BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL

2.1 Teori Patrimonialisme

Menurut Crouch, format politik Indonesia menyimpan elemen neo-patrimonialisme. Term "patrimonialisme" itu sendiri berasal dari Weber untuk mengistilahkan bentuk organisasi sosial yang belum mencapai karakter birokrasi modern yang *impersonal* dan rasional. Sedangkan term "neo" menunjukan pada perkembangan baru suatu organisasi sosial yang sudah menggunakan berbagai sarana modern namun masih saja mempunyai karakter patrimonialisme[6]. Artinya hal-hal yang sifatnya masih klasik, atau masih tradisional tetap dijaga, dilestarikan, dan dipergunakan dalam kehidupan sehari-hari, patrimonialisme berbicara demikian.

Dalam neo-patrimonialisme, stabilitas sistem terjaga bukan karena sistemnya bersifat rasional, efisien, dan bahkan bersifat adil, melainkan karena kemampuan sang pemimpin untuk merekatkan berbagai kelompok kepentingan dis ekitarnya. Sudah memang seharusnya begitu seorang pemimpin, tetap bersikap optimis dan pandai dalam hal memimpin. Loyalitas dalam berbagai kekuatan politik cukup kuat karena distribusi pemenuhan kepentngan berbagai kelompok kepentingan itu terselenggara dengan baik. Berbagai Negara neo-patrimonialisme di Dunia Ketiga selalu ditandai oleh *personalism,* yakni yang mempunyai arti

6Deny. J.A, *Catatan Politik* (Yogyakarta: LKiS, 2006), 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

besarnya peran dan kewibawaan pemimpin untuk mendistribusikan *benefit* dalam rangka mendapatkan loyalitas politik.

Namun stabilitas neo-patrimonialisme tersebut mensyaratkan dua kondisi. *Pertama,* adanya keseragaman pandangan politik dan ideologi di kalangan elite dan merupakan menjadi kekuatan utama. Maka seandainya di lain hari terjadi konflik elite, konflik tersebut semata-mata terjadi karena berdasarkan kepentingan pribadi, penyebabnya bukan karena perbedaan ideologi dan program politik yang dibuat masing-masing. Dengan demikian pembangunan neo-patrimonialisme itu sendiri tidak ditantang untuk berubah.

Syarat *kedua* yakni adalah adanya depolitisasi masa. Dalam pembangunan neo-patrimonialisme, massa tidak dilibatkan dalam proses pengambilan kebijakan politik. Artinya massa disini adalah rakyat. Dalam kondisi massa yang yang terfragmentasi secara primordial berdasarkan sentiment agama, ras, atau etnis, dan masih rendahnya daya piker krisis dan tidak *well informed*, pelibatan massa dalam dunia politik disinyalir dapat menggoyahkan stabilitas politik dan akan membawa keseluruhan sistem menjadi menurun dan mundur ke belakang.

Dua syarat tersebut tadi telah mampu menjelaskan mengapa neo-patrimonialisme di era Demokrasi Terpimpin gagal dalam implementasinya, akan tetapi, di era Orde Baru (Orba) neo-patrimonialisme sangat berhasil. Adapun kegagalan neo-patrimonialisme pada implementasinya di era Demokrasi Terpimpin itu disebabkan karena kalangan elite terbelah secara tajam dalam perbedaan ideologis. Jadi di era Demokrasi Terpimpin, ada perbedaan ideologis yang sangat akut. Militer dan kalangan PNI yang nasionalistik di satu sisi, dan di

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sisi lain adanya komunisme dari PKI. Perbedaan ideologis tersebut diramaikan pula oleh masih kuatnya politik Islam ataupun aspirasi politik dari golongan Sosial Demokrat. Ada ketidaksepakatan antara elite dengan kekuatan politik utama, yang ideologis dan politis sifatnya tentang bagaimaa sebaiknya Negara diselenggarakan.

Di waktu yang sama, massa mengalami radikalisasi, baik itu di kota besar maupun di desa-desa. Radikalisasi tersebut juga bersifat ideologis antara pendukung PKI dan mereka yang tumbuh bergerak melawannya. Di akhir era Demokrasi Terpimpin, perekonomian mengalami kerusakan dan kondisi tersebut semakin memperburuk suasana. Pembangunan neo-patrimonialisme tidak lagi mampu mendekatkan berbagai dinamika politik yang ada. Pada akhirnya pun di lain waktu sistem ini pun jatuh dan terjadi pergantian kepemimpinan.

Ketika era Demokrasi Terpimpin sudah jatuh dan mulailah pergantian kepemimpinan, Orde Baru lahir dengan kembali menegakan neo-patrimonialisme namun diiringi dengan perbaikan substansial. Berbagai program dan undang-undang politik yang dibuat selama Orde Baru pada dasarnya memberikan insfrastruktur yang dibutuhkan bagi stabilitas neo-patrimonialisme itu sendiri, artinya kejadian tersebut memberikan implikasi yang cukup menguntungkan karena bagaimanapun juga ada hikmah dibalik sebuah kejadian. Kekuatan politik utama sekarang relative berada dalam tata ideologi yang sama. Perpecahan akibat dari perbedaan ideologi pada era Demokrasi Terpimpin tidak lagi hadir di era Orde Baru. Massa pun berhasil untuk dipasifkan dalam politik praktis.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.2 Reformasi Birokrasi

2.2.1 Pengertian Reformasi Birokrasi

Robbins menjelaskan bahwa ciri-ciri birokrasi antara lain adanya pembagiaan kerja, hierarki wewenang yang jelas prosedur seleksi yang formal, peraturan yang rinci serta hubungan yang tidak didasarkan atas hubungan pribadi *(impersona)l*[7].

Sampai saat ini kebanyakan orang mengenal arti dari birokrasi, akan tetapi kebanyakan orang yang sudah mengetahui arti dari birokasi sering kali dipersepsikan cenderung berkonotasi negatif. Jika orang mendengar istilah birokrasi maka yang dibayangkan adalah antrian yang panjang, melalui beberapa meja/orang, hal-hal formal seperti formulir, memperoleh ijin melewati beberapa pihak, aturan-aturan yang ketat dan bahkan pelakunya juga mendapat cap yang buruk. Dan orang yang sudah mempunyai berbagai cara untuk menghindari atau mensiasati dari persepsi buruk birokrasi itu. Sesungguhnya hal-hal yang demikian tersebut semakin memperburuk citra birokrasi.

Birokrasi adalah tangan terdepan pemerintah[8]. Dalam *webster's Dictionary*, istilah birokrasi *(bureaucracy)* diartkan sebagai *"the administration of government through departments and subdivisions managed by sets of officials following an inflexible routine"* (administrasi pemerintah melalui beberapa departemen dan beebrapa sub bagian yang

---

7Sulistyowati Irianto, *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum Yang Berperspektif Kesetaran dan Keadilan* (Jakarrta: Yayasan Obor Indonesia, 2006), 468.
8A. Qodri Azizy, *Change Management Dalam Reformasi Birokrasi* (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2007), 43.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dikelola oleh sekelompok pejabat untuk mengiikuti rutinitas yang kaku). Dalam *Kamus Lengkap Bahasa Indoensia* karya Budiono, MA, birokrasi disefinisikannya sebagai "pemerintah yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak terilih oleh rakyat; cara pemerintah yang sangat dikuasai oleh kaum pegawai negeri; cara kerja atau aturan kerja yang terlampau lambat, serba menurut aturan yang berliku-liku". Dan dalam kamus politik terbit pada tahun 2003, birokrasi didefinisikan sebagai: (a) Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan; (b) Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban serta menurut tata aturan (adat dan sebagaianya) yang banyak liku-likunya; (c) Birokrasi sering melupakan tujuan dari adanya pemerintah yang sejati, karena teralu mementingkan cara dan bentuk. Ia menghalangi pekerjaan yang cepat serta menimbilkan semangat menanti atau menunggu, menghilangkan sikap inisiatif, terikat dalam peraturan yang jelimet dan bergantung kepada perintah atasan, berjiwa statis, dank arena itu birokrasi mengalami hambatan dalam kemajuannya[9].

Bagaimanapun juga, sekalipun istilah birokrasi di kehidupan masyarakat telah identik dengan pengertian-pengertian yang negatif, birokrasi merupakan anak yang lahir dalam rahami demokrasi, tetapi sistem yang dibuatnya telah menjadikannya lambat dalam bekerja. Masyarakat dalam melakukan urusan administrasi negaranya sudah selalu berbudaya ngantri dan bahkan lebih dari itu, serasa sudah menjadi kewajiban bagi

9Azizy, *Change Management Dalam Reformasi Birokrasi*, 14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masyarakat untuk menunggu tak tanggung-tanggung, mereka menunggu hingga berhari-hari bahkan berminggu-minggu dan tidak *afdol* jika dalam mengurus keperluan administrasi Negara, seperti pelayanan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, dan lain sebagainya hal-hal semacam demikian itu tidak terjadi. Semua itu telah menjadi bagian dari budaya birokrasi.

Hal serupa juga terjadi pada masa Orde Baru. Di masa itu orientasi pada penguasa masih sangat begitu kuat dalam kehidupan birokrasi publik[10]. Nilai-nilai dan simbol yang digunakan dalam birokrasi menunjukan, birokrasi publik masih mempersepsikan dirinya sebagai penguasa daripada sebagai abdi yang bersedia dengan tulus dan ikhlas dalam melayani masyarakat dan senantiasa memberikan senyumannya yang indah ketika memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Hal yang semacam itu perlu adanya reformasi karena bagaimanapun juga birokrasi merupakan lembaga atau wadah yang sifatnya menjembatani berbagai keperluan masyarakat terkait dengan administrasi negara. Kenyataan demikian tidak bisa dianggap remeh karena dalam birokrasi terdapat sistem, dimana sistem tersebut mengatur sirkulasi dalam kinerja parea birokrat. Oleh karena itu, harus dipandang sebagai redaksi yang penting supaya ada perbaikan dan kedepannya bisa berjalan dengan nyaman, lancar, dan tidak berbelit-belit.

10Budi Winamo, *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2007), 72.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengertian reformasi secara umum berarti perubahan yang terjadi pada suatu sistem yang telah ada pada suatu periode, zaman atau masa[11]. Perubahan-perubaahan tersebut ditandai dengan tindakan yang mengarah kepada suatu perbaikan atas kesalahan-kesalahan yang baik bersifat mendasar hingga bersifat *urgen*. Perubahan menuju perbaikan tersebut guna memberikan hal terbaik yang biasanya identik dengan pelayanan publik ke masa depan, dengan mengembalikan sistem pada bentuk semula yakni memberikan pelayanan publik dengan baik, efektif, dan maksimal tanpa adanya penyimpangan-penyimpangan yang mengikuti selama proses pelayanan berlangsung. Dewasa ini penyimpangan-penyimpangan tersebut sudah banyak dijumpai seperti halnya tawar-menawar di atas meja, alih-alih supaya keperluan yang disampaikan bisa selesai sebelum tanggal prosedur. Sehingga dengan diadakannya reformasi dalam birokrasi bisa memperkenalkan prosedur yang lebih baik. Reformasi ini dilakukan secara menyeluruh dalam birokrasi sehingga permasalahan-permasalahan yang ada bisa terpangkas habis dan benar-benar menghadirkan *problem solving* yang baik, tentunya yang berorientasi kerakyatan. Bagaimanapun juga, birokrasi hadir sebagai jembatan rakyat karena birokrasi merupakan kepanjangan tangan pemerintah. Jika sudah begitu, sangat menjadi sebuah keharusan bagi birokrasi untuk memberikan pelayanan publik dengan baik dan sesuai dengan prosedur yang berorientasikan kepada rakyat.

11Wikipedia, http://id.wikipedia.org/wiki/Reformasi (Kamis, 15 Oktober 2014, 19.48 Wib)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hingga pada akhirnya perubahan-perubahan, perbaikan-perbaikan tersebut bisa menyempurnakan dengan memperbaiki sesuatu yang salah menjadi benar. Oleh karena itu reformasi berimplikasi kepada kegiatan yang sifatnya merubah sesuatu untuk menghilangkan hal-hal negatif pada sebuah sistem sehingga ada pembaharuan dalam sistem dan menajdi lebih sempurna karena nantinya reformasi ini akan merubah kebijakan institusional. Kodrat birokrasi memang sudah seperti itu yakni memberikan pelayanan publik yang orientasinya kepada rakyat.

Sehingga nantinya akan terwujudnya pengautan birokrasi pemerintah dalam pemerintahan yang bersih dan bebas KKN (Korupsi Kolusi Nepotisme), kualitas pelayanan publik pun meningkat, dan kapasitas serta akuntabilitas kinerja birokarsi pun juga meningkat[12]. Reformasi birokrasi merupakan upaya perbaikan dalam sistem birokrasi sebagai upaya menerbitkan pelayanan publik yang sunguh-sungguh berorientasikan kepada rakyat karena unsur kerakyatan dalam birokrasi sangat kuat.

2.2.2 Konsep Reformasi Birokrasi

Sesungguhnya konsep reformasi birokrasi ini dapat diketahui ketika satu per satu dari reformasi dan birokrasi diuraikan dengan jelas. Sudah jelas dijelaskan sebelumnya tentang reformasi birokrasi dan tujuannya. Maka berangkat dari hal tersebut, penulis menguraikan konsep reformasi adalah seperti sebagai berikut; *Pertama*, mengingat bahwasannya reformasi

12Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014, 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

itu menuju kepada suatu perubahan yang lebih baik, jadi netralitas perlu dibangun dan menajdi konsep dalam reformasi, supaya perubahan-perubahan yang baik dapat terwujud dan dampaknya dapat pula dirasakan. *Kedua,* meninjau kembali hal-hal yang menjadi kegelisahan-kegelisahan di hati rakyat, karena bagaimanapun juga reformasi ini terjadi salah satunya sebagai implikasi dari harapan-harapan rakyat terhadap birokrasi yang tidak terwujud. Harapan-harapan tersebut yakni pelayanan birokrasi yang menjujung tinggi unsur kerakyatan, dan atas proses pemerintahan yang tida berimbang, artinya terjadi penyelewangan selama proses pelayanan berlangsung. Jadi, perlu ditegaskan dan ditegakan dengan sebenar-benarnya dan sejujur-jujurnya aturan-aturan dalam sistem birokrasi, agar harapan-harapan rakyat yang demikian adanya bisa terwujud. *Ketiga,* setelah kedaulatan rakyat dibangun pada konsep kedua, maka di konsep ketiga ini akan dibangun semangat konstitusionalisme. Dengan begini, para birokrat akan memahami makna serta sakralnya peraturan yang telah dibuat. Ketika para birokrat sudah memahami makna dan sakralnya peraturan, mereka akan dengan sendirinya menyadari bahwa yang namanya penyelewengan itu salah dan sama sekali tidak dibenarkan oleh agama.

Mengkaji reformasi birokrasi tentunya hal ini begitu sangat kompleks karena bagaimanapun juga, kajian ini memiliki banyak cara pandang, sesuai dengan pemikiran masing-maisng para ahli. Martin Albrow menawarkan tujuh konsep birokrasi yang meliputi, sebagai berikut; *Pertama,* birokrasi sebagai organisasi sosial. *Kedua,* birokrasi sebagai

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

inefisiensi organisasi. *Ketiga,* birokrasi sebagai kekuasan yang dijalankan oleh banyak pejabat. *Keempat,* birokrasi sebagai administrasi Negara atau publik. *Kelima,* birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh banyak pejabat. *Keenam,* birokrasi sebagai sebuah organisasi, dan *Ketujuh,* birokrasi sebagai masyarakat modern.

Kebijakan semacam itu tidak cukup untuk mendorong munculnya perubahan yang bersifat transformatif yang diperlukan untuk melahirkan wajah birokrasi yang diharapkan dalam visi reformasi birokrasi[13]. Konsep reformasi birokrasi tersebut perlu dilaksanakan dengan penuh istiqomah karena sudah menjadi rahasia publik bahwa untuk mengatur, mengelola, dan membenahai birokrasi guna menuju birokrasi yang lebih baik sangat suli-sulit gampang dalam implementasinya. Mengingat masing-masing dari para birokrat memiliki karakter personal yang berbeda-beda dan dalam dewasa ini problematika dalam birokrasi banyak disebabkan oleh perilaku para birokrat yang tidak memcerminkan etika baik. Dan hal tersebut menjadi masalah dasar yang tidak dapat diremehkan begitu saja.

Perbaikan kualitas pelayanan yang secara langsung dapat dinikmati oleh amsyarakat sampai saat ini masih belum terlihat secara siginifikan. Perubahan kelembagaan, seperti *rightsizing* belum dilakukan secara berarti dan konsep reformasi yang telah dirumuskan oleh penulis hendaknya dilaksanakan secara *continue* atau dalam istilah Islam biasanya dikenal dengan penyebutan istiqomah karena dengan begitu memang akan terkesan

13Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), 314.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak cepat tetapi sedikit demi sedikit perkembangannya dapat dirasakan. Penataan sistem kelembagaan dan pembentukan budaya baru menjadi sebuah keharusan untuk menyesuaikan visi dan misi baru dari dilakukannya reformasi birokrasi dengan mempertimbangkan pula konsep reformasi birokrasi yang telah dibuat.

Dengan demikian, konsep reformasi birokrasi yang diinginkan oleh rakyat adalah suatu perubahan yang memberikan dampak sesuai dengan harapan-harapan rakyat, dengan melakukan pengkajian ulang terhadap penyusunan kembali konsep, penyusunan strategi, penyusunan kebijakan, atau penyususnan peraturan-peraturan dalam sebuah sistem yang sifatnya dilakukan secara bertahap, bukan sebagai suatu konsep reformasi birokrasi yang radikal, karena bagaimanapun juga reformasi birokrasi itu bercirikan kepada keterbukaan infomrasi pada publik. Hal tersebut telah menjadi prasyarat terlaksananya refromasi birokrasi karena tanpa kontrol langsung dari rakyat penyakit-penyakit dalam birokrasi akan muncul kembali.

2.2.3 Model Reformasi Birokrasi

Birokrasi yang ada saat ini tentunya berjalan seiring dengan perkembangan politik maupun ekonomi dalam suatu masyarakat. Artinya semakin demokratis sistem politik mereka dalam kehidupannya maka semakin terwujud kebebasan dalam berpendapat dan semakin makmur ekonomi masyarakat maka semakin mapan kehidupan masyarakat dan tidak mudah terpengaruh oleh buju rayu para birokrat sehingga politik uang juga

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dapat hilang secara otomatis, sehingga dengan begitu semakin terbuka peluang masyarakat untuk dapat menjadi *agent of control* dalam birokrasi, juga semakin akan banyak tuntutan-tuntutan baru ke depannya. Semuanya dengan maskud agar birokrasi yang ada dapat berjalan dengan sebenarnya tanpa penyelewengan.

Berkembanganya birokrasi saat ini adalah sebaagi uapaya dalam memenuhi tuntutan baru tersebut[14]. Dalam kajian ilmu politik, setidaknya dikenal empat model birokrasi yang umumnya ditemui dalam praktik pembangunan di beberapa Negara di dunia. Keempat model tersebut yang dimaksud yakni meliputi model birokrasi Weberian, Parkinsonian, Jacksonian, dan model birokrasi Orwellian. Secara lebih rinci, keempat model birokrasi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Model birokrasi Weberian, seperti namanya yakni sudah dapat diketahui penggagasnya adalah Max Weber yang merupakan seorang tokoh ilmu politik penting yang menjelaskan konsep birokrasi modern. Max Weber memilih pada model birokrasi yang memfungsikan birokrasi sehingga memenuhi kriteria-kriteria ideal birokrasi Weber. Ada tujuh kriteria-kriteria ideal birokrasi yang digambarkan oleh Max Weber yakni sebagai berikut; *Pertama,* adanya pembagian kerja yang jelas. *Kedua,* hierarki kewenangan yang jelas. *Ketiga,* formalisasi yang tinggi. *Keempat,* bersifat tidak pribadi *(impersonal). Kelima,* pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan. *Keenam,*

14Riswanda Imawan. *Membedah Politik Orde Baru* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998), 85.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

jejak karir bagi para pegawai. *Ketujuh*, kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi.

Birokrasi Parkinsonian yang meruapkan model birokrasi dengan memperbesar pada aspek kuantitatif birokrasi. Karena pada model birokrasi Parkinsonian ini dalam meningkatkan kapabilitas birokrasi maka dilakukan dengan mengembangkan jumlah anggota birokrasi. Pada sisi lain, Parkinsonian dibutuhkan untuk mengakomodasi jumlah anggota masyarakat yang semakin mengalami perkembangan dan pada sisi lain, moel birokrasi Parkinsonian ini juga dibutuhkan untuk mengatasi polemik-polemik terkait dengan pembangunan yang makin bertumpuk, lihat saja dimana-mana pasti ada pembangunan gedung-gedung baru dan hal tersebut perlu suatu pengawalan khusus.

Model birokrasi Jacksonian merupakan model birokrasi yang menjadikan birokrasi sebagai akumulasi kekuasaan Negara dan menyingkirkan masyarakat di luar birokrasi dari runag politik dan pemerintahan.

Model birokrasi Orwellian ini merupakan model birokrasi yang menempatkan birokrasi sebagai alat perpanjangan tangan Negara dalam menjalankan atau mengemban kontrol melaklukan pengawalan terhadap masyarakat. Model birokrasi Orwellian ini membuat ruang gerak masyarakat menjadi terbatas karena dalam model birokrasi Orwellian merupakan birokrasi yang memiliki tugas menjalankan kontrol kepada masyarakat, jadi seakan-akan berbafas saja itu seperti diawasi. Dalam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

birokrasi Orwellian ini sangat menjunjung tinggi aturan-aturan yang berlaku. Terkait dengan kehidupan, masyarakat harus meminta ijin kepada birokrasi. Tidak ada kebebasan dalam birokrasi Orwellian.

Birokrasi yang ada saat ini justru semakin menyuburkan praktik-praktik yang tidak terpuji dengan melakukan KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme) secara terang-terangan. Dewasa ini urat malu para birokrat sepertinya sudah tidak ada lagi, lihat saja banyak Walikota, Bupati, Gubernur, anggota dewan, pegawai perbankan dan pajak, dan bahkan dalam kelas meneteri sekalipun terindikasi melakukan praktik korupsi[15].'

Hal-hal tersebut merupakan contoh sekaligus yang dapat menghambat dalam upaya-upaya reformasi birokrasi. Kegagalan dalam reformasi birokasi menyebabkan pelayanan birokrasi untuk rakyat menjadi tidak efeketif, efisien, dan maksimal.

2.2.4 Tujuan Reformasi Birokrasi

Memang sejak Mei pada tahun 1998, tuntutan reformasi total tidak ada hentinya menjadi topik hangat dalam segala perbincangan dalam kajian-kajian yang berskala kecil maupun berskala besar seperi diskusid an seminar, meskipun dalam satu sisi hal tersebut tampak berlebihan, akan tetapi disisi lain hal tersebut tidak boleh dianggap remeh. Semua lembaga, khususnya lemabaga formal yakni lembaga kenegaraab dan pemerintahan tidak lepas dari tuntutan semacam itu.

15Oksidelfa Yanto, *Mafia Hukum; Membongkar Konspirasi Dan Manipulasi Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Penebar Swadaya Grup, 2010), 69.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tujuan dari reformasi birokrasi adalah perbaikan menuju sistem yang lebih baik. Reformasi birokrasi berarti perubahan *mindset* dan perbaikan manajemen berbasis kinerja[16]. Dengan kata lain hal tersebut mempunyai arti yang bahwasannya reformasi birokrasi diadakan sebagai upaya untuk memperbaiki niat, tekad, dan semangat para birokrat agar dapat memahami dan menjalankan sistem dengan semestinya, tidak keluar dari jalurnya. Serta ditujukan untuk mengurangai atau mempersempit kesempatan para birokrat untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan selama proses pelayanan berlangsung.

Reformasi birokrasi sudah banyak dilakukan di lembaga-lembaga formal maupun lembaga-lembaga non formal, perubahan di berbagai bidang di dalamnya, termasuk reformasi pada konstitusi Indonesia. Salah satu unsur yang paling menonjol dan yang paling dibahas dalam reformasi birokrasi adalah pemberantasan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Sebagai alih-alih dalam mempersempit para actor Negara agar tidak melakukan KKN, beberapa peraturan perundang-undangan telah diterbitkan, mulai dari TAP MPR pada tahun 1998, UU, hingga sampai pada Inpres.

Pemerintah, mislanya sudah mengeluarkan Keppres 5 tahun 2004 dan RPJM dengan Inpres No. 7 tahun 2005. Dalam penjelasan dan kajian kedua peraturan tersebut publik dapat mengetahui dari mana dan mau ke mana pemerintahan Indonesia. Dan di dalam kedua peratiran tersebut juga dijelaskan tentang pengertian reformasi birokrasi. Sehingga publik dapat

16Azizy, *Change Management Dalam Reformasi Birokrasi*, vii.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengetahui, mepelajari, dan mengkaji lebih dalam terkait dengan reformasi birokrasi sehingga dari situlah akan terbaca tujuan dari reformasi birokrasi. Masalahnya adalah masyarakat dewasa ini kurang respon untuk membaca peraturan-peraturan karena persepsi mereka hal tersebut hanya akan membuat hidup mereka semakin rumit.

Upaya pemerintahan Negara Indonesia sudah banyak dilakukan, akan tetapi menyadari bahwa dilapangan masih saja terjadi penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan oleh para *state actor*. Kenyataan yang semacam ini akan memberikan hasil yang tidak sesuai dengan ekspetasi. Adapaun Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia pada tahun 2005 mencapai angka 2,2 dan pada tahun 2006 naik menajdi 2,4. Kebenaran akan Indeks Persepsi Korupsi tersebut sudah jelas bahwasannya Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia cenderung mengalami peningkatan. Sebelumnya pada tahun 2001 mencapai angka 1,7, pada tahun 2002 dan 2003 mencapai angka 1,9, dan pada tahun 2004 mencapai 2,0. Adaapun yang menjadi sasaran utama dalam tujuan reformasi birokrasi ini adalah pemerintahan, dan yang paling penting dan spesifik lagi adalah kinerja birokrasi. Karena sampai saat ini masih banyak terjadi tuntutan reformasi birokrasi di semua lembaga dengan berbagai macam alas an, akan tetapi alas an yang pling mendasar adalah terletak pada kinerja kerja para birokrat dalam birokrasi yang terkesan lambat dan berbelit-belit. Kenyataan-kenyataan tersebut sangatlah wajar jika terus menerus terjadi karena memang begitu adanya dan penerapan *good governance* dalam kasus ini menjadi tuntutan yang mendesak untuk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

secepatnya agar diterapkan dalam pemerintahan, begitualh harapan bangsa Indonesia yang dari tahun ke tahun, dari pemimpin satu ke pemimpin berikutnya masih terus dalam status proses, belum benar-benar matang.

Terlepas dari itu semua, kini yang pasti adalah bahwa reformasi birokrasi benar-benar dibutuhkan, tak hanya bagi rakyat, juga implikasinya akan dirasakan pula bagi perkembangan Indonesia sebagai Negara yang masih berstatus sebagai Negara berkembang. Kualitas pemerintahan Indonesia secara otomatis akan iku meningkat. Sebagaimana diketahui bahwa tujuan reformasi birokrasi ini adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan untuk meningkatkan pula kapasitas atau kualitas kinerja birokrat di seluruh lembaga pemerintahan, dengan begitu peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) para birokrat juga akan ikut meningkat, sehingga wajah birokrasi akan berubah.

2.2.5 Problematika dan Reformasi Birokrasi

Sering kali dalam reformasi birokrasi ada sebuah tuntutan-tuntutan di dalamnya, sudah bisa dibayangkan apa saja tuntutan-tuntutan dalam sebuah reformasi birokrasi, adanya perubahan yang lebih baik dalam tata pemerintahan dalam sebuah daerah itulah tuntutan dari dilakukannya reformasi birokrasi. Akan tetapi, semua manusia perlu mengetahui bahwasannya untuk mewujudkan tuntutan reformasi secara sepenuhnya perlu adanya realisasi dar sektor penyangga utama, jika dari sektor penyangga utama tidak dapat terwujud, maka sulit dalam mewujudkan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tuntutan reformasi birokrasi yang demikian. Penyangga utama yang dimaksud adalah seperti bentuk tata pemerintahan yang baik atau dalam istilah luarnya disebut dengan *good public governance*, dimana tata pemerintahan yang baik ini sangat bergantu pada birokrasi yang baik. Ya, sebenarnya untuk mewujudkan tuntutan reformasi birokrasi harus dimulai dari para birokratnya, sesungguhnya memang begitu adanya karena dengan dukungan dari birokrasi yang baik dalam tata pemerintahan yang baik dapat diwujudkan pemerintahan yang berkelanjutan untuk mengemban amanah rakyat dengan baik dan benar, sehingga tuntutan reformasi birokrasi dapat terealisasi dengan sesungguhnya, menjadi nyata, dan kenyataan positif tersebut dapat dirasakan oleh seluruh rakyat.

Di abad ke 21 ini, pengetahuan masyarakat semakin bertambah, kebanyakan diantaranya saat ini sudah *melek* (read; membuka/paham) akan berita-berta politik, hukum, pemerintahan, maka tak jarang banyak tuntutan dari masyarakat terhadap reformasi birokrasi. Hampir di setiap elemen masyarakat, semuanya mengatakan bahwasannya di Indonesia belum terjadi reformasi birokrasi untuk mendukung tata atau kehidupan pemerintahan yang sesuai dengan harapan-harapan bangsa. Sekalipun setiap lima tahun sekali pemerintahan Negara Indonesia silih berganti dipimpim oleh Presiden dan Wakil Presiden beserta seluruh jajaran-jajaran penguat dan pendukungnya dalam menjalankan tata pemerintahan, akan tetapi bagi rakyat peegantian pemimpin di setiap lima taun sekali tersebut tidak ada efeknya yang benar-benar mencerminkan reformasi birokrasi, karena

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

birokrasi yang ada masih merupakan kelanjutan dari tata pemerintahan sebelumnya. Secara formal memang telah mengalami suatu refromasi birokrasi, akan tetapi secara aktual hal tersebut yang dimaksud dengan reformasi birokrasi masih belum dijumpai.

Seperti halnya pernyataan dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2005 sebagaimana yang dimuat dalam media cetak harian *kompas*; "Ke mana pun dan siapapun yang saya temui, baik pihak dalam maupun pihak luar negeri masih terus mengeluhkan birokrasi kita. Saya mendapat kesan, dan saya harus terus terang, bahwa birokrasi kita masih bekerja seperti yang biasa dikerjakan selama ini. Artinya, belum ada perubahan secara signifikan dalam birokrasi kita. Lamban bertindak dan lamban dalam memproses sesuatu dan akhirnya lamban dalam mengambil keputusan. Sehingga akhirnya boros waktu dan tidak efisien"[17].

Dalam mekanisme birokrasi, setiap kelompok ataupun organisasi menyumbangkan tenaganya untuk membenruk badan hokum yang nantinya akan menjembatani hubungan dengan memberikan harga atau nilai kepada setiap penyumbang dan memberikan kompensasi secara adil sesuai dengan kontribusi yang diberikannya[18]. Ciri-ciri lain yang memeprlihatkan bahwa birokrasi seperti yang dipahami oleh kebanyakan publik, biasanya terdapat banyak formulir yang harus dilengkapi dari meja satu ke meja berikutnya dan sirkulasi ini bisa hingga 3 meja atau lebih dari itu, hal yang demikian

17Azizy, *Change Management Dalam Reformasi Birokrasi*, 35.
18Indra Bastian, *Akuntansi Untuk LSM dan Partai Politik* (Jakarta: Erlangga, 2007), 20.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

itulah yang membuat kinerja birokrasi menjadi lambat dan pandangan publik tentang birokrasi begitu negatif.

Lalu ada pertanyaan *"mau cepat, atau sesuai dengan prosedur"*[19]. Adanya transaksi di atas meja seperti itu sudah membuktikan bahwa isi dari keseluruhan birokarsi memang bisa ditawar, padahal Standar Operasi Prosedur (SOP) yang telah dibuat sangat ketat dan selekstif, dan ini lagi membuktikan bahwa aturan seketat apapun bisa diganggugugat, seperti kata Pepatah *"semakin banyak aturan bagi manusia, semakin besar keinginan manusia tersebut untuk melanggarnya"*. Aturan-aturan yang ada dalam birokrasi seperti kutukan bagi para birokrat dan ini secara otomatis akan menjadi problematika di dalamnya, dan harus segara direspon karena jika lama dibiarkan, akan sulit untuk dipangkasnya.

2.3 Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta

2.3.1 Daerah Otonomi Istimewa

Daerah otonom setingkat provinsi merupakan daerah administratif, dan kewenangan yang ditangani pemerintah provinsi mencakup kewenangan desentralisasi dan dekonsentrasi. Sementara itu, kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom setingkat provinsi mencakup, adapun sebagai berikut[20];

19Hotman J. lumban Gaol. *Tabloid Reformata; Menyuarakan Kebenaran dan Keadilan.* (Jakarta: Yapama, Edisi149 Tahun IX. 1-31 Maret 2012), 29.
20Bastian, *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*, 335.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Kewenangan yang bersifat lintas kabupaten atau kota, seperti halnya kewenangan dalambidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan.
b. Kewenangan pemerintahan lainnya yakni perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang alokasi Sumber Daya Manusia (SDM) potensial, penelitian dan pengembangan yang mencakup wilayah propinsi, pengelolahan pelabuahn regional, penegndalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya atau pariwisata, penanganan penyakit menular, dan perencanaan tata ruang provinsi.
c. Kewenangan kelautan yang meliputi eksplorasi, ekploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut, pengaturan kepentingan administratif, pengaturan tata ruang, penegakan hukum, serta bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan Negara.
d. Kewenangan yang tidak atau belum dapat ditangani daerah kabupaten atau kota akan diserahkan ke pemerintahan provinsi.

Bila dicermati lagi secara detail dan seksama tentang kriteria yang digunakan dalam menentukan jenis kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom setingkat provinsi lebih didasarkan kepada kriteria efisiensi daripada kriteria politik. Artinya, jenis kewenangan yang dipandang lebih efisien akan diselenggarakan bagi pemerintahan provinsi, beda lagi dengan pemerintahan daerah istimewa dan otonomi khusus. pertumbuhan ekonomi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan penyediaan infrastruktur nampaknya hal tersebut lebih menonjol dalam peningkatan pelayanan publik dan hal tersebut menajdi objek atau sasaran bagi peningkatan kualitas pelayanan publik. Pertumbuhan ekonomi pun ini lebih diarahkan kepada pada penciptaan kesempatan kerja. Untuk pada pemerintahan setingkat provinsi berani mengambil sikap yang menjelaskan bahwasannya pemerintahan setingkat provinsi masih mungkin untuk melakukan peningkatan kesejahteraan rakyat, akan tetapi kondisi tersebut lain lagi pada sector pemerintahan kabupaten atau kota. Namun kenyataan dilapangan tidak se-idealis pemahaman tersebut.

Desentralisasi kekuasaan kepada daerah tersusun berdasarkan pluralisme daerah otonom dan pluralisme otonomi daerah. Kini daerah otonom tidak lagi disusun secara bertingkat, seperti pada masa Orde Baru (Orba) melainkan dipilih menyesuaikan dengan jenisnya. Jenisnya tersebut adalah daerah otonom provinsi, daerah otonom kabupaten, daerah otonom kota, dan juga kesatuan masyarakat daerah dengan adatnya yang dimiliki sebagai daerah otonom asli. Adapun jenis dan jumlah tugas serta kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom tidak lagi bersifat seragam. Pilihan kewenangan benar-benar diserahkan kepada sepenuhnya kepada daerah otonom kabupaten atau otonom kota untuk keperluan memilih jenis dan waktu pelaksanaannya.

Akan tetapi permasalahannya disini terletak pada perbedaan setiap daerah otonom propinsi terletak pada jenis otonomi provinsi tersebut karena dalam dewasa ini jenis otonomi provinsi disesuaikan dengan *nomeklatur*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah, sebagai daerah khusus atau sebagai daerah istimewa, dan apakah terdapat kabupaten atau kota yang berada dalam wilayah provinsi tersebut yang belum mampu menangani semua jenis kewenangan-kewenangan wajib tersebut. Di Indonesia sendiri dikenal tiga daerah provinsi yang berstatus khusus seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) yang merupakan ibukota Negara Indonesia, Daerah Istimewa Aceh, hal tersebut berkaitan dengan sejarah, adat istiadat, dan agama dan seperti halnya Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang merupakan mendapatkan otonomi daerah Istimewa karena wilayahnya yang memang istimewa yakni hasil dari peleburan dua Negara Kasultanan, juga dikarenakan hal sejarah dan kepemimpinan daerah.

Dalam Pasal 226 ayat (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan kepada Undang-Undang ini[21].

2.4 Antropologi Politik

2.4.1 Budaya

Menguraikan daripada pengertian budaya, hal tersebut dapat ditinjau secara umum dan dapat pula ditinjau menurut beberapa pendapat para ahli

21Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Dilengkapi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 33 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, 120.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tokoh. Secara umum kata “kebudayaan” itu berasal dari bahasa Sansekerta yakni “*buddhayah”* yang merupakan bentuk jamak dari *buddhi*, artinya budi atau akal. Dengan demikian, kata kebudayaan mempunyai pengertian tentang hal-hal yang menyangkut atau bersangkutan dengan akal.

Dalam pemaknaan sehar-hari, kata “kebudayaan” yang berarti kualitas yang bersifat wajar yang dapat diperoleh dari berbagai kunjungan ke tempat-tempat yang cukup banyak dengan pegelaran drama. Konser tarian, dan juga mengamati seni pada sekian banyaknya pameran seni yang biasanya kebanyakan tersaji dalam gedung kesenian. Akan tetapi seorang ahli antropologi memberikan definisnya terkait degan definisi kebudayaan yang berbeda dari definisi para ahli antropologi lainnya.

Dalam ringkasan berikut ini Ralph Linton menjelaskan bagaimana definisi kebudayaan dalam kehidupan sehari-hari yang berbeda dari pendapat para ahli antropologi lainnya;

“*Kebudayaan adalah mengkaji tentang keseluruhan dari cara kehidupan masyarakat yang mana pun dan tidak hanya mengani sebagian dari cara hidup itu yaitu bagian yang dianggap oleh masyarakat memiliki kedudukan yang lebih tinggi atau bagian dari hidup manusia yang lebih diinginkannya. Dalam arti, cara hidup amsyarakat itu jika kebudayaan diterapkan dalam hidupnya, maka hal tersebut tidak ada kaitannya dengan bermain piano atau membaca karya satrawan terkenal. Bagi seorang ahli ilmu sosial, kegiatan semacam bermain piano maupun membaca karya sastrawan dan sebagainya, merupakan bagian dari elemen–elemen belaka dalam keseluruhan kebudayaan. Keseluruhan tersebut mencakup kegiatan-kegiatan duniawi seperti mencuuci piring atau menyetir mobil dan dengan tujuan maksud untuk mempelajari kebudayaan. Hal tersebut sama derajatnya dengan hal-hal yang sifatnya lebih halus dalam kehidupan. Karena itu bagi kalangan seorang ahli ilmu sosial tidak ada masyarakat atau perorangan yang tidak berkebudayaan. Setiap masyarakat tentunya dan sudah pasti mempunyai kebudayaan, bagaimanapun sifatnya kebudayaan tersebut sederhana atau tidak yang jelas setiap mansia adalah*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

makhluk berbudaya, artinya setiap manusia memiliki tepat dalam suatu kebudayaan"[22].

2.4.2 Kebudayaan dan Masyarakat

Sudah sejak lama dan sifatnya legal bahwa kebudayaan dan masyarakat merupakan seperti sua mata koin yang tidak dapat dipisahkan. Kebudayaan tidak mungkin berdiri sendiri, begitu juga dengan masyarakat, tidak mungkin berdiri sendiri pula. Tanpa adanya manusia, kebudayaan tidak aka nada, begitu juga sebaliknya. Maka sudah jelas, jika keduanya saling bersimbiosis mutualisme. Dalam kajian drama *romance*, kebudayaan dan masyarakat itu sama halnya dengan Romeo dan Juliet, satu sama lain saling melengkapi dalam perkembangannya.

Oleh sebab itu, selalu ditemui bahwasannya setiap budaya memiliki masa pendukungnnya. Artinya, setiap budaya yang ada itu memiliki asal-usul dan menceritakan pula manusia-manusia yang terlibat dalam penciptaan budaya tersebut dan di setiap daerahnya, budaya-budaya yang ada berbeda-beda. Masa pendukung dar setiap budaya yang ada, jelaslah berbeda-beda pula. Budaya yang tercipta tak hanya budaya yang bernuansa sederhana, akan tetapi juga ada pula budaya yang bernuansa ningrat atau elit. Masa pendukungnnya pun tak bisa ditebak karena gaya kehidupan masyarakat dewasa ini sudah tak bias dikontrol kembali, idealisnya budaya yang berbuansa ningrat tersebut didukung oleh masyarakat yang dari kelas atas dan sedangkan budaya yang bernuansa sederhana tentunya mereka yang

22T.O. Ihromi, *Pokok-Pokok Antropologi Budaya* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006), 18.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berasal dari masyarakat sederhana atau rakyat jelata menjadi masa pendukung dari budaya ini. Sampai saat ini, masih sulit ditemaukan masa pendukung budaya secara keseluruhan. Pemahaman masyarakat yang masih terlalu idealis, memberikan hambatan-hambatan dalam menemukan masa pendukung budaya masa. Masyarakat dewasa ini mencintai budaya yang diciptakannya sendiri, sealipun itu dalam satu wilayah Negara. Fenomena-fenomena tersebut sering kali menimbulkan gelombang perpecahan, akibatnya banyak konflik terjadi hanya karena persoalan kebudayaan.

Memang, setiap daerah memiliki kebudayaanya masing-masing dan menjadi terjaga juga berkat masyarakat daerah setempat. Akan tetapi, hal yang sangat idealis tersebut sepatutnya tidak membuat setiap masyarakat berfikir untuk tidak menjaga dan melestarikan budaya lainnya. Hal yang semacam itu patut dipahami dengan baik dan benar, paling tidak setiap masyarakat memahami kebudayaan dalam pengertian yang luas ebagai katakanlah sebuah *war against nature* demi kesempurnaan hidup manusia secara menyeluruh[23]. Rasa nasionalis atau yang biasa dikenal dengan semangat cinta tanah air, bias menjadi pemacu masyarakat untuk menjadi pendukung dari kebudayaan yang ada secara keseluruhan dan menicntai juga menjaganya merupakan kewajiban bagi seluruh warga Negara karena bagaimanapun juga kebudayaan merupakan hasil cipta, karsa, dan karya kreativitas cultural masyarakat yang berbeda-beda, dan berbeda-beda tersebut tidak seharusnya dimaknai dengan indivualitas, apatisme, dan acuh

23Hikmat Budiman. *Lubang Hitam Kebudayaan* (Yogyakarta: Kanisius, 2002), 246.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tak acuh, akan tetapi berbeda-beda tersebut seharusnya bias menjadi pelangi yang indah dengan bermacam budaya bias bersatu, berjajar dengan begitu harmonisnya dalam kehidupan masyarakat.

Pada umumnya tingkah laku dari masing-masing manusia wajar-wajar saja ketika mereka berespon pada lingkungannya. Pandangan kenisbian kebudayaan menuntut agar semua perilaku dan adat istiadat dari suatu masyaraat hendaknya itu dipandang dari sudut masyarakat itu sendiri dan tidak dari sudut kebudayaan masyarakat lain yang telah dianggap sempurna, atau sebaliknya yang dianggap banyak menunjukan kekurangan[24]. Sebenarnya setiap manusia mempunyai respon tersendiri terhadap lingkungannya, termasuk respon mereka terhadap kebudayaannya. Disini kuncinya adalah harus adanya sikap saling menghormati dan saling bertoleransi supaya keharmonisan masyarkat tetap tercipta karena dalam kehidupan masyarakat saat ini dalam satu daerah terdapat pendufduk yang tidak berdomisili asli dari daerah tersebut, jadi dalam satu daerah pasti terdapat lebih dari dua kebudayaan.

2.4.3 Wujud kebudayaan

Kebudayaan yang tengah dan terus berkembang seperti saat ini bukanlah warisan biologi, melainkan proses seiring dari segala macam pebelajaran., yang tentunya tak lepas dari segala usaha, ide, dan gagasan dari tiap-tiap manusia dengan segala macam pemikiran kreatif dan

24T.O. Ihromi, *Pokok-Pokok Antropologi Budaya*, 17.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

inovatifnya, sehingga kebudayaan yang berkembang memang benar-benar dari proses belajar yang akhirnya memiliki makna di setiap detailnya, dan menjadikan kebudayaan yang telah tercipta sangat menarik untuk terus dikaji. Kebudayaan yang merupkan hasil cipta, rasa, dan karsa manusia telah memberikan perwujudan yang beraneka ragam dan berkualitas. Oleh karena itu, dalam perkembangannya, kebudayan dapat berkembang dari tingkat yang sederhana menuju kepada tingkat yang lebih detail sesuai dengan tingkat pengetahuan manusia yang meliputi semacam ide dan gagasan, yang merupakan kompetensi pendukung dalam penciptaan kebudayaan tersebut.

Kebudayaan manusia yang detail dan kompleks tersebut, dapat diperinci alagi atau dibedah ke dalam unsu-unsur yang lebh khusus. Sehingga nantinya akan tercipta wujud-wujud kebudayan yang lebih berkarakter dengan nuansa-nuansa yang mengikuti alur berfikir tiap-tiap manusia, sehingga kebudayaan satu dengan lainnya berbeda-beda. Kebudayaan setiap masyarakat, baik kebudayaan yang bersifat sederhana maupun kebudayaan yang bersifat modern sama-sama memiliki unsur-unsur kebudayaan, walau berbeda. Akan tetapi unsur-unsur kebudayaan tersebut merupakan juga kometensi pendukung yang sifatnya natural dan menjadi penguat cirri ataupun karakter yang dimiliki tiap-tiap kebudayaan, karena setiap unsur-unsur tersebut akan saling berkaitan dan membentuk kesatuan yang tidak bias dipisahkan, apapun alasannya. Semuanya tercipta secara alami, mengikuti proses yang berjalan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mereka para ahli antropologi tentunya memiliki pemikiran yang berbeda dalam merumuskan, mejelaskan, dan memberikan pemahaman kepada seluruh khalayak tentang hal-hal yang menjadi wujud dari kebudayaan. Keberbedaan pemikiran dalam merumuskan wujud dari kebudayaan ini, tidak menjadikan sebuah penghambat, sehingga ilmu antroplogi dari abad ke abad dapat berkembang dengan baik dan maksimal, terbukti banyaknya pemikiran dari para ahli antropologi yang banyak diikuti oleh manusia-manusia di muka bumi ini, dan terkadang menjadi bahan dalam studi *comparative* dalam kajian akademis di berbagai institusi pendidikan, dari sekolah dasar hingga perguruan tinggi negeri maupun swasta. Berikut, pemikiran para ahli antropologi dalam merumuskan wujud-wujud dari kebudayaan;

Merujuk pada definisi kebudayaan yang merupakan ada kaitannya dengan akal, secara logika, kenyataannya bahwa kebudyaan itu akal. Maka kebudayaan mempunyai wujud. Menurut, Koentjaraningrat, bahwa kebudayaan itu mempunyai paling sedikit ada tiga wujud, yakni sebagai berikut; *Pertama*, wujud kebudayaan merupakan bagian dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan. *Kedua*, wujud kebudayaan merupakan bagian dari aktifitas kelakuan tingkah pola manusia dalam masyarakat. *Ketiga*, wujud kebudayaan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Selain itu, juga ada pemikiran para ahli antropologi lainnya yang menjelaskan tentang unsur-unsur kebudayan, yaitu sebagai berikut[25];

Melville J. Herskovits merumuskan empat unsur pokok kebudayaan yaitu sebagai berikut; *Pertama,* Alat-alat teknologi (*technological equipment), Kedua,* Sistem ekonomi (*economic system), Ketiga,* Keluarga (*family),* dan *Keempat,* Kekuasaan politik (*political control).*

Menurut, Bronislaw Malinowsky, merumuskan ada empat pula unsur-unsur kebudayaan, yaitu sebagai berikut: *pertama,* Sistem norma yang memungkinkan masyarakat untuk saling bekerja sama sehingga dapat menguasai dan menaklukkan alam sekitar (*the normatic system). Kedua,* Organisasi ekonomi (*economic organization). Ketiga,* Alat dan lembaga pendidikan. Dalam pemikirannya, alat dan lembaga pendidikan ini doicontohkannya kepada keluarga yang merupakan lembaga pendidikan utama (*mechanism and agencies of education). Keempat,* Organisasi kekuasaan (*the organization of force).*

Jika sebelumnya telah ada pemikiran dari Koentjaraningrat tentang unsur-unsur kebudayaan. Untuk kali ini lebih lanjut, Koentjaraningrat menjelaskan kembali unsur-unsur kebudayaan dengan mengutip pemikiran dari Kluckhom yang merumuskan unsur-unsur pokok kebudayaan yang juga berdasarkan atas kumpulan-kumpulan pemikiran para ahli antropologi lainnya, sehingga menjadi tujuh unsur, yaitu sebagai berikut; *Pertama,* Bahasa. *Kedua,* Sistem pengetahuan. *Ketiga,* Organisasi social. *Keempat,*

25Tedi Sutardi, *Antropologi: Mengungkap Keragaman Budaya* (Bandung: PT Setia Purna Inves, 2007), 34.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sistem peralatan hidup dan teknologi. *Kelima,* Sistem mata pencarian. *Keenam,* Sistem religi. *Ketujuh,* Kesenian.

Pemikiran-pemikiran para ahli tentang rumusannua terkait dengan unsur-unsur kebudayaan tersebut masih tergolong dalam unsur-unsur kebudayan yang sifatnyauniversal atau *cultural universal*. Unsur-unsur tersebut dikatakan sebagai unsur-unsur kebudayaan yang universal karena semua unsur-unsur yang telah dijelskan sebelumnya terdapat dalam semua kebudayaan dari semua Negara yang ada di duia ini. Unsur-unsur kebudayaan yang telah dijelaskan tersebut dapat djumpai pada semua wujud kebudayaan, akan tetapi tetap, masih ada sesuatu yang membedakan yakni sejarah (asal-usul), bentuk, kualitas, dan kuntitasnya antara kebudayaan yang satu dengan lainnya, baik dalam kebudayaan yang sudah besar, maupun kebudayaan yang masih berkembang, dari waktu ke waktu fungsi dan substansi dari unsur-unsur kebudayaan tersebut masih sama.

2.4.4 Unsur-Unsur Kebudayaan

Kata kultur *(culture)* pada sesungguhnya dalam dirinya mengandung pengertian yang majemuk sesuai dengan hakikat realitas kemajemukan manusia itu sendiri, yang di dalamnya terkandung pula perspektif pemahaman yang beraneka ragam. Arti majemuk yang melekat pada kata kultur menegaskan bahwasannya budaya itu tidak hanya terdiri dari satu, akan tetapi budaya itu beraneka ragam jenisnya. Diantara masing-masing manusia dalam kehidupannya pasti menemui budaya di setiap sudut

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lingkungannya, dengn berbagai karakteristik dan warna yang terpancar. Jelasnya, kebudayaan telah memberikan visualisasi yang indah, anggun, dan mempesona bagi seluruh mata manusia di muka bumi ini. Meskipun demikian, ada suatu kesepakatan di antara kalangan para ahli antropologi di dalam memaknai dan memahami arti kebudayaan itu sendiri dengan berdasarkan kepada unsur-unsur kebudayaan yang bersifat universal.

E.B. Tylor sekurang-kurangnya memberikan suatu pengertian yang lebih standar mengenai kebudayaan. Menurut E.B. Tylor kebudayaan adalah kompleks dari keseluruhan yang mencakup gal-hal seperti pengetahuan, keyakinan, seni, moral, hokum, adat, serta segala macam kemungkinan dan kebiasaan yang dicapai oleh manusia sebagai dari anggota masyarakat. Daoed Joesoef menjelaskan bahwa kebudayaan adalah sekaligus segenap pengetahuan *(episteme)*, pilihan hidup *(eksistensi)*, perasaan *(estetika)*, kemauan *(etika)*, dan praktek komunikasi *(relasi)* hubungan antar manusia. Koentjaraningrat merumuskan unsur-unsur kebudayaan universal ke dalam tujuh unsur, yaitu *Pertama*, Sistem religi dan upacara keagamaan. *Kedua*, Sistem kemasyarakatan. *Ketiga*, Sistem pengetahuan. *Keempat*, Sistem bahasa. *Kelima*, Sistem kesenian. *Keenam*, Sistem mata pencaharian. *Ketujuh*, Sistem teknologi dan peralatan[26].

Apa yang telah dirumuskan dan dijelaskan ooleh Koentjaraningrat terkait dengan ketujuh unsur kebudayaan tersebut merupakan sudah mencakup keseluruhan dari unsur pengertian kebudayaan manusia di

26Aholiab Watloly, *Tanggung Jawab Pengetahuan Mempertimbangkan Epistemologi Secara Kultural* (Yogyakarta: Kanisius, 2001), 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

manapun berada. Sesungguhnya, pengerian-pengertian kebudayaan yang juga dijelaskan oleh para ahli antropologi tersebut juga bagian dari unsur-unsur kebudayaan secara universal. Pembahasan unsur-unsur kebudayaan secara universal karena bagaimanapun masing-masing kebudayaan yang ada itu mempunyai unsur-unsurnya tersendiri. Tersendiri ini nantinya akan memperlihatkan karakter dari masing-masing kebudayaan. Sejarah, asal-usu, juga arti dari kebudayaan juga pastinya berbeda, lain tempat, lain pula kebudayaannya, maka lain pula unsur-unsurnya.

Menurut Koentjaraningrat, ketujuh unsur-unsur kebudayaan secara universal tersebut masih bisa dibedah lagi, artinya unsur-unsur tersebut dapat diperinci lagi ke dalam sub unsur-unsurnya.karena demikian luasnya unsur-unsur kkebudayaan tersebut, maka untuk kepentingandalam analisa konsep kebudayaan itu perlu dipecah lagi ke dalam unsur-unsur kebudayaan yang lebih khusus[27]. Masing-masing dari ketujuh unsur-unsur kebudayaan secara universal tersebut memiliki landasan epistemologisnya karena di dalamnya terkandung sistem pemikiran atau pengetahuan yang merupakan dasar pertanggungjawaban budayanya. Epistemologi merupakan sebagai salah satu unsur kebudayaan secara universal dengan ini tidak dapat melepaskan diri dari tanggungjawab kulturalnya tersebut. Epistemologi ini menjelaskan masing-masing dari ketujuh unsur kebudayaan secara universal tersebut, dan berangkat dari sini, nantinya akan ditemukan unsur-unsur kebudayaan secara khusus mengikuti daerah atau wilayah masing-masing.

27Koentjaraningrat, *Kebudayaan dan Mentalitas Pembangunan* (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2000), 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jadi sudah jelas bahwa tanggung jawab kultural tidak dapat diganggugugat, sudah melekat secara natural dan itu sudah merupakan kodratnya, hal tersebut juga sekaligus menunjukan derajat epistemologi sebagai kebudayaan yang khas manusiawi.

Sehingga, tanggungjawab kultural telah menjadi landasan yang sangat prinsipil yang juga bersifat penting karena dalam upaya pengembangan epistemologi, hal tersebut tidak hanya bersifat sebagai suatu keharusan, akan tetapi juga sudah menjadi kebutuhan bagi epistemologi. Kenyataan-kenyataan tersebut telah menunjukan bahwasannya epistemologi bukan sekedar pengetahuan *qua* pengetahuan, epistemologi jiga bukan pula sekedar hasil budaya yang hanya terikat pada zamannya saja, akan tetapi epistemologi juga bisa berkembang dari tanggungjawab kulturnya tersebut, karena epistemologi lebih merupakan kepada salah satu cirri dari cara berada manusia. Seperti yang telah diketahui bahwasannya, kehidupan manusia itu berjalan, berkembang, dan tersu berproses mengikuti zaman dan lingkungannya, oleh karena itu epistemologi bergantung pada sikap tanggungjawab kultur, dengan begitu budaya menjadi diperhatikan dan dapat berkembang sehingga epistemologi juga dapat berkembang pula. Epistemologi juga merupakan tindakan kognitif dalam proses kultural yang mencakup aspek-aspek nilai, etiika, moral, serta estetika dengan dengan berlndaskankepadaa asumsi-asumsi kemanusiaan. Hal tersebutlah yang menentukan kualifikasi ataupun derajat epistemologi sebagai kultur atau pengetahuan yang khas manusiawi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sejak Negara Kesatuan Repubik Indonesia (NKRI) ini merdeka, selama lima puluh tiga tahun, Indonesia telah dipimpin oleh dua kepala Negara, yakni Presiden Soekarno selama dua puluh satu tahun dan Presiden Soeharto selama tiga puluh dua tahun, yang dimana keduanya berasal dari suku bangsa Jawa[28]. Dengan demikian, maka Jawa banyak memberikan pengaruh dan sangat berpengaruh cukup kuatdalam tata kehidupan berbangsa dan bernegara serta kehidupan bermasyarakat. Memang benar adanya pernyataan tersebut, seperti diketahui bahwasannya dalam peta pemenangan politik, Jawa sangat diperhatikan.

2.4.5 Sifat Hakekat Kebudayaan

Kerangka Kluckhohn mengenai lima masalah dasar dalam hidup yang menentukan orientasi nilai budaya manusia, yakni sebagai berikut[29]; berikut akan dijelaskan terkait dengan lima masalah dasar dalam hidup dengan bentuk tabel. Lihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1
Lima Masalah Dasar Dalam Hidup

Masalah Dasar Dalam Hidup	Orientasi Nilai Budaya		
Hakekat hidup (MH)	Hidup itu buruk	Hidup itu baik	Hidup itu buruk, tetapi manusia wajib berikhtiar supaya hidup itu

28Hiro Tugiman, *Budaya Jawa & Mundurnya Presiden Soeharto* (Yogyakarta: Kanisius, 1999), 3.
29Noorkasiani Heryati, Rita Ismail. *Sosiologi Keperawatan* (Jakarta; RGC, 2009), 17.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

			menjadi baik
Hakekat karya (MK)	Karya itu nafkah hidup	Karya itu untuk kedudukan, kehormatan, dan sebagainya	Karya itu untuk menambah karya
Persepsi manusia tentang waktu (MW)	Orientasi ke masa kini	Orientasi ke masa lalu	Orientasi ke masa depan
Pandangan manusia terhadap alam (MA)	Manusia tunduk kepada alam yang dahsyat	Manusia berusaha menjaga keselarasan dengan alam	Manusia berhasrat menguasai alam
Hakekat hubungan antara manusia dan sesamanya (MK)	Orientasi kolateral (horizontal), rasa ketergantungan kepada sesamanya (berjiwa gotong royong)	Orientasi vertikal, rasa ketergantungan kepada tokoh-tooh atasan dan berpangkat.	Individualisme menilai tinggi usaha atas kekuatan sendiri

Sumber: Buku sosiologi keperawatan, penulis Noorkasiani Heryati dan Rita Ismail.

Kebudayaan yang selain meliki unsur dan wujud, kebudayaan juga memiliki sifat. Sifat hakekat kebudayaan sangat banyak. Secara umum, terdapat tujuh sifat hakekat kebudayaan, yaitu *Pertama,* beraneka ragam yang merupakan kebudayaan itu terdapat banyak jenis dan memiliki banyak karakteristik sesuai dengan daerah asal kebudayaan itu sendiri karena

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bagaimanapun juga dalam kehidupan masyarakat dewasa ini terdapat banyak faktor didalamnya dan faktor-faktor tersebutlah yang mempengaruhi beraneka ragamnya kebudayaan. *Kedua,* didapat dan diteruskan secara sosial dengan pelajaran. *Ketiga,* dijabarkan dalam komponen. *Keempat,* mempunyai struktur. *Kelima,* mempunyai nilai. *Keenam,* bersifat statis atau dinamis. *Ketujuh,* dapat dibagi dalam bidang atau aspek-aspek lainnya, kebudayaan yang berkembang dalam kehidupan masyarakat memang tidak hanya satu jenis saja, ada kebudayaan yang sifatnya rohani, sifatnya elit, sifatnya sederhana, dan ada pula kebudayaan dengan sifat kebendaan, ada ppula kebudayaan darat dan kebudayaan maritim. Oleh karena itu sifat hakekat kebudayaan pun juga banyaj, akan tetapi jika ditinjau secara universal sifat hakekat kebudayaan terdaapat tujuh unsur seperti yang telah diuraikan dan dijelaskan sebelumnya, mengikuti beraneka ragam kebudayaan sesuai dengan masing-maisng daerah.

2.4.6 Politik

Sebagaimana keragaman pengertian kebudayaan, pengertian politik pun juga memiliki keragaman menurut masing-masing ara ahli mempunyai define atau pengertian yang berbeda-beda untuk politik. Batasan paling lasik disampaikan oleh Lasswell yang menyatakan bahwasannya politik adalah siapa memperoleh apa, kapan, dan bagaimana. Sedangkan Easton mengatakan bahwa politik adalah pembagian nilai-nilai oleh yang berwenang. Dahl menyatakan bahwa politik sering diartikan sebagai

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kekuasan dan pemegang kekuasan. Politik menurut Banfield beda lagi, menurut Bandfield politik adalah pengaruh, atau pengertian politik menurut Weinsten bahwasannya politik adalah serangkaian tindakan yang diarahkan untuk mempertahankan atau memperluas tindakan lainnya. Menurut Bentley politik juga mencakup sesuatu yang dilakukan orang atau politik adalah kegiatan. Sedangkan Nimmo mengartikan politik sebagai kegiatan yang secara kolektif mengatur perbuatan mereka di dalam kondisi konflik sosial[30].

Penulis sendiri mendifiniskan bahwasannya poltik itu merupakan bentuk kegaitan nyata yang tersirat juga data tersurat. Kegiatan-kegiatan tersebut ialah untuk mempertahankan kekuasaan ataupun untuk mendappatkan kekuasaan di dunia politik dengan berbagai strategi.

2.5 Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat

2.5.1 Arti dan Sejarah Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat

Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang lebih dikenal dengan sebutan Sri Sultan Hamengkubuwono I yang merupakan juga sekaligus menajdi gelar baginya. Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat ini didirikan pada tahun 1735. Pemerintahan Hindia Belanda mengakui kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai kerajaan dan berhak mengatur rumah tangga sendiri. Hal tersebut seperti tertuang dalam kontrak politik *staatsblad* 1941, No.

30Fathurin Zen, *NU Politik: Analisis Wacana Media* (Yogyakarta: LKiS, 2004), 64-65.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

47[31]. Pada tahun 1950, secara resmi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan kedua Keslutanan tersebut bersatu menjadi satu daerag dengan nama Daerah Istimewa Yogyakarta

Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang rasa mistis dan mitologinya sangat terasa dan selalu hadir di setiap pemaknaan unsur-unsur Keraton, membuat siapapun yang ingin memahami dan memperoleh gambaran mengenai arti dari sitilah dan latar belakang sejarah Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, ada baiknya dalam memperoleh kedua gambaran tersebut, perlu ditelaah dahulu arti dari Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, karena dari sini aka nada jalan untuk menuju kepada gambaran latar belakang asal-usul Keraton, setelah itu sedikit demi sedikit akan mendapatkan gambaran terkait dengan sejarah Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat.

Istilah Keraton sendiri mempunyai arti sebagai tempat bersemayamnya para ratu-ratu, istilah kata Keraton sendiri berasal dari kata *ka-ratu-an*, atau juga yang biasa disebut dengan istilah *kedaton* yang istilah kata tersebut berasal dari kata *ka-datu-an.* Istilah Keraton dalam bahasa Indonesia, mempunyai arti yakni istana. Di sisi lain istilah Keraton adalah

31Redaksi Tangga Pustaka, *UUD 45 & Perubahannya* (Jakarta: Tangga Pustaka, 2009), 149.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebuah istana yang mengandung nilai-nilai dan arti keagamaan, falsafah, dan kebudayaan[32].

Sesungguhnya Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat mempunyai berbagai macam arti dari berbagai macam istilah pula, segala sesuatu yang menjadi instrument di dalamnya, masing-maisng diantaranya telah memiliki catatan-catatan sejarah dan nuansa mistis yang berbeda pula. Diawali pada arsitektur bangunan-bangunan yang ada di Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, teka bangsal-bangsalnya, ukiran-ukirannya, hiasannya atau pernaik-pernik yang menjadi komposisi dalam arsitektur bangunan-bangunan Keraton serta warna, dimana warna dalam Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat terdapat 7 warna yang selalu ada di setiap bangunan-bangunan Keraton akan tetapi tidak menutup kemungkinan bahwasannnya warna-warna lain juga ada dalam komposisi arsitektur bangunan-bangunan yang ada di Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan tentu kesemuanya mempunyai arti masing-masing. Di setiap halaman-halaman bangunan-bangunan Keraton dipenuhi degan pasir yang berasal dari pantai selatan dnegan maksud dan tujuan sebagai kesehatan para keluarga besar Keraton atau yang biasa disebut dengan istilah *abdi dalem* dan supaya ketika para *abdi dalem* duduk-duduk di bawah, pakaian mereka tidak kotor. Pohon-pohon yang ditanam di kawasan bangunan-bangunan Keraton pun juga tidak sembarangan dalam menanamnya, semua pohon-pohonnya memiliki arti khusus dan pohon-pohon tersebut juga tidak

32Atmakusumah, *Takhta Untuk Rakyat Celah-Celah Kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1982), 120.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sembarangan pohon melainkan terdiri dari jenis-jenis pohon yang memiliki makna atau khasiat khusus. Dari sini nuansa mitos dan mitologi Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat terasa, karena konon semua itu mengandung nasihat yang dimana agar manusia di muka bumi ini cinta dan senantiasa menyerahkan diri Kepada Tuhan Yang Maha Esa, bertindak dan hidup sederhana, berhati-hati dalam setiap tingkah laku sehari-hari.

Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat pertama kali di bangun oleh Sultan Hamengku Buwono I, yang terkenal sebagai ahli bangunan atau yang biaa dikenal dengan sebutan atau istilah dalam dunia tekni yakni arsitek, sehingga arsitektur Keraton ini lebih banyak di dominasi oleh karya design Sultan Hamengku Buwono I. Sultan Hamengku Buwono I juga dikenal sebagai perwira perang yang perkasa, dan sekaligus juga seorang pramuka kebatinan. Maka tak heran jika pemilihan dalam komposisi aristektur Keraton begitu dalam dan pemaknaan istilah berasal dari dalam hati atau kebatinan.

Kompleks bangunan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat terletak di tengah-tengah kompleks Keraton yang memiliki luas kurang lebih 14.000 m, akan tetapi daerah Keraton membentang antara Sungai Code dan Sungai Winanga, dan membujur dari Utara ke Selatan, dan dari Tugu sampai Krapyak. Dissekeliling Keraton pun terdapat perkampungan-perkampungan warga yang dimana tiap-tiap perkampungan memiliki nama-nama yang tak jauh-jauh dari istilah Keraton. Nama perkampungan-perkampungannya memperlihatkan bahwasannya pada zaman dahulu penghuni perkampungan-

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perkampungan tersebut mempunyai tugas tertentu di Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Seperti contoh, kampong Gandekan dimana di perkampungan Gandekan ini merupakan tempat tinggal para *gandek* atau istilah saat ini biasa disebut kurir para Sultan, ada juga kampong Wirobrajan yang meruapakan tempat tingal para *wirobraja* atau para prajurit Keraton, da nada juga kampung Pasidenan yang merupakan tempat tinggal para *pesinden* di Keraton.

Kompleks bangunan Keraton dikelilingi oleh bangunan tembok besar dan lebar, dalam istilah Keraton bangunan tersebut disebut dengan *bètèng*. Bangunan *bètèng* ini memiliki panjang satu kilometer, berbentuk empat segi, tingginya tiga setengah meter, lebarnya tiga sampai empat meter. Di beberapa tempat dalam *bètèng* tersebut terdapat gang untuk menyimpan senjata dan amunisi, pada keempat sudutnya terdapat bentuk bangunan yang diberi lubang-lubang kecil untuk mengintai musuh, inilah bentuk pertahanan dari Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Ada parit yang berukuran lebar dan dalam yang terdapat di sekeliling tembok *bètèng*. Ini sebagai bentuk kesiapan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat manakala Kearton telah dikepung oleh musuh, maka seketika itu, Keraton sudah siap untuk melawan musuh sebagai upaya dalam mempertahankan dirinya dari serangan musuh.

Keraton Ngayogyakarta sendiri lebih tepatnya dibangun pada tahun 1756 atau tahun Jawa 1682, diperingati dengan lambing berupa dua ekor

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

naga berlilitan satu sama lain. 1682 yang mempunyai arti yang berarti satu itu tungggal, enam itu rasa, delapan itu naga, dan dua itu dwi.

2.5.2 Budaya Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat

Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat sudah pasti memiliki warisan budaya yang tak terhingga dan tak ternilai harganya, baik yang berbentuk upacara maupun benda-benda kuno bersejarah pemberian dari Negara Belanda, Cina, Jepang. Oleh sebab itu sangatlah tidak mengherankan apabila jika Keraton Ngayogyakarta hadiningrat banyak memiliki niali-nilai filosofi begitu pula mitologi yang menyelubungi Keraton. Hal-hal tersebuta membuat banyak wisatawan yang tertarik untuk mengunjungi Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dengan tujuan berwisata juga belajar mengani sejarah Keraton beserta budayanya. Wisatawan yang berkunjung ke Keraton berasal baik dari dalam negeri maupun dari laur negeri. Begitu kayanya Keraton Ngayogyakarta Hadingrat sampai-sampai Keraton kini telah menjadi pusat studi dunia. Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat menjadi temapt yang sangat cocok untuk belajar, melihat, ataupun mendalami kekayaan budaya Jawa yang masih tetap terjaga dan dilestarikan sampai seperti sekarang ini dan pemberdayaannya akan tetap tersu dilakukan, sehingga sampai kapanpun keaslian dari kebudayaan yang dimiliki Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat terus terjaga dan sisi mistisnya tetap dapat dirasakan sepanjang tahun. Karena kemistisannya yang sangat kental itulah yang membuat KeratonNgayogyakarta Hadiningrat tidak sepi dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kunjungan-kunjungan dari berbagai wisatawan dan selalu menjadi bahan penelitian bagi para akademisi maupun mereka yang tertarik dengan kebudayaan, lalu mengkaji kebudayaan yang ada di Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat.

Suara-suara pengabdian yang terdengar dari dalam Keraton memberikan pelajaran bagi setiap manusia yang bahwasannya di Keraton terdapat banyak kehidupan sosial masyarakat, banyak masyarakat yang hidupnya tergantung kepada Keraton, dan diantara mereka yang hidupnya bergantung kepada Keraton adalah seperti pemandu wisata *(tour guide)*, pedagang asongan, penarik becak, tukang parker, ojek, tukang delman, yang semuanya bisa dijumpai ketika melakukan kunjungan ke Keraton Ngayogyakarta Haininggrat. Secara tidak langsung dapat bahwasannya Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat menghidupi banyak masyarakat dan kelangsungan hidup mereka tergantung pada kelangsungan hidup Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Kehidupan di Keraton begitu khidmat sekalipun ramainya wisatawan akan tetapi hal tersebut tidak mengurangi nuansa harmonis di Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat.

2.5.3 Politik dan Alam Sakral

Bangunan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat atau Istana tersebut disamping sebagai tempat tinggal Raja atau Sultan dan para pembesar Kerajaan lainnya, juga sebagai pusat pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebagai tempat sang Raja memerintah tentu saja Istana tersebut

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dibangun dengan megah, indah, dan sebaik mungkin. Oleh karena itu, Istana merupakan bangunan monumental sebagai lambing gengsi dan prestise kerajaan.

Dengan demikian kegiatan politik yang merupakan kegiatan nyata telah masuk dalam ranah Kerajaan sehingga politik dan alam skaral yang identik dengan mitologi dan berbagai hal-hal mistis merupakan bagian satu kesatuan. Jika memang begitu adanya, terkadang budaya politik Keraton akan mempengaruhi pula perpolitikan di pemerintah Daerah.

Dalam buku barunya Balandier dijelaskan bahwasannya hubungan antara kekeramatan dan politik itu mendapatkan perhatian sepenuhnya. Seperti De Heusch, Balandier mendasarkan ulasannya hamper seluruhnya kepada bahan-bahan dari Afrika dan juga dalam ulasan-ulasannya itu ada pernyataan yang sulit dibuktikan. Ini sudah mulai dengan penentuan prinsipnya:

> *"Hubungan antara kekuasaan dan kekeramatan adalah sama seerti hubungan yang menurut Durkheim terdapat diantara totem dan klen di Australia. Hakekat hubungan tersebut diresapi kekeramatan, sebab setiap masyarakat menghubungkan dirinya sendiri dengan suatu kenyataan di luar kenyataan duniawi, dalam hal ini antara masyarakat tradisional dengan kosmos. Kekuasaan itu keramat, karena setiap masyarakat adalah perwujudan keinginannya sendiri untuk tetap lestari abadi dan kekuatan akan kembali kepada khaos sebagai perwujudan kematiannya"*[33].

Dalam satu daerah dengan terdapat dua unsur yakni politik dan kesakralan, maka daerah tersebut akan mengalami banyak perubahan di

33H.J.M. Claessen, *Antropologi Politik Suatu Orientasi* (Jakarta: Erlangga, 1987), 54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalamnya. Perubahan kondisi yang semacam itu tentunya akan berdampak pada kehidpan masyarakat dan kehidupan pemerintahan yang ada. Karena setelah memasuki satu daerah lain, lingkungan hidup pun akan berubah, itu sudah merupakan hukum alam dan kebenarannya diakui karena juga sangat rasional.

Ketika alam sakral telah memasuki dunia politik yang merupakan bagian dari duniawi, maka rasa persaingan perebutan atau sebagai upaya dalam mempertahankan kekuasaan akan dirasa sangat berbeda. Mistis dan penuh dengan mitologi sudah jelas karena dalam perkembangannya sudah tentu dengan menggunakan simbol-simbol yang mengisyarakatkan bahwasannya masih ada hubungan dengan manusia-manusia terdahulu di zaman modern ini. Adapun tokoh antropologi politik yang membahas persoalan ini adalah Luc de Heusch. Dia menunjuk kepada pendapat bahwa negara itu sesuatu yang khas, sesuatu yang memberi pengesahan kepada tindakan-tindakan pegawai negeri. Di belakang "atas nama hukum" terdapat juga sesuatu kekuatan mistik, seperti dalam pernyataan "demi tertib hukum".

2.6 Telaah Pustaka

Nama	:	Miftachul Janah
Jurusan/Fakultas	:	Ilmu Hukum/Syari'ah dan Hukum
Unisversitas	:	Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Judul : Sistem Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Undang-Undang Nomor Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Isi Pokok Skripsi :

1. Sistem tata pemerintahan Daerah Istimewa Yohyakarta berdasarkan perkembangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan perubahan-perubahan terhadap regulasi terkait pemerintahan daerah, menjadi semakin kompleks. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengamanatkan kewenangan keistimewaan DIY yang terdapat dalam 5 aspek keistimewaan yaitu: taat cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan pemerintah daerah, pertahanan, kebudayaan dan tata ruang.
2. Hubungan struktural pemerintah pusat dengan pemerintah daerah DIY mengacu pada sistem desentralisasi asimetris. Kewenangan keistimewaan DIY berada di provinsi, yang mana kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaannya yang ditetapkan dalam Undang-Undang keistimewaan. Dalam implementasinya, penyelnggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id