

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian.**

Pada era modern sekarang ini, bermunculan pelbagai persoalan berkaitan dengan kewarganegaraan sejalan dengan perubahan tatanan nasional, internasional, dan global. Dalam hal ini, mengemuka beberapa persoalan yang seringkali menjadi '*potential problem*' yang menimbulkan isu-isu mutakhir yang terkait dengan urusan kewarganegaraan sebagaimana yang akan dipaparkan berikut ini.

#### **1. Isu Pemilihan Kepala Daerah Dalam Kebijakan Otonomi Daerah**

Pasca Orde Baru tahun 1998, ketika gelombang reformasi melanda Indonesia, salah satu isu yang merebak di seluruh negeri adalah isu desentralisasi yang sering disebut juga dengan istilah otonomi daerah. Isu desentralisasi juga melanda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terkait dengan mekanisme pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung yang berlangsung secara nasional dan menjadi sumber penolakan dari berbagai aktor dan agensi politik pendukung Sultan Hamengku Buwono (HB) X dan Paku Alam (PA) IX. Mereka beranggapan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung belum tentu menghasilkan pemimpin yang dapat menyerap aspirasi rakyat. Namun, pada saat yang bersamaan proses demokrasi prosedural yang diperkenalkan Pemerintah Pusat melalui UU No 22/1999, juga mendapatkan satu proses dukungan dari berbagai kelompok masyarakat lainnya di Yogyakarta (Gunawan, 2010:7).

Di satu sisi, mereka yang mendukung Sultan Hamengku Buwono X (HB X) dan Paku Alam IX (PA IX) menggunakan rujukan tentang penentuan kepala daerah Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dalam undang-undang." Mengacu pada pasal 18 B ayat (1)

**RUSNAINI, 2015**  
**KONSTRUKSI REALITAS SOSIAL KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA DALAM WACANA POLITIK**  
**KELOMPOK PRO PENETAPAN DAN PRO PEMILIHAN: PERSPEKTIF PENDIDIKAN**  
**KEWARGANEGARAAN** Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu |  
perpustakaan.upi.edu

UUD 1945, maka sejalan dengan Undang-Undang Nomor 30 tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya pengaturan tentang jabatan kepala Daerah Provinsi DIY dijabat oleh Sultan Hamengku Buwono dari Kraton Ngayogyakarta, sementara wakilnya dijabat oleh Adipati Paku Alam dari Pura Pakualaman. Keduanya ditetapkan sebagai kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah Tingkat I tanpa melalui proses pemilihan. pemerintah DIY dan masyarakat pendukungnya menggunakan rujukan kedua UU tersebut di atas sebagai dasar legalitas pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur DIY.

Di sisi lain, pengakuan status keistimewaan tidak diikuti pengaturan yang bersifat komprehensif mengenai substansi kesitimewaaan. Pemerintah pusat dan kelompok masyarakat yang mendukung pemilihan kepala daerah DIY menggunakan rujukan Amandemen UUD 1945 Pasal 18 Ayat (4) berbunyi: “Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Masyarakat ada yang berpendapat pengertian demokratis berarti pemilihan kepala daerah itu secara langsung, namun ada pula yang berpendapat pemilihan kepala daerah bisa langsung tapi bisa pula tidak langsung. Pasal 18 Ayat (4) tersebut sejalan dengan Pasal 24 Ayat (5) dan pasal 56 UU No. 32/2004 mengatur bahwa kepala daerah dipilih oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah.

Sejak kebijakan otonomi daerah diterapkan di Indonesia, banyak perdebatan mengenai keunggulan dan kelemahan konsep desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Beberapa pengamat menilai telah terjadi “kegagalan desentralisasi dalam menjawab realitas yang ada... konsep desentralisasi tidak mampu menjawab permasalahan yang muncul seiring dengan perkembangan ruang dan waktu (Hidayat, 2008:1). Kecenderungan kegagalan konsep desentralisasi semakin nampak ketika pemerintah melakukan amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 hingga empat kali. Hasil kajian Lemhannas tahun 2007 yang disampaikan oleh Muladi selaku Gubernur menyatakan bahwa pemilihan gubernur secara langsung tidak relevan dengan otonomi daerah.

Alasannya adalah gubernur adalah wakil pemerintah di daerah dan merupakan

**RUSNAINI, 2015**

**KONSTRUKSI REALITAS SOSIAL KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA DALAM WACANA POLITIK KELOMPOK PRO PENETAPAN DAN PRO PEMILIHAN: PERSPEKTIF PENDIDIKAN**

**KEWARGANEGARAAN** Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

kepanjangan tangan Presiden, sehingga pemilihan langsung oleh rakyat menjadi tidak relevan (<http://otda.bappenas.go.id>). Sejalan dengan hal ini, Mariana dan Paskarina (2005:2) mengatakan:

Dari segi prosedur, pilkada langsung dilakukan seragam di daerah-daerah, padahal untuk menilai kadar kualitas pilkada langsung tidak dapat hanya dilihat dari sisi prosedural tapi harus pula dari sisi substantifnya, di mana masing-masing daerah memiliki kekhususan dalam dinamika proses, karakter pemilih dan cara penyelesaian masalah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa isu pemilihan kepala daerah dalam kebijakan otonomi daerah di DIY disebabkan oleh perbedaan pendapat yang terjadi karena pasal-pasal dalam undang-undang tidak konsisten satu sama lain sehingga menimbulkan multi tafsir.

## **2. Isu Eksistensi Keistimewaan Yogyakarta**

Keistimewaan Yogyakarta diakui berdasarkan Undang-Undang No. 30 tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah istimewa. Dengan adanya PP No 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Permendagri No 57/2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, tidak membuat DIY menjadi istimewa dalam segi pemerintahannya sebab melalui PP No 41/2007 dan Permendagri No 57/2007 tersebut DIY disederajatkan dengan daerah otonomi lain padahal dalam UUD 1945 dan UU No 32/2004 dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah DIY beranggapan bahwa status istimewa yang dimiliki oleh DIY tidak menunjukkan bahwa DIY “istimewa”.

Sejalan dengan hal di atas, Novasari (2010:130-132) menemukan beberapa hal, diantaranya dengan adanya UU No3/1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak memberikan banyak hal yang menjadikan DIY benar-benar menjadi daerah yang istimewa. Keistimewaan tersebut hanya terlihat dari penetapan Gubernur atau kepala daerah yang dijabat oleh keturunan kraton yaitu Sultan dan beberapa hal pengaturan tentang pertanahannya, sedangkan segi-segi

lain termasuk dalam hal kelembagaan daerahnya sama dengan provinsi lain. Pemerintah DIY membandingkan kebijakan pemerintah bersama DPR yang telah mengundang UU tentang Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam dan UU tentang Otonomi Khusus Papua, sementara pemerintah belum mengundang UU keistimewaan Yogyakarta yang baru yang menjadikan DIY benar-benar istimewa mengingat Yogyakarta adalah satu-satunya monarki yang masih eksis di Indonesia dan secara efektif bertahan dalam artian sosial ekonomi dan politik (Mas'udi, 2009:305). Hal inilah yang kemudian menimbulkan isu eksistensi keistimewaan Yogyakarta.

### **3. Isu Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta**

Menyikapi isu eksistensi keistimewaan Yogyakarta, Pemerintah Provinsi DIY mengajukan usulan atau draft Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2002. Meskipun diajukan lebih dulu daripada provinsi NAD dan Papua, usulan tersebut lambat ditanggapi. Hal ini menyebabkan pemerintah DIY, DPRD DIY, dan masyarakat Yogyakarta merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat.

Diskursus atau wacana tentang keistimewaan Yogyakarta semakin besar gaungnya setelah kegagalan dua priode Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membahas Rencana Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) Yogyakarta. Draft Rancangan Undang-Undang (RUU) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tentang status keistimewaan yang diajukan, butir 'penetapan kepala daerah' ditolak pemerintah. Meskipun sudah berulang kali RUUK DIY diajukan sejak tahun 2002 yang lalu, pemerintah pusat tetap menolak usulan RUUK DIY yang diajukan oleh DPRD DIY yang didalamnya memuat ketentuan gubernur dan wakil gubernur ditetapkan. Jika DPRD DIY mengusulkan agar gubernur dan wakil gubernur ditetapkan oleh DPRD, sebaliknya pemerintah mengusulkan agar gubernur dan wakil gubernur dipilih oleh rakyat.

Pada tahun 2001 draft RUUK disusun oleh tim akademik yang diketuai almarhum Afan Gaffar dari UGM, tahun 2002 draft RUUK diajukan oleh Pemerintah Provinsi DIY, draft dari Dewan perwakilan Daerah (DPD), dan draft

**RUSNAINI, 2015**

**KONSTRUKSI REALITAS SOSIAL KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA DALAM WACANA POLITIK KELOMPOK PRO PENETAPAN DAN PRO PEMILIHAN: PERSPEKTIF PENDIDIKAN**

**KEWARGANEGARAAN** Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

dari Keluarga Alumni Gadjah Mada (Kagama). Pemerintah menolak status keistimewaan DIY sebagaimana yang dipersepsi oleh beberapa tim penyusun draft, khususnya tentang Sultan Hamengku Buwono (HB) dan Adipati Paku Alam (PA) otomatis menjabat sebagai kepala daerah DIY. Alasan penolakan pemerintah adalah bahwa kepala daerah tetap harus dipilih secara demokratis melalui pemilihan kepala daerah (pilkada).

Pada tahun 2007 draft dari tim Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) UGM yang diakses Kementerian Dalam Negeri Sejalan dengan proses pengajuan RUU keistimewaan Yogyakarta. Kelompok akademisi dari Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) UGM yang mengajukan usulan RUUK Yogyakarta mengidentifikasi “substansi keistimewaan Yogyakarta dilekatkan secara kumulatif pada empat bidang penting, yakni masing-masing, bidang politik, pemerintahan, kebudayaan dan pertanahan, termasuk penataan ruang” (Lay dkk, 2008). RUU yang diajukan kalangan akademisi, menunjukkan partisipasi politik kalangan masyarakat terdidik. Keterlibatan masyarakat terdidik di Yogyakarta tidak mengherankan mengingat DIY memiliki “tingkat melek huruf nomor dua setelah DKI Jakarta dan didukung lebih dari 80-an kampus, menjadikan DIY memiliki kelas menengah yang melek politik lebih besar dibandingkan dengan kota-kota lain di Indonesia (Pambudi, 2010:15).

Pada tahun 2008, memasuki batas akhir periode kedua Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, nasib RUU keistimewaan DIY tak kunjung jelas. Tuntutan akan UU yang mengakui eksistensi Yogyakarta menjadi salah satu isu dalam wacana keistimewaan Yogyakarta. Selanjutnya, bertolak dari polemik yang mengemuka di kalangan masyarakat, pada 13 Desember tahun 2010 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY menggelar sidang paripurna terbuka dalam rangka menyikapi RUUK DIY guna menentukan masa depan Provinsi DIY. Kontroversi tentang keistimewaan Yogyakarta mendorong rapat paripurna DPRD pada tanggal 13 Desember 2010 dengan agenda membahas mengenai keistimewaan Yogyakarta, selanjutnya memutuskan penetapan DPRD Kota Yogyakarta tanggal 13 Januari 2011, dengan Sultan Hamengku Buwono sebagai

Gubernur dan Adipati Paku Alam Sebagai Wakil Gubernur. Keputusan ini disetujui oleh semua Fraksi yang ada di DPRD. Di luar gedung DPRD DIY, ribuan warga memadati halaman gedung. Perumusan RUUK Yogyakarta ini menarik partisipasi dan perhatian berbagai kalangan masyarakat di Yogyakarta.

Sejalan dengan proses pengajuan RUU keistimewaan Yogyakarta, polemik keistimewaan Yogyakarta semakin memanas setelah pemerintah pada tanggal 23 Maret 2010 mengajukan RUUK Yogyakarta dengan memasukkan konsep Gubernur dan Gubernur Utama, serta Kasultanan dan Pakualaman sebagai Badan Hukum. Ada beberapa poin yang belum disepakati antara pemerintah dan DPR yang terdiri atas tujuh daftar inventaris masalah (DIM) tentang judul RUU, yaitu: terminologi gubernur utama dan wakil gubernur utama, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, keberadaan Kesultanan dan Pakualaman sebagai badan hukum dalam pengelolaan pertanahan dan tata ruang, pendanaan keistimewaan, peraturan daerah istimewa, dan masa transisi. Sultan HB X juga mempertanyakan draf RUUK versi pemerintah yang mendudukkan Sultan sebagai parardhya dengan diberi hak imunitas dan tidak bisa dijangkau hukum itu apakah juga demokratis dan tidak bertentangan dengan konstitusi.

Kemudian, keterlibatan politik Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI juga dapat dilihat dari draft RUUK DIY yang diajukan ke DPR RI sebagai bahan pertimbangan pada 26 Oktober 2010. Intinya, Sri Sultan HB sebagai kepala daerah dan Sri Paduka PA sebagai wakil kepala daerah melalui penetapan. DPD mengusulkan hal ini dengan mempertimbangkan aspek historis dan jasa rakyat Yogyakarta terhadap NKRI. Kemudian pemerintah memperpanjang masa jabatan HB X dan PA IX hingga 3 tahun sampai tahun 2011. Selanjutnya pada bulan Oktober 2011, dengan alasan masih melakukan telaah terhadap RUUK DIY, pemerintah mengadakan lagi perpanjangan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY untuk kedua kalinya. Banyak kalangan masyarakat berpendapat bahwa penetapan kembali Sri Sultan HB X sebagai Gubernur hanya merupakan negosiasi politik dan bukan berdasarkan regulasi yang jelas (Baskoro dan Sunaryo, 2010:132).

Selanjutnya, jaringan *civic engagement* Paguyuban Kepala Desa se Yogyakarta, Paguyuban Kepala Dusun se Yogyakarta, Paguyuban Tukang Becak&Wisata se Yogyakarta, Forum Komunikasi Seniman se DIY, Paguyuban Tri Dharma, Komunitas Juru Parkir, Paguyuban Pedagang Lesehan Malioboro, Paguyuban Pengusaha Malioboro, Pengusaha Ahmad Yani merepresentasikan interaksi social yang intens dalam menuntut dipertahankannya kebijakan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Partisipasi politik (*civic participation*) “*the civic community*” ini antara lain dengan aksi “Gerakan Keistimewaan Yogyakarta” pada tanggal 11 Juli 2011 ditunjukkan dengan aksi demo terhadap Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono yang dianggap lalai dalam menetapkan UU keistimewaan Yogyakarta. Aspirasi yang mereka suarakan dengan aksi demo itu adalah mendukung penetapan Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY dan Sri Paduka PA IX sebagai Wakil Gubernur DIY. Selanjutnya pada saat kunjungan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Yogyakarta pada tanggal 13 Juli 2011, kelompok masyarakat yang tergabung dalam Prajurit Mataram Keluarga Sakti Nusantara (PMKSN), Paguyuban Kepala Dukuh, kepala Desa, dan berbagai elemen masyarakat bersama-sama menyuarakan aspirasinya di Gedung Agung menagih janji SBY tentang dukungannya terhadap keistimewaan Yogyakarta ketika berkampanye dalam pemilu calon presiden di alun-alun Utara kraton pada tahun 2009. Substansi dari aksi demo itu adalah mendukung penetapan Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY dan Sri Paduka PA IX sebagai Wakil Gubernur DIY. Kemudian sejumlah perwakilan masyarakat Yogyakarta memperjuangkan aspirasi mereka untuk mendukung penetapan Gubernur DIY di Istana negara di Jakarta pada tanggal 14 Agustus 2011. Partisipasi dan keterlibatan politik masyarakat dapat dilihat dalam penyusunan draft RUUK Yogyakarta yang telah diajukan kepada pemerintah (lihat lampiran 4).

#### **4. Polemik Keistimewaan Yogyakarta**

Polemik antara Pemerintah Pusat dan pemerintah DIY terjadi pasca pernyataan Presiden Republik Indonesia (RI) Susilo Bambang Yudoyono (SBY) mengenai tidak boleh ada “sistem monarki yang bertabrakan dengan konstitusi

RUSNAINI, 2015

**KONSTRUKSI REALITAS SOSIAL KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA DALAM WACANA POLITIK  
KELOMPOK PRO PENETAPAN DAN PRO PEMILIHAN: PERSPEKTIF PENDIDIKAN**

KEWARGANEGARAAN Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu |  
perpustakaan.upi.edu

maupun nilai-nilai demokrasi.” Polemik semakin memuncak setelah dalam rapat kabinet terbatas pada 26 November 2010 Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) mengatakan bahwa untuk penyusunan RUUK DIY harus berpijak pada pilar nasional, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu, tidak boleh ada sistem monarki yang bertabrakan dengan konstitusi maupun nilai-nilai demokrasi. Menurut Maksim (2011:159) Presiden SBY terkesan mempersoalkan nilai monarki dalam konstruksi pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pandangan Presiden SBY ini sesuai dengan azas kesamaan dan ketidaksamaan yang dikemukakan oleh Otto Koellreutter, yakni azas kesamaan dimana setiap warga mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi gubernur, dan azas ketidaksamaan di mana tidak semua orang bisa menjadi gubernur. Mengacu pada pendapat Jitta, Presiden mengukur demokrasi dari segi bentuk dan pemerintahannya (*method of decision making*), bukan berdasarkan segi idea dan isinya yang memperhatikan pula masalah keadaan sosial, ekonomi, dan kebudayaan (*contents of decision making*) (Nurtjahyo, 2006:53). Kondisi ini kemudian menimbulkan posisi diametrikal antara negara (Presiden/Pemerintah RI) dan warganegaranya (Pemerintah DIY/rakyat Yogyakarta).

Inti perdebatan menunjukkan bahwa Undang-Undang NO 3/1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta menegaskan eksistensi DIY sebagai daerah dengan status istimewa tidak menimbulkan pemaknaan yang sama tentang keistimewaan DIY bagi pihak-pihak yang berpolemik tersebut. Berbeda dengan pihak Presiden/ pemerintah, konstruksi keistimewaan Yogyakarta yang dibangun Pemerintah DIY, berbagai elemen masyarakat pendukung Sultan HB X dan PA IX, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berdasarkan faktor sejarah, politik dan yuridis. Mereka mengambil referensi Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dalam undang-undang”. Selain itu, ada beberapa Undang-Undang yang juga dijadikan referensi, yaitu UU No.22/1948, UU No.3/1950, UU N0.5/1974, UU No.22/1999 dan UU No.32/2004. Disamping referensi yang



diambil dari beberapa undang-undang sebagaimana dikemukakan di atas, mereka juga mengambil referensi sejarah bahwa Sultan Yogyakarta dan Adipati Paku Alam dinilai berjasa kepada NKRI. Nilai keistimewaan juga dibuktikan dengan peran kerajaan Yogyakarta dalam peristiwa-peristiwa penting dalam sejarah nasional, antara lain Yogyakarta pernah menjadi ibukota Republik Indonesia.

Di kalangan masyarakat, terdapat dua konsolidasi kekuatan atau dua kubu dalam memaknai keistimewaan Yogyakarta. *Kubu pertama*, terdiri atas kelompok-kelompok konservatif yang sering disebut kelompok Pro Penetapan. Kelompok ini mengatakan keistimewaan Yogyakarta sama dengan otomatisasi jabatan, dalam artian jabatan politik sebagai kepala pemerintahan di Yogyakarta menjadi *privillage* dari keluarga kerajaan. Jika tidak demikian, maka selesailah keistimewaan Yogyakarta. Gunawan (2010:7) menemukan bahwa wacana kelompok Pro Penetapan terfokus pada upaya mempertentangkan konsep demokrasi procedural (*procedural democracy*) pemerintah pusat dengan aspirasi politik masyarakat Yogyakarta, yaitu dengan mendasarkan pada faktor sejarah politik Yogyakarta serta dimensi keistimewaan Yogyakarta utamanya hal asal usul dan kepemimpinan kultural Sultan HB X dan PA IX.

*Kubu kedua*, terdiri atas kelompok-kelompok moderat yang sering disebut kelompok Pro Pemilihan. Kelompok ini berpandangan bahwa keistimewaan Yogyakarta merupakan status final, akan tetapi perdebatannya bukan lagi persoalan status, melainkan yang terpenting adalah mengatur substansi keistimewaan itu. Jabatan politik tidak harus menjadi *privillage* dari dua kerajaan, sehingga penting untuk memisahkan jabatan gubernur/wakil gubernur dengan jabatan Sultan Hamengku Buwono (HB) dan Adipati Pakualam (PA) (Mas'udi, 2009:307).

Perbedaan pemaknaan atas keistimewaan Yogyakarta sebagaimana dipaparkan di atas menunjukkan bahwa substansi keistimewaan DIY terkait dengan jalannya pemerintahan tidak diatur secara khusus, sehingga menimbulkan multi tafsir tentang makna keistimewaan DIY yang kemudian menimbulkan isu eksistensi keistimewaan Yogyakarta. Di satu sisi Presiden atau pemerintah

berusaha menghapus faktor-faktor sejarah, sementara di sisi lain masyarakat Yogyakarta memiliki keinginan kuat untuk menggali faktor-faktor sejarah.

Selanjutnya, melalui jaringan-jaringan komunikasi publik yang dimainkan oleh media, kedua kelompok ini mereproduksi dan memproduksi status quo dan mentransformasikannya. Hal ini membuktikan bahwa peran media dalam meluasnya polemik keistimewaan Yogyakarta tak bisa diabaikan begitu saja. Namun, media massa atau surat kabar lokal memilih dan mendukung aspirasi kelompok tradisional sehingga wacana itu menjadi dominan, dan wacana kelompok modernis menjadi terpinggirkan (*marginalized*) atau terpendam (*submerged*). Hal ini menyebabkan produksi wacana keistimewaan Yogyakarta di ruang publik menjadi tidak seimbang. Padahal ruang publik diyakini banyak kalangan mampu memperluas partisipasi publik kearah lebih substantif. Hingga tahun 2011, pemberitaan media tentang gerakan kelompok pendukung Sultan yang menamakan diri mereka kelompok Pro Penetapan memprotes RUUK DIY tidak surut. Menyadari kondisi ini, kelompok Pro Pemilihan akhirnya menggelar berbagai diskusi publik dengan harapan gaungnya akan terdengar, berhubung surat kabar akan meliput kegiatan tersebut. Wacana yang dipandang paling menarik adalah artikel Sultan HB X tentang keistimewaan Yogyakarta dalam surat kabar Radar Yogya. Artikel tersebut di atas kemudian mengundang tanggapan kelompok Pro Pemilihan untuk menguji kebenarannya.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa isu pemilihan kepala daerah menimbulkan polemik antara dua kelompok masyarakat. Pihak pertama mewacanakan Sultan HB dan Sri baginda PA sebagai Gubernur dan wakil Gubernur DIY melalui mekanisme penetapan oleh DPRD, sedangkan pihak kedua mewacanakan rekrutmen Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Penelitian ini mencoba untuk mengkaji desentralisasi dalam perspektif mikro, yaitu mengkaji dan menjelaskan perspektif elit penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat di daerah. Perspektif mikro ini kemudian difokuskan lagi pada perspektif pendidikan kewarganegaraan dalam domain *social cultural*

kewarganegaraan. Di Indonesia, kajian ontologi Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) sebagai domain kurikuler di sekolah sudah banyak dilakukan, namun tidak demikian halnya dengan kajian domain sosial kultural di masyarakat (*community civics*). *Community civics* menurut Wood (dalam Wahab dan Sapriya, 2011:4) adalah : “ ...a branch of study of the civics that emphasizes the individual’s relation to his social environment which is conceived as a series of successively enlarged communities, local, state, and national. Sapriya (2007:272) mengatakan bahwa kajian PKn yang bersifat kontekstual dan interdisipliner belum banyak terdokumentasi.

Diharapkan penelitian ini dapat memeriksa tindakan-tindakan kewarganegaraan (*acts of citizenship*), seperti keterlibatan politik (*civic engagement*) dan partisipasi politik (*civic participation*) dalam proses keistimewaan Yogyakarta.

## **B. Identifikasi Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang penelitian di atas, dapat diidentifikasi beberapa masalah penelitian, yaitu:

1. Munculnya penolakan dari pemerintah DIY dan kelompok masyarakat pendukung Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX terhadap pemilihan kepala daerah secara langsung.
2. Kaburnya eksistensi keistimewaan Yogyakarta karena perbedaan pemaknaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah DIY tentang rekrutmen Gubernur dan wakil Gubernur DIY.
3. Munculnya berbagai versi Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta untuk mengatasi status DIY.
4. Munculnya polemik tentang keistimewaan Yogyakarta antara kelompok Pro Penetapan dan Pro Pemilihan.

Dari identifikasi masalah di atas, maka ditentukan batasan permasalahan yaitu: “Polemik Keistimewaan Yogyakarta antara kelompok Pro Penetapan dan Pro Pemilihan”.

**RUSNAINI, 2015**  
**KONSTRUKSI REALITAS SOSIAL KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA DALAM WACANA POLITIK**  
**KELOMPOK PRO PENETAPAN DAN PRO PEMILIHAN: PERSPEKTIF PENDIDIKAN**  
**KEWARGANEGARAAN** Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu |  
perpustakaan.upi.edu

### C. Rumusan Masalah Penelitian

Sehubungan dengan batasan masalah di atas, disertasi ini memfokuskan studinya pada “konstruksi sosial atas keistimewaan Yogyakarta dalam wacana politik kelompok Pro Penetapan dan Pro Pemilihan.” Dengan fokus ini, dapat dijabarkan ke dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah dinamika keistimewaan Yogyakarta?
2. Bagaimanakah wacana keistimewaan Yogyakarta kelompok Pro Penetapan pada level teks, *discourse practice* maupun *sociocultural practice*?
3. Bagaimanakah wacana keistimewaan Yogyakarta kelompok Pro Pemilihan pada level teks, *discourse practice* maupun *sociocultural practice*?
4. Bagaimanakah *order of discourse* dan konstruksi realitas di balik wacana kelompok Pro Penetapan dan kelompok Pro Pemilihan?
5. Bagaimana pendidikan politik dalam proses keistimewaan Yogyakarta melalui konsep PKn domain sosiokultural?

### D. Tujuan Penelitian

Dari uraian pertanyaan penelitian sebagaimana disebutkan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dinamika keistimewaan Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui wacana keistimewaan Yogyakarta kelompok Pro Penetapan pada level teks, *discourse practice* maupun *sociocultural practice*
3. Untuk mengetahui wacana keistimewaan Yogyakarta kelompok Pro Pemilihan pada level teks, *discourse practice* maupun *sociocultural practice*.
4. Untuk mengetahui *order of discourse* dan konstruksi realitas di balik wacana kelompok Pro Penetapan dan kelompok Pro Pemilihan.
5. Untuk mengetahui pendidikan politik dalam proses keistimewaan Yogyakarta melalui konsep PKn domain sosiokultural.

## E. Manfaat/Signifikansi Penelitian

Penelitian ini memberikan implikasi pada teori dan praktik. Dari sudut pandang teoretis, penelitian ini memberi kontribusi bagi warganegara yang memiliki minat dalam studi kewarganegaraan (*citizenship studies*), khususnya dalam dimensi kewarganegaraan sebagai praktik (*citizenship as practice*), alih-alih kewarganegaraan sebagai status (*citizenship as status*). *Pertama*, ia memberi pemahaman budaya (ipoleksosbud) yang dibentuk secara sosial dan kesejarahan yang mempengaruhi dinamika kewarganegaraan di Indonesia. *Kedua*, ia memberi pemahaman bermakna mengenai tindakan-tindakan kewarganegaraan (*acts of citizenship*) yang penuh nalar dan tanggungjawab dalam kehidupan politik warganegara yang taat kepada prinsip-prinsip dasar demokrasi konstitusional Indonesia. *Ketiga*, penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan penelitian kewarganegaraan sebagai praktik (*citizenship as practice*) yang menekankan ‘tindakan-tindakan kewarganegaraan’ (*acts of citizenship*).

Penelitian ini juga akan memberikan implikasi-implikasi praktis, dengan kata lain karya ini memberi kontribusi pada pemahaman yang lebih baik mengenai studi kewarganegaraan (*citizenship studies*) di Indonesia dalam hubungannya dengan hak-hak individual, hak-hak kolektif, keragaman, otonomi, dan tantangan-tantangan potensial dalam pendidikan kewarganegaraan (*civic education* dan *citizenship education*) dan studi-studi kewarganegaraan (*citizenship studies*) di masa depan. *Pertama*, ia memberi interpretasi tentang pemahaman warganegara tentang studi-studi kewarganegaraan (*citizenship studies*). *Kedua*, ia memungkinkan para pengembang kebijakan dan pengambil keputusan untuk memahami tantangan demokrasi dalam konteks nasionalisme keIndonesiaan. *Ketiga*, ia memberi informasi kepada pendidik dan pemerhati sosial untuk mengidentifikasi dimensi-dimensi social cultural dan politik yang melatarbelakangi dinamika kewarganegaraan. *Keempat*, ia dapat mengedukasi masyarakat dalam memahami isu-su kewarganegaraan. Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan salah satu alternatif dalam menyelesaikan kompleksnya permasalahan demokrasi di Indonesia khususnya yang berkaitan

dengan bagaimana warganegara dapat berpartisipasi penuh (*fully participating*), berkemampuan (*competent*), dan bertanggung jawab (*responsible*) agar menjadi warganegara yang memiliki komitmen yang bernalar (*reasoned commitment*) terhadap nilai dan prinsip demokrasi konstitusional negaranya dan menerapkannya sehari-hari sebagai aktor sosial (Winataputra dan Budimansyah, 2007:34).

## **F. Struktur Organisasi Disertasi**

Disertasi ini terdiri dari lima bab. Bab I menyajikan fakta-fakta dan data-data terkait dengan isu-isu yang melatarbelakangi proses keistimewaan Yogyakarta. Dalam bab satu ini akan diuraikan tentang latar belakang penelitian, identifikasi masalah penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, dan manfaat atau signifikansi penelitian. Bab II menyajikan konsep-konsep, teori-teori dan penelitian terdahulu yang terkait dengan fenomena yang diteliti. Bab III menguraikan tentang paradigma penelitian dan deskripsi faktual praktik penelitian yang digunakan meliputi: subjek, objek, dan unit analisis penelitian; model penelitian; teknik pengumpulan data; teknik pemeriksaan keabsahan data; klarifikasi konsep, dan analisis data. Bab IV berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan penelitian tentang: 1) dinamika keistimewaan Yogyakarta; 2) wacana keistimewaan Yogyakarta kelompok Pro Penetapan pada level teks, *discourse practice* dan *sociocultural practice*; 3) wacana keistimewaan Yogyakarta kelompok Pro Pemilihan pada level teks, *discourse practice*, dan *sociocultural practice*; dan 4) *order of discourse* dan kontruksi realitas di balik wacana kelompok Pro Penetapan dan kelompok Pro Pemilihan. Dalam bab empat ini, dipaparkan data dan pembahasan dalam satu bagian yang disebut cara tematik. Bab V berisi simpulan dan saran.