernur DIY terpilih dilantik oleh mendagri atas nama presiden. Akan tetapi, para pengamat keistimewaan di DIY beranggapan bahwa jika Gubernur DIY diangkat berdasarkan Keppres, maka sebaiknya pelantikan juga dilakukan oleh Keppres. Artinya, Sultan HB X diangkat sebagai gubernur tidak melalui proses pemilihan, tetapi langsung ditetapkan melalui Keppres.

*Sebaiknya Presiden BJ Habibie yang melantik Sultan HB X. Alasannya, di samping pengangkatannya berdasarkan Keppres, kedatangan Presiden sekaligus merupakan sikap menghargai DIY sebagai daerah istimewa. Keppres merupakan dasar hukum yang sekaligus membedakan pengangkatan Gubernur DIY dengan propinsi lain. Artinya Sultan HB X diangkat sebagai gubernur tidak melalui proses pemilihan tetapi langsung ditetapkan lewat Keppres. (Kompas 30 September 1998, Presiden Diminta Lantik HB X, Narasumber: Guru Besar Emiritus UGM – Prof Soedikno Mertokusumo)*

Namun, Sekjen Depdagri menolak permintaan tersebut, sebab Mendagri tidak ingin membedakan perlakuan pelantikan gubernur di seluruh wilayah Indonesia. Sementara itu, sekalipun muncul berbagai pendapat yang tidak sepakat dengan adanya pelantikan gubernur oleh mendagri, namun Sultan HB X sendiri ternyata tidak mempermasalahakan siapapun yang akan melantiknya.

*Tidak menjadi masalah pelantikan dirinya sebagai Gubernur DIY dilakukan Mendagri Syarwan Hamid (Kompas, 2 Oktober 1998, Perlu Wagub Untuk DIY, Narasumber: Sultan HB X)*

Potret kepedulian dan kecintaan masyarakat pada Sultan HB X yang ditetapkan kembali menjadi gubernur, digambarkan dari perhatian para pedagang yang memberikan barang dagangannya untuk keperluan pelantikan Gubernur DIY.

“Saya ikhlas menyumbang. Sebab Pak Sri Sultan besok pagi sudah jadi gubernur betul, dan semua rekan saya juga senang,” (**Kompas, 3 Oktober 1998, *Rasa Syukur Rakyat Yogya, Sayur dan Buah Untuk HB X*, Narasumber : Ny Yono Sudarmo – Pedagang**)

Kondisi ini menjadi cermin akan dinamika masyarakat DIY yang masih sangat mengharapkan keberadaan Sultan sebagai pemimpin rakyat dalam pemerintahan kerajaan maupun pemerintahan daerah dalam konteks keistimewaan DIY. Namun di balik itu semua, Sultan HB X memandang perlu untuk menekankan diri pada kebutuhan untuk mencari kembali makna dan aturan keistimewaan DIY.



# TEMUAN DATA DAN ANALISIS

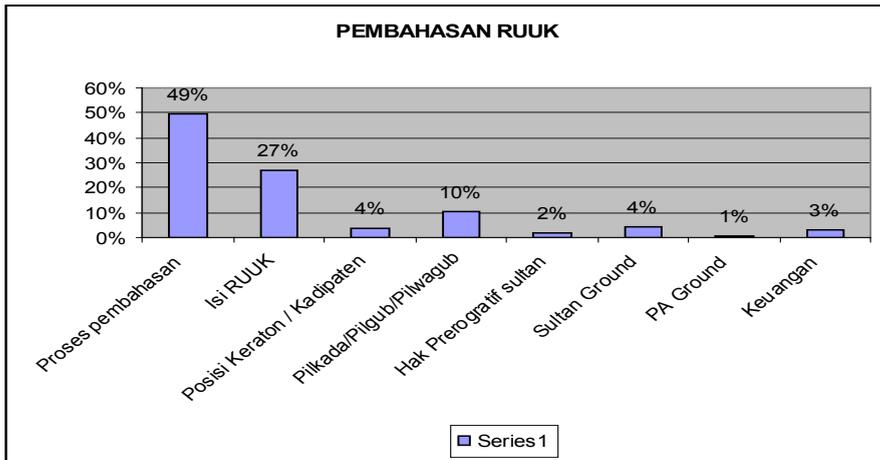
## **A. ANALISIS ISI MEDIA: UPAYA MEMAHAMI KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA BERDASARKAN PENDAPAT NARASUMBER BERITA**

### **I. Rekapitulasi Berdasarkan Pendapat mengenai Pembahasan RUUK**

#### **a. KOMPAS YOGYA**

Pembahasan mengenai RUUK yang diungkap oleh media melingkupi beberapa aspek, antara lain mengenai proses pembahasan RUUK itu sendiri, Isi RUUK, Posisi keraton atau kadipaten, Pilkada, Hak Prerogatif Sultan, Sultan *Ground*, Pakualaman *Ground* dan keuangan. Total dari keseluruhan berita mengenai pembahasan RUUK berjumlah 166 pendapat. Hasil dari kecenderungan pendapat tersebut digambarkan seperti di bawah ini.

Diagram 1



Berdasarkan kompilasi data, diperoleh angka sebesar 49% pada pendapat mengenai proses pembahasan RUUK, di mana didalamnya cenderung mengutip pendapat yang menunjukkan hambatan proses pembahasan RUUK, sebagaimana dikutip di bawah ini.

“.. belum ada informasi mengenai masuknya RUU tersebut dalam daftar program legislasi di DPR tahun depan. Menurutnya, DPR seyogianya mengirim tim ke Yogyakarta jika dirasa ada yang kurang dengan draf RUU yang diajukan...” (**dalam Kompas, 9 November 2006, RUU Keistimewaan DIY Masih tertahan di DPR, Narasumber: Imam Wahyudi Anggota Komisi A DPRD DIY**)

“Dengan ditundanya pembahasan itu, menurut Agus, belum ada jaminan juga bahwa RUU akan masuk agenda legislasi 2007” (**dalam Kompas, 19 November 2005, RUU Keistimewaan : Draft Gagal Masuk Agenda Legislasi 2006, Narasumber: Agus Purnomo - Anggota DPRD DIY**)

Dengan kemandegan proses pembahasan yang tidak masuk dalam daftar program legislasi, maka terdapat semacam kegelisahan bahwa peristiwa yang pernah terjadi pada tahun 2003 akan terulang lagi, yaitu dengan didudukinya kantor DPRD DIY.

Keadaan itu pada akhirnya membuat Gubernur DIY pun turut berpendapat, menyatakan di mana letak proses yang tidak tepat dalam proses pembahasan RUUK, sebagaimana diungkapkan oleh Gubernur DIY seperti di bawah ini.

“...seharusnya draft itu dikembalikan lebih dahulu kepada eksekutif, bukan langsung dikirim ke DPR. Karena, pemerintah provinsi (pemprov) yang seharusnya mengirim draf itu ke Departemen Dalam Negeri (Depdagri), yang selanjutnya Depdagri mengirimnya ke DPR untuk dibahas menjadi UU..” **(dalam Kompas, 1 Juli 2005, RUU Keistimewaan DIY: Drafnya Ternyata Salah Diajukan, Nara sumber : Sultan Hamengku Buwono X - Gubernur DIY)**

Pendapat yang dikutip oleh Kompas berdasarkan apa yang disampaikan oleh Gubernur, mencoba memberikan penjelasan mengenai kesimpangsiuran proses pengajuan RUUK. Menurut Gubernur DIY, eksekutiflah yang nantinya akan mengirim kepada Depdagri, setelah itu baru dikirim ke DPR RI untuk dibahas dan diagendakan sebagai agenda legislasi 2007. Namun, dalam pemberitaan lain diperoleh informasi mengenai sebuah proses yang tidak sebagaimana mestinya, di mana legislasi langsung mengirim pada DPR-RI tanpa melalui Depdagri, sehingga RUUK tidak dibahas di DPR-RI karena belum mendapat persetujuan Depdagri. Namun, DPR Provinsi DIY merasa bahwa mereka pun memiliki hak untuk langsung mengajukan sebagai upaya langkah mempercepat proses pembahasan RUUK.

Di sisi lain, juga muncul pendapat mengenai pentingnya DPR Provinsi DIY untuk memperkuat diri dalam memperjuangkan diajukannya rancangan RUUK dalam agenda legislasi DPR-RI, sebagaimana dikutip di bawah ini.

“Ketidakpastian pemrosesan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY bukan terletak pada pemerintah pusat. Namun, DPRD DIY harus lebih kuat memperjuangkannya.” **(dalam Kompas, 15-08-2007,**

***Pilkada DIY DPRD Kunci Ketegasan Soal Keistimewaan, Nara sumber: Amien Rais - Mantan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat)***

Sedangkan Sekjend Depdagri mulai akan membahas pada tahun ini (2007), namun tidak pula dapat memastikan kapan akan dapat diputuskan sebagai hasil akhir, karena bergantung pada tingkat kesulitan persetujuannya.

*"...RUU Keistimewaan DIY akan segera dimulai." Tahun ini pasti akan dibahas, tetapi kapan penyelesaiannya kami tidak bisa memastikan. Semua tergantung tingkat kesulitannya, jika semua setuju akan cepat selesai." (dalam Kompas, 4-06-2007, Gardu: RUU Keistimewaan Masih Masuk Daftar Tunggu, Nara sumber: Seman Wijaya - Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri)*

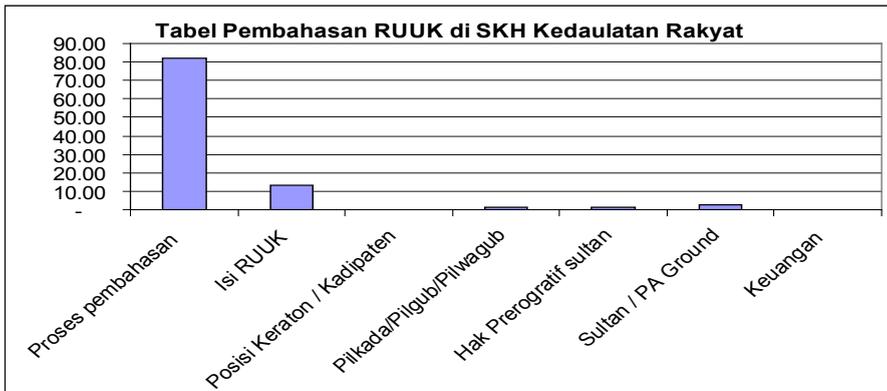
Namun, di tengah ketidakjelasan kapan RUUK disahkan menjadi UUK DIY, harapan besar digantungkan oleh Gubernur DIY kepada Mendagri yang baru, agar proses bisa berjalan lebih cepat sebelum berakhirnya masa jabatan Gubernur. Sebab tidak dapat dipungkiri, bahwa akan terjadi *chaos* bila RUUK DIY tidak segera disahkan. Sebagaimana dikutip oleh Kompas dari pernyataan Gubernur DIY di bawah ini.

*"Saya berharap RUUK DIY ini bisa segera diselesaikan dengan baik oleh Mendagri baru sebelum masa jabatan saya sebagai gubernur DIY berakhir..." (dalam Kompas, 30-08-2007, Mardiyanto Harapan DIY: Mendagri Baru Pernah Mengenyam Pendidikan di Yogyakarta, Narasumber: Sultan Hamengku Buwono X)*

## **b. KEDAULATAN RAKYAT**

Pendapat narasumber yang dipaparkan melalui beberapa pemberitaan di Kedaulatan Rakyat menunjukkan arah pemberitaan seperti yang ditunjukkan di bawah ini.

Diagram 2



Berdasarkan diagram di atas, diperoleh data bahwa pendapat mengenai RUUK di SKH Kedaulatan Rakyat cenderung membahas mengenai proses pembahasan (82 %), kemudian diikuti oleh pemberitaan mengenai isi RUUK (12,94 %). Pemberitaan Kedaulatan Rakyat mengenai proses pembahasan RUUK tidak saja menjadi pokok permasalahan tim perumus, namun juga pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan, sebagaimana diungkapkan pejabat pemerintahan yang ditunjukkan di bawah ini.

*Dahlan menjelaskan pihaknya tidak tahu persis mengapa pembahasan RUUK DIY macet dan hingga kini belum masuk daftar Program Legislatif Nasional (Prolegnas) 2007. (dalam KR - 17 April 2005, Hak Asal Usul DIY Tak Boleh Hilang Draft RUUK Dikirim Sejak 2005, Asisten Pemerintahan Pemprop DIY yang juga Pakar Hukum Tata Negara—Prof Dr. H Dahlan Thaib SH M.Si)*

Anggota Pemerintahan di tingkat propinsi DIY bahkan tidak mengetahui secara pasti mengenai pembahasan RUUK yang dalam prosesnya mengalami kemacetan. Fakta yang cukup mengherankan adalah bahwa RUUK DIY tidak tercantum dalam prolegnas, padahal ada 55 RUU yang akan dibahas DPR pada saat itu. Karena itulah Ketua

Komisi A DPRD DIY menyatakan kebingungannya kepada KR seperti dikutip di bawah ini.

*Dalam agenda yang tercatat di Badan Legislasi Nasional, dari 55 RUU yang akan dibahas di DPR RI, tidak ada satu pun agenda membahas RUU Keistimewaan. Padahal draft RUU hasil pembahasan DPRD DIY – Pemda DIY telah dikirimkan pada Juli 2003. "Lantas ke mana draft yang sudah kita bahas ini?" (dalam KR - 20 April 2005, 2006, UU Keistimewaan DIY Harus Terwujud, Ketua Komisi A DPRD DIY, H Nasrullah Krisnam)*

Kejanggalan yang terjadi dalam proses pembahasan RUU Keistimewaan DIY di DPR-RI tidak menyurutkan semangat DPD untuk terus memperjuangkan RUU Keistimewaan Yogyakarta.

*"Juga berharap selain desakan pembahasan RUU Keistimewaan melalui DPR RI, anggota DPD yang berasal dari DIY juga terus melakukan upaya yang sama agar Mendagri bisa segera melakukan konsultasi ke DPR RI terkait dengan RUU Keistimewaan DIY itu". (dalam KR- 19 Januari 2007, 2007 DPR-Mendagri Takkan Bahas, RUU Keistimewaan DIY Terlantar, Anggota DPD RI—Drs Hafidh Asrom)*

Dari desakan yang dilakukan oleh DPD tersebut, muncul kesan bahwa RUUK memang dibutuhkan semata-mata untuk mengantisipasi pilkada pada tahun 2008, sebagaimana yang diungkapkan oleh anggota DPRD DIY di bawah ini .

*Kalau 2008 itu sudah sangat terlambat, mengingat sangat pentingnya keberadaan UUK Yogyakarta, kalau menurut kami, sebenarnya RUUK Yogyakarta lebih mendesak dibahas dibandingkan RUU lainnya yang tercantum dalam Prolegnas." (dalam KR - 7 Juni 2007, Banyak RUU Tak Mendesak Justru Didahulukan, Masyarakat Tuntut Segera Bahas RUUK Yogyakarta, Anggota DPRD DIY – Istianah ZA)*

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pembahasan mengenai RUUK lebih banyak muncul di Kedaulatan Rakyat, karena selalu mendampingi pemberitaan mengenai Pilkada yang disebut-sebut

akan dihadapi pada tahun 2008. Namun demikian, rumusan mengenai isi RUUK menyediakan beberapa hal, sebagaimana diusulkan oleh tim Jurusan Ilmu Politik UGM di bawah ini.

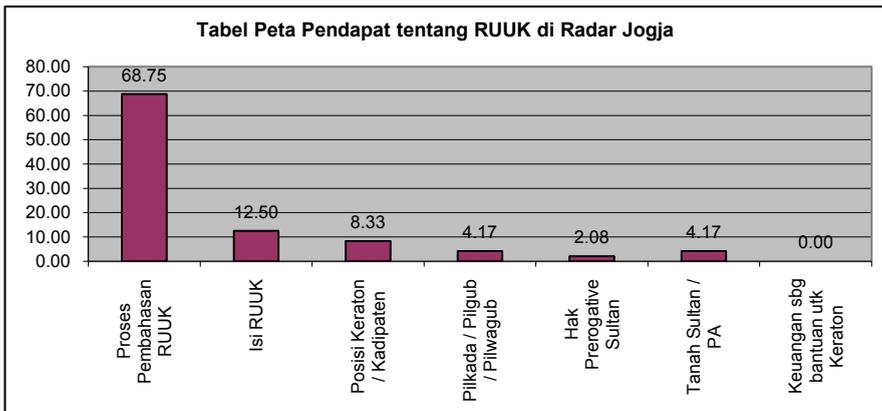
*Bersama Tim JIP UGM, Lay menjelaskan 3 alternatif skenario sebagai upaya mengamankan proses transisi. Pertama, Tim JIP mengusulkan adanya pejabat khusus yang ditunjuk pemerintah pusat. Kedua, sebagai wakil gubernur, Paku Alam IX otomatis naik menjadi pejabat sementara (pjs) gubernur. Ketiga, pusat kembali menetapkan Sultan Hamengku Buwono X sebagai gubernur dan PA IX sebagai wakil gubernur dengan tugas melaksanakan transisi dalam waktu tiga hingga enam tahun mendatang. (dalam KR, 18 Mei 2007, Tim Penyusun Draft RUU Keistimewaan Usulkan DIY Perlu Gubernur Transisi, Ketua Tim Penyusun RUUK DIY, Cornelis Lay didampingi anggota TIM JIP UGM, Dr Pratikno)*

#### **d. JAWA POS – RADAR JOGYA**

Pendapat narasumber tentang RUU Keistimewaan ini melingkupi masalah Pembahasan RUUK, Isi RUUK, Posisi Keraton atau Kadipaten dalam RUUK, masalah Pilkada/Pilgub dalam RUUK, Hak Prerogatif Sri Sultan yang diatur RUUK, Tanah Sultan dalam RUUK, dan masalah Bantuan Keuangan untuk Keraton di RUUK.

Dari pengumpulan data diperoleh bahwa tema pendapat tentang Pembahasan RUUK terlihat sangat dominan, mencapai 68,75 %. Artinya, separuh lebih pendapat narasumber yang berkaitan dengan RUUK lebih berfokus pada pembicaraan mengenai masalah pembahasan RUUK yang sedang berlangsung di DPR. Ini menjadi wajar karena lambannya proses legislasi RUU Keistimewaan Yogyakarta ini tentu sangat meresahkan para elit politik mengenai keberlangsungan kepemimpinan di Yogyakarta.

Diagram 3



Walau demikian, Radar Jogja merekam sampai sekitar bulan Juli 2005 masih terdapat semacam optimisme akan eksistensi dari RUU Keistimewaan Yogyakarta yang sudah berada di DPR RI. Pernyataan ini dilontarkan oleh GBPH Joyokusumo, anggota DPR RI sekaligus adik dari Sri Sultan Hamengku Buwono X.

*GBPH Joyokusumo menyatakan optimis dengan keberadaan RUU Keistimewaan DIJ yang sedang berada di tangan DPR. .... " Insya Allah tahun ini bisa ditetapkan. Kami berusaha sekuat tenaga." Ia juga menyatakan meski ia anggota DPR, pihaknya tidak bisa memaksakan lembaganya untuk menetapkan RUUK DIJ "Jadi, saya tidak bisa memaksa untuk diprioritaskan RUU Keistimewaan itu." (GBPH Joyokusumo dalam Joyokusumo: Insya Allah Akan Ditetapkan, Radar Jogja 4 Juli 2005)*

Namun, hingga akhir 2005 mulai dirasakan adanya proses yang lamban dalam pembahasan RUU Keistimewaan ini. Radar Jogja sempat mencatat bahwa pendapat narasumber yang menyinggung Pembahasan RUUK tercatat pada akhir 2005. Adapun contoh pendapat narasumber yang berkait dengan RUU Keistimewaan Yogyakarta yang tercatat pada tahun 2005 tersebut adalah sebagai berikut.

“Disinggung soal RUUK DIJ. Ryas justru balik bertanya. “Soal itu memang belum sampai komisi II. Lho, katanya RUU diserahkan ke badan Legislatif (Baleg). Sekarang kami-kami tidak tahu di mana rimbanya. Namun tadi disarankan oleh pimpinan komisi II Priyo Budi Santoso, masalah *Keistimewaan DIJ akan dibahas di Komisi II. Apakah 2006 UU Keistimewaan DIJ sudah bisa diketok? “Masih ada harapan. Masih mungkin. Sebab ini kan baru awal tahun, nanti akan dibahas”* **(Ryas Rashid dalam RUUK Tak Jelas Rimbanya, Radar Jogja 13 Desember 2005)**

Harapan akan selesainya pembahasan RUU Keistimewaan, sempat muncul pada sekitar Agustus 2007 oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X, ketika Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono melantik Menteri Dalam Negeri yang baru, yakni Mardiyanto yang sebelumnya menjabat sebagai Gubernur Jawa Tengah.

*Gubernur DIJ mengharapkan menteri dalam negeri yang baru, Mardiyanto, bisa memperjuangkan dipercepatnya pembahasan RUUK DIJ. Ditargetkan sebelum masa jabatan HB X habis pada tahun 2008, RUUK selesai dibahas oleh DPR RI. “Sebelum masa jabatan saya berakhir sebagai gubernur, RUUK sudah selesai dibahas dan disahkan. Saya berharap banyak kepada Mendagri. Pertama Pak Mardiyanto bisa mempercepat pembahasan RUUK DIJ. Kedua, agar pak Mardiyanto bisa memantapkan pelaksanaan otonomi di daerah” Sultan menambahkan keberadaan UUK sangat penting, UU itu merupakan dasar bagi pemerintah daerah di DIJ untuk menjalankan roda pemerintahan.”* **(Sri Sultan HB X dalam Gubernur Minta Pembahasan RUUK Dipercepat, Radar Jogja - 30 Agustus 2007)**

Namun harapan untuk segera disahkannya RUU Keistimewaan sebagai landasan hukum bagi eksistensi Keistimewaan Yogyakarta kembali kandas. Sampai akhir tahun 2007, pembahasan RUUK ternyata masih mandeg sehingga memunculkan banyak kegelisahan di berbagai kalangan masyarakat.

“Ia berharap RUUK DIJ segera disahkan dalam waktu dekat karena tidak lama lagi DIJ akan melakukan pemilihan gubernur dan wakil

gubernur. "Waktunya sudah sangat mendesak. Tidak lama lagi jabatan gubernur dan wakil gubernur akan berakhir. Artinya, harus ada mekanisme yang mengatur." Ia berharap Depdagri dan DPR RI sebagai lembaga pengambil kebijakan, segera membuat keputusan. Jika tidak, dikhawatirkan terjadi gejolak." Persoalannya adalah belum ada jalan keluar dalam persoalan ini. Padahal waktunya semakin mepet, sedang aturan hukumnya belum jelas. Untuk bisa disahkan menjadi UU saat ini sangat tidak mungkin." (**Dr. Pratikno, Pakar Ilmu Pemerintahan UGM dalam Perpu Solusi Mendesak Untuk Atur Pilgub DIY, Radar Jogja - 16 Desember 2007**)

Sedangkan pendapat tentang menyangkut isi RUU Keistimewaan menempati posisi kedua dengan 12,50 %. Adapun contoh pendapat yang menyangkut isi RUU Keistimewaan adalah sebagai berikut.

"Beliau ingin agar draft yang kami hasilkan dapat disandingkan dengan draft lain, misalnya dari jurusan ilmu pemerintah (JIP) UGM yang diajukan Depdagri. Semakin banyak draft diajukan ke parlemen menunjukkan besarnya perhatian rakyat terhadap DIJ." ..... Subardi menceritakan selama pertemuan raja keraton jogja itu enggan mengomentari substansi atau materi hasil perubahan UU no 2/1950. Pertimbangannya karena menyangkut dirinya. HB X menilai hal itu kurang etis (**Subardi, Ketua Tim Perumus RUUK dalam Amandemen UU 3/1950, Radar Jogja - 16 Juli 2007**)

Terdapat kesan tidak matang menyangkut draft RUU Keistimewaan. Ini tampak dari belum dilakukannya perbandingan antara beberapa draft RUU Keistimewaan yang disusun. Minimal sampai sekitar Juli 2007.

Sedangkan pendapat lain yang mengutarakan masalah hak veto yang dimiliki oleh Sultan pasca tidak menjabat Gubernur lagi terhitung sebanyak 2,08%. Hak veto ini merupakan hak prerogatif yang dimiliki oleh Sultan dalam format tata pemerintahan Yogyakarta yang bersifat monarki konstitusional. Di antaranya adalah hak untuk setuju dan tidak setuju atas usulan calon gubernur.

"menyatakan RUUK yang dihasilkan sama sekali tidak membahas adanya hak veto ... *DPD hanya mengatur adanya hak-hak prerogatif yang dimiliki Sultan dan PA pasca tidak duduk di pemerintahan. Dengan hak itu, Sultan dan PA diberikan kewenangan ikut menyeleksi calon gubernur dan wagub baik yang berasal dari partai politik maupun calon independen*" (**Anggota Tim penyusun Naskah Akademik RUUK DIJ DPD RI-Hestu Cipto Handoyo SH, dalam *Optimis Kelar 3 Bulan, Radar Jogja - Kamis, 11 Oktober 2007***)

Adanya hak ini sebenarnya juga memunculkan perdebatan apakah sebaiknya ada atau tidak ada. Ada semacam kekhawatiran apabila hak ini diberikan, suatu saat dapat mengancam keberlangsungan demokratisasi yang dibangun seiring semangat yang dibawa oleh keistimewaan Yogyakarta.

"Khusus untuk veto gubernur dan wagub sebaiknya dipertimbangkan ulang. Muatan politis sangat tinggi. Jagan sampai Sultan dan PA dibenturkan pada masalah *politik praktis*." .... *Heniy menyarankan sebaiknya Sultan dan PA diberikan hak untuk ikut menyeleksi sebelum calon-calon gubernur dan Wagub lolos dari seleksi KPUD. "Kalau hak veto itu di luar itu, pasalnya masalah budaya dan pertanahan, barangkali risiko konfliknya lebih kecil."* (**Direktur Legal Center 97 Heniy Astiyanto, SH dalam *Hak Veto Gubernur Dinilai Rawan Konflik, Radar Jogja - 16 Juni 2007***)

Sementara perbincangan masalah pertanahan dalam keistimewaan Yogyakarta juga mendapatkan porsi 4,07%. Masalah pertanahan sebenarnya juga merupakan isu sentral dalam keistimewaan Yogyakarta, selain masalah posisi Sultan dan Paku Alam serta posisi Keraton. Terdapat harapan juga bahwa permasalahan tanah ini juga diatur oleh RUU Keistimewaan Yogyakarta.

"Meski pemerintah maupun masyarakat mengakui adanya SG dan PAG, dengan tidak ada kepastian hukum ini, menjadikan dasar hukumnya belum kuat. *Wong sertifikatnya saja nggak ada.*" .... "*Hanya surat itu, jadi sangat lemah, karena keraton bukan badan hukum. Bagi keraton juga gak pasti, sementara untuk yang dapat magersari tanah SG,*

*juga tidak ada kepastian hukumnya.” .... “Dengan status ini, masyarakat tidak bisa mempunyai hak milik. Meski tanah itu bisa diwariskan, tetap tidak boleh dijual. Hal ini yang juga kerap membingungkan masyarakat.” .... “paling tidak status tanah SG dan PG bisa dimasukkan dalam UUK DIJ yang masih digodog oleh Depdagri dan DPR,” (Sultan HB X dalam **Sultan Desak Pusat, Radar Jogja - Kamis, 31 Mei 2007**)*

#### **d. BERNAS**

Berdasarkan temuan data, berita tentang proses pembahasan RUUK menjadi pendapat yang paling banyak diungkapkan di Surat Kabar Bernas. Namun, berita-berita tentang keistimewaan tersebut lebih banyak muncul sebagai reaksi oleh pernyataan Sultan yang tidak bersedia dicalonkan menjadi Gubernur DIY, sehingga mulai medio April 2007 berita-berita tentang keistimewaan Yogyakarta meningkat tajam. Awal reaksi adalah berita-berita tentang penafsiran pernyataan Sultan yang berbeda-beda seperti dapat dilihat dari pendapat Budayawan Prof. Dr. Suhartono di Bernas tanggal 18 April 2008:

*“Jadi dalam penilaian saya, ada “hidden interest” di sini. Maksud Sultan sepertinya memang tidak sekedar menyerahkan kekuasaannya sebagai Gubernur yang enggak dipilih kembali. Namun penghindaran polemik. Ketika tuntutan demokratisasi datang dengan legawa dan sikap hati beliau mengikutinya.”*

Sementara itu, pendapat lain diungkapkan oleh GBPH Joyokusumo tanggal 14 November 2007.

*“Sri Sultan sebenarnya menolak untuk dicalonkan, dan bukannya menolak untuk menjabat Gubernur DIY. Hal ini dikarenakan pencalonan memiliki konotasi dengan keberadaan pemilihan langsung dalam proses pengisian Gubernur DIY.”*

Penafsiran berbeda-beda ini menunjukkan bahwa masyarakat dan para elite masih belum jelas dengan sikap politik Sultan, bahkan lebih lanjut menimbulkan pula rivalitas serta kontestasi dikalangan

pangeran dalam kerabat Kasultanan seperti munculnya GBPH Hadi Suryo yang mengungkapkan pendapatnya di Bernas 20 Januari 2008 seperti yang ditunjukkan di bawah ini.

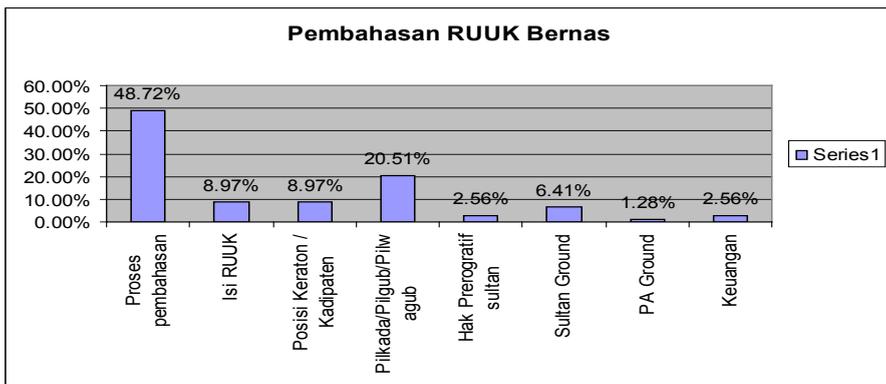
“Wajah DIY ke depan harus berubah. Sewaktu-waktu saya siap maju... Dasar saya mencalonkan diri sebagai Gubernur DIY menginginkan adanya penggantian sewajarnya.”

Bahkan secara lebih tegas GBPH. Hadi Suryo menyatakan:

“Larangan, saya kira terlambat karena pada waktu beliau (HB X) itu mengeluarkan pendapatnya sendiri di Pagelaran, kita tidak tahu. Malah kita mungkin menurut beliau jangan sampai tahu dulu...harusnya ini memang (kerabat )dikumpulkan terus maunya Sultan itu bagaimana.”

Secara lebih rinci rekapitulasi data pendapat tentang pembahasan RUUK adalah sebagai berikut:

Diagram 4



Tersendatnya proses pembahasan penyusunan RUUK menjadi wacana yang paling sering diangkat mencapai angka 48,72% dari keseluruhan berita tentang pembahasan RUUK. Beberapa ungkapan pendapat dari narasumber menunjukkan bahwa ketidakpastian proses pembahasan penyusunan RUUK terutama disinyalir terjadi di

tingkat pusat. Hal ini seperti ditunjukkan dalam pendapat di bawah ini.

*“Salah satu upaya untuk mengembalikan keistimewaan DIY yang telah hilang itu diusulkan RUU DIY, akan tetapi respons dari pemerintah pusat terkesan tidak serius bahkan mungkin memperlambat RUU DIY.” (Prof. Dr. Dahlan Thaib - Asisten Pemerintahan Setda, 11 Mei 2007).*

Persoalan ketidakpastian pembahasan RUUK ini semakin menguat akhir 2007 menjelang masa habis jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY pada Oktober 2008, sehingga tekanan bahasa menjadi semakin kuat seperti diungkapkan oleh Drs. Gandung Pardiman, Ketua Umum DPD I Partai Golkar, 19 November 2007 di Bernas sebagai berikut.

*“Kita merasa dizalimi pemerintah pusat. Kita tahu bahwa Oktober 2008 mendatang masa jabatan Gubernur DIY habis. Sedangkan konsep HP sudah dikirim ke DPR RI, bahkan belum masuk Badan Legislasi, itu berarti tak ada perhatian sama sekali.”*

Bahkan ungkapan-ungkapan yang ditujukan kepada Pemerintah Pusat (Depdagri) maupun DPR RI juga menggunakan metafora-metafora yang menunjukkan tingkatan bahasa yang lebih keras seperti pada pendapat berikut ini.

*“Barang itu masih di pemerintah, ibarat kereta api mau ke Jakarta baru sampai Purworejo. Ini tergantung komitmen pemerintah. Kalau hanya dilihat sebelah mata ya sudah ngambang terus.” (Soebardi, Anggota DPD, 13 April 2007).*

Semakin kerasnya pendapat itu disebabkan semakin mendekatnya masa habis jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY serta semakin tidak jelasnya proses pembahasan dan sikap berbagai pihak yang berkepentingan dengan RUUK. Kebingungan dari berbagai elemen mewarnai pendapat-pendapat yang terungkap dalam pemberitaan, seperti terungkap dalam pendapat sebagai berikut.

*“Semua bingung, Sultannya sendiri bingung, rakyatnya bingung. DPRD-nya bingung. DPR RI bingung. Presidennya saja juga bingung.”*  
**(Gandung Pardiman Wakil Ketua UMUM DPD I Partai Golkar, 11 Desember 2007).**

Kebingungan menyikapi mandegnya pembahasan RUUK nampak jelas sampai pada lapisan masyarakat paling bawah seperti yang diungkapkan dalam Bernas 22 Februari 2008.

*“Setiap hari saya selalu membaca berita di Koran. Ketika RUUK tidak kunjung disahkan, rasanya memang jengkel. Tetapi sebagai buruh kecil saya tidak tahu kemana harus ikut menyuarakan, sehingga aksi penggalangan tanda tangan seperti inilah yang kami tunggu.”*

Maka berdasarkan situasi yang tidak menentu tersebut mendorong munculnya penggalangan massa atau gerakan kelompok masyarakat baik yang tergabung dalam asosiasi dan paguyuban maupun pribadi menyikapi mandegnya RUUK. Munculnya paguyuban lurah se-DIY misalnya, menjadi wahana penekan yang semakin kuat dalam mendesak disahkannya RUUK seperti terungkap dalam berita di bawah ini.

*“Guna terus berusaha memperjuangkan status keistimewaan DIY paguyuban lurah se-DIY yang tergabung dalam Ismoyo akan melakukan penggalangan massa untuk mempertanyakan nasib keistimewaan DIY.”* **(Mulyadi - Ketua Harian Ismoyo, 16 Januari 2008).**

Beberapa kelompok masyarakat sangat intensif dalam mendesak disahkannya RUUK dengan menekankan pada penetapan Sultan HB X dan Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur seperti terungkap dalam pendapat Ketua Paguyuban Carik DIY, Arisman (Bernas 6 Spetember 2008) sebagai berikut.

*“Kita di sini bukan untuk demo, kita di sini mau mengenang maklumat Sultan HB IX, dan saat ini kita merasa tidak mendapatkan perhatian dari pemerintah saat RUUK tidak segera tersahkan.”*

Namun, jika dicermati terdapat persoalan gap pemahaman oleh karena masyarakat awam mendesak segera disahkannya RUUK agar dapat menetapkan Sultan XB X dan Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Padahal jika dicermati, draft RUUK menunjukkan bahwa posisi gubernur adalah melalui pemilihan. Jadi hal ini mengindikasikan bahwa masyarakat awam belum mengerti isi draft RUUK yang sebenarnya.

Pergerakan masyarakat ini juga dimanfaatkan oleh beberapa partai dengan melakukan penggalangan massa baik tergabung dalam forum atau paguyuban maupun massa lepas untuk semakin mendesak proses pembahasan RUUK. Sebagai contoh dilakukan oleh DPW PKB dengan menggalang tanda tangan dukungan RUUK menggunakan kain sepanjang 1.000 meter yang akan dibentangkan di depan gedung DPR RI Pusat. Gerakan dan aktivitas kelompok masyarakat ini semakin tinggi frekuensinya memasuki tahun 2008 bahkan semakin intensif dalam mendesak segera disahkannya RUUK dengan menetapkan Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur seperti diungkapkan dengan pendapat Paiman AS dari Warga Paguyuban Becak Wisata yang dimuat dalam Bernas 12 Januari 2008.

“Pada Hari ini Senin Wage tanggal 11 Januari 2008 kami seluruh warga paguyuban becak wisata Yogyakarta menetapkan Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai gubernur selamanya, dan Sri Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur selamanya”

Sementara itu, di tingkatan elite politik baik eksekutif maupun legislatif kemandegan pembahasan RUUK berusaha dipecahkan dengan beberapa usulan. Salah satunya adalah dengan mengirim delegasi untuk menemui Menteri Dalam Negeri. Fraksi PAN menjadi motor penggerak seperti diungkapkan oleh ketua Fraksi PAN Sudrajat Selorujito dalam Bernas 27 Februari 2008.

“Dari awal Fraksi PAN mendesak untuk dikirim ke Mendagri, karena kita ingin kepastian payung hukum masalah ini, untuk memperjuangkan UUK DIY dan mendesak Mendagri. Seandainya UUK belum selesai Oktober 2008, kita pertanyakan mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur”.

Beberapa pendapat yang muncul di tingkatan elite politik memang terlihat bahwa arah dari terkatung-katungnya RUUK adalah pada pro dan kontra Pilkada/Pilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Hal ini nampak pada pendapat tentang pilkada yang memiliki frekuensi tertinggi kedua mencapai 20,51%. Berdasarkan persentase tersebut terlihat bahwa pendapat diwarnai dengan berbagai pro kontra menandai tentang pilkada baik mengenai dasar hukum maupun aspek anggaran pilkada. Salah satu contoh tertuang dalam pendapat sebagai berikut ini.

*“Apabila Pemprov DIY menganggarkan dana Pilgub dalam APBD DIY 2008, maka hal itu sebagai sebuah bentuk pelanggaran, sebab belum ada dasar hukumnya. Alasannya sampai saat ini RUUK DIY hakikatnya belum selesai. Karena itu jangan overlapping.”* **(Tavip Agus R, Kabiro Tata Pemerintahan Setda DIY, 25 Januari 2008)**

Arah perdebatan tentang penganggaran akhirnya menjadi semakin kuat dalam mewarnai pendapat tentang pilkada memasuki tahun 2008. Hal ini juga terlihat pada saat pembahasan tentang isu keistimewaan (Tabel 2) yang menunjukkan persentase 4%. Perdebatan tentang penganggaran pilkada ini juga menunjukkan perbedaan pendapat antara Eksekutif dan Legislatif seperti diungkapkan dengan pendapat sebagai berikut.

*“Prinsip DPRD DIY berpegangan pada hasil rapat kerja antara eksekutif dan legislatif. Dianggarkan atau tidak harus sesuai dengan keputusan. Tidak bisa eksekutif melarang dewan supaya tidak menganggarkan dana pilgub.”* **(Agus Sulistiyono - Wakil Ketua DPRD, 23 Januari 2008).**

Di samping munculnya perbedaan pendapat antara eksekutif dan legislatif, perdebatan tentang anggaran pilkada juga terjadi di dalam keanggotaan DPRD sendiri. Sebagai contoh Fraksi Golkar tidak bersedia menganggarkan dana pilkada sebagaimana diungkapkan Wakil Ketua Fraksi Golkar, Heru Wahyukismoyo.

*Sejak awal fraksinya tidak sepakat dianggarkannya dana Pilgub. Apabila DPRD DIY mengirim delegasi ke Jakarta fraksinya akan melakukan boikot. (Bernas 26 Januari 2008).*

Sementara Fraksi PAN justru sebaliknya sesuai dengan pendapat M. Afnan Hadikusumo, Sekretaris Fraksi yang ditunjukkan di Bernas tanggal 25 Januari 2008.

*"Kalau kita menengok ke belakang semua draft RUUK DIY mengarah pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Menganggarkan Pilgub bukan saja kebijakan yang logis, tetapi merupakan kewajaran penyelenggaraan pemerintahan. Jadi tidak ada alasan untuk tidak menganggarkan Pilgub".*

Perdebatan penganggaran bagi Pilgub dan Wagub ini menjadi perbincangan yang cukup mendominasi berita tentang proses pembahasan RUUK terutama dimulai bulan Februari 2008. Sementara itu, justru isi RUUK jarang diangkat oleh para narasumber sebagai wacana yang penting. Fokus perhatian hanya pada isu-isu yang memiliki kutub pro dan kontra semata. Berdasarkan rekapitulasi Tabel.1 menunjukkan bahwa isi RUUK hanya ditampilkan sebanyak 8,97%. Padahal jika diikuti dari beberapa pendapat yang menyentuh isi RUUK, ternyata usulan tersebut masih memerlukan kejelasan lebih lanjut, seperti dikemukakan oleh Prof. Dahlan Thaib dalam Bernas bahwa RUUK yang diusulkan untuk disahkan sebetulnya masih draft sementara.

*"Sebetulnya desain yang ada dalam RUUK DIY yang diputuskan oleh Eksekutif maupun Dewan itu belum merupakan draft RUUK DIY karena*

masih dalam bentuk alternatif-alternatif, khususnya menyangkut kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur”.

Jadi, jika dirunut dari berbagai pendapat yang muncul, persoalan utama berupa isi draft RUUK itu sendiri masih harus diperjelas dan perlu disosialisasikan lebih intensif. Hal ini seperti diungkapkan oleh Dharma Gupta peneliti pada INSPECT yang menyatakan pendapatnya seperti di bawah ini.

*“Jadi saya pikir ada hikmahnya saat RUU Keistimewaan DIY masih tertunda pembahasannya di Depdagri. Sebab masih banyak “lubangnya”. Bahkan setahu saya, draft RUU itu belum pernah dibahas di tingkat publik. Lagi pula, problem 2008 nanti adalah Gubernur DIY sekarang sekaligus Sultan itu sudah dua kali terpilih.”*

Berdasarkan berita-berita yang mengungkapkan pendapat-pendapat narasumber menunjukkan bahwa tidak ada perdebatan mengenai draft RUUK yang diusulkan oleh berbagai komponen seperti JIP, DPD. Hal ini menunjukkan indikasi bahwa draft usulan RUUK telah dianggap memenuhi kriteria dan keinginan semua komponen serta elemen masyarakat. Namun, jika merujuk pendapat Prof. Dahlan Thaib, RUUK yang diusulkan merupakan draft sementara yang masih memerlukan penggodogan lebih lanjut, seperti diungkapkan dalam pendapatnya sebagai berikut.

*“Sebetulnya desain yang ada dalam RUUK DIY yang diputuskan oleh Eksekutif maupun Dewan itu belum merupakan draft RUUK DIY karena masih dalam bentuk alternatif-alternatif, khususnya menyangkut kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur”.*

Jadi, persoalan utama yaitu isi draft RUUK itu sendiri masih harus diperjelas dan perlu disosialisasikan lebih intensif seperti diungkapkan pula oleh Dharma Gupta peneliti pada INSPECT yang menyatakan pendapatnya.

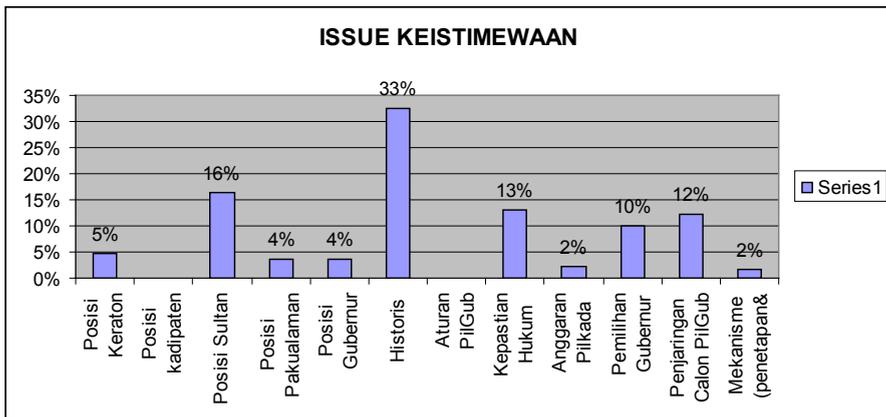
“Jadi saya pikir ada hikmahnya saat RUU Keistimewaan DIY masih tertunda pembahasannya di Depdagri. Sebab masih banyak “lubangnya”. Bahkan setahu saya, draft RUU itu belum pernah dibahas di tingkat publik. Lagi pula, problem 2008 nanti adalah Gubernur DIY sekarang sekaligus Sultan itu sudah dua kali terpilih.”

## II. Rekapitulasi Berdasarkan Pendapat Isu Keistimewaan

### a. KOMPAS YOGYA

Penelusuran pendapat mengenai isu keistimewaan yang dihadirkan Kompas sejak tahun 2005 yang lalu, menghasilkan kumpulan berita sebanyak 190 pendapat. Sementara itu, isu keistimewaan yang dimaksudkan dalam penelitian ini meliputi beberapa hal, antara lain posisi keraton, posisi kadipaten, posisi sultan, posisi pakualaman, posisi gubernur, historis, dan aturan pemilihan gubernur, serta penetapan dan pelantikan gubernur. Hasil dari kompilasi seluruh berita yang dikumpulkan, menunjukkan kecenderungan pendapat sebagaimana digambarkan di bawah ini.

Diagram 5



Persentase terbesar dalam berbagai pendapat mengenai isu pemberitaan terdapat pada poin historis (33%). Historis dalam

penelitian ini bukan dimaknai secara harfiah berupa sejarah, namun lebih kepada bagaimana proses Yogyakarta menjadi Istimewa kemudian bersatu dengan NKRI, bagaimana realitas dan dinamika masyarakat DIY dalam sebuah kerangka sebagai Daerah Istimewa, bagaimana perkembangan pendidikan, budaya dan kondisi-kondisi yang lekat dengan ciri keistimewaan.

DIY tidak pernah menuntut adanya keistimewaan dalam proses pemerintahannya, namun tidak dapat dipungkiri bahwa RI tidak akan seperti sekarang ini jika tidak ada peran serta DIY. Kondisi ini menunjukkan bagaimana dalam rangkaian proses terbentuknya NKRI, peran DIY berada dalam posisi yang cukup penting, sebagaimana dikutip di bawah ini.

*“Yogyakarta tidak pernah menuntut. Keistimewaan adalah hak yang diberikan konstitusi. DIY tidak punya sumber alam sekaya Papua dan NAD. Namun, tanpa peran DIY secara politis dalam sejarah RI, mungkin tidak akan terbentuk RI seperti sekarang.”* **(dalam Kompas, 24-10-2005, 60 Tahun Masuknya Di Yogyakarta Ke RI. Narasumber: Immawan Wahyudi SH, dosen Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta/Anggota Perumus Draft RUU Keistimewaan di DPRD DIY)**

Sebagai sebuah provinsi, DIY dapat menjadi gambaran mengenai kekayaan pluralitas yang mencerminkan keragaman Indonesia, di mana berbagai macam etnis hidup dan tinggal di DIY. Kondisi ini bisa jadi jarang ditemui di daerah lain, sebagaimana dikutip dari Sultan HB X di surat kabar Kompas.

*“Di Yogyakarta pula, semua etnis dapat hidup berdampingan. Roh ini harus bisa diabdikan untuk Republik Indonesia dari Yogyakarta”* **(dalam Kompas, 20-04-2007, Tidak Ada Ambisi Kecuali Mengabdikan Pada Masyarakat, Narasumber: Sultan Hamengku Buwono X)**

Di tengah dinamika pembicaraan hangat mengenai keistimewaan DIY, Sultan HB X menyampaikan ketidaksediaannya

menjadi Gubernur DIY untuk periode selanjutnya. Pernyataan ini menimbulkan berbagai macam pendapat dan bahkan gejolak, hingga pada akhirnya Sultan menggelar sebuah pertemuan yang merupakan tradisi keraton. Pertemuan tersebut disebut sebagai Pisowanan Agung, yang merupakan wahana yang ideal bagi sebuah kerajaan di mana raja dapat bertemu langsung dengan rakyatnya.

Dinamika realitas masyarakat DIY yang cukup unik menjadi menarik perhatian media untuk diangkat sebagai berita utama. Karenanya, berita mengenai pisowanan agung kerap menjadi *headline* di suplemen Kompas Yogya. J Kristiadi, seorang pengamat dari CSIS, menyatakan bahwa pisowanan agung kali ini bermakna lain, yang lebih dari sekedar makna kultural. Berikut ini kutipan pendapatnya.

*"Dari aspek kultural memang dimungkinkan ada pisowanan agung sebagai wujud loyalitas rakyat kepada sultannya yang diharapkan bertindak sebagai pengayom.....Dari aspek politik lain lagi maknanya.... Pisowanan agung ini merupakan instrumen politik"* **(dalam Kompas, 19-04-2007, Sultan Akan Ke Kancah Nasional, Penolakan Jadi Gubernur Merupakan Hasil Pergulatan Panjang, Narasumber: J Kristiadi, peneliti dari Centre for Strategic and International Studies (CSIS))**

Senada pula yang diungkapkan oleh ahli politik dari UGM mengenai pisowanan agung yang memang perlu dikembangkan bukan hanya sebagai penyalur aspirasi kultural saja, namun juga mempertegas kekuatan keraton dalam peta politik.

*"Masyarakat Yogyakarta telah mampu menggunakan aspirasi kultural dalam menjalin komunikasi dengan pemimpinnya. Masyarakat tidak tercerabut dari instrumen kultural dalam proses berdemokrasi..... Forum tersebut harus menjadi ajang untuk mempertegas integrasi keraton dalam kancah politik Indonesia"* **(dalam Kompas, 16-04-2007, "PISOWANAN AGUNG" Perlu Ditiru, Masyarakat DIY Mampu Gunakan Aspirasi Kultural, Narasumber: Ahli Politik dari UGM, AAGN Ari Dwipayana)**

Keistimewaan dalam konteks DIY, tidak saja menyentuh ranah politik yang terkait dengan diskusi mengenai pernyataan Sultan, tetapi sangat erat pula dengan aspek budaya yang berkaitan dengan isu globalisasi. Sebagaimana diungkapkan oleh dosen UIN SUKA, di bawah ini.

*"Keistimewaan DIY terletak pada cara menghadapi arus budaya global yang jugasedang tumbuh diprovinsi ini, tanpa terbawa arus pragmatisme dan hedonisme. Jika Sultan bersama keraton menempatkan diri sebagai kekuatan budaya, maka peranannya dalam kehidupan masyarakat akan makin kuat."* **(dalam Kompas, 10-07-2006, Keraton Jangan Terlibat Politik, Keistimewaan DIY Sudah Muncul Sejak Palihan Nagari, Narasumber: Musa Asy'arie, Dosen UIN SUKA)**

Keistimewaan Yogyakarta memang tidak dapat dipisahkan dari pengalaman masa lalu, hal ini terkait dengan pembahasan RUUK DIY yang nasibnya semakin tidak jelas, demikian diungkapkan oleh sejarawan dari UGM, Suhartono.

*"...keistimewaan DI Yogyakarta tidak bisa melupakan latar belakang sejarah masa lalu. Saat ini mulai ada indikasi pemerintah pusat melupakan jasa Yogyakarta dalam perjuangan kemerdekaan, antara lain terlihat dengan semakin kabur dan tidak jelasnya nasib RUU Keistimewaan DIY."* **(dalam Kompas, 28 Desember 2007, Orasi Budaya Mengenang Sultan HB IX, Narasumber: Sejarawan UGM, Suhartono)**

Di sisi lain, aspirasi rakyat yang dihimpun melalui Asosiasi Forsekdesi (Forum Sekretaris Desa Seluruh Indonesia) menyatakan sangat menghargai apa yang menjadi pilihan Sultan, dan tidak akan memaksakan kehendaknya. Sebab, jika Sultan memutuskan sesuatu, dianggap bahwa terdapat sebuah alasan mendasar yang melatarbelakanginya.

*"Kami akan mengikuti apa sabda Sultan. Kalau Sultan tidak ingin dicalonkan, ya masak kami dan rakyat memaksa. Beliau pasti punya*

pertimbangan yang jauh ke depan tentang keputusan yang diambil. Kalau dipaksa-paksa ya kasihan Sultan dong.” (**dalam Kompas, 21 Desember 2007, Paguyuban Kepala Dusun Dukung Ismaya, Narasumber: Ketua Forum Sekretaris Desa Seluruh Indonesia (Forsekdesi) DIY, Ariesman Heru S**)

Pendapat tersebut sangat bertentangan dengan apa yang disampaikan oleh paguyuban Lurah se-DIY (ISMAYA), yang bahkan mengancam akan memboikot pilkada, sebab jika memaksa, mereka akan merasa kwalat pada tahun 2009.

“...Seluruh anggota Ismaya sepakat menolak Pilkada DIY. Keistimewaan DIY, antara lain terletak pada jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY yang dijabat Sultan Hamengku Buwono/Paku Alam.” Karena itu, gubernur cukup ditetapkan. Itu istimewanya Yogyakarta. Jika digelar Pilkada, Mulyadi menyatakan seluruh anggota Ismaya akan memboikot dengan cara tidak mau menjadi panitia pemilihan. “Kalau memaksa akan kwalat di tahun 2009.” (**dalam Kompas 25 Januari 2008, Ismaya Juga Tolak Biaya Pilkada Gubernur Sangat Hormati UUK DIY, Narasumber: Ketua Ismaya, Mulyadi**)

Di saat Sultan berusaha untuk mendengarkan aspirasi rakyat melalui pisowanan agung, pemerintahan pusat justru dianggap tidak mendengarkan aspirasi batin rakyat, sebagaimana dikutip Kompas dari anggota DPRD DIY.

“Menyesalkan sikap pemerintah pusat yang tidak memahami suasana batin rakyat DIY” (**dalam Kompas, 9 Januari 2008, Posko Didirikan untuk Serap Aspirasi Masyarakat, Narasumber: Anggota DPRD DIY FPDI-P, Nasrullah Krisnam**)

Warga DIY merasa bahwa aturan pilkada yang akan datang menjadi salah satu bentuk pengingkaran terhadap harga diri masyarakat DIY, sehingga muncul pernyataan-pernyataan yang cukup keras mengenai penolakan pilkada dari berbagai lapisan masyarakat, seperti yang diungkapkan oleh seorang kepala desa.

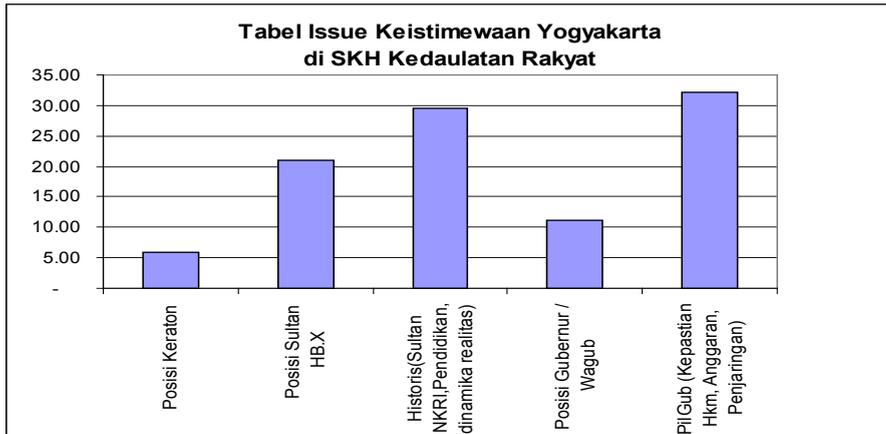
"Latar belakang sejarah keistimewaan DIY yang ditandai bergabungnya Keraton Yogyakarta dan Pakualaman dengan Indonesia dan menjadi daerah istimewa harus dihargai dan tidak boleh dilupakan. "Rasanya nggak rela DIY dicabik-cabik orang-orang di pusat yang umumnya bukan warga Yogya. Mereka meremehkan DIY dan ingin mengubah DIY seperti provinsi lain, bukan daerah istimewa lagi." **(dalam Kompas, 28 Februari 2008, Perangkat Desa Sleman Tolak Pilgub Mendagri: Draf RUUK Tinggal Selangkah Lagi, Narasumber: Damanhuri - Kepala Desa Sinduadi, Mlati)**

Pendapat-pendapat di atas merupakan gambaran dinamika realitas masyarakat, dari berbagai elemen. Pada perkembangannya, pendapat yang berkembang di masyarakat mengerucut pada keinginan pada kejelasan UUK DIY yang muaranya lebih kepada permasalahan pemilihan Gubernur. Sebagaimana yang dikhawatirkan sebelumnya bahwa jika RUUK DIY tidak segera disahkan menjadi UUK DIY maka akan timbul *chaos* yang akan merugikan iklim di DIY sendiri, rupanya sudah mulai tampak dari ungkapan dari berbagai lapisan masyarakat. Dalam hal ini Kompas mampu memotret berbagai pandangan dari beberapa level masyarakat.

## **b. KEDAULATAN RAKYAT**

Data yang diperoleh dari rekapitulasi pemberitaan yang berkaitan dengan Isu Keistimewaan memperlihatkan kecenderungan pemberitaan Kedaulatan Rakyat pada berita mengenai pilihan gubernur (32,24 %), lalu diikuti oleh berita mengenai historis dan dinamika masyarakat (26,61 %), sebagaimana digambarkan dalam diagram di bawah ini.

Diagram 6



Pendapat mengenai Isu Keistimewaan, cenderung membahas mengenai pemilihan Gubernur. Dalam kerangka Pilkada 2008, Sultan HB X justru mendukung jika memang ada calon independen selain dirinya atau juga keluarga keraton, seperti disampaikan di bawah ini.

*Mendukung kemungkinan munculnya calon independen dalam Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur pada tahun 2008 mendatang. "Ya silahkan saja kalau ada calon independen yang maju, bagi saya tidak masalah"*  
**(dalam KR 4 Agustus 2007, Dalam Pilkada DIY Sultan Setuju Calon Independen, Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengku Buwono X)**

Sultan HB X bahkan menyatakan bahwa Pilkada 2008 tetap dapat dilaksanakan tanpa menunggu UUK diselesaikan, sebab dapat dipergunakan Keputusan Presiden untuk dapat melaksanakan pilkada sembari menunggu UUK diselesaikan.

*Mengatakan untuk melaksanakan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur (Pilgub-Wagub) DIY tidak harus menunggu selesainya UUK DIY sehingga tidak perlu ada penundaan.*  
**(dalam KR, 9 Agustus 2007, Depdagri Upayakan DIY untuk Gunakan UUK, Sultan: Pilgub Jangan Ditunda, Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengku Buwono X)**

Pembicaraan mengenai pemilihan gubernur juga tidak akan lepas dari perhatian masyarakat. Sebab, ternyata sosok pemimpin dibutuhkan tidak hanya untuk memenuhi aspek struktur dalam pemerintahan, namun lebih dari pada itu yang penting adalah peran Sultan sebagai pengayom rakyat, sebagaimana disampaikan ketua Apdesi.

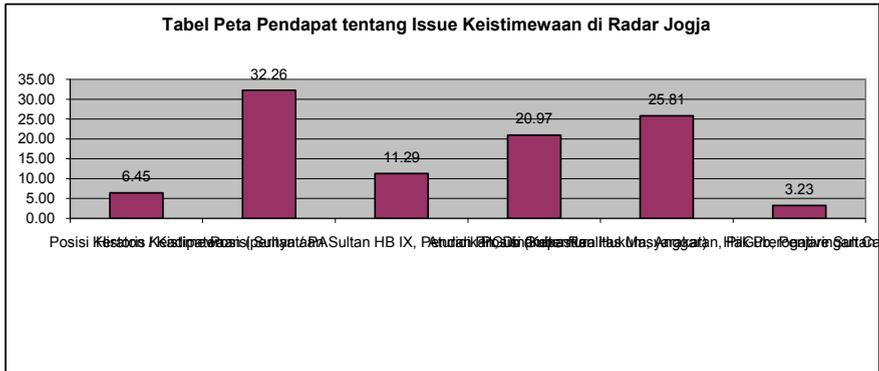
“Sebab warga masih membutuhkan bimbingan dan pengayoman serta payung dari sosok pemimpin yang sudah terbukti keberpihakannya pada *wong cilik*” (dalam KR - 9 April 2007, **Rakyat Bantul Siap Gelar “Pisowanan Agung”, Ketua Asosiasi Pemerintah Desa seluruh Indonesia (Apdesi) Bantul Jiyono S.Sos**)

Menilai eksistensi Gubernur DIY Sri Sultan HB X tak hanya dirasakan masyarakat Yogya tapi juga secara nasional (dalam KR, 9 April 2007, **Rakyat Bantul Siap Gelar “Pisowanan Agung”, Ketua DPP Apdesi, M. Sukro Nur Harjono**)

### c. JAWA POS – RADAR JOGJA

Catatan pertama yang berhasil direkam oleh peneliti untuk membuka bagian mengenai isu media atas keistimewaan Yogyakarta, adalah munculnya sebuah pendapat yang tegas bahwa keistimewaan bagi Yogyakarta sudah menjadi wacana yang final. Artinya, apa pun yang terjadi keistimewaan merupakan sesuatu yang sudah melekat bagi Yogyakarta, dan wacana keistimewaan ini tidak hanya merupakan perbincangan mengenai posisi gubernur semata, namun juga melibatkan aspek yang lain, yakni aspek kultural.

Diagram 7



".... mengatakan, keistimewaan DIJ sudah final, baik dilihat dari sisi sejarah, demokrasi, dan kultural. Apalagi, proses parlemen *lokal pertama berasal dari Jogja jauh sebelum adanya undang-undang. Inilah menjelaskan demokrasi lahir secara fundamental dari Jogja. .... Sementara terkait dengan pisowanan agung, menurut Lay, perlu didengar aspirasi dari masyarakat Jogja. Pemerintah pusat juga minta lebih arif menyikapi permasalahan keistimewaan DIJ. Jangan sampai pemerintah pusat menyamakan dengan provinsi lain. ....Inilah problematik kalau pemerintah pusat masih memperlakukan sama keistimewaan DIJ dengan daerah lain. Apalagi jika hanya memandang keistimewaan itu dari sudut pandang posisi gubernur saja.*"Dikatakan, membahas keistimewaan DIJ tidak bisa dibatasi hanya soal pengisian jabatan gubernur dan wagub. Namun lebih luas, yakni menyangkut masalah kultural" **(Ketua Tim Perumus RUUK DIJ, Dosen Fisipol UGM Cornelis Lay dalam *Jangan Artikan Maju Capres, Radar Jogja - Jumat, 20 April 2007*)**

Dari tabel peta pendapat tentang isu keistimewaan Yogyakarta, terlihat sekitar 32,26 % membicarakan posisi Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX. Ada pendapat yang menyatakan bahwa sebaiknya Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX tetap menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Namun, ada pula yang berpendapat sebaiknya Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX tidak menduduki jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, tapi

lebih pada jabatan kultural sebagai Bapak Bangsa bagi masyarakat Yogyakarta.

Adapun contoh dari pendapat masyarakat yang menghendaki Sri Sultan dan Paku Alam tetap menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.

*Hasil poling yang dilakukan masyarakat DIY menghendaki tetap adanya keistimewaan. Selain itu, masyarakat juga menghendaki posisi gubernur dijabat Sultan HB X dan wakil Gubernur dijabat PA IX. "Rakyat DIY lebih tenang dipimpin oleh Raja Mataram." (Prof. Dr. Dahlan Thaib – Assekprov DIY dalam Peran Seremonial Diakomodasi, Radar Jogja - Kamis, 10 Mei 2007)*

Selain itu, di tingkat elit politik, seperti Golkar juga sempat menyatakan bahwa Sultan dan Paku Alam sebisa mungkin tetap menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur.

*"Kita telah merayu-rayu, memohon agar Ngarso Dalem tetap berkenan memegang kendali pemerintah DIY." ucap ketua DPD Partai Golkar Gandung Pardiman. .... tak berhenti di situ Gandung pun meminta dukungan peserta acara "Saudara-saudara apakah setuju?" tanya Gandung. Dengan kompak mayoritas peserta temu kangen menjawab koor "setuju". Gandung beralasan meminta bukan tanpa dasar. Merujuk hasil musda Partai Golkar 2004, telah mengatakan bahwa Sultanku adalah Gubernurku dan Pakualamku wagubku. "Ini amanat Musda." tuturnya berapi-api. (Gandung Pardiman – Ketua DPD Partai Golkar DIY dalam Pesimistis Digelar 2008, Radar Jogja - 4 Agustus 2007)*

Namun, keinginan untuk memisahkan peran Sultan dengan posisi Gubernur juga tidak kalah kuat. Beberapa pihak terutama Tim Perumus dan kalangan Perguruan Tinggi (UGM Yogyakarta) menyetujui pemisahan tugas dan tanggung jawab ini.

*Beliau menginginkan diterapkannya monarki konstitusional dalam pengelolaan pemerintahan di DIY. .... Hestu juga menyebutkan dahulu dalam draf RUUK ada tiga opsi soal jabatan gubernur dan sultan yaitu pengangkatan, monarki konstitusional, dan pemilihan. "Entah mengapa*

*opsi-opsi itu tiba-tiba menghilang satu persatu. Opsi pemilihan yang memungkinkan gubernur dipilih secara demokratis dicoret. Lalu opsi monarki konstitusional juga tidak diakomodasi. Yang muncul kemudian hanya konsep sultan sekaligus gubernur. Dengan penjelasan akademis yang mendukung konsep itu." .....* " Tapi, memberi makna keistimewaan tidak harus sempit dan elitis dengan menentukan raja sekaligus gubernur." **(Hestu Cipto Handojo, M.Hum: Ketua PARWI DIJ dalam Diusulkan Pemisahan Sultan dan Gubernur, Radar Jogja - 4 Januari 2006)**

*Mengatakan pihaknya menyambut baik wacana calon independen untuk jabatan gubernur DIJ. Namun, menurutnya sebelum mengajukan calon sebagai gubernur harus mendapat restu lebih dahulu dari Sultan HB X. "Kalau bisa calon independen untuk jabatan kepala daerah tidak hanya sekedar wacana di Jogja. Banyak tokoh yang bisa diajukan termasuk dari keluarga keraton. Tetapi tetap saja restu dari Sri Sultan HB X harus menjadi dasar."* **(Ketua Paguyuban Carik seluruh Provinsi DIJ - Arisman dalam Pesimistis Digelar 2008, Radar Jogja - 4 Agustus 2007)**

Dalam pandangan Radar Jogja, masalah Pil-Gub mendapatkan porsi kedua terbanyak setelah Posisi Sultan dan Paku Alam. Tercatat 25,81% pendapat bermuara untuk masalah ini. Untuk masalah pemilihan Gubernur ini, Sri Sultan Hamengku Buwono X pun angkat bicara. Aspek landasan hukum menjadi hal yang sangat penting untuk dapat menyelenggarakan pemilihan gubernur bila RUU Keistimewaan belum selesai dibahas di DPR RI.

*"..... mengatakan, keputusan presiden (keppres) tentang pemilihan gubernur DIJ adalah solusi terbaik untuk menyelesaikan polemik pilkada gubernur, sebelum RUU keistimewaan selesai di bahas. Keppres akan menjadi dasar hukum pelaksanaan pilgub 2008 .....* "Kalau mendesak, kenapa harus menunggu sampai RUU keistimewaan selesai dibahas. Keppres saja kan bisa keluar keppres bab pemilihan gubernur ... tidak usah berbicara tentang keistimewaan dahulu. Itu terakhir saja." ujar Gubernur kepada wartawan di Kepatihan" **(Sri Sultan HB X dalam Sultan HB X : Keppres Solusi Pilgub 2008, Radar Jogja - 11 Agustus 2007)**

Hal lain yang juga disinggung dalam wacana isu keistimewaan adalah faktor historis atau faktor kesejarahan yang diyakini menjadi landasan penyebutan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa. Ini tentu mengacu pada peristiwa pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang menyebutkan bahwa Yogyakarta sebagai bagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada September 1945. Pernyataan tersebut sebagai reaksi atas pernyataan Proklamasi Kemerdekaan yang dikumandangkan oleh Presiden Soekarno pada 17 Agustus 1945. Peristiwa ini hendaknya menjadi acuan bagaimana bentuk dari tata pemerintahan Yogyakarta pada masa sekarang.

Adapun beberapa contoh pendapat yang menyebutkan faktor historis sebagai salah satu faktor yang tidak dapat diabaikan dalam penyebutan Yogyakarta sebagai daerah istimewa adalah sebagai berikut.

*la menyebutkan kekhususan sebuah daerah karena alasan atau faktor-faktor kesejarahan DIJ harus diakomodasi. Bahkan keistimewaan DIJ yang semula merupakan kerajaan kemudian bergabung ke dalam NKRI itu, juga harus menjadi perhatian. "Itu tak boleh diabaikan begitu saja." .....* Jimly mencontohkan keberadaan DIJ yang tidak bisa dipisahkan dari Keraton Kasultanan Jogjakarta. Dengan begitu, jika dalam sistem pemerintahan DIJ terdapat posisi Sultan atau Sultan menjadi gubernur, tidak perlu diperdebatkan..... Sistem pemerintahan DIJ ke depan juga dapat melakukan modifikasi. Misalnya, Sultan sebagai raja ditempatkan semacam kepala negara yang punya perdana menteri yang menjalankan pemerintahan..... Jimly menyebut kemungkinan Sultan ditetapkan sebagai gubernur seumur hidup guna mengakomodasi ciri khas keistimewaan DIJ hanya sebagai persoalan teknis". **(Prof Dr Jimly Asshiddiqie –Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Pusat Harus Akomodasi Sejarah DIJ, Radar Jogja, 17 Desember 2007)**

*Gusti Joyo menegaskan, mengingat sejarah menyatunya DIJ dengan NKRI, maka seharusnya pengisian gubernur tidak bisa dilakukan dengan pemilihan langsung. Sebab, DIJ sebelum bergabung dengan NKRI adalah negara merdeka. Maka sudah semestinya Raja Keraton Jogja tetap menjadi pemimpin di DIJ sebagai sebuah provinsi di Indonesia. GBPH*

*Joyo menegaskan Penetapan Sultan sebagai gubernur dapat dilakukan dengan keputusan presiden. (GBPH Joyokusumo - Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapura/Adik HB dalam Tak Ingin Intervensi Kerabat Keraton, Radar Jogja, 15 November 2007)*

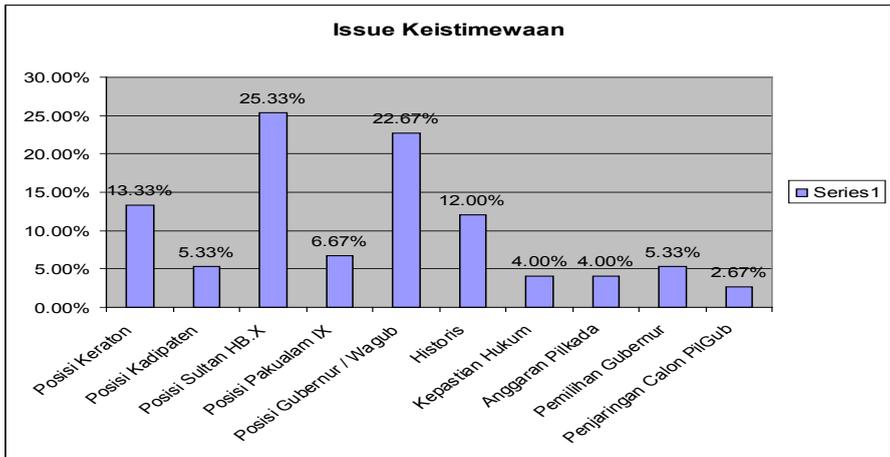
Sedangkan pendapat yang lain dari aspek faktor historis ini adalah mencoba memberikan alasan mengapa Yogyakarta harus disebut sebagai daerah istimewa. Selain karena faktor kesejarahannya yang melekat karena peristiwa di seputar kemerdekaan Republik Indonesia, dinamika masyarakat Yogyakarta juga patut diperhitungkan sebagai argumen untuk meneguhkan Yogyakarta sebagai daerah istimewa.

*"Keistimewaan DIJ yang kami maksud adalah menjaga Jogja tetap sebagai kota pendidikan, kota budaya, kota yang harmonis antarumat beragama, dan kota yang akrab dengan rakyat kecil. Kami tidak ingin masuk ke wacana pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Karena itu sudah masuk ke ranah politik praktis. Itu tugas politisi untuk membahasnya secara serius. Muhammadiyah sih ikut saja. Kalau saya berbicara soal keistimewaan di hadapan umat, lebih dimaksudkan agar mereka menyiapkan diri." (Agung Danarto - Ketua PWM Muhammadiyah DIJ dalam Amien: Sultan Harus Ditanya Dulu ... , Radar Jogja, 4 Februari 2008)*

#### **d. BERNAS**

Sementara itu, jika aspek tentang isu keistimewaan itu sendiri dirinci merujuk pada tabel 2, sebaran pendapat menunjukkan data sebagai berikut.

Diagram 8



Isu keistimewaan berdasarkan rangkaian pendapat dari berbagai narasumber dimaknai sebagian besar berkaitan dengan posisi Sultan HB X. Posisi ini menunjukkan bahwa Sultan lebih dimaknai sebagai raja seperti terungkap dalam pendapat dari tokoh masyarakat Tionghoa, Soekeno pada 21 April 2007 sebagai berikut.

*“Sulit menemukan figur seperti Sultan yang bisa menjadi pengayom kita. Semua kedatangan kami sebagai wujud kecintaan rakyat kepada rajanya.”*

Atau, pendapat salah satu kerabat Kasultanan BRAY. Anik Wijayakusuma tanggal 9 April 2007 yang menyatakan pendapat menanggapi ketidakbersediaan Sultan dicalonkan menjadi Gubernur DIY kembali.

*“Bahwa sikap Sultan bukanlah sebuah pernyataan biasa, melainkan adalah “Sabda Pandita Ratu”. Artinya “pisan tan kena wola wali”. Mengingat, kapasitas Sultan dalam menyampaikan pernyataan ini bukanlah sebagai gubernur, melainkan dalam kapasitasnya sebagai Raja Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat.”*

Sementara itu, jika dikaitkan dengan entitas pendapat kedua terbanyak dari berbagai narasumber menunjukkan bahwa Sultan HB X dan Paku Alam IX tidak dapat dilepaskan dari posisi sebagai kepala daerah yaitu gubernur dan wakil gubernur. Persentase sebesar 22.67 % merupakan persentase cukup signifikan jika digabung dengan persentase pendapat mengenai Sultan sebagai raja yang dapat mencapai 48 %. Sultan HB X dan Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dipandang sebagai sebuah kesatuan yang tak terpisahkan. Sultan sebagai gubernur dan Paku Alam sebagai wakil gubernur dianggap sebagai “paket” bagi berbagai komponen masyarakat seperti dari APDESI yang terungkap dari pendapat Sukarman Panggabean ketua APDESI Bodronoyo, Kabupaten Kulon Progo dalam Bernas 19 Desember 2007 yang seperti berikut ini.

“Pasangan Sultan dan Paku Alam untuk jadi gubernur dan wakil gubernur adalah harga mati, sehingga presiden seharusnya tinggal menetapkannya tanpa harus menunggu selesainya RUU Keistimewaan DIY.”

Posisi Sultan sebagai gubernur yang tak terpisahkan menjadi fenomena yang cukup jelas terlihat baik di tingkat masyarakat awam maupun elit politik di DPRD Tingkat I. Untuk tingkat elite politik, pemahaman tentang konsep kepemimpinan lebih terstruktur pada konsep peraturan, seperti ungkapan Heru Wahyukismoyo wakil ketua Fraksi Golkar di Bernas Rabu 24 Oktober 2007.

“Karena selama UU 3/50 belum dicabut, Sultan adalah Gubernur DIY dan Gubernur DIY adalah Sultan.”

Sedangkan pendapat dari masyarakat awam menunjukkan lebih banyak pada posisi sultan sebagai gubernur dikaitkan dengan posisi dalam kaitannya dengan aspek perlindungan dan jaminan hidup, salah satunya diungkapkan oleh Supartini (Pedagang Batik) pada Bernas 9 April 2007 yang menyatakan seperti berikut.

*“Kalau Gubernurnya bukan Sultan barangkali kami sudah dikuya-kuya. Karena kemurahan hati Beliau kami jualan di sini, tidak digusur. Kalau ada apa-apa kami larinya ke Sultan, dan semua masalah bisa diselesaikan, sehingga kami tetap bisa mencari rezeki dengan tenang.”*

Pendapat yang merujuk pada Keraton juga menempati posisi penting di samping Sultan baik sebagai gubernur maupun sebagai raja. Jika dilihat dari berbagai pendapat dan dari berbagai narasumber, posisi Keraton ini menempati persentase ketiga sebesar 13.33 %. Posisi keraton juga tidak terpisah dengan posisi kadipaten, meskipun keraton menempati posisi lebih kuat. Namun, sebagian besar pendapat yang menempatkan keraton dalam posisi sentral adalah masyarakat awam seperti pendapat dari Sito (mekanik Bengkel Sepeda Motor) pada Bernas 21 April 2007 berikut ini.

*“Keberadaan keraton di Jogja ini bukanlah hanya sebuah simbol bagi masyarakat Jogja, melainkan sudah menjadi unsur penting bagi roda kehidupan masyarakatnya. Jika nantinya Pak Sultan tidak lagi bersedia menjadi gubernur, saya mengharap Gubernur DIY tetap berasal dari kerabat keraton.”*

Pendapat-pendapat dalam isu tersebut menunjukkan bahwa keistimewaan memiliki keterkaitan sangat dekat dengan aspek budaya, yaitu posisi sultan dan keraton dalam struktur kepemimpinan daerah serta historis. Maka, pendapat bahwa isu keistimewaan menyangkut historis Jogjakarta sebagai daerah pertama yang menggabungkan diri dengan NKRI menjadi sangat penting sebagai faktor pembentuk keistimewaan, seperti diungkapkan oleh PWM tanggal 2 Februari 2008 sebagai berikut.

*“Prinsipnya Muhamadiyah adalah mengikuti aturan hukum yang berlaku. Sedangkan harapan Muhamadiyah terhadap keistimewaan DIY, kita tidak akan melupakan sejarah Jogja yang memiliki esensi dan peran penting bergabung dengan NKRI. Itu keistimewaan yang tidak bisa dipungkiri, karena kenyataannya seperti itu.”*

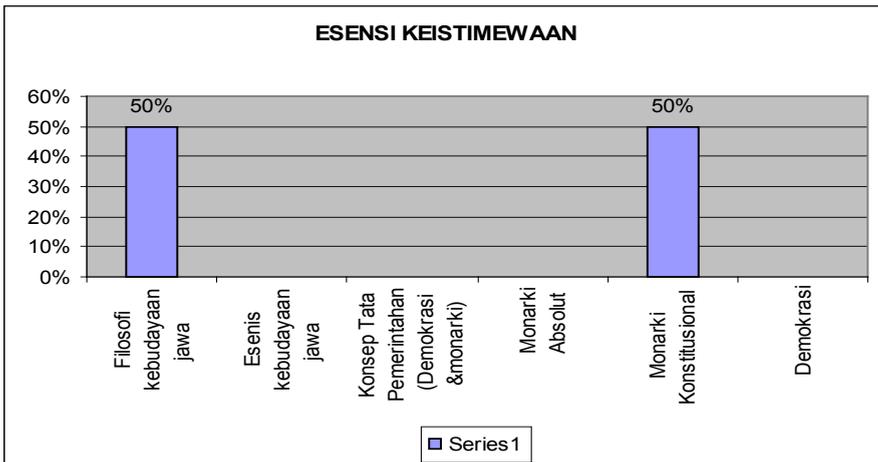
Maka, jika prinsip keistimewaan itu digali esensinya, akan berkaitan dengan hasil di tabel 3 yang menunjukkan keistimewaan bukan pada aspek-aspek selain filosofis maupun esensi budaya. Esensi keistimewaan jika dibaca dari pendapat-pendapat yang muncul lebih pada aspek-aspek terkait dengan sejarah dan realitas sosial lainnya seperti pariwisata, pendidikan, pertanian dan sebagainya.

### III. Rekapitulasi Pendapat Mengenai Esensi Keistimewaan

#### a. KOMPAS YOGYA

Esensi mengenai keistimewaan jelas berbeda dengan isu keistimewaan, sebab di dalamnya terkandung pendapat mengenai filosofi kebudayaan Jawa, esensi kebudayaan Jawa, dan konsep tata pemerintahan. Keseluruhannya berjumlah 3 poin besar, dengan rincian seperti ditunjukkan dalam diagram berikut.

Diagram 9



Dari data yang dapat dikompilasi, diperoleh dua berita yang membahas mengenai filosofi kebudayaan jawa, dan pembahasan

mengenai tata pemerintahan monarki konstitusional. Esensi keistimewaan dalam penelitian ini berbeda dengan pendapat yang dikutip dalam isu keistimewaan. Esensi lebih tertuju pada filosofi budaya Jawa dan nilai dari budaya Jawa itu sendiri. Selebihnya diulas juga pemberitaan mengenai konsep tata pemerintahan yang diinginkan oleh DIY. Pemerintahan yang menjadi perbincangan seputar monarki absolut, monarki konstitusional atau demokrasi modern.

Memahami keistimewaan, mau tidak mau harus berpangkal pada landasan filosofis kekuatan istimewa. Istimewa yang diperoleh oleh keraton berpijak pada kesempurnaan yang diperoleh keraton. Sedangkan kesempurnaan keraton merupakan wujud dari kesempurnaan manusia (raja), sebagaimana yang diungkapkan oleh anggota lembaga Kajian Islam dan Sosial (LKIS) berikut ini.

“...pencapaian kesempurnaan pada manusia sesungguhnya dimulai pada titik ketika ia mampu menguasai egonya, hawa nafsunya. Ini disimbolkan melalui garis linier Panggung Krapyak-Keraton Ngayogyakarta-Tugu. Keraton menjadi simbol kesempurnaan setelah melewati Panggung Krapyak yang merupakan simbol pemburuan hewan. Raja di keraton menandakan bahwa raja itu telah mencapai kesempurnaannya karena *telah berhasil memburu hewan*. “*Keraton tidak hanya merupakan simbolisasi kesempurnaan bagi raja. Pencapaian menuju kesempurnaan merupakan hak semua orang*,” **(dalam Kompas - Kamis, 03 Maret 2005, Revitalisasi Budaya Perlu Dialog Antara Keraton, Santri, dan Rakyat, Narasumber: Jadul Maulana (LKIS) )**

Di samping itu, pendapat mengenai esensi keistimewaan merambah pula pada peta tata pemerintahan. Adapun berita yang berhasil dikutip menunjukkan bahwa pembahasan mengenai tata pemerintahan mengarahkan Yogyakarta sebagai sebuah pemerintahan yang monarki konstitusional. Lebih dari itu, pendapat mengenai tata pemerintahan menyentuh pula harapan mengenai adanya kelengkapan pengaturan meliputi tanah dan budaya. Hal ini

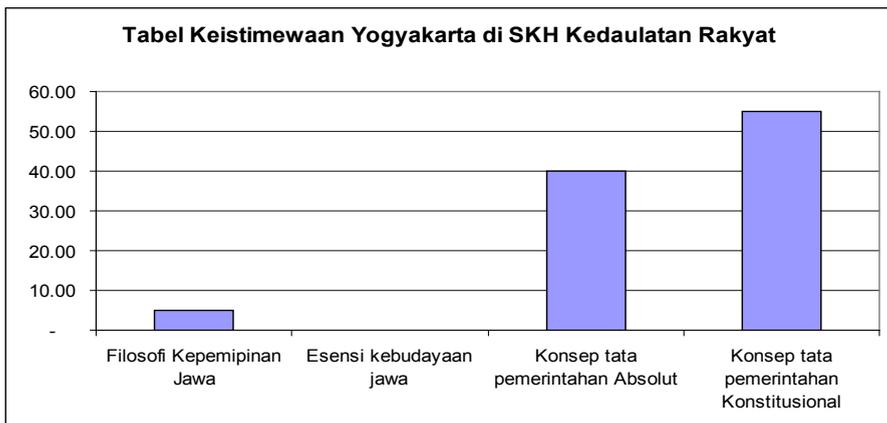
diungkapkan oleh seorang penulis buku bertajuk “Apa Istimewanya Yogya”.

*“keistimewaan dalam konteks dualisme kepemimpinan antara monarki dengan sistem pemerintahan modern semata, tetapi juga dilengkapi model pengaturan tanah dan aspek budaya” (dalam Kompas, 14-05-2007, Bedah Buku: Tuntutan Ciri Keistimewaan Yogyakarta Perlu Dibatasi, Narasumber: Jawahir, Penulis buku Apa Istimewanya Yogya dan Tim Ahli Dewan Perwakilan Daerah DIY)*

## b. KEDAULATAN RAKYAT

Esensi keistimewaan dapat dijabarkan menjadi berbagai macam hal. Namun, khusus dalam konteks pemberitaan di Kedaulatan Rakyat, pemberitaan yang berkaitan dengan esensi keistimewaan DIY lekat dengan berita mengenai konsep tata pemerintahan konstitusional (55%) dan absolut (40%). Data selengkapnya dapat dipaparkan pada diagram di bawah ini.

Diagram 10



Dalam data tampak kecenderungan pemberitaan yang mengemuka mengarah pada berita mengenai konsep tata pemerintahan

monarkhi konstitusional. Keadaan ini nampaknya cukup ideal, dengan mengawinkan demokratisasi dengan prinsip-prinsip kerajaan dengan tidak meninggalkan hak-hak keunikannya, sebagaimana disampaikan anggota tim penyusun RUUK di bawah ini.

*Agar sistem pemerintahan di Propinsi DIY bisa dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi sekaligus menjunjung tinggi keberadaan Keraton Yogyakarta dan Pura Pakualaman yang berbentuk kerajaan, salah satu yang bisa diimplementasikan yakni mengacu pada sistem monarki konstitusional. (dalam KR - 12 Mei 2007, **Pernyataan Sultan Perlu Dipahami Multidimensi - Jadikan HB-PA Pengageng Keistimewaan, Anggota Tim Penyusun Draft RUUK Yogyakarta dari JIP-UGM, Dr Pratikno M.Soc**)*

*Dalam penyusunan Undang-Undang Keistimewaan DIY perlu dikombinasikan antara tuntutan pro-demokrasi dengan mempertahankan nilai-nilai keistimewaan DIY dari aspek historis dan kultural. Hal ini penting agar hak-hak istimewa DIY yang telah dijamin oleh konstitusi itu jangan kehilangan identitasnya serta untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat Yogya. (dalam KR - 29 April 2007, **Perlu Kombinasi Tuntutan Demokrasi-Kultural - UUK DIY Jangan Kehilangan Identitas, Anggota DPD - DIY, H Subardi**)*

Namun demikian, tidak mudah untuk menuangkan konsep baru pada tata konsep pemerintahan monarki konstitusional. Sebab, sebelumnya konsep tata pemerintahan absolut telah mengakar sangat kuat dalam peri kehidupan hubungan rakyat dan kawula di DIY. Hal ini bahkan diungkapkan oleh seorang bupati, seperti dikutip di bawah ini.

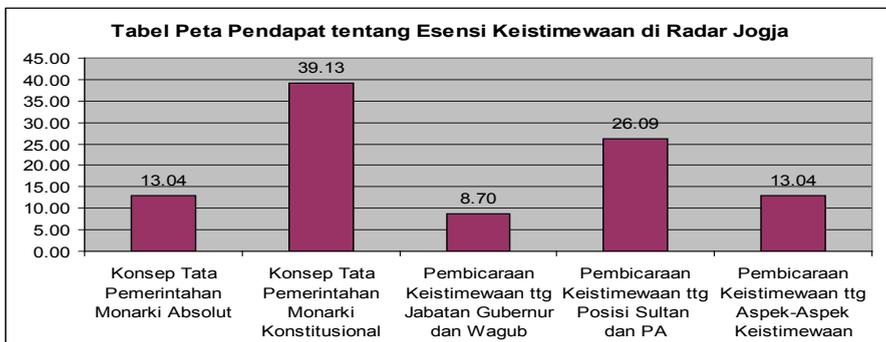
*"Sudah ratusan tahun warga Yogyakarta dipimpin oleh seorang raja dan terbukti rakyat mampu hidup dengan *ayem tentrem*. Sejak Sultan Agung hingga kini rakyat telah terbiasa dengan kepemimpinan Keraton. Jika nantinya pemimpin bukan dari Keraton, kami tidak tahu bagaimana kondisi di Yogya." (dalam KR - 9 April 2007, **Pernyataan Sultan HB X Kejutkan Banyak Pihak; Sukses Butuh Kepastian Hukum, Bupati Bantul, Drs Idham Samawi**)*

### c. JAWA POS – RADAR JOGJA

Perbedaan yang mendasar antara pembicaraan isu keistimewaan dan esensi keistimewaan dalam penelitian ini adalah dalam isu keistimewaan perbincangan pendapat dari narasumber berita tentang keistimewaan Yogyakarta hanya seputar permukaan (artifisial) saja. Sedangkan dalam esensi keistimewaan, perbincangan pendapat dari narasumber berita sudah mulai menyebutkan secara mendalam bagaimana keistimewaan tersebut dioperasionalkan dalam kehidupan sehari-hari.

Dalam penelitian ini, sebenarnya diharapkan esensi keistimewaan Yogyakarta yang diperbincangkan mencakup aspek-aspek keistimewaan secara menyeluruh (holistik). Jadi, mencakup aspek posisi keraton, posisi Sultan dan Paku Alam, masalah tata pemerintahan, masalah tanah, peran masyarakat, dan masalah kultural. Namun, dalam hasil rekap penelitian diperoleh data bahwa wacana konsep tata pemerintahan memperoleh porsi yang cukup dominan yakni 52,17 %. Ini pun berjalan seiring dengan perbincangan keistimewaan posisi Sultan dan Paku Alam dan Jabatan Gubernur dan Wagub yang mencapai 34,79 %. Sedangkan pembicaraan tentang aspek-aspek narasumber yang lain hanya memperoleh porsi sebesar 13,04 %.

Diagram 11



Pendapat narasumber berita yang mewacanakan konsep tata pemerintahan monarki konstitusional menempati posisi pertama dengan 39,13%. Tata pemerintahan monarki konstitusional sebenarnya menempatkan sultan dan paku alam dalam posisi terpisah dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur. Dengan demikian, sultan dan paku alam bukanlah sebagai personal yang menjalankan roda pemerintahan sehari-hari. Peran ini diserahkan pada orang lain yang ditunjuk melalui proses pemilihan kepala daerah. Inilah kemudian yang merujuk pada istilah monarki konstitusional. Dengan demikian, sultan dan paku alam tidak menjalankan kekuasaan secara mutlak atau absolut.

Adapun contoh pendapat yang menghendaki konsep tata pemerintahan monarki konstitusional diterapkan sebagai bentuk keistimewaan Yogyakarta adalah sebagai berikut.

*"Menilai, sistem monarki konstitusional menjadi model yang paling pas untuk diterapkan di Jogja, di mana ada pemisahan kekuasaan antara kekuasaan sehari-hari untuk menjalankan pemerintahan dengan kekuasaan simbolik, seremonial yang bisa dimainkan oleh kasultanan dan pakualaman". (Dosen Fisipol UGM - Cornelis Lay dalam Monarki Konstitusional Pas untuk Jogja, Radar Jogja - Selasa, 10 April 2007)*

Pendapat ini banyak mendapatkan dukungan dari kalangan akademisi perguruan tinggi, terutama dari UGM Yogyakarta, yang antara lain sebagai berikut.

*"Sultan harus ditempatkan sebagai raja. Sementara untuk menjalankan pemerintahan ada semacam perdana menteri yang menjalankan pemerintahan sehari-hari yang harus mendapat persetujuan Sultan. Raja tidak perlu terlibat dalam pemerintahan sehari-hari, tetapi oleh pejabat lain. Hanya saja, soal keuangan harus tetap dijamin negara". (Rektor UGM – Prof. Dr. Sofian Effendi dalam Sikap Protes pada Pemerintah Pusat, Radar Jogja - Senin, 9 April 2007)*

Namun, tentangan untuk pendapat yang pro terhadap bentuk monarki konstitusional sebagai bentuk yang pas bagi tata pemerintahan Yogyakarta dan menjadi ciri bagi keistimewaan ternyata juga cukup keras. Dari kalangan keluarga keraton, terdapat pendapat yang tetap mendukung Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur. Hal itu seperti yang dinyatakan oleh GBPH Yudhaningrat berikut ini.

*Gusti Yudha mengingatkan makna UU No. 3/1950. Berdasarkan UU itu sangat jelas jabatan gubernur harus diemban oleh sultan yang jumeneng nata dan adipati paku alam sebagai wakil gubernur. Amanat ini merupakan bentuk dari ciri khas keistimewaan DIJ. Jabatan Gubernur dan Wagub dijabat sultan dan adipati pakualam yang jumeneng. Aturan ini, papar Gusti Yudha, seyogyanya dipahami semua pihak termasuk kerabat keraton. Menurutnya, bila HB X tidak bersedia lagi menjadi gubernur, maka pihak yang mestinya HB X adalah Paku Alam IX. Dikatakan Gusti Yudha, HB X dan PA IX adalah sayap keistimewaan DIJ. Bila satu sayap tidak lagi bersedia menjabat, maka satu sayap yang lain harus diberi kesempatan naik menjadi Gubernur. (GBPH Yudhaningrat - Keluarga Keraton dalam Joyokusumo Dinilai Keluar Jalur, Radar Jogja - Selasa, 17 April 2007)*

Dukungan terhadap pendapat ini juga datang dari kalangan birokrasi pemerintahan, yang menghendaki Sultan tetap menjabat sebagai gubernur. Bahkan, ketika suatu saat bila Sultan terpilih menjadi presiden, jabatan sebagai gubernur tetap melekat pada diri Sultan.

*Soal esensi keistimewaan, Dahlan menegaskan posisi Sultan HB X tetap menjadi gubernur dan Adipati Pakualam IX menjadi wagub. Format ini tetap dipertahankan sebagai rujukan. Menurut Dahlan, meski kelak HB X terpilih menjadi Presiden, posisi Gubernur yang melekat pada dirinya tidak hilang "HB X menjadi presiden sekalipun, beliau tetap Gubernur, jabatan itu melekat" (Aseprov DIJ Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH dalam Jadi Presiden, Sultan tetap Gubernur DIJ, Radar Jogja - Selasa, 17 April 2007)*

Pendapat seperti ini sebenarnya mengingatkan kita pada masa lalu, ketika Sri Sultan Hamengku Buwono IX terpilih sebagai wakil presiden untuk periode 1978-1983, jabatan Sultan sebagai gubernur juga tidak hilang. Harapan seperti ini juga terdapat pada diri Sultan Hamengku Buwono X. Selain itu, terdapat pula pendapat yang mencoba menengahi dua titik pendapat yang berseberangan tersebut. Walaupun sebenarnya pendapat ini lebih kuat mengarah pada bentuk tata pemerintahan yang monarki konstitusional, namun pendapat ini berupaya menjelaskan bahwa Sultan dan Paku Alam tidak akan kehilangan peran dengan begitu saja ketika melepaskan atribut sebagai gubernur dan wakil gubernur.

*Karena Keraton di DIJ ini yang berfungsi sebagai pangayom sosial dan bertugas menjaga stabilitas masyarakat. Nah, keraton dipimpin raja. Ini membuat DIJ istimewa." Ia juga menjelaskan ada beberapa hal peran istimewa yang akan digagas meski raja Keraton Jogja sudah ikrar tidak lagi menjadi Gubernur. Peran itu misalnya, tetap memberi peran sultan untuk membuka sidang DPRD, Sultan tetap menyampaikan RSPBD. Intinya kita berikan peranan seremonial kepada sultan." (Rektor UGM Prof. Dr. Sofian Efendi dalam Peran Seremonial Tetap Diakomodasi, Radar Jogja - Kamis, 10 Mei 2007)*

Di sisi lain, terdapat pula perbincangan mengenai bagaimana operasional pelaksanaan format tata pemerintahan Yogyakarta dilakukan. Di sinilah muncul beberapa istilah seperti Pengageng Keistimewaan, Para Radhya, dan Hamengkoni Agung.

*"Pengageng Keistimewaan akan dijabat oleh Sultan HB dan Adipati PA yang sedang jumeneng (menjabat red).... Karena itu, ke depan orang yang akan menjadi Pengageng Keistimewaan itu harus disiapkan sejak awal. Mulai dari sekolah hingga hak-hak protokoler yang diberikan negara kepada Pengageng Keistimewaan. .... Regenerasi itu harus didesain. Kita perlu meniru seperti di Inggris. Bagaimana sistem menyiapkan ratu atau raja Inggris yang akan naik tahta. Jadi, putera mahkota yang menjadi Pengageng Keistimewaan bukan orang sembarang, karena betul-betul*

*orang yang telah disiapkan.” (Anggota Tim JIP, Dr. Pratikno - Tim Perumus JIP dalam Didesain Seperti Ratu Inggris, Radar Jogja - Sabtu, 19 Mei 2007)*

*“.... dalam keadaan salah satu atau kedua Pengageng Keistimewaan berhalangan tetap, maka tugas-tugasnya dilakukan oleh pengganti yang ditetapkan dengan paugeran (aturan) yang berlaku di keraton dan pura pakualaman. Untuk kedudukan protokoler Pengageng Keistimewaan akan disejajarkan dengan menteri, Pengageng Keistimewaan bukan merupakan wakil pusat di Provinsi DIJ. Juga bukan kepala wilayah yang bertugas mengintegrasikan berbagai kegiatan sektoral. “Nantinya semua pengeluaran rumah tangga, baik keraton maupun Pura akan ditanggung melalui APBN dan APBD. Kalau tidak dijamin, bisa-bisa 30 tahun mendatang keraton itu akan hilang.” (Anggota Tim Perumus Dr. Cornelis Lay - Tim Perumus JIP dalam Didesain Seperti Ratu Inggris, Radar Jogja - Sabtu, 19 Mei 2007)*

Istilah Para Radya dipopulerkan oleh Tim Perumus RUU Keistimewaan Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM (JIP-UGM). Para Radya merupakan posisi istimewa Sultan dan Paku Alam selepas menjabat gubernur dan wakil gubernur bila format monarki konstitusional disetujui. Dengan posisi ini, Sultan dan Paku Alam memiliki hak istimewa berupa hak veto, yang dapat digunakan dalam seleksi calon gubernur dan wakil gubernur.

*“Sultan dan PA akan kita tempatkan sebagai Para Radyo dalam keistimewaan DIJ.” ..... “Para Radyo juga memiliki hak veto, terutama dalam seleksi calon gubernur dan wagub DIJ sebelum maju dalam pemilihan langsung.” (Ketua Tim perumus RUUK DIJ dan Dosen Fisipol-UGM, Cornelis Lay dalam Sultan-PA Dilarang Masuk Parpol, Radar Jogja - 15 Juni 2007)*

Istilah lain dengan peran yang tidak jauh berbeda dengan Para Radya diperkenalkan oleh Tim Perumus RUU Keistimewaan dari DPD Yogyakarta, yakni Hamengkoni Agung. Sebagai konsekuensinya, aspek landasan hukum bagi lembaga ini diperlukan dan dapat berupa keputusan presiden.

*"Pelebagaan dwitunggal ini dalam lembaga Hamengkoni Agung" kata Subardi. Dengan kedudukan tersebut, Sultan dan Paku Alam memiliki kewenangan memberikan persetujuan terhadap calon gubernur dan wagub yang diajukan partai politik yang maju dalam Pilgub. Selama menjabat sebagai Hamengkoni Agung, Sultan dan Paku Alam mendapatkan kedudukan keuangan dan hak-hak protokoler yang diatur dengan keputusan presiden. Guna memperjelas hubungan antara kepemimpinan dwitunggal dengan pemerintahan DIJ, selanjutnya juga diatur dalam peraturan daerah istimewa (perdais). Selain itu, esensi keistimewaan juga meliputi bidang kebudayaan, pendidikan, pariwisata, pertanian dan tata ruang. (Ketua Tim Kerja RUUK DIJ DPD Subardi, RUUK masuk Prolegnas 2008, Radar Jogja - Senin, 8 Oktober 07)*

Tidak adanya perbedaan peran dalam dua istilah yang berbeda tersebut, yakni Para Radya dan Hamengkoni Agung sempat ditegaskan oleh Subardi selaku Ketua Tim RUU Keistimewaan versi DPD. Ini dilakukan untuk mencegah kebingungan publik atas adanya dua istilah yang berbeda.

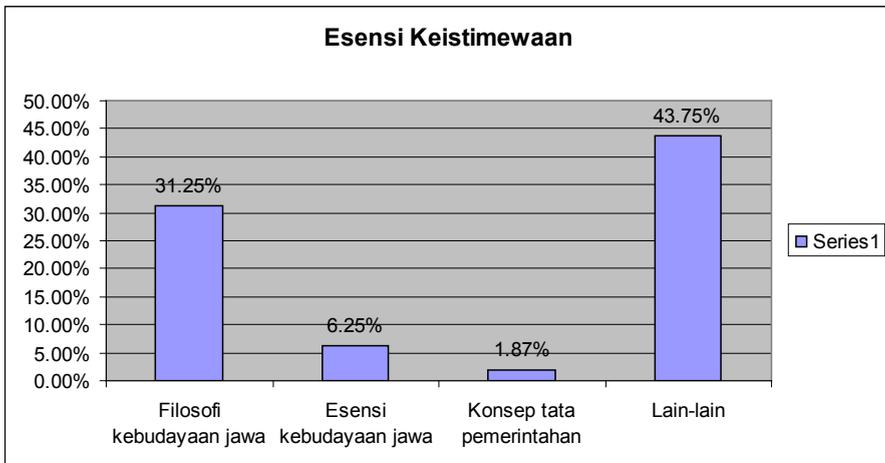
*"Subardi tak mempersoalkan istilah Hamengkoni Agung, Pengageng Keistimewaan Para Radya atau hak veto. Yang terpenting menempatkan Sultan Hamengkubuwono X dan Paku Alam IX pada lembaga di luar pemerintahan daerah setelah keduanya tak lagi menjabat gubernur dan wagub. Lembaga itu lebih banyak bersinggungan pada aspek budaya dan kedudukannya diatur dengan Keppres." (Subardi - Ketua Tim Kerja RUUK DIJ dan DPD RI dalam RUUK Masuk Prolegnas 2008, Radar Jogja - Oktober 2007)*

Uniknya, walaupun sudah menjadi wacana dalam berita, namun masih juga terdapat pendapat masyarakat yang bingung akan operasional format tata pemerintahan monarki konstitusional. Pendapat ini mengarah pada dualisme kepemimpinan yang dapat mengarah pada pertentangan antara keraton dan birokrasi. Pendapat ini bahkan meluncur pada bulan Januari 2008 ketika pembahasan RUU Keistimewaan memasuki fase kritis karena belum juga disahkan oleh DPR RI.

*"Ia tak sepakat jika kedudukan Keraton Jogja ditempatkan di atas pemerintahan Provinsi DIJ. Sebab, secara struktur birokrasi hal tersebut tidak lazim dan akan memunculkan dualisme pemerintahan. Harus dibedakan pemerintahan negara dengan pemerintahan keraton. .... " ini dua organisasi yang berbeda. Harus ada pembedaan yang jelas antara kewenangan pemprov dengan kewenangan keraton. Makna keistimewaan bukan mendudukkan antara pemprov dengan keraton. Tetapi bagaimana mendudukkan HB dan Paku Alam sebagai kepala daerah DIJ." (Prof Dr Warsito Utomo - Pakar Birokrasi UGM dalam DPR Bahas Di Urutan 10, Radar Jogja - 4 Januari 2008)*

#### d. BERNAS

Diagram 12



Berdasarkan data dalam Tabel 3 ternyata esensi keistimewaan menurut pendapat dari berbagai narasumber tidak merujuk pada aspek dalam konsep filosofi kebudayaan Jawa maupun esensi kebudayaan Jawa, melainkan aspek-aspek lain yang berisi tentang pendidikan, ekonomi, pariwisata dsb. Hal ini menunjukkan adanya indikasi variatifnya makna esensi keistimewaan tersebut. Hal ini juga ditunjukkan oleh pendapat dari Prof. Dr. Maria Sumarjono pada Bernas 11 Mei 2007 yang menunjukkan keistimewaan DIY terletak

dalam aspek tanah terutama tanah keraton. Bahkan, jika merujuk pendapat kalangan elit politik ternyata esensi keistimewaan masih dipertanyakan, seperti merujuk pendapat Ferry Mursidan Baldan tanggal 2 September 2007 yang menyatakan sebagai berikut.

*“Saat ini ada empat daerah yang memiliki keistimewaan di Indonesia. Namun dari keempatnya hanya DIY yang belum jelas arah dari keistimewaan yang dituntut. Kalau Papua itu jelas yang istimewa adatnya, Aceh dan Jakarta pun sudah jelas. Nah, yang dimaksud DIY itu yang seperti apa itu yang perlu dijelaskan.”*

Di samping itu, terdapat pula esensi keistimewaan yang merujuk pada undang-undang yang sudah ada seperti dikemukakan oleh Prof. Dr. Sofian Effendi tanggal 9 April 2007 yang menyatakan sebagai berikut.

*“Berdasarkan Undang-Undang no. 3 Tahun 1950 jelas menyebutkan ada dua daerah istimewa yakni Aceh dan Jogjakarta...Seharusnya keistimewaan Jogja dikembalikan kepada UU yang berlaku.”*

Sementara itu, konsep keistimewaan merujuk pada aspek filosofi kebudayaan Jawa juga memiliki peran cukup kuat terutama terkait dengan aspek kepemimpinan seorang raja di daerah. Salah satu pendapat diungkapkan oleh Ketua Umum Cokro Pamungkas Sukirman pada tanggal 5 Februari 2008.

*“Ketentuan mutlaknya istimewa di Provinsi DIY itu ya ada pada kepala daerahnya, yakni Sultan HB X sebagai gubernur dan Paku Alam sebagai wakilnya... kami merasa sebagai warga pedesaan, seorang pengayom yang bisa membuat ayom dan ayem (melindungi dan memberi ketenteraman) hanya ada di pundak Raja Keraton Yogyakarta.”*

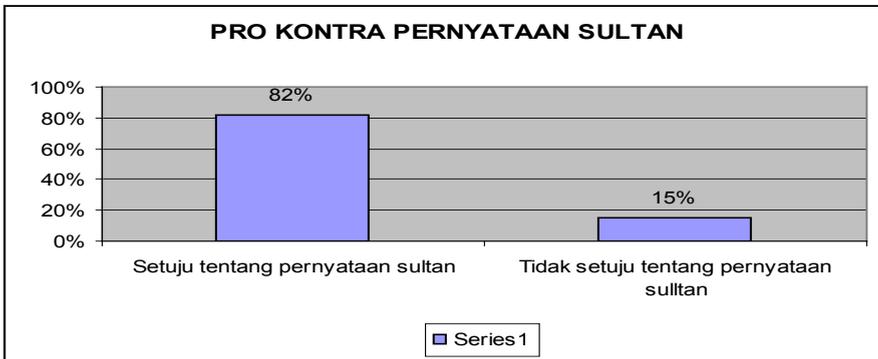
Filosofi keistimewaan terkait dengan aspek filosofi kepemimpinan Jawa yang terkait dengan aspek hasil pada masyarakat bersifat tataran kehidupan sederhana, terkait dengan aspek ketenangan dan ketenteraman jiwa.

#### IV. Rekapitulasi Pendapat Berdasarkan Pro dan Kontra tidak Bersedia Dicalonkan sebagai Gubernur

##### a. KOMPAS YOGYA

Pro dan kontra tentunya hanya berisi dua kutub pendapat yang bertentangan. Dalam rekapitulasi ini dibedakan menjadi setuju dan tidak setuju. Pendapat yang menyatakan persetujuan atas apa yang telah diungkapkan oleh Sultan mencapai 82% dari total 11 pendapat, sebagaimana digambarkan di bawah ini.

Diagram 13



Pendapat mengenai Pro dan Kontra ini diawali oleh adanya pernyataan Sultan dalam orasi yang dibacakan pada peringatan hari ulang tahunnya ke-61 pada tanggal 7 April 2007 di pagelaran keraton. Pada saat itu Sultan menyatakan sebagai berikut.

*“Setelah saya pertimbangkan secara mendalam dengan laku spiritual, saya menyatakan tidak bersedia lagi menjabat sebagai gubernur. Selanjutnya, saya titipkan masyarakat DIY kepada gubernur yang akan datang.” (dalam Kompas, 8-4-2007, HB X Tak Bersedia Lagi, Perlu Regulasi yang Mengatur Kompleksitas Keistimewaan, Narasumber: Sultan HB X)*

Setelah pernyataan bahwa Sultan HB X tidak bersedia lagi menjabat sebagai Gubernur tersebut mengemuka, maka respon

masyarakat dengan berbagai perspektif mulai bermunculan untuk memaknai pernyataan tersebut, tidak terkecuali keluarga atau kerabat keraton sendiri. Sebagaimana diungkapkan oleh RM Tirun berikut ini.

*“Sultan tidak akan mengubah keputusannya. Pernyataan seorang raja harus dimaknai sebagai sabda pandita ratu yang harus konsisten. Arti perkataan itu sangat dalam dan sudah dipikirkan secara vertikal maupun horizontal, tidak bisa salah.”* **(dalam Kompas, 11-04-2007, Kerabat Keraton Menunggu Masa Depan Keistimewaan DIY Bergantung Pemerintah Pusat, Narasumber: Adik Sultan, RM Tirun Marwito)**

Dari pernyataan tersebut, keluarga Keraton sangat mendukung dan mempercayai apa pun langkah yang diambil oleh Sultan. Artinya, Sultan sebagai pemimpin masih memiliki makna yang sesungguhnya bagi keluarga keraton. Mereka yakin bahwa ungkapan yang dicetuskan oleh Sultan tentunya telah melalui proses yang demikian panjang dan matang. Di sisi lain keluarga Paku Alaman cukup berhati-hati dalam memberikan pendapat terhadap pernyataan Sultan, seperti yang diungkapkan oleh KPH Indrokusumo berikut ini.

*“Mengaku tidak ingin terburu-buru menyikapi pernyataan Sultan. Pernyataan tersebut dinilai merupakan hak pribadi Sultan. Pihak Pakualaman hanya berharap adanya kepastian berkaitan dengan keistimewaan DIY sebelum 2008.”* **(dalam Kompas, 11-04-2007, Kerabat Keraton Menunggu Masa Depan Keistimewaan DIY Bergantung Pemerintah Pusat, Narasumber: Kerabat Pakualaman, Kanjeng Indrokusumo)**

Walikota Yogyakarta merasa terharu atas apa yang disampaikan oleh Sultan. Senada dengan apa yang disampaikan oleh keluarga keraton, diyakini bahwa pernyataan tersebut tentu berasal dari pergulatan yang cukup panjang.

*“Raja kita anut bukan berdasarkan aturan hukum, tetapi format hati karena kita mengakui teladan ketokohnya. Bagi saya, raja meresap ke*

*tata nilai dan hubungan sosial masyarakat. Inilah yang diperlukan DIY,"* **(dalam Kompas, 14-03-2007, *Identitas Yogyakarta*, Narasumber: Zuly Qodir – Dosen UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dan Peneliti Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian UGM)**

Bagi J. Kristiadi, pengamat dari CSIS menyatakan bahwa pernyataan Sultan yang menuai kontroversi merupakan terobosan besar dari ketidakjelasan pembahasan mengenai UUK DIY.

“Di tengah atmosfer politik yang penuh hawa nafsu berburu kekuasaan, kepalsuan, kemunafikan, serta sikap oportunistik dan menghalalkan cara, Sultan HB X menunjukkan kepemimpinan dan keteladanan untuk menolak memegang kekuasaan politik lagi. Sikap yang menunjukkan konsistensi dan keberpihakan keraton pada kepentingan rakyat.” **(dalam Kompas, 17-04-2007, *Analisis Politik Memaknai “SABDA PANDITA RATU” Sultan HB X*, Narasumber: J. Kristiadi - Peneliti Centre for Strategic and International Studies (CSIS))**

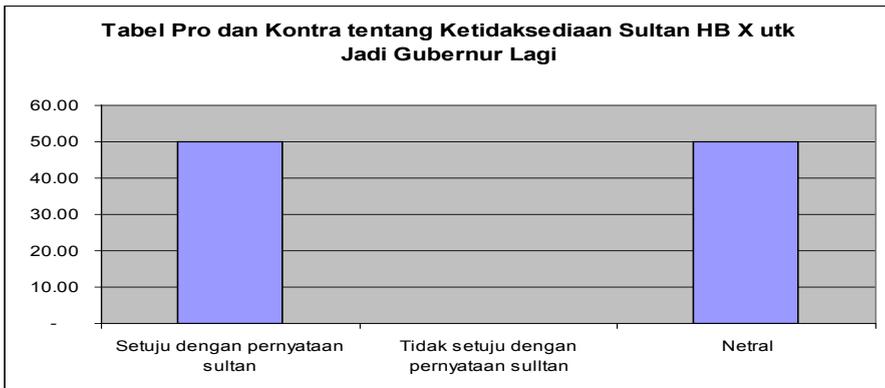
Tidak dapat dipungkiri bahwa pernyataan Sultan akan memunculkan pula spekulasi dan analisis politik, mengingat Sultan juga merupakan tokoh politik. Kristiadi menyampaikan analisisnya, yaitu:

1. Bagi Sultan lebih baik tidak bersedia menjadi gubernur lagi mengingat belum ada UU yang menjaminnnya.
2. Sultan ingin menjajaki sejauh mana dukungan warga DIY kepadanya. Ini diperlukan untuk mengantisipasi bila ia ikut serta menjadi calon dalam pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2009.

## **b. KEDAULATAN RAKYAT**

Pemberitaan mengenai Pro dan Kontra pada pernyataan Sultan HB X yang tidak bersedia lagi menjabat sebagai gubernur, memiliki beragam pendapat. Jika dilakukan pemetaan, maka dapat tergambar sebagaimana diagram di bawah ini.

Diagram 14



Dalam diagram dipaparkan bahwa data mengenai pemberitaan yang setuju dengan pernyataan Sultan (50%) sama banyaknya dengan pemberitaan yang berada pada posisi netral (50%). Komposisi ini cukup menarik, sebab terdapat perbedaan motif dalam mendukung pernyataan tersebut. Seperti dukungan agar Sultan HB X kelak akan mencalonkan diri sebagai presiden, sebagaimana diungkapkan di bawah ini.

*Justru mendorong jika memang ingin mengabdikan pada bangsa dan negara ke kancah nasional, Sri Sultan HB X mestinya tidak bertanggung-tanggung. "Maka sebaiknya pada Pilpres mendatang Sultan HB X harus maju dalam Pilpres. Sebab secara kualitas, kultur dan pengalaman yang dimiliki Sri Sultan HB X memang layak memimpin bangsa ini, guna membawa bangsa ini menuju ke arah yang lebih baik dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. (dalam KR- 21 April 2007, Ingin Berkontribusi ke Tingkat Nasional - Sultan: Bukan Jadi Capres, HM Gazali SE - Koordinator Gerakan Rakyat Yogya)*

Keluarga keraton bahkan mengasumsikan pernyataan Sultan HB X sebagai bentuk gugatan, ketika RUUK tidak segera diputuskan oleh DPR RI, seperti disampaikan oleh Gusti Joyo di bawah ini.

"Kalau kita menyimak orasi budaya Ngaras Dalem Sultan HB X itu kan bukan tidak mau menjadi Gubernur, tetapi tidak mengkehendaki dicalonkan lagi menjadi Gubernur. Artinya apa, kita itu konsistensi sikap Pemerintah Pusat tentang pengukuhannya sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Karena DIY telah dibentuk melalui berbagai Undang-undang tapi implementasi dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan sebagainya sampai hari ini tidak ada. Padahal cantolan yang utama tentang DIY itu sebenarnya sudah termuat dalam UUD 1945 pasal 18b." **(dalam KR - 14 November 2007, Tak Pernah Diajak Bicara RUU Keistimewaan DIY, Keraton 'Gugat' Pemerintah, GBPH H Joyokusumo - Kerabat Keraton Yogyakarta dan Anggota DPR RI)**

### c. JAWA POS – RADAR JOGJA

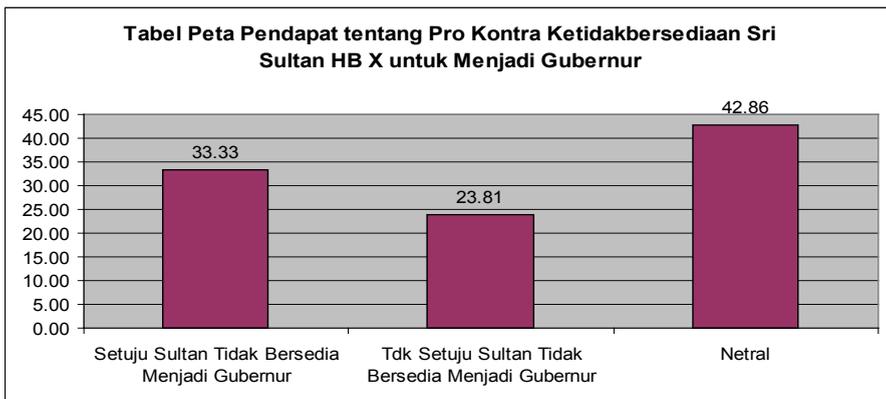
Pemberitaan tentang kontroversi pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X yang tidak lagi bersedia untuk menjadi Gubernur Provinsi Yogyakarta untuk periode 2008-2013 pada Orasi Budaya yang mengiringi peringatan ulang tahun Sultan pada awal April 2007 lalu, memiliki frekuensi yang tinggi selama bulan April 2007 tersebut. Dikatakan kontroversi karena pernyataan Sultan tersebut akhirnya memunculkan perdebatan pro dan kontra di kalangan masyarakat baik di tingkat elite maupun di tingkat akar rumput. Pihak yang pro atau setuju Sultan tidak menjadi Gubernur lagi, berarti menyetujui adanya proses pemilihan Gubernur yang baru. Sedangkan yang kontra berarti tidak setuju dengan keinginan Sultan yang tidak bersedia kembali menjadi Gubernur.

Radar Jogja menangkap reaksi awal berupa kekagetan yang dialami oleh elemen masyarakat Yogyakarta atas pernyataan Sultan tersebut. Ini ditunjukkan oleh aparat pemerintahan kota dan kabupaten, yakni Walikota Yogyakarta, Bupati Bantul, dan Bupati Kulon Progo selaku bawahan langsung dari Gubernur Sri Sultan Hamengku Buwono X.

"Terus terang saya kaget." Herry mengaku lidahnya menjadi kelu saat mendengar *langsung pernyataan Sultan. Tapi ia merasa haru bercampur*

*bangga. Haru, karena dia ikut merasakan pergulatan yang dialami Sultan. Sedangkan bangga, karena Jogja mempunyai seorang raja yang teguh. "Beliau betul-betul seorang raja yang mengemban amanah tahta untuk rakyat," kata Herry yang mempunyai pandangan Raja lebih tinggi dari seorang Gubernur, ini. "Ada sesuatu yang berbeda ketika saya menatap beliau." Meski Sultan telah menyatakan tidak bersedia menjadi gubernur lagi setelah tahun 2008, Herry berharap Sultan dan Keraton Jogja tetap mewarnai kearifan politik lokal, alasannya, Keraton Jogja tidak dapat dilepaskan dari perjalanan Provinsi DIJ dan Negara Indonesia. (Herry Zudianto, Walikotaamadya Yogyakarta) ..... Bupati Idham Samawi menyatakan dirinya sebagai bupati tidak mampu berbuat apa-apa. Ia mengaku aspirasi itu sepenuhnya ada di masyarakat (Idham Samawi – Bupati Bantul) .... "Banyak warga yang kaget dan terperangah dengan pernyataan itu. Jadi, nanti saya akan melakukan jaring aspirasi." tutur Toyo S. Dipo. (Bupati Kulon Progo – Toyo S. Dipo dalam Sikap Protes terhadap Pemerintah Pusat, Radar Jogja - Senin, 9 April 2007)*

Diagram 15



Radar Jogja mencatat, kalangan yang setuju dengan pernyataan Sultan tersebut terutama datang dari kalangan akademisi. Dalam pandangan pihak ini, Sultan ditempatkan dalam posisi yang terpisah dari jabatan gubernur. Dan untuk mengisi jabatan gubernur tersebut,

diperlukan proses pemilihan (pilkada) seperti yang dilakukan di daerah lainnya di Indonesia.

*Rektor UGM Yogyakarta, Prof. Dr. Sofyan Efendi menilai pernyataan Sultan HB X itu sebagai bentuk protes terhadap sikap pemerintah pusat yang tidak pernah mengimplementasikan keistimewaan terhadap Jogjakarta. "Sultan sudah mengambil sikap yang benar. Mudah-mudahan dengan sikap ini, pemerintah pusat sadar tentang keberadaan Jogja sebagai daerah Istimewa. Jangan seperti Aceh. Aceh kecewa karena tidak dipenuhinya janji-janji pemerintah tentang status keistimewaan itu," kata Sofyan. .... Dikatakan, keberadaan Sultan dan keraton harus di atas kegiatan politik itu sendiri. Baginya yang diperlukan saat ini bukan UU Keistimewaan, peraturan pemerintah saja sudah cukup sebagai dasar hukum. .... Sultan harus ditempatkan sebagai raja. Sementara untuk menjalankan pemerintahan ada semacam perdana menteri yang menjalankan pemerintahan sehari-hari, yang harus mendapat persetujuan Sultan. Raja tidak perlu terlibat dalam pemerintahan sehari-hari, tetapi oleh pejabat lain. Hanya saja, soal keuangan harus tetap dijamin negara. (Prof. Dr. Sofian Efendi – Rektor UGM dalam Sikap Protes terhadap Pemerintah Pusat, Radar Jogja Senin, 9 April 2007)*

Elemen masyarakat lain yang setuju dengan pernyataan tersebut datang dari kalangan partai politik. Terdapat beberapa partai politik yang setuju dengan pernyataan Sultan tersebut, misalnya dari Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Keadilan Sejahtera, dan sebagian elite partai Golongan Karya.

*Menilai pernyataan HB X itu sebagai perwujudan demokratisasi. Konsekuensinya pada 2008 akan terbuka peluang kompetisi terhadap siapa pun yang akan menjadi pemimpin DIJ. Rakyat nanti yang akan menjadi hakim jika terjadi kompetisi itu. .... "PPP akan mendukung siapa orang yang dikehendaki rakyat, apakah itu kerabat keraton atau dari kalangan masyarakat biasa, yang terpenting pemimpin pasca HB X harus tetap memegang komitmen amanah kerakyatan." (dalam Rakyat Jangan Paksa Sultan, Radar Jogja - Senin, 9 April 2007)*

*Mengharapkan masyarakat untuk tidak menyurutkan semangat dan keikhlasan HB X dengan membuat pernyataan-pernyataan yang*

*meminta kesediaan HB X untuk dipilih lagi pada periode mendatang. Apalagi bila pernyataan itu diikuti dengan aksi mobilisasi massa. Dalam konteks politik, dengan pernyataan HB X, memberikan kesempatan kepada rakyat Jogja mulai berpikir alternatif tentang kepemimpinan Jogja ke depan. "Baik menyangkut tokoh pemimpin maupun mekanisme pemunculan sang pemimpin, tanpa melupakan prinsip-prinsip keistimewaan Jogja." "Jiwa dan Keikhlasan ini hanya dimiliki oleh sosok yang pantas disebut sebagai bapak bangsa." kata Ketua Fraksi PKS DPRD DIJ (Wajdi Rahman dalam GKR Hemas Memilih Diam, Radar Jogja - 13 April 2007)*

Dari partai Golongan Karya, pendapat pun terpecah dua dalam menanggapi pernyataan Sultan tersebut. Ada yang setuju dengan pernyataan Sultan, namun tidak sedikit yang berkeberatan dengan pernyataan tersebut. Adapun pendapat yang setuju dengan pernyataan Sultan adalah sebagai berikut.

*"Mantan ketua DPD Partai Golkar DIJ **HM Sudarno** memberikan pandangan berbeda dengan sebagian elite Golkar seputar penolakan HB X menjabat Gubernur pasca 2008. "Pilihan yang diambil HB X sudah tepat dan benar. Intinya, HB X berpesan tahta Hamengku Buwono sampai kapan pun harus lestari. Soal jabatan Gubernur, yang menjabat gubernur tidak harus sultan." ..... Sebetulnya penolakan HB X menjabat gubernur tak perlu diperdebatkan. Masyarakat, lanjutnya jangan lagi memaksakan agar HB X bersedia menjadi gubernur. Alasannya itu sudah selaras dengan amanat HB IX. Sebagai raja, HB X memang harus menjaga jarak yang sama dengan kekuatan politik mana pun, termasuk dengan partai Golkar. Di masa Orde Baru saat masih menjabat ketua DPD Golkar sebelum berubah menjadi partai, menjaga jarak yang sama selalu ditunjukkan HB " (HM Sudarno – Mantan Ketua DPD Golkar DIY dalam Sesuai Amanat HB IX, Radar Jogja - Rabu, 27 Juni 2007)*

Khusus Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan, bahkan sudah mulai melontarkan nama yang sekiranya pantas menduduki jabatan Gubernur Provinsi Yogyakarta. Ini seperti yang dilontarkan oleh pengurus DPD PDI-P Yogyakarta Nuryadi dan DPP PDI-P Taufik Kiemas sebagai berikut.

"Sebagai pemenang pemilu wajar mendudukkan kader kami di sana (gubernur)" ..... Nuryadi menegaskan konsolidasi yang dilakukan partainya sudah rampung. Dengan begitu, walaupun UU mengamanatkan DIJ harus menyelenggarakan Pilgub, PDIP sangat siap memenangkannya. .... Taufik Kiemas menyebutkan nama Idham Samawi, dinilai sukses selama menjadi Bupati Bantul. Karenanya Taufik Kiemas merekomendasikan dirinya layak menjadi gubernur DIJ masa depan".  
**(Taufiek Kiemas - Pengurus DPP PDI-P dan Nuryadi – Pengurus DPD PDI-P Yogyakarta dalam FPDI-P Beri Rapor Merah HB X, Radar Jogja - Selasa, 23 Oktober 2007)**

Sedangkan pendapat sebaliknya, yakni yang tidak setuju dengan pernyataan Sultan datang dari kalangan elite politik yang dekat dengan masyarakat, yakni para lurah atau kepala desa yang tergabung dalam Asosiasi Pemerintahan Desa Indonesia (APDESI) untuk Yogyakarta.

*Menegaskan APDESI Bantul tidak rela alias nggandoli kepemimpinan daerah provinsi DIJ lepas dari Raja Keraton Jogja. Bagaimanapun kata Rustam, masyarakat DIJ sudah dipimpin Sultan selama berabad-abad. "Kami kaget begitu mendengar pernyataan tegas Sultan seperti itu. Terus terang, sikap kami tegas, tidak rela. Keberadaan Sultan adalah kunci di mana secara kultur masyarakat DIJ membutuhkan keraton dengan segala mitos yang ada." .... Alasan lain yang menjadi landasan sikap APDESI Bantul adalah kepemimpinan Sultan sebagai Raja Keraton Jogja sudah terbukti menjadikan Masyarakat DIJ adem ayem. "Langkah APDESI bersama seluruh elemen masyarakat DIJ akan melakukan Pisowanan Agung untuk menyampaikan aspirasi kepada Gubernur pertengahan April ini. Ini bentuk kongkrit kami terhadap keberadaan Sultan sebagai Raja Keraton."* **(Rustam Fathoni, S.Pd – Pengurus Apdesi Yogyakarta dalam Sikap Protes terhadap Pemerintah Pusat, Radar Jogja - Senin, 9 April 2007)**

"Kami akan meminta klarifikasi terkait pernyataan Sultan. Terus terang kami sangat menyayangkan hal itu. Sultan adalah figur yang tidak ada duanya di DIJ ini," kata Ketua Paguyuban Carik DIJ, Muhammad Ariesman HS. "Kami memang nggendoli Sultan agar tetap menjadi kepala daerah. Makanya kita akan lakukan pisowanan untuk minta klarifikasi soal sikap

*yang mengejutkan tersebut.”..... Meski demikian, Aries menilai pernyataan Sultan yang disampaikan dalam orasi budaya saat peringatan ulang tahunnya ke-61 merupakan sikap arif dan bijaksana. Sepantasnyalah pula, para gubernur di Indonesia berguru kepada Sultan. Baginya, figur kepemimpinan Sultan tidak ditemui oleh pejabat mana pun di DIJ ini.* **(Muhammad Ariesman, SH – Paguyuban Carik dalam Carik juga akan Pisowanan Ageng, Radar Jogja - Selasa, 10 April 2007)**

Sedangkan dari kalangan elite politik, pernyataan yang tidak menyetujui keputusan Sultan untuk tidak lagi menjabat gubernur datang dari sebagian elite partai Golongan Karya.

“Heru mengatakan bahwa kalau HB X betul-betul serius, statement itu bukan diucapkan di forum keluarga seperti peringatan ulang tahun. Seharusnya kalau pernyataan itu mencerminkan sikap institusi sebagai raja, maka forum kelembagaan di keraton.”Kumpulkan semua abdi dalem keraton. Ajak bicara dan sampaikan sikap itu di forum resmi yang telah berlaku secara permanen di keraton, bukan di *acara keluarga ulang tahun begitu.*” *Maklumat raja itu mestinya juga bukan dalam bentuk orasi budaya dan politik. HB X seharusnya mengeluarkan pernyataan dawuh dalem (perintah raja) yang diucapkan di Bangsal Sitinggil dengan atribut lengkap berupa pakaian kebesaran sebagai sultan. HB X seharusnya juga mengajak bicara PA IX sebagai pengageng Puro Pakualaman sebelum mengeluarkan sikap. Sebab, keduanya merupakan dwitunggal yang tidak dapat dipisahkan. “Kalau PA IX sudah diajak bicara, pasti keluar pernyataan yang sama, tapi sekarang nyatanya tidak.”* **(Heru Wahyukismoyo F-P. Golkar DPRD DIY dalam Sultan: Hormati Hak Saya Radar Jogja - Selasa, 10 April 2007)**

Bahkan elite partai Golongan Karya ini juga langsung menyiapkan semacam jajak pendapat, guna mengetahui aspirasi masyarakat akan pernyataan Sultan tersebut. Ini dinyatakan oleh Gandung Pardiman selaku Ketua DPD Partai Golkar DIY.

“Pihaknya akan melakukan angket aspirasi rakyat Jogja. Itu terkait dengan konsep keistimewaan DIJ yang selama ini menjadi persoalan nasional. “Angket ini bekerja sama dengan UGM untuk melakukan sounding apa maunya rakyat Jogja. Kalau memang keinginan menjaga

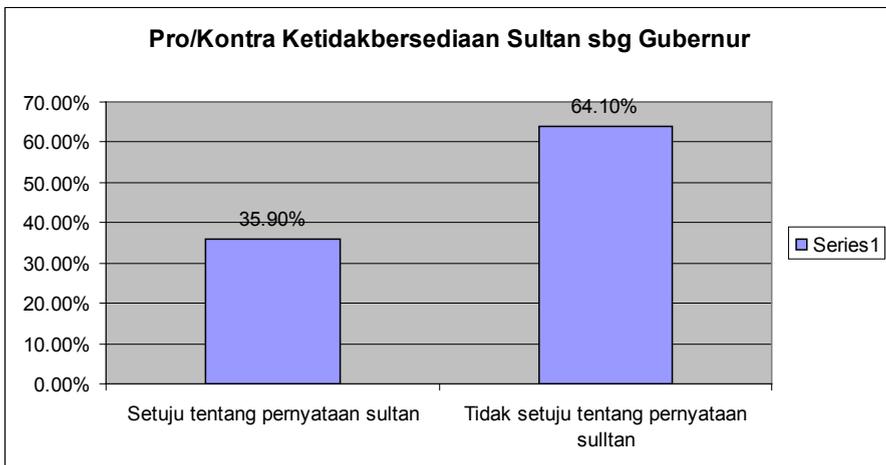
*keistimewaan DIJ seperti sebelumnya, ya kita akan perjuangkan. Kalau pun hasilnya nanti tidak berhasil, ya itu sebuah perjuangan.” (Gandung Pardiman – Partai Golkar DIY dalam Bentuk Protes ke Pusat, Jumat, Radar Jogja - 13 April 2007)*

Pendapat yang tidak berpihak, dalam arti tidak secara eksplisit menyatakan setuju atau tidak setuju dengan pernyataan Sultan Hamengku Buwono X datang dari kalangan elite politik seperti Partai Amanat Nasional (PAN) Yogyakarta.

*“Ini menunjukkan bahwa HB X adalah sosok negarawan yang mewarisi semangat ayahnya yang terkenal dengan komitmen tahta untuk rakyat. Di masa lalu, HB IX juga pernah menyatakan menolak dipilih lagi sebagai wakil presiden mendampingi Soeharto. “Pernyataan sejarah itu bakal dicatat dan dikenang dalam sejarah dengan tinta emas.” Nazarrudin juga mengatakan HB X telah berada pada pilihan yang tepat. Alasannya kalau dilihat dari kapasitas, HB X adalah figur pemimpin yang levelnya berada di tingkat pusat. (Nazarrudin PAN-DIY dalam Rakyat Jangan Paksa Sultan, Radar Jogja - Senin, 9 April 2007)*

#### d. BERNAS

Diagram 16



Berdasarkan temuan data pendapat tentang pro-kontra ketidakbersediaan Sultan sebagai gubernur terlihat bahwa yang tidak setuju Sultan tidak bersedia sebagai gubernur kembali lebih banyak dibandingkan yang setuju dengan persentase sebesar 64,10% berbanding 35,90%. Pendapat-pendapat yang tidak setuju menunjukkan bahwa masyarakat menginginkan Sultan tetap menjadi gubernur dan ditetapkan sebagai gubernur. Sebagian besar pendapat yang tidak setuju berasal dari masyarakat awam dan berbagai paguyuban kemasyarakatan baik lurah maupun sekdes (carik). Salah satu pendapat diungkapkan oleh wakil dari Gunungkidul dalam pisowanan ageng yang dimuat dalam Bernas 20 April 2007 sebagai berikut.

*"Kados pundi nasibipun warga Ngayogyakarta, kami tidak berani melanjutkan pikiran kami. Dampak pernyataan Sultan (tidak bersedia menjadi gubernur) sangat besar."*

Selanjutnya arah pendapat bergeser pada persoalan proses pembahasan RUUK yang berlarut-larut. Masyarakat awam mendesak agar RUUK segera disyahkan, sehingga berujung pada penetapan Sultan HB X dan Paku Alam IX sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Namun, persoalan menjadi rumit oleh karena draft RUUK yang diusulkan sebagian besar adalah pilkada atau gubernur dipilih melalui proses pemilihan demokratis. Jadi, terlihat adanya *gap* antara pengetahuan masyarakat dan konsep demokrasi yang berkembang.

## **B. MEMAHAMI PERILAKU MEDIA DALAM MEMBERITAKAN KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA**

### **1. KOMPAS YOGYA**

Pemberitaan mengenai keistimewaan DIY di media cetak Kompas tidak dapat dilepaskan dari misi dan tujuan dari media itu sendiri. Menurut Bambang Sigap Sumantri (Kepala Biro Kompas

Jogja), Kompas memiliki misi untuk memberitakan berbagai hal yang dapat mencerahkan masyarakat, sebagaimana diinformasikan berikut ini.

*“Sesuai dengan misi koran ini, Kompas dalam memberitakan suatu masalah ingin memberikan pencerahan kepada masyarakat. Pencerahan dalam hal ini memberikan masukan dari berbagai tokoh dan dari aspek kesejarahan.” (Pendapat Bambang S Sumantri, 22 Maret 2008)*

Jika dikaitkan dengan tema keistimewaan yang merebak sejak tahun 1998, secara pribadi Bambang Sigap menilai bahwa keistimewaan menjadi penting untuk diperbincangkan, sebab menyangkut kelangsungan pemerintahan yang berdampak pada masyarakat dan juga keluarga.

*“Sebagai pribadi, saya menganggap keistimewaan Yogya merupakan hal yang penting karena menyangkut kelangsungan pemerintahan yang langsung berdampak pada kehidupan masyarakat” (Pendapat Bambang Sigap Sumantri, Pemimpin Redaksi Kompas – Yogyakarta, 22 Maret 2008)*

Namun, Kompas mengarahkan bahwa fokus pemberitaan akan lebih menampilkan gambaran mengenai masyarakat Yogyakarta yang pro dan kontra terhadap keistimewaan. Sebab, keistimewaan menjadi masalah besar bagi masyarakat DIY sendiri.

*“Fokus agenda mengenai keistimewaan karena ini merupakan masalah besar yang dihadapi masyarakat DIY, baik yang pro maupun yang kontra dengan soal keistimewaan Yogyakarta” (Pendapat Bambang Sigap Sumantri, Pemimpin Redaksi Kompas – Yogyakarta, 22 Maret 2008)*

Secara pribadi, Bambang beranggapan bahwa pada dasarnya isu krusial mengenai keistimewaan ada pada hubungan antara keraton dengan pemerintahan. Ini menjadi cikal bakal yang akan menentukan

mengenai keistimewaan, namun justru hal tersebut belum lagi ada kejelasannya. Anggapan Bambang tersebut diungkapkannya seperti berikut ini.

*"Isu krusialnya yang menyangkut hubungan antara Keraton dengan pemerintahan, karena ini menentukan dan belum ada peraturan yang jelas." (Pendapat Bambang Sigap Sumantri, Pemimpin Redaksi Kompas – Yogyakarta, 22 Maret 2008)*

Dengan landasan berbagai macam ketidakjelasan mengenai keistimewaan tersebut, maka Kompas berupaya menyajikan informasi yang selaras dengan misinya. Misi Kompas sebagaimana dijelaskan di awal sub bab ini adalah berusaha mencerahkan masyarakat melalui pemberitaannya, maka khusus pada isu keistimewaan ini, sikap Kompas adalah berupaya mendorong masyarakat supaya mampu secara matang mengambil keputusan terbaik dengan cara yang damai dan bermartabat.

*"Sikap Kompas ingin mendorong masyarakat supaya mampu secara matang mengambil keputusan terbaik dengan cara yang damai dan bermartabat." (Pendapat Bambang Sigap Sumantri, Pemimpin Redaksi Kompas – Yogyakarta, 22 Maret 2008)*

Kompas mampu mengawali wacana mengenai keistimewaan sejak tahun 1998. Pada saat itu pemberitaan berada di seputar pemilihan atau penetapan gubernur, termasuk kontroversi mengenai siapa yang akan mengukuhkan. Pembahasan Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) dalam isu keistimewaan menjadi lokomotif yang membawa akibat pada pembahasan di aspek yang lain dalam isu keistimewaan. Demikian diungkapkan oleh Bambang berikut ini.

*"...isu tersebut isu utama yang menggandeng isu lain, kami melihatnya sebagai lokomotif" (Pendapat Bambang Sigap Sumantri, Pemimpin Redaksi Kompas – Yogyakarta, 22 Maret 2008)*

Bambang mengasumsikan bahwa sejak munculnya problema mengenai pilkada pada tahun 1998 akan berimplikasi buruk untuk masa pemilihan gubernur yang akan datang, yaitu pada tahun 2008. Oleh karena itu, Kompas berusaha ambil peranan dalam mengantisipasi kondisi tersebut dengan pemberitaan yang memperlihatkan kondisi riil masyarakat mengenai pilkada 1998.

*"Terutama menyangkut waktu yang terus merangkak menuju habisnya masa jabatan gubernur DIY Oktober 2008. Kalau ini tak segera diatasi, kemungkinan untuk chaos lebih besar, kita tidak ingin hal itu terjadi dan mengantisipasi masalah ini."* **(Pendapat Bambang Sigap Sumantri, Pemimpin Redaksi Kompas – Yogyakarta, 22 Maret 2008)**

Menyambung pemberitaan mengenai keistimewaan yang telah diawali sejak tahun 1998, dan terus bergulir hingga saat ini, diperoleh data bahwa DPRD DIY menjadi narasumber dengan persentase paling besar pada pemberitaan mengenai keistimewaan di harian Kompas Jogja. Hal ini menjadi upaya Kompas untuk mengkondisikan DPRD DIY agar lebih aktif dalam menyuarakan aspirasi masyarakat.

*"...kalaupun banyak memakai narasumber DPRD ini hanya karena kami ingin mendorong supaya DPRD lebih aktif menyuarakan aspirasi masyarakat."* **(Pendapat Bambang Sigap Sumantri, Pemimpin Redaksi Kompas – Yogyakarta, 22 Maret 2008)**

Dengan memuat banyak aspirasi dari masyarakat serta DPRD DIY yang notabene menjadi wakil dari suara rakyat, tentunya akan semakin memberikan gambaran nyata mengenai keinginan dan harapan masyarakat. Bahkan, Kompas menyarankan untuk memasukkan opini dan surat pembaca Kompas di halaman D sebagai bagian yang dapat memberikan gambaran suara rakyat. Menurut Bambang, dalam konteks penyampaian informasi kepada masyarakat, halaman tersebut membuat substansi penting yang dibaca masyarakat.

## 2. JAWA POS – RADAR JOGJA

Bagi Jawa Pos-Radar Jogja, keistimewaan Yogyakarta merupakan sesuatu yang khas yang harus dimiliki oleh Yogyakarta dan membedakan Yogyakarta dengan daerah lainnya di Indonesia. Sebaiknya pula, keistimewaan Yogyakarta ini diperkuat oleh kepastian hukum seperti Undang-undang Tahun 1950. Keistimewaan Yogyakarta ini menjadi kritis ketika Sri Sultan Hamengku Buwono X menyatakan ketidaksediaannya untuk kembali menjadi gubernur untuk periode 2008-2013.

*Kalo kami sih menilai ... keistimewaan adalah hal yang ... yang khusus yang memang dipunyai oleh Jogja ... yang mana yang dikuatkan oleh undang-undang ... cuma saya lupa undang-undang nomor berapa ... yang jelas yang tahun 1950 tentang keistimewaan .... Nah persoalannya kan ketika tahun lalu ... Sultan HB X menyatakan tidak bersedia lagi menjadi gubernur ... pasca 2008 ... karena sudah .... karena sudah dua kali periode sampai tahun 2008 ini.... kemudian ini bergulir menjadi sebuah pertanyaan ... kalo beliau sudah tidak bersedia lagi ... kemudian siapa yang menjadi gubernur ... Nah seiring dengan bergulirnya isu itu kan ... di satu sisi kan ada harus ada yang mengatur itu ... dalam hal ini adalah draft RUUK yang tengah digodok .... Itu yang menjadi titik tolak atau aturan yang mengatur siapa nanti yang menjadi gubernur DIY .... kemudian kan .... kebetulan 2008 ini kan berbarengan dengan masa jabatan gubernur habis ... tepatnya di Oktober nanti ... itu menjadi persoalan .... karena Jogja istimewa maka sebenarnya tidak bisa disamakan dengan daerah lain ....* **(Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Radar Jogja, Adib Lazwar Irkhani, Selasa 18 Maret 2008)**

Pernyataan ini menunjukkan bahwa Radar Jogja memandang wacana tentang keistimewaan Yogyakarta memang merupakan isu yang penting untuk diberitakan dan diinformasikan untuk masyarakat Yogyakarta. Selain memperbincangkan masalah kepastian hukum untuk keistimewaan Yogyakarta, pembicaraan keistimewaan ini juga mengerucut pada permasalahan kelangsungan kepemimpinan daerah di Yogyakarta (gubernur dan wakil gubernur)

yang akan segera berakhir di 2008 ini. Tidak mengherankan bila pemberitaan Radar Jogja akan realitas wacana keistimewaan selain berpusat pada pembahasan RUU Keistimewaan juga berputar pada masalah pergantian gubernur dan wakil gubernur. Apalagi sosok yang dibicarakan tersebut adalah Sri Sultan Hamengku Buwono X, yang pada awal April 2007 mengeluarkan pernyataan ketidaksediaan menjabat kembali gubernur.

“Ya sebenarnya .... tidak bisa dipungkiri bahwa tetap orang akan .... pasti akan melihat sosok ... siapa sosok ... meskipun sebenarnya tentang keistimewaan itu tidak hanya mengenai jabatan gubernur dan wakil gubernur ... tapi juga melingkupi soal pertanahan .... soal apa lagi ... ? saya agak lupa ... oh ya .... soal budaya .... soal posisi keraton ... dan lain-lain. Tapi kemudian yang menjadi isu paling sentral adalah .... soal gubernur ya ... karena ini .... karena yang namanya nahkoda ... nah ini akan dibawa ke mana daerah ini ...? Nah menjadi lebih menarik lagi ketika Sultan HB X menyatakan tidak bersedia lagi menjadi gubernur .... seperti yang saya katakan tadi ... kemudian memunculkan persoalan ... siapa yang akan memimpin berikutnya ... ? maka kemudian bagi Radar Jogja yang menonjol adalah ... siapa sosok orangnya ... bukan kepada masalah agraria, budaya, posisi keraton dan lain-lain.” **(Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Radar Jogja, Adib Lazwar Irvhamsi, Selasa 18 Maret 2008)**

Di level teks media, penelitian menemukan data wacana keistimewaan narasumber berita tentang keistimewaan Yogyakarta yang berkait dengan masalah kelangsungan kepemimpinan Yogyakarta tercatat sebesar 38,31%. Ini sudah terdiri dari pendapat narasumber yang berkait tentang pilkada (pilgub), posisi Sultan dan Paku Alam, posisi gubernur, pembicaraan keistimewaan yang menyangkut jabatan gubernur dan wakil gubernur, dan pembicaraan keistimewaan tentang posisi Sultan dan Paku Alam. Bila ditambahkan pula dengan pendapat narasumber yang berkaitan dengan pro-kontra kesediaan gubernur dan wakil gubernur jumlahnya menjadi

51,95%. Sedangkan perbincangan pendapat narasumber berita yang menyangkut pembahasan RUUK adalah 25,32%. Dengan demikian, total wacana pendapat yang menyangkut kepemimpinan daerah dan RUU Keistimewaan Yogyakarta berjumlah 77,27%. Sejumlah 22,73% lainnya berputar pada pembicaraan posisi keraton, masalah Sultan Ground dan Paku Alam Ground, dan hak prerogatif Sultan.

Mengomentari pemberitaan yang berpusat pada masalah kepemimpinan daerah dan pembahasan RUU Keistimewaan, Radar Jogja menyatakan bahwa sebagai media cetak, Radar Jogja memang hanya berupaya merekam saja realitas yang terjadi di masyarakat dan menginformasikan kembali pada masyarakat. Walaupun sebenarnya aspek keistimewaan juga menyangkut masalah posisi keraton, tanah, peran masyarakat, dan lain-lain, namun secara kebetulan yang memang ramai dibicarakan publik adalah masalah kepemimpinan daerah dan RUU Keistimewaan sebagai landasan hukum bagi ketetapan hukum disebutnya Yogyakarta sebagai daerah istimewa.

*"Meskipun kami akui ... bahwa yang namanya keistimewaan itu bukan hanya pada ... pada masalah gubernur dan wakil gubernur, tapi juga pada .... pada hal yang lainnya. Tapi yah ... memang kita akui .... yang paling menonjol adalah pada masalah yang itu .... karena kebetulan juga yang paling sering atau paling banyak diangkat dalam pembicaraan masyarakat adalah tentang sosok ... tentang perdebatan siapa gubernurnya ... siapa wakil gubernurnya .... bagaimana proses pengangkatannya ... apakah harus melalui proses pemilihan ... atau cukup dengan penetapan. Nah yang bergulir memang .... paling banyak ke situ. .... Nah .... Radar Jogja sebagai media .... ya juga tidak bisa dipungkiri ... ketika ... yang lebih banyak bergulir isunya tentang itu ... ya .... kita akan otomatis akan ... akan mengcover tentang itu. Tapi juga tidak menutup kemungkinan ketika isunya ... apa ... isu atau hal-hal lain yang menyangkut tentang keistimewaan dari sisi yang lain ... seperti tentang agraria ... sosial budayanya ... dan tentang posisi keraton .... maka Radar Jogja sebagai media Jogja tetap berupaya untuk mengcover itu .... Tapi memang kita akui ... bahwa kita lebih banyak ke arah itu ... karena memang juga .... sumber berita dan yang lainnya lebih banyak berbicara*

*tentang itu ... mengenai siapa ... siapa sosok itu.” (Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Radar Jogja, Adib Lazwar Irkhani, Selasa 18 Maret 2008)*

Secara khusus pula Radar Jogja menyatakan bahwa untuk peliputan berita tentang keistimewaan Yogyakarta, tidak ada kebijakan redaksi yang dikeluarkan secara khusus, seperti misalnya hendak dibawa ke mana perbincangan tentang keistimewaan ini. Radar Jogja hanya mengikuti saja apa yang menjadi perbincangan masyarakat tentang keistimewaan.

*“Secara prinsip kami tidak ada .... tidak ada kebijakan khusus yang menyangkut pemberitaan ... kita akan bawa ke mana atau ke mana ... ndak .... Tapi kami hanya berusaha merekam apa yang menjadi peristiwa yang terjadi di masyarakat ... seperti juga ketika muncul pro-kontra ... soal penetapan atau soal pemilihan ... nah itu kami ... kami mengalir saja ....” (Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Radar Jogja, Adib Lazwar Irkhani, Selasa 18 Maret 2008)*

Namun, Radar Jogja mengakui bahwa dalam perdebatan kepemimpinan daerah, apakah akan melalui penetapan atau proses pemilihan kepala daerah, Radar Jogja cenderung berat pada pendapat yang menentukan kepala daerah melalui proses pemilihan. Sebagai media yang merupakan pilar demokrasi, Radar Jogja merasa berkewajiban sebagai elemen masyarakat untuk ikut membangun atmosfer demokratisasi bagi Yogyakarta. Namun, bukan berarti bahwa pendapat yang pro terhadap penetapan tidak diakomodasi. Radar Jogja tetap berupaya untuk menampung pendapat-pendapat tersebut.

*meskipun .... mungkin ada juga ... yang menyoroti ... bahwa Radar ... Radar Jogja lebih banyak ke arah pemilihan .... sebenarnya kami ndak ... kami juga mengcover ... apa yang menjadi isu penetapan ... Cuma pada dasarnya kami sebagai media .... juga punya kewajiban untuk mendorong bagi berkembangnya proses demokratisasi di daerah ... seperti juga*

*otonomi ... seperti juga demokratisasi ... maka seperti munculnya wacana pilgub ... ada suara-suara yang menyuarakan pilgub maka .... kami juga memberitakannya ... Namun suara-suara yang pro penetapan tetap kami cover atau kami akomodasi .... Jadi semua tetap kami upayakan untuk kami akomodasi ... tergantung bagaimana kami mengolah isu itu ... sehingga kami juga nggak mau dicap tidak berimbang ... kami mengakomodasi yang pro pemilihan tapi kami juga mengakomodasi yang penetapan ... Tapi secara khusus ... kebijakan kami mengarahkan ke salah satu kubu .... kami tidak ada. (Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Radar Jogja, Adib Lazwar Irkhami, Selasa 18 Maret 2008)*

Di level teks media, pendapat ini berjalan beriringan dengan pendapat narasumber berita yang mengomentari ketidaksediaan Sultan untuk kembali menjadi gubernur. Sebanyak 33,33% pendapat narasumber menyetujui pernyataan Sultan untuk tidak menjadi gubernur kembali walaupun pendapat ini hanya berbeda tipis dengan mereka yang tidak setuju dengan pernyataan Sultan (23,81%). Artinya, memang betul bahwa Radar Jogja memiliki kecenderungan untuk mendukung pemisahan posisi antara Sultan dengan gubernur, namun bukan berarti bahwa realitas dukungan kepada Sultan untuk terus menjadi gubernur dilupakan dalam pemberitaan. Realitas ini tetap mendapat tempat dalam liputan Radar Jogja.

Adapun apa yang dilakukan oleh Radar Jogja dalam memberitakan keistimewaan Yogyakarta adalah untuk mendorong pemerintah pusat untuk segera memberikan kepastian hukum bagi keistimewaan Yogyakarta. Dalam pandangan Radar Jogja dari sekian banyak isu yang berada di sekitar keistimewaan Yogyakarta, isu sentral yang paling penting adalah permasalahan keberlangsungan kepemimpinan daerah. Keberlangsungan kepemimpinan daerah sangat mempengaruhi bagaimana tata pemerintahan yang harus berjalan.

*Kami juga sepakat dengan ... dengan elemen masyarakat yang lain ... ehm ... juga dengan Sultan HB X ... ehm ... bahwa tugas masyarakat DIY*

*beserta dengan seluruh elemennya ... adalah segera mendesakkan pusat ... dalam hal ini pemerintah pusat ... untuk segera memberikan kepastian ... dengan mensahkan RUU tentang keistimewaan itu ... sebagai dasar pokok atau aturan tentang bagaimana sebenarnya keistimewaan DIY. Sekarang saya dengar malah masih digodok di DPR. Sebenarnya jika RUU ini sudah disahkan .... sebenarnya polemik tentang ... apakah harus penetapan atau pemilihan itu .... itu sebenarnya sudah akan terjawab secara otomatis. Kalo undang-undang itu sudah kelar (peneliti: selesai) sebelum Agustus 2008 ... itu kan akan jelas .... entah itu naskah RUUK dari versi JIP UGM ataukah dari DPD ... semuanya akan menjadi jelas .... misalnya apa sebenarnya tentang bentuk pemerintahan di DIY ... seperti apakah gubernur itu ... dan wakil gubernur adalah Sultan dan PA ... ataukah akan ada pemisahan sehingga bentuknya adalah monarki konstitusi ... Tapi sepanjang RUUK tersebut belum selesai ... ini tetap akan menjadi ... ehm ... menjadi dilematis bagi tata pemerintahan Jogja ... karena di satu sisi jabatan gubernur pada Agustus 2008 sudah habis ... padahal harus ada orang yang mengisi jabatan tersebut ... karena Sultan HB X kan sudah tidak bisa lagi menjabat karena sudah dua kali menjabat.*  
**(Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Radar Jogja, Adib Lazwar Irkhami, Selasa 18 Maret 2008)**

Pada level teks berita, pernyataan lisan dari Radar Jogja ini menguatkan pemahaman mengapa pemberitaan keistimewaan Yogyakarta yang dilakukan Radar Jogja mengerucut pada masalah pembahasan RUU Keistimewaan dan posisi Sultan dan Paku Alam dalam kaitannya dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur.

### 3. BERNAS

Sesuai dengan wawancara kepada Redaktur Pelaksana, maka ketertarikan Bernas Jogja mengangkat isu keistimewaan Yogyakarta sebetulnya terkait dengan aspek kepemimpinan daerah yang menunjukkan dua entitas atau kubu, yaitu pro penetapan dan pro pemilihan. Menurut Bernas, pendapat yang paling banyak diangkat adalah pada kubu pro penetapan. Namun demikian, Bernas melihat bahwa kubu pro pemilihan diharapkan juga muncul ke permukaan

agar terjadi dialog politik yang lebih dewasa. Hanya saja, Bernas menyadari bahwa untuk mengungkap kubu tersebut tidaklah mudah lantaran terdapatnya aspek “ewuh pekewuh” terutama dengan Sultan sebagai pemimpin daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa kekuatan kultural Sultan menjadi sangat signifikan dalam mempengaruhi opini masyarakat dalam isu keistimewaan, sesuai dengan wawancara sebagai berikut.

“Yang menonjol selama ini kita lihat, RUUK memang tidak bisa lepas dari sosok Sultan. Bahwa segala *hal jika terbentur dengan sosok Sultan segalanya menjadi lain. Misalnya akademisi juga tidak bebas-bebas amat jika berkomentar. Bahkan seorang Danrem pun juga hanya bilang nanti bisa muncul lho kelompok-kelompok yang setuju pilgub. Bahkan, kalau kita tanya statement tertentu kalau sudah ketemu Sultan seperti ketemu tembok, yang ada hanya ewuh pekewuh sepertinya ada kendala psikologis. Misalnya diberikan statement dua pilihan ditetapkan atau pemilihan saja, off the recordnya itu pasti berbalik gitu lho. Banyak ya, ini off the record, jadi sesungguhnya tidak begitu, memang benar-bener sultan itu tokoh sentral, sehingga kalau ada pernyataan itu belum bulat. Kita memotretnya ada nuansa berbeda. Beberapa opini juga tidak lugas seperti itu.” (Wawancara dengan Redaktur Pelaksana, Herlambang Jati tgl. 25 Maret 2008)*

Lebih lanjut Bernas berusaha juga tetap memelihara harmonitas perbedaan dengan mencari narasumber yang dianggap berimbang antara kelompok yang pro penetapan dan pro pemilihan, misalnya dengan mengangkat narasumber dari kalangan akademisi. Namun, ternyata antara tataran yang terucap dan diberitakan tetap memiliki kesenjangan, seperti dalam ungkapan Redaktur Pelaksana sebagai berikut.

“Sesungguhnya kita hanya memberikan satu bekal atau pemahaman dalam khususnya peliputan mengenai keistimewaan atau RUUK ini bahwa wartawan diminta mencari sumber-sumber sebanyak-banyaknya, *tidak hanya pada narasumber yang pro dengan penetapan. Terutama pada narasumber dari kalangan akademisi, dengan begitu kita*

*bisa memotret dengan bebas, tidak ke sana tidak kesini. Tapi, bagi kita fokusnya sesungguhnya adalah kita hanya memotret aspirasi apa yang berkembang pada masyarakat karena toh masyarakat juga sudah tahu bahwa isunya hanya yaitu pro penetapan dan pilihan gubernur. Jadi, Bernas tidak menggiring harus begini saja. Kita hanya memotret saja dari kalangan akademisi, kalangan dewan, kalangan masyarakat yang kita usahakan bisa tampil sekompit mungkin.”* **(Wawancara dengan Redaktur Pelaksana Herlambang Jati Tgl. 25 Maret 2008)**

Peran surat kabar khususnya Bernas menunjukkan bahwa media tetap mencari posisi dalam mengarahkan isu keistimewaan, yaitu dengan membuat prediksi dan arah berita, misalnya dengan mencari tingkatan narasumber yang dapat memberikan sumbangan bagi terbentuknya opini sesuai dengan harapan media. Nampaknya, media dalam hal ini SKH Bernas, hanya melihat esensi keistimewaan dari aspek kepemimpinan Sultan, seperti diungkapkan oleh Redaktur Pelaksana sebagai berikut.

*“Yaitu menetapkan gubernur, DIY pada level kepemimpinan daerah adalah dari Sultan dan Keraton, jadi pemahaman kita hanya itu.”* **(Wawancara Redaktur Pelaksana, Herlambang Jati, 25 Maret 2008).**

Namun, menurut Bernas ketetapan apapun dari hasil RUUK, baik penetapan maupun pemilihan Gubernur dianggap tidak akan menimbulkan gejolak sosial. Hal ini seperti diungkapkan oleh Herlambang Jati sebagai Redaktur Pelaksana.

*“Kita juga waktu itu menganalisis bahwa dampak atau ekse ada, tapi sangat-sangat kecil. Untuk DIY sendiri ekstrimnya tidak akan ada gejolak. Itu pasti akan aman-aman saja. Kita selalu menganalisis bahwa dalam konstalasi nasional bukannya tidak diperhitungkan, tetapi tidak terlampau vital-sekali. Apapun keputusannya nanti terlepas dari prediksi kita benar atau tidak, tetapi hasil ketok palu tidak akan ada gejolak serius di DIY.”* **(Wawancara Redaktur Pelaksana, Herlambang Jati, 25 Maret 2008).**

Hal ini menurut Bernas karena di tataran masyarakat tidak sangat *concern* dengan persoalan keistimewaan. Bahkan, dikatakan, masyarakat banyak yang tidak memahami esensi dari keistimewaan.

*"Setelah kita potret di lapangan, masyarakat itu sebenarnya cuek bebek, sebenarnya mereka sama sekali tidak mau tahu. Bahwa mereka memobilisasi, itu karena ada faktor yang menstimuli, katakanlah misalnya, ada uang saku. Jadi, kalau mereka sudah kembali pulang ke rumah, itu kalau diwawancarai, mereka itu hanya kulo nderek mawon. Kalau yang muncul di koran itu, ketika kita wawancara pas mereka ikut demo. Begitu mereka pulang ke rumah masing-masing, kalau kita tanyain pak njenengan ngertos mboten to wau? Jawabnya, wah lha kulo namung bareng-bareng rencang. Bagi mereka, tidak ada istimewanya isu ini dibanding isu lainnya, sama saja. Bagi mereka kalau ditanya ya jawabannya gak masalah, sakniki nopo-nopo awis. Lha potret sesungguhnya karena mereka kita wawancara di kantor, misalnya anggota dewan, jika di rumah beda lagi. Isu sebenarnya bagaimana mereka menghadapi isu kehidupan sehari-hari." (Wawancara Redaktur Pelaksana, Herlambang Jati, 25 Maret 2008).*

Berdasarkan uraian yang ada, menunjukkan bahwa isu keistimewaan tidak sangat penting sebagai agenda media, dalam hal ini Bernas. Media relatif longgar dalam menyajikan berita tentang keistimewaan karena tidak ada tekanan politik atau tekanan sosial jika media memberitakan suatu isu yang mengandung kutub pro dan kontra. Namun demikian, tampak bahwa Bernas belum memiliki peran dalam memberikan informasi yang lebih komprehensif mengenai esensi keistimewaan tersebut, lantaran hanya menjalankan fungsi memotret realitas sosial politik masyarakat semata.

### C. KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA, PERLUNYA MASA TRANSISI DAN PERAN MEDIA: SEBUAH ANALISIS

Keistimewaan untuk Yogyakarta pada dasarnya merupakan sesuatu yang khas yang dapat dibedakan dengan daerah yang

lain. Keistimewaan Yogyakarta menyangkut tidak hanya masalah kepemimpinan daerah, namun juga masalah tanah, posisi keraton, dan peran masyarakat. Untuk itu, perlu pengaturan menyeluruh untuk semua aspek keistimewaan tersebut, sehingga penyusunan RUU Keistimewaan Yogyakarta sebagai landasan hukum bagi keistimewaan Yogyakarta tersebut sebenarnya sudah menjadi langkah yang tepat. Namun, selain masalah terhambatnya proses pengesahan RUU Keistimewaan tersebut di DPR RI, masalah pelik lainnya adalah bagaimana mengupayakan penyadaran masyarakat akan format sebenarnya dari keistimewaan itu sendiri, terutama menyangkut masalah kepemimpinan daerah. Hal ini berkaitan dengan berakhirnya masa jabatan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur pada Oktober 2008.

Dalam pembacaan media atas realitas sosial yang berlangsung di seputaran masalah keistimewaan Yogyakarta, terdapat pendapat umum yang dominan bahwa keistimewaan Yogyakarta ditandai dengan gubernur dan wakil gubernur yang dijabat oleh Sultan dan Paku Alam. Jika ini tidak terpenuhi, maka sebenarnya Yogyakarta sudah kehilangan roh keistimewaannya. Bahkan, pendapat ini menguat seiring dengan jajak pendapat yang dilansir Kompas edisi Yogyakarta pada 27 Maret 2008 yang menggambarkan kuatnya keinginan masyarakat untuk menetapkan Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur. Kubu inilah yang kemudian disebut sebagai pihak yang pro penetapan. Artinya, dalam prosesi pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, secara otomatis yang terjadi adalah penetapan Sri Sultan dan Paku Alam selaku pemegang tahta keraton di Yogyakarta sebagai gubernur dan wakil gubernur. Pendapat ini sebenarnya bertentangan dengan UU nomor 22 tahun 1948 tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk Yogyakarta yang diangkat dari keturunan

kerajaan dan UU nomor 3 tahun 1950 yang menyatakan status keistimewaan Yogyakarta. Dengan demikian, sebenarnya tidak ada hitam di atas putih tentang posisi gubernur dan wakil gubernur yang harus diisi oleh Sultan dan Paku Alam.

Akan tetapi, yang terjadi adalah gelombang unjuk rasa menuntut penetapan Sultan dan Paku Alam untuk menjadi gubernur dan wakil gubernur. Peristiwa ini pun semakin marak pada akhir Maret dan awal April 2008. SKH Kompas mencatat peristiwa Sidang Rakyat Jogja yang menuntut penetapan berlangsung dua kali di akhir Maret 2008. Kejadian ini dapat dikatakan pengulangan atas peristiwa yang serupa yang terjadi pada 1998 dan 2003 silam dengan maksud dan tujuan yang sama. Peristiwa ini kemudian disusul oleh mogoknya para pedagang kaki lima di Malioboro sebagai bentuk solidaritas dan aksi menuntut penetapan Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur. Bahkan, sempat pula tercetus keinginan untuk keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila keinginan ini tidak dipenuhi. Artinya, ada keinginan kuat di level masyarakat di akar rumput, bahwa gubernur dan wakil gubernur di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Sri Sultan dan Paku Alam. Ini pula yang merupakan makna tunggal keistimewaan Yogyakarta. Maksudnya, keistimewaan Yogyakarta seolah-olah hanya satu, yakni Sultan dan Paku Alam adalah gubernur dan wakil gubernur. Jika ini tidak terjadi, maka tidak ada lagi keistimewaan bagi Yogyakarta.

Keinginan kuat dari masyarakat akar rumput untuk mendudukan Sri Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur sebenarnya disertai dengan argumentasi yang dapat dipahami. Pertama adalah berangkat dari latar historis, yakni peristiwa maklumat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII pada 5 September 1945, yang menjadikan wilayah Yogyakarta sebagai bagian integral dari Republik Indonesia yang baru saja meraih kemerdekaan pada 17 Agustus 1945. (Triyono dan Purwoko, 2007).

Sebagai balas jasa atas pernyataan maklumat tersebut, pemerintah pusat pun memberikan status istimewa bagi Yogyakarta sebagai sebuah provinsi tersendiri (di luar Jawa Tengah). Ini kemudian diperkuat dengan UU No. 22/1948 dan juga UU No. 3/1950. Kedua, adanya kedekatan emosional antara rakyat Yogyakarta dengan sosok rajanya, terutama dengan Sri Sultan Hamengku Buwono. (Purwoko dan juga Suryo, 2007). Peristiwa ini dikenal dengan istilah *Manunggaling Kawula Gusti*, yang berarti bersatunya kekuatan rakyat dengan rajanya. Walaupun peristiwa ini sulit untuk dijelaskan secara rasional, namun beberapa peristiwa yang telah terjadi mengukuhkan kedekatan emosional ini. Banyak cerita yang mengiringi betapa rendah hatinya sosok Sri Sultan Hamengku Buwono IX di mata rakyatnya. Kemudian juga pemakaian tanah-tanah Sultan untuk dipinjamkan ke masyarakat untuk digunakan dengan atau bahkan tanpa pembayaran sewa, turut mendekatkan sosok Sri Sultan Hamengkubuwono IX dengan rakyatnya. Demikian pula halnya dengan penerusnya, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono X. Misalnya, ketika demonstrasi yang menuntut reformasi 1998 juga merambah ke Yogyakarta, Sri Sultan berhasil menenangkan masyarakat yang kala itu sudah akan bertindak anarkis pada bulan Mei 1998. Berbeda bila kita bandingkan dengan Solo—yang sebenarnya juga merupakan pusat-pusat kerajaan Mataram—yang dilanda kerusuhan hebat pada waktu yang bersamaan. Kemudian, ketika terjadi Pisowanan Agung pada 20 Mei 1998 yang menuntut mundurnya penguasa rezim Orde Baru, Presiden Soeharto, pisowanan ini dapat berlangsung dengan aman, padahal pisowanan ini melibatkan ratusan ribu orang. Peristiwa ini jika didekatkan dengan sosiologi sebagai ilmu kemasyarakatan, disebut sebagai Modal Sosial (*Social Capital*).

Di sisi lain, semua tuntutan dan argumentasi dari pihak pro penetapan ini justru juga berseberangan dengan semua RUU Keistimewaan Yogyakarta, baik yang disusun oleh Jurusan Ilmu

Pemerintahan UGM Yogyakarta maupun yang disusun oleh Tim Perumus RUUK DPD Yogyakarta. Seperti yang diketahui, semua draft RUUK yang ada memang tidak ada yang menempatkan Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur. Kedua posisi jabatan ini akan diisi melalui proses pemilihan kepala daerah. Sedangkan Sultan dan Paku Alam akan ditempatkan pada posisi khusus yang disebut sebagai Para Radya oleh Tim Perumus JIP UGM atau Hamengkoni Agung oleh Tim Perumus DPD. Usulan yang menempatkan Sultan dan Paku Alam dalam posisi khusus di luar jabatan Sultan dan Paku Alam mendapat dukungan dari masyarakat di level elite, seperti para akademisi dan beberapa partai politik. Kubu inilah yang dalam pembacaan media disebut sebagai kubu pro pemilihan.

Sri Sultan Hamengku Buwono X sendiri sebenarnya belum memberikan sikap tegas terhadap keistimewaan Yogyakarta secara eksplisit. Namun, pernyataannya dalam orasi budaya di awal April 2007 yang tidak bersedia kembali menjadi gubernur untuk periode 2008-2013 dapat pula dimaknai sebagai persetujuan atas penempatan dirinya, bersama dengan Paku Alam, di luar wilayah birokrasi yang senapas dengan apa yang diamanatkan oleh masing-masing draf keistimewaan Yogyakarta. Bisa jadi juga, pemaknaan ini berarti bahwa Sultan benar-benar ingin membangun iklim demokratisasi bagi Yogyakarta seiring dengan amanat jumenengnya di tahun 1989, Tahta untuk Rakyat.

Seperti juga argumentasi yang dilontarkan oleh kubu pro penetapan yang berpangkal pada latar historis dan faktor kedekatan emosional antara rakyat dengan sang raja, argumentasi yang dilontarkan oleh kubu pro pemilihan sebenarnya juga dapat diterima. Argumentasi utama dari kubu ini adalah bahwa seiring dengan perkembangan zaman, konsep keistimewaan bagi Yogyakarta perlu ditempatkan dalam konteks kekinian. Konsep keistimewaan haruslah diberi makna secara lebih luas. Keistimewaan Yogyakarta

tidak hanya melulu soal kepemimpinan Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur. Namun, juga pada aspek-aspek yang lain, seperti posisi keraton, persoalan tanah, otonomi kekeuasaan, dan peran atau posisi masyarakat. Ini dimaksudkan agar konsep keistimewaan Yogyakarta dapat lebih dinikmati tidak hanya oleh Sri Sultan dan Paku Alam secara personal, namun juga lebih luas, yakni oleh masyarakat yang tinggal di wilayah Yogyakarta. Dengan menempatkan Sri Sultan dan Paku Alam di luar politik praktis, baik dalam posisi di Para Radya maupun Hamengkoni Agung, bukan malah menghilangkan keistimewaan Yogyakarta. Namun dengan posisi baru ini, justru memberikan posisi istimewa bagi Sri Sultan dan Paku Alam, di samping memberikan identitas keistimewaan yang khas bagi Yogyakarta.

Kesemua peristiwa ini bermuara menjadi sebuah pertanda bahwa pada dasarnya ada dua pendapat besar yang saling berseberangan menghadapi masalah keistimewaan Yogyakarta, khususnya menyangkut posisi Sultan dan Paku Alam dalam kaitannya dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur. Pendapat yang satu berkeinginan untuk menetapkan Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur selamanya sebagai lambang keistimewaan Yogyakarta. Sedangkan di sisi yang lain, terdapat pula keinginan untuk menempatkan Sultan dan Paku Alam di luar wilayah politik praktis yang juga esensinya tidak akan menghilangkan roh keistimewaan Yogyakarta. Dua pendapat yang saling berbeda ini sebenarnya mencerminkan adanya kubu konservatif dan kubu transformatif dalam memandang keistimewaan Yogyakarta (Rozak dan Haryanto, 2003: xxxii). Kubu konservatif selalu berkeinginan menempatkan posisi keraton dan provinsi dalam posisi yang sama. Dengan demikian, menjadi sesuatu yang sah apabila Sultan dan Paku Alam selain menjadi raja juga menjadi gubernur dan wakil gubernur. Sedangkan kubu transformatif berpandangan sebaliknya.

Tanpa bermaksud menggosur keberadaan keraton, kubu ini menolak penyatuan keraton dengan provinsi, yang secara otomatis pula memisahkan dengan tegas jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan Sultan dan Paku Alam. Dalam pandangan ini, Sultan dan Paku Alam hendaknya tidak ditempatkan sebagai pemimpin politik, namun lebih ditempatkan sebagai pemimpin budaya.

Mencermati realitas perbedaan yang ada dalam menyikapi Keistimewaan Yogyakarta, sebenarnya bukan hanya monopoli milik masyarakat akar rumput. Namun, juga melibatkan level masyarakat elite, seperti elite politik. Dari pembacaan teks media yang ada, perbedaan pandangan antara pro penetapan dengan pro pemilihan juga tampak dari beberapa partai politik. Partai politik seperti Golkar misalnya, cenderung untuk memilih dalam kubu pro penetapan. Namun, beberapa partai lain seperti Partai Amanat Nasional dan PDI Perjuangan misalnya, justru mendukung pro pemilihan. Partai Golkar yang dimotori oleh Gandung Pardiman dan Heru Wahyukismoyo banyak menyuarakan perlunya menjaga format Keistimewaan Yogyakarta dengan tetap mendudukkan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur.

Walau dalam teks berita tidak jelas benar apa sebetulnya yang menjadi argumentasi dukungan terhadap pro penetapan ini, namun sepintas dapatlah diduga karena Golkar ingin mempertahankan kemapanannya (*establishment*) di wilayah Yogyakarta. Seperti yang kita ketahui, melalui sosok Sultan Hamengku Buwono X yang juga merupakan kader Golkar dan bahkan pernah menjadi Ketua DPD Golkar DIY, partai Golkar memantapkan kedudukannya secara otomatis dalam wilayah politik praktis di Yogyakarta. Ini tentu berbeda dengan beberapa partai lain yang merupakan kubu pro pemilihan seperti PAN dan PDI Perjuangan. Dukungan yang diberikan dengan akan adanya Pilkada bila RUU Keistimewaan berhasil disahkan oleh DPR RI tidak lepas dari alasan pragmatis. Alasan tersebut adalah

terbukanya kesempatan untuk mematahkan dominasi partai Golkar yang diperoleh secara otomatis.

Adanya realitas yang berbeda dan saling bertentangan ini tentu memunculkan persoalan baru yang tidak mudah pemecahannya, yakni bagaimana jalan keluar untuk mempertemukan dua ide yang berseberangan ini. Di sinilah perlunya suatu masa transisi, yakni suatu periode waktu yang digunakan untuk mempertemukan keduanya agar tidak memunculkan konflik tajam di antara keduanya. Sangat bisa jadi untuk sementara Sultan dan Paku Alam tetap akan menjadi gubernur dahulu untuk periode 2008 ini sampai pada masa waktu tertentu, yang tentunya pula masa waktu ini tidak sampai pada 2013 mendatang. Dalam periode waktu ini pula disosialisasikan kepada masyarakat bagaimana sebenarnya format keistimewaan ideal untuk Yogyakarta yang sudah disusun (dalam draf RUU Keistimewaan). Masyarakat perlu untuk diyakinkan bahwa penempatan Sultan dan Paku Alam di luar wilayah birokrasi tidaklah serta merta menghilangkan roh keistimewaan Yogyakarta. Dengan menempatkan Sultan dan Paku Alam pada posisi kultural (dalam Para Radya ataupun Hamengkoni Agung) justru akan memperkuat keistimewaan, bahkan memberikan identitas yang khas bagi keistimewaan Yogyakarta yang tidak dapat dimiliki oleh daerah atau provinsi yang lain di Indonesia.

Jika masyarakat sudah mendapatkan sosialisasi dengan baik, diharapkan tidak ada lagi gejala kekecewaan terhadap hilangnya peran Sultan dan Paku Alam pada wilayah politik praktis. Kondisi ini sekaligus menghapus mitos di masyarakat bahwa keistimewaan Yogyakarta identik dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur yang harus selalu diisi oleh Sultan dan Paku Alam. Pekerjaan ini memang berat dan perlu dukungan semua pihak untuk mewujudkannya. Dalam studi media, di sinilah kita menemukan benang merah antara wacana terkini keistimewaan Yogyakarta dengan peran media massa. Konsep baru keistimewaan Yogyakarta membutuhkan agen sosialisasi agar

dapat dipahami dengan baik. Sedangkan media massa, dalam hal ini surat kabar lokal, merupakan lembaga yang mampu meraih demikian banyak pembaca untuk wilayah Yogyakarta. Di sinilah titik temunya. Konsep keistimewaan Yogyakarta juga disosialisasikan melalui surat kabar lokal, dalam hal ini adalah Radar Jogja, Bernas Jogja, dan Kompas edisi Yogyakarta.

Dari uraian di atas, terdapat beberapa data yang unik dari pemberitaan media tentang Keistimewaan Yogyakarta ini, yang antara lain adalah sebagai berikut.

1. Dari pola kuantifikasi berita di masing-masing surat kabar diketahui bahwa pemberitaan tentang keistimewaan Yogyakarta mulai ramai diwacanakan oleh media pada tahun 2007, tepatnya pasca pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X pada awal April 2007. Ini ditunjukkan dengan lonjakan data yang drastis di tahun 2007 dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Namun, di tahun 2007 sendiri pemberitaannya pun berfluktuatif. Di awal tahun pemberitaan keistimewaan Yogyakarta masih adem ayem. Pasca pernyataan Sultan, pemberitaan mulai ramai. Namun, pada pertengahan tahun sampai menjelang akhir tahun kembali turun. Di akhir tahun sampai awal 2008 kembali marak. Kondisi ini tentu saja karena masalah keistimewaan yang menyangkut kepemimpinan daerah memasuki masa kritis, ditandai dengan menjelang berakhirnya masa jabatan Sri Sultan Hamengku Buwono X. Surat kabar seperti Bernas Jogja bahkan mencatat frekuensi tertinggi pada dua bulan pertama 2008 dengan 64 berita. Surat kabar lain mencatat angka yang sama, yakni 18 berita. Temuan seperti ini justru menguatkan argumentasi (pada saat wawancara dengan semua pengelola surat kabar) bahwa selama ketika berhadapan dengan masalah tentang

keistimewaan Yogyakarta, media memang hanya berupaya memotret saja peristiwa yang terjadi untuk kemudian menerbitkannya pada keesokan harinya. Ini menunjukkan bahwa surat kabar belum memiliki agenda media yang jelas dalam pemberitaan keistimewaan Yogyakarta. Artinya pula, pemberitaan surat kabar baru sekedar memberitakan peristiwa yang terjadi saja, atau belum berupaya mendesain agenda media dengan jelas.

2. Sampai sekitar Februari 2008, dari pemberitaan media diketahui bahwa masyarakat di level akar rumput selalu mengharapkan agar RUU Keistimewaan yang sedang diproses di DPR RI segera disahkan. Karena dalam pandangan masyarakat akar rumput, dengan disahkannya RUU Keistimewaan ini akan menjamin status keistimewaan untuk Yogyakarta, sekaligus memperkuat kedudukan Sultan dan Paku Alam selaku Dwi Tunggal untuk tetap menjabat sebagai gubernur dan wakil gubernur. Ini unik, karena sebenarnya tidak ada satu pun naskah RUU Keistimewaan yang menetapkan Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur. Baik naskah RUU Keistimewaan versi Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM (JIP-UGM) maupun versi DPD Yogyakarta dengan Tim Akademiknya, menempatkan Sri Sultan dan Paku Alam di luar wilayah politik praktis. Seperti yang diketahui, sesuai dengan kedua naskah RUU Keistimewaan tersebut, Sri Sultan dan Paku Alam ditempatkan pada posisi khusus yang dinamakan Para Radhya (versi JIP UGM) atau Hamengkoni Agung (versi DPD Yogyakarta). Sedangkan posisi gubernur dan wakil gubernur dipilih melalui proses pilkada. Ini artinya ada kesenjangan informasi tentang RUU Keistimewaan antara para elite, baik dari

akademisi maupun politikus, dengan masyarakat akar rumput mengenai posisi gubernur dan wakil gubernur. Ini terjadi karena wacana media mengenai RUUK hanya didominasi pada wacana pembahasan dari RUU Keistimewaan itu sendiri, sedangkan wacana mengenai isi RUUK hanya mendapatkan porsi yang tidak memadai. Interpretasi yang dapat diberikan untuk mengomentari temuan data ini adalah bahwa ada fakta yang terlewatkan oleh surat kabar ketika memberitakan gonjang ganjing RUU Keistimewaan Yogyakarta. Surat kabar belum mendeskripsikan secara jelas apa dan bagaimana draf dari masing-masing RUU Keistimewaan Yogyakarta. Kondisi ini mengakibatkan masyarakat belum memahami betul mengenai kemungkinan yang justru akan terjadi pada jabatan gubernur dan wakil gubernur jika salah satu dari sekian banyak RUU Keistimewaan tersebut disahkan oleh DPR RI.

3. Ada semacam rasa sungkan dari pihak media kepada sosok Sultan berkaitan dengan pandangan Sultan tentang keistimewaan Yogyakarta itu sendiri. Selama ini masyarakat tidak mengetahui secara persis mengenai apa dan bagaimana pandangan Sultan tentang keistimewaan Yogyakarta. Hal ini kemudian juga memunculkan kebingungan di kalangan masyarakat terhadap keistimewaan Yogyakarta itu sendiri. Sikap Sultan yang menolak untuk kembali menjabat sebagai gubernur tidak bisa dengan serta merta dimaknai bahwa Sultan menerima konsep kekinian dari keistimewaan. Pernyataan ini baru dapat dimaknai sebagai penerimaan Sultan atas adanya ide pemisahan jabatan antara Sultan dan Paku Alam dengan gubernur dan wakil gubernur, namun belum pada aspek-aspek lain dari keistimewaan

Yogyakarta. Apalagi, pasca pernyataan Sultan untuk tidak bersedia kembali menjadi gubernur, Sultan relatif tertutup mengomentari keistimewaan Yogyakarta. Sikap tidak jelas dari Sultan ini memunculkan kebingungan di media yang kemudian merembet pada kebingungan masyarakat karena media tidak berhasil mengungkap pandangan Sultan terhadap keistimewaan Yogyakarta. Interpretasi yang dapat diberikan untuk mengomentari temuan data ini adalah ada beberapa kemungkinan yang menyebabkan pandangan Sultan tentang keistimewaan Yogyakarta belum terungkap secara tuntas. Pertama, ada kemungkinan jurnalis belum maksimal untuk melakukan semacam investigasi guna mengetahui bagaimana pandangan Sultan tentang keistimewaan Yogyakarta yang sebenarnya. Kedua, bisa jadi juga Sultan menjadi salah satu narasumber berita yang justru enggan memberikan komentar tentang bagaimana sebenarnya pandangan Sultan sendiri tentang keistimewaan Yogyakarta tersebut.

4. Dalam pemberitaan media tentang keistimewaan Yogyakarta, terutama yang menyangkut kepemimpinan daerah, terdapat sebuah keunikan. Keunikan tersebut adalah bahwa fokus wacana media tentang kepemimpinan daerah di Yogyakarta hanya berpusat pada sosok Sri Sultan Hamengku Buwono X. Padahal seperti yang telah diketahui, kepemimpinan daerah di Yogyakarta adalah Dwi Tunggal Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX. Namun, sangat jarang media menghampiri Paku Alam untuk mengetahui pandangannya tentang keistimewaan Yogyakarta. Entah atas dasar apa media tidak terlalu mencari informasi dari Paku Alam berkaitan dengan keistimewaan Yogyakarta ini. Padahal Paku Alam

juga merupakan tokoh sentral yang seharusnya ikut diperhitungkan dalam wacana keistimewaan Yogyakarta. Dalam pemberitaan media, belum terungkap dengan jelas bagaimana pandangan Paku Alam mengenai ide pemisahan antara posisi Sultan dan Paku Alam sendiri dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur. Pada tahap awal, yakni pasca pernyataan Sri Sultan yang tidak bersedia menjadi gubernur, terdapat data bahwa Paku Alam memang belum dapat memberikan komentar atas pernyataan Sri Sultan tersebut. Namun, setelah beberapa waktu hingga sekarang, pendapat Paku Alam juga belum dimunculkan oleh media. Ini tentu saja membuat pembicaraan keistimewaan Yogyakarta menjadi tidak holistik, karena media seakan melupakan sosok dari Paku Alam sebagai bagian dari Dwi Tunggal kepemimpinan di Yogyakarta. Hal serupa sebenarnya juga terjadi ketika jurnalis mencari narasumber dari partai politik. Dari data yang diperoleh, terutama Bernas Jogja dan Radar Jogja, dominasi narasumber berita partai politik diraih oleh partai Golkar DIY. Demikian pula narasumber dari kalangan perguruan tinggi, didominasi oleh Universitas Gadjah Mada. Walaupun demikian, ada beberapa interpretasi yang dapat diberikan untuk mengomentari masalah ini. Interpretasi ini sebenarnya hampir sama ketika surat kabar belum mendeskripsikan pandangan Sultan mengenai keistimewaan Yogyakarta. Pertama, ada kemungkinan jurnalis belum maksimal untuk melakukan eksplorasi fakta untuk mengetahui bagaimana pandangan Paku Alam tentang keistimewaan Yogyakarta. Hal ini berlaku pula untuk narasumber dari partai politik dan perguruan tinggi. Kedua, bisa jadi juga Paku Alam sebagai salah satu narasumber berita yang justru enggan

memberikan komentar tentang bagaimana sebenarnya pandangan Paku Alam tentang keistimewaan Yogyakarta. Demikian pula partai lain dan perguruan tinggi selain UGM Yogyakarta, belum dapat berkomentar banyak tentang keistimewaan Yogyakarta.

5. Ketika perbincangan media tentang keistimewaan Yogyakarta hanya berpusat pada masalah kepemimpinan daerah, yakni tentang Sultan dan Paku Alam dalam kaitannya dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur, aspek-aspek lain dari keistimewaan menjadi luput dalam liputan media. Kalaupun media berupaya menyentuh aspek-aspek lain dari keistimewaan tersebut, wacananya masih merupakan isu semata. Media terkesan enggan untuk melanjutkan pembicaraan tentang apa dan bagaimana konsep keistimewaan yang seharusnya untuk Yogyakarta. Padahal beberapa narasumber sudah mencetuskan hal tersebut. Misalnya, apa dan bagaimana sebenarnya keistimewaan Yogyakarta ditinjau dari aspek budaya, pendidikan, dan pariwisata. Namun, belum ada deskripsi yang jelas tentang semua itu. Surat kabar sebagai salah satu bentuk media memiliki kemampuan untuk mengungkap secara mendalam. Dengan metode eksplorasi diharapkan surat kabar mampu menguak lebih jauh dan holistik mengenai wacana keistimewaan Yogyakarta.
6. Masih berkaitan dengan wacana surat kabar yang memberitakan keistimewaan Yogyakarta secara tidak mendalam, bila dikaitkan dengan nilai berita (*news values*), maka yang tampak menonjol dalam pemberitaan keistimewaan Yogyakarta adalah nilai berita yang berkait dengan kontroversi dan konflik. Kontroversi tampak jelas ketika surat kabar melakukan peliputan tentang

terhambatnya pembahasan RUU Keistimewaan Yogyakarta. Selain itu, juga ketika surat kabar melakukan peliputan tentang pro kontra pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X yang tidak bersedia menjadi gubernur setelah masa tugasnya berakhir. Sedangkan nilai berita yang berkait dengan konflik, terutama adalah pemberitaan adanya perbedaan dalam masyarakat dalam memandang posisi Sultan dan Paku Alam dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur, yakni terutama dengan munculnya istilah kubu pro penetapan dan kubu pro pemilihan. Selain itu, konflik yang terjadi di dalam keraton juga menjadi pembahasan tersendiri. SKH Bernas mencatat konflik yang terjadi antara GBPH Hadisuryo dan Sri Sultan yang didukung oleh GBPH Joyokusumo pada sekitar awal tahun 2008.

Interpretasi yang dapat diberikan untuk mengomentari temuan data kelima dan keenam di atas adalah: Pertama, pekerja media dalam hal ini jurnalis surat kabar, memiliki keterbatasan pengetahuan mengenai apa dan bagaimana sesungguhnya Keistimewaan Yogyakarta itu. Bisa jadi pula bahwa fokus wacana yang terjadi di masyarakat yang hanya sebatas mengomentari posisi Sultan dan Paku Alam dalam kaitannya dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur sebagai wujud keistimewaan Yogyakarta terbentuk karena informasi yang diperoleh dari media juga hanya sebatas dan berputar-putar pada masalah tersebut. Kedua, nilai berita yang menonjol pada unsur konflik dan kontroversi bermuara pada sebuah kemungkinan bahwa nilai berita semacam itulah yang dianggap mempunyai nilai jual sehingga kemudian dijadikan sebagai pertimbangan pemuatan sebuah berita. Ini tentu dalam kaitannya lembaga surat kabar sebagai sebuah bentuk lembaga industri yang turut memperhitungkan untung dan rugi dalam setiap tindakan dan keputusan yang diambil.

Dibandingkan dengan nilai berita yang lain, harus diakui bahwa nilai berita pada unsur konflik dan kontroversi inilah yang memiliki daya jual tinggi. Apalagi, nilai berita semacam inilah yang menonjol bila ditilik dari ketatnya kompetisi antar pengelola surat kabar. Bukan tidak mungkin ada indikasi bahwa pemuatan beberapa peristiwa yang bernuansa nilai berita konflik dan kontroversi dijatuhkan pada pertimbangan seberapa laku peristiwa ini dijual kepada pembaca. Namun demikian, tentunya masih perlu sebuah penelitian lanjutan guna membuktikan pernyataan ini.

Surat kabar sebagai salah satu bentuk komunikasi massa memiliki beberapa fungsi, seperti fungsi pengawasan (*surveillance*), fungsi interpretasi, fungsi sosialisasi nilai, dan fungsi hiburan (dalam Dominick, 2006: 30). Fungsi sosialisasi merupakan salah satu fungsi komunikasi massa dalam mengkomunikasikan nilai-nilai di masyarakat dari satu generasi ke generasi berikutnya. Jika konsep keistimewaan ideal ini diyakini pula sebagai seperangkat nilai yang ingin disosialisasikan ke masyarakat Yogyakarta, maka surat kabar sebagai salah satu bentuk komunikasi massa mendapatkan tempatnya sebagai agen sosialisasi nilai-nilai ini. Melalui pemberitaan surat kabar yang intensif dan holistik mengenai konsep keistimewaan Yogyakarta yang ideal ini, diharapkan masyarakat mendapatkan informasi yang memadai dan utuh mengenai konsep tersebut.

Pemberitaan yang intensif dapat dimaknai sebagai pemberitaan dengan frekuensi yang cukup tinggi dari masing-masing surat kabar. Sedangkan pemberitaan yang holistik dapat dimaknai sebagai pemberitaan yang menyeluruh tentang konsep keistimewaan Yogyakarta itu sendiri. Dengan pemberitaan yang intensif diharapkan masyarakat menyadari akan adanya isu penting yang sekiranya perlu menjadi permasalahan yang diperbincangkan secara bersama-sama. Sedangkan pemberitaan yang holistik diharapkan masyarakat juga menyadari bahwa keistimewaan Yogyakarta tidak

hanya identik dengan posisi Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur. Keistimewaan Yogyakarta tidaklah sirna dengan sendirinya ketika Sultan dan Paku Alam tidak lagi berada pada wilayah politik praktis di jajaran birokrasi. Selain itu, perlu pula adanya upaya penyadaran masyarakat bahwa banyak hal lain yang perlu diperbincangkan bersama dalam konsep keistimewaan Yogyakarta selain posisi Sultan dan Paku Alam, yakni masalah pertanahan, posisi keraton, dan peran masyarakat yang turut memberikan kontribusi akan identitas konsep keistimewaan Yogyakarta.

Di samping itu, pemberitaan yang intensif dengan berbagai pola yang ada, diharapkan mampu menumbuhkan wacana di masyarakat. Dalam *agenda setting*, surat kabar sebagai bentuk komunikasi massa diyakini mampu menciptakan *agenda publik*. Agenda publik ini dapat tercipta bila surat kabar mampu menciptakan *agenda media*. (Bryant dan Thompson, 2002: 140). Dalam sejarah, teori komunikasi massa telah membuktikan bahwa agenda media yang masif terhadap suatu peristiwa atau fenomena sosial mampu menciptakan agenda pembicaraan publik yang masif pula. Artinya bila sebuah fenomena atau peristiwa diyakini menjadi topik penting media, maka dengan pemberitaan yang masif, peristiwa atau fenomena tersebut juga akan diyakini merupakan topik penting bagi publik. Demikian pula dengan keistimewaan Yogyakarta ini. Bila saja media, yang dalam hal ini adalah surat kabar lokal, memberikan porsi yang dominan bagi realitas ini, maka diyakini masyarakat sebagai publik juga memiliki agenda pembicaraan tentang realitas tersebut. Akhirnya upaya untuk mensosialisasikan konsep ideal dari keistimewaan ini dapat direalisasikan dengan baik.

Dikaitkan dengan nilai berita, mengerucutnya pemberitaan surat kabar lokal terhadap pembahasan RUU Keistimewaan dan posisi Sultan dan Paku Alam sebagai gubernur dan wakil gubernur terjadi karena surat kabar hanya bertindak merekam atau memotret saja

peristiwa atau fenomena yang terjadi. Terdapat benang merah antara peristiwa ini dengan teoritis media yang positivistik. Berita dalam pandangan kaum positivistik merupakan cermin dari realitas (*mirror of reality*). Maka, ibarat sebuah foto, berita merupakan potret dari realitas sosialnya. Jurnalis sebagai individu pengolah berita diyakini mampu mendeskripsikan realitas yang diliput untuk menjadi berita sesuai dengan aslinya, tidak lebih dan tidak kurang.

Ini pula yang terjadi pada masing-masing surat kabar lokal. Surat kabar menempatkan diri sebagai *the mirror of reality* ketika berhadapan dengan realitas keistimewaan Yogyakarta. Keputusan yang diambil oleh masing-masing surat kabar untuk hanya berupaya merekam atau memotret saja peristiwa yang berkaitan dengan keistimewaan Yogyakarta memang tidak salah. Namun, sebenarnya surat kabar juga mampu bertindak lebih optimal dari hanya sekedar merekam atau memotret sebuah peristiwa. Sebagai media berita, surat kabar sebenarnya mampu memainkan strategi *framing* tertentu sehingga pemberitaan tentang keistimewaan Yogyakarta akan menjadi semakin bervariasi.

Teoritis media beraliran konstruktivisme berkeyakinan bahwa sebenarnya realitas media, dalam hal ini teks berita, pada dasarnya merupakan hasil konstruksi dari para jurnalisnya. Jadi, teks berita dapat saja menghasilkan realitas yang sama sekali baru yang berbeda dengan realitas sosialnya. Dalam pemahaman ini, bukan berarti jurnalis diperkenankan untuk mengkonstruksi teks berita tanpa fakta untuk kemudian menghasilkan berita rekaan. Namun, jurnalis sebagai individu yang aktif sebenarnya mampu “menciptakan fakta” yang kemudian dirangkai dan dikonstruksi menjadi berita.

Dengan demikian, ada semacam harapan baru bahwa surat kabar menciptakan demikian banyak realitas media baru yang berkaitan dengan sosialisasi keistimewaan Yogyakarta. Dengan begitu, nantinya pemberitaan yang berkaitan dengan keistimewaan Yogyakarta tidak

hanya berfokus pada permasalahan pembahasan RUU Keistimewaan Yogyakarta dan posisi Sultan dan Paku Alam dalam kaitan dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur, namun juga memberitakan masalah-masalah lain yang berkait dengan keistimewaan Yogyakarta, yakni masalah tanah, posisi keraton, dan peran masyarakat. Dikaitkan dengan peran surat kabar sebagai salah satu bentuk media massa, inilah yang dimaksud bahwa surat kabar harus mampu memberikan pedoman bagi para pembacanya untuk mengambil sikap yang tepat ketika berhadapan dengan sebuah peristiwa (Siregar, 1999). Jika pemberitaan surat kabar mampu mendeskripsikan sebuah masalah secara holistik, maka diharapkan peran sebagai pedoman pembaca akan semakin tepat. Namun sebaliknya, ketika surat kabar tidak mampu memberitakan sebuah masalah dengan holistik, semakin tidak tepatlah keputusan yang diambil oleh pembaca. Selanjutnya, hal ini berlaku pula untuk kasus Keistimewaan Yogyakarta.





**B A B**  
**IV**

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Dalam pembacaan penelitian yang dilakukan peneliti terhadap SKH Kedaulatan Rakyat, SKH Kompas edisi Yogyakarta, SKH Bernas Jogja, dan SKH Jawa Pos Radar Jogja, wacana Keistimewaan Yogyakarta menghadirkan dua kelompok masyarakat yang saling berbeda dan bertentangan. Kelompok yang satu atau yang sering disebut sebagai kubu pro penetapan, merupakan kelompok masyarakat yang menginginkan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX untuk tetap menjadi gubernur dan wakil gubernur untuk periode 2008-2013. Bahkan, bila perlu dan memungkinkan, tidak hanya untuk periode tersebut, namun untuk selamanya. Kubu ini banyak didukung oleh kalangan masyarakat akar rumput, paguyuban perangkat desa seperti Asosiasi Perangkat Desa Indonesia untuk Yogyakarta (Apdesi Yogyakarta), Paguyuban Lurah Ismaya, dan partai Golkar. Dalam pandangan kelompok

ini, keistimewaan Yogyakarta diidentitaskan melalui Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX sebagai gubernur dan wakil gubernur. Bila ini tidak terwujud, maka dengan sendirinya identitas keistimewaan juga akan lenyap. Beberapa penulis menyebut kelompok ini sebagai kelompok konservatif.

Kelompok masyarakat yang lain, yang sering disebut sebagai kubu pro pemilihan, merupakan kelompok masyarakat yang memunculkan konsep kekinian dari keistimewaan Yogyakarta. Dalam pandangan ini, identitas keistimewaan Yogyakarta dipahami secara lebih luas. Keistimewaan Yogyakarta tidaklah harus berpusat pada sosok Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX, namun memiliki makna mengenai bagaimana tata kelola pemerintahan harus dilakukan, posisi keraton, status tanah, dan peran masyarakat. Masih menurut pandangan kelompok ini, jabatan gubernur dan wakil gubernur tidak harus dijabat oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX. Namun, dapat diisi oleh sosok yang lain, yang prosesnya pun melalui pemilihan kepala daerah. Sedangkan sosok Sri Sultan beserta Keraton Kesultanan dan Paku Alam beserta Keraton Kadipaten, diposisikan lebih tinggi dan ditempatkan terpisah dengan politik praktis. Dengan posisi ini, bukan berarti identitas keistimewaan Yogyakarta tidak serta merta akan lenyap, namun justru diperkuat dan dimuliakan. Beberapa penulis menyebut kelompok ini sebagai kelompok transformatif.

Dapatlah disimpulkan, terdapat rentang perbedaan yang cukup besar antara kubu pro pemilihan (transformatif) dengan kubu pro penetapan (konservatif). Kemungkinan terjadinya konflik—walaupun bukan berupa konflik fisik—dapat saja terjadi karena rentang perbedaan yang lebar ini. Ini artinya terdapat semacam ancaman terhadap harmoni yang sudah kondusif di Yogyakarta. Perbedaan inilah yang sangat perlu diminimalisir. Tentu yang menjadi kekhawatiran sekarang ini adalah bagaimana proses perubahan ini

harus dilakukan sehingga tidak memunculkan konflik yang berarti. Di sinilah peneliti merekomendasikan perlunya masa transisi untuk persiapan Yogyakarta menuju konsep terkini dari keistimewaan seperti yang ditawarkan. Masa transisi berarti suatu fase atau periode waktu yang diperlukan untuk melakukan perubahan secara terencana, yang dalam hal ini adalah pola pikir masyarakat terhadap konsep keistimewaan. Dalam masa transisi ini sebaiknya disosialisasikan dengan optimal mengenai apa dan bagaimana sebenarnya konsep keistimewaan Yogyakarta yang ingin dikembangkan untuk Yogyakarta.

Untuk sosialisasi ini perlu peran semua elemen masyarakat, seperti kalangan perguruan tinggi dan tentu saja surat kabar sebagai bentuk media komunikasi massa. Surat kabar sebagai bentuk komunikasi massa merupakan media efektif yang dapat digunakan untuk melakukan proses sosialisasi kepada masyarakat. Selama ini, surat kabar baik SKH Kedaulatan Rakyat, SKH Kompas edisi Yogyakarta, SKH Bernas Jogja, dan SKH Jawa Pos Radar Jogja belum memainkan peran atau kontribusi yang optimal. Dalam hal keistimewaan Yogyakarta, hasil penelitian menunjukkan bahwa semua surat kabar masih berputar-putar pada masalah pembahasan RUU Keistimewaan yang tidak kunjung selesai dan masalah kepemimpinan daerah: mulai dari masalah posisi Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam IX dalam kaitannya dengan jabatan gubernur dan wakil gubernur sampai pada masalah gonjang-ganjing proses penunjukkan kepala daerah, apakah melalui penetapan ataukah pemilihan.

Dengan pola pemberitaan seperti ini, masyarakat pun sebagai pembaca tidak mengetahui secara utuh apa dan bagaimana sebenarnya konsep keistimewaan Yogyakarta yang sedang diwacanakan. Masyarakat hanya baru mengetahui bahwa sampai sekarang pembahasan RUU Keistimewaan yang menjamin keistimewaan Yogyakarta sedang mandeg di DPR RI. Masyarakat juga

baru mengetahui bahwa ada dua pendapat yang berbeda mengenai kepemimpinan daerah. Alhasil bila masyarakat menunjukkan pendapat, sikap, dan perilaku tentang keistimewaan seperti melakukan unjuk rasa mendukung keistimewaan (dalam Sidang Rakyat Jogja atau Gerakan Rakyat Jogja), hal itu lebih dilandasi atas nostalgia sejarah maklumat Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada 5 September 1945. Bisa jadi ini karena terbatasnya informasi yang diberikan oleh media massa selaku agen sosialisasi masyarakat.

Karena itu, dalam hal ini, tim peneliti merekomendasikan agar surat kabar selaku media komunikasi mampu menjalankan peran dengan lebih optimal untuk ikut mensosialisasikan konsep keistimewaan yang sedang ditawarkan. Pemberitaan yang masif, maksudnya bisa berarti dari sisi frekuensi dan intensitas berita. Dari sisi frekuensi, artinya pemberitaan tentang keistimewaan dimunculkan secara lebih sering. Sedangkan dari sisi intensitas artinya perlu ruang (*space*) yang lebih besar untuk mewacanakan keistimewaan Yogyakarta. Ini dapat berupa liputan khusus untuk keistimewaan Yogyakarta. Namun demikian, dalam operasionalnya tentu sangat dibutuhkan jurnalis yang memiliki keahlian untuk mampu menciptakan realitas-realitas media baru berkenaan dengan sosialisasi keistimewaan Yogyakarta. Sekali lagi diingatkan, bahwa penciptaan realitas media baru ini bukan berarti peliputan dan penulisan berita tanpa fakta yang akhirnya menghasilkan berita rekaan (berita sensasi). Di mana pun itu, tentu hal seperti ini harus menjadi perilaku yang dihindari. Penciptaan realitas-realitas media baru berarti memunculkan fakta-fakta baru seperti perlunya memikirkan apa dan bagaimana peran masyarakat untuk memberikan kontribusinya bagi identitas khas keistimewaan Yogyakarta. Selanjutnya, adalah juga bagaimana pandangan-pandangan Paku Alam tentang keistimewaan Yogyakarta, mengingat sosok ini sebenarnya juga merupakan tokoh sentral dalam keistimewaan Yogyakarta.

Sedangkan pemberitaan holistik artinya pemberitaan tentang keistimewaan Yogyakarta sebaiknya ditampilkan dengan utuh atau menyeluruh di semua aspek, bukan hanya kepingan-kepingan peristiwa yang terjadi saja. Misalnya, kontroversi terhambatnya pembahasan RUU Keistimewaan Yogyakarta di DPR RI, atau ontran-ontran masalah kepala daerah yang harus melalui proses penetapan atau pemilihan. Dalam hal ini, memang dibutuhkan jurnalis yang juga memiliki wawasan yang luas terhadap keistimewaan Yogyakarta itu sendiri, sehingga ketika berhadapan dengan narasumber berita misalnya, jurnalis mampu mengorek lebih jauh dan fakta yang terungkap pun lebih eksploratif. Misalnya, ketika terdapat narasumber yang berkata bahwa aspek keistimewaan Yogyakarta juga meliputi aspek pendidikan dan pariwisata, jurnalis baiknya mampu mengajukan pertanyaan susulan, seperti pertanyaan mengenai konsep dari aspek pendidikan dan pariwisata yang bisa memberikan kontribusi bagi identitas keistimewaan Yogyakarta. Intinya, jurnalis harus mampu mengejar informasi ini.

Dengan pemberitaan yang masif dan holistik pada semua aspek-aspek keistimewaan, diharapkan masyarakat mampu menerima secara penuh mengenai konsep keistimewaan Yogyakarta tersebut, sehingga masyarakat juga betul-betul mendapatkan pedoman dalam mengambil sikap yang benar dan tepat dalam masalah keistimewaan Yogyakarta. Dengan begitu, nantinya tidak akan lagi terjadi kesenjangan informasi antara elite dan masyarakat, misalnya mengenai RUU Keistimewaan. Tidak akan terjadi lagi, misalnya, pemahaman sempit dari Keistimewaan Yogyakarta yang hanya mengarah pada kepemimpinan daerah atau atas sosok Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX. Sebaliknya, justru terdapat sebuah kejelasan mengenai apa dan bagaimana Keistimewaan Yogyakarta yang sesungguhnya.

# DAFTAR PUSTAKA

## BUKU

- Birowo, Mario Antonius (ed). 2004. ***Metode Penelitian Komunikasi, Teori dan Aplikasi***. Yogyakarta: Gitanyali
- Bryant, Jennings and Susan Thompson. 2002. ***Fundamentals Media Effects***. McGraw Hill International
- Dominick, Joseph R., 9<sup>th</sup> ed. 2006. ***The Dynamics of Mass Communication, Media in The Digital Age***. McGraw Hill International
- Ishwara, Luwi. 2005. ***Catatan-Catatan Jurnalisme Dasar***. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Itule, Bruce D. and Douglas A. Anderson, 2000. ***News Writing and Reporting for Today's Media***. McGraw Hill International
- Neuman, W. Lawrence. 1997. ***Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approach***. Boston: Allyn and Bacon
- Mulyana, Deddy dan Solatun. 2007. ***Metode Penelitian Komunikasi, Contoh-Contoh Penelitian Kualitatif dengan Pendekatan Praktis***, Rosda, Bandung
- Rozaki, Abdur dan Titok Hariyanto (ed). 2003. ***Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta***. Yogyakarta: IRE
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1989. ***Metode Penelitian Suvai***. Jakarta: LP3ES

- Siregar, Ashadi. 1999. ***Bagaimana Meliput dan Menulis Berita untuk Media Massa***. Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Sudibyo, Agus, dkk. 2001. ***Kabar-Kabar Kebencian, Prasangka Agama di Media***. Yogyakarta: ISAI
- Wimmer, Roger D. and Joseph R. Dominick. 2000. ***Mass Media Research, An Introduction***. Belmont: Wadsworth Publishing Company

### HASIL PENELITIAN/SKRIPSI/KKL

- Budiarti, Natalia Ririh. 2007. ***Jurnalisme Empati dalam Pemberitaan Pasca Gempa 27 Mei 2006 di SKH Kedaulatan Rakyat, Studi Analisis Isi dengan Pendekatan Jurnalisme Empati***. FISIP-UAJY, Yogyakarta
- Bharata, Bonaventura Satya. 2007. ***Peristiwa Gempa Yogya-Jateng 27 Mei 2006 dalam Teropong Surat kabar***, LPPM-UAJY, Yogyakarta
- Riksono, Anwar. 2007. ***Proses Produksi Softnews dan Feature di SKH Radar Jogja***. FISIP-UAJY, Yogyakarta
- Wasana, Daniel Indra. 2008. ***Strategi Komunikasi Pemasaran SKH Bernas Jogja***. FISIP-UAJY, Yogyakarta

### PUBLIKASI LAIN

- **ARTIKEL OPINI SURAT KABAR**

- Prof. Djoko Suryo. “**Keistimewaan DIY**”, dalam Rubrik Analisis, di *SKH Kedaulatan Rakyat*, 12 April 2007
- Lambang Triyono. “**KosmoVisi Politik Yogyakarta**”, dalam Rubrik Analisis, di *SKH Kedaulatan Rakyat*, 13 April 2007

Bambang Purwoko. **“Sumber Legitimasi Sultan”**, dalam Rubrik Analisis, di *SKH Kedaulatan Rakyat*, 17 April 2007

- **ARTIKEL INTERNET**

*Keistimewaan Yogyakarta, Pemerintah akan Intensif Siapkan UU* dalam Kompas.Com (27 April 2007)



