



# Co-Produksi & Sinergi:

Reformasi Hubungan Masyarakat  
\_\_\_\_\_ dengan Pemerintah



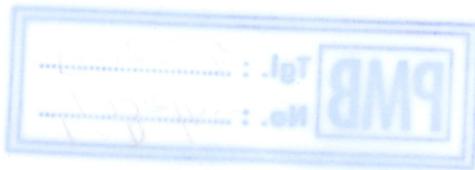
# Co-Produksi & Sinergi:

Reformasi Hubungan Masyarakat  
\_\_\_\_\_ dengan Pemerintah



Penulis:  
Dundin Zaenuddin  
Rusydi Syahra  
Suprihadi

Editor :  
Dundin Zaenuddin



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

©2008 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)  
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan\*

Katalog dalam Terbitan

Co-Produksi dan Sinergi: Reformasi Hubungan Masyarakat dengan  
Pemerintah/Dundin Zaenuddin, Rusydi Syahra, Suprihadi, Jakarta: LIPI  
Press, 2008

v + 151 hlm; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-350-4

1. Sinergi
2. Co-Produksi

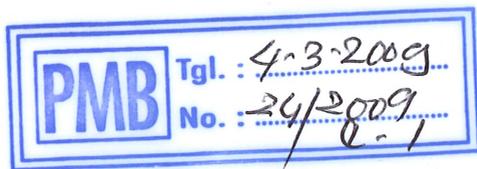
363. 19

Diterbitkan oleh:  
LIPI Press, anggota IKAPI



**L I P I**

\*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
Widya Graha Lt. VI dan IX,  
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10  
Jakarta, 12710  
Telp.: 021-5701232 Fax.: 021-5701232



## KATA PENGANTAR

Penelitian “Co-Produksi dan Sinergisme: Reformasi Hubungan Masyarakat Sipil dan Pemerintah” adalah salah satu kegiatan penelitian yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI) tahun anggaran 2008, yang merupakan tahap III dari empat tahapan keseluruhan penelitian. Tema Co-Produksi atau keswadayaan serta Sinergi tampaknya menjadi tema penting dalam suatu negara di mana kerjasama yang lebih efektif diperlukan antara lembaga formal pemerintah maupun masyarakat dan hal ini merupakan faktor utama yang menentukan kualitas hasil pembangunan baik pembangunan fisik maupun non fisik yang tidak kasat mata. Kerjasama efektif dapat secara bertahap ditingkatkan jika co-produksi dan sinergi ini mewarnai formulasi perencanaan, implementasi kebijakan pemerintah maupun pengawasannya. Pengetahuan ilmiah yang diperoleh melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan akademis terhadap masalah yang sangat krusial di negeri ini.

Banyak pihak yang telah berjasa memberikan bantuan yang diperlukan selama proses penelitian terutama ketika pengumpulan data empiris dilakukan di Yogyakarta dan sekitarnya. Diantaranya, Bapak Sekda Sleman dan Bantul, pihak Bappeda dan BPS Provinsi Yogyakarta, pihak Bappeda dan BPS kota Yogyakarta, Bappeda dan BPS kabupaten Bantul dan Sleman, serta *Project Officer* dan staf Sekber Kartamantul. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada tokoh-tokoh organisasi *civil society* yang telah membantu tercapainya pengumpulan data di lapangan. Ucapan terima kasih yang tak terhingga kami sampaikan kepada pihak-pihak yang disebutkan di atas maupun yang tidak secara spesifik kami sebutkan.

Hasil penelitian ini telah dibahas secara akademis pada seminar akhir hasil penelitian PMB-LIPI, yang telah diselenggarakan pada tanggal 15-16 Desember 2008. Masukan berharga kami peroleh

dari pembahas Dr. Robert M.Z Lawang yang di tengah kesibukannya sebagai Dekan FISIP UI telah menyempatkan menulis makalah khusus untuk pembahasan topik penelitian ini. Begitu juga peserta seminar secara antusias telah memberikan masukan berarti. Walaupun demikian, kami perlu menyadari bahwa hasil penelitian penelitian ini tidak lepas dari kekurangan dan kesalahan. Oleh karena itu berbagai masukan, kritik dan saran-saran perbaikan akan senantiasa kami pertimbangkan guna perbaikan-perbaikan seperlunya.

Jakarta, Desember 2008

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan  
Kebudayaan-LIPI

Ttd.

**Drs. Abdul Rachman Patji, MA**

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	iii
DAFTAR TABEL .....	v
<b>BAB 1 PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Masalah Penelitian .....	7
1.3. Tujuan dan Sasaran .....	8
1.4. Ruang Lingkup.....	8
1.5. Kerangka Konsep.....	8
1.6. Metodologi.....	15
1.7. Lokasi Penelitian.....	17
1.8. Sistematika Penulisan.....	18
<b>BAB 2 GAMBARAN UMUM DINAMIKA SOSIAL BUDAYA...19</b>	<b>19</b>
2.1. Kondisi Umum Daerah Istimewa Yogyakarta.....	19
2.2. Kondisi Lingkungan Fisik dan Sosial .....	21
2.3. Kondisi Sosial Ekonomi.....	26
2.4. Sejarah Kota Yogyakarta .....	31
2.5. Kota Pendidikan dan Multikulturalisme.....	37
2.6. Kota Pendidikan dan Sinergi Budaya.....	45
<b>BAB 3 KEISTIMEWAAN YOGYA, SITUASI MAKRO SINERGI DAN PEMBANGUNAN MORALITAS ..59</b>	<b>59</b>
3.1. Keistimewaan Yogyakarta: Kendala atau Pendukung Co-Produksi dan Sinergi?.....	59
3.2. Situasi Makro Sinergi.....	68
3.3. Pembangunan Moralitas .....	71
3.4. Pembahasan.....	84
3.5. Kesimpulan .....	95

<b>BAB 4</b>	<b>SINERGI DAN CO-PRODUKSI PEMERINTAH DAN MASYARAKAT: STUDI KASUS SEKRETARIAT BERSAMA KARTAMANTUL.....</b>	<b>99</b>
4.1.	Sinergi dan Co-Produksi dalam Pelaksanaan Pembangunan .....	99
4.2.	<i>Good Governance</i> dan Modal Sosial dalam Rangka Otonomi Daerah .....	101
4.3.	Aglomerasi Wilayah Perkotaan.....	104
4.4.	Sekretariat Bersama Kartamantul.....	109
4.5.	Kesimpulan .....	134
<b>BAB 5</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>139</b>
<b>BIBLIOGRAFI</b> .....		<b>145</b>

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 2.1.	Kepadatan Penduduk Kota Yogyakarta Menurut Kecamatan .....	29
Tabel 2.2.	Penduduk Umur 15 Tahun Ke Atas yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha.....	30
Tabel 2.3.	Jumlah Penduduk 5 Tahun Ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan .....	39
Tabel 2.4.	Jumlah Perguruan Tinggi Swasta di Yogyakarta Tahun 2005 – 2006 .....	42



---

---

# BAB I

---

---

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Hubungan masyarakat dengan pemerintah setidaknya dapat berbentuk pola ordinat-sub ordinat di mana masyarakat menempati posisi kedua atau berbentuk pola kesetaraan (*partnership*) yang menghargai kemandirian masing-masing dan sikap kritis tetapi tentu saja dengan tetap diliputi semangat kerjasama. Pola pertama biasanya muncul dalam *setting* pemerintahan yang otoriter di mana masyarakat menjadi obyek kekuasaan pemerintahnya, sedangkan pola kedua lebih menggejala dalam *setting* pemerintahan yang demokratis. Reformasi hubungan dari ordinat-sub ordinat ke kemitraan yang ditandai kerjasama tersebut, dengan demikian, menjadi suatu keharusan dalam suatu negara yang sedang mengkonsolidasikan dirinya menjadi negara demokratis, yaitu suatu hubungan yang lebih menghargai keadaan masing-masing seraya mengembangkan kerjasama untuk mewujudkan cita-cita bersama.

Dalam literatur mutakhir, kondisi ideal hubungan antara masyarakat madani dengan pemerintah<sup>1</sup> memang perlu ditandai oleh

---

<sup>1</sup> Dalam berbagai tulisan bahasa Inggris tentang *state-society relation*, kata *state* sebetulnya berarti negara dan banyak penulis yang menerjemahkan seperti itu. Walaupun demikian, dalam tataran praktis, ia merujuk kepada para individu yang menduduki posisi dalam birokrasi yang memiliki kewenangan membuat dan/atau melaksanakan keputusan yang mengikat semua unsur yang ada pada wilayah tertentu. Para individu ini kemudian dirujuknya sebagai pemerintah yang sebetulnya merupakan salah satu unsur dalam suatu negara di mana masyarakat juga berada. Lihat Ramlan Surbakti, " Perspektif Kelembagaan Baru mengenai Hubungan Negara dengan Masyarakat", *Jurnal Ilmu Politik* 14, 1993, h. 6-11. Untuk memberi pesan jelas bahwa masyarakat juga merupakan bagian dari negara, misalnya, masyarakat Indonesia merupakan bagian yang tak terpisahkan dan merupakan unsur dari Negara Kesatuan Republik

adanya hubungan yang sinergis antara keduanya. Selama Orde Baru, hubungan ideal tersebut jauh dari kenyataan, karena pada waktu itu pemerintah melakukan politik eksklusionis terhadap masyarakat. Negara pada waktu itu menjadi satu-satunya agen pembangunan dan perubahan sedangkan masyarakat menjadi obyek mobilisasi kehendak pemerintah.

Dengan datangnya reformasi, Indonesia selanjutnya memasuki masa transisi menuju negara yang demokratis dalam arti yang sebenarnya. Dikatakan demikian karena pada dua pemerintahan Indonesia masa lalu yaitu Orde Lama dan Orde Baru, kata demokrasi juga menjadi nama untuk kedua rezim itu yaitu demokrasi terpimpin dan demokrasi Pancasila Tetapi sebagaimana dialami oleh bangsa ini, kata demokrasi tersebut lebih merupakan kamufleze dari pemerintahannya yang otoriter. Pada waktu itu rakyat secara sistematis dibatasi untuk ikut berpartisipasi terutama dalam kehidupan politik sebagai salah satu hak kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan sikap otoriternya, rakyat dimobilisasi agar sikap dan perilakunya sesuai dengan keinginan sang penguasa. Cara-cara militeristik ditempuh untuk membungkam suara publik yang kritis sehingga melahirkan sikap takut untuk mengkritik sikap dan perilaku pemerintah yang dianggap telah menyimpang dari tujuan pendirian negara. Larangan untuk membicarakan suku, ras dan agama (SARA) maupun stigmatisasi gerakan masyarakat yang mengkritisi kebijakan pemerintah dengan sebutan ekstrim kiri dan ekstrim kanan merupakan upaya-upaya sistematis yang dilakukan negara untuk mengeksklusi suara masyarakat madani (*civil society*) pada masa-masa tersebut. Pada waktu itu, pemerintah tampak menjadi satu-satunya pihak yang berperan menentukan hitam putih nasib bangsa maupun arah pembangunannya.

Setidaknya terdapat dua dampak besar yang dirasakan oleh Indonesia pada waktu itu dan gejalanya yang masih dirasakan sampai

---

Indonesia, *state* dalam penelitian ini lebih diartikan sebagai pemerintah khususnya pihak eksekutif.

sekarang. Pertama, birokrasi masih tampak kurang akomodatif terhadap aspirasi masyarakat. Birokrasi belum begitu peduli dengan keinginan masyarakat luas. Birokrasi yang tidak responsif terhadap aspirasi publik menjadi gejala umum yang dijumpai di hampir seluruh wilayah negeri ini. Sebaliknya, masyarakat tampak masih apatis atau kurang berpartisipasi aktif dalam mempengaruhi arah kebijakan negara termasuk memperbaiki sarana dan prasarana yang menopang kualitas kehidupannya. Hal itu karena pemerintah dianggap sebagai penentu dan pelaksana seluruh kebijakan dan program termasuk dalam hal perbaikan sarana dan prasarana publik, sedangkan masyarakat sebagai pihak yang hanya menerima jasa pelayanan. Situasi ini telah menyuburkan praktek-praktek korupsi dalam berbagai sektor yang pada gilirannya menghambat pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Kedua, pemerintah maupun masyarakat menunjukkan ketidak-mampuannya dalam menenggang perbedaan maupun dalam mengelola konflik baik konflik vertikal maupun horisontal. Konflik vertikal yaitu konflik antara masyarakat dengan pemerintah terlihat pada gejala konflik pergusuran para Pedagang Kaki Lima (PKL) di berbagai wilayah Indonesia. Sementara konflik horisontal dapat dilihat pada konflik antar komponen dalam masyarakat sebagaimana terjadi di Maluku, Kalimantan Barat dan Sulawesi Tengah, khususnya Poso. *Zero sum game* atau ingin menang sendiri baik antara pemerintah dan masyarakat maupun antar masyarakat sendiri merupakan gejala yang masih dirasakan sampai sekarang. Kondisi ini merupakan kendala bagi berkembangnya sinergi antara pihak pemerintah sendiri, dalam internal masyarakat maupun interaksi antara dua entitas tersebut. Sementara itu, masih banyaknya hambatan untuk mempercepat gerak pembangunan di era otonomi daerah ini juga menjadi argumen lain betapa perlunya pengembangan sinergi pemerintah dan masyarakat ini guna peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dengan datangnya era reformasi, perbaikan-perbaikan untuk mengurangi kedua dampak besar itu dilakukan oleh pihak pemerintah

maupun masyarakat. Masyarakat juga tampak antusias menyambut proses demokratisasi itu. Unjuk rasa atau demonstrasi kemudian menjadi warna baru dalam perjalanan hari demi hari bangsa ini, suatu gejala yang umum terjadi di mana pun dalam sebuah negara demokratis. Selain itu, kebebasan pers dan berserikat juga merupakan hasil konkrit penting dari reformasi.

Kesadaran baru yang muncul adalah bahwa pembangunan sosial tidak mungkin dapat berhasil dilakukan oleh salah satu pihak. Perlu ada keterpaduan langkah dari keduanya. Birokrasi tidak bisa menutup diri dari aspirasi dan partisipasi masyarakat karena masyarakatlah yang paling mengetahui apa yang diinginkan dari pembangunan sosial. Masyarakat juga tidak bisa mengabaikan peran pemerintah dalam merealisasikan penyediaan sarana prasarana atau menyerahkan sepenuhnya kepada pemerintah untuk perbaikan kualitas hidupnya. Hanya melalui keterpaduan atau saling mengisi (komplemen) dari dua pihak inilah peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dapat dicapai.

Penelitian tahun pertama (2006) menunjukkan fungsi dan signifikansi sinergi baik dalam pengembangan pendidikan di Pekanbaru (Riau) maupun dalam pengembangan pariwisata di Manado (Sulawesi Utara). Struktur sinergi di kedua daerah tersebut relatif berbeda. Dalam kasus Pekanbaru, strukturnya bersifat komplementer, sedangkan dalam kasus Manado bersifat melekat (*embedded*). Tetapi dalam kedua kasus itu, tingkatan sinergi masih rendah karena lemahnya implementasi *good governance* khususnya transparansi, keterbukaan dan akuntabilitas dari pemerintah sehingga menghambat partisipasi masyarakat. Hal ini berakibat rendahnya pencapaian program-program yang telah dicanangkan .

Penelitian tahun pertama telah dapat mengidentifikasi faktor-faktor penghambat maupun pendorong terjadinya sinergi baik dalam struktur komplementer maupun struktur yang melekat. Kedua tipe struktur ini tampaknya tidak menunjukkan bahwa yang satu (komplementer) lebih baik dari yang lainnya (*embedded*). Oleh

karena itu yang perlu lebih diperhatikan adalah tingkat sinerginya karena akan berimplikasi pada keberhasilan suatu program.

Penelitian tahun kedua (2007) yang dilakukan di Provinsi Bali juga belum menemukan kasus-kasus sinergi dalam bentuk yang menonjol dan berarti. Belum ada bentuk sinergi antara pemerintah dan masyarakat seperti yang telah sejak lama terdapat di beberapa negara, antara lain Brazil yang diakui banyak pakar telah relatif sukses merealisasikannya (lihat Abers, 1998; Abers, 2001; Evans, 1997; Kloby, 2001). Studi tahun kedua ini meneliti kasus Badan Pengelola Kebersihan Sarbagita (BPKS). Program BPKS dilatarbelakangi perlunya kerjasama antar pemerintah kota dan kabupaten di Bali dalam mengelola kebersihan agar Bali menjadi semakin menarik sebagai kawasan pariwisata. Melalui BPKS, pemerintah kota Denpasar, kabupaten-kabupaten Badung, Gianyar dan Tabanan, menyadari bahwa pelibatan berbagai pihak diperlukan bukan hanya mereka yang ahli dan peduli dalam pembangunan daerah, tetapi juga para *stakeholders* yang mewakili kepentingan masyarakat. Mereka kemudian melakukan kerjasama untuk perencanaan dan pelaksanaan instalasi pemeliharaan kebersihan di wilayah Bali selatan.

Sedangkan kasus Pembangunan Sanur, yang juga diteliti pada tahun yang sama, melihat sifat, tingkatan dan fungsi sinergi dalam meningkatkan pembangunan. Bali mewakili corak masyarakat yang relatif terstratifikasi secara sosial budaya melalui sistem kastanya. Kasus sinergi antara pemerintah, pengusaha, LSM, kelompok adat, pemuda dan tokoh-tokoh masyarakat untuk menjaga kawasan pantai Sanur yang dinamakan Pembangunan Sanur Bersama (PSB) melalui Yayasan Pembangunan Sanur (YPS) perlu diteliti terutama untuk melihat sisi faktor-faktor pendukung sinergi. PSB tampaknya merupakan sebuah gerakan sinergis dalam rangka membangun kesadaran para *stakeholder* yang berkaitan dengan wilayah kawasan pemukiman dan terutama kawasan pantai Sanur agar tetap lestari dan bernilai wisata. Gerakan PSB ini secara riil melakukan kegiatan pembenahan, penataan dan perbaikan Sanur dengan wawasan Tri Hita Karana (lingkungan, budaya, fisik, ekonomi dan sosial) secara

terpadu. Gerakan ini mulai terbangun dari inisiatif kelompok masyarakat dan LSM yang peduli dengan *sustainability* kawasan pantai Sanur, dan bukan semata-mata hanya objek pendapatan pemerintah daerah dalam sektor pariwisata. Dalam konteks Bali dengan sistem sosial yang berkasta itu, studi sinergi memperoleh pengetahuan empiris tambahan yaitu mengenai relasi struktur sosialnya yang khas dengan fenomena sinerginya. Penelitian ini menemukan bahwa ternyata sistem kasta (non egaliter) tidak bersifat menghambat karena masyarakat lebih menghargai persistensi modal sosial seseorang khususnya *trust*, *social networking* serta pengetahuan dan kepatuhan pada pranata sosial.

Adapun mengenai gerakan sinergi untuk eradikasi kemiskinan dilihat pada kasus Gianyar Sejahtera yang juga melibatkan unsur pemerintah, masyarakat dan dunia usaha. Keberhasilannya tampaknya ditopang oleh kepemimpinan yang persisten modal sosial. Keterlibatan dunia usaha dalam program ini juga didorong oleh adanya persistensi modal sosial kalangan pemerintah dan swasta. Betapapun belum secara tuntas menyelesaikan program penanggulangan kemiskinan, namun program ini sudah secara efektif meningkatkan kesejahteraan sebagian warga Gianyar.

Pada dua tahap penelitian yang telah dilaksanakan tersebut belum secara maksimal dapat diidentifikasi bentuk-bentuk sinergi antara *civil society* dengan pemerintah menyangkut penggalian, advokasi, revitalisasi dan promosi nilai, norma dan adat setempat yang kemudian dikembangkan menjadi aturan sosial yang fungsional. Oleh karena itu pada tahap penelitian ketiga ini studi relasi sinergi difokuskan pada relasi antara *civil society* dan pemerintah yang peduli dengan pengembangan nilai-nilai, norma sosial dan aturan sosial.

Sebagaimana telah ditunjukkan oleh negara-negara maju, hubungan sinergi *civil society* dengan pemerintah menyangkut revitalisasi, promosi dan advokasi nilai-nilai, norma dan aturan sosial menjadi semacam gerakan meletakkan fondasi untuk keberhasilan pembangunan masyarakat. Sinergi dalam aspek ini akan menjadi

dasar pembangunan-pembangunan dalam bidang-bidang lainnya seperti ekonomi, pendidikan, kesehatan, politik dan sarana umum.

Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting dilakukan karena diharapkan dapat mengidentifikasi dan menjelaskan gejala hubungan sinergis dalam aspek sosial budaya yang sangat dirasakan signifikansinya di negeri ini untuk kemudian dapat dikembangkan secara berkelanjutan menuju masyarakat yang maju, demokratis dan kohesif.

## 1.2. Masalah Penelitian

Penelitian ini menjawab permasalahan bagaimana menumbuhkan interaksi sinergis antara masyarakat dan pemerintah untuk terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik dalam pengembangan nilai, adat istiadat, norma dan aturan sosial untuk kekohesivan masyarakat. Untuk menjawab permasalahan tersebut, berikut ini diajukan empat pertanyaan penelitian, yaitu:

- (1) Bagaimana pola-pola hubungan masyarakat dengan pemerintah dalam pengembangan nilai bersama, moralitas yang hidup (*lived morality*), etika, norma dan aturan sosial?
- (2) Sejauhmana dan dalam kondisi bagaimana suatu lembaga pemerintah dan masyarakat dapat bersifat produktif, sehat dan terpadu dalam mewujudkan masyarakat yang teratur dan kohesif?
- (3) Bagaimana hubungan antara tingkat dan sifat sinergi dengan keberhasilan pengembangan masyarakat yang kohesif dan pembangunan sarana umum?
- (4) Bagaimana mekanisme yang perlu dibangun agar terjadi co-produksi dan sinergi sehingga keterpaduan langkah antara masyarakat dengan pemerintah dapat ditingkatkan baik dalam pembangunan yang sifatnya tidak kasat mata (pengembangan nilai bersama, moralitas yang hidup (*lived morality*), etika, norma dan aturan sosial maupun yang kasat mata (*tangible*) seperti sarana umum?

### 1.3. Tujuan dan Sasaran

- (1) Mengidentifikasi faktor-faktor penghambat maupun pendukung terjadinya hubungan sinergi masyarakat madani (*civil society*) dalam merevitalisasi, mempromosikan dan mengadvokasi nilai bersama, etika, norma dan aturan sosial.
- (2) Menjelaskan pola-pola hubungan masyarakat dengan pemerintah dalam mewujudkan keteraturan sosial (*social order*), kekohesivan dan pelayanan umum.
- (3) Menjelaskan bentuk-bentuk sikap dan perilaku aparatur dan masyarakat yang mengarahkan lembaga pemerintah menjadi bersifat produktif, sehat dan terpadu dalam merespon aspirasi-aspirasi masyarakat, dan begitu juga masyarakat terlibat aktif dalam perbaikan kehidupan sosial maupun dalam merespon program yang ditetapkan pemerintah.

Sedangkan **Sasaran** penelitian adalah memformulasikan rekomendasi cara-cara strategis untuk pengembangan hubungan sinergis masyarakat madani (*civil society*) dengan pemerintah dalam pengembangan keteraturan sosial (*social order*), kekohesivan dan pelayanan umum.

### 1.4. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini yaitu mengkaji fenomena relasi sinergis *civil society* dengan pemerintah dalam merevitalisasi, mempromosikan dan mengadvokasi nilai-nilai bersama, norma dan aturan sosial untuk terwujudnya keteraturan sosial dan kekohesivan dan implikasinya dalam memfasilitasi penyediaan sarana umum. Oleh karena itu penelitian ini dibatasi pada fenomena hubungan antara pihak pemda dengan *civil society* yang bersangkutan.

### 1.5. Kerangka Konsep

Dalam tradisi ilmu sosial modern khususnya Sosiologi, terdapat mazhab yang cenderung mengabaikan masalah-masalah sosial kontemporer secara objektif karena terlalu menekankan pada

sisi integrasi dan stabilitas, atau kurang mengamati pertentangan dan perubahan sehingga dituduhnya sebagai pembela status quo. Pada sisi lain juga terdapat mazhab yang lebih memusatkan perhatian pada pertentangan atau konflik sehingga adanya kenyataan riil fungsional dari sistem sosial itu seolah diabaikan. Studi sosial tentu perlu melihat dua kecenderungan ini sekaligus sebagaimana adanya (objektif), terutama menyangkut sikap dan perilaku masyarakat maupun konteks struktur di mana masyarakat itu berada.

Sikap dan perilaku individual atau sisi budaya masyarakat, serta konteks struktur merupakan dua hal yang saling mempengaruhi satu sama lainnya. Struktur, misalnya, dapat merupakan dasar atau landasan bagi sikap dan perilaku masyarakat dalam proses pengembangan sosial budaya, politik dan ekonomi masyarakat. Sedangkan pada situasi tertentu, kultur masyarakat juga dapat merubah strukturnya menjadi lebih baik atau sebaliknya, tergantung pada sifat dan perilaku masyarakatnya. Hilangnya rasa percaya (*distrust*), misalnya, dapat membuat suatu struktur kekuasaan menjadi ambruk seperti terjadi dengan kekuasaan Orde Baru. Transformasi struktural dan kultural, dengan demikian, merupakan gejala dialektis yang senantiasa mewarnai perkembangan masyarakat<sup>2</sup>. Dari sisi sikap, pengembangan masyarakat madani (*civil society*) memerlukan kerangka acuan sikap antar seluruh komponen masyarakat untuk mengaktualisasikan dirinya dan berinteraksi dengan cara saling menghargai potensi dan perbedaan masing-masing tanpa merasa terancam satu sama lain. Interaksi sosial perlu didasarkan pada sikap saling menguntungkan (*win-win situation*). Perilaku masyarakat juga dapat mengalami perkembangan dan perbaikan jika wadah-wadah dan kesempatan keswadayaan, kemitraan serta sinergi antar masyarakat, terbuka seluas-luasnya sehingga perilaku konstruktif dapat ditumbuhkan. Dari sisi faktor struktural, pemerintah hendaknya mengeluarkan kebijakan yang seadil mungkin dan dapat diterima oleh berbagai komponen masyarakat (madani) serta meninjau ulang

---

<sup>2</sup> Giddens merupakan salah seorang sosiolog yang memosisikan diri seperti ini dalam teori *structuration* (1979; 1990).

kebijakan-kebijakan yang cenderung memarginalkan kelompok tertentu.

Pengembangan masyarakat (madani) di era demokratisasi ini memerlukan model pembangunan, politik dan ekonomi yang menyeluruh dan sistemik, bukan strategi *ad hoc*, parsial atau reaktif. Pengembangan sosial, budaya, politik dan ekonomi yang bersifat sinergis bercirikan asas masyarakat madani, pluralisme dan proses politik yang menjunjung tinggi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Konsep sinergi<sup>3</sup> *civil society* (masyarakat madani)<sup>4</sup> dengan pemerintah, yang menjadi tema sentral penelitian lanjutan tahun 2008 ini, mengacu pada pola hubungan yang partisipatoris antara dua entitas penting dalam sebuah negara. Di sini, partisipasi masyarakat mengandung arti bahwa masyarakat tidak menganggap bahwa pembangunan secara keseluruhan atau lingkup yang lebih kecil seperti pelayanan publik, tidak harus diberikan sepenuhnya oleh pemerintah. Masyarakat juga turut berperan serta agar pelayanan itu bisa diraih secara optimal.

---

<sup>3</sup> Konsep sinergi ini tidak terlepas dari konsep co-produksi yang diutarakan oleh para ahli modal sosial. Dalam teori modal sosial keikut-sertaan masyarakat dalam menyediakan barang dan jasa itu disebut dengan istilah co-produksi. Co-produksi ialah keadaan proses yang mencerminkan adanya peran aktif suatu kelompok masyarakat dalam penyediaan barang dan pelayanan untuk kepentingan mereka. Adanya peran aktif itu menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya bersikap pasif untuk dilayani tetapi ikut berpartisipasi melakukan segala hal yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta kepentingan lain-lain demi kesejahteraan hidup mereka. Lihat Elinor Ostrom, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development* (1997).

<sup>4</sup> Mempersamakan Masyarakat sipil dan masyarakat madani merupakan sesuatu yang masih dapat diperdebatkan, tetapi di sini keduanya diartikan sama yaitu entitas dalam negara yang berorientasi pada kebaikan bersama (*the common good*).

Konsep sinergi ini tampaknya tidak bisa dipisahkan dari perdebatan sifat hubungan masyarakat dengan pemerintah. Paradigma yang masih dominan hingga sekarang adalah bahwa pemerintah, baik pusat maupun daerah dengan berbagai instansi yang ada di bawahnya dianggap mempunyai fungsi, tugas dan kewajiban memberikan pelayanan kepada publik, sementara masyarakat merasa berhak memperoleh pelayanan karena telah memenuhi kewajiban sebagai pembayar pajak atau telah melunasi pembayaran untuk berbagai pelayanan yang diberikan. Paradigma ini menempatkan negara atau pemerintah dengan warga masyarakat sebagai dua pihak yang saling berhadapan dan memiliki kepentingan berbeda. Di antara keduanya terdapat apa yang disebut sebagai masyarakat madani (*civil society*) yang merupakan tameng (*buffer*) yang melindungi masyarakat yang berada pada posisi lemah dari pemaksaan kepentingan terhadap mereka oleh negara (Fisher, 1998). Paradigma ini memang terbukti kebenarannya di banyak negara, termasuk di Indonesia khususnya pada masa Orde Lama dan Order Baru.

Akan tetapi, perkembangan yang terjadi belakangan ini di beberapa negara menunjukkan bahwa dikotomi negara sebagai penguasa dan rakyat sebagai pihak yang harus tunduk pada kekuasaan tidaklah sepenuhnya benar. Evans (1997; 2002) menunjukkan bahwa negara, sekalipun berbentuk otoriter, bukanlah sebuah struktur yang monolitik tetapi memiliki keragaman, sementara para pejabat negara tidak bersifat homogen. Memang masih ada pejabat bertingkah laku sebagai penguasa, tetapi terdapat juga pejabat yang lebih menunjukkan ciri, terutama di kalangan yang disebut reformis, sebagai pengabdian yang memiliki kepedulian tinggi terhadap kepentingan masyarakat dan berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi mereka. Sementara masyarakat tidaklah selalu menempatkan diri sebagai pihak yang minta dilayani sepenuhnya, tetapi juga ikut berpartisipasi baik dalam pikiran, tenaga maupun dana guna mencapai kualitas kehidupan sesuai dengan yang diinginkannya. Sebagaimana dikatakan oleh Ostrom (1997), khususnya bagi mereka yang berpegang pada paradigma seperti di atas, upaya untuk mendekatkan

negara dengan masyarakat adalah seumpama menyeberangi jurang pemisah yang sangat lebar (*crossing the great divide*).

Upaya penyediaan kebutuhan dasar yang berhasil dilakukan karena adanya sinergi membuktikan bahwa antara pemerintah dan masyarakat dapat berinteraksi secara sinergis dalam penyediaan kebutuhan umum. Hal ini dimungkinkan dengan adanya komunikasi yang baik, rasa kerjasama yang tinggi dan saling percaya antara kedua belah pihak. Dengan kata lain kedua belah pihak menunjukkan modal sosial yang kuat, sehingga pemerintah bersangkutan tidak memikul sendiri beban dan tugas pelayanan karena masyarakat juga turut berpartisipasi.

Penelitian lain juga menunjukkan bahwa sinergi dapat dilakukan tidak hanya terbatas pada pemenuhan kebutuhan dasar, tetapi juga sarana transportasi (Evans, 1997a). Bahkan kerjasama sinergis bisa terjadi pada waktu merencanakan dan melaksanakan kegiatan pelayanan tertentu secara permanen. Masyarakat luas, misalnya dapat dilibatkan secara aktif dalam penyusunan anggaran pembangunan kota (*participatory budgeting*) sehingga bentuk pelayanan apapun yang diberikan pemerintah kota benar-benar sesuai dengan aspirasi masyarakat. Seluruh kelompok masyarakat, mulai dari tingkat terbawah terlibat dalam proses penyusunan anggaran (Abers 1997, Abers 2001; Kloby 2003).

Keberhasilan kebijakan yang partisipatif ini tentu tidak terlepas dari keterbukaan para pejabat untuk membangun konsensus dengan semua golongan. Hal ini terutama sesuai dengan tuntutan umum masyarakat Indonesia sekarang ini untuk ingin melibatkan diri dalam proses-proses pembangunan yang tengah dilakukan. Terjadinya sinergi masyarakat dengan pemerintah dalam proses pembangunan mempunyai beberapa keuntungan.

Pertama, Pelayanan publik yang dikelola secara bersama oleh pemerintah dan masyarakat menunjukkan hasil yang lebih baik daripada yang dikelola oleh pemerintah sendiri.

- Kedua, Keterbukaan pemerintah di dalam penyusunan anggaran dengan melibatkan masyarakat akan menyebabkan akuntabilitas pemerintah semakin baik, sehingga tingkat kepercayaan kepada pemerintah juga menjadi semakin tinggi.
- Ketiga, Tingkat kepercayaan yang semakin tinggi mendorong masyarakat untuk berpartisipasi lebih aktif dalam proses pembangunan dan keberlanjutan pelayanan.
- Keempat, Hubungan dan komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat memungkinkan pemerintah menjadi lebih sensitif dan responsif terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat.
- Kelima, Keterbukaan dalam manajemen perkotaan seperti perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang disertai kontrol sosial yang efektif memperkecil kemungkinan terjadinya penyimpangan dan pelanggaran terhadap aturan-aturan yang telah disepakati bersama.

Konsep sinergi sebetulnya tidak bisa dipisahkan dengan prinsip dasar *good governance* yang sudah menjadi wacana penting setelah era reformasi dan implementasi otonomi daerah ini seperti akuntabilitas, partisipasi, daya tanggap atau *responsiveness*, dan penegakan hukum (*rule of law*) menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan berbagai upaya pembangunan secara berkelanjutan. Tekad untuk melaksanakan prinsip-prinsip ini telah diutarakan oleh wakil-wakil pemerintah. Misalnya, Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia, Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi) dan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi), di mana Kabupaten Poso termasuk di dalamnya, pada tahun 2001 yang lalu telah mendeklarasikan tekad untuk memberlakukan 10 prinsip *good governance*, termasuk keempat prinsip yang telah disebutkan.

Akan tetapi, tampaknya masih terdapat banyak hambatan, baik yang bersifat politis, struktural, sosial maupun kultural dalam

pelaksanaannya. Paradigma dominan yang melihat negara sebagai *vis-a-vis* masyarakat perlu dicermati sebagai hal yang bersifat temporal dan situasional. Dengan demikian, sewaktu-waktu dan pada lain tempat teori itu dapat berubah, tergantung pada siapa yang memegang kendali kekuasaan. Keberhasilan sinergi antara pemerintah dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan umum memang sangat ditentukan oleh keberpihakan pemerintah kepada masyarakat kalangan bawah dan kerelaan pemerintah daerah atau kota untuk berbagi kekuasaan dengan masyarakat. Inilah yang kemudian akan memberi motivasi yang kuat pada masyarakat untuk berpartisipasi dengan segala pemikiran dan materi yang dapat mereka sumbangkan. Hadirnya pemerintahan yang lebih menekankan pentingnya kerjasama kolektif antara berbagai komponen baik masyarakat dan pemerintah menjadi harapan baru untuk terwujudnya sinergi tersebut untuk kepentingan pembangunan masyarakat terutama sebagai upaya lanjutan dan berkesinambungan merekonstruksi masyarakat di era reformasi yang memerlukan keterlibatan aktif masyarakat dalam pembangunan. Dengan demikian, melalui sinergi ini, cita-cita untuk menjadikan masyarakat Indonesia sebagai masyarakat yang lebih maju, kohesif, plural dan demokratis dapat segera direalisasikan.

Kerangka pemikiran Evans, Ostrom dan Abers tentang perlunya perubahan paradigma dalam melihat hubungan masyarakat dengan pemerintah sangat relevan untuk mendeskripsikan, memetakan dan menjelaskan hubungan masyarakat dengan pemerintah dalam konteks budaya dan struktur yang berbeda untuk keberhasilan pembangunan masyarakat khususnya menciptakan keteraturan sosial dan kekohesivan. Dapat dikatakan bahwa lemahnya sinergi antara pemerintah dan masyarakat merupakan faktor utama yang menghambat tercapainya tujuan-tujuan berbagai kebijakan di era otonomi daerah. Dapat diasumsikan bahwa di daerah yang masyarakatnya memiliki tingkat keteraturan sosial dan kekohesivan yang tinggi juga memiliki kemungkinan lebih besar untuk mencapai tingkat sinergi dan co-produksi yang lebih tinggi. Sebaliknya di

daerah yang masyarakatnya memiliki tingkat keteraturan sosial dan kekohesivan yang rendah kemungkinan untuk mencapai tingkat sinergi dan co-produksi juga cenderung rendah. Keteraturan sosial dan kekohesivan yang rendah atau tidak efektif bahkan tidak menutup kemungkinan untuk terjadinya pelanggaran norma dan aturan sosial, yang pada gilirannya dapat menjadi lahan subur bagi terjadinya kerusuhan sosial. Dalam kaitan ini, tingkat sinergi dan co-produksi merupakan resultan tingkat persistensi atau resistensi modal sosial (*social capital*) dan realisasi prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

## 1.6. Metodologi

Penelitian ini bersifat kualitatif. Pengumpulan data dalam kegiatan penelitian ini dilakukan dengan metode kepustakaan, observasi, kaji bersama atau *focus group discussion* (FGD) dan wawancara mendalam. Untuk mendapatkan data-data dan informasi yang memadai dan untuk menunjang penelitian di lapangan, data-data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber, termasuk hasil-hasil penelitian yang sudah dilakukan oleh berbagai lembaga-lembaga penelitian, menjadi bahan studi awal. Sumber-sumber sekunder ini termasuk penelusuran dalam dunia maya (internet) dimanfaatkan untuk memperluas sudut pandang dari penelitian ini dan guna memperdalam pemahaman mengenai co-produksi dan sinergi masyarakat dengan pemerintah. Selain itu, kajian kepustakaan ini sangat diperlukan untuk memperkuat analisis.

Upaya pengumpulan data dimulai dengan observasi atau pengamatan lapangan mengenai *co-production* dan *sinergy practices* dalam bentuk-bentuk atau pola-polanya beserta hasil kongkritnya. Pengamatan di lapangan ini sangat membantu memperoleh gambaran atau pemahaman awal dengan melihat langsung situasi di lapangan. Selanjutnya dilakukan kaji bersama untuk menggali dan mendiskusikan masalah yang berkaitan dengan topik penelitian ini. Dalam melakukan kaji bersama ini, peneliti bersama dengan para informan dalam satu kelompok dengan dipandu oleh seorang

moderator membicarakan isu-isu yang spesifik khususnya berkaitan dengan masalah penelitian ini. Seorang moderator yang telah terlatih mengatur jalannya diskusi dan memperkenalkan topik-topik diskusi agar diskusi sesuai dengan topik yang telah disepakati.

Data dan informasi tersebut dikumpulkan dari berbagai narasumber baik dari kalangan masyarakat maupun aparatur pemerintah. Informan atau narasumber dari masyarakat adalah individu-individu yang aktif dalam kemasyarakatan. Sedangkan dari kalangan pemerintah dipilih berdasarkan pengalaman dan pengetahuan mereka dalam program-program yang selama ini dilakukan atas kerjasama pemerintah dan masyarakat. Pemilihan narasumber dilakukan dengan memilih terutama mereka yang memang benar-benar menguasai permasalahan dan mereka yang ikut terlibat dalam masalah pembangunan.

Dalam melaksanakan wawancara mendalam, dipilih beberapa informan kunci yang dapat memberikan informasi yang lebih mendalam dan komprehensif. Berbagai informan kunci tersebut antara lain adalah akademisi, tokoh masyarakat, pengusaha, cendekiawan, tokoh-tokoh dari lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan kalangan pemerintah. Wawancara mendalam dengan tokoh-tokoh dari kedua belah pihak yang berkepentingan dengan pengembangan co-produksi dan sinergi ini dilakukan agar informasi tersebut berimbang. Untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dan untuk kelancaran wawancara digunakan pedoman wawancara sebagai tuntunan para peneliti di lapangan (terlampir).

Semua data yang telah dikumpulkan dalam kegiatan penelitian ini dianalisis secara eksplanatoris yang hasilnya dimanfaatkan sebagai bahan untuk menjelaskan struktur dan derajat sinergi serta implikasinya pada efektivitas pencapaian program. Analisis data menggunakan pendekatan *on going processes analysis* yang meliputi pengujian (*examining*), pemilahan, kategorisasi, komparasi, sintesis dan refleksi data sesuai topik penelitian secara siklikal guna disusun dalam proposisi-proposisi yang selanjutnya disusun dalam bentuk konklusi (Neuman, 1997:427). Tentunya dalam

sebuah proses penelitian, temuan atas gejala di lapangan dilakukan pengujian kembali dengan melibatkan para akademisi dengan latar belakang dan spesialisasi yang relevan.

## 1.7. Lokasi Penelitian

Penelitian pada tahun ketiga ini difokuskan pada sinergi dan co-produksi antara pemerintah dan *civil society* dalam pengembangan kekohesivan sosial (merevitalisasi, mempromosi dan mengadvokasi nilai bersama, etika, norma dan aturan sosial) dan ketersediaan prasaranan dan sarana umum di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). DIY dipilih sebagai lokus penelitian dengan asumsi bahwa masyarakat daerah ini hingga sekarang masih memiliki keteraturan, kekohesivan dan hubungan sosial yang relatif lebih baik dibandingkan daerah-daerah lain. Hal ini terutama dimungkinkan berkat masih adanya kepala daerah yang memiliki kepemimpinan karismatik dan sangat dihormati, yakni Sri Sultan Hamengkubuwono X. Hal ini terbukti dari tuntutan masyarakat belum lama ini yang menginginkan Sri Sultan menjadi gubernur Yogya seumur hidup. RUU Daerah Istimewa Yogyakarta yang akan segera diundangkan merupakan bukti dukungan struktural dalam memelihara keistimewaan daerah ini. Akan tetapi perlu dicatat, betapapun tampak seperti sebuah 'monarki', dapat dikatakan bahwa apa yang terjadi di Yogya adalah sebuah 'monarki' pro perubahan di tengah perubahan sosial dan konsolidasi demokrasi yang memang tidak bisa dihindarkan dalam era modernisasi dan globalisasi ini. Apa yang masih istimewa dari masyarakat dan kepemimpinan di daerah ini menjadi penting dan menarik untuk diteliti dalam kerangka konseptual sinergi seperti dijelaskan di atas.

Selain itu, kerjasama yang sinergis di bidang pelayanan publik antara tiga kabupaten dan kota di Provinsi DIY, yakni kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul (KARTAMANTUL) yang sudah berlangsung sejak beberapa tahun terakhir, dan dianggap sebagai salah satu contoh *best practices*

penerapan prinsip-prinsip *good governance*, merupakan argumentasi penting lainnya untuk memilih Provinsi DIY sebagai lokus penelitian.

## 1.8. Sistematika Penulisan

Penulisan buku ini dibagi ke dalam empat bagian. Pada Bab 1, Dundin Zaenuddin bersama Rusydi Syahra, menguraikan tentang latar belakang dan permasalahan yang hendak dicari jawabannya melalui penelitian ini. Di sini juga diuraikan tujuan penelitian, sasaran penelitian dan kerangka konseptual penelitian ini. Diuraikan pula mengenai metodologi yang digunakan dalam mengumpulkan data dan menganalisisnya. Selanjutnya, pada tiga bab berikutnya, yaitu Bab 2 dan Bab 3 dan Bab 4 diuraikan temuan-temuan hasil penelitiannya yang masing-masing ditulis oleh Suprihadi, Dundin Zaenuddin dan Rusydi Syahra. Di dalamnya diuraikan sifat dan pola sinergi juga dideskripsikan faktor-faktor yang mendorong relasi sinergis dilihat baik dari sisi pengaruh aspek kultural maupun struktural. Akhirnya Pada Bab 5, yang ditulis oleh Dundin Zaenuddin, mencoba memberikan *highlight* beberapa temuan disertai ulasan teoritis yang menjadi pijakan dalam penelitian. Pada bab terakhir ini juga diuraikan kesimpulan yang serta rumusan rekomendasi untuk peningkatan co-produksi dan sinergi.

---

---

## **BAB 2**

---

---

# **GAMBARAN UMUM DINAMIKA SOSIAL BUDAYA**

**K**ehidupan masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta, memasuki era reformasi sangat menginginkan adanya perubahan di segala bidang yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan. Oleh karena itu diperlukan kerjasama melalui hubungan sinergis antara pemerintah dengan masyarakat. Dalam kaitan itu, dalam penelitian ini yang dipilih sebagai obyek penelitian salah satunya adalah bagaimana Sinergi dan co-produksi dalam transformasi sosial budaya kehidupan masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini penting mengingat bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta yang pusat ibukotanya di Yogyakarta sebagai kota budaya dan penduduknya yang multi-etnik dan didominasi oleh etnik Jawa akan terjadi dinamika sosial budaya di daerah perkotaan.

Dalam bab ini akan mengungkapkan beberapa gambaran tentang kondisi fisik dan sosial budaya dan ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan bagian dari tulisan sebagai pintu masuk untuk mendapatkan gambaran umum mengenai karakteristik masyarakatnya, yang dalam tulisan ini akan mengambil lokasi di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul. Bagian lain yang cukup penting adalah beberapa catatan sejarah awal berdirinya Kota Yogyakarta yang dilanjutkan dengan pembahasan tentang imaginasi secara monumental sebuah kota sebagai pusat ibukota provinsi dan aspek sosial budaya yang berkembang akhir-akhir ini.

### **2.1. Kondisi Umum Daerah Istimewa Yogyakarta**

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta secara administratif meliputi Daerah tingkat II Kabupaten Bantul, Daerah tingkat II Kabupaten Kulon Progo, Daerah tingkat II Kabupaten Sleman, Daerah tingkat II Kabupaten Gunung Kidul dan Daerah tingkat II

Kota Yogyakarta. Sebelum Daerah Istimewa Yogyakarta ini menjadi pemerintah Provinsi, wilayahnya meliputi wilayah Yogyakarta dan eks Swapraja Pakualaman serta eks daerah enclave Kapanewon Ngawen di Gunung Kidul, eks enclave Kawedanan Imogiri dan Kapanewon Kotagede di Bantul.

Sebagian besar wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta terletak pada ketinggian antara 100 meter – 499 meter dari permukaan laut tercatat 63,18 persen, ketinggian kurang dari 100 meter sebesar 31,56 persen, ketinggian antara 500 meter – 999 meter sebesar 4,79 persen dan ketinggian di atas 1000 meter sebesar 0,47 persen. Oleh karena itu umumnya kondisi iklim di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta bertemperatur kurang dingin terutama pada musim kemarau. Daerah Istimewa Yogyakarta umumnya beriklim tropis dengan curah hujan berkisar antara 1,88 mm – 39,85 mm per-hari yang dipengaruhi oleh musim kemarau dan musim hujan.

Jumlah penduduk di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2005 tercatat sebanyak 3.220.808 jiwa, dengan persentase jumlah penduduk perempuan 50,81 persen dan penduduk laki-laki 49,19 persen. Sedangkan menurut daerah, persentase penduduk di wilayah perkotaan mencapai 58,67 persen dan penduduk yang tinggal di wilayah pedesaan mencapai 41,33 persen. Kondisi ini dipengaruhi oleh pembangunan wilayah yang begitu pesat, sehingga daerah-daerah pinggiran yang dahulu merupakan daerah pedesaan sekarang berkembang menjadi wilayah perkotaan, terutama pada periode sepuluh tahun terakhir ini. Demikian pula arus urbanisasi yang begitu tinggi mengakibatkan pula jumlah penduduk yang tinggal di wilayah perkotaan semakin meningkat, terutama di Kota Yogyakarta.

Pertumbuhan penduduk Provinsi DIY pada tahun 2005 adalah 0,42 persen, relatif lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan tahun sebelumnya. Sementara pertumbuhan penduduk tertinggi adalah di Kota Yogyakarta yaitu sebesar di atas pertumbuhan provinsi yakni 1,79 persen. Dengan luas wilayah 3.185,80 km<sup>2</sup>, kepadatan penduduk di Daerah Istimewa Yogyakarta 1.011 jiwa per km<sup>2</sup>. Kepadatan tertinggi terjadi di Kota Yogyakarta yakni 12.246 jiwa

per-km<sup>2</sup> dengan luas wilayah yang hanya sekitar 1 persen dari luas Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kepadatan terendah adalah di wilayah Kabupaten Gunung Kidul. Hal ini dimaklumi karena dengan luas wilayah yang cukup besar tetapi penduduknya jarang dan dilingkupi kondisi alam yang kurang subur, penduduknya cenderung berurbanisasi ke wilayah perkotaan. Kabupaten Gunung Kidul memiliki luas wilayah mencapai 46,63 persen dari provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta hanya dihuni rata-rata 462 jiwa per-km<sup>2</sup>.

Menurut kelompok umur di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta didominasi oleh kelompok usia dewasa yaitu umur 20 – 24 tahun jumlahnya sebesar 10,83 persen dan kelompok umur lanjut usia yaitu umur 60 tahun ke atas sebesar 14,04 persen. Kondisi ini menggambarkan bahwa besarnya proporsi mereka yang berusia lanjut mengisyaratkan tingginya usia harapan hidup penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta. Tingginya angka harapan hidup di wilayah daerah ini boleh jadi karena kondisi wilayahnya tenang, adem ayem, jauh dari wilayah hiruk-pikuk dan hubungan sosial masyarakatnya guyub akan mendorong hidup tentram yang berdampak pada tingkat harapan hidup yang tinggi. Gaya hidup masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, terkenal dengan sikap nrimo (menerima apa adanya), namun pada sisi lain juga didukung oleh budaya malu atau sikap prestise yang tinggi, sehingga mereka hidupnya tetap mendapat kontrol sosial oleh masyarakat.

## **2.2. Kondisi Lingkungan Fisik dan Sosial**

Kota Yogyakarta mempunyai luas wilayah relatif sempit (3.250 ha) yang mana apabila dibandingkan dengan total luas wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta hanya sekitar 1,02 persennya. Kota ini terletak di tengah-tengah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang posisinya di tengah Pulau Jawa bagian selatan, dengan batas-batas: sebelah utara Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman, sebelah timur Kabupaten Daerah tingkat II Bantul dan Sleman, sebelah selatan Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul dan sebelah barat Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul dan Sleman.

Kondisi relief permukaan tanah dari Barat ke Timur relatif datar dan dari Utara ke Selatan mempunyai kemiringan kurang lebih 1 derajat. Kota ini merupakan dataran rendah dan terletak di daerah dataran lereng Gunung Merapi (lebih kurang 25 km sebelah Utara Kota Yogyakarta). Secara umum, tipe tanah di wilayah Kota Yogyakarta diklasifikasikan ke dalam tipe tanah vulkanis muda. Terdapat 3 (tiga) buah sungai yakni Winongo, Code dan Gadjah Wong yang mana ketiga sungai tersebut membelah Kota Yogyakarta yang mengalir dari Utara menuju ke Samodera Hindia yang jaraknya sekitar 25 km sebelah selatan Kota Yogyakarta.

Dari segi komunikasi dan transportasi Kota Yogyakarta dengan ibukotanya Yogyakarta adalah merupakan daerah yang strategis. Yogyakarta dilalui jalur jalan kereta api dari Jakarta dan Surabaya. Untuk menuju Yogyakarta dapat juga ditempuh melalui angkutan kendaraan bermotor khususnya bus dan pesawat terbang. Di Kota Yogyakarta sarana transportasi cukup mudah diperoleh, baik berupa angkutan kota berupa bus, taxi, beca, delman/andong, dan akhir-akhir ini pada tahun 2008 terdapat angkutan modern yang bebas hambatan yakni bus trans Yogyakarta. Fasilitas-fasilitas transportasi di kota ini cukup lengkap, karena sebagai kota budaya (ke dua setelah Bali) tentu saja tidak sepi dari kunjungan para wisatawan dari Mancanegara. Yogyakarta sudah menjadi sorotan internasional terutama oleh para wisatawan mancanegara.

Sementara di Kabupaten Bantul dengan ibukotanya di Bantul lebih terisolasi dibanding Kota Yogyakarta. Kecuali di Bantul sendiri sebagai pusat ibukotanya lebih terbuka, karena letaknya strategis yang mempunyai akses jalan raya menuju ke Kota Yogyakarta. Kebanyakan pendatang dari luar Daerah Istimewa Yogyakarta yang ingin menuju ke Bantul harus melalui Kota Yogyakarta terlebih dahulu, karena posisinya terletak di wilayah selatan Kota Yogyakarta. Sarana transportasi yang tersedia hanya melalui angkutan darat seperti bus, dan angkutan kota lainnya. Sektor pariwisata yang dimiliki oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantul yang diandalkan hanyalah wisata bahari yaitu Pantai Parangtritis dan Pantai Samas,

tetapi pengunjung wisatawannya masih relative berkurang dibanding wisatawan yang mengunjungi Kota Yogyakarta, oleh karena itu masih perlu pembinaan untuk mengembangkan pembangunan di sektor pariwisata.

Kota Yogyakarta sebagai satu-satunya kota yang berada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, wilayah ini secara administrasi terbagi menjadi 14 kecamatan, 45 kelurahan, 614 rukun warga atau RW, dan 2.523 rukun tetangga atau RT (Kantor Statistik Yogyakarta, 2006). Kota, Kecamatan dan Kelurahan merupakan unit administrasi pemerintah, sedang RW dan RT sebenarnya merupakan organisasi sosial masyarakat. Wilayah permukiman di kota ini adapula yang dinamakan daerah perkampungan dengan jalan-jalan yang sempit. Rumah-rumah ini letaknya berdekatan, sehingga secara sosial satu sama lain saling mengenal dan hubungannya lebih guyub, kondisi ini dijumpai seperti di perkampungan pinggir Kali Code, Gedong Tengen, Danurejan, Kampung Kauman dan lainnya. Sebagian lagi merupakan permukiman di sepanjang jalan yang lebar di mana hubungan sosialnya tidak sedekat perumahan di daerah perkampungan.

Keberadaan RW dan RT merupakan organisasi sosial masyarakat, hal ini diisyaratkan dengan cara-cara pemilihan pemimpin di masing-masing unit tersebut. Ketika masa Orde Baru, Walikota dipilih langsung oleh anggota DPRD Tingkat II, sekarang di era reformasi ini sudah dilakukan pemilihan langsung oleh Rakyat, pemilihan kepala daerah/Walikota yang pertama kali dilaksanakan pada tahun 2007 dan terpilih H. Herry Zudianto, SE., Akt., MM. Sedangkan Camat, dan Lurah tetap dipilih atau ditunjuk oleh Pemerintah. Selanjutnya Ketua RW, Ketua RT dipilih langsung oleh warga masyarakat. Keberadaan RW dan RT dimaksudkan untuk dapat mengintegrasikan politik formal dan informal agar unit-unit administrasi pemerintah dan masyarakat mempunyai hubungan yang seimbang dan saling menguntungkan. Namun pada kenyataannya, keberadaan RW dan RT sering dimanfaatkan sebagai organisasi

kepanjangan tangan pemerintah, terutama dalam pelaksanaan program-program yang berasal dari atas/pemerintah.

Berdasarkan data kepadatan penduduk Kota Yogyakarta di masing-masing kecamatan tahun 2006, sebagian besar penduduk Yogyakarta tinggal di kampung-kampung padat, seperti: Ngampilan, Gedong Tengen, Danurejan, Pakualaman, Kraton, Wirobrajan dan Jetis (lihat tabel 2.1). Angka kepadatan penduduk ini sebenarnya masih belum menggambarkan keadaan yang senyatanya mengingat masih banyak warga masyarakat, terutama para mahasiswa/pelajar yang berasal dari luar kota yang bertempat tinggal di wilayah Yogyakarta (minimal selama mereka melakukan Studi) yang berstatus kos, tinggal di asrama-asrama menurut kelompok daerah asalnya, misal Asrama Mahasiswa Bangka Belitung, Asrama Mahasiswa Sumatera Barat, Asrama Mahasiswa Pontianak, Asrama Mahasiswa Madura dan bahkan dari hampir seluruh pulau yang ada di Indonesia ada di Kota Yogyakarta, yang mana semuanya ini belum didata oleh Pemerintah daerah secara menyeluruh. Hal ini dikarenakan mereka yang berstatus mahasiswa atau pelajar menetapnya hanya selama mereka studi, setelah lulus kemudian meninggalkan kota ini. Jadi mobilitas penduduk yang berasal dari mahasiswa atau pelajar keluar masuk Kota Yogyakarta cukup tinggi.

Perkembangan penduduknya, dilihat pada tiga tahun terakhir ini mengalami peningkatan terus-menerus. Tiap-tiap tahun rata-rata mengalami kenaikan sebesar 1,2 persen. Kenaikan ini boleh dikatakan relatif kecil dibandingkan dengan periode 10 tahun yang lalu yang rata-rata sebesar 3-5 persen. Penekanan kenaikan penduduk ini diduga karena adanya keberhasilan menekan penduduk dengan program Keluarga Berencana dan Kependudukan yang dicanangkan oleh Pemerintah Daerah setempat. Sedangkan komposisi penduduknya, di Kota Yogyakarta kondisinya sangat heterogen yang terdiri dari berbagai suku bangsa yang ada di Indonesia. Hal ini dipengaruhi oleh kondisi Kota Yogyakarta sebagai kota pelajar, sehingga menyebabkan penduduknya cukup beragam bahkan boleh dikatakan dari Sabang sampai Meraoke ditemui di Yogyakarta. Kemudian ditambah lagi dari

penduduk pendatang yang berasal dari negara asing, ternyata yang paling dominan adalah mereka yang berasal dari keturunan Cina dan India. Mereka yang berasal dari keturunan Cina biasanya mempunyai mata pencaharian pedagang dan menguasai dunia perdagangan di seluruh kota. Secara lengkapnya data penduduk yang berasal dari keturunan Cina: 2397, India: 92, Malaysia: 10, Arab: 12, Belanda: 13, dan bangsa-bangsa lainnya sebanyak: 10 orang.

Sementara itu apabila dilihat kondisi lingkungan rumah-rumah penduduk yang berada di kampung-kampung kota relatif saling berdempetan dan masing-masing rumah dihubungkan dengan gang-gang yang relatif sempit. Sebagian besar gang-gang ini tidak bisa dilalui oleh kendaraan beroda empat dan bahkan banyak pula yang diberi tanda larangan atau rambu-rambu oleh warganya agar sepeda atau sepeda motor tidak boleh dikendarai apabila memasuki gang-gang tersebut. Situasi semacam ini memberikan gambaran tentang relatif padatnya penduduk yang bertempat tinggal di kampung-kampung tersebut. Walaupun beberapa penduduk kampung dapat dikategorikan relatif kaya, namun sebagian besar penduduknya masih relatif miskin.

Kemudian apabila dibandingkan dengan kondisi di wilayah Kabupaten Bantul akan jauh berbeda dengan Kota Yogyakarta. Namun wilayahnya jauh lebih luas karena meliputi wilayah perkotaan dan mayoritas merupakan wilayah pedesaan. Wilayah perkotaan yang berkembang juga merupakan dampak dari pengembangan wilayah Kota Yogyakarta, sehingga kedua wilayah ini antara Bantul dan Yogyakarta bersinergi dalam pembangunan di berbagai sektor khususnya dalam pengembangan Kota Yogyakarta di bagian selatan dan bersentuhan dengan wilayah Kabupaten Bantul bagian utara. Terutama di bidang pelayanan transportasi dengan adanya Bus Trans Jogjakarta, di bidang kebersihan ada koordinasi melalui program KARTAMANTUL.

Dari segi kependudukan, jumlah penduduk Kabupaten Bantul pada tahun 2005 sebanyak 780.827 jiwa, dengan tingkat kepadatan yang relatif rendah dibandingkan dengan tingkat kepadatan penduduk

di Kota Yogyakarta. Perkembangan wilayahnya cukup cepat terutama di wilayah pinggiran yang berbatasan dengan Kota Yogyakarta. Namun untuk kearah barat dan timur relatif lambat karena berbatasan dengan Kabupaten Gunung Kidul di sebelah timur dan Kabupaten Kulon Progo di sebelah barat. Yang berbatasan dengan kedua kabupaten tersebut mayoritas masih wilayah pedesaan, sehingga pemerintah daerah masih belum merasa antusias untuk mengembangkan wilayahnya, demikian pula para investor belum tertarik untuk menanamkan modalnya untuk pembangunan sarana-sarana perekonomian di wilayah itu.

Masyarakat yang tinggal di wilayah pedesaan Kabupaten Bantul relatif homogen dengan mayoritas penduduk asli, seperti yang tinggal di wilayah Kabupaten Bantul Selatan dan wilayah Kabupaten Bantul bagian barat yang berbatasan dengan Kabupaten Kulon Progo. Mereka umumnya bermatapencaharian sebagai petani, dan yang bekerja di sektor lainnya (non pertanian) relatif kecil, seperti sebagai Pegawai Negeri, Pegawai Swasta, dan sektor jasa lainnya. Namun demikian pola hubungan masyarakatnya sangat guyub dan mengenal satu sama lain. Lahan-lahan di wilayah pedesaan masih begitu luas baik berupa tanah pekarangan maupun persawahan. Kondisi rumah-rumah penduduk juga masih bervariasi dilihat dari segi bangunan rumah, terutama di daerah pedalaman umumnya masih berupa bangunan semi permanen dan bahkan ada yang bahan bangunannya berasal dari Bambu dan Papan.

### **2.3. Kondisi Sosial Ekonomi**

Sebagai ibukota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kota Yogyakarta tidak bisa menghindarkan diri dari kehadiran para penanam modal yang ditunjukkan dengan semakin menjamurnya tempat-tempat perdagangan. Hal ini berkaitan juga dengan posisi Kota Yogyakarta yang dikonstruksikan sebagai pusat perdagangan bagi daerah-daerah sekitarnya. Selama sepuluh tahun terakhir sarana-sarana perdagangan cukup marak, dengan kehadiran para investor yang membangun pusat-pusat perdagangan seperti pasar swalayan,

mal-mal, yang pada akhirnya mengalahkan pasar-pasar tradisional lokal. Pusat-pusat perdagangan di Kota Yogyakarta yang terkenal dan terpusat di sepanjang Jalan Malioboro yang berlanjut ke Jalan Achmad Yani, selain itu juga di sepanjang Jalan Solo dan bersambungan dengan Jalan Adi Sucipto. Pusat-pusat perdagangan yang terkenal antara lain: Malioboro Plaza, Ambarukmo Plaza, Matahari, Ramayana, Galeri Plaza dan sebagainya.

Di samping itu, keberadaan tempat-tempat perdagangan sebagai sarana kegiatan ekonomi warga masyarakat sangat mempengaruhi perkembangan kota. Di wilayah Kota Yogyakarta, tercatat ada 29 buah pasar permanen, 17 buah pasar semi permanen, 7 buah pasar tidak permanen, 1.969 buah toko, 1.125 buah kios, dan 3000 buah warung yang tersebar baik di pusat kota maupun wilayah pinggiran kota. Sarana-sarana ini dapat menunjang kehidupan ekonomi warga masyarakat Yogyakarta dan sekitarnya.

Keberadaan tempat-tempat perdagangan tersebut juga didukung oleh keberadaan dua buah stasiun Kereta Api yang terletak di Lempuyangan (Stasiun Lempuyangan) dan Tugu (Stasiun Tugu). Stasiun Tugu lebih diarahkan untuk keberangkatan dan kedatangan para penumpang Kereta Api kelas Bisnis dan Eksekutif. Sedang Stasiun Lempuyangan untuk keberangkatan dan kedatangan para penumpang Kereta Api kelas ekonomi dan kereta api barang. Selain itu didukung pula oleh keberadaan Terminal Bus modern antar kota yang terletak di Giwangan yang baru mulai beroperasi tahun 2005. Sebelum terminal itu terletak di Umbulharjo. Bahkan akhir-akhir ini pelayanan transportasi di wilayah Kota Jogjakarta bekerjasama dengan pemerintah Kabupaten Bantul dan Sleman dengan membangun sarana transportasi berupa Bus Trans-Yogya, sehingga dapat memperlancar transportasi penduduk dalam melakukan kegiatan sosial ekonomi. Pendukung lainnya adalah salah satu kebanggaan yaitu Bandara Udara Adi Sucipto yang terletak di Maguwohardjo. Adanya prasarana dan sarana transportasi tersebut telah mempengaruhi perkembangan Kota Yogyakarta, baik ditinjau dari aspek sosial, ekonomi dan budaya masyarakat.

Kota Yogyakarta adalah merupakan daerah perkotaan yang kondisi masyarakatnya sangat heterogen. Sebagian besar penduduknya bekerja di sektor non pertanian (90 persen) dan sisanya di sektor pertanian. Pekerjaan di sektor pertanian semakin lama semakin menurun, karena lahannya dipergunakan untuk kepentingan pembangunan terutama pembangunan perumahan/permukiman dan sarana-sarana usaha dan transportasi. Oleh karena itu pekerjaan di sektor non pertanian semakin lama semakin menonjol dan meningkat, terutama di bidang jasa, seperti jasa perumahan, jasa transportasi, jasa pariwisata, jasa perdagangan, jasa sosial dan kemasyarakatan, dan sebagainya.

Dilihat dari sisi mata pencaharian penduduk, distribusi pekerjaan di Kota Yogyakarta memberi gambaran bahwa sebagian besar penduduk bekerja sebagai Pegawai Negeri (34,81 persen). Sedangkan penduduk yang bekerja sebagai buruh (22,31 persen) dan pensiunan (22,18 persen) dan sisanya adalah bekerja sebagai Pegawai Swasta, Wirausaha, dan lain-lain. Mereka yang tergolong bekerja sebagai pensiunan ternyata relatif besar, ada kemungkinan relatif besarnya jumlah penduduk sebagai pensiunan di Yogyakarta karena berkaitan dengan kesan Kota Yogyakarta sebagai semacam “kota nostalgia”. Mereka yang berasal dari Kota Yogyakarta, setelah sukses merantau ke kota lain, ada kecenderungan mereka kembali lagi setelah menjalani purna tugas, baik mereka pensiunan dari ABRI, PNS, Pegawai Swasta dan sebagainya. Kota Yogyakarta memang terkenal tenang, aman dan tentram yang cocok bagi mereka yang menginginkan hidup tenang yang jauh dari keramaian, hiruk-pikuk seperti tinggal di kota-kota besar seperti Jakarta.

Namun apabila jumlah penduduk Kota Yogyakarta dilihat dari penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja menurut lapangan usaha tampak bervariasi, yakni sebagian besar di sektor Jasa yakni sebanyak 90.273 orang (52,3 persen). Sedangkan yang paling rendah adalah di sektor perikanan yakni sebanyak 103 orang (0,05 persen). Kondisi ini menggambarkan bahwa penduduk Kota Yogyakarta seperti uraian tersebut di atas merupakan penduduk perkotaan dengan

ciri-ciri bahwa mayoritas penduduknya bekerja di sektor non pertanian (lihat tabel 2.2.).

Tabel 2.1. Kepadatan Penduduk Kota Yogyakarta Menurut Kecamatan

No.	Kecamatan	Luas Wilayah (Km <sup>2</sup> )	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk (Km <sup>2</sup> )
1.	Mantrijeron	2,61	35.718	13.685
2.	Kraton	1,40	21.700	15.500
3.	Mergangsan	2,31	34.426	14.903
4.	Umbulhardjo	8,12	75.996	9.359
5.	Kotagede	3,07	30.608	9.970
6.	Gondokusuman	3,99	53.160	13.323
7.	Danurejan	1,10	21.673	19.703
8.	Pakualaman	0,63	11.621	18.446
9.	Gondomanan	1,12	15.222	13.591
10.	Ngampilan	0,82	19.262	23.490
11.	Wirobrajan	1,76	29.217	16.601
12.	Gedongtengen	0,96	19.592	20.408
13.	Jetis	1,70	28.480	16.753
14.	Tegalrejo	2,91	38.561	13.251
Total		32,50	425.236	13.392

Sumber: Kantor Statistik Kota Yogyakarta, 2006

Dengan adanya perkembangan kota akhir-akhir ini, maka lapangan pekerjaan semakin bertambah luas pula terutama di sektor jasa, dan angkutan. Munculnya berbagai pusat perdagangan dan perbelanjaan di perkotaan membuka peluang bagi para pencari kerja untuk bisa bekerja di arena tersebut. Sektor angkutan yang menonjol pada tahun 2008 ini munculnya Bus Trans Jogjakarta yang merupakan program pelayanan KARTAMANTUL (Yogyakarta, Sleman dan Bantul) yang berfungsi sebagai alat transportasi penduduk yang lancar, murah dan bebas hambatan telah meluncurkan sebanyak 57 bus. Kondisi ini berdampak positif terhadap penyerapan tenaga kerja dan kelancaran kegiatan perekonomian. Kemudian di sektor pariwisata, juga telah mengalami peningkatan terutama di

sektor perhotelan, biro-biro perjalanan, restaurant, dan tempat-tempat hiburan, yang kesemuanya ini turut membantu dalam memecahkan masalah ketenagakerjaan.

Tabel 2.2 Penduduk Umur 15 Tahun Ke Atas yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha

No.	Lapangan Usaha	Jumlah
1.	Pertanian	961
2.	Perkebunan	205
3.	Perikanan	103
4.	Peternakan	491
5.	Pertambangan	347
6.	Industri Pengolahan	9.428
7.	Perdagangan	48.280
8.	Jasa	90.273
9.	Angkutan	4.218
10.	Lainnya	19.177
Jumlah		173.483

*Sumber: Yogyakarta Dalam Angka, 2006*

Pada sisi lain, perekonomian Kota Yogyakarta yang ditunjukkan dengan Produk Domestik Regional Brutto (PDRB) atas harga berlaku tahun 2002-2005 mengalami naik turun. Pada tahun 2005 sektor Jasa-jasa merupakan penyumbang terbesar diantara sektor-sektor lainnya (23,33%). Sedangkan sumbangan terkecil adalah di sektor pertambangan dan penggalian (0,01%). Sektor lainnya adalah perdagangan, hotel dan restaurant (23,17%), kerajinan, pengangkutan dan komunikasi (17,93%), kerajinan, sewa dan jasa perbankan (15,21%), industri pengolahan (11,09%), bangunan (6,64%), listrik, gas dan air bersih (1,75%) dan sektor pertanian (0,43%). Pada tahun 2002 pertumbuhan ekonomi kota sebesar 3,53% dan tahun 2004 naik sebesar 5,05% dan pada tahun 2005 menjadi 4,88%.

## 2.4. Sejarah Kota Yogyakarta

Yogyakarta merupakan salah satu pusat kerajaan di Pulau Jawa yang seteah proklamasi kemerdekaan menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di Yogyakarta terdapat dua kerajaan yang dinamakan Pakualaman dan Kasultanan. Pada masa kemerdekaan, keberadaan kedua kerajaan ini masih menjadi salah satu ciri utama Yogyakarta. Nama Kasultanan tetap merupakan suatu institusi yang dikenal secara luas baik di dalam maupun luar negeri. Kasultanan saat ini masih menjadi ciri kerajaan Jawa yang oleh banyak orang dipandang sebagai penyebab daerah ini mendapat julukan Daerah Istimewa Yogyakarta atau DIY. Kasultanan juga merupakan simbol budaya Jawa yang banyak menarik perhatian wisatawan dalam negeri dan mancanegara.

Yogyakarta dinyatakan sebagai ibukota Provinsi dari daerah yang merupakan penggabungan wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pakualaman melalui Undang-Undang No.18 tahun 1946. Kurang lebih setahun kemudian, pemerintah Kotamadya Yogyakarta dibentuk melalui Undang-Undang No.17 tahun 1947. Berdasarkan catatan sejarah, Kota Yogyakarta sudah berdiri sejak tanggal 7 Oktober 1756 ketika Sultan Hamengku Buwono I mulai menempati kraton barunya. Kraton ini dibangun di atas wilayah seluas 1.100 ha, suatu kawasan yang sebelumnya disebut hutan Bering dan berada diantara 2 sungai, yaitu Sungai Winongo dan Sungai Code.

Jadi dapat dikatakan bahwa Kota Yogyakarta bukan merupakan bentukan penjajah, namun didirikan oleh seorang “Penguasa Jawa”. Beberapa bukti adanya peran besar dari penguasa Jawa tersebut masih tampak dari beberapa cara penataan dan penggunaan nama-nama kampung di sekitar Kraton, seperti Suryodiningratan, Panembahan, Pringgokusuman, Pakuningratan, dan sebagainya. Sebagian besar tatanan dan nama kampung-kampung tersebut lebih mengarah pada pembagian fungsi dalam mendukung keberadaan penguasa kraton Yogyakarta, seperti ada nama-nama kampung yang mengisyaratkan fungsinya sebagai tempat tinggal para

prajurit atau barak pasukan kraton dan juga nama-nama kampung yang mengisyaratkan fungsinya sebagai tempat tinggal para pangeran.

Bukti lain adalah tatanan ruang Kota Yogyakarta, di mana bangunan kraton Yogyakarta dengan benteng kokoh di sekelilingnya berada atau ditempatkan di pusat kota. Kehidupan yang berada di dalam tembok kraton dipandang sebagai kehidupan yang lebih tinggi dibandingkan dengan kehidupan di luar tembok kraton. Nasikoen (1986:5) mencatat bahwa kota kerajaan di pedalaman mengandung suatu pola lingkaran dari pusat ke periphery, dimana posisi yang semakin jauh dengan pusat menjadi semakin berkurang kesakralan dan statusnya.

Walaupun dewasa ini banyak tersebar bangunan-bangunan modern dan berkembangnya penataan ruang kota yang lebih mengarah pada dukungan terhadap keberadaan pusat-pusat perdagangan, namun karakteristik Kota Yogyakarta sebagai sebuah kota hasil konstruksi penguasa Jawa masih tampak. Hal ini diperkuat dengan munculnya bangunan-bangunan hasil konstruksi modern namun mengacu pada bentuk-bentuk tradisi Jawa. Mungkin gejala seperti ini sangat berkaitan erat dengan adanya beberapa macam predikat tentang Kota Yogyakarta, seperti “kota Budaya” Kota Perjuangan”Kota Pendidikan” dan “Kota Pariwisata”.

Pada kenyataannya, predikat-predikat tersebut merupakan imajinasi yang ingin dicapai dan dikonstruksikan oleh Pemerintah Daerah dan para kalangan elite. Beberapa tahun terakhir ini, imajinasi tersebut juga didukung oleh imajinasi sebuah kota yang bersih, sehat, indah dan nyaman (Yogyakarta Berhati Nyaman). Beberapa predikat tentang Kota Yogyakarta tersebut memang telah menjadi kesan tersendiri bagi mereka yang berkunjung ke kota ini.

Kesan tentang kehidupan orang Jawa yang “Asli” sangat melekat pada gaya hidup golongan masyarakat tertentu (terutama yang tinggal di lingkungan kraton) dan tatanan kota dengan berbagai macam simbol yang mengacu pada kehidupan tradisi Jawa masa lalu. Suasana ini terbentuk tidak hanya semata-mata karena masih adanya simbol kekuasaan Jawa yang tercermin dari keberadaan kesultanan

Yogyakarta, tetapi lebih pada kepentingan-kepentingan sekelompok orang atau masyarakat dalam mempertahankan suasana seperti itu.

Susanto (1992) berpendapat bahwa Yogyakarta memang ditata secara sengaja sebagai kota nostalgia. Hal ini tampak dari berbagai macam tatanan ataupun bangunan yang memberikan kesan Jawa namun dibuat atau dibangun dalam kerangka pembangunan modern. Nampaknya ada semacam kepentingan-kepentingan tertentu dalam memformasikan kesan sebuah kota agar potensi-potensi yang ada dapat dimanfaatkan, digunakan atau dijual. Sebenarnya bukan menjadi persoalan apabila konstruksi tersebut dapat benar-benar digunakan atau dimanfaatkan untuk kepentingan bersama, bukan hanya kepentingan sekelompok masyarakat.

Kesan Kota Yogyakarta sebagai kota “Budaya” sangat erat kaitannya dengan usaha-usaha dalam membentuk sebuah kesan tentang keberadaan Kota Yogyakarta sebagai pusat kebudayaan Jawa. Berbagai macam buku sejarah telah dikemas untuk mendukung kesan ini dengan menempatkan keberadaan Kraton Yogyakarta sebagai pusat peradaban Jawa yang tertinggi. Sedang berbagai macam usaha lain untuk memperkuat kesan ini adalah renovasi bangunan tua yang menjadi simbol budaya Jawa, pembangunan gedung-gedung baru dengan menggunakan konstruksi Jawa, penataan ruang-ruang hotel berbintang dengan ornament Jawa, dan pembingkaiian budaya Jawa dalam miniatur kehidupan kraton.

Selain dari itu keberadaan museum-museum seperti Sonobudoyo, Hamengku Buwono IX, dan Puro Pakualaman mungkin juga dapat menambah kuatnya citra Kota Yogyakarta sebagai kota budaya. Kondisi ini sebenarnya mengundang beberapa pertanyaan, antara lain: apakah kehidupan sehari-hari manusia Jawa masa lampau yang berada di luar tembok Kraton bukan merupakan budaya Jawa? Mengapa Kota Yogyakarta dikonstruksikan sebagai pusat budaya Jawa “kota perjuangan” kota pendidikan” atau kota pariwisata dan bagaimana dengan kota-kota lain?

Kesan Yogyakarta sebagai kota “perjuangan” berkaitan dengan perjuangan-perjuangan pemerintah Indonesia dalam melawan

pemerintah Belanda dan sekutu-sekutunya yang ingin menguasai Indonesia kembali setelah Jepang kalah dalam Perang Pasific. Pada masa itu, Kota Yogyakarta menjadi ibukota pengasingan Pemerintah Indonesia (4 Januari 1946 – 22 Desember 1949). Peristiwa-peristiwa yang terjadi selama masa tersebut, seperti penyerangan Kota Yogyakarta dan penangkapan Soekarno oleh pihak Belanda, perang gerilya yang dilakukan oleh pejuang-pejuang Indonesia. Serangan Umum 1 Maret 1949, dan kembalinya Kota Yogyakarta sebagai ibukota Indonesia telah menjadi semacam nostalgia tersendiri para pelaku perjuangan pada masa itu. Selain itu mereka juga mendapat kesempatan untuk dapat diterima sebagai mahasiswa Universitas Gadjah Mada dengan syarat-syarat yang tidak terlalu sulit maupun persaingan yang tidak terlalu ketat apabila dibandingkan dengan kondisi masa sekarang ini. Dalam perkembangannya, setelah banyak para alumni Universitas Gadjah Mada menduduki posisi elite di jajaran birokrasi pemerintah Indonesia muncul semacam keinginan untuk bernostalgia dengan Kota Yogyakarta.

Perjuangan-perjuangan di Kota Yogyakarta dianggap sebagai perjuangan rakyat Indonesia selama masa kritis dalam mempertahankan kedaulatannya. Kesan sebagai sebuah kota perjuangan didukung pula dengan bangunan-bangunan monumental, seperti museum perjuangan, museum Dharma Wiratama, museum Sasana Wiratama, museum Sasmita Loka Panglima Besar Jenderal Soedirman, Monumen Serangan Umum 1 Maret 1949, dan Monumen Jogja kembali.

Kesan bahwa Kota Yogyakarta adalah “kota pelajar” mulai muncul ke permukaan dengan adanya keinginan para bekas pejuang untuk menyekolahkan anak-anaknya di kota yang penuh kenangan ini. Selain itu, kesan itu juga disambut oleh para pengelola pendidikan untuk mendirikan berbagai macam sarana pendidikan di kota ini. Potensi yang ada di Kota Yogyakarta, termasuk juga munculnya kesan sebagai kota “Budaya” dan kota “Perjuangan”, telah banyak dimanfaatkan untuk mengundang wisatawan domestik maupun mancanegara. Bangunan-bangunan monumental yang bercirikan

tradisi Jawa menjadi sarana menarik untuk bisa dijual kepada para wisatawan. Selain itu cerita-cerita perjuangan maupun bangunan-bangunan monumental sebagai simbol perjuangan telah pula dimanfaatkan sebagai lahan untuk menarik para wisatawan domestik yang ingin melihat secara dekat perjuangan-perjuangan yang pernah terjadi di kota ini.

Yogyakarta menjadi semacam tempat *artificial* dalam mengingat kembali peristiwa-peristiwa yang pernah terjadi di masa lalu. Paket wisata, seperti wisata budaya, sejarah, alam, *home-industry*, dan pendidikan mulai dikemas agar suasana Kota Yogyakarta nampak menjadi “Kota Nostalgia” ataupun “Kota Pusat Tradisi Jawa” yang menyenangkan dan memuaskan. Beberapa kesan tentang sebuah kota yang muncul ke permukaan seperti tersebut di atas sebenarnya dapat memberikan kesadaran akan adanya usaha-usaha pengkonstruksian suatu citra atau kesan dari sekelompok masyarakat atau para elite yang mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu. Kesadaran ini merupakan bekal dalam mengenal lebih jauh akan adanya usaha-usaha untuk menjadikan kepentingan-kepentingan sekelompok orang sebagai kepentingan umum atau dikonstruksikan sebagai kepentingan semua pihak. Tentunya kesan Kota Yogyakarta sebagai kota budaya, kota perjuangan, kota pendidikan, dan kota pariwisata akan memudar apabila Kota Yogyakarta tidak lagi bisa dimanfaatkan, dieksploitasi, dan dijual dengan memunculkan kesan-kesan tersebut di atas.

Hal itu berkaitan dengan latar belakang munculnya kesan-kesan tersebut yang memang sengaja dikonstruksikan oleh para elite bukan oleh masyarakat kebanyakan. Sebuah pertanyaan penting yang perlu dimunculkan untuk lebih memahami hal tersebut adalah bagaimana makna budaya dan perjuangan-perjuangan (melawan Belanda) dalam konteks kehidupan sehari-hari masyarakat (bukan para elite) sehingga suatu wilayah layak disebut sebagai pusat budaya ataupun simbol perjuangan.

Mulai tahun 1990-an, Kota Yogyakarta semakin dibanjiri dengan bangunan-bangunan monumental yang bercirikan modern.

Munculnya beberapa pusat perdagangan barang-barang konsumsi modern di tempat-tempat strategis, seperti Matahari Department Store, Hero Supermarket, Robinson, Kentucky Fried Chicken dan Mac Donald, menimbulkan kesan tersendiri tentang arah perkembangan sebuah kota. Tidak lama kemudian, taxi-taxi juga mulai merebak dan secara perlahan-lahan mendesak kedudukan becak-becak yang telah ada sebelumnya.

Beberapa gedung bioskop beraset nasional, seperti Empire 21 Theatre dan Regent Theatre juga mulai menghiasi suasana kota. Hotel-hotel berbintang mulai bertebaran di wilayah Kota Yogyakarta dan sekitarnya, seperti Aquila Prambanan (sekarang Holiday Inn), Melia Purosani, Santika, Robinson, Hyatt, Mustika Ratu Sheraton, dan Ibis. Tidak ketinggalan, pusat-pusat perdagangan seperti: Malioboro Mall, Galeria, telah dibangun dan menjadi kebanggaan sekelompok masyarakat kota. Selain itu masih banyak pula pusat-pusat perbelanjaan dan gedung-gedung lama yang segera merenovasi diri agar dapat bersaing dengan kehadiran pusat-pusat perbelanjaan dan gedung-gedung baru.

Gejala terakhir perkembangan kota ini secara terbuka telah mengarah pada kecenderungan untuk menjadikan Kota Yogyakarta sebagai arena penumpukan modal yang relatif besar. Perkembangan semacam ini tentunya mensyaratkan keadaan Kota Yogyakarta yang tertib, teratur, dan aman. Ini mungkin berkaitan dengan konstruksi Kota Yogyakarta yang didengung-dengungkan oleh pemerintah daerah sejak tahun 1992, yaitu bersih, sehat, indah dan nyaman. Konstruksi ini tertuang dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta No.1 tahun 1992.

“Yogyakarta Berhati Nyaman” dikonstruksikan untuk mendukung predikat Yogyakarta sebagai kota budaya, kota perjuangan, kota pendidikan, dan kota pariwisata, serta fungsi Kota Yogyakarta sebagai pusat administrasi pemerintah, pusat pertumbuhan dan perkembangan daerah, dan pusat transportasi dan perdagangan. Kalau dilihat lebih jauh, hal ini sebenarnya juga merupakan cara untuk memansiakan pembangunan yang bertumpu

pada percepatan pertumbuhan ekonomi. Nampaknya keamanan, ketertiban, kebersihan, keindahan, keteraturan, kenyamanan dan penyeragaman, ingin dimunculkan sebagai suatu kesan atau imajinasi tentang kehidupan yang ada di Kota Yogyakarta.

Apabila mau jujur, hal tersebut sebenarnya adalah sebuah imajinasi yang dikonstruksikan juga untuk menarik para investor agar pertumbuhan ekonomi masyarakat Kota Yogyakarta dapat dipacu. Di sisi lain, kontrol terhadap semua kehidupan yang ada akan menjadi lebih mudah karena konstruksi-konstruksi tersebut mengandung unsur penyeragaman. Untuk mendukung konstruksi ini, berbagai macam papan, poster, dan tugu kecil bertuliskan “Yogyakarta Berhati Nyaman” dipasang di hampir setiap sudut kota.

## 2.5. Kota Pendidikan dan Multikulturalisme

Kota Yogyakarta selain termasuk salah satu tujuan wisata, juga memiliki predikat sebagai kota pendidikan dan juga sebagai *city of tolerance*. Kedua predikat ini saling berhubungan satu sama lain dalam membentuk multikulturalisme Yogyakarta. Sebagai kota pendidikan, Yogyakarta memiliki pengalaman multikultural yang panjang dan teruji, terutama dalam kontak dengan budaya lain yang datang bersama dengan para pelajar dan mahasiswa dari berbagai pelosok nusantara untuk belajar di Yogyakarta. Warga Yogyakarta memandang predikat *city of tolerance* yang disandang mempunyai kontribusi terhadap berbagai prestasi yang diraih kota ini. Toleransi berarti ada harmoni, saling pengertian, dan kesediaan untuk saling menerima, saling mengakui dan mau bekerjasama. Karena itu toleransi dalam konteks ini mengandung makna yang lebih luas melampaui pengertian toleransi antar suku/etnik, agama dan kebudayaan.

Jumlah penduduk Kota Yogyakarta pada tahun 2006 telah mencapai 523.182 jiwa. Agama Islam merupakan mayoritas yang dipeluk oleh penduduk Kota Yogyakarta yakni 411.186 jiwa (78,56%), Katolik 64.399 jiwa (12,30%), Kristen 42.456 jiwa (8,11%), Hindu 2.021 jiwa (0,38%), Budha 2.912 jiwa (0,55%), dan

lain-lain 208 jiwa (0,03%). Dalam melakukan aktivitas ibadah agama, sarana-sarana peribadatan yang tersedia antara lain Mesdjid sebanyak 418 buah, Mushola 450 buah, Gereja Katholik 7 buah, Gereja Kristen 39 buah dan Vihara sebanyak 5 buah. Kondisi ini menggambarkan bahwa antara jumlah pemeluk agama dengan sarana peribadatan yang tersedia hampir berimbang, sehingga cenderung dapat menciptakan toleransi antar umat beragama yang kondusif.

Kondisi pendidikan di Kota Yogyakarta boleh dikatakan cukup maju, baik dilihat dari sarana-sarana pendidikan maupun jumlah penduduk yang menempuh pendidikan. Perkembangan pendidikan dari tahun ke tahun mengalami kenaikan yang cukup pesat, hal ini cukup dimaklumi karena Yogyakarta yang terkenal sebagai kota pelajar tentu saja menjadi sasaran utama para penduduk yang ingin belajar di kota itu. Sarana-sarana pendidikan cukup lengkap, dibandingkan dengan kota-kota lainnya di Indonesia. Sarana-sarana pendidikan yang tersedia di kota ini, adalah mulai dari Taman Kanak-Kanak, sampai dengan Perguruan Tinggi tersedia cukup lengkap. Bagi anak-anak yang sudah memasuki usia sekolah tidak mengalami kesulitan untuk mencari sekolahan. Namun yang menjadi masalah adalah anak-anak setiap ingin masuk sekolah baru, seperti SD, SMP, SMA dan Perguruan Tinggi, mereka harus berkompetisi untuk mendapatkan sekolah yang dianggap populer dan tinggi kualitas/mutu pendidikannya. Tingkat pendidikan yang ditempuh penduduk Kota Yogyakarta rata-rata pada tingkat menengah, dan yang terbanyak adalah tingkat SLTA (lihat tabel 2.3.).

Tabel 2.3 Jumlah Penduduk 5 Tahun Ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1.	Tidak/Belum Tamat SD	64.282
2.	Sekolah Dasar	74.057
3.	S L T P	66.748
4.	S L T A	153.080
5.	Diploma I/II	3.637
6.	Akademi/D-3	15.786
7.	Perguruan Tinggi/D-4	29.733
J u m l a h		407.373

Sumber: Yogyakarta Dalam Angka, 2006 (Kantor Statistik Yogyakarta)

Sebagai konsekuensi dari banyaknya perguruan tinggi di Yogyakarta, corak masyarakatnyapun berubah. Bila pada masa berdirinya kerajaan Mataram penduduk Yogyakarta masih relatif homogen, namun sekarang sudah sangat heterogen. Orang yang memiliki latar belakang etnis, agama, ideologi, budaya, bahkan kebangsaan yang berbeda berkumpul di Yogyakarta. Kondisi ini menyebabkan masyarakat berubah yang memerlukan adaptasi untuk saling mengerti dan memahami dengan berinteraksi satu sama lain bertempat tinggal di satu kota yang sama.

Bila dicermati elemen pembentuk heterogenitasnya, tampak bahwa seluruh elemen masyarakat yang ada di Nusantara dapat ditemui di Yogyakarta. Untuk itu tidak salah bila banyak orang berpendapat bahwa Yogyakarta adalah miniatur Indonesia. Ini bukan julukan kosong yang tidak bermakna. Banyaknya kaum muda dari berbagai latar belakang yang berbeda namun terikat dengan tujuan dan “nasib” yang sama, membuka peluang bagi tumbuhnya dialog yang berujung pada peningkatan kesadaran mereka akan kehidupan berbangsa dan bernegara. Contoh paling aktual adalah bersatunya mahasiswa etnis Dayak dan mahasiswa etnis Madura untuk mengutuk Tragedi Sampit ketika tragedi kemanusiaan konflik berdarah antara kedua etnik sebangsa itu sedang terjadi di Kalimantan.

Peristiwa ini merupakan bentuk kesadaran generasi muda akan pentingnya rasa persatuan dan kesatuan. Karena itu tidak berlebihan bila dikatakan bahwa Kota Yogyakarta merupakan tempat di mana para calon pemimpin bangsa Indonesia digembleng. Tidak berlebihan pula bila ada penilaian masyarakat bahwa Kota Yogyakarta merupakan barometer keamanan dan kedamaian di tingkat nasional. Oleh karena itu tidak salah kalau kaum muda setelah menamatkan dari SLTA yang berasal dari penjuru tanah air Indonesia kebanyakan bercita-cita ingin melanjutkan studi di Perguruan Tinggi Yogyakarta. Bahkan tidak sedikit kaum muda yang berasal dari luar Jawa, sejak dini sudah melanjutkan studi tingkat SLTA memilih di Kota Yogyakarta.

Pada jenjang perguruan tinggi negeri, Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki Universitas Gadjah Mada (UGM), Universitas Negeri Yogyakarta (UNY), Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga, Institut Seni Indonesia (ISI), Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dan Akademi Teknologi Kulit (ATK). Adapun jumlah Perguruan Tinggi Swasta (PTS) tercatat sebanyak 109 institusi dengan rincian 48 Akademi, 31 Sekolah Tinggi, 18 Universitas, serta masing-masing 8 politeknik dan 4 Institut.

Kehadiran Universitas Gadjah Mada menstimulir munculnya perguruan tinggi lain, baik negeri maupun swasta di Yogyakarta. Untuk perguruan tinggi negeri tercatat IKIP Yogyakarta (kemudian sekarang berubah menjadi Universitas Negeri Yogyakarta-UNY), IAIN Sunan Kalijaga (sekarang berubah menjadi Universitas Islam Negeri-UIN), Institut Seni Indonesia (ISI), Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), dan Akademi Teknologi Kulit (ATK). Perguruan-perguruan tinggi tersebut sekarang berkembang pesat, menampung ribuan mahasiswa yang tentunya berasal dari seluruh pelosok tanah air.

Selain perguruan tinggi negeri, sekarang ini di Yogyakarta juga terdapat puluhan perguruan tinggi swasta. Beberapa universitas swasta bahkan diminati oleh para pendaftar karena kualitasnya yang juga tidak jauh berbeda dengan Perguruan Tinggi Negeri yang ada.

Beberapa universitas swasta besar tersebut diantaranya, Universitas Islam Indonesia (UII), Universitas Atmajaya Yogyakarta, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), Universitas Pembangunan Nasional (UPN) Veteran, Universitas Sanata Dharma, dan Sekolah Tinggi Teknologi Nasional (STTNas). Secara keseluruhan, hingga kini tercatat 98 lembaga pendidikan tinggi swasta yang terdiri dari universitas, sekolah tinggi, akademi, dan politeknik yang ada di Yogyakarta (lihat tabel 2.4.).

Setiap tahunnya perguruan-perguruan tinggi tersebut diserbu ratusan ribu pendaftar, yang berasal dari seluruh daerah di Indonesia, yang ingin menempuh pendidikan tinggi di Yogyakarta. Berdasarkan data tahun 2005 tercatat sebanyak 98.809 pendaftar di seluruh Perguruan Tinggi Swasta yang ada di Yogyakarta. Dari jumlah tersebut hanya 34.238 pendaftar atau 34,65 persen-nya yang akhirnya bisa mendapat kesempatan untuk menempuh pendidikan lanjut di PTS-PTS Yogyakarta, yang berarti menggambarkan betapa ketatnya persaingan untuk bisa meraih kesempatan belajar di Kota Yogyakarta. Hal tersebut jelas menunjukkan karakter Yogyakarta sebagai salah satu daerah terpenting tujuan pendidikan di Indonesia. Keunggulan Yogyakarta di bidang pendidikan merupakan aspek penting yang juga harus diperhatikan dalam merumuskan Yogyakarta sebagai pusat ibukota Daerah Istimewa.

Sementara itu, data sensus 2000 menunjukkan bahwa proporsi suku Jawa dalam statistik kependudukan mencapai 355.232 jiwa (89,62%) dari total penduduk Kota Yogyakarta sebanyak 396.371 jiwa saat itu. Suku-suku lain dari nusantara yang menjadi bagian dari warga Yogyakarta mencapai 10,38% meliputi suku-suku Sunda/Priangan 6.429 jiwa (1,62%), Melayu 5.019 jiwa (1,26%), Cina 6.255 jiwa (1,57%), Batak/Tapanuli 2.768 jiwa (0,69%), Minangkabau 1.813 jiwa (0,45%), Bali 660 jiwa (0,16%), Madura 1.358 jiwa (0,34%), suku-suku lain 16.837 jiwa (4,24%). Perbandingan komposisi antar etnis luar Jawa yang relatif berimbang menyebabkan tidak ada kelompok etnis non-Jawa yang dominan di

atas yang lain di Kota Yogyakarta. Demikian pula halnya dengan komposisi penduduk Kota Yogyakarta menurut agama.

Tabel 2.4. Jumlah Perguruan Tinggi Swasta di Yogyakarta Tahun 2005 – 2006

No.	Perguruan Tinggi	Jumlah
1.	Universitas	18
2.	Institut	4
3.	Sekolah Tinggi	31
4.	Akademi	48
5.	Politeknik	8
Jumlah		109

*Sumber: Biro Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2006*

Dalam kurun waktu mendekati seratus tahun pola kemajemukan masyarakat Kota Yogyakarta tidak mengalami perubahan mendasar. Keluarnya orang-orang Eropa dari Kota Yogyakarta segera diisi oleh berbagai suku dari seluruh pelosok tanah air. Suku Jawa tetap menduduki posisi dominan dalam komposisi kependudukan. Sementara suku-suku lain dari berbagai daerah di Indonesia yang masuk menggantikan posisi orang Eropa tidak pernah menjadi lebih besar dari komposisi kelompok Eropa atau Cina seperti pada awal abad ke 20.

Kontribusi kelompok etnik Cina, Arab, atau India di Yogyakarta tidak terlalu menonjol jika dibandingkan dengan di Kota Solo. Kelompok-kelompok etnik ini tetap memainkan peran klasik mereka dalam sektor perdagangan. Hal yang berbeda, atau tepatnya yang berkembang, adalah pola pemukiman mereka tidak lagi eksklusif menurut kelompok etnik, seperti halnya kawasan pecinan atau kampung Arab. Mereka sudah tersebar di berbagai penjuru kota dan menyatu dengan masyarakat setempat. Meningkatnya proporsi kelas menengah dari kalangan penduduk pribumi yang memiliki gaya hidup dan pilihan tempat pemukiman menurut ukuran kelas sosial ikut menyumbang bagi terkikisnya prasangka sosial atas etnis Cina

sebagai kelas sosial yang eksklusif berdasarkan kategori kelas sosial, etnis dan agama.

Sementara hubungan dengan kelompok etnik Arab dan India hampir tidak ada persoalan khusus, kemungkinan karena kedua kelompok etnik ini tidak lagi memiliki peran khas yang menonjol dalam masyarakat, juga karena jumlah mereka terlalu sedikit diantara kategori kelompok “warga keturunan”. Jika dalam pergaulan antara berbagai suku itu menghasilkan akulturasi kultur Cina, Arab, atau India dengan kultur Jawa, maka proses itu berjalan secara alamiah. Jadi tidak memakai cara-cara rekayasa seperti dalam bentuk penyeragaman bangunan. Bahkan perlu mengembalikan ciri-ciri etnis, seperti pecinan, yang menjadi ciri khas sebuah etnis sekaligus kekayaan budaya di Kota Yogyakarta.

Kondisi masalah hubungan antar agama merupakan sebuah persoalan global yang pelik. Fenomena bangkitnya fundamentalisme agama-agama dan aksi-aksi kekerasan yang mengatasnamakan agama sebagai ideologi-semuanya hanya meningkatkan ketegangan dan prasangka antar agama, bahkan intra kelompok umat beragama. Semangat kebersamaan terusik, api *teposeliro* semakin redup. Kota Yogyakarta tidak steril dari pengaruh-pengaruh seperti itu. Namun, hal itu tidak berarti bahwa hidup sebagai warga masyarakat tanpa harapan (Herry Zudianto, 2008).

Di tengah ketidakpastian dan pesimisme seperti itu masih dijumpai kelompok masyarakat yang tetap memelihara kerukunan diantara sesama warga, dengan tetap menjaga nilai-nilai luhur budaya kekerabatan dan persatuan. Di kota ini masih adanya kegiatan bersama antara kelompok-kelompok atau paguyuban-paguyuban umat beragama di Yogyakarta. Hal ini sesungguhnya merupakan sesuatu yang sangat berharga, terutama dalam mendorong terciptanya hubungan harmonis antar kelompok umat beragama. Yang menjadi persoalan ialah kelompok-kelompok seperti Forum Umat Beriman (FUB) itu terlalu kecil dan tidak memiliki interkoneksi dengan organisasi-organisasi agama yang lebih besar. Akibatnya, kontribusi kelompok-kelompok ini yang sesungguhnya sangat positif dalam

menghadirkan contoh-contoh kerukunan dan toleransi, tidak cukup bergema di tengah masyarakat. Kesemuanya ini sebabnya adalah kelompok-kelompok itu bersama dengan aktivitas mereka dalam banyak hal tidak terkoneksi dengan organisasi keagamaan yang lebih besar di atasnya, misalnya dengan Muhammadiyah atau NU untuk kelompok Islam.

Visi dan misi pengembangan Kota Yogyakarta ke depan sebagai kota yang multikultur dan toleran tercermin baik dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), maupun dalam Rencana Strategik Daerah (Renstra). Dalam konteks ini multikulturalisme, seperti juga halnya toleransi, bukanlah bidang-bidang atau sektor-sektor pembangunan yang otonom seperti halnya ekonomi, politik, pendidikan, dan sebagainya, melainkan aspek pembangunan.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2005-2025 menetapkan visi pembangunan Kota Yogyakarta “*sebagai kota pendidikan berkualitas, pariwisata berbasis budaya, dan pusat pelayanan Jasa, yang berwawasan lingkungan*”. Untuk merealisasi visi tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta menetapkan sebanyak Sembilan misi pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RP JMD) Kota Yogyakarta tahun 2007-2011 yaitu:

- (1) Mempertahankan predikat Kota Yogyakarta sebagai kota pendidikan;
- (2) Mempertahankan predikat Kota Yogyakarta sebagai kota pariwisata, kota budaya dan kota perjuangan;
- (3) Mewujudkan daya saing Kota Yogyakarta yang unggul dalam pelayanan jasa;
- (4) Mewujudkan Kota Yogyakarta yang nyaman dan ramah lingkungan;
- (5) Mewujudkan masyarakat Kota Yogyakarta yang bermoral, beretika, beradab, dan berbudaya;

- (6) Mewujudkan Kota Yogyakarta yang *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), *clean governance* (pemerintahan yang bersih), berkeadilan, demokratis, dan berlandaskan hukum;
- (7) Mewujudkan Kota Yogyakarta yang aman, bersatu, dan damai;
- (8) Mewujudkan pembangunan sarana dan prasarana yang berkualitas; dan
- (9) Mewujudkan Kota Yogyakarta yang sehat.

Sedangkan periode 2007-2011 Pemerintah Kota Yogyakarta menetapkan tiga sasaran pembangunan yang menjadi prioritas, masing-masing bidang pendidikan, pariwisata, dan pelayanan jasa. Di bidang pendidikan, Kota Yogyakarta harus menjadi kota pendidikan yang berkualitas dengan dukungan SDM yang unggul. Di bidang pariwisata, Kota Yogyakarta harus berkembang menjadi kota pariwisata berbasis budaya dengan dukungan keragaman obyek dan daya tarik wisata. Di bidang pelayanan jasa, Kota Yogyakarta harus bertumbuh menjadi pusat pelayanan jasa dengan dukungan peran serta masyarakat.

Baik visi, misi maupun sasaran pembangunan Kota Yogyakarta jangka panjang (2005-2025) dan jangka menengah (2007-2011) – semuanya memberi tempat yang sangat luas untuk pengembangan masyarakat Kota Yogyakarta yang multikultur. Tidak ada bidang pembangunan yang tidak menyentuh manusia dalam segala keberagaman dan kebutuhan mereka. Jadi unsur manusia sangat diperhatikan dalam membangun Yogyakarta ke depan, dengan demikian pembangunan tidak hanya dititikberatkan pada pembangunan fisik semata. Hal ini mengingat bahwa kondisi Kota Yogyakarta berbeda kondisinya dengan kota-kota lainnya, yang kondisi masyarakatnya diwarnai oleh perbedaan latar belakang sosial budaya antara lain etnis, agama, ideologi, adat-istiadat, dan lainnya.

## **2.6. Kota Pendidikan dan Sinergi Budaya**

Konsep pengembangan dunia pendidikan di Yogyakarta memiliki kaitan langsung dengan pengembangan pariwisata sebagai proses budaya, maka perlu adanya hubungan sinergi. Banyaknya

mahasiswa dari berbagai daerah di Indonesia sesungguhnya merupakan berkat dan modal awal mengintegrasikan potensi pariwisata budaya Yogyakarta/Jawa ke dalam kerangka pariwisata budaya nusantara. Oleh karena itu Yogyakarta akan menjadi hubungan pariwisata nasional karena memiliki keberagaman dengan kualitas khusus, kualitas Istimewa - karena dibentuk oleh karakter kota pendidikan. Diharapkan Kota Yogyakarta mampu menjadi representasi potensi pariwisata nasional – menjadi miniature Indonesia.

Visi pengembangan pariwisata Kota Yogyakarta berbasis budaya Jawa dalam konteks budaya nasional dapat diterjemahkan lebih operasional menjadi gagasan untuk menjadikan asrama mahasiswa daerah yang ada di Yogyakarta sebagai anjungan daerah-daerah di Indonesia. Konkritnya, Yogyakarta selain mengembang-kan program pariwisata yang berpusat pada budaya Jawa selaras dengan sejarah dan budaya Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, juga mengadakan acara-acara pariwisata yang menampilkan keanekaragaman budaya nusantara. Bentuknya bisa macam-macam, bisa dalam bentuk pekan budaya nusantara yang menyajikan keanekaragaman budaya nusantara dalam satu event pariwisata nusantara, atau dalam bentuk open house dan pekan budaya daerah yang berpusat pada anjungan budaya daerah masing-masing. Misalnya ada pekan budaya Sulawesi Selatan, pekan budaya Papua, dan terus diperluas menjadi pekan budaya Tionghoa, dan sebagainya. Sejauh ini kegiatan seperti pekan budaya Tionghoa terbukti bernilai positif bagi pengembangan pariwisata Indonesia. Dalam merealisasikan program ini, perlu adanya sinergi antara pihak-pihak terkait, terutama adanya partisipasi masyarakat dan pihak pemerintah daerah untuk mendukungnya program ini melalui kelompok-kelompok masyarakat.

Modal sosial masyarakat Kota Yogyakarta sebenarnya cukup tinggi, dan mempunyai kepercayaan penuh keyakinan, kebanggaan, karena merasa dipimpin oleh seorang Raja/Sultan. Mereka merasa diayomi atau dilindungi, sehingga setiap ada program yang

dicanangkan oleh pemerintah daerah, dengan segenap potensinya akan dilaksanakan dengan ringan tangan dan memegang teguh nilai-nilai budaya kraton. Meskipun mereka sebagai warga masyarakat tidak dibayar, kalau bisa melaksanakan program yang berhubungan dengan kraton merasa ada kebanggaan bisa mengabdikan kepada Ngarso Dalem. Jadi hubungan antara Sultan dengan masyarakat merasa akrab, mereka tidak bisa dipisahkan satu-sama lain, demikian pula masyarakatnya merasa bangga bahwa daerahnya dipimpin oleh seorang Sultan.

Dalam kaitannya dengan pengembangan budaya lokal terutama di bidang pariwisata, pemerintah daerah melalui dinas pariwisata selalu memperkenalkan pertunjukkan-pertunjukan di berbagai arena, seperti di depan kantor DPRD Tingkat I Jalan Malioboro yang diadakan setiap bulannya. Jenis-jenis budaya tersebut antara lain pertunjukkan Wayang Kulit, Wayang Golek, dan atraksi-atraksi lainnya. Dengan demikian para wisatawan baik wisatawan nusantara maupun wisatawan mancanegara akan menyaksikannya dan menumbuhkan daya tarik. Program ini sangat didukung oleh masyarakat, terutama para seniman-seniman, sehingga dengan semakin ditampilkan melalui pertunjukan-pertunjukan ini budaya masyarakat akan dikenal oleh wisatawan.

Selain pengenalan budaya melalui pertunjukkan-pertunjukkan tersebut, budaya Jawa dengan pusat kebudayaan Kraton Yogyakarta dapat diidentifikasi baik berupa budaya fisik maupun budaya non-fisik. Lingkungan Kraton yang menjadi ciri khas Yogyakarta berupa bangunan-bangunan bersejarah termasuk balai pertemuan, alun-alun atau lapangan di sebelah utara dan selatan Kraton serta tanaman pohon beringin dan pohon-pohon yang lain keberadaannya masih dipertahankan dan dilestarikan. Sebagai warga masyarakat kota, khususnya Kraton, mereka masih mempunyai kebanggaan terhadap nilai-nilai budaya Kraton tersebut. Hubungan pemerintah daerah dan masyarakat umumnya masih mempunyai rasa kepedulian yang tinggi mempertahankan nilai-nilai budaya Kraton dan menghormati terhadap keberadaan Kasultanan.

Kota Yogyakarta yang terkenal sebagai kota gudeg dan kota pelajar serta terkenal pula dengan obyek wisata budayanya, kehidupan masyarakat tidak terlepas dari kegiatan kesenian yang merupakan salah satu kegiatan budaya. Berdirinya kelompok-kelompok kesenian di kota ini, menandakan bahwa warga masyarakat peduli dan peka terhadap kehidupan seni dalam menunjang kehidupannya. Ada pepatah yang mengatakan bahwa “dengan seni hidup menjadi indah”, sehingga pepatah itu kalau diresapi dapat membuat manusia menjadi betah hidup dan mempunyai arti dalam kehidupan setelah melakukannya dengan tidak meninggalkan seni.

Kelompok-kelompok kesenian yang terdapat di Kota Yogyakarta cukup bervariasi dan menunjukkan perkembangan yang menggembarakan dari tahun ke tahun. Kelompok yang paling besar dan menonjol adalah kelompok kesenian Karawitan yakni berjumlah 115. Hal ini menggambarkan bahwa warisan-warisan budaya yang ditinggalkan oleh Zaman Kerajaan Mataram dan Ngayogyakarta sejak dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono I sampai X, seni budaya tersebut sampai sekarang masih tetap dipelihara dan dilestarikan. Disamping kelompok Karawitan, juga dijumpai Tari Tradisional dan Mocapat yang masing-masing sebanyak 90 buah. Kemudian terdapat juga kelompok kesenian: Tari Kontemporer, Wayang Orang, Wayang Kulit, Wayang Golek, Ketoprak, Dagelan, Sandiworo, Slawatan, Band, Orkes, Keroncong, Sanggar Seni Lukis, Paduan Suara, Folk Song, Kolintang, Orkes Melayu, dan lain-lain (Kantor Statistik Yogyakarta, 2006). Jenis-jenis kesenian tersebut menggambarkan kesenian yang bersifat tradisional dan kontemporer.

Disamping adanya kelompok-kelompok kesenian tersebut juga banyak dijumpai kesenian pentas, yang dipentaskan dalam pertunjukkan yang kadang-kadang 1 minggu 1 kali, 1 bulan 2 kali di arena-arena yang strategis seperti di halaman Kantor DPRD tingkat I Yogyakarta tepatnya di pinggir Jalan Malioboro dan tempat-tempat lainnya. Kesenian-kesenian yang dipentaskan antara lain Wayang Kulit, Santi Budoyo, Tari Gaya Yogya, Jum,at Legen, Rabu Wagen. Pertunjukkan itu, ternyata mendapat tanggapan dari para pengunjung

yang tidak sedikit jumlahnya, dan dari tahun ke tahun menunjukkan jumlah yang meningkat, baik yang dikunjungi oleh Wisnus maupun Wisman. Program ini dapat terlaksana karena berkat sinergi antara Dinas Pariwisata Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dan kelompok masyarakat khususnya melalui kelompok-kelompok seniman yang tinggal di Yogyakarta.

Pelestarian budaya di Kota Yogyakarta ini tidak terlepas dari aspek sejarah yang sampai sekarang tetap dilestarikan. Predikat sebagai kota kebudayaan, tidak dapat dilepaskan dari kedudukan Yogyakarta yang pernah menjadi pusat kerajaan, baik Mataram, Kesultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Pakualaman. Kerajaan itu telah mewariskan peninggalan-peninggalan budaya yang bernilai tinggi yang sampai sekarang tetap dilestarikan. Status Yogyakarta sebagai kota kebudayaan itu terus berkembang dengan adanya pusat-pusat seni dan budaya di berbagai tempat.

Dari segi status dan sejarahnya, Yogyakarta memang cukup istimewa dan menarik. Nama daerahnya memakai sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta dan sekaligus statusnya sebagai daerah istimewa tidak terlepas dari dasar-dasar historisnya baik masa sebelum maupun sesudah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia. Yogyakarta telah berkembang menjadi pusat pemerintahan kerajaan yang terkenal dan penting di bumi nusantara, yaitu kerajaan Mataram. Kerajaan Mataram ini adalah suatu kerajaan (suatu Negara) yang memiliki pemerintahan yang berdaulat. Kerajaan ini mencapai puncaknya pada masa pemerintahan Sultan Agung. Tetapi setelah Sultan Agung wafat dan semakin meningkatnya pengaruh kolonial, pusat kerajaan berpindah-pindah bahkan dalam perkembangannya kerajaan Mataram itu terbagi-bagi, sampai kemudian lahirlah Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman.

Berdasarkan asal-usulnya, Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai susunan asli karena:

- (1) Sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri atau terbentuk telah ada Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten

Pakualaman yang bersifat kerajaan yang kekuasaannya diakui oleh Belanda maupun Jepang.

- (2) Dalam piagam kedudukan yang diberikan oleh Pemerintah Republik Indonesia tanggal 19 Agustus 1945 Presiden Soekarno dengan tegas menyatakan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualam VIII tetap kedudukannya sebagai Raja yang berkuasa di daerah sebagai bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (3) Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 5 september 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan Negeri Pakualaman yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (4) Bahwa Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman mempunyai susunan asli sebagai kerajaan sehingga setiap pengaturannya harus mendasarkan pada hak asal-usul.
- (5) Pengakuan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada hak asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya meliputi enam aspek. *Pertama*, Kepala Daerah adalah Sri Sultan Hamengku Buwono dan Wakil Kepala Daerah adalah Sri Paduka Paku Alam. *Kedua*, susunan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta berbeda dengan Daerah lain. *Ketiga*, pengakuan keberadaan kraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Puro Pakualaman. *Keempat*, Kewenangan dalam urusan pemerintahan yang bersifat istimewa. *Kelima*, Pelimpahan wewenang urusan pemerintahan istimewa. *Keenam*, adanya perdais untuk mengatur kewenangan urusan pemerintahan istimewa.

Di Yogyakarta ini terdapat Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono dan Kadipaten Pakualaman yang dipimpin oleh Sri Paku Alam. Keduanya memainkan peranan yang sangat menentukan di dalam memelihara nilai-nilai budaya dan adat-istiadat Jawa dan merupakan pemersatu seluruh masyarakat Yogyakarta. Dan masyarakatnya pun selalu

mengikuti apa yang menjadi kehendak beliau, mereka mempunyai kewibawaan, disegani dan menjadi panutan masyarakat. Hal ini bisa terlihat ketika terjadi kerusuhan di kota-kota besar di Indonesia pada bulan Mei 1998, khusus kejadian di Yogyakarta karena berkat peran Sultan dan mau turun ke lapangan, maka pelaku-pelaku kerusuhanpun dengan mudah diusir oleh Sultan, sehingga dapat dibubarkan.

Budaya dan adat istiadat asli Yogyakarta sebagai daerah istimewa terbukti telah eksis dan mampu membendung budaya kolonial. Budaya dan adat-istiadat asli tersebut melahirkan pendidikan yang berakhlak dan pariwisata yang luhur yang berbasis pada budaya. Budaya dan adat-istiadat asli, pendidikan dan pariwisata merupakan satu kesatuan yang dapat mendukung eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berbeda dari daerah lain, Yogyakarta adalah sebuah entitas yang tidak bisa dibagi-bagi. Kebersamaan antara penguasa (Raja) dengan rakyat sudah tampak semenjak rakyat mengikuti Ki Ageng Pemanahan bertransmigrasi dari Pajang ke Mataram untuk bersama-sama membuka alas (hutan) Mentaok dan alas Garjitawati untuk membangun Mataram. Dari bagian wilayah manapun seseorang berasal, Gunung Kidul, Sleman, Kulon Progo ataupun Bantul, dia akan menyebut dari Yogyakarta. Ada satu norma yang sangat kuat yang tidak saja menyatukan perbedaan di antara warga Yogyakarta, lebih dari itu menjadi simbol kebanggaan bersama. Apalagi keterikatan di kalangan rakyat ini ditopang oleh semangat para penguasa Mataram untuk menyatu dengan rakyatnya, melalui konsep-misalnya: *Hamemasuh Malaning Bumi*, *Hamemasah Mimising Budi* yang dikemukakan oleh Sultan Agung Hanyokro Kusumo, *Hamemayu Hayuning Bawana* yang dikemukakan oleh Sultan Hamengku Buwono IX, maupun *Hamangku-Hamengku-Hamengkoni* yang dikemukakan oleh Sultan Hamengku Buwono X.

Konsep-konsep tersebut sangat bagus untuk menyatukan antara pimpinan dan rakyatnya, dan sampai sekarangpun hubungan antara pimpinan dan rakyat masih harmonis terutama dalam mempertahankan nilai-nilai budaya. Sekalipun telah terjadi perubahan

yang cukup mendasar, dari akulturasi budaya-sinkretisme agama Hindu-Jawa menjadi Islam –Jawa, namun penerimaan masyarakat Yogyakarta terhadap Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sebagai pusat budaya Jawa dan simbol kepemimpinan tetap tidak berubah. Hal ini bisa dilihat dari antusiasme masyarakat untuk hadir dan terlibat dalam acara-acara ritual yang dilakukan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman, mulai dari aktivitas di lereng Gunung Merapi, aktivitas Sekatenan/Grebeg, sampai ke tepi pantai laut selatan.

Untuk mempertahankan dan melestarikan nilai-nilai budaya dari pihak Kraton Yogyakarta dalam setiap tahunnya salah satunya masih mengadakan upacara ritual. Upacara ritual yang diselenggarakan Kraton Yogyakarta meliputi upacara komunal dan upacara individual. Upacara komunal adalah upacara yang diselenggarakan untuk kepentingan orang banyak (umum), sedangkan upacara individual adalah upacara yang diselenggarakan untuk kepentingan seseorang. Sebagaimana diketahui, penyelenggaraan upacara ritual pada umumnya dimaksudkan agar mendapatkan keselamatan. Oleh karena itu, dalam istilah “Jawa” penyelenggaraan upacara ritual juga sering disebut dengan nama “*slametan*” (selamatan). Sehubungan itu, upacara ritual yang bersifat komunal dimaksudkan agar mendapatkan keselamatan bagi orang banyak, dalam hal ini untuk lingkungan Kraton Yogyakarta adalah keselamatan bagi Kraton Yogyakarta beserta seluruharganya. Upacara ritual yang bersifat individual dimaksudkan agar mendapatkan keselamatan bagi seseorang yang diselamati atau dirayakan dengan upacara tersebut.

Upacara komunal yang diselenggarakan Kraton Yogyakarta terdiri dari: Upacara Sekaten, Upacara Garebeg Mulud, Upacara Garebeg Besar, Upacara Garebeg Syawal, Suran, Siraman pusaka, Rejeban, Upacara Peksi Buroq, Sugengan Tingalan Dalem Tahunan, Sugengan Tingalan Dalem Jumenengan, Hajad Dalem Labuhan, Bra,at (nifsu sa,ban) dan Selikuran. Sedangkan upacara individual yang diselenggarakan di Kraton adalah meliputi upacara inisiasi atau upacara daur hidup yang terdiri dari: Upacara pada masa kehamilan;

Upacara pada masa kelahiran; Upacara pada masa bayi; Upacara pada masa kanak-kanak dan remaja; Upacara pada masa dewasa; dan Upacara pada masa kematian.

Penyelenggaraan upacara ritual tersebut mendapat tanggapan masyarakat luas dan umumnya mendukungnya, mereka ikut berpartisipasi tanpa ada unsur paksaan dan bersinergi untuk melestarikannya. Dari kalangan masyarakat bawah maupun menengah menganggap bahwa upacara itu wajib dilestarikan karena merupakan suatu kebanggaan tersendiri untuk mengangkat nilai-nilai budaya Jawa khususnya dari kraton. Salah satu upacara ritual yang menarik adalah Upacara Sekaten. Upacara ini merupakan upacara ritual di Kraton Yogyakarta yang diselenggarakan setiap tahun sekali, yaitu pada saat menjelang peringatan Maulud Nabi Muhammad s.a.w. Upacara tersebut dilaksanakan selama satu minggu (tujuh hari), yaitu sejak tanggal 5 Mulud (Rabiulawal) sore hari sampai dengan tanggal 11 Mulud (Rabiulawal) tengah malam. Tujuan penyelenggaraan upacara sekaten adalah untuk memperingati hari kelahiran Nabi Muhammad s.a.w. dan lebih lanjutnya adalah untuk penyebaran agama Islam.

Sekaten adalah suatu tradisi yang telah ada sejak jaman Kerajaan Demak, dan sampai saat ini masih dilestarikan oleh Kraton Yogyakarta. Upacara ini mendapat apresiasi masyarakat luas khususnya masyarakat Yogyakarta, dan bahkan tidak sedikit masyarakat luar Kota Yogyakarta yang menyaksikan upacara ini. Tidak sedikit pula para wisatawan mancanegara, yang mengikuti dan menyaksikan upacara ini sampai selesai. Dalam tradisi Kerajaan Demak, upacara Sekaten diselenggarakan sebagai usaha untuk memperluas serta memperdalam rasa jiwa keislaman bagi segenap masyarakat. Usaha ini dilaksanakan oleh para wali yang dikenal dengan sebutan *Wali Sanga*. Para wali memahami dan yakin bahwa rakyat menggemari bunyi gamelan. Sunan Giri, salah seorang dari Walisanga, memahami teknik pembuatan gamelan. Beliau lalu membuat seperangkat gamelan yang setelah jadi dinamakan Kyai Sekati. Kecuali membuat gamelan, Sunan Giri juga menciptakan

gending, untuk alat penyebaran agama islam. Gamelan Kyai Sekati itu setiap tahun dibunyikan untuk memeriahkan peringatan hari lahir Nabi Muhammad s.a.w.

Nilai-nilai budaya lainnya yang tetap kokoh dan dipegang oleh masyarakat Yogyakarta, meskipun kondisi masyarakatnya sudah multikulturalisme, nilai-nilai tersebut adalah budaya *teposeliro*. Di kota pendidikan ini para mahasiswa yang berasal dari berbagai wilayah nusantara hidup membaaur dengan masyarakat Yogyakarta dan membentuk mozaik keanekaragaman Yogyakarta secara evolusi. Tidak ada rekayasa. Sifat budaya Jawa yang terbuka dan adaptif memudahkan terbentuknya kehidupan multikultur Yogyakarta secara alamiah. Hakikat dan kualitas toleransi yang dihasilkanpun melekat dengan proses pemebntukan intelektualisme. Kemampuan memaknai perbedaan di tengah masyarakat pun dibentuk oleh kemampuan-kemampuan cultural Jawa yang bersinergi dengan kemampuan intelektual. Karena itu, kemampuan resolusi konflik antararganya akan jauh lebih cerdas dan elegan.

Semangat dasar *city of tolerance* muncul dari spiritualitas Jawa yang sangat menekankan kebersamaan dan harmoni. Kuncinya adalah budaya *teposeliro*. Orang Jawa mengatakan “*Ngono yo ngono, neng ojo ngono*”. Filosofi itu menyangkut persoalan-persoalan dalam hubungan sosial. Di sana ada prinsip harmoni dan keseimbangan--sebuah filosofi kebudayaan yang bersifat terbuka, yang memungkinkan terjadinya proses akulturasi dengan budaya lain. Karena itu, dalam perjumpaan dengan budaya lain yang dibawa masuk oleh para pendatang ke dalam masyarakat Yogyakarta, budaya Yogyakarta lalu bersifat responsif. Adalah budaya *teposeliro* yang membuat budaya Jawa bersifat responsif dan tidak reaktif terhadap budaya lain. Orang lebih terbuka untuk memahami perbedaan dan menempatkan perbedaan itu pada tempatnya, dan tidak serta-merta mengambil sikap reaktif seperti penolakan.

*Teposeliro* mengandung makna bahwa di atas semua kepentingan individu masih ada kepentingan orang lain dan di atas itu lagi masih ada kepentingan bersama yang harus dihormati.

Kepentingan orang lain merujuk pada kepentingan seseorang atau beberapa orang di luar diri kita, baik yang kita kenal maupun tidak kita kenal. Sebaliknya, kepentingan umum dengan sendirinya mencakup kepentingan kita sendiri didalamnya bersama-sama dengan warga lainnya. Karena itu, budaya *teposeliro* melampaui persoalan etika dalam relasi antara dua pihak atau dengan kelompok sendiri tetapi mencakup kepentingan banyak orang, kepentingan umum. Budaya *teposeliro* inilah yang seharusnya dipertahankan dan diusahakan tidak melemah dan pudar dari tengah kehidupan masyarakat Yogyakarta yang semakin pragmatis, individualis, dan materialis.

Contoh kasus, ketidakseimbangan antara tuntutan pemenuhan hak dan keharusan memenuhi kewajiban itu tampak dalam respons masyarakat terhadap kebijakan penataan pedagang kaki lima (PKL) dan penggunaan trotoar yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Melalui peraturan tersebut, dalam prinsip dan semangat *teposeliro*, pemerintah memaklumi dan mengakui bahwa eksistensi pedagang kakilima di atas trotoar adalah sebuah realitas sosial yang bersentuhan langsung dengan persoalan pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Namun, dalam prinsip *teposeliro* yang sama pula, Peraturan Daerah itu mewajibkan para pedagang kaki lima untuk memperhatikan hak-hak para pejalan kaki di atas trotoar yang dibangun atas biaya pajak yang mereka bayar kepada Negara, juga hak atas kenyamanan pemilik rumah atau toko yang dipakai oleh para pedagang kaki lima untuk berdagang.

Dalam konteks kesadaran kultural dan filosofi Jawa/Yogyakarta dalam perjumpaannya dengan berbagai budaya yang datang dari Timur dan Barat telah menimbulkan kegamangan. Kegamangan yang ditimbulkan oleh ketakutan terhadap ancaman kehilangan identitas akibat globalisme dan reaksi atas globalisme mendorong orang untuk melihat dan mengukur ketahanan budayanya masing-masing. Kemampuan budaya Jawa/Yogyakarta dalam merespon arus budaya-budaya luar sambil kokoh menjaga jati dirinya

“terletak pada kemampuan luar biasa kebudayaan Jawa untuk membiarkan diri dibanjiri oleh gelombang-gelombang kebudayaan yang datang – dan dalam banjir itu (budaya Jawa) mempertahankan keasliannya” (Magnis-Suseno, 2001), dan dalam hiruk pikuk gempuran budaya luar, termasuk gempuran modernisasi, Yogyakarta mampu mengisolasi diri secara relative, hingga ekspresi Jawa – kejawen - tetap bisa berkembang (Mulder, 2001).

Budaya Jawa/Yogyakarta menjadi amat terbuka terhadap budaya dari luar tanpa kehilangan jati dirinya. Bahkan dalam perkembangan sejarah perjumpaannya dengan budaya-budaya besar seperti Hinduisme, Buddisme, disusul Islam dan Kristen, esensi budaya Jawa tidak tergerus oleh budaya-budaya dari luar yang mencoba mengkooptasi dan menaklukkannya. Budaya Jawa bahkan berhasil merangkul dan menjawakan Hinduisme dan Budhisme, demikian pula agama Islam yang masuk ke pulau Jawa semakin mendorong budaya Jawa untuk menemukan identitasnya (Magnis-Suseno, 2001). Maka di Kota Yogyakarta ini, budaya dan etika Jawa adalah rujukan partikular atas pertanyaan-pertanyaan universal menyangkut etika social dan prinsip harmoni dalam sebuah masyarakat multikultur, dank arena itu berfungsi sebagai *common platform* untuk merajut dan merawat kebersamaan sesama warga yang menjadi bagian dari kota ini.

Tantangan bagi kebijakan pengembangan pariwisata berbasis budaya dan kota pendidikan dalam konteks di atas adalah bagaimana kota Yogyakarta dalam segala aspeknya dapat menjadi media pembelajaran multi-kulturalisme itu sendiri. Artinya, menginginkan agar budaya-budaya nusantara itu terwakilkan, setidaknya lewat konsep menjadikan asrama daerah sebagai anjungan daerah, hadir sebagai obyek pariwisata dan obyek pembelajaran budaya nusantara di Yogyakarta itu, tetapi pada saat yang sama juga tetap memelihara dan terus memberi makna baru terhadap obyek-obyek pariwisata Yogyakarta sebagai obyek pembelajaran budaya dan multikulturalisme Yogyakarta dan tidak membiarkan obyek-obyek itu tergusur oleh kepentingan-kepentingan kapitalisme dan eksperimen-

eksperimen modern tanpa akar kultural, historis, dan filosofis dari kota dan masyarakat Yogyakarta. Jadi budaya lokal Kota Yogyakarta harus tetap menonjol dan tanpa mengabaikan dan menghormati budaya-budaya lain yang masuk ke kota ini, hal ini dilakukan dengan tetap memelihara hubungan sinergi antara masyarakat khususnya para seniman-seniman dengan pemerintah daerah, yang dalam hal ini Gubernurnya seorang Sultan yang sangat peduli terhadap budaya lokal.

Pada sisi lain untuk melestarikan budaya lokal, biasanya Sultan juga sering mengadakan *pisowanan agung* (pertemuan-pertemuan) dengan para seniman yang diatur secara periodik. Mereka sering melakukan dialog dan dilanjutkan dengan latihan-latihan di Pandopo, sehingga budaya lokal seperti kesenian-kesenian, tembang mocapat, yang berkaitan dengan budaya Kraton sampai sekarang tetap lestari. Pisowanan ini sering dilakukan khususnya para kelompok seniman dengan Sultan tidak hanya ketika ingin melestarikan budaya, tetapi dalam peristiwa-peristiwa penting untuk memberikan masukan-masukan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah sering dilakukan, seperti halnya ketika para seniman memohon Sultan Hamengkubuwono X untuk bersedia menjadi Calon Presiden (Capres) 2009. Kemudian Sultan merespon dengan baik dan mempertimbangkan dengan seksama, sambil merenungkan apa yang menjadi kehendak mereka.



---

---

## BAB 3

---

---

# KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA, SITUASI MAKRO SINERGI DAN PEMBANGUNAN MORALITAS

**B**ab ini menguraikan tiga isu yang satu sama lainnya saling terkait. Pada bagian pertamanya diuraikan tentang Keistimewaan Yogyakarta dan mencoba menjawab pertanyaan: apakah keistimewaannya itu menjadi kendala atau pendukung dari co-produksi dan sinergi. Pada bagian berikutnya diuraikan situasi makro yang menjadi lingkungan atau konteks di mana co-produksi dan sinergi berproses dan menemukan wujudnya. Kepemimpinan tentu merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan situasi makro ini. Dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), kepemimpinan Sultan dalam mengelola kehidupan sosial budaya, sosial politik dan ekonomi masyarakat secara berarti mempengaruhi bentuk dan tingkatan sinergi. Selanjutnya diuraikan mengenai masalah moralitas dan pembangunannya. Kerjasama-kerjasamanya baik dalam aspek basis legalitas, tataran perencanaan maupun pelaksanaan diuraikan. Bagian ini memang tidak menguraikan secara komprehensif seluruh program dan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat sipil, tetapi hanya menyebut program penting yang menjadi program pemerintah dengan organisasi keagamaan dominan.

### 3.1. Keistimewaan Yogyakarta: Kendala atau Pendukung Co-Produksi dan Sinergi?

Keistimewaan Yogyakarta berasal dari kesejarahan wilayah ini yang merupakan kelanjutan dari kerajaan Islam Mataram dan kemudian menjadi kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pakualaman. Pada awal kemerdekaan negara Indonesia, wilayah 'kedua kerajaan' ini menyatakan diri sebagai bagian wilayah

Indonesia beberapa hari setelah proklamasi kemerdekaan RI dideklarasikan. Tindakan Sultan dan Pakualam ini merupakan suatu sikap yang didasari oleh budaya kesadaran (*culture of consciousness*) yang menjadi ciri mendasar dari raja yang sadar akan panggilan sejarah atau semangat zaman. Tanpa adanya kesadaran ini, mustahil Sultan dan Pakualam berkehendak untuk berintegrasi dengan Republik Indonesia. Hal itu karena ‘negeri’ yang dipimpinnya waktu itu adalah kerajaan yang berdaulat, yang memiliki kesejarahan panjang.

Setelah integrasinya dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), kemudian tentu ada pertanyaan mendasar terkait dengan eksistensi daerah istimewa ini yaitu bagaimana hal tersebut diatur dalam konstitusi NKRI? Apakah demokratisasi yang merupakan amanat konstitusi dapat diterima kalangan istana? Dan setelah reformasi, bagaimana daerah istimewa ini diatur dalam UU otonomi daerah yang mengharuskan diadakannya pemilihan untuk menentukan kepala daerahnya. Pertanyaan selanjutnya yang terkait erat dengan topik penelitian ini adalah apakah Yogyakarta sebagai kerajaan ini bisa sejalan, mendukung atau menjadi kendala co-produksi dan sinergi?

Secara teoritis memang terdapat korelasi negatif antara kerajaan dengan co-produksi dan sinergi karena co-produksi dan sinergi akan lebih menggejala pada konteks negara demokratis. Sementara itu, secara teoritis, dalam sebuah kerajaan yang diwarnai feodalisme itu dapat dikatakan sulit untuk mendapatkan faktor-faktor yang mendorong terjadinya kerjasama antara penguasa (pemerintah) dengan masyarakat termasuk dengan dunia usaha. Dalam kerangka kekuasaan yang berbentuk kerajaan, masyarakat lebih merupakan obyek intruksi raja daripada ‘teman seperjuangan’ untuk membesarkan negara. Kerajaan juga cenderung tidak sesuai dengan demokrasi karena sebuah kerajaan bukan bentuk pemerintah yang berasal dari, oleh dan untuk rakyat. Karena tidak demokratis, maka pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pengorganisasian maupun pengawasan pembangunan menjadi sangat minimal kalau

tidak bisa dikatakan tidak terjadi sama sekali. Berbeda secara diametral dengan kerajaan, demokrasi dapat dikatakan berkorelasi positif dengan co-produksi dan sinergi karena demokrasi memaksimalkan partisipasi warga dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kerjasama sinergis antara masyarakat dan pemerintah. Namun dalam kasus DIY, apakah memang terdapat ketidak-sesuaian antara kerajaan, demokrasi dan hubungan resiprositas antara masyarakat dengan pemerintahnya. Berikut diuraikan kedudukan Yogyakarta dalam konstitusi negara sebagai daerah istimewa, kaitannya dengan kehidupan demokrasi dan implikasinya dalam pengembangan co-produksi dan sinergi program-program pembangunan.

Dalam UUD 1945 dapat ditinjau pengaturan Daerah Istimewa tepatnya Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, pasal 18 tertulis “Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Memang diakui seperti dapat dilihat dari penjelasan pasal 18 ini bahwa “Dalam teritori Indonesia terdapat lebih dari 250 *“Zelfbesturende landschappen”* dan *“Volksgemeenschappen”* seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau serta dusun dan marga di Palembang yang memiliki susunan asli sehingga disebut sebagai bersifat istimewa yang dihormati kedudukannya karena hak asal-usul daerah yang bersangkutan. Sedangkan tingkat pemerintahan yang diakui istimewa oleh UUD 1945 ini dapat berbentuk lingkup paling kecil seperti desa sampai pada lingkup paling besar yaitu provinsi. Oleh karena itu, keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta, secara konstitusional merupakan hal yang sah keberadaannya.

Setelah amandemen, pengaturannya terdapat dalam pasal 18B, dalam dua ayat berikut:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal ini merupakan *asas les specialis legi generalis*, artinya suatu asas yang menyatakan bahwa ketentuan yang lebih khusus harus dimenangkan terhadap ketentuan yang lebih umum apabila mengatur hal yang sama dan diatur oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatnya sejajar.

Sebagai hirarki di bawahnya, pengaturan DI Yogyakarta terdapat dalam UU. Sebagai bagian dari perjalanan sejarahnya, DIY ini pernah diatur oleh sejumlah UU, tetapi sesuai dengan konteks sekarang, ada baiknya untuk lebih fokus pada UU No. 32 tahun 2004. Dalam UU ini, pengaturan DIY terdapat dalam Bab XIV, Ketentuan lain-lain, pasal 225 dan 226. Tertulis dalam pasal 225: “Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang, diberlakukan juga ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain”. Sedangkan dalam pasal 226 ayat (1) tertulis: “Ketentuan dalam Undang-undang ini berlaku bagi provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, Papua dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri.” Sedangkan ayat (2) berbunyi “Keistimewaan untuk provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta...adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini”. Lingkup penyelenggaraan pemerintahan di sini meliputi penyelenggaraan pemerintahan, asas penyelenggaraan pemerintahan, hak dan kewajiban daerah, pemerintah daerah, dewan perwakilan daerah (DPRD), larangan dan pemberhentian DPRD, penggantian antar waktu anggota DPR,

**pemilihan** kepala daerah dan wakil kepala daerah dan perangkat daerah.

Hal ini berarti bahwa pemilihan kepala daerah di DIY sesuai UU tersebut harus diselenggarakan dengan pemilihan. Hal inilah yang menjadi permasalahan karena keistimewaan daerah ini memang lebih banyak dilihat dari sisi suksesi kepemimpinan di wilayah kerajaan ini yaitu keturunan Sultan sebagai kepala daerah dan keturunan Paku Alam sebagai wakil kepala daerahnya. Dalam pandangan seorang Sarjana Hukum, pengertian Sultan dan Paku Alam yang *jumeneng* otomatis menjabat sebagai kepala daerah dan wakilnya ini, sejalan dengan UU pemerintah daerah sebelumnya yaitu UU No. 5 tahun 1974 dan UU No. 22 tahun 1999. Hal ini karena UU pemerintah daerah yang baru, yaitu UU No. 32 tahun 2004 secara jelas menunjuk kedua UU sebelumnya tersebut. Hanya pada UU No. 5 tahun 1974 yang tertulis di sana adalah Sultan Hemengkubuwono IX dan Sri Paku alam VIII sesuai dengan kenyataan waktu itu.<sup>1</sup>

Memang telah terjadi perubahan mendasar dalam awal berdirinya kesultanan Ngayogyakarta ini dari akulturasi budaya sinkretisme agama Hindu-Jawa menjadi Islam-Jawa, namun penerimaan masyarakat Yogyakarta tidak berubah dalam melihatnya sebagai pusat budaya Jawa dan simbol kepemimpinan. Misalnya, masyarakat tetap antusias dalam mengikuti acara-acara ritual (aktifitas di lereng gunung Merapi sampai ke tepi pantai laut Selatan) yang diselenggarakan Kesultanan maupun Kadipaten Pakualaman.

Secara historis, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat<sup>2</sup> ini adalah sebuah kerajaan yang didirikan oleh Pangeran Mangkubumi pada tanggal 13 Maret 1755 setelah perjanjian Giyanti tahun 1755

---

<sup>1</sup> Lihat *unpublished thesis* yang ditulis oleh Sukamto, Reformatisasi Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, 2006.

<sup>2</sup> Secara etimologis berasal dari Ayu-Gya-Karto atau Ayodya-Karto-Ning-Rat. Secara harfiah, Nga=menuju, Yogya sebaik-baiknya, Karta; bekerja/mahakarya, Hadi=agung, luhur, Ning=bening, jernih/suci, Rat=Jagat, Bawono. Jagad kecil adalah manusia

yang berisi pemisahan dua kerajaan yaitu Surakarta Hadiningrat dan Ngayogyakarta Hadiningrat sekaligus mengangkat Pangeran Mangkubumi Sukawati menjadi raja dengan gelar Sri Sultan Hamengku Buwono Senopati ing Ngalogo Ngabdulrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah I, dengan wilayah kerajaan di pesanggrahan Garjitowati, Tlatah Pacetokan, Alas Bering yang terletak antara dua sungai: Asungai Winongo dan Code. Sedangkan Kratonnya yang dibangun 1756 terletak di tengah-tengah serta berposisi pada garis imajiner, dari utara terdapat garis lurus dengan Tugu sedangkan dari selatan simetris dengan Panggung Krapyak dan laut selatan.

Salah seorang sultan yang berjasa dalam masa-masa pergerakan nasional adalah Sultan Sri Hamengku Buwono IX yang dinobatkan pada tanggal 18 Maret 1940<sup>3</sup>. Beliau tidak diragukan lagi adalah sosok nasionalis, demokratis dan berwibawa. Hal ini diperlihatkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono bersama Sri Paku Alam VIII yang pada tanggal 5 September 1945, mengeluarkan amanat penting sebagai berikut:

- (1) Negeri Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman yang berbentuk kerajaan, berdiri di belakang Republik Indonesia dan merupakan Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia.
- (2) Kedua raja itu memegang kekuasaan pemerintah di Yogyakarta.
- (3) Kedua pemimpin itu bertanggung-jawab langsung kepada Presiden. Republik Indonesia.

Amanat ini mendapat respon positif dari pemerintah pusat dengan menyampaikan piagam yang ditanda-tangani Presiden Soekarno tentang Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Paku Alam. Persatuan antara kedua penguasa Yogyakarta ini ditampilkan dalam amanat-amanat berikutnya yang senantiasa ditanda-tangani berdua.

---

<sup>3</sup> Sedangkan penobatan Sri Paku Alam VIII terjadi pada tanggal 13 April 1937. Sedangkan kadipaten Pakualam ini merupakan hadiah dari kolonial Inggris pimpinan Letnan Gubernur Raffles (1611-1815) kepada Pangeran Notokusumo, putera Hamengku Buwono I, yang bergelar Paku Alam I.

Peran penting lain dari Daerah Istimewa Yogyakarta dalam peristiwa krusial kehidupan politik nasional adalah ketika pada tanggal 4 Januari 1946, dengan pertimbangan keamanan, ibu kota Republik Indonesia pindah ke kota ini. Jadilah 'kota pelajar' ini menjadi pusat dua pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan provinsi DIY yang sudah merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia. Hal ini membuktikan bahwa Yogyakarta merupakan kota penting dalam sejarah perjuangan negeri ini. Faktor-faktor inilah yang membuat Keistimewaan Yogyakarta perlu dikaitkan dengan kepemimpinan yang khas daerah ini.

Secara sosiologis, komponen masyarakat Yogyakarta memang menerima konsep Dwi Tunggal dalam kepemimpinannya. Penerimaan juga dapat dilihat sikap para elit lurah dan desa se Yogyakarta. Hal ini misalnya diungkapkan oleh ISMAYA (*Ing Sedy Memetri Aslining Ngayogyakarta*) yaitu Paguyuban Lurah se-Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi Paguyuban Lurah se-kabupaten Kulon Progo (BODRONOYO), Paguyuban lurah se-kabupaten Bantul (TUNGGUL JATI), Paguyuban lurah se-kabupaten Gunung Kidul (SEMAR) dan Paguyuban lurah se-kabupaten Sleman (SURYONDADARI). Bagi paguyuban-paguyuban ini, Dwi Tunggal merupakan suatu keniscayaan untuk keberlangsungan kepemimpinan di daerahnya.

Memang ada pihak-pihak yang menginginkan kepemimpinan di DIY dilakukan berdasarkan pemilihan. Di kota Yogyakarta, misalnya, pernah terjadi demonstrasi pemilihan kepala daerah (pilkada). Namun pada waktu itu hanya diikuti oleh 10 orang dan ini pun dilakukan dengan memakai tutup muka. Hal ini menunjukkan bahwa masih adanya kultur *ewuh pakewuh* dalam menyalurkan aspirasi yang sebetulnya wajar dalam alam demokrasi sekarang ini. Selain itu, Dewan Perwakilan Daerah juga pernah bersikap untuk mengadopsi bentuk pemilihan kepala daerah, karena waktu itu kalangan dewan tampaknya melihat gelagat sultan yang tampaknya tidak mau pencalonan dirinya kembali. Jurusan Ilmu Politik UGM, atas permintaan Departemen Dalam Negeri juga pernah menyusun

draf konsep RUU yang pada intinya juga mengusulkan pemilihan. Namun hal ini tidak menunjukkan bahwa semua akademisi berpendapat demikian. Seorang guru besar dari Fakultas Hukum UGM<sup>4</sup>, misalnya, mengajukan konsep penetapan untuk kasus kepemimpinan DIY ini.

Semua yang pro maupun kontra diakomodasi oleh sultan. Sultan juga mempersilahkan pemerintah dan masyarakat untuk menyusun RUU, namun beliau juga menginginkan bahwa hak-hak dirinya jangan dibelenggu<sup>5</sup>. Sebagai warganegara, tentu saja, sultan juga memiliki hak-hak yang sama baik sosial, sipil, politik, budaya dan ekonomi. Sikap demikian menunjukkan bahwa sultan cukup demokratis dalam menyikapi masa depan kepemimpinan Yogyakarta, betapapun Yogyakarta secara historis menunjukkan beberapa keistimewaannya di samping secara finansial berjasa dalam penyediaan dana sebanyak 5 juta Golden untuk pengelolaan pemerintahan pada masa-masa awal Republik ini.

Memang dalam perspektif yang lebih luas, sejarah Institusi Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pura Pakualaman adalah gambaran dari monarki yang senantiasa memiliki kemampuan untuk beradaptasi dengan perkembangan zaman. Kesiapan dalam menangkap tanda-tanda perubahan zaman inilah yang membuat

---

<sup>4</sup> Yang dimaksud adalah Prof. Muhsan.

<sup>5</sup> Salah satu hak yang beliau tunjukan baru-baru ini adalah menyatakan kesediaannya menjadi calon presiden RI dan kesiapan untuk mengikuti pemilihan presiden pada tahun 2009. Bahkan salah satu partai peserta pemilu, telah menetapkannya sebagai capres dari partai tersebut. Masalahnya adalah jika ia terpilih menjadi presiden apakah posisi sebagai gubernur yang diperpanjang dalam tiga tahun ini dapat dirangkap sebagaimana terjadi pada ayahandanya, Sultan Hamengku Buwono IX yang ketika itu menjadi wakil presiden dan tetap memangku sebagai gubernur propinsi DI Yogyakarta. Apakah kejadian itu dapat menjadi konvensi atau rangkap jabatan dalam era reformasi ini sudah tidak bisa lagi? Dalam masalah ini, masyarakat Yogyakarta pun terbelah menjadi dua antara yang setuju merangkap dan ada yang tidak.

keduanya menjadi institusi yang senantiasa dapat sesuai dengan konteks Indonesia modern. Dalam kebijakan-kebijakan Sri Sultan HB IX, misalnya sejak awal mengintroduksi demokratisasi di Yogyakarta seperti terjadi dalam demokrasi di tingkat kampung dan upaya untuk mendirikan Komite Nasional Indonesia Daerah/KNID (cikal bakal DPRD), Begitu juga dengan dibukanya kompleks kraton (Siti Hinggil) untuk kompleks pendidikan UGM, akses tanah kasultanan/pakualaman untuk dikelola masyarakat, adalah sebagian dari bentuk-bentuk perubahan yang sesuai dengan perkembangan dan aspirasi masyarakat. Kedua monarki itu secara jelas memberikan pesan kepada masyarakat Indonesia khususnya masyarakat Yogyakarta bahwa ide pembaharuan dan demokratisasi merupakan hal yang diterima dan sesuai dengan semangat keberadaan kerajaan. Kompatibilitas dengan perubahan zaman dan perubahan sosial itulah yang membuat kedua monarki secara efektif dapat memelihara modal sosial khususnya rasa percaya dan norma resiprositas. Kondisi inilah yang membuat kerajaan ini dapat menjaga ruh dalam bentuk tata nilai yang mengatur pola hubungan masyarakat dan penguasa. Suatu pola yang saling menguntungkan kedua belah pihak.

Oleh karena itu, keistimewaan keistimewaan DIY harus diletakkan dalam dimensi yang lebih luas dan dilihatnya sebagai hal yang memiliki kompatibilitas antara monarki dan demokrasi. Keduanya harus dapat saling mendukung sesuai dengan situasi yang telah diperlihatkan selama ini. Selain itu, sejarah kedua monarki adalah sejarah pembaharuan dan demokratisasi. Oleh karena itu konsolidasi demokrasi baik dalam tingkat nasional maupun lokal, bagi DIY, merupakan proses yang menemukan kembali *local genius* dari nilai-nilai yang dikembangkan kerajaan.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah makna simbolik dari asal kerajaan Islam Mataram ini untuk menawarkan Islam yang moderat, inklusif dan akomodatif terhadap tradisi lokal dan perkembangan zaman. Hal ini penting bahwa dalam konteks masyarakat Indonesia yang lebih luas. Gagasan Islamisasi tidak melulu bersifat legalistik formalistik tetapi dapat berbentuk inklusif

yang dapat bermanfaat dan dapat diterima semua kalangan. Oleh karena itu, seperti dikatakan oleh seorang tokoh Islam Yogyakarta, tidak perlu dipertentangkan antara tradisi-tradisi Kraton dengan ajaran Islam.<sup>6</sup> Karena tradisi-tradisi tersebut jika dikorek lagi secara lebih mendalam, sebetulnya berasal dari Islam. Ajaran Manunggaling Kawula Gusti atau ajaran menahan hawa nafsu, misalnya, bersumber dari ajaran Islam.

Ada benarnya jika dikatakan bahwa ruh keistimewaan Yogyakarta sebenarnya bukan terletak pada pasal-pasal dalam undang-undang, ruh keistimewaan adalah nilai-nilai dan tata laku kehidupan masyarakatnya yang sudah menjadi tradisi panjang dalam kehidupan sosial budaya dan agama masyarakat Yogyakarta. Keistimewaan Yogyakarta dengan demikian lebih merupakan pendorong dari kerjasama kolektif dua unsur penting dalam konteks lokal pemerintahan di Yogyakarta. Keduanya, sebagaimana dapat dilihat secara empiris terlibat dalam proses co-produksi dan sinergi untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang tata tentrem kerta raharja tadi.

### 3.2. Situasi Makro Sinergi

Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa tentu berbeda dengan situasi akhir tahun 1950an dan awal tahun 1960an ketika seorang Selo Soemardjan melakukan penelitian di wilayah ini dan menunjukkan banyak sekali sisi tradisionalitasnya, di samping mengungkapkan juga sisi modernnya. Salah satu yang menarik diungkap adalah demokratisasi yang dalam pengamatannya sudah berjalan di wilayah istimewa ini, betapapun penguasa di sini secara tradisional adalah seorang raja. Praktek-praktek *bottom up* juga telah dicoba dilakukan dalam masyarakat yang masih kental dengan ciri hubungan *patron-clientnya* ini. Bahkan co-produksi atau kemitraan dan kemandirian masyarakat dalam rekaman Soemardjan sudah berjalan dan berhasil membangun sejumlah rumah secara swadaya. Dengan kepemimpinan

---

<sup>6</sup> Wawancara dengan Pengurus wilayah MUI Yogya.

seorang pemuda yang energik, jujur dan penuh dedikasi, modal sosial masyarakat dapat ditumbuhkan dan berhasil menyediakan sumber-sumber material yang diperlukan untuk sebuah rumah. Seperti dalam bentuk arisan, akhirnya rumah warga dapat dibangun dan diperbaiki menjadi rumah-rumah tembok permanen menggantikan rumah panggung yang dianggap sudah tidak layak huni lagi. Secara bergilir, warga saling membantu dalam pembangunan rumah dari material yang sebagian besar disediakan oleh koperasi yang harganya lebih murah dari harga pasar (Soemardjan, 1991:257-260).

Kerjasama sinergis yang direkam oleh Soemardjan ini menunjukkan bahwa kemandirian dan kemitraan masyarakat Yogyakarta merupakan resultan dari tumbuhnya modal sosial karena adanya saling percaya, norma resiprositas yang dipegang teguh dan *social network* yang dijalin pimpinan dan warga masyarakat. Memang apa yang disebut kemandirian dan kemitraan bukan merupakan fenomena baru. Masyarakat Indonesia umumnya dan masyarakat Yogyakarta khususnya secara tradisional terkenal dengan sikap kegotong-royongan. Namun seiring dengan perkembangan zaman dan perubahan sosial yang begitu dipengaruhi oleh kultur uang dan orientasi kepentingan diri (*self interest*), kegotong-royongan mengalami penggerusan sehingga tidak lagi hadir secara penuh dalam aktifitas sosial warga masyarakat sekarang ini.

Oleh karena itu, menciptakan kemandirian masyarakat sekarang tampaknya dinilai tidak efektif jika dilakukan secara *bottom up* sepenuhnya. Walaupun demikian, titik tekan lebih pada inisiatif masyarakat merupakan suatu hal yang perlu digaris-bawahi. Hal inilah yang tampaknya menjadi ruh perguliran Musrebang dalam setiap jenjang pemerintahan dari mulai tingkat desa sampai propinsi dan Musrenbangnas untuk tingkat nasional.

Dalam kasus Kota Yogyakarta, misalnya, musrebang ditetapkan melalui peraturan walikota No. 46/2006 yang mengatur kepartisipasian masyarakat dalam pembangunan. Berproses dari awal pada tingkat RT/RW terus berlanjut pada jenjang kota. Untuk meningkatkan obyektivitas, pemerintah kota juga melakukan

penelitian<sup>7</sup> penjaringan aspirasi masyarakat (Jaring Asmara). Betapapun melalui mekanisme yang *bottom up* dan juga penelitian, diakui bahwa tidak semua keinginan masyarakat tertampung. Memang pada akhirnya dilakukan *scoring* untuk menentukan program tahunan yang dibiayai APBD itu. Jaring asmara ini menjadi bahan pemantapan tahun sekarang dan evaluasi tahun lalu.

Dengan modernisasi dan globalisasi, perubahan terjadi di segala sektor termasuk dalam aspek sosial budaya dan wajah Yogyakarta yang semakin modern. Namun satu hal yang tetap eksis adalah kepemimpinan daerah ini. Sultan merupakan figur sentral dan masih merupakan figur kharismatik dalam pandangan warga Yogyakarta termasuk warga pendatang. Warga pendatang yang paham dengan sejarah lokal Yogyakarta, akan berkesimpulan mengenai arti penting kerajaan dan kepemimpinannya dan seolah tidak dapat dipisahkan dari saat-saat penting lahir dan eksisnya negara Republik Indonesia.

Sebagai penguasa kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat ini, keberlangsungan Sultan sebagai gubernur memang sedang ramai diwacanakan. Ini terkait dengan RUU Keistimewaan Yogyakarta yang belum tuntas dibahas maupun rencana sultan untuk menjadi salah satu calon presiden pada pemilu 2009 serta konsekuensinya jika sultan terpilih jadi presiden nanti. Ketika penelitian lapangan pada pertengahan Agustus 2008 dilakukan, salah satu pembicaraan penting baik oleh masyarakat maupun kalangan aparaturnya adalah masalah masa bakti Sultan sebagai gubernur yang akan berakhir pada tanggal 9 Oktober 2008. Pada waktu itu, terungkap pandangan-pandangan tokoh masyarakat mengenai perlunya langkah-langkah dari pemerintah dalam hal ini presiden untuk menyikapi perkembangan di Yogyakarta ini apakah (melalui Kepres) masa bakti sultan sebagai

---

<sup>7</sup> Pada tahun 2008, sebanyak 1350 responden dipilih secara proporsional menjadi sample penelitian dengan mempertimbangkan gender, status ekonomi. Para responden ini berasal dari 45 kelurahan yang komposisinya berdasarkan jumlah penduduk dan luas wilayah.

gubernur diperpanjang atau tidak. Hal ini mengingat bahwa secara realistis tampaknya RUU tersebut belum akan selesai dibahas sampai masa bakti tersebut berakhir. Presiden sendiri sudah menegaskan bahwa sesuai perundang-undangan, seorang gubernur harus dipilih melalui mekanisme demokratis. Rakyat, betapapun cintanya kepada sultan, tidak memaksakan kehendaknya agar sultan ditunjuk kembali sebagai gubernur. Secara formalistis dan legalistis, sikap tersebut memang sesuai dengan keberadaan UU 32 tentang otonomi daerah yang mewajibkan mekanisme pilkada untuk pemilihan pimpinan daerah baik pada level provinsi maupun level kabupaten/kota. Sebagaimana di Aceh yang juga menjadi Daerah Istimewa, pilkada memang sudah dilaksanakan baik dalam pemilihan gubernur maupun bupati/walikota. Kedua daerah istimewa ini tentu memiliki kekhasan dan sejarah masing-masing sehingga banyak orang berpendapat perlunya perlakuan berbeda dalam menyikapi kepemimpinan daerahnya. Betapapun demikian, dengan cara gayung bersambut, sultan sendiri telah mempersilahkan pemerintah pusat untuk mengatur mekanismenya.

Sementara itu, sebagaimana dituturkan beberapa informan, sebagian besar masyarakat Yogyakarta sebetulnya menghendaki jabatan gubernur tetap dipegang oleh Sultan tanpa harus ada pemilihan kembali. Penetapan sultan sebagai penguasa DIY atau menentukannya dalam bentuk pemilihan memang menjadi isu yang cukup menyita perhatian masyarakat Yogyakarta khususnya para akademisi. Bagi yang pro penetapan, Sultan bersama Paku Alam adalah keniscayaan sebagai kepala daerah dalam konteks Yogyakarta. Memang Sultan pernah menyatakan untuk tidak ingin jabatannya diperpanjang, tetapi itu lebih merupakan langkah sultan yang ingin mengetahui kadar sikap masyarakat Yogyakarta akan hak istimewanya. Memang hak istimewa tidak hanya sekedar menyangkut kalangan kraton, tetapi harus diakui bahwa masalah kepemimpinan di DIY ini tetap memegang peranan paling penting.

Akhirnya pemerintah pusat melalui keputusan presiden memperpanjang masa bakti Sultan ini selama tiga tahun yang

tampaknya akan dijadikan masa transisi Yogyakarta untuk memilih pemimpinnya melalui mekanisme demokratis pilkada sebagaimana terjadi di wilayah-wilayah lain di Indonesia. Hal ini membuka peluang bahwa gubernur propovinsi Yogyakarta bukan lagi seorang raja yang selama ini telah mentradisi.

Terlepas dari perdebatan masa depan kepemimpinan di Yogyakarta, budaya masyarakat Yogyakarta memang mendukung adanya kerjasama sinergis ini tidak hanya antara masyarakat dengan masyarakat, masyarakat dengan pemerintah, tetapi juga pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah kabupaten/kota lainnya. “Dengan pendekatan budaya”, demikian dikatakan salah seorang pimpinan daerah Bantul, “tidak pernah Bantul merasa sebagai korban untuk dijadikan tempat pembuangan akhir sampah se Yogyakarta”. Padahal dalam sehari sekitar 250 truk melewati jalan-jalan di Bantul untuk sampai ke pembuangan akhir di Bantul. Dalam pandangan seorang informan, hal ini mungkin sulit dipraktekkan dalam konteks daerah lain seperti Yogyakarta. Di Yogyakarta, katanya, ada seorang sultan yang kharismatik. “Raja di sini” katanya, “memberi contoh”. Dengan cara demikian, warga Yogyakarta dengan segala apa yang mereka miliki bersedia juga untuk berkorban agar daerahnya menjadi lebih baik. Gotong-royong walaupun tidak hadir secara penuh seperti dekade 60’an dan 70’an, tetapi ia adalah sesuatu yang masih hidup di daerah ini, dan jiwa gotong royong ini dapat dimanifestasikan dalam kerjasama-kerjasama yang saling menguntungkan, demikian penuturan seorang warga. Jadi pendekatan budaya dalam konteks masyarakat Yogyakarta memegang peranan penting di samping pendekatan sosial ekonomi dan politik.

Komunikasi masyarakat dan aparturnya sudah berjalan di Yogyakarta ini baik dalam jalur formal maupun informal. Dalam tataran formal, misalnya, aparaturnya dan masyarakat berkomunikasi membahas APBN sebanyak 3 kali dalam setahun, sedangkan dalam pembahasan APBD dilakukan 2 kali dalam setahun. Sedangkan jalur informal dilakukan secara lebih intensif. Aparatur pemda Yogyakarta

juga terbiasa memberikan mediasi jika pihak pusat membutuhkan hal tersebut.

Membuat warga percaya kepada aparaturnya atau sebaliknya memang tidaklah datang dengan sendirinya. Kepercayaan itu tumbuh dan berkembang sebagai resultan dari perilaku aparaturnya dalam mengelola 'resources' untuk kepentingan umum. Sejak terpilih menjadi Bupati pada tahun 2001, Pak Idam, demikian sapaannya, tidak lelah-lelahnya membangun *social capital* terutama rasa percaya masyarakat. Ia bisa datang dalam rapat RT sekalipun. Bupati bisa dimarahin dalam rapat-rapat tersebut. Komunikasi intens ini tidak hanya melancarkan komunikasi rasa dan pikiran, tetapi juga melincinkan jalan kerjasama-kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Dalam kasus mikro seperti Sekber Kartamantul yang begitu dipercaya warga, misalnya, karena selama ini dana yang tersedia, tidak dikorupsi. Contoh konkrit, seorang pengurus sekber mengatakan bahwa uang sebanyak Rp. 2,7 milyar yang dialokasikan untuk pengelolaan sampah betul-betul digunakan untuk kepentingan tersebut.

Menjalankan program-program secara sinergi antara pemerintahan dengan masyarakat tampaknya cukup mendapat dukungan budaya lokal yang kondusif tadi. Kebiasaan memberi dan menerima sesuai dengan kemampuan masing-masing pemerintahan dapat berjalan baik. Kasus ini misalnya dapat dilihat dalam kasus bagaimana kabupaten Bantul dapat menerima sampah dari dua kabupaten Sleman dan kota Yogyakarta. Selain faktor *tepo sliro* atau toleransi dan kesediaan berkorban (*generosity*) tentu saja juga karena Bantul merupakan kabupaten yang posisi lahannya lebih rendah, sehingga kesepakatan tersebut dapat dengan mudah tercapai.

Begitu juga program-program yang ditangani oleh Kartamantul dan dinilai berhasil seperti Yogyakarta trans, penanganan air limbah dan drainase antar batas wilayah administratif merupakan resultan dari situasi makro yang kondusif dan sesuai dengan bentuk-bentuk sinergi. Basis kultural melincinkan bentuk-bentuk sinergi antar pemerintah maupun antar masyarakat dan

pemerintah. Basis kultural inilah yang tampaknya absen di beberapa yang mengalami kesulitan dalam mengembangkan sinergi. Untuk mensinergikan antar pemerintah saja di wilayah JABODETABEK untuk menyebut salah satu kawasan yang memerlukan sinergi, tampak mengalami kesulitan.

### 3.3. Pembangunan Moralitas

Penelitian juga mengkaji tentang moralitas masyarakat Yogyakarta kontemporer sebagai bagian atau unsur penting dari pemeliharaan kekohesivan sosial. Pembangunan moralitas juga penting untuk pemantapan moralitas publik khususnya kalangan aparatur pemerintah yang sedang mengemban amanat rakyat. Diharapkan bahwa dengan pemantapan moralitas publik, implementasi *good governance* mendapatkan basisnya yang kokoh di tengah perubahan sosial yang sangat dinamis.

Memang berbagai perubahan sosial sudah terjadi di kota ini mulai dari sebelum penjajahan, masa penjajahan, masa kemerdekaan sampai saat sekarang ini. Beberapa penilaian muncul dalam masyarakat dan menunjuk pada kecenderungan moralitas yang mengalami degradasi akibat modernisasi dan globalisasi terutama selama tiga dasawarsa. Seperti diakui oleh para tokoh masyarakat Yogyakarta nilai-nilai ke-Yogyakartaan dalam kehidupan masyarakat telah mengalami degradasi. Dengan diberikannya status otonomi yang lebih luas pada tingkat kabupaten dan kota, revitalisasi terhadap nilai-nilai ke-Yogyakartaan sepertinya kehilangan induk. Kondisi ini terutama dirasakan pada masa implementasi UU Otda No. 22/1999. UU No. 32/2001 memang sudah merevisi ‘kesalahan’ UU sebelumnya yang kemudian membuat propinsi kembali menjadi bagian dari hirarkis pemerintah kabupaten dan kota se-Yogyakarta. Situasi ini tentu dapat dimanfaatkan untuk memaksimalkan peran gubernur dalam agenda-agenda yang relevan dikembangkan dalam konteks penguatan atau pembangunan moralitas masyarakat Yogyakarta masa sekarang.

Perlu ditekankan di sini bahwa dalam pengertian sosiologis, sistem moral<sup>8</sup> adalah seperangkat aturan tidak tertulis yang dihayati keberadaannya oleh suatu komunitas dan disepakati sebagai pedoman dalam bersikap, berperilaku dan berinteraksi secara benar terhadap sesama anggota komunitas sendiri maupun dalam berhubungan dengan anggota dari komunitas lain. Seperti dikatakan oleh Durkheim, sistem moral atau moralitas adalah seperangkat nilai, keyakinan dan norma yang dimiliki suatu masyarakat secara kolektif yang membatasi pikiran dan tindakan setiap individu yang menjadi warganya. Moralitas atau sistem moral itu harus memiliki otoritas—artinya setiap orang merasa harus mengindahkannya, dan mereka mau terikat oleh norma-norma sosial itu (Durkheim, dalam Lukes, 1972).

Moralitas memang merupakan produk dari proses musyawarah yang berlangsung intens dalam kelompok, yang apabila ia telah menjadi kesepakatan akan mengikat orang-orang ke dalam kelompok bersangkutan dan membuat mereka sebagai bagian dari jaringan hubungan atau *network of relations* yang berada di atas eksistensi masing-masing pribadi. Moralitas memberi semangat kepatuhan yang tulus kepada setiap anggota guna melakukan pengendalian diri sesuai dengan kesepakatan bersama tersebut.

Secara konseptual, moralitas dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yakni: moralitas hidup (*lived morality*), kebiasaan moral (*moral custom*), dan moralitas teoritis (*theoretical morality*)<sup>9</sup>. Moralitas hidup adalah seperangkat sikap-sikap moral yang masih efektif dalam suatu masyarakat pada masa tertentu. Moralitas hidup lebih merupakan pencerminan keadaan saat ini tentang apa yang dianggap penting, baik dan citra ideal untuk keberlangsungan hidup masyarakat. Kebiasaan moral adalah moralitas hidup pada masa lalu yang masih diteruskan hingga waktu ini. Moralitas semacam ini

---

<sup>8</sup> Lihat pembahasannya di makalah “Etika dan Moral: Problem dan Prospek dalam Pemulihan Jatidiri Bangsa”, Rusydi Syahra, untuk Seminar Refleksi Akhir Tahun, Kedepatian IPSK-LIPI, 13 Desember 2005.

<sup>9</sup> Ini merupakan konsepsi dari tulisan klasiknya Jacques Ellul (1969).

hanya bisa tetap bertahan sejauh tidak bertentangan dengan moralitas hidup yang berlaku pada saat ini. Sedangkan moralitas teoritis adalah seperangkat nilai-nilai dari para filosof atau agamawan yang dikonsepsikan, diajarkan dan disebarakan untuk menjadi acuan ideal individu dalam kehidupan bermasyarakat.

Hal yang terpenting dalam persoalan moralitas menurut Durkheim adalah adanya penerimaan yang seimbang dan dapat diterima antara kebutuhan dan kehendak individu dengan kebutuhan dan kehendak masyarakat keseluruhan dan bagaimana keseimbangan ini bisa dicapai (dalam Marske, 1996). Bila kebutuhan dan kehendak masyarakat keseluruhan yang merupakan kesadaran kolektif terlalu dominan dan mengharamkan penyimpangan betapapun kecilnya, akan berakibat pada terkekangnya kebebasan, inisiatif dan kreativitas individu. Dalam situasi seperti ini, perubahan sosial yang sebenarnya diperlukan juga tidak dapat berjalan. Masyarakat yang diwakili oleh keyakinan, nilai dan norma bersama (*shared norms*), dan hal ini mendominasi kesadaran individu dengan otoritas yang begitu mutlak, akan berakibat pada perubahan moral sebagai sesuatu hal yang tidak mungkin terjadi (Durkheim, dalam Lukes, 1972:191-225).

Memang tidak mudah untuk melakukan penelitian apalagi pengukuran moralitas ini. Namun tulisan sosiolog yang dikenal yang banyak meneliti tentang moralitas seperti Durkheim (dalam Turner *et al*, 1985) dapat menjadi acuan. Ia mengukur tingkat moralitas yang ada pada setiap kelompok masyarakat dengan menggunakan empat variabel: (1) volume, (2) intensitas, (3) kejelasan dan (4) muatan. Volume mengindikasikan sejauh mana nilai-nilai, norma-norma dan keyakinan-keyakinan yang merupakan bagian dari moralitas bersama oleh setiap anggota suatu masyarakat. Intensitas mengindikasikan sejauh mana moralitas atau kesadaran kolektif itu memiliki kekuatan untuk mengarahkan sikap dan perilaku seseorang. Kejelasan menunjukkan tingkat kejelasan setiap komponen moralitas. Muatan berkaitan dengan perbandingan jumlah antara simbol-simbol yang bersumber pada agama dan pemikiran sekuler yang menjadi bagian moralitas. Bila sistem moral tetap bisa berjalan sebagaimana

mestinya, artinya ada keseimbangan antara kebutuhan dan kehendak individu dengan masyarakat dan antara kebutuhan dan kehendak keseluruhan bisa tetap terjaga, maka suatu kelompok masyarakat tidak akan mengalami permasalahan moral (baca: krisis moral).

Krisis moral atau degradasi moral mulai timbul apabila (1) berbagai unsur moralitas mulai mengalami erosi, (2) sebagian penting anggota masyarakat tidak merasa terikat dengan aturan-aturan moral yang telah menjadi kesepakatan bersama, (3) moralitas mengalami pelemahan sehingga tidak lagi memiliki otoritas atau kekuasaan untuk tidak mengendalikan sikap dan perilaku anggota masyarakat, (4) tidak terjadi lagi kemarahan moral atau *moral outrage* dari sebagian besar anggota masyarakat terhadap seseorang yang melanggar aturan moral (Durkheim, dalam Lukes, 1972). Pertanyaannya adalah apakah keempat tanda krisis moral ini terjadi dalam konteks masyarakat Yogyakarta? Sebelum menjawab pertanyaan ini, akan diuraikan terlebih dahulu berbagai fenomena yang menunjukkan kehidupan sosial dan keterkaitannya dengan isu moralitas, kemudian pada bagian berikutnya baru dijawab pertanyaan ini.

Yogyakarta memang tumbuh dan berkembang dari sektor ekonomi modern dan tradisional sekaligus. Memang dilihat dari kontribusi pada penghasilan provinsi DIY, sektor industri dan perdagangan merupakan penyumbang terbesar dari ekonomi daerah ini. Memang, Yogyakarta secara intens tengah bergelut dengan permasalahan sosial, ekonomi dan juga politik. Sebagai kota Pariwisata, tentu pragmatisme dan komsumerisme masyarakat juga mewarnai kehidupan sehari-hari warga. Seorang informan menuturkan bahwa sudah sejak jauh hari pada tahun 1970an, di kota ini sudah dikenal apa yang disebut dengan "salon plus". Situasi ini menurutnya, jauh tambah ramai pada saat sekarang ini. Ini tentu menyangkut isu moralitas yang perlu mendapat perhatian pihak pemda dan masyarakat karena penyakit masyarakat yang semakin menjamur pada akhirnya akan berpengaruh pada mental aparatur. Padahal di tangan aparatur inilah tersimpan sukses tidaknya implementasi *good governance*. Yogyakarta sebagai kelanjutan dari

kerajaan Islam Mataram tentu sangat peduli dengan pembangunan moralitas.

Dalam konteks inilah teologi tata kelola pemerintah atau moralitas publik tampaknya menjadi isu dan perhatian (*concern*) penting dalam pandangan beberapa tokoh adat dan agama. Bagaimana dampak negatif konsumerisme dan kapitalisme global dapat diminimalisasi. Agama dan adat harus berperan aktif dalam implementasi transparansi dan akuntabilitas pemerintahan. Agama dan adat harus ikut aktif menyadarkan masyarakat pada hukum, keaneka-ragaman budaya untuk melahirkan masyarakat yang beradab (*civilized society*). Inilah pentingnya menggaris-bawahi koinsidensi peranan agama dengan rasionalitas publik. Agama diharapkan mampu secara kimiawi bersenyawa dengan nilai-nilai demokrasi seperti hak asasi manusia, ketaatan pada hukum, ketertiban sipil, kesamaan derajat dan kebebasan berekspresi. Kebiasaan publik dalam mewujudkan *good governance*, misalnya, memang tidak akan lahir dari ruang hampa. Ia mesti hadir dari kebiasaan hati nurani (*habits of the heart*) setiap warganegara. Kebiasaan hatinurani ini tentu saja terkait erat dengan masalah moralitas. Sejauhmana hatinurani dapat menjadi pijakan pilihan sikap dan perilaku seseorang tergantung pada sejauhmana komitmen moral seseorang. Hati nurani seringkali tidak menjadi pijakan pilihan karena ada kalkulasi lain yang menurutnya menguntungkan. Dengan komitmen moral yang tinggi, kepentingan-kepentingan ini akan tersisihkan manakala seseorang dihadapkan pada pilihan-pilihan yang secara sepintas terlihat dilematis.

Berdasarkan pengamatan dan wawancara mendalam dengan beberapa tokoh, maka dapat dikatakan bahwa usaha-usaha pemerintah untuk mewujudkan *good governance* dilakukan melalui berbagai upaya sinergi dengan masyarakat. Salah satu sinergi yang selama ini telah berjalan adalah dengan organisasi masyarakat keagamaan. Selain telah meluncurkan berbagai program yang ditangani oleh lembaga lintas agama, secara spesifik pembinaan masyarakat muslim sebagai bagian terbesar penduduk Yogyakarta juga telah dilakukan

dalam tema besar mewujudkan masyarakat beriman dan bertaqwa. Sejumlah

intruksi gubernur (Ingub) dan keputusan gubernur telah dikeluarkan dalam rangka pencapaian tujuan tersebut, yaitu:

- (a) Ingub DIY No. 10 Tahun 1993 tentang Desa Binaan keluarga Sakinah.
- (b) Ingub DIY No. 5 Tahun 1997 tentang Gerakan Pemahaman dan Pengamalan Isi Kandungan al-Qur'an (GPPA).
- (c) Ingub DIY No. 7 Tahun 1998 tentang Pembinaan Anak Shaleh
- (d) Ingub DIY No. 1 Tahun 2000 tentang Larangan Perjudian, Minuman Keras dan Penyalah-gunaan Narkoba.
- (e) Keputusan Gubernur DIY No. 29/TIM/2006 tentang Pembentukan Tim Pembinaan, Pencegahan Penyakit Masyarakat Lintas Agama. Ingub ini merupakan produk hukum era sebelum reformasi dan era reformasi. Semua itu menjadi payung hukum untuk membuat moralitas menjadi sebagai tuntunan yang hidup dalam masyarakat (*lived morality*) bukan sekedar sebagai ajaran moral yang hanya dipahami dan dibicarakan (*theoretical morality*). Gerakan-gerakan pembangunan moral ini dilakukan secara sinergis antara pemerintah dan masyarakat dari mulai tingkat kelurahan/desa sampai ke jenjang provinsi. Kerjasama sinergi di tingkat kelurahan/desa dilakukan dengan organisasi masyarakat sipil pada level ranting begitu berjenjang sampai ke tingkat provinsi dengan pengurus wilayah dari organisasi masyarakat sipil yang memang peduli dalam pembangunan moralitas ini.

Unsur *civil society* yang cukup berperan dan pembangunan moral ini adalah kelompok-kelompok agama di Yogyakarta baik Islam, Kristen, Katolik, Budha, Hindu dan agama lainnya. Di sini ada Pesantren Krapyak di mana kiayinya aktif berdialog dengan kelompok-kelompok non Islam. Ada Dian, sebuah gerakan masyarakat sipil yang gencar melakukan acara dialog baik seminar, workshop maupun diskusi-diskusi-lainnya yang sifatnya lintas iman. Terdapat juga di sini Majelis Ulama Indonesia, Muhammadiyah,

Nahdhatul Ulama, pihak gereja baik katolik maupun protestan dan lembaga lintas agama seperti Forum Kerukunan Hidup Umat Beragama.

Salah satu lembaga agamis penting bahkan dapat dikatakan paling penting dilihat dari pengaruhnya yang relatif paling lama dan turut mewarnai perkembangan moralitas di Yogyakarta adalah Muhammadiyah yang didirikan pada tanggal 18 Nopember 1912 oleh K.H. Ahmad Dahlan di kota ini. Pada masa-masa pergerakan, organisasi ini berperan tidak hanya dalam menyediakan tentara sukarela (*hizbul watan*), tetapi juga memberikan landasan moral untuk berjuang melawan kaum penjajah. Sekarang, tentu konteks sosialnya sudah berbeda. Namun *elan vitalnya* sebagai penjaga dan pembangun moral tetap signifikan. Berbagai penyakit sosial dapat tumbuh subur dan perilaku tidak terpuji aparat akan merebak tanpa adanya integritas moral. Terlebih-lebih dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu tujuan wisata internasional. Dalam konteks inilah organisasi-organisasi keagamaan menjadi sangat signifikan kehadirannya di kota ini.

Diakui bahwa sebagian anak muda sebagai bagian dari orang dewasa banyak yang menyukai hiburan-hiburan malam dengan dunia gemerlapnya. Lepas kontrol anak muda menjadi hal yang memprihatinkan para pembangun moral. Indikasinya adalah begitu banyaknya di Yogyakarta ini kasus hamil di luar nikah. Oleh karena itu, sejak Mu'tamar 1985, Muhammadiyah terutama sayap perempuannya yaitu Aisyiah<sup>10</sup>, menyelenggarakan program-program intensif untuk pembinaan keluarga sakinah dalam bentuk pengajian-pengajian, ceramah, dialog dan konsultasi tatap muka. Secara formal, pembangunan moral dilaksanakan di sekolah-sekolah mulai dari SD

---

<sup>10</sup> Sejak Mukhtamar 2005, Aisyiah telah menjadi suatu organisasi otonom yang berhak mengelola sekolah dari mulai TK sampai perguruan tinggi. Sebelum itu, Aisyiah hanya mengelola pendidikan TK dan SD. Dengan status barunya itu, organisasi 'perempuan profesional dari kalangan modernis ini sekarang telah memiliki Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan sebanyak tiga belas di seluruh Indonesia.

sampai perguruan tinggi. Jam pelajaran agama di sekolah-sekolah Muhammadiyah yang memang lebih banyak dibandingkan dengan lembaga-lembaga pendidikan negeri adalah bermaksud untuk pembinaan moral anak didik. Untuk dakwah yang lebih luas, kelompok sayap perempuan ini juga aktif memberikan pembinaan mental kepada perempuan pekerja seks komersial dan membimbingnya untuk beralih pada pekerjaan yang diharamkan oleh ajaran agama. Dalam pengakuan seorang aktifisnya, gerakan ini telah banyak menyadarkan para PSK yang ada di Pasar Kembang. Harapannya adalah pada satu saat, lokalisasi ini tidak lagi ada.

Para penggiat sosial keagamaan di Aisyiah ini tentu menyadari bahwa pembangunan moral penting karena akan menjadi saringan awal ketika seseorang melangkah untuk menggeluti pekerjaan. Diharapkan bahwa dengan moral yang kuat seseorang tidak akan tergiur pada pekerjaan yang memang mudah menghasilkan uang tetapi secara sosial apalagi agama tidak bisa diterima. Pembangunan moral menjadi dasar dari tertib sosial dan ketaatan warga pada hukum. Namun memang diakui bahwa pendekatan pembangunan moral saja tidak cukup. Terlalu banyak godaan bagi seseorang untuk terlibat dalam pekerjaan yang banyak menghasilkan uang, tetapi tidak bisa diterima oleh masyarakat. Oleh karena itu, program untuk pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat juga menjadi kegiatan penting organisasi ini. Mereka menamakannya program “*Qoryah Tayyibah*” yang secara harfiah berarti kampung atau pemukiman yang baik, sebuah wilayah yang warganya dapat memenuhi kebutuhan pokok dan hidup harmoni secara sosial. Ini merujuk pada sebuah kehidupan komunitas yang diwarnai, dalam idiom khas Jawa, *tata tentrem kerta raharja*. Program ini ditujukan untuk memberdayakan ekonomi masyarakat melalui pembinaan kewirausahaan dan perguliran modal usaha. Menurut pengakuan seorang pengurus Aisyiah, program ini sudah banyak menghasilkan pengusaha-pengusaha kecil yang relatif sukses.

Yang menarik dari program-program yang dijalankan oleh organisasi *civil society* ini adalah pengasuhan anak yatim. Berbeda

dengan organisasi lain yang biasa mengasuh anak yatim dalam suatu yayasan dan membinanya dalam suatu asrama, Aisyiah mengasuh anak yatim dengan menitipkan pada keluarga-keluarga yang mau dan mampu mengasuhnya. Dengan cara ini, si anak hidup lebih alami dalam suatu keluarga sebagaimana layaknya anak-anak lain yang diasuh oleh orang tuanya. Perannya memang cukup besar. Misalnya dalam dalam suatu ranting (se-wilayah kecamatan), ada yang mengasuh sampai 52 orang, di samping yang hanya mengasuh jumlah jiwa yang minimal yaitu 10 orang. Pengasuhan ini berlaku sampai dengan anak tersebut lulus SMA. Setelah itu, jika ada yang yang berbakat melanjutkan ke perguruan tinggi, maka si anak dapat diangkat menjadi anak asuh pada salah satu orang tua asuhnya.

Sebagai organisasi perempuan tentu lembaga ini sangat peduli dengan nasib perempuan. Oleh karena itulah, program lain yang dilakukan adalah memberikan penyuluhan-penyuluhan, pendidikan keterampilan dan pengajian-pengajian. Selain itu, penyuluhan reproduksi. Bekerjasama dengan pemerintah dan badan internasional seperti UNICEF, Aisyiah menghadirkan pembangunan moralitas melalui program-program konkrit yang dirasakan manfaatnya secara langsung.

Berbagai upaya pembinaan moralitas, revitalisasi nilai dan adat istiadat yang fungsional untuk pembangunan masyarakat Yogyakarta tampaknya relatif berhasil. Batu ujian barangkali dapat dilihat dari cara respons masyarakat Yogyakarta pada gempa tahun 2006. Peran masyarakat sipil terutama para ulama, ustadz dan mubalig dalam penuturan seorang tokoh formal di Pemerintahan Kabupaten Bantul, begitu menonjol dalam memotivasi upaya-upaya penanggulangan. Tahan uji dan Kemandirian masyarakat dalam penanggulangan bencana sangat besar, walaupun diakui bahwa pada 1-2 hari pasca bencana, terdapat kendala dalam pendistribusian bahan makanan. Namun terlepas dari kekurangan tersebut, kerjasama sinergis dalam penanggulangan bencana ini cukup diakui oleh dunia internasional. Masyarakat Yogyakarta begitu kompak dan rapi dalam strategi dan langkah-langkah kongkrit. Sebanyak 140 ribu rumah

roboh dan dalam tempo dua tahun selesai dibangun kembali. Dengan *social capital* yang baik, tiap akhir pekan, warga bahu membahu dengan membawa kendaraan sendiri bahkan membawa perbekalan sendiri membereskan bekas reruntuhan dan kemudian bergotong royong membangunnya kembali. Tidak ada ketergantungan yang berlanjut setelah tenggak darurat berakhir. Jaminan hidup (jadup) yaitu dana yang diberikan kepada masyarakat sebagaimana juga terjadi di daerah lain yang terkena bencana baik bencana alam maupun karena konflik sosial, memang diberikan, tetapi untuk menghindari ketergantungan atau tumbuhnya budaya minta-minta, maka pemberian itu hanya berlaku 1 (satu) kali. Masyarakat kemudian menjalani hidup kembali secara normal dalam tempo yang relatif singkat.

Tentu kondisi tidak normal akibat bencana tidak sepenuhnya paralel dengan potret moralitas Yogyakarta dalam kehidupan normal. Adanya perilaku *deviant* dari anggota masyarakat yang seolah kurang peduli dengan moralitas ini tentu mengundang pertanyaan menyangkut moralitas ini. Misalnya, apakah dalam konteks Yogyakarta sekarang ini, unsur-unsur moralitas mengalami erosi? Perubahan sosial akibat modernisasi dan globalisasi memang telah mempengaruhi moralitas masyarakat Yogyakarta. Sebagai salah satu tujuan wisata dunia, pragmatisme masyarakat sepertinya dipacu untuk memenuhi hasrat konsumeristis yang tidak lagi mengindahkan panduan moral agama. Individu-individu tertentu bisa jadi memiliki kepentingan-kepentingan sendiri yang sifatnya jangka pendek dan secara terang-terangan melanggar moralitas yang hidup dalam masyarakat. Berbagai bentuk pelanggaran asusila merupakan tanda dari adanya krisis moral. Situasi ini memang terjadi dalam sebagian warga masyarakat Yogyakarta. Fenomena salon plus yang sudah terjadi pada awal 1970an dan mengalami penguatan pada sekarang ini merupakan hal yang memang dapat diindikasikan sebagai krisis moral. Ramainya panti pijat dan lokalisasi di Pasar Kembang merupakan bukti kasat mata dari adanya krisis moral pada sebagian anggota masyarakat. Akan tetapi fenomena perilaku *deviant* ini

hanyalah terjadi pada sekelompok kecil masyarakat sebagaimana juga terjadi di daerah-daerah lain. Mayoritas penduduk sebetulnya masih berpegang teguh pada moralitas dan menganggap penyimpangan itu merupakan tanggung jawab bersama masyarakat dan pemerintah untuk merubahnya. Masyarakat umum masih menganggapnya sebagai penyakit sosial yang penyembuhannya memerlukan kerjasama sinergis.

Masih berfungsinya berbagai kelembagaan masyarakat yang menjaga berfungsinya moralitas seperti pesantren dan organisasi keagamaan seperti Muhammadiyah, telah menjadi wahana yang penting bagi masyarakat guna melakukan interaksi dalam menjaga dan merevitalisasi moralitas publik. Masyarakat dapat terus menerus melakukan monitoring penyimpangan-penyimpangan dan dijadikan evaluasi untuk melaksanakan program-program yang relevan dengan perkembangan masyarakatnya untuk mencegah terjadinya krisis moral pada sebagian besar masyarakat.

Bukti lain dari tidak terjadinya krisis moral di Yogyakarta adalah keterikatan yang relatif kokoh dari masyarakat pada aturan moral. Penelitian memang tidak disertai oleh survey yang menunjukkan representasi situasi moralitas masyarakat dalam bersikap dan bertindak. Tetapi pengamatan dan wawancara mendalam pada masyarakat biasa maupun tokoh masyarakat menunjukkan bahwa masyarakat masih secara jelas dapat membedakan baik dan benar dan mempraktekkan moralitas tersebut dalam kehidupan sehari-hari mereka.

Diakui memang intensitas moralitas mengalami pelemahan. Adanya *sweeping* yang dilakukan oleh kelompok fundamentalis menunjukkan kekhawatiran dari gejala pelemahan intensitas moralitas ini. Namun dapat dikatakan bahwa moralitas di Yogyakarta secara umum masih jauh lebih banyak pendukungnya dan secara patuh mengarahkan hidup sehari-hari mereka. Program-program pembangunan moralitas dan sekaligus pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh kelompok keagamaan seperti Aisyiah

mendapatkan hasil positif sehingga moralitas tetap hidup dalam masyarakat.

Yogyakarta memang terkenal dengan tepo selironya, namun tidak berarti tidak ada kemarahan moral (*moral outrage*) jika terjadi pelanggaran aturan moral. Namun tentu saja kemarahan itu tidak dilakukan secara anarkis tetapi melalui protes-protes damai yang sifatnya mengingatkan dan mengajak orang untuk kembali patuh pada aturan moral yang umumnya bersumber dari ajaran agama itu. Bentuk-bentuk kemarahan moral ini tidak hanya terjadi dalam pengawasan moralitas masyarakat, tetapi juga moralitas aparatur. Yogyakarta sekarang sudah terbiasa dengan protes-protes besar-besaran jika terjadi penyimpangan atau penyalah-gunaan kekuasaan. Apa yang terjadi dengan protes masyarakat pada pemberian izin pada perusahaan untuk melakukan aktifitas galian di Bantul merupakan bentuk-bentuk kemarahan moral karena pemberian izin ini dianggap menggugat rasa keadilan masyarakat. Jadi dalam masyarakat Yogyakarta masih ada mekanisme sosial untuk memelihara dan meningkatkan kepatuhan pada aturan dan moralitas atau budi pekerti luhur.

### 3.4. Pembahasan

Penelitian tentang Co-Produksi dan Sinergi: Reformasi Hubungan Masyarakat dengan Pemerintah, merupakan hal yang signifikan untuk dilakukan karena tiga pertimbangan penting. *Pertama*, Masyarakat yang tinggal di wilayah Kerajaan Jawa seperti Yogyakarta yang merupakan salah satu daerah yang warna 'komunitas'nya atau *Gemeinschaft* masih menonjol dibandingkan di daerah lain di Indonesia. Dengan demikian, pengamatan sejauh mana modal sosial dalam proses co-produksi dan sinergi merupakan gejala yang lebih *observable* karena masih relatif menonjolnya budaya gotong royong antar warga di daerah ini. *Kedua*, masyarakat Yogyakarta adalah masyarakat dengan latar belakang etnik yang relatif dominan Jawa. Pengamatan modal sosial komunitas di sini akan dapat menjelaskan sejauhmana dan bagaimana solidaritas

sesama etnik Jawa (*bonding social capital*) dan dengan bukan Jawa ini (*bridging social capital*) mewarnai relasi masyarakat dengan pemerintah. *Ketiga*, penelitian co-produksi dan sinergi yang secara tidak terelakkan melibatkan modal sosial komunitas dengan latar belakang masyarakat multikultur dengan dominan Jawa itu dapat menjelaskan sejauhmana implementasi dari akomodasi pada diversitas kultural yang merupakan ciri *good governance* itu, dipraktekkan secara adil.

Menjelaskan masyarakat Yogyakarta yang berciri komunitas ini, tentu penting untuk membuka kembali konsepsi pakar mengenai hal ini. Konsepsi itu yang pertama kali secara jelas dikonstruksikan oleh Ferdinand Tonnies dalam teorinya tentang *Gemeinschaft* dan *Gesellschaft*, yang merupakan model untuk menjelaskan dua tipe ideal atau tendensi dalam hubungan sosial. Keduanya secara nyata memang tidak eksis dalam bentuknya yang murni. Masing-masing model bercampur dan tergantung pada yang lain. *Gemeinschaft* adalah formasi sosial dalam masyarakat tradisional yang secara umum dirujuk sebagai ‘komunitas’ yang pola hubungannya didasarkan pada cara hidup, bekerja dan bertindak dalam kebersamaan (Tonnies, 1974; Cahman dan Heberle, 1971)<sup>11</sup>. Kerangka konsep ini tampaknya berlaku dalam konteks masyarakat Yogyakarta. Gotong royong khususnya untuk memperbaiki dan memelihara sarana umum seperti jalan atau saluran air merupakan kegiatan yang diikuti secara aktif oleh warga, walaupun tidak dipungkiri bahwa sistem pengupahan ketika seseorang mau mengerjakan sawah atau membuat rumah

---

<sup>11</sup> Perbedaan ini merujuk pada konseptualisasi yang dilakukan Tonnies tentang bipolar formasi sosial *Gemeinschaft* dan *Gesellschaft*. Lihat penjelasan lebih lanjut dalam Ferdinand Tonnies, “*Community and Association*”, C.P. Loomis (trans), Routledge&Kegan Paul, London, 1974:162-163; Ferdinand tonnies, “a Preclude to Sociology” in W.J. Cahman dan R. Heberle, eds. *On Sociology: Pure, Applied and Empirical*. University of Chicago, 1971:82 dan F. Tonnies, “the Concept of *Gemeinschaft*” in W.J. Cahman dan R. Heberle, eds, *On Sociology: Pure, Applied and Empirical*, University of Chicago, 1974:87-89.

memang sudah berjalan seiring dengan tetap hadirnya gotong royong untuk penyediaan sarana umum. Penelitian yang telah dilakukan oleh Soemardjan maupun penelitian ini membuktikan kebenaran tersebut. Kebersamaan itu tidak hanya dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil tetapi juga antar pemerintah kabupaten dan kota.

Secara teoritis, formasi sosial *Gemeinschaft*, yang masih mewarnai masyarakat Yogyakarta ini, didasari oleh karsa yang relatif berbeda dengan karsa dalam formasi sosial dalam bentuk yang *Gessellschaft*. Dalam formasi yang disebut pertama, yang mendasari adalah *Wesenwille* atau *essential will (natural will)* yaitu suatu karsa yang cenderung menyamakan (*resemblance*) kebutuhan dan keinginan, pengalaman dan kebiasaan serta penalaran dan memori. Karsa ini lebih dibimbing oleh cinta-kasih, pengertian, adat-istiadat, agama dan moral komunitas, yang kemudian melahirkan cara memperlakukan orang lain berdasarkan sentimen dan hati nurani (Tonnie, 1974; Cahman dan Heberle, 1971). Kecenderungan ini memang tidak sepenuhnya dapat diamati di lapangan. Tampaknya dunia jasa, industri dan perdagangan yang telah menjadi sebagian besar aktifitas masyarakat Yogyakarta itu telah mengikis kecenderungan memperlakukan orang lain berdasarkan hati nurani. Kepentingan-kepentingan ekonomi seringkali menyisihkan sikap yang didasari pengertian dan adat-istiadat masyarakat Yogyakarta yang masih kental dengan sikap tepo selironya itu.

Dengan demikian, dalam wilayah perdagangan, industri dan jasa atau hubungan ekonomi yang luas, masyarakat Yogyakarta termasuk di daerah perdesaan ini juga telah bergeser ke arah formasi sosial *Gesellschaft*, yang biasanya merupakan ciri masyarakat urban (borjuis). Dalam batas tertentu, organisasi sosial pun lebih diwarnai oleh situasi 'asosiasi' atau 'masyarakat', yaitu pola hubungan yang diwarnai oleh kompetisi dan keterpisahan secara individual. Model ini didasari oleh *Kurwill* atau *arbitrary will (rational will)*, yaitu kecenderungan bertindak yang didasari atas kalkulasi keuntungan dan tujuan sendiri. Memang dalam kasus-kasus tertentu terdapat seseorang memperlakukan orang lain sebagai medium untuk

mencapai tujuan sendiri<sup>12</sup>. Kecenderungan ini dapat dilihat dari kalkulasi-kalkulasi rasional dalam perdagangan pakaian, kue-kue khas Yogyakarta atau kaos-kaos dagadu yang juga khas Jogja itu dan melibatkan berbagai pihak untuk mendukung penjualannya termasuk tukang beca yang siap mengantar siapa saja wisatawan yang akan melakukan transaksi jual beli. Dalam hubungan ini, pertimbangan ekonomis memang terlihat cukup kuat. Adanya reward financial bagi tukang beca yang mengantar ke penjual tertentu telah membuat sejumlah tukang beca mau terlibat dalam antar jemput wisatawan calon konsumen itu.

Sampai di sini sudah mulai jelas bahwa modal sosial dalam tingkatan yang tinggi memang lebih hadir dalam konteks masyarakat perdesaan atau dalam lingkup internal masyarakat sipil, karena mereka lebih menunjukkan perilaku yang lebih altruistik dan orientasi kolektif. Dengan kata lain, basis budaya sinergi dapat lebih tumbuh subur dalam konteks formasi sosial yang lebih *Gemeinschaft*. Kecenderungan inilah yang lebih menggejala dalam pola hubungan komunitas-komunitas yang bergerak dalam bidang sosial budaya dan keagamaan tetapi lebih berciri *Gessellschaft* dalam dunia bisnis dengan kalkulasi dan orientasi yang ekonomis. Hal ini sebetulnya sudah menjadi kecenderungan umum yang juga terjadi di Yogyakarta. Dalam bidang sosial budaya, mereka bekerja dan hidup dalam lingkungan yang sama dan demi sustainabilitas kehidupan,

---

<sup>12</sup> Analog dengan konseptualisasi ini adalah teori *mechanic dan organic solidarity* dari Durkheim. Lihat penjelasan lebih lanjut dalam Durkheim, Emile, 1984. *The Division of Labor (trans)* New York: the Free Press. Sementara penjelasan Tonnies dapat dibaca pada Ferdinand Tonnies, "Community and Association", C.P. Loomis (trans), Routledge&Kegan Paul, London, 1974:162-163; Ferdinand tonnies, "a Preclude to Sociology" in W.J. Cahman dan R. Heberle, eds. *On Sociology: Pure, Applied and Empirical*. University of Chicago, 1971:82 dan F, Tonnies, "the Concept of Gemeinschaft" in W.J. Cahman dan R. Heberle, eds, *On Sociology: Pure, Applied and Empirical*, University of Chicago, 1971:87-89.

kebersamaan atau kerjasama kolektif merupakan suatu cara yang efektif, sehingga hal ini melahirkan *sense of community* di antara mereka yang cenderung kuat. Seperti dikatakan Durkheim, di mana simpati, yang kemudian dianggap sebagai sinyal hadirnya modal sosial belakangan ini, prevalensinya lebih terwujud dalam suatu konteks sosial yang berciri komunitas (1984).

Konsepsi di atas menunjukkan bahwa modal sosial sangat memainkan peranan penting dalam co-produksi dan sinergi baik dalam pengembangan kekohesivan maupun penyediaan sarana umum. Oleh karena itu, pengkajian modal sosial yang meliputi nilai, aturan, adat-istiadat dan norma sosial yang bersumber pada kearifan lokal (*local wisdom*) atau '*moral community*' dalam konsepsi Durkheim, menjadi bagian penting karena mengungkapkan banyak hal faktor sosial budaya dalam relasi intra masyarakat maupun masyarakat dan pemerintah.

Modal sosial yang oleh Bourdieu didefinisikannya sebagai 'agregat sumber-sumber daya potensial dan aktual yang berhubungan dengan kepemilikan dan jaringan yang berlangsung lama karena adanya hubungan yang terinstitusionalisasi dan saling mengakui'. Ia melihat individu mendapat keuntungan karena partisipasinya dalam asosiasi, bukan hanya karena adanya akses terhadap sumber-sumber daya tetapi juga menyangkut jumlah dan kualitas dari sumber-sumber daya itu. Tiga unsur penting yang dalam pandangan Coleman menentukan dalam penguatan partisipasi *civil society* atau maksimalisasi akomodasi oleh pemerintah, yakni adanya jaringan hubungan sosial (*networks of social relations*), rasa saling percaya (*reciprocal trust*) dan kemauan untuk saling membalas kebaikan (*norm of reciprocity*).

Modal sosial sebagaimana telah diuraikan pada sub bagian di atas, tidak hanya berperan penting dalam menjaga kekohesivan masyarakat Yogyakarta tetapi juga kemajuan-kemajuan dalam bidang lain termasuk ekonomi. Dalam konteks ini, temuan-temuan penelitian yang dilakukan Putnan (Putnam, 1993), yang dapat membantu menjelaskan argumentasi tersebut, menunjukkan bahwa kemajuan

ekonomi dan kesejahteraan sosial di suatu daerah sangat bergantung pada seberapa jauh anggota komunitas dan pemerintah memiliki kesadaran tentang pentingnya keterlibatan aktif dalam jaringan hubungan kelembagaan (*civic engagement*) untuk mencapai tujuan bersama untuk lebih makmur dan teratur secara sosial.

Pembahasan co-produksi dan sinergi antara masyarakat dengan pemerintah dalam konteks Yogyakarta dalam perspektif modal sosial mempunyai kegunaan karena ia merupakan sebuah konsep sosiologis atau paradigma baru yang lebih sesuai dalam upaya mengatasi berbagai hambatan dalam pelaksanaan pembangunan sosial dan ekonomi. Persistensi modal sosial merupakan *conditio sine qua non* dari co-produksi. Hal itu karena modal sosial dapat meningkatkan hubungan sosial dalam sebuah kelompok masyarakat (*bonding social capital*) dan dapat dimanfaatkan dalam hubungan antar kelompok masyarakat (*linking* atau *bridging social capital*). Memang dalam konsepsi modal sosial, pranata-pranata sosial tradisional yang pada paradigma pembangunan sebelumnya (modernisasi) dianggap sebagai faktor penghambat, justru terbukti sangat fungsional dan dapat menjadi pendorong/pendukung tercapainya sasaran program-program bersama (Fukuyama, 1995; Edward & Folley, 1998; Woolcock, 1998; Kloosterman, 1998; Fukuyama, 1999; Krishna & Shrader, 1999; Fennema, 1999; Robison & Siles, 2000; Lamont, 2000; Levitt, 2001; Favel, 2003)

Hal ini memang relevan dengan masyarakat Yogyakarta yang dalam batas tertentu masih mematuhi adat istiadat dan kelembagaannya. Pembangunan yang memanfaatkan *local wisdom* ini akan menghindari dampak-dampak yang tidak perlu akibat pembangunan wilayah dan pengembangan masyarakatnya. Dengan modal sosial, seseorang bisa mendapatkan manfaat dari anggota-anggota lainnya dalam suatu kelompok sosial apabila antara satu dengan lainnya terjalin hubungan baik, sikap saling mengakui dan saling percaya (*reciprocal trust*) serta adanya keinginan untuk saling membalas kebaikan atau resiprositas (Bourdieu, 1985; Coleman, 1988). Memfungsikan modal sosial oleh masyarakat dan pemerintah

Yogyakarta dalam kehidupan sehari-hari memang telah berimplikasi pada pembesaran ukuran dan lingkupnya. Tidak hanya lingkup dalam satu kabupaten tetapi sudah berwujud dalam kerjasama antar kabupaten seperti terlihat dalam kerjasama yang dikelola MUI dalam pembangunan moralitas atau Sekber Kertamantul dalam penyediaan sarana umum.

Berbagai kelompok dalam komunitas Yogyakarta, misalnya dapat terlibat dalam suatu pembangunan atau pengembangan masyarakat karena berbagai kelompok itu memiliki hubungan baik, dan ada kepercayaan bahwa keterlibatannya itu akan membuahkan hasil yang menguntungkan semua pihak. Memang sustainabilitas relasi sosial dapat terjaga jika pranata dan jaringan sosial itu membawa keadilan bagi pihak-pihak berkepentingan. Apabila di kemudian hari suatu kelompok tersebut mendapat kesulitan, apakah keuangan atau kesulitan lainnya, maka kelompok itu bisa mengharapkan dan mendapatkan bantuan kelompok lain. Jika kemudian terdapat kecenderungan mulai memudarkannya kepatuhan pada kelembagaan tradisional sebagaimana dilaporkan oleh sebagian informan di lapangan, hal itu karena pranata tersebut sudah mengalami penggerusan dalam membawa keadilan pihak-pihak yang berkepentingan. Pengutamaan kepentingan ekonomi secara sepihak biasanya menjadi awal dari menurunnya rasa percaya masyarakat.

Telah dikemukakan pada seksi sebelumnya, bahwa dalam masyarakat Yogyakarta terdapat organisasi-organisasi. Muhammadiyah, Gereja, lembaga adat, koperasi, Credit, LSM dan organisasi formal seperti kecamatan dan desa adalah modal sosial struktural di mana peran dan peraturan, jaringan serta prosedur merefleksikan dinamika hubungan horisontal dan vertikal komunitas di sini. Masyarakat Yogyakarta dapat dikatakan hampir seluruhnya, paling tidak dalam waktu-waktu tertentu, berkepentingan dengan salah satu atau lebih dari organisasi-organisasi ini. Gereja dan lembaga adat berperan dalam memelihara norma sosial dan adat istiadat. Bahkan untuk kasus Yogyakarta ini, lembaga keagamaan berperan lebih jauh dalam

meningkatkan standar hidup seperti terlihat dalam program-program pemberdayaan perempuan oleh Aisyiah Muhammadiyah.

Dalam kenyataan memang kentara bahwa modal sosial mempengaruhi sikap dan perilaku seseorang atau organisasi. Semakin tinggi derajat modal sosial, maka semakin baik perlakuan yang akan diterima. *Value attachment* yang misalnya ada dan dihayati dalam doktrin agama menjadi basis dari perlakuan akrab yang dapat diterima dibandingkan dengan individu atau kelompok yang tidak kurang didasari oleh *value attachment*. Menurut Robison (2001:5) elemen-elemen modal sosial ini merupakan *value attachment* yang mampu menjadi pengikat internal para anggota suatu komunitas dan sekaligus sebagai penghubung atau pelicin untuk melakukan *social networking* antar komunitas dan antar komunitas dengan pemerintah. Muhammadiyah memang menonjol dalam konteks Yogyakarta dibandingkan masyarakat sipil lain dan ia berperan sebagai modal sosial struktural yang kontributif dalam perwujudan co-produksi dan sinergi. Modal sosial struktural ini relatif strategis karena memiliki kegiatan hampir pada semua aspek sosial mulai dari pendidikan dan kesehatan sampai pada pemberdayaan masyarakat.

Hal lain yang menjadi faktor untuk menjelaskan sejauhmana *good governance* diimplementasikan adalah menyangkut sikap dan perilaku pemerintah pada hak-hak warganegara. Setidaknya ada tiga *civil rights* yang perlu diperhitungkan. Menurut Marshall<sup>13</sup>, terdapat tiga dimensi hak yang terkandung dalam konsep hak-hak warganegara yaitu sipil, politik dan sosial. Hak sipil berkaitan dengan isu-sisu dasar seperti kebebasan berbicara dan hak untuk memperoleh akses dan perlakuan yang adil dalam sistem hukum. Hak politik yaitu hak yang menyangkut hak-hak dalam pemilu serta akses pada

---

<sup>13</sup> Marshall adalah sosiolog yang memproposisikan bahwa masyarakat kapitalis sebagai '*hyphenated society*' yaitu adanya ketegangan yang tidak terelakkan antara ekonomi kapitalis, negara kesejahteraan dan persyaratan negara modern.

lembaga-lembaga politik untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingannya. Sedangkan hak sosial berkaitan dengan akses pada sistem pengamanan sosial (*social security system*), di mana tiap warga berhak memperoleh tingkat kesejahteraan dasar yang harus dipenuhi oleh negara dalam kondisi menganggur, sakit atau tertimpa kemalangan. Namun harus segera ditambahkan di sini adalah hak budaya yaitu hak yang menyangkut identitas kultural, bahasa dan adat-istiadat. Pengalaman-pengalaman komunitas dalam merealisasikan hak-haknya akan banyak mempengaruhi dinamika etnisitas dan hubungan ekonomi.

Lemahnya implementasi pemenuhan hak warganegara secara adil adalah kemungkinan gejala melemahnya rasa solidaritas baik internal masyarakat Yogyakarta Jawa maupun pendatang yang terdiri atas berbagai kelompok etnik. Oleh karena itu, selain hak-hak ekonomi yang perlu diperhatikan, hak-hak lain seperti hak budaya juga perlu mendapat perhatian serius. Setiap etnik termasuk etnik minoritas memiliki hak untuk memelihara pranata etniknya dan secara sah dapat mempertahankan identitas kulturalnya (Young, 1990; Kukathas, 1992; Kymlicka, 1995; Kymlicka dan Norman, 2000). Teori dan praktek multikultural ini berkaitan dengan hak-hak sosial, sipil dan politik, di samping struktur institusional bagi komunitas etnik yang perlu proporsional dan akesibel pada setiap warga sebagai warga yang bebas dan sederajat. Multikultural yang tampaknya juga merupakan suatu keharusan sekarang terlebih lagi masa depan bagi masyarakat Yogyakarta. Ini mengharuskan bahwa setiap komunitas etnik perlu dilibatkan dalam proses pembangunan. Hal ini karena integrasi dan solidaritas antar etnik ditentukan tidak hanya oleh karakteristik kultural (kesediaan menerima komunitas lain) tetapi juga oleh institusi struktural (struktur yang adil untuk mengakomodasi ragam sosial budaya). Mengikuti argumen teori demokrasi (multikultural) yang menyatakan bahwa terdapat korelasi positif antara integrasi politik (nasionalisme kuat) dengan persistensi modal sosial serta *good governance*, berarti menumbuhkan modal sosial dan memfasilitasinya merupakan suatu keharusan untuk

ketahanan sebuah negara. Terintegrasinya sejumlah warga pendatang non Jawa dalam sektor lapangan kerja di provinsi ini bahkan terdapat di antaranya menjadi salah satu pimpinan daerah di lingkungan Bantul menunjukkan bahwa hak-hak politik dan sipil sudah dapat direalisasikan. Tetapi pada sisi lain, juga dirasakan oleh sebagian masyarakat Yogyakarta akan gejala peminggiran seperti terjadi dalam kasus pemberian ijin pada perusahaan untuk melakukan usaha galian besar-besaran yang akan merugikan masyarakat sekitar terutama yang terlibat dalam sektor pertanian karena akan mengurangi kesuburan tanah mereka. Oleh karena itu, menumbuhkan rasa percaya ekonomi dan politik (*political and economic trust*) pada masyarakat Yogyakarta merupakan keniscayaan agar solidaritas masyarakat dapat dijaga dan ditingkatkan (Fennema dan Tilly, 1999). Rasa percaya ekonomi dan politik akan diperoleh hanya melalui peningkatan kesejahteraan semua kelompok secara adil. Hal inilah yang kemudian perlu digaris-bawahi pentingnya implementasi prinsip-prinsip *good governance* terutama akuntabilitas dan *responsiveness* dari pemerintah.

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa modal sosial dan *good governance* tidak hanya fungsional tetapi juga menjadi bagian organik dalam perwujudan suatu co-produksi dan sinergi dalam konteks masyarakat Yogyakarta baik untuk kepentingan kekohesivan sosial maupun ketersediaan sarana umum untuk perbaikan kualitas hidup masyarakat. Gejala Co-produksi dan sinergi relatif cukup tinggi karena tingkatan modal sosial juga tinggi baik pada lingkup intra antar kelompok masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah. Implementasi *good governance* pada sisi lain akan menghasilkan menambah rasa percaya masyarakat akan kemampuan pemerintah menyelesaikan berbagai persoalan pembangunan. Dalam situasi struktural yang kondusif inilah masyarakat Yogyakarta menjalani kehidupan sosialnya yang ditopang oleh *network* antar kelompok masyarakat yang maksimal. Anggota masyarakat diperlakukan pada posisi yang sederajat termasuk kelompok masyarakat yang bukan etnis Jawa. Pada gilirannya, situasi ini akan

melahirkan loyalitas dan solidaritas dalam masyarakat, termasuk dengan kalangan pemerintah, karena mereka terbingkai dalam kesamaan kepentingan baik secara teoritis maupun realitas. Betapapun tingkatan co-produksi dan sinergi belum sampai pada tingkatan ideal, tetapi bukti-bukti di lapangan menunjukkan bahwa perwujudannya sudah bermanfaat untuk pembangunan masyarakat dan wilayah provinsi ini.

### 3.5. Kesimpulan

Fenomena Co-Produksi dan Sinergi tampak berkait erat dengan situasi modal sosial dan tingkat implementasi prinsip-prinsip *good governance* dan demokratisasi. Co-produksi dan sinergi berkait erat dengan persistensi modal sosial baik kognitif dan struktural maupun modal sosial yang mengikat kelompok internal (*bonding social capital*) maupun modal sosial yang menjembatani kelompok-kelompok yang ada. (*bridging social capital*). Sultan tentu memegang peranan sangat penting dan strategis dalam pencapaian misi ini. Filosofi tahta untuk rakyat yang dihayati memang perlu konsistensi dalam setiap kebijakan pemerintahan. Filosofi ini memang secara riil telah membimbing penguasa daerah ini untuk senantiasa sadar bahwa jabatan hanyalah amanah yang harus dimanfaatkan untuk kepentingan bersama. Optimalisasi praktek tahta untuk rakyat memang masih diperlukan agar dapat mendorong implementasi *good governance* tadi yang pada gilirannya membuahkan rasa percaya kawula gusti pada 'rajanya'. Sinkretisme atau perpaduan tradisionalitas kerajaan dengan modernitas demokratisasi dan *good governance* merupakan sesuatu yang riil dapat terjadi. Persoalan inti memang bukan pada bentuk, tetapi lebih kepada isi dari suatu kelembagaan. Sebuah republik yang diwarnai penyalah-gunaan kekuasaan tentu akan bernilai buruk dan sebaliknya sebuah kerajaan yang sadar akan tahta dan kepentingan masyarakatnya tentu akan bernilai baik. Jadi jelaslah bahwa persistensi modal sosial merupakan situasi yang senantiasa perlu dipelihara dan dikembangkan dalam rangka pengembangan

masyarakat dan wilayah. Pengembangan kemampuan masyarakat melalui co-produksi dan sinergi dalam konteks masyarakat Yogyakarta merupakan sesuatu keharusan, karena dengan cara itulah masyarakatnya dapat menggunakan peluang-peluang sosial budaya dan sosial ekonomi baik untuk peningkatan standar kehidupannya maupun sebagai upaya peningkatan kekohesivan.

Tingkat co-produksi dan sinergi memang mengalami fluktuasi tergantung pada sejauhmana aparatur dan masyarakat berorientasi pada kepentingan kolektif. Secara riil, co-produksi dan sinergi ini akan mengalami penurunan jika dalam kehidupan sehari-hari ini penonjolan kepentingan sendiri (pihak tertentu) lebih diutamakan atau difasilitasi oleh sistem yang kurang berkeadilan. Situasi ini harus direformasi dengan merevitalisasi peran utama pemerintah dalam peningkatan kualitas kehidupan sosial budaya masyarakat dan kualitas hidup segi lainnya melalui penyediaan sarana dan prasarana publik. Peran pemerintah ini dapat berhasil jika transparansi dan akuntabilitas ditingkatkan. Jadi di sini ada keterkaitan antara sisi pelaksanaan *good governance* oleh pemerintah lokal seperti keterbukaan pada partisipasi masyarakat, akuntabilitas dan tranparansi dengan program dan dana yang disediakan oleh APBN atau APBD, dengan persistensi modal sosial anggota masyarakat dengan aparatur pemerintah. Realisasi peningkatan kualitas hidup yang didukung oleh kekohesivan dan ketersediaan sarana umum hanya dapat dicapai melalui persistensi modal sosial dan implementasi *good governcane*. Masyarakat, misalnya, mengharapkan bahwa program-program yang dikelola dan dilaksanakan pemerintah baik melalui dinas-dinasnya dan badan kerjasama atau struktur sinergi seperti Sekber Kartamantul dapat lebih transparan dan akuntabel. Adanya program-program melalui jalur alternatif melalui keswadayaan masyarakat atau keterlibatan masyarakat secara berarti, akan menghasilkan realisasi program yang lebih efektif dan efisien. Hal ini terlihat dari kualitas hasil program yang relatif relatif lebih baik. Di Bantul, misalnya, beberapa waktu yang lalu setelah gempa bumi tahun 2006, masyarakat aktif

berdedikasi menyelesaikan berbagai permasalahan sebagai dampak dari gempa bumi. Penanganan atau penanggulangan bencana tersebut dalam pandangan beberapa kalangan dapat dikatakan berhasil. Selain kuantitas pekerjaan, kualitasnya pun dianggap lebih baik dari realisasi program-program selama ini. Program Pembangunan moralitas juga merupakan contoh program di mana partisipasi masyarakat mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan sampai pada pengawasan dilibatkan secara lebih berarti dan melalui *bottom up planning*. *Bottom up planning* juga secara formal sudah diakomodasi dalam mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Tentu kualitas *bottom up planning* ini senantiasa perlu di monitor dan dievaluasi agar sasaran pembangunan dapat lebih tercapai. Adanya kritik-kritik masyarakat yang menuntut peningkatan kualitas *bottom up planning* sampai kepada perbaikan pengawasan yang melibatkan masyarakat luas menjadi signal belum optimalnya mekanisme Musrenbang dari mulai tingkat desa sampai kabupaten dan propinsi itu, maupun dalam hal manajemen proyek di lapangan.



---

---

## **BAB 4**

---

---

# **SINERGI DAN CO-PRODUKSI PEMERINTAH DAN MASYARAKAT: STUDI KASUS SEKRETARIAT BERSAMA KARTAMANTUL**

### **4.1. Sinergi dan Co-Produksi dalam Pelaksanaan Pembangunan**

**K**onsep-konsep sinergi dan co-produksi antara pemerintah dan dua pilar negara lainnya, yakni masyarakat madani dan kalangan bisnis dapat dikatakan sebagai pokok bahasan yang belum begitu lama muncul dalam literatur ilmu-ilmu sosial pada umumnya dan sosiologi pada khususnya. Padahal bentuk-bentuk sinergi dalam hubungan ketiganya sudah sejak lama berlangsung sekalipun menggunakan terminologi yang berbeda. Dalam program pembangunan di Indonesia, misalnya, sudah sejak lama digunakan istilah swadaya masyarakat, yang menunjukkan besaran kontribusi suatu komunitas masyarakat terhadap suatu proyek pembangunan fisik yang dilaksanakan di wilayah atau lingkungan tempat tinggalnya. Kontribusi bisa dalam bentuk tenaga kerja sukarela, bahan-bahan yang diperlukan untuk pembangunan, fasilitas-fasilitas angkutan, maupun biaya dalam bentuk uang. Istilah co-produksi yang belakangan diperkenalkan Ostrom (1997) sebenarnya mencakup pengertian swadaya masyarakat tersebut.

Dilihat dari besarnya kontribusi terhadap keseluruhan biaya penyelesaian suatu proyek proporsi swadaya masyarakat bisa samasekali tidak ada atau sangat terbatas tetapi juga bahkan lebih besar dari anggaran yang disediakan oleh pemerintah. Diukur secara persentase, kontribusi swadaya masyarakat ada yang nihil samasekali, artinya pemerintah memikul keseluruhan biaya, termasuk upah semua tenaga kerja yang terlibat dalam sebuah proyek di wilayah tertentu.

Tetapi pada proyek lain dan di wilayah lain kontribusi swadaya masyarakat bisa sangat signifikan, maksudnya secara persentase bisa mencapai 40-50 persen atau bahkan lebih dari itu. Mengambil contoh dari negara lain, ketika Park Chung-Hee, presiden Korea Selatan, memulai suatu program pembangunan “gerakan komunitas baru” atau *Saemaul Undong* untuk memajukan perekonomian masyarakat desa mengejar ketertinggalan dari masyarakat industri di wilayah perkotaan pada awal 1970an (Ha, Seong-Kyu, 2002:209), besaran swadaya masyarakat diukur secara cermat dengan menggunakan angka persentase guna mengetahui sejauh mana masyarakat di masing-masing desa memiliki inisiatif dan turut berupaya membantu diri sendiri untuk maju lebih cepat (Kim, Ji-Hong, tanpa tahun). Dari pengukuran yang dilakukan ternyata kontribusi swadaya masyarakat di desa-desa Korea Selatan pada waktu itu juga sangat bervariasi, mulai dari samasekali tidak ada kontribusi atau bahkan proyek pembangunan fasilitas umum dan sosial di desa-desa tertentu gagal, sampai pada swadaya masyarakat di desa-desa lainnya yang sangat besar sehingga dengan dana yang diberikan pemerintah mereka mampu membangun fasilitas umum dan sosial yang nilainya jauh melebihi dana pembangunan yang disediakan pemerintah. Namun dihitung secara keseluruhan rata-rata kontribusi swadaya masyarakat mencapai 49 persen. Seperti diungkapkan oleh penulis di atas (Kim, Ji-Hong, tanpa tahun) dalam kasus *Saemaul Undong* di Korea Selatan ini ternyata nilai co-produksi masyarakat dalam pembangunan sangat besar.

Pertanyaan penting yang muncul dari contoh di atas ini adalah faktor-faktor apa saja yang menjadi penyebab adanya perbedaan nilai co-produksi atau swadaya antar kelompok masyarakat tersebut. Dalam tulisan tersebut dijelaskan bahwa keberhasilan atau sebaliknya kegagalan ditentukan oleh beberapa faktor, termasuk sejauh mana adanya beberapa hal, seperti tokoh panutan masyarakat yang karismatik, kemauan untuk bekerjasama, etos kerja atau tingkat produktifitas, serta keinginan untuk maju secara mandiri tanpa terlalu mengandalkan bantuan dari luar. Berdasarkan kenyataan yang ada

dalam masyarakat inilah sebagai langkah penting gerakan *Saemaul Undong* menanamkan tiga prinsip “modal sosial” yang penting guna mengakselerasi pembangunan masyarakat di pedesaan Korea Selatan, yakni, (1) kerajinan atau produktifitas, (2) kemandirian atau *self-help* dan (3) kerjasama. Presiden Park-Chung-Hee bertekad menjadikan gerakan Saemaul Undong sebagai modal dasar bagi modernisasi Korea Selatan guna memperbarui dan membangkitkan semangat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan ekonomi untuk seluruh rakyat dan bangsa Korea (Ha, Seong-Kyu, 2002:209).

#### **4.2. Good Governance dan Modal Sosial dalam Rangka Otonomi Daerah**

Keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta pelayanan publik tampaknya telah merupakan pilihan yang logis manakala pemerintah sudah tidak mungkin lagi mengambil posisi sebagai pihak yang sepenuhnya memberi pelayanan kepada masyarakat, sementara masyarakat sepenuhnya berada pada posisi dilayani. Apalagi pemberian kewenangan dan tanggungjawab yang lebih besar dalam rangka Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengandung makna bahwa setiap pemerintah provinsi, kabupaten dan kota daerah diharapkan memiliki kemampuan dan kemandirian dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah masing-masing. Artinya, selain daerah diberi wewenang mengatur, merencanakan dan melaksanakan sendiri berbagai kegiatan pembangunan serta mengelola berbagai sumber pendapatan asli daerah (PAD) untuk pembiayaannya, masyarakat daerah sendiri juga diharapkan partisipasinya dalam berbagai bentuk agar tujuan pelaksanaan otonomi untuk lebih menyejahterakan masyarakat benar-benar dapat dicapai.

Dalam hubungan ini dapat dikatakan bahwa perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke otonomi menghendaki adanya perubahan dalam paradigma berpikir pada aparat pemerintah baik di tingkat pusat dan terutama di daerah. Aparat pemerintah pusat

diharapkan tidak melakukan intervensi dalam berbagai urusan yang, berdasarkan kedua Undang-undang tersebut di atas, kewenangannya sudah diserahkan kepada pemerintah daerah. Di sisi lain pemerintah daerah juga sudah seyogyanya mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat dalam banyak hal yang menyangkut kegiatan rutin maupun pembangunan, terutama yang berkaitan dengan pengadaan dana untuk pembiayaannya. Pengikut-sertaan masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan pendanaan untuk berbagai proyek pembangunan yang langsung menyangkut kepentingan mereka, sebagai sebuah paradigma baru, akan dapat secara signifikan meringankan beban pemerintah daerah.

Sebagai pedoman dalam melaksanakan perubahan paradigma itu beberapa prinsip mengenai pemerintahan yang baik atau *good governance* telah disepakati dan diharapkan dapat digunakan secara optimal oleh aparat pemerintah dalam rangka mencapai tujuan otonomi daerah. Terdapat berbagai definisi pemerintahan yang baik, yang mengandung beberapa unsur normatif dan preskriptif. Namun pada dasarnya pemerintahan yang baik mengacu pada pengertian mengenai bagaimana sebaiknya kekuasaan dan kewenangan dijalankan. Sejauh mana pemerintahan yang baik telah dilaksanakan dapat diukur dengan beberapa kriteria, termasuk: penegakan hukum, akuntabilitas dalam anggaran belanja dan keuangan, transparansi dalam penyusunan kebijakan dan anggaran, supervisi pelaksanaan kegiatan dan tingkat pencapaiannya, serta partisipasi masyarakat dan *stakeholder* pada umumnya dalam pemerintahan.

Dengan adanya berbagai kriteria pemerintahan yang baik ini pemerintah daerah sebenarnya telah memiliki pedoman yang lebih jelas dalam meningkatkan kinerja guna mencapai kemandirian sesuai dengan tujuan kebijakan otonomi daerah. Fungsi pelayanan terhadap kebutuhan publik akan dapat dijalankan secara lebih baik, karena instansi yang ada di daerah mulai menggunakan acuan standar pelayanan minimum (SPM). Apabila SPM ini dapat terlaksana dengan baik pada akhirnya masyarakat akan dapat merasakan bahwa

otonomi daerah memang ada manfaatnya guna meningkatkan kesejahteraan hidup mereka.

Namun permasalahan yang segera muncul adalah bahwa seberapa jauh aturan-aturan yang bersifat normatif dapat dijalankan sangat tergantung pada para pejabat dan petugas yang menjadi pelaksananya. Berbagai latar belakang sosial, kultural, kondisi ekonomi yang ada, serta wawasan yang dimiliki aparat pemerintah, turut mewarnai bagaimana dan sejauh mana aturan itu mereka laksanakan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa faktor sosial dan budaya sangat menentukan keberhasilan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Menggunakan konsep modal sosial, pemahaman akan pentingnya rasa kebersamaan untuk mencapai tujuan bersama sebagai warganegara (*civic engagement*) mutlak diperlukan oleh aparat pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan yang semakin optimal kepada masyarakat.

Modal sosial memang dapat diartikan secara singkat sebagai kepedulian (*care*) atau rasa simpati (Robison et.al., 2002). Untuk meningkatkan kepedulian akan kepentingan bersama dan simpati terhadap sesama itulah teori modal sosial memandang penting adanya tiga pilar utama, yakni (1) upaya membina jaringan hubungan (*network of relations*) yang baik dengan berbagai pihak. Adanya hubungan baik itu memungkinkan terciptanya (2) rasa saling percaya (*mutual trust*), yang pada gilirannya akan menciptakan (3) sikap dan kebiasaan untuk saling menghargai dan saling membantu (*norms of reciprocity*), sehingga pada akhirnya bisa terjalin kerjasama untuk mengatasi segala masalah yang menyangkut kepentingan bersama (Putnam, 1993).

Migrasi penduduk secara besar-besaran dari wilayah perdesaan perkotaan serta peningkatan kegiatan ekonomi yang terus berlangsung di kota-kota besar mengakibatkan terjadinya perluasan wilayah perkotaan guna menampung jumlah penduduk yang semakin meningkat. Sejauh mana sinergisme dan Co-produksi telah terjalin antara pemerintah dan masyarakat serta para *stakeholder* lainnya dalam menyikapi aglomerasi perkotaan ini merupakan bahan kajian

yang penting dilakukan. Hasil kajian ini dapat memberi kontribusi bagi penyusunan kerjasama antar daerah perkotaan bertetangga.

### **4.3. Aglomerasi Wilayah Perkotaan**

Aglomerasi wilayah perkotaan sudah merupakan suatu fenomena yang bersifat global. Di Indonesia sendiri sejak beberapa puluh tahun terakhir terjadi pertumbuhan secara drastis di banyak wilayah perkotaan di Indonesia, baik di pulau Jawa maupun di luar Jawa. Beberapa kota besar dan metropolitan mendapat tekanan penduduk yang semakin berat karena meningkatnya secara cepat kegiatan berbagai sektor ekonomi di wilayah perkotaan, serta terjadinya urbanisasi secara besar-besaran dari para pencari kerja yang berdatangan dari berbagai daerah. Akibatnya, fenomena aglomerasi wilayah perkotaan menjadi tidak terhindarkan. Ironisnya, sebagaimana diproyeksikan badan kependudukan PBB (1994), sementara penduduk megapolitan di negara-negara industri maju mengalami penurunan, kota-kota di negara-negara berkembang justru menunjukkan angka pertumbuhan sangat pesat. Penduduk metropolitan Jakarta yang pada tahun 1994 berjumlah 7.4 juta jiwa, pada tahun 2015 diperkirakan akan mencapai 21 juta jiwa. Penduduk kota New York yang pada tahun 1994 berjumlah 16,3 juta jiwa, pada tahun 2015 hanya mengalami penambahan menjadi 17,6 juta jiwa. Akibatnya kota-kota besar di negara-negara berkembang seperti megapolitan Jakarta semakin mengalami berbagai masalah dalam hampir semua jenis pelayanan umum, seperti penyediaan air bersih, penanganan sampah, sanitasi dan penanganan limbah, transportasi, pengaturan tata ruang dan lain-lain.

Menghadapi perkembangan yang pesat tersebut banyak kota dan daerah bertetangga semakin menyadari bahwa masalah-masalah seperti di atas tidak mungkin lagi dapat ditangani secara sendiri-sendiri. Terlebih karena banyak di antara masalah itu bersifat lintas wilayah sehingga memerlukan penanganan secara bersama. Provinsi DKI Jakarta, Kabupaten Bogor, Kabupaten Tangerang dan Kabupaten Bekasi merupakan pelopor dalam pelaksanaan kerjasama

pembangunan lintas daerah bertetangga itu dengan membentuk lembaga kerjasama JABOTABEK pada tahun awal 1980an. Tidak lama kemudian model kerjasama pembangunan serupa diikuti oleh kota Surabaya dan sekitarnya dengan membentuk Gerbang Kertosusila (singkatan dari Gersik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo dan Lamongan).

Hingga saat ini secara keseluruhan terdapat sepuluh lembaga kerjasama pembangunan antar daerah bertetangga. Enam lembaga kerjasama yang menyusul kemudian adalah Mebidangro (Kota Medan, Kota Binjai, Kabupaten Deli Serdang, dan Kabupaten Karo); Kedungsepur (Kabupaten Kendal, Kabupaten Demak, Kota Ungaran, Kota Semarang dan Kabupaten Purwodadi); Kartamantul (Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, ketiganya merupakan bagian wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta); Mamminasata (Kota Makassar, Kabupaten Maros, Kabupaten Sungguminasa/Gowa dan Kabupaten Takalar). Sarbagita (Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Kabupaten Gianyar dan Kabupaten Tabanan); Menang Mataram (Kota Giri Menang Gerung, ibukota Kabupaten Lombok Barat, dan Kota Mataram) dan Sabanto (Kota Sabang, Kota Banda Aceh dan Kota Jantho, ibukota kabupaten Aceh Besar). Kota Bandung, Kabupaten Bandung dan Kota Cimahi juga membentuk sekretariat bersama untuk mengatasi masalah yang dihadapi bersama, terutama dalam penanganan masalah kebersihan/sampah, namun tidak memiliki nama singkatan seperti yang lain-lain. JABOTABEK sendiri belakangan mengalami perluasan dengan turut sertanya Kota Depok dan diikuti Kabupaten Cianjur dalam kerjasama, sehingga nama singkatannya pun berubah menjadi JABODETABEKJUR.

Masing-masing lembaga kerjasama pembangunan antar daerah bertetangga, baik yang sudah terbentuk sejak lama maupun yang baru muncul belakangan memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda dalam mengatasi masalah yang dihadapi. Perbedaan itu bukan saja disebabkan faktor-faktor yang bersifat internal, tetapi juga berbagai kendala yang bersifat eksternal, yang turut memberi

kontribusi terhadap tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pertumbuhan dan perkembangan wilayah perkotaan yang berlangsung secara dinamis dengan segala permasalahan yang ditimbulkannya, seringkali tidak bisa diikuti oleh pola berpikir dan bertindak lembaga birokrasi pada umumnya yang masih cenderung bersifat statis. Sementara itu berbagai kendala eksternal juga tidak mampu diatasi oleh lembaga kerjasama yang tidak dikelola oleh tenaga-tenaga profesional dengan wawasan yang luas dan visioner. Persoalan semakin sulit diatasi manakala prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) masih belum benar-benar dijadikan pedoman dan acuan dalam perencanaan dan pelaksanaan program kerjasama.

Selain dari beberapa faktor tersebut di atas dapat diasumsikan bahwa perbedaan kinerja pengelola lembaga kerjasama dan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan juga ditentukan oleh tingkat keragaman dan besaran masalah yang ditangani, tingkat homogenitas-heterogenitas penduduk daerah yang bekerjasama, perbedaan tingkat kepentingan dari daerah-daerah yang bekerjasama, tingkat hambatan (*resistance*) dan penerimaan (*acceptance*) oleh komunitas penduduk yang wilayah tempat tinggal dan usahanya terkena pelaksanaan program kerjasama. Terlebih lagi, berbagai hambatan yang tak terduga sebelumnya, seperti tingkat modal sosial (*social capital*) dari para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terlibat dalam kerjasama juga besar pengaruhnya terhadap keberhasilan kerjasama. Keseluruhan faktor di atas tampaknya masih belum sepenuhnya dijadikan bahan pertimbangan dalam mengembangkan model kelembagaan kerjasama pembangunan antar daerah perkotaan bertetangga yang efektif.

Persoalan yang dihadapi daerah bertetangga saat ini adalah bahwa sejumlah masalah yang menyangkut pelayanan umum (*public services*) menuntut penyelesaian segera agar tidak menimbulkan berbagai permasalahan baru yang akan semakin sulit diatasi. Tragedi Leuwigajah, yakni longsohnya timbunan sampah yang menggunung di TPA Leuwigajah, Kabupaten Bandung, yang menimpa ratusan

rumah penduduk dan menelan korban jiwa ratusan orang yang sedang tidur lelap pada malam tanggal 21 Februari 2005 (Tochija dan Budiman, 2005), merupakan contoh monumental betapa kerjasama antar daerah bertetangga yang belum berhasil menangani masalah kebersihan secara baik telah menimbulkan masalah ikutan yang sebenarnya tidak perlu terjadi.

Demikian pula provinsi DKI Jakarta hingga saat ini masih belum menemukan solusi yang efektif dalam menangani masalah sampah yang ditimbulkan yang mencapai lebih dari 600 ribu m<sup>3</sup> setiap hari. Badan Kerja Sama Pembangunan (BKSP) Jabotabek memang sudah sejak lama ada, tetapi masih belum berhasil menangani masalah kebersihan ini secara tuntas. Resistensi penduduk desa Bantar Gebang, Kabupaten Bekasi, terhadap TPA di lingkungan pemukiman mereka semakin kuat karena keberadaannya dianggap telah semakin mengganggu kesehatan. Mereka menuntut agar TPA yang ada di sana segera ditutup. Reaksi serupa juga telah ditunjukkan oleh masyarakat di desa Bojong, Kabupaten Bogor, yang daerahnya akan dijadikan lokasi pemindahan TPA sampah dari Bantar Gebang. Belajar dari pengalaman di Bantar Gebang masyarakat Bojong dengan serta merta menolak kehadiran instalasi pengolahan sampah yang sedang dibangun di wilayah permukiman mereka.

Pertanyaan yang kemudian muncul apakah belum berhasilnya ditangani masalah kebersihan ini disebabkan oleh kinerja dari lembaga kerjasama antar daerah bertetangga seperti Jabodetabekjur ini yang belum berkualitas? Jawabannya bisa “ya” dan juga bisa “tidak”. Kalau “ya” maka penyebab rendahnya kualitas kinerja itu mungkin disebabkan orientasi lembaga birokrasi pemerintah yang masih cenderung ingin mempertahankan status quo dan tidak memiliki visi jauh ke depan, sementara persoalan yang dihadapi semakin menuntut perlunya perubahan paradigma berpikir agar mampu mengikuti perkembangan dan kemajuan dalam bidang teknologi, ekonomi dan kehidupan sosial yang berlangsung cepat.

Kalau ketidakberhasilan itu bukan disebabkan rendahnya kualitas kinerja dari lembaga kerjasama antar daerah bertetangga,

maka kunci jawabannya perlu ditemukan di luar lembaga itu sendiri. Boleh jadi penyebabnya adalah tidak dimilikinya kemampuan pendanaan untuk melaksanakan fungsi pelayanan umum secara baik, atau kuatnya resistensi masyarakat di sekitar lokasi proyek yang akan dibangun. Alasan lain, barangkali suatu proyek yang direncanakan atau dilaksanakan kurang memperhitungkan kondisi lokasi dimana proyek dibangun, sehingga berapa besarpun dana yang dikeluarkan tidak akan bisa mencapai hasil yang diharapkan. Untuk mencegah kemungkinan terjadinya yang disebut terakhir ini tentu diperlukan suatu studi kelayakan dengan mempertimbangkan seluruh aspek yang berkaitan sebelum sebuah usulan proyek disetujui untuk mendapat pendanaan.

Selain itu, keikutsertaan pihak swasta dalam pelaksanaan program kerjasama antar daerah bertetangga juga dapat mengundang permasalahan apabila ternyata kemudian pihak swasta yang dilibatkan dalam kemitraan (*public-private partnership*, PPP) ternyata tidak menunjukkan kinerja seperti tercantum dalam nota kesepakatan dan kontrak kerja yang telah disepakati. Hal seperti ini kemungkinan besar akan terjadi apabila persetujuan pelibatan pihak swasta untuk menangani suatu pekerjaan proyek tidak didahului dengan *fit and proper test* yang mengikutsertakan para pakar dan konsultan yang memiliki otoritas dan kompetensi tinggi untuk menilai kemampuan pihak swasta yang akan diajak bermitra.

Dalam kenyataannya memang terdapat banyak dari kalangan mitra swasta sendiri lebih melihat pada keuntungan yang akan diperoleh, padahal mereka sebenarnya belum memiliki pengalaman dalam menangani proyek kerjasama yang ditawarkan. Tetapi mereka berani berspekulasi untuk mengajukan tender sementara mencari partner dari luar negeri yang sudah berpengalaman. Pada penelitian tahun 2007 yang lalu, misalnya, untuk pembangunan instalasi pengolahan sampah terpadu (IPST) di Bali selatan bekerjasama dengan Badan Pengelola Kebersihan Sarbagita (BPKS) sebuah perusahaan swasta nasional yang memenangkan tender sebenarnya tidak memiliki pengalaman dalam penanganan masalah sampah tetapi

perusahaan ini membuat usaha patungan dengan sebuah perusahaan asing dari Inggris yang memang memiliki teknologi yang terbukti (*proven technology*) yang dapat mengolah sampah tanpa menimbulkan pencemaran lingkungan. Penandatanganan kontrak kerja antara pemerintah Sarbagita (Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Kabupaten Gianyar dan Kabupaten Tabanan) telah ditandatangani pada awal tahun 2004.

Namun ketika kontrak telah berjalan beberapa waktu perusahaan asing yang diajak bermitra berkali-kali menunda pelaksanaan pembangunan IPST, dan kontrak juga mengalami revisi, karena PT Navigat Energy dari Inggris tidak melihat keuntungan seperti yang diperkirakan semula. Baru pada akhir tahun 2008 ini perusahaan tersebut menyelesaikan tahap awal instalasi pengolahan sampah. Selanjutnya tampaknya perusahaan ini akan melihat dulu apakah investasi yang dikeluarkan akan bisa mendatangkan keuntungan, sebelum pembangunan tahap berikutnya dilaksanakan.

#### **4.4. Sekretariat Bersama Kartamantul**

Pengalaman upaya sinergi dan co-produksi antara pemerintah daerah dan pihak swasta di Bali ini tampaknya telah menjadi salah satu referensi penting untuk Sekber di daerah lainnya. Hal ini terbukti dari kunjungan dan studi banding yang dilakukan hampir semua Sekber yang ada di kota besar di Jawa ke proyek BPKS di Bali, termasuk dari Yogyakarta. Namun dapat dikatakan bahwa permasalahan yang dihadapi pemerintah kabupaten/kota yang bersepakat bekerjasama dalam Sekber Kartamantul sebenarnya jauh lebih kompleks. Oleh karena itu dalam menelaah permasalahan dalam pelayanan publik antara pemerintah dengan masyarakat dan pihak swasta yang ada di daerah Kartamantul juga memerlukan pendekatan teoritis dan analisis yang lebih bersifat multidimensional.

Di atas telah dikemukakan sejumlah asumsi yang dapat digunakan sebagai titik tolak analisis untuk permasalahan kerjasama Kartamantul. Sehubungan dengan asumsi-asumsi itu akan dilihat sejauh mana prinsip-prinsip sinergi, Co-produksi dan modal sosial

telah melandasi kerjasama pembangunan antara daerah perkotaan bertetangga, dan telah mampu menjadi pendorong partisipasi masyarakat dan para *stakeholder* lainnya dalam pembangunan antar daerah perkotaan bertetangga di wilayah Kartamantul. Sekretariat Bersama Kartamantul, sebuah bentuk kerjasama pembangunan yang dalam beberapa tahun sejak pembentukannya diakui telah menunjukkan kinerja yang baik, sehingga berhasil merintis kerjasama dalam berbagai sektor pembangunan wilayah perkotaan antar tiga daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yakni kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul (Kartamantul). Namun penelitian ini akan melihat sejauh mana pengakuan tersebut mendekati kenyataan, dan faktor-faktor apa yang memungkinkan terbangunnya kerjasama yang baik itu.

Sebagai gambaran awal dapat dikemukakan bahwa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) secara administratif terdiri dari empat kabupaten dan satu kota, yakni Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Gunung Kidul. Secara geografis, Kabupaten Sleman berada di wilayah hulu, Kota Yogyakarta berada di tengah, dan Kabupaten Bantul terletak di sebelah hilir. Hampir semua sungai yang berada di provinsi DIY berhulu di Kabupaten Sleman yang berada di sebelah utara dan bermuara di Kabupaten Bantul yang terletak di sebelah selatan. Dua kabupaten lainnya, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Gunung Kidul yang masing-masing berada di sebelah barat dan timur, sekalipun juga bertetangga dengan ketiga daerah lainnya, seakan-akan tidak memiliki kepentingan mendesak untuk bekerja sama, di bidang pelayanan publik. Aglomerasi wilayah perkotaan Yogyakarta hanya mencakup bagian yang berbatasan dengan Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, tidak bersentuhan dengan dua kabupaten lainnya.

Aglomerasi wilayah perkotaan Yogyakarta membawa implikasi luas dalam berbagai jenis pelayanan umum yang menyebabkan kerjasama antara daerah bertetangga menjadi tuntutan kebutuhan yang harus dipenuhi. Terlebih dengan diberlakukannya Undang-undang tentang Otonomi Daerah pada tahun 2001 sebagian

beban pembangunan dan pelayanan yang sebelumnya menjadi tanggungan pemerintah Provinsi DIY kini dialihkan kepada pemerintahan kabupaten/kota yang ada di bawah provinsi tersebut. Penanganan masalah-masalah ini tidak mungkin dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah kota Yogyakarta. Kerjasama antar daerah bertetangga yang otonom telah menjadi suatu keniscayaan untuk dapat memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Sementara undang-undang tentang otonomi daerah memberikan kewenangan kepada masing-masing pemerintah daerah dalam batas administratif wilayahnya, pelayanan kepada masyarakat dalam berbagai sektor tidak mungkin dilakukan secara terbatas hanya pada wilayah administratif daerah bersangkutan.

Pada era sebelum undang-undang tentang pemerintahan daerah tahun 1999 diberlakukan pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan di tiga wilayah pemerintah daerah yang membentuk Metropolitan Yogyakarta dikoordinasikan dan ditangani oleh Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Akan tetapi sejak undang-undang tersebut diberlakukan pada tahun 2001 sudah tidak ada lagi hubungan hierarkis antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi. Hak otonom yang diberikan kepada masing-masing pemerintah kabupaten dan kota telah menyebabkan hilangnya fungsi koordinasi pemerintah provinsi sehingga praktis masing-masing pemerintah kabupaten dan kota harus melaksanakan sendiri semua pelayanan publik di wilayahnya. Persoalan yang segera muncul adalah bagaimana menangani pelayanan publik yang sifatnya lintas batas wilayah tanpa adanya suatu institusi yang memiliki wewenang untuk melakukan koordinasi pelayanan publik lintas daerah bertetangga.

### ***Pembentukan Sekretariat Bersama Kartamantul***

Kondisi seperti di atas inilah yang pada tahun 2001 mendorong tiga pemerintah daerah yang sebagian wilayahnya membentuk aglomerasi perkotaan Yogyakarta, yakni Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, untuk

membentuk sebuah lembaga koordinasi. Pembentukan Sekretariat Bersama (Sekber) Kartamantul dilakukan melalui perjanjian kerjasama antara ketiga kepala daerah dengan diketahui oleh gubernur Provinsi DIY. Dari beberapa nama yang diusulkan akhirnya disepakati Lembaga koordinasi diberi nama Sekretariat Bersama Kartamantul dengan tugas dan fungsi mengoptimalkan sinergi dan Co-produksi dalam pengelolaan prasarana dan sarana perkotaan yang menyangkut kepentingan bersama ketiga daerah dalam berbagai sektor pelayanan publik..

Sebenarnya secara historis ketiga pemerintah daerah telah biasa bekerjasama dengan koordinasi pemerintah provinsi. Melalui koordinasi seperti ini ketiganya sejak beberapa waktu sebelumnya sudah memiliki persepsi yang sama dalam melihat metropolitan Yogyakarta sebagai suatu entitas yang terintegrasi. Ketiga pemerintah daerah dengan koordinasi Pemerintah Provinsi sebelumnya juga sudah terbiasa bekerjasama melalui Program Pengembangan Prasarana dan Sarana Perkotaan Terpadu (P3KT). Namun dengan dibentuknya Sekretariat Bersama Kartamantul pemahaman pejabat dan pelaksana teknis dari ketiga pemerintah daerah tentang pentingnya pendekatan sistem dalam pengelolaan perkotaan telah menjadi semakin meningkat (Sutrisno, 2004).

Adanya berbagai kepentingan dan kebutuhan yang saling terkait merupakan faktor lainnya yang mendorong terbentuknya Sekber Kartamantul. Kabupaten Sleman yang terletak di bagian hulu Provinsi DIY harus mengelola lingkungan geografisnya karena menjadi daerah penyangga bagi dua daerah yang berada di sebelah hilirnya. Sementara itu Kabupaten ini membutuhkan daerah di sebelah hilirnya itu sebagai tempat pembuangan sampah dan limbah. Demikian juga kota Yogyakarta dengan jumlah penduduk yang terus bertambah memerlukan lokasi bagi pembuangan sampah dan limbah yang juga semakin bertambah. Dilihat dari sudut topografi Kabupaten Bantul sebagai daerah terhilir merupakan lokasi ideal untuk berbagai pembuangan. Pemerintah dan masyarakat daerah ini akan dapat memetik manfaat ekonomi dari sampah dan limbah yang dibuang ke

wilayahnya apabila telah dapat dikonversi dan didaur ulang menjadi tenaga listrik, pupuk organik dan sebagainya.

Kondisi saling ketergantungan ini telah menciptakan suasana kondusif bagi berkembangnya upaya-upaya sinergis yang bersifat komplementer baik di antara pemerintah daerah Kartamantul, maupun antara Pemda Kartamantul dengan masyarakat yang ada di wilayah bersangkutan serta semua para pemangku kepentingan (*stakeholder*) lainnya.

### ***Pengelolaan Sekretariat Bersama Kartamantul***

Sekretariat Bersama Kartamantul yang menempati ruang kantor yang sebelumnya merupakan kantor dinas pariwisata provinsi DIY dikelola dengan jumlah personalia yang sangat terbatas. Ketujuh sektor kegiatan dengan beban kegiatan pelayanan publik yang cukup beragam dikelola secara bergiliran oleh tiga orang pejabat pemerintah kabupaten/kota. Pengurus harian periode tahun 2004-2006 adalah tiga pejabat pemda Kabupaten Sleman, yang terdiri dari Sekretaris Daerah sebagai ketua, Kepala Bappeda sebagai sekretaris dan Kabid Pembukuan dan Pelaporan sebagai bendahara. Untuk periode 2006-2008 yang mendapat giliran sebagai pengurus harian adalah tiga pejabat dari Kabupaten Bantul, yakni Sekretaris Daerah, Kepala Bappeda dan Kepala Bagian Keuangan. Sementara itu pelaksana harian hanya terdiri dari empat orang, yakni satu orang sebagai *office manager*, satu orang sekretaris, satu orang teknisi dan satu orang pesuruh. Pemilihan *office manager* dan sekretaris dilakukan melalui *fit and proper test* yang melibatkan beberapa pakar dari perguruan tinggi serta tokoh-tokoh masyarakat yang ada di wilayah provinsi DIY.

Dengan jumlah personalia yang sangat terbatas ini ternyata Sekber Kartamantul telah mampu melaksanakan fungsi-fungsi mediasi dan fasilitasi dalam memecahkan masalah yang timbul antar daerah bertetangga. Di sini jelas sekali kelihatan bahwa keberhasilan sangat ditentukan oleh kemampuan berkomunikasi yang baik dari para pelaksana harian Sekber yang memang terdiri para profesional

yang bukan pegawai negeri. Para pengelola dengan kualitas dan posisi seperti ini terbebas dari sekat-sekat birokrasi yang dapat menghambat pelaksanaan tugas, dan bisa berkomunikasi langsung dengan para pejabat daerah tanpa memandang eselon dan jabatan.

Namun demikian terdapat berbagai kelemahan yang melekat pada Sekber Kartamantul sebagai sebuah lembaga yang tidak memiliki kewenangan mengambil kebijakan sendiri. Tanpa persetujuan dari pimpinan ketiga daerah Sekber Kartamantul tidak mungkin dapat melakukan kegiatan sendiri. Pratikno dkk. (2004) yang melakukan kajian evaluasi atas kapasitas kelembagaan kerjasama Kartamantul menyimpulkan bahwa Sekretariat Bersama sebagai lembaga kurang memiliki kewenangan keluar dan kedalam yang jelas. Hal ini dikarenakan Sekber hanya memiliki kewenangan dalam melakukan konsultasi dan rapat koordinasi dengan instansi terkait, LSM, dan pihak swasta, sehingga tidak punya kewenangan untuk melakukan hubungan hukum dengan pihak ketiga, seperti dalam hal melakukan kerjasama dengan pihak donatur dari luar negeri. Keterbatasan kewenangan tersebut tidak terlepas dari ketentuan hukum yang tercermin dari Pasal 25-27 Permendagri Nomor 69 Tahun 2007 tentang Kerjasama Antar Daerah yang telah secara terstruktur menempatkan sekretariat bersama hanya sebagai “pembantu” pemerintah daerah. Sejauh mana implikasi keterbatasan wewenang Sekber tersebut sebenarnya juga sudah terungkap dari hasil kajian yang dilakukan Pratikno dkk. tiga tahun sebelumnya (Pratikno dkk., 2004). Dalam laporan hasil studinya tentang kelembagaan Sekber Kartamantul disebutkan:

- (a) Struktur organisasi terkesan sangat struktural dan jalinan hirarkinya cukup tinggi. Dinamika di lapangan menunjukkan bahwa struktur tersebut merenggangkan jarak permasalahan yang ditangani dinas masing-masing daerah dengan posisi puncak organisasi yang berada pada daerah yang berlainan.
- (b) Dalam kaitannya dengan peran, Sekber ternyata lebih banyak berperan sebagai fasilitasi teknis, pengelola *networking* dan ide daripada pengelola kerjasama yang sesungguhnya. Peran perumus

kebijakan untuk semua permasalahan perbatasan menjadi kurang relevan, karena banyak kerjasama yang telah berjalan dengan baik tanpa harus menjadi bagian dari Sekber.

Dari kajian yang dilakukan Pratikno dan kawan-kawan terhadap kelembagaan Sekber Kartamantul ini dapat diambil kesimpulan bahwa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dianggap tidak memiliki banyak hambatan dalam bekerjasama karena memiliki sejumlah karakteristik daerah yang cukup menunjang ternyata masih menyisakan masalah yang bersifat struktural dalam melaksanakan kerjasama. Dapat diperkirakan bahwa daerah-daerah lain yang tidak memiliki karakteristik yang menunjang kerjasama seperti di Provinsi DIY, tentu hambatan dalam bekerjasama akan lebih besar lagi. Karena itu memang perlu dikaji ulang apakah keberadaan Sekretariat Bersama di berbagai daerah dengan kewenangan yang terbatas seperti sekarang ini masih mampu memenuhi tuntutan kebutuhan pembangunan dan pelayanan publik yang semakin meningkat.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sinergi yang terbangun dalam kerjasama antar daerah bertetangga di wilayah Kartamantul tidak terlepas dari kapasitas yang dimiliki para personalia pengelola Sekber sendiri, tenaga-tenaga profesional bukan Pegawai Negeri Sipil (non-PNS), yang mampu menjembatani kepentingan berbagai pihak yang menjadi *stakeholder*, seperti antara pemerintah daerah, antara pemerintah daerah dengan masyarakat penerima pelayanan, hubungan dengan LSM serta pihak-pihak lain yang turut memberi kontribusi bagi keberhasilan kerjasama. Sementara itu struktur birokrasi yang lebih cenderung menjadi pembatas ruang gerak para pejabat terkait dalam pelaksanaan kegiatan yang menjadi tugas dan fungsinya, karena setiap keputusan yang akan diambil harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pihak atasan, menyebabkan mereka tidak dapat mengambil langkah penanganan segera untuk mengatasi suatu masalah. Sekber-sekber yang personalianya kebanyakan adalah para pejabat eselon rendah

yang mewakili masing-masing Pemda yang bekerjasama pada umumnya mengalami hambatan birokrasi semacam ini.

### **Sektor Kerjasama**

Pada awal dibentuk tahun 2001 Sekretariat Bersama Kartamantul merintis kerjasama di sektor persampahan dan limbah yang dianggap sebagai dua masalah yang mendesak untuk ditangani. Sampah yang ditimbulkan semakin besar jumlahnya seiring dengan jumlah penduduk yang terus meningkat, terutama di kota Yogyakarta. Di samping berbagai kegiatan ekonomi, seperti industri kecil, kegiatan di pasar-pasar dan hotel-hotel yang meningkat jumlahnya sejak dua puluh tahun terakhir juga menimbulkan sampah dan limbah dalam jumlah yang semakin besar.

Pada waktu ini Sekber Kartamantul telah mengelola kerjasama antar daerah dalam tujuh sektor kegiatan. Selain sektor persampahan dan pengolahan air limbah kerjasama juga mencakup sektor drainase, jalan dan jembatan, air minum, transportasi, dan tataruang yang baru mulai ditangani sejak dua tahun terakhir. Penanganan tujuh masalah yang menjadi obyek kerjasama di daerah Kartamantul hingga sekarang tampaknya masih belum mencapai hasil yang optimal Tetapi sebenarnya keberhasilan yang terpenting Sekber Karmantul terletak pada kemampuannya untuk memupuk semangat semua pemangku kepentingan di ketiga daerah untuk terus menerus melakukan kerjasama. Dengan adanya komunikasi secara terus-menerus, baik dengan para pengambil keputusan dan pejabat terkait dari Pemda Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, serta dengan melibatkan para *stakeholder* dan masyarakat yang dianggap dapat memberi kontribusi dan mendapat manfaat dari pelaksanaan kerjasama, maka ketujuh yang dikerjasamakan dapat dilaksanakan sesuai dengan kemampuan optimal yang dimiliki. Secara singkat pencapaian dalam ketujuh sektor tersebut di atas dapat dipaparkan sebagai berikut.

## a. Pengelolaan Sampah

Pengelolaan sampah merupakan bidang masalah yang paling mendesak memerlukan kerjasama antar ketiga daerah. Pertambahan penduduk yang berlangsung secara drastis, terutama di kota Yogyakarta dengan segala kegiatan ekonomi dan rumah tangga menimbulkan sampah dalam jumlah yang semakin besar menyebabkan perlunya perubahan dalam teknologi pengolahan sampah<sup>1</sup>. Secara tradisional sampah dari berbagai sumber diangkut ke tempat pembuangan akhir (TPA) yang terletak di desa Piyungan, Kabupaten Bantul, sekitar 10 kilometer sebelah timur pusat kota Yogyakarta, untuk ditumpuk dan ditimbun dengan teknologi yang disebut *sanitary landfill*.

Sampah yang datang tidak dengan segera ditimbun tetapi dibiarkan beberapa lama sampai menutupi bidang lahan yang cukup luas. Penumpukan yang cukup lama ini memberi kesempatan kepada para pemulung yang berjumlah ratusan orang untuk mendapatkan mata pencaharian dengan memungut berbagai jenis barang-barang bekas, seperti plastik dan kertas yang dapat didaur ulang. Selain itu penduduk sekitar juga memanfaatkan tumpukan sampah sebagai padang gembalaan bagi ratusan ekor ternak, seperti sapi dan kambing.

Hingga sekarang sebagian besar sampah dari Kota Yogyakarta dan dua daerah lainnya yang setiap hari sudah berjumlah lebih dari 500 truk atau sekitar 4.500 m<sup>3</sup> masih diproses dengan cara penimbunan tersebut. Akan tetapi cara pengelolaan seperti ini semakin lama semakin membutuhkan lahan yang semakin luas, sementara lahan yang tersedia sudah semakin terbatas. Oleh karena itu sejak beberapa tahun terakhir Sekber Kartamantul telah berupaya melakukan pendekatan dengan beberapa calon investor untuk

---

<sup>1</sup> Menurut data laporan Sekber Kartamantul 2007, diukur dari bulan Mei s/d Desember 2007 besaran jumlah sampah yang dibuang ke TPA Piyungan dari masing-masing daerah adalah: Kota Yogyakarta 76 persen, Kabupaten Sleman 18.8 persen, Kabupaten Bantul yang ketempatan TPA hanya 4,7 persen.

mengolah sampah dengan menggunakan teknologi modern, yakni mengubah sampah menjadi energi dan pupuk kompos. Sekber Kartamantul dalam fungsinya sebagai mediator dan fasilitator guna mendapatkan calon investor yang mampu memenuhi ketentuan teknologi yang bersih lingkungan belum berhasil membuat kesepakatan dengan salah satu investor yang berminat<sup>2</sup>. Yang telah dilakukan hingga sekarang masih terbatas pada beberapa kali pertemuan dengan para calon investor yang berminat membangun instalasi pengolahan sampah dengan menggunakan teknologi modern<sup>3</sup>.

Tampaknya Sekber Kartamantul masih memerlukan waktu cukup lama untuk bisa menemukan partner yang cocok dalam pengelolaan persampahan di TPA. Dalam beberapa tahun terakhir dari sejumlah investor yang menyatakan berminat, belum ada gambaran positif mana di antaranya yang memenuhi persyaratan untuk merealisasikan kerjasama. Banyak kendala yang masih dihadapi Sekber Kartamantul dalam membangun kerjasama dengan para *stakeholder* di bidang pengolahan sampah, terutama yang berkaitan dengan kemampuan teknologi yang dimiliki calon investor.

---

<sup>2</sup> Pada pertengahan tahun 2005 sebenarnya Sekber Kartamantul telah membuat nota kesepahaman dengan sebuah perusahaan swasta nasional tentang pengolahan sampah menjadi energi listrik. Namun setelah lebih setahun sejak MoU ditandatangani pihak investor tidak mampu merealisasikan seluruh tahapan pelaksanaan yang disepakati, antara beberapa studi kelayakan yang harus dilakukan. Oleh karena itu Sekber Kartamantul membatalkan nota kesepahaman tersebut.

<sup>3</sup> Dalam upaya menggandeng investor untuk membangun instalasi pengolahan sampah modern ini tampaknya Badan Pengelolaan Kebersihan Sarbagita (BPKS) di Bali Selatan sudah lebih maju. MoU telah dibuat dengan PT NOEI, sebuah perusahaan patungan Inggris dan Indonesia, untuk membangun instalasi pengolahan sampah terpadu (IPST) di TPS Suwung, Denpasar Selatan. Akhir tahun 2008 ini diharapkan dengan menggunakan teknologi pengolahan sampah modern IPST dapat menghasilkan listrik sebesar 5 Megawatt, yang akan dipasang ke jaringan instalasi PLN.

Apalagi sejak beberapa tahun terakhir, Indonesia sebagai salah satu negara yang turut meratifikasi protokol Kyoto dan konvensi PBB mengenai kerangka penyelamatan lingkungan dari perubahan iklim akibat gas buang (UNFCCC), yang mewajibkan bahwa industri yang akan dibangun harus menggunakan teknologi yang telah mendapatkan sertifikat *clean development mechanism* (CDM) atau mekanisme pembangunan bersih dari Badan Perlindungan Lingkungan PBB<sup>4</sup>.

Sejauh ini yang telah dapat dilaksanakan oleh Sekber Kartamantul dalam memprakarsai kerjasama di sektor persampahan adalah mengambil langkah-langkah peningkatan kinerja operasional dan pemeliharaan, melakukan kajian perilaku masyarakat, serta melakukan pelatihan pengelolaan sampah di tingkat komunitas. Yang disebut terakhir, merupakan bentuk realisasi dari prinsip Co-produksi. Masyarakat kota Yogyakarta, terutama yang memiliki pekarangan cukup luas, diberi pengarahan dan pelatihan untuk mendaur ulang sampah sendiri menjadi pupuk dan gas metan. Apabila semakin banyak penduduk kota yang memroses sampah rumah tangganya sendiri berarti semakin meringankan beban pengelola kebersihan Kartamantul karena sampah yang harus diangkut ke TPA Piyungan akan jauh berkurang.

Kunci keberhasilan Sekber Kartamantul dalam melakukan pendekatan dengan masyarakat ini terletak pada komunikasi yang intensif untuk saling bertukar pikiran dan pemberian informasi secara lengkap dan berkesinambungan tentang program yang dijalankan terutama menyangkut masalah kebersihan. Adanya dialog dan

---

<sup>4</sup> Sejauh ini terdapat lima calon investor yang berminat sudah melakukan paparan rencana investasi, yakni Arifin Panigoro (komitmen pribadi), PT EcoSecurities, Shimizu-BPPT, PT Buana Petrolindo Nusantara, dan PT Global Eco Rescue Indonesia. Di antara kelima calon investor itu yang dianggap paling mampu memenuhi persyaratan adalah Shimizu-BPPT, namun hingga sekarang juga masih belum ada kepastian bagaimana dan kapan kerjasama akan direalisasikan. (lihat Laporan Sekber Kartamantul Tahun 2007).

komunikasi secara interaktif dengan masyarakat di mana suatu proyek dilaksanakan dapat membangun rasa saling percaya (*mutual trust*) antara pemerintah dan masyarakat. Sebagai salah satu pilar dari modal sosial rasa saling percaya ini mendorong masyarakat untuk membantu mensukseskan program yang dijalankan oleh Sekber Kartamantul di daerah mereka.

### **b. Pengolahan Air Limbah**

Seperti halnya masalah sampah, limbah yang ditimbulkan rumah tangga dan berbagai kegiatan industri, perdagangan dan perhotelan juga menunjukkan peningkatan dalam jumlah besar sehingga memerlukan penanganan bersama antara ketiga pemerintah daerah serta semua pihak yang menimbulkan limbah dalam kegiatan sehari-hari. Dalam hal penanganan limbah ini kota Yogyakarta memiliki dua keuntungan. Pertama, pada zaman penjajahan pemerintah kolonial Belanda telah membangun jaringan instalasi limbah yang mencakup wilayah pusat kota dan mengalirkannya melalui saluran ke lokasi pengolahan limbah yang terletak di bagian selatan kota. Kedua, kondisi topografi kota yang memiliki kemiringan cukup dari bagian utara ke selatan memungkinkan air limbah mengalir dengan sendirinya ke selatan. Adanya dua keuntungan ini memudahkan Sekber Kartamantul dalam melakukan penanganan air limbah. Namun permasalahannya adalah volume air limbah yang perlu ditangani pada waktu sekarang jauh lebih besar dibandingkan dengan pada waktu zaman penjajahan Belanda, sehingga kerjasama antara ketiga daerah bertetangga yang beberapa kecamatannya menjadi bagian dari aglomerasi perkotaan Yogyakarta mutlak bekerjasama dalam sektor penanganan air limbah.

Pembangunan sistem jaringan air limbah terpusat aglomerasi perkotaan Yogyakarta (APY) merupakan jalan keluar bagi permasalahan di atas. Sesuai dengan rencana induk tahun 1995-2019 diharapkan sistem ini akan dapat melayani 750.000 jiwa atau sekitar 70 persen dari keseluruhan penduduk APY pada tahun 2008 ini. Sistem ini akan didukung dua instalasi pengolahan air limbah (IPAL)

yang terletak di Kabupaten Bantul. Satu unit IPAL yang terletak di desa Sewon sebenarnya sudah beroperasi sejak tahun 1996. Sampai tahun 2007 kapasitas terpasang IPAL Sewon yang cukup besar belum dapat dimanfaatkan secara optimal karena jaringan perpipaan, saluran penggelontor, saluran lateral maupun sambungan rumah di sebagian wilayah APY hingga yang masih terbatas saat ini belum mampu memasok air limbah sesuai dengan kapasitas terpasang tersebut.

Sebagai jalan keluar sementara untuk mengatasi permasalahan air limbah sebelum sistem jaringan air limbah terpusat APY dapat direalisasikan sampai tahun 2007 telah dibangun IPAL komunal sejumlah lebih dari 40 unit. Penduduk APY yang tempat tinggalnya tidak terjangkau jaringan pipa induk air limbah terpusat dapat memanfaatkan IPAL komunal ini. Namun dari keseluruhan unit IPAL komunal yang sudah dibangun tersebut yang sudah beroperasi baru sekitar 70 persen. Menurut Sekber Kartamantul kendala utama dalam pemanfaatan IPAL komunal ini adalah mahal biaya penyambungan dari masing-masing rumah ke IPAL komunal yang berada di lokasi permukiman setempat. Kendala lainnya adalah masih kurangnya kesadaran masyarakat dalam hal pengelolaan lingkungan, khususnya pelestarian kualitas air tanah. Sebagaimana diketahui kondisi tanah di wilayah APY yang pada umumnya berpori (*porous*) menyebabkan limbah dengan mudah terserap dan menurunkan kualitas air tanah, sehingga air sumur penduduk mengandung banyak bakteri e-coli dan tidak layak digunakan. Akibatnya ketergantungan masyarakat sendiri terhadap penyediaan air bersih oleh PDAM sangat tinggi.

### **c. Penyediaan Air Bersih**

Penyediaan air bersih merupakan salah satu masalah klasik dalam pelayanan publik di hampir semua kota di Indonesia. Sudah sejak lama sejumlah besar PDAM beroperasi dalam keadaan merugi. Banyak faktor yang menyebabkan kerugian ini, seperti biaya operasional yang meningkat, baik karena pengolahan air baku yang telah tercemar yang membutuhkan biaya tinggi, sementara tarif yang

ditetapkan untuk konsumen relatif rendah, banyak jaringan pipa yang sudah tua dan bocor, adanya pencurian air yang dilakukan konsumen tertentu, serta banyak hal lainnya. Dalam kasus PDAM di wilayah aglomerasi perkotaan Yogyakarta, hal-hal tersebut merupakan masalah yang cukup menantang bagi Sekber Kartamantul. Sekalipun pada dasarnya setiap-kota memiliki PDAM yang lebih memiliki kompetensi dan tanggungjawab untuk melayani penduduk yang berada dalam wilayah administratifnya, namun apabila masalah menyangkut kepentingan antar daerah, maka dalam hal ini PDAM memerlukan adanya koordinasi antar daerah untuk dapat memenuhi tuntutan peningkatan pelayanan publik yang lebih baik. Dalam hal koordinasi inilah Sekber Kartamantul menunjukkan peranan pentingnya.

Dalam laporan kegiatan Sekber Kartamantul tahun 2007 disebutkan bahwa kebutuhan akan sumber air baku untuk penyediaan air bersih secara berkelanjutan telah menjadi permasalahan utama bagi PDAM Kabupaten/Kota Kartamantul.. Kondisi nyata penyediaan air bersih saat ini terbagi atas dua sistem, yani sistem perpipaan yang dikelola PDAM dan bukan perpipaan. Sumber air baku perpipaan berasal dari mata air dan sumur dalam yang masih mengandung banyak unsur Fe dan Mn yang cukup tinggi. Sedangkan sistem non perpipaan berasal dari sumur dangkal yang berada di kawasan padat permukiman, dengan kualitas yang terus menurun akibat pencemaran bakteri e-coli yang berbahaya untuk kesehatan.

Guna penyediaan sumber air baku yang memenuhi persyaratan kesehatan maka wilayah Kabupaten Sleman yang secara geografis berada di bagian paling atas dapat berfungsi sebagai daerah penyangga untuk penyediaan air bagi Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul yang berada di bawahnya. Kabupaten Sleman diharapkan untuk dapat dikembangkan sebagai wilayah pengisian air atau *recharge area* dengan mengendalikan pertumbuhan permukiman, sedangkan wilayah yang berada di bawahnya juga harus mendukung usaha tersebut dengan memperbanyak vegetasi dan sumur-sumur resapan.

Untuk upaya yang disebut terakhir di atas wilayah Kartamantul dapat memetik pengalaman negara bagian Rajasthan, India tentang upaya besar-besaran yang dilakukan masyarakatnya untuk tidak membiarkan air hujan hanyut begitu saja karena minimnya wilayah tangkapan air (*catchment area*). Bermodalkan slogan yang berbunyi “*Catch the rain where it falls*” ribuan sumur resapan dan *johad* (embung) dibangun dimana-mana: di permukiman, di kebun-kebun, di tempat terbuka dan daerah-daerah perbukitan yang sudah menjadi gundul karena pepohonannya habis ditebangi penduduk, bahkan juga di bawah gedung dan bangunan besar. Hanya dalam beberapa tahun negara bagian Rajasthan yang sebelumnya terkenal tandus, berubah menjadi subur dan tidak pernah kekurangan air lagi pada musim kemarau. Krishna, dan Uphoff (1999) mengangkat kasus keberhasilan masyarakat Rajasthan dalam mengatasi masalah kelangkaan air untuk menunjukkan betapa dengan modal sosial yang kuat dan kerjasama yang erat antara pemerintah dan masyarakat sebuah masalah besar dapat diatasi. Dengan kepemimpinan yang inspiratif dan visioner Sekber Kartamantul tentu akan lebih mudah mengajak masyarakat provinsi DIY yang terkenal masih budaya gotong royong yang kuat untuk mengatasi masalah penyediaan air bersih seperti yang telah berhasil dilakukan pemerintah dan masyarakat negara bagian Rajasthan, India ini.

#### ***d. Pengelolaan Drainase***

Drainase secara sederhana dapat diartikan sebagai suatu sistem saluran yang bertujuan untuk mencegah terjadinya genangan air hujan pada jalan dan pekarangan di wilayah perkotaan. Namun secara lebih luas tujuan dibangunnya parasarana drainase adalah untuk menjamin kesehatan dan kesejahteraan masyarakat, melindungi alam dan lingkungan seperti tanah, kualitas udara dan kualitas air, menghindari bahaya, kerusakan materil, kerugian dan beban-beban lain yang disebabkan amukan limpasan banjir, memperbaiki kualitas lingkungan, konservasi sumberdaya air (Laporan Sekber Kartamantul 2007). Selanjutnya disebutkan dalam Laporan ini bahwa selain hal-

hal yang telah disebutkan drainase perkotaan mempunyai fungsi untuk mengeringkan daerah becek dan genangan air, mengendalikan akumulasi limpasan air hujan yang berlebihan, mengendalikan erosi dan mencegah kerusakan jalan dan bangunan.

Sekber Kartamantul menjadikan drainase sebagai salah satu bidang kegiatan yang dikerjasamakan karena secara geografis terdapat keterkaitan hulu-hilir antara Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul. Pada zaman penjajahan pemerintah kolonial Belanda telah membangun sistem drainase di kota Yogyakarta untuk mengalirkan air hujan, baik yang berasal dari jalan-jalan dalam kota Yogyakarta sendiri maupun dari daerah hulu yang berasal dari persawahan di Kabupaten Sleman. Air dari persawahan di Kabupaten Sleman disalurkan lewat sistem drainase kota menuju ke hilir untuk kemudian kembali mengairi persawahan di Kabupaten Bantul yang berada di sebelah hilir.

Dalam perkembangan selanjutnya hingga saat ini telah terjadi perubahan dalam peruntukan lahan. Wilayah Kabupaten Sleman yang sebelumnya merupakan persawahan, kebun dan daerah terbuka lainnya telah beralih fungsi menjadi lokasi permukiman dan pusat-pusat kegiatan bisnis, pendidikan dan perkantoran. Genangan air mulai terjadi dimana-mana karena sistem drainase yang ada tidak mampu menampung debit air cukup besar ketika hujan lebat turun. Drainase di wilayah perkotaan banyak yang telah mengalami penurunan kapasitas penyimpanan air hujan seiring dengan pertumbuhan permukiman. Dampak yang muncul terkait dengan hal ini adalah munculnya genangan di badan jalan atau bahkan luapan air dari drainase karena banyaknya sedimentasi tanah dan sampah yang terhanyut di jaringan drainase yang turut memperburuk situasi ini (Laporan Kegiatan Sekretariat Kartamantul Tahun 2007).

Permasalahan antar daerah muncul ketika Kabupaten Sleman berusaha mengatasi genangan dengan membuat saluran pengeringan yang mengalirkannya ke sistem drainase kota Yogyakarta yang juga sudah terbatas daya tampungnya, baik karena terjadinya sedimentasi maupun karena sumbatan akibat sampah yang dibuang penduduk kota

secara sembarangan. Fungsi mediasi yang dijalankan Sekber Kartamantul berhasil mencegah konflik kepentingan yang terjadi antara kedua daerah. Pemerintah Kabupaten Sleman tidak jadi membuat saluran air hujan ke sistem drainase kota Yogyakarta yang relatif lebih mudah dan tidak memerlukan biaya besar, tetapi membuat saluran mengalirkannya ke sungai yang cukup jauh di sebelah timur kota Yogyakarta.

Partisipasi masyarakat juga sangat penting dalam permasalahan drainase ini. Untuk mencegah genangan air hujan masyarakat dihimbau untuk sumur-sumur resapan di pekarangan masing-masing. Selain itu masyarakat juga diperingatkan untuk tidak membuang sampah yang bisa menyebabkan terjadinya sumbatan di saluran drainase. Pengurus Kartamantul sudah melakukan sosialisasi secara intensif di beberapa kelurahan dalam kota Yogyakarta mengenai pentingnya memelihara saluran drainase dan sanksi juga akan diterapkan terhadap mereka yang melanggar larangan membuang sampah sembarangan.

### ***e. Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan***

Jalan sebagai bagian sistem transportasi mempunyai peranan penting dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dilihat dari aspek ekonomi jalan merupakan katalisator yang melancarkan proses hubungan antara produksi, pasar dan konsumen air. Dari aspek sosial budaya keberadaan jalan memudahkan terjadinya interaksi fisik secara langsung antara warga masyarakat, dapat menjadi wahana perubahan sosial, membangun toleransi dan mencairkan sekat-sekat budaya (Laporan Sekber Kartamantul 2007).

Mengingat fungsinya yang begitu penting maka ketergantungan masyarakat terhadap jalan dalam berbagai bidang kegiatan kehidupan sangatlah besar. Oleh karena itu partisipasi masyarakat juga dapat diharapkan lebih signifikan dalam pembangunan dan pemeliharaan jalan, termasuk jembatan, yang langsung berada di daerah lingkungan tempat permukiman dan tempat usahanya. Permasalahan klasik dalam peningkatan kapasitas

jalan adalah anggaran biaya cukup besar yang harus disediakan, terutama untuk ganti rugi yang bagi penduduk yang lahan pekarangannya terkena pelebaran. Untuk mengatasi masalah seperti ini Sekber Kartamantul telah berperan aktif meminta masyarakat untuk merelakan lahannya bagi pelebaran jalan, baik melalui komunikasi secara langsung dengan masyarakat di lokasi bersangkutan, maupun melalui pemerintah daerah bersangkutan yang masyarakatnya terkena pelebaran jalan. Dengan demikian maka nilai Co-produksi masyarakat dalam pelayanan publik melalui prasarana jalan ini akan menjadi lebih bermakna.

#### **f. Transportasi Kota**

Terdapat sejumlah program yang telah disepakati untuk dilaksanakan dalam sektor transportasi ini, termasuk penanganan, peningkatan kapasitas dan dimensi jalan, sinkronisasi serta peningkatan sarana dan prasarana angkutan umum. Rendahnya kualitas pelayanan angkutan umum serta prasarana dan sarana yang kurang mendukung, yang ditunjukkan antara oleh kondisi fisik angkutan publik umumnya yang tidak layak operasi, keamanan dan kenyamanan yang tidak terjaga, telah menyebabkan keengganan masyarakat menggunakan sarana angkutan bis kota. Kondisi seperti ini telah menjadi pendorong utama perlu dilakukannya upaya reformasi pada sistem transportasi perkotaan, mulai dari pembangunan jaringan, sistem pengelolaan sampai pada penyediaan sarana angkutan yang aman, nyaman, serta ketersediaan pada jadwal waktu yang dibutuhkan penumpang sesuai dengan kegiatan masing-masing.

Solusi yang dapat ditempuh untuk mengatasi permasalahan angkutan umum perkotaan ini adalah kerjasama antara berbagai pihak dalam penyediaan, pengoperasian dan pengelolaan angkutan publik perkotaan. Dalam mewujudkan solusi ini Sekber Kartamantul telah menunjukkan kemampuannya untuk mengundang partisipasi banyak *stakeholder* untuk mengatasi masalah angkutan umum di wilayah aglomerasi perkotaan Yogyakarta melalui kerjasama dalam

penyediaan, pengoperasian dan pengelolaan angkutan umum “Trans-Yogya”.

Berbeda dengan jaringan transportasi perkotaan “Trans Jakarta” yang secara keseluruhan dibangun dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, prasarana dan sarana angkutan “Trans-Yogya” dibangun melalui kerjasama antara beberapa pihak dengan Sekber Kartamantul sebagai fasilitator. Dalam rapat koordinasi yang difasilitasi oleh Sekber Kartamantul telah disepakati untuk menyiapkan 6 trayek yang melayani masyarakat APY. Juga disepakati untuk membangun 76 halte, 42 halte dibangun dengan biaya dari APBD Provinsi DIY, sedangkan 34 halte lainnya dibangun dengan menggunakan anggaran pemerintah kota Yogyakarta. Operator angkutan umum perkotaan yang sudah ada sebelumnya dan para investor yang berminat dalam penambahan jumlah armada bis, pembangunan halte serta pengoperasian bis Patas Trans-Yogya juga terlibat dalam pengembangan sistem angkutan umum APY ini. Sementara itu armada bis dengan jumlah keseluruhan pada saat ini mencapai 54 unit merupakan sumbangan dari Departemen Perhubungan.

Pada saat ini armada bis Trans-Yogya sudah mulai melayani semua rute dengan jadwal teratur. Dengan pengoperasian bis secara terjadwal ini masyarakat bisa mendapat kepastian waktu untuk berangkat dan sampai di tempat tujuan. Perjalanan dari halte yang terletak di pusat kota, Malioboro, ke Bandara Adisucipto yang berjarak sekitar 18 km dapat ditempuh rata-rata sekitar 25 menit, sehingga bis Trans-Yogya semakin menjadi sarana transportasi alternatif bagi mereka yang akan bepergian dengan pesawat udara. Harga tiket yang relatif murah menyebabkan semakin banyak orang yang sebelumnya menggunakan taksi beralih ke bis Pattas Trans-Yogya ini.

Dalam sektor transportasi perkotaan ini kontribusi langsung dari masyarakat dapat dikatakan terbatas. Co-produksi dari pihak masyarakat secara tidak langsung hanya terlihat pada perannya sebagai pengguna jasa yang diharapkan membayar sesuai dengan tarif

yang telah ditetapkan guna menjamin keberlangsungan pengoperasian angkutan umum ini secara tepat waktu, nyaman dan aman. Dengan tiga koridor yang telah dioperasikan, yang semuanya melewati pusat kota jalan Malioboro menuju beberapa tujuan utama daerah kegiatan perkantoran, persekolahan, pusat-pusat perbelanjaan serta dan daerah pariwisata, pengoperasian Trans-Yogya telah semakin menjadi sarana angkutan alternatif bagi warga masyarakat yang sebelumnya menggunakan kendaraan pribadi.

Penggunaan jasa angkutan umum yang semakin meningkat sekaligus sangat membantu mengurangi kemacetan lalu lintas yang telah menjadi salah satu ciri utama wilayah perkotaan. Adanya sarana angkutan ini juga telah mendidik masyarakat pengguna jasa menjadi tertib, seperti naik pada halte yang telah disediakan dan tidak menghentikan bis di sembarang tempat seperti yang umum terjadi pada angkutan kota sebelumnya.

#### ***g. Penataan Ruang***

Kerjasama dalam penataan ruang perkotaan merupakan langkah inisiatif yang baru diambil sejak tahun 2007. Sebagai inisiator, fasilitator dan mediator dalam kerjasama di kawasan aglomerasi perotaan Yogyakarta, Sekber Kartamantul meyakini bahwa penataan ruang yang akan dilakukan di kawasan perbatasan kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul akan bisa menjadi referensi bagi daerah-daerah lain dalam menjalin kesepakatan untuk melakukan kerjasama dalam penataan ruang perkotaan. Namun penting untuk dicatat bahwa seperti halnya kerjasama pada enam bidang lainnya keberhasilan Sekber Kartamantul dalam memotori kerjasama penataan ruang ini menjadi lebih dimungkinkan berkat adanya bantuan teknis dan pendanaan dari NGO Jerman, GTZ-GLG (Good Local Governance). Sebagai salah satu proyek percontohan dalam mengelola kerjasama pembangunan antar daerah perkotaan bertetangga, Departemen Dalam Negeri memang telah memprioritaskan Sekber Kartamantul untuk mendapat bantuan dari NGO tersebut.

Kawasan Jalan Godean, daerah segitiga yang merupakan perbatasan bersama antara ketiga daerah dijadikan sebagai proyek percontohan bagi kerjasama dan sinkronisasi dalam perencanaan tataruang perkotaan. Kawasan ini dipilih karena perkembangan perkotaannya sangat pesat, sehingga perlu dilakukan antisipasi agar pembangunan perumahan dan tempat usaha yang dilakukan masyarakat dan pihak pengembang bisa tertata dengan baik. Sinkronisasi perencanaan tataruang perkotaan termasuk: (a) penetapan jalur hijau dan taman kota, (b) penetapan jalur evakuasi bencana alam, (c) peruntukan lahan terbuka hijau di perkotaan, (d) pengaturan pengembangan wilayah permukiman, dan lain-lain. Sinkronisasi perlu dilakukan sejak awal agar tidak terjadi tumpang tindih dalam peruntukan ruang. Dalam perencanaan tataruang telah disepakati lahan untuk peruntukan permukiman, kawasan bisnis, taman kota, jalur hijau dan sebagainya.

Pembahasan secara detil mengenai peruntukan ruang tidak hanya dilakukan antara ketiga pemerintah daerah, tetapi juga melibatkan masyarakat di kawasan tersebut. Penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan melalui FGD di beberapa desa/kelurahan dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat setempat. Masyarakat diajak untuk mendiskusikan berbagai aspek dalam pembangunan perkotaan, termasuk aspek sosial kependudukan, aspek ekonomi, aspek fisik lingkungan dan aspek sarana dan prasarana perkotaan. Dengan mengikutsertakan masyarakat sejak awal perencanaan maka dapat diharapkan masyarakat akan lebih memiliki *sense of belonging* terhadap kegiatan penataan ruang dan pembangunan yang dilakukan di wilayah tempat tinggal dan usaha mereka. Kemungkinan akan adanya resistensi terhadap penataan ruang yang akan dilakukan pemerintah juga dapat dideteksi lebih awal, sehingga jalan keluar yang memuaskan bagi masyarakat yang terkena dampak penataan juga dapat diupayakan.

## ***Faktor-Faktor Pendorong Sinergi dan Co-Produksi Sekber Kartamantul***

Dari wawancara yang dilakukan dengan para anggota pengurus harian dan pelaksana harian Sekretariat Bersama Kartamantul dapat disimpulkan bahwa keberhasilan yang dicapai hingga saat ini tidak terlepas dari adanya keinginan dari ketiga pemerintah daerah untuk memberikan dukungan secara optimal bagi terlaksananya semua kegiatan dari ketujuh sektor di atas. Selain itu juga pelibatan semua pemangku kepentingan, baik dari kalangan swasta maupun masyarakat sejak awal perencanaan sampai pada pelaksanaan kegiatan merupakan faktor penentu yang penting lainnya. Beberapa kunci keberhasilan Sekber Kartamantul dalam membangun sinergi dan Co-produksi dengan masyarakat dan semua pemangku kepentingan lainnya adalah sebagai berikut:

- (1) Adanya suatu atau beberapa masalah mendesak yang menyangkut kepentingan bersama dan pemecahannya memerlukan kerjasama antar daerah. Masalah pengelolaan sampah dan limbah, misalnya, tidak dapat diselesaikan secara sendiri-sendiri oleh masing-masing kabupaten dan kota. Karena itu kedua sektor ini dijadikan sebagai langkah awal bagi realisasi kerjasama yang dikelola oleh Sekber Kartamantul. Kepala kantor Sekber Kartamantul mengatakan sebuah masalah yang dikatakan sebagai “permainan bersama” ini memang diperlukan sebagai obyek garapan untuk membuktikan sejauh mana sinergi dan Co-produksi dapat dilakukan. Ternyata kemudian langkah awal seperti ini memang menunjukkan keberhasilan dan memberi semangat kepada ketiga daerah yang terlibat untuk memperluas cakupan kerjasama dengan beberapa sektor lainnya.
- (2) Komunikasi yang intensif dan penyampaian semua informasi yang diperlukan secara detil kepada semua pihak yang memerlukan Pertemuan dan dialog yang dilakukan secara intensif yang melibatkan para pejabat dan dinas terkait dari ketiga pemerintah daerah telah semakin mempererat hubungan koordinasi dan sinkronisasi serta rasa kebersamaan. Selain itu

juga telah berhasil membangun kesamaan persepsi dalam melihat setiap permasalahan yang ada dalam ke tujuh sektor kerjasama. Pertemuan dan dialog yang dilakukan secara intensif akhirnya bisa menghilangkan sekat-sekat kepentingan daerah sendiri. Perhatian peserta pertemuan semakin terkonsentrasi untuk memberikan kontribusi optimal bagi pemecahan masalah bersama tanpa terlalu mementingkan sejauh mana untung rugi secara materil bagi daerah sendiri.

- (3) Adanya keterbukaan dan kemauan untuk mendahulukan kepentingan bersama demi peningkatan pelayanan bagi masyarakat di wilayah masing-masing telah menjadi pendorong bagi masing-masing Pemda untuk menyepakati pembiayaan secara proporsional berbagai kegiatan dari setiap sektor. Sekali kesepakatan telah dibuat, maka masing-masing daerah secara konsisten dan konsekuen memenuhinya pada waktu yang telah ditetapkan, sehingga hampir semua kegiatan kerjasama dapat berjalan lancar dan selesai pada jadwal waktu yang telah ditetapkan
- (4) Adanya kesadaran bahwa pelayanan publik tidak mungkin lagi menjadi beban dan tanggungjawab dari pemerintah daerah sepenuhnya. Oleh karena itu pihak swasta dan masyarakat perlu dilibatkan dalam berbagai sektor kegiatan berdasarkan prinsip hubungan kerjasama yang saling menguntungkan. Dalam hal ini yang paling penting digarisbawahi adalah komitmen besar yang ditunjukkan pemerintah pusat untuk menjadikan Sekber Kartamantul sebagai sebuah proyek percontohan kerjasama pembangunan antar daerah bertetangga. Untuk ini pemerintah pusat, cq Departemen Dalam Negeri telah membuat Nota Kesepahaman dengan lembaga donor GTZ Urban Quality guna membantu peningkatan kualitas pengelolaan kerjasama oleh Sekber Kartamantul. Selain itu, sekalipun sejak Undang-undang otonomi daerah diberlakukan fungsi dan peran koordinasi serta sumber pendanaan dari provinsi sudah banyak berkurang, namun

pemerintah provinsi DIY tetap punya komitmen membantu Sekber Kartamantul

- (5) Penyuluhan dan peningkatan kesadaran masyarakat bahwa mereka juga turut bertanggungjawab atas keberhasilan pelayanan merupakan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus. Pendekatan melalui dialog dengan warga komunitas di setiap lokasi kegiatan dilakukan sejak awal perencanaan kegiatan sampai pada pelaksanaan sehingga kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dapat ditingkatkan. Dengan cara demikian juga dapat diciptakan rasa memiliki pada warga masyarakat terhadap kegiatan yang dilakukan di wilayah permukiman-nya. Dengan melakukan pendekatan secara persuasif kepada masyarakat maka nilai swadaya atau Co-produksi yang diberikan masyarakat juga semakin tinggi. Dalam hal ini terbukti bahwa komunikasi yang terbina baik dengan masyarakat merupakan salah satu kunci yang penting bagi keberhasilan Sekber Kartamantul.
- (6) Budaya gotong royong yang masih kuat melekat pada masyarakat Yogyakarta juga faktor yang sangat meringankan pemerintah daerah dalam pembiayaan kegiatan. Nilai swadaya masyarakat (Co-produksi) yang tinggi berarti menurunkan secara signifikan anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah untuk membiayai berbagai kegiatan. Sebagai contoh, rehabilitasi dan rekonstruksi pasca gempa bumi pertengahan 2006 dapat berlangsung singkat berkat masih kuatnya budaya gotong royong di daerah ini. Sementara di daerah lain yang juga tertimpa bencana tetapi kurang memiliki budaya seperti ini bantuan dari luar diharapkan sampai berlarut-larut sehingga akhirnya bisa menyebabkan ketergantungan.
- (7) Budaya Jawa di daerah ini yang sangat terbuka bukan saja telah menyebabkan pendatang dari luar mengalami akulturasi, tetapi juga telah mampu menghilangkan ikatan primordial kedaerahan dan memanfaatkan secara optimal keunggulan yang dimiliki pendatang dari luar untuk turut membangun daerah ini. Hal ini ditunjukkan dengan adanya sejumlah orang luar yang memiliki

posisi kunci dalam pemerintahan di daerah ini, baik di jajaran eksekutif maupun legislatif. Contoh aling menonjol adalah yang paling menonjol adalah bupati Kabupaten Bantul yang bukan “putra asli daerah” tetapi mendapat kepercayaan dari masyarakat karena kinerja yang telah ditunjukkannya untuk dalam berbagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kabupaten ini.

- (8) Akhirnya, fungsi dan peran Sri Sultan Hamengkubuwono ke 10 sebagai gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) juga merupakan salah satu faktor penentu yang penting. Sultan masih tetap merupakan tokoh panutan baik secara formal maupun informal, sehingga kebijakan apapun yang diambilnya akan diikuti dan dilaksanakan secara sungguh-sungguh oleh warga masyarakat provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Tanpa ada peran semacam ini tidak dapat dibayangkan apakah Sekber Kartamantul akan bisa mencapai hasil yang optimal. Sultan Hamengkubuwono 10 sebagai pewaris takhta bekas kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat masih merupakan tokoh yang memiliki karisma dan ucapannya akan menjadi pedoman para “kawula” di DIY. Seperti cuplikan pengarahan beliau untuk kerjasama Kartamantul “Seharusnya otonomi daerah dilihat sebagai persoalan bersama, di mana daerah-daerah tidak cuma memikirkan kepentingan sendiri --- sebagai prinsip otonomi --- tetapi juga daerah tetangganya --- yang mengandung prinsip toleransi. Lewat prinsip otonomi, daerah tidak hanya memanfaatkan peluang kebebasan bertindak, tetapi juga mengembangkan sikap dialogis, negosiatif, persuasif, komunikatif, dan saling pengertian antar daerah otonom, yang dituangkan ke dalam kebijakan dan implementasi terpadu mengoptimalkan pelayanan prasarana dan sarana perkotaan, khususnya di kawasan perbatasan dan lintas batas”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Cuplikan dari Kata Sambutan Sultan Hamengku Buwono X dalam buku .Bersama Mengelola Perkotaan: Kerjasama Antardaerah Kartamantul, disusun oleh Sekber Kartamantul, 2006

Sebagaimana halnya Provinsi DIY dengan Sekber Kartamantulnya, daerah-daerah lain yang telah memiliki Sekber Kerja Sama Pembangunan antar daerah bertetangga tentu juga memiliki berbagai karakteristik khusus, yang berbeda antara satu dengan lainnya. Kekhususan ini tentu perlu dijadikan pertimbangan bagi pelaksanaan kerjasama. Namun tetap ada prinsip-prinsip dasar yang dapat dijadikan sebagai pedoman yang sifatnya universal. Salah satu prinsip dasar terpenting adalah adanya keinginan memberi manfaat secara resiprokal antara pemerintah, masyarakat dan kalangan pengusaha. Ini menunjukkan bahwa salah satu pilar modal sosial, yakni kemauan bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama sudah semakin menjadi kebutuhan dalam memecahkan berbagai permasalahan yang menyangkut pelayanan publik.

#### **4.5. Kesimpulan**

Perubahan sistem pemerintahan dari yang cenderung bersifat otoriter pada zaman orde baru menjadi sangat demokratis pada era reformasi ternyata membawa implikasi luas pada hampir seluruh sektor kehidupan. Masyarakat menjadi semakin sadar akan hak-hak asasinya, namun sebaliknya juga dituntut untuk lebih menyadari kewajiban dan tanggungjawabnya sebagai warganegara. Undang-undang tentang otonomi sebagai salah satu produk penting pemerintahan era reformasi merupakan bukti bahwa hak masyarakat untuk berkehidupan demokratis mulai terpenuhi. Pemerintah daerah diberi kewenangan yang luas untuk menjalankan segala upaya yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah yurisdiksinya masing-masing. Akan tetapi sebaliknya daerah juga diharapkan menjadi lebih mandiri dan ketergantungan kepada pemerintah pusat dalam pembangunan prasarana dan sarana yang berkaitan dengan pelayanan publik.

Dengan kewenangan yang lebih luas namun juga berarti sumber pendanaan menjadi lebih terbatas, sebagian besar pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota tidak dapat tidak harus berupaya mencari sumber-sumber pendanaan lain untuk tetap dapat

menjalankan fungsi sebagai pelayan publik. Arahan yang terkandung dalam prinsip-prinsip pemerintahan yang baik menjadi semakin relevan untuk diterapkan. Partisipasi masyarakat sebagai salah satu prinsip *good governance* itu kini merupakan tuntutan yang harus dipenuhi sebagai bagian dari kewajiban dan tanggungjawab sebagai warganegara. Sinergi dan co-produksi pemerintah dan masyarakat dalam pelayanan publik kiranya dapat dilihat dalam kerangka paradigma baru seperti ini.

Penelitian ini telah mencoba menelaah sejauh mana paradigma di atas tercermin pada kegiatan-kegiatan pelayanan publik yang dilakukan tiga pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang membentuk Sekretariat Bersama Kartamantul. Dari hasil kajian ini dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

Pertama, sinergi dan co-produksi terutama masih lebih banyak terjadi antara ketiga pemerintah daerah, baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pendanaan kegiatan pelayanan publik. Keikutsertaan masyarakat dapat dikatakan masih terbatas. Namun hal ini tidak berarti bahwa sebagian masyarakat secara mutlak enggan untuk berpartisipasi. Dapat dikatakan bahwa pada masa transisi dari paradigma lama menuju paradigma baru dalam pembangunan memang tidak bisa diharapkan partisipasi masyarakat akan dengan serta merta meningkat secara tajam. Diperlukan waktu dan upaya lebih intensif dari Sekber Kartamantul untuk tidak saja melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang program-program kegiatan-kegiatan yang sedang dan akan dilaksanakan, tetapi juga menekankan kepada masyarakat bahwa dalam rangka otonomi daerah dan pemerintahan yang baik peran serta masyarakat dan tanggungjawab masyarakat dalam pelayanan publik juga diharapkan menjadi lebih nyata.

Kedua, Sekber Kartamantul masih belum secara optimal memanfaatkan pengalaman negara-negara lain tentang bagaimana sinergi dan Co-produksi antara pemerintah dan masyarakat dapat ditingkatkan. Yang baru terlihat jelas adalah bagaimana penguatan

kelembagaan dapat dilakukan. Bantuan teknis dan pendanaan yang diberikan oleh GTZ-GLG pada dasarnya juga dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan pengelolaan melalui penyempurnaan struktur kelembagaan. Pemberian prioritas perhatian pada struktur daripada kultur pada sebuah lembaga yang terikat oleh aturan-aturan birokrasi yang bersifat normatif hal ini tentu dapat dipahami. Namun demikian pendekatan sosial dan kultural dapat berperan menjembatani kekakuan yang inheren dari pendekatan struktural. Dapat dikatakan bahwa keberhasilan Sekber Kartamantul dalam mengembangkan pola komunikasi “sambung rasa” antara semua *stakeholder* yang terkait dengan program dan proyek pembangunan prasarana dan sarana antar daerah perkotaan bertetangga untuk menghilangkan sekat-sekat kepentingan primordial di Provinsi DIY lebih merupakan prestasi individual para pengelolanya.

Ketiga, faktor lain yang turut memberikan kontribusi signifikan terhadap keberhasilan Sekber Kartamantul adalah ke”istimewaan”an dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sendiri. Sekalipun Yogyakarta telah menjadi kota yang semakin multikultural karena semakin banyaknya orang luar datang ke daerah ini untuk berbagai keperluan, seperti pendidikan, usaha bisnis, industri dan pariwisata, namun kebudayaan asli setempat tetap dominan. Bahkan pendatang dari luar yang bermukim di daerah ini makin lama makin mengalami akulturasi. Budaya Jawa di daerah ini yang sangat terbuka, bukan saja telah menyebabkan pendatang dari luar mengalami akulturasi, tetapi juga telah mampu menghilangkan ikatan primordial kedaerahan dan memanfaatkan secara optimal keunggulan yang dimiliki pendatang dari luar untuk turut membangun daerah ini. Hal ini ditunjukkan dengan adanya sejumlah orang luar yang memiliki posisi kunci dalam pemerintahan di daerah ini, baik di jajaran eksekutif maupun legislatif.

Keempat, modal sosial berupa semangat gotong royong yang masih cukup mengakar dalam masyarakat daerah ini telah dimanfaatkan oleh Sekber Kartamantul dalam pelaksanaan berbagai sektor pelayanan publik yang dikerjasamakan. Namun demikian

semangat gotong royong yang dapat menjadi sumber co-produksi masyarakat ini masih dapat lebih didorong lagi melalui kiat-kiat yang berlandaskan konsep-konsep ilmu pengetahuan tentang modal sosial, serta pengalaman dalam penerapannya di berbagai negara. Hal ini penting untuk mengimbangi pendekatan struktural birokratis yang lebih bersifat normatif dan instruksional. Salah satu di antara sekian banyak pengalaman yang bisa diambil adalah bagaimana pemerintah Korea Selatan dengan program *Saemaul Undong* atau Gerakan Komunitas Baru-nya telah berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara ekonomi dan sosial dalam waktu relatif singkat, sehingga dewasa ini negara tersebut telah menjadi negara industri baru yang produk otomotif dan elektronika telah merambah pasar dunia.

Kelima, keistimewaan yang tidak kurang pentingnya sebagai modal dasar yang turut menentukan keberhasilan Sekber Kartamantul dalam membangun sinergi antara pemerintah dan masyarakat adalah adanya kepemimpinan daerah yang karismatik yang ditunjukkan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono ke 10 sebagai gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sultan masih tetap merupakan tokoh panutan baik secara formal maupun informal, sehingga kebijakan apapun yang diambilnya akan diikuti dan dilaksanakan secara sungguh-sungguh oleh warga masyarakat provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Tanpa ada peran semacam ini sulit dibayangkan apakah Sekber Kartamantul akan bisa mencapai hasil yang optimal. Sultan Hamengkubuwono 10 sebagai pewaris tahta kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat masih merupakan tokoh yang memiliki karisma dan ucapannya akan menjadi pedoman para “kawula” di wilayah bekas kerajaan Mataram yang sekarang menjadi Provinsi DIY.

Akhirnya, beberapa faktor kunci yang menentukan keberhasilan Sekber Kartamantul di atas belum tentu terdapat di banyak daerah lain. Dengan demikian, sekalipun Sekber Kartamantul telah dijadikan sebagai proyek percontohan dalam kerjasama pembangunan antar wilayah perkotaan bertetangga, daerah-daerah

lain perlu mencari bentuk kelembagaan dan kiat-kiat yang khusus dalam membangun sinergi dan co-produksi dengan semua *stakeholder* yang akan terlibat dalam berbagai sektor pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat.

---

---

## BAB 5

---

---

# P E N U T U P

Pemerintah dan masyarakat Indonesia sedang terus mengusahakan tercapainya kualitas hidup bangsa yang kohesif disertai ketersediaan prasarana dan sarana umum. Untuk mencapai hal tersebut jelas masih memerlukan upaya yang sistematis dan komprehensif serta usaha-usaha yang sinergis antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha. Penelitian yang telah dilakukan merupakan salah satu upaya *academic enterprise* menemukan fakta-fakta sosial tentang bentuk dan sifat sinergi pemerintah dengan masyarakat dalam konteks masyarakat Yogyakarta yang terkait dengan tradisi kerajaan Jawa yang sedikit banyak dipengaruhi oleh feodalisme. Betapapun secara bentuk bersifat kerajaan, tetapi baik prosedural maupun substantif, demokratisasi juga terjadi di daerah istimewa ini. Sultan, sebagai penguasa di wilayah ini juga dikenal sebagai sosok yang reformis sehingga bentuk kerajaannya tidak menghambat proses demokratisasi. Salah satu yang akan mengubah masa depan Yogyakarta sesuai dengan tuntutan demokratisasi itu adalah mekanisme pemilihan kepala daerah provinsi (gubernur) sesuai dengan amanat UU otonomi daerah yaitu UU No. 32/2004.

Dalam konteks perkembangan wilayah Yogyakarta yang tidak terlepas dari proses demokratisasi itulah berbagai bentuk co-produksi dan sinergi mendapat tempat yang relatif kondusif untuk pengembangannya. Strukturnya sinergi dalam bentuk keterlibatan dan langkah yang saling melengkapi (*complementarity*) antara masyarakat dengan pemerintah atau dalam bentuk struktur hubungan yang menunjukkan kelekatan (*embeddedness*) seperti Sekber KARTAMANTUL telah menghasilkan berbagai sasaran yang lebih efektif baik untuk pengembangan kekohesivan sosial maupun ketersediaan sarana umum. Masih berfungsinya sistem moral, adat istiadat dan terkelolanya penyediaan sarana umum seperti penyediaan

bis Yogya Trans merupakan bukti-bukti nyata dari hasil kerjasama sinergis.

Kegiatan penelitian ini merupakan upaya investigasi sistematis mengenai gejala co-produksi dan sinergi dalam suatu daerah yang dipimpin oleh seorang raja. Studi ini mengeksplorasi sejauh mana dan dalam kondisi apa sebuah struktur pemerintahan dapat bersifat efisien, sehat (*robust*), produktif, komplementer dan terpadu untuk pencapaian kehidupan masyarakat yang teratur dan tersedia infrastruktur yang menopang kehidupan sosialnya. Langkah-langkah kreatif memang telah dilakukan oleh berbagai pihak terutama oleh para reformis di kalangan pemerintahan baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, agar organisasi publik (birokrasi) mampu menciptakan situasi kondusif atau memfasilitasi tumbuhnya modal sosial masyarakat madani dan aparatur Negara maupun praktek-praktek *good governance*.

Sinergi untuk pengembangan kekohesivan sosial pada dasarnya bersifat komplementer. Masyarakat sipil diberi ruang untuk berpartisipasi dengan dukungan dari pemerintah baik dalam bentuk peraturan maupun dana finansial. Sedangkan untuk penyediaan sarana umum, bentuk sinergi bersifat komplementer dan melekat (*embedded*) dengan pembentukan struktur sinergi baru yang memfasilitasi kerjasama-kerjasama antara berbagai pihak. Bentuk sinergi melekat ini tampaknya telah berhasil mengatasi kekakuan birokrasi sehingga koordinasi dan komunikasi berjalan lebih intensif.

Tingkat Sinergi tampak terkait dengan sejauhmana persistensi modal sosial masyarakat maupun aparatur. Sinergi akan mengalami peningkatan jika saling percaya para pihak dapat terjaga dan sebaliknya akan mengalami penurunan jika yang muncul adalah saling curiga. Di sinilah strategisnya sikap jujur aparatur maupun masyarakat. Menariknya, hal ini tampaknya sudah menjadi kesadaran yang harus senantiasa ditumbuh-kembangkan. Poster-poster pentingnya kejujuran ini telah tersebar di berbagai kantor pemerintahan dan sebaliknya bahwa ketidak-jujuran secara pasti akan mengakibatkan kehancuran pribadi atau pihak yang bersangkutan.

Akan tetapi tentu saja secara riil, kejujuran ini masih perlu dibuktikan dalam sikap dan perilaku sehari-hari.

Sementara itu, keterbukaan pemerintah pada peran serta masyarakat memang menjadi faktor penting yang menentukan derajat sinergi. Dalam era reformasi ini peran serta masyarakat memang telah mengalami peningkatan. Masyarakat tidak takut lagi untuk menyuarkan hak-haknya. Secara umum partisipasi dalam berbagai sektor kehidupan di Yogyakarta ini telah terjadi. Banyaknya lembaga swadaya masyarakat yang eksis dengan sejumlah kegiatan prososialnya adalah bukti dari telah meningkatnya partisipasi masyarakat. Masih berfungsinya moralitas dan norma sosial sebagai *rule-in-use* dalam kehidupan sehari-hari merupakan bukti penting lain adanya partisipasi ini. Memang terdapat perilaku deviant dari sebagian anggota masyarakat, tetapi hal ini tidak menjadi gejala umum dan publik masih kokoh melihatnya sebagai patologi sosial.

Sinergi intra masyarakat, intra pemerintah maupun antar pemerintah dan masyarakat termasuk dunia usaha tampaknya memang secara empiris menunjukkan sejauhmana setiap unsur itu konsistensi dalam implementasi prinsip *good governance*. Dalam konteks Yogyakarta yang perlu digaris-bawahi adalah visi strategisnya untuk menciptakan masyarakat multikultur. Di sini maksimalisasi akomodari pada diversitas kultural merupakan suatu keharusan. Betapapun daerah ini dominan kultur Jawa, tetapi status wilayah ini sebagai salah satu tujuan wisata nasional maupun internasional, memerlukan strategi tersebut berjalan secara berarti. Dengan cara ini, kreativitas dan inovasi berbagai kelompok etnik dapat berjalan secara maksimal. Secara kultural, budaya *tepo seliro* yang menghargai toleransi intra maupun antar kelompok dapat menjadi pendukung dari munculnya ide-ide yang kreatif dan inovatif baik dalam pengembangan hal-hal yang sifat kasat mata maupun tidak kasat mata.

Akhirnya, perlu dicatat bahwa melakukan langkah-langkah peningkatan co-produksi dan sinergi adalah upaya bersama dengan cara meneguhkan pelaksanaan pranata, menumbuhkan rasa saling

percaya dan jaringan sosial serta mempraktekkan *good governance* secara konsisten. Sebaliknya, minimalisasi praktek-praktek buruk (*bad practices*) seperti penyimpangan alokasi anggaran harus semakin dihindari dan dihilangkan. Hal inilah yang dapat merealisasikan pembangunan fisik, mental maupun sosial yang tidak hanya diterima tetapi juga dirasakan manfaatnya bagi semua pihak dan ini merupakan langkah-langkah yang dapat mengarah pada kerjasama maksimal pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dengan hasil yang lebih efektif.

## Rekomendasi

- (1) Diperlukan suatu peningkatan mekanisme yang lebih memaksimalkan akomodari aspirasi masyarakat baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan sosial budaya, pemeliharaan infrastruktur serta pengembangan masyarakat. Masyarakat memiliki keinginan kuat untuk terlibat penuh dalam setiap tingkatan prosesnya. Mekanisme ini harus menjamin proses pengintegrasian *input* dari masyarakat dalam setiap jenjang pengambilan keputusan yang strategis dan menentukan kehidupan sosial. Partisipasi sederajat (*equal participation*) antara instansi terkait dengan elemen masyarakat (tokoh agama, tokoh LSM dan lembaga adat) dan pemerintah dalam merencanakan pembangunan sosial budaya maupun sarana dan prasarana akan secara *sustainable* menghasilkan pembangunan tahap demi tahap yang lebih efektif.
- (2) Perlu peningkatan transparansi dengan mengundang para *stakeholders* terlibat tidak hanya dalam pelaksanaan tetapi juga pengawasan pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur ini. Kondisi ini akan menumbuhkan iklim kerjasama yang lebih kolaboratif. Dalam konteks ini, akuntabilitas dan transparansi realisasi anggaran publik termasuk manajemen proyek-proyek merupakan suatu keharusan.
- (3) Perlu adanya parameter yang lebih baik dan sensitif partisipasi guna mendorong terjadinya peningkatan kemampuan perencanaan

dan pelaksana pembangunan. Penggalian potensi masyarakat dengan sensitivitas tinggi terhadap masalah dan pemahaman yang baik untuk pemecahannya merupakan langkah yang harus diintegrasikan dalam setiap perencanaan, monitoring dan evaluasi kinerja dinas-dinas.

- (4) Perlu koordinasi yang lebih sinergis serta komunikasi yang lebih intensif lagi antara *stakeholders* pengembangan sosial budaya masyarakat dan pembangunan infrastruktur agar Yogyakarta di masa depan lebih kohesif dan terjaganya pemenuhan kebutuhan masyarakat akan fasilitas umum.



---

---

## BIBLIOGRAFI

---

---

- Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Coöperation: Local government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society*, Vol. 26, nr. 4, December, pp 511-537.
- Abers, Rebecca (1996), "From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and participatory governance in Brazil", *Latin America Perspectives*, vol. 23, nr. 4 (91), 1996, pp 35-54
- Abers, Rebecca (2006), "Porto Allegre and the Participatory Budget: Civic Education, Politics and the Possibility for Replication" (Paper untuk Carol Institute Project: Building Local and Global Democracy)
- Choe, Chang Soo (2005), "Key Factors to Successful Community Development: The Korean Experience" (Discussion Paper No. 39, November 2005). Chiba: Institute of Developing Economies, JETRO.
- Coleman, James, 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, Vol. 94 (supplement), pp. S95-S120.
- Coleman, James, 1993. "The Rational Construction of Society." *American Sociological Review*, Vol. 58 (February), pp. 1-15.
- Depdagri RI, 2003. *Pengembangan Model Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah: Konsep dasar Perumusan Indikator Kinerja*. Jakarta: Makalah dalam Lokakarya Nasional, 10-2-2003, kerjasama ITB dan Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Depdagri.
- Dieter Evers, Hans, (1995); '*Sosiologi Perkotaan: Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*', Cetakan Keempat, Januari 1995, Jakarta: Penerbit PT Pustaka LP3ES.

- Dieter Evers, Hans, (1995); *'Sosiologi Perkotaan: Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia'*, Cetakan Keempat, Januari 1995, Jakarta: Penerbit PT Pustaka LP3ES.
- Dieter Evers, Hans, (1995); *'Sosiologi Perkotaan: Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia'*, Cetakan Keempat, Januari 1995, Jakarta: Penerbit PT Pustaka LP3ES.
- Dukheim, Emile, 1984. *The Division of Labor (trans by W.D. Hall)*. New York: the Free Press.
- Edwards, Bob dan Michael Foley, 1998. "Social Capital and Civil Society beyond Putnam," *American Behavioral Scientist*, Vol. 42, No. 2 (September).
- Evans, Peter. 1997. "Government Action, Social Capital And Development: Reviewing the Evidence on Synergy", dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy*.
- Evans, Peter. 1997a, "Sustainability, Degradation and Livelihood in Third World Cities: *Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California, (Research Series No. 94), hal. 178-209.
- Evans, Peter. 2002. "Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition", dalam Peter Evans (ed.) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Fukuyama, Francis, 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Gendut Sudharto (2008), "Sistem Kelembagaan Sekber Kartamantul". Bahan Presentasi pada Lokakarya Pembelajaran Kerjasama Pembangunan Perkotaan Bertetangga, di Hotel Ros-Inn, Yogyakarta, 17-19 Juni 2008
- Ha, Seong-Kyu (2002), "The Role of NGOs for Low-income Groups in Korean Society", *Environment & Urbanization*, Vol 14 No 1 April 2002.

- Hanifan, L. J. (1916), "The Rural School Community Center", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 67: 130-138.
- Isham, Jonathan dan Satu Kähkönen, 1999. *What Determines the Effectiveness Of Community-Based Water Projects? Evidence from Central Java, Indonesia* (Working Paper No. 14, Social Capital Initiative, The World Bank).
- Kim, JiHong (tanpa tahun), "A New Approach for Community Development: The Case of Saemaul Undong in Korea" (bahan presentasi)
- Kloby, Jerry. 2003. "Democratizing Municipal Budgets," *Institute for Community Studies Newsletter*, Number 10, Spring. Monclair State University, New Jersey.
- Kloby, Jerry (2003), "Democratizing Municipal Budgets", *Institute for Community Studies Newsletter*, Number 10, Spring. Monclair State University, New Jersey.
- Krishna, Anirudh dan Norman Uphoff (1999), "A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India". The World Bank: Social Capital Initiative Working Paper No. 13.
- Kayam, Umar, 1992; *Para Priyayi*, Cetakan ketiga, November 1992, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Lam, N.V., 2003. "A Perspective on Good Governance", ESCAP, *Bulletin on Asia-Pacific Perspectives 2002/03*.
- Magnis-Suseno, Frans. 2001; *"Etika Jawa – Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijakan Hidup Jawa"* edisi kedelapan, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Utama.
- Mas'udi, W. 2008. "Monarki Pro Perubahan" dalam *Kedaulatan Rakyat* edisi 27 Februari 2008.
- Mohamad, Goenawan, 1989; *"Catatan Pinggir I"* Cetakan kedua, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.

- Nasikoen, (1989); *Sistem Sosial Indonesia*, Jakarta: CV Rajawali, cetakan keenam.
- R.I. Wahono, dkk, 1997; *Dinamika Sosial Budaya Masyarakat Perkotaan: Peranan Kelompok Etnis Kedaerahan Dalam Proses Integrasi Nasional Kasus Kotamadya Yogyakarta* Jakarta: PMB-LIPI.
- New York State Local Government and School Accountability (2003), *Intermunicipal Cooperation and Consolidation*, New York: Office of the New York State Comptroller.
- New York State Local Government and School Accountability (2003), *Intermunicipal Cooperation: Local Government Management Guide*, New York: Office of the New York State Comptroller.
- Ostrom, Elinor. 1997. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California (Research Series No. 94), hal. 85-118.
- Ostrom, Elinor dan T.K. Ahn. 2001. "A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action" (Makalah untuk *Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University*).
- Pratikno, Subando Agus Madono dan Andi Sandi Antonius (2004), *Penguatan Kapasitas Kelembagaan Kerjasama Kartamantul*. Yogyakarta: Sekber Kartamantul – GTZ Urban Quality.
- Portes, Alejandro, 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, pp. 1-24.
- Possibilities for State-Society Synergy", A Paper Prepared under the auspices of the Research Group on States and Sovereignty for UN21 Project Conference on the Global Environment, New York, November 15, 1997.

- Purwoko, Bambang. 2008. "Masyarakat Istimewa Yogyakarta" dalam Kedaulatan Rakyat edisi 24 Februari 2008.
- Putnam, Robert, 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, Vol. 13, pp. 35-42.
- Robison, Lindon J., Marcelo E. Siles, dan A. Allan Schmid .2001. "Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm." Makalah pada the International Invitational Conference, "Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Toward a New Paradigm," September 24-26, 2001, Santiago de Chile.
- Sekretariat Bersama Kartamantul (2006), *Bersama Mengelola Perkotaan: Kerjasama Antardaerah Kartamantul*.
- Suryokusumo, Ferry Anggoro (2008), "Sekretariat Bersama sebagai Pendukung Kegiatan Kerjasama Antar Daerah". Bahan Presentasi pada Lokakarya Pembelajaran Kerjasama Pembangunan Perkotaan Bertetangga, di Hotel Ros-Inn, Yogyakarta, 17-19 Juni 2008.
- Sutrisno (2004), "Sekretariat Bersama: Sebuah Metode untuk Mengintegrasikan Pengelolaan Perkotaan pada Wilayah Berbatasan dalam Era Desentralisasi di Indonesia", Makalah pada Seminar Kerjasama dan Kemitraan dalam Pengelolaan Perkotaan yang Berkelanjutan, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 13 Desember 2004.
- Suyami, (2008); "*Upacara Ritual di Kraton Yogyakarta: Refleksi Mithologi Dalam Budaya Jawa*" Yogyakarta: Kepel Press.
- , (2008); "*Konsep Kepemimpinan Jawa: Dalam Ajaran Satra Cetha dan Astha*
- Sukamto, 2006. Reformalisasi Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Tesis belum diterbitkan.
- Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani. 1999. *Transformasi Bangsa Menuju Masyarakat Madani*. Jakarta: Kantor Sekretariat Wakil Presiden R.I.

UNDP (2001), "Promoting Good Local Governance: The Indonesian Experience and UNDP Assistance" (<http://www.undp.org/governance>), diakses tanggal 20 April 2004.

Zaenuddin, D, *ed.* 2006. Co-Produksi dan Sinergisme: Reformasi Hubungan Masyarakat Sipil dan Pemerintah, Studi Kasus di Pekanbaru dan Manado. Jakarta: LIPI Press.

-----*et.* 2007. Co-Produksi dan Sinergisme: Reformasi Hubungan Masyarakat dan Pemerintah, Studi Kasus di Provinsi Bali. Jakarta: LIPI Press.

Zudianto, Herry, (2008); "*Kekuasaan Sebagai Wakaf Politik*" Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

Provinsi Yogya Dalam Angka. Biro Pusat Statististik, 2007.

Kota Yogya Dalam Angka. Biro Pusat Statististik, 2007.

Sleman Dalam Angka. Biro Pusat Statististik, 2007.

Bantul Dalam Angka. Biro Pusat Statististik, 2007.

### **Dokumen dan Terbitan Berkala**

Gubernur Provinsi DKI Jakarta, Gubernur Jawa Barat, Gubernur Banten, Bupati Bogor, Walikota Depok, Bupati Tangerang, Walikota Tangerang, Bupati Bekasi, Kota Bekasi dan Kabupaten Cianjur (2005), "Kesepakatan Bersama tentang Kerjasama Antar Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Banten, Kabupaten Bogor, Kota Bogor, Kota Depok, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, Kabupaten Bekasi, Kota Bekasi dan Kabupaten Cianjur".

Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (2007), "Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2007".

Pemerintah Kota Yogyakarta (2008), *Data Berbasis 9 (Sembilan) Fungsi Perencanaan Pembangunan (Basis Data) Tahun Anggaran. 2007*. Yogyakarta: Bappeda Kota Yogyakarta

Presiden Republik Indonesia (2007), “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah”.

Sekretariat Bersama Kartamantul, *Bulletin Kartamantul*, Edisi 1 – 7, Tahun 2004-2008

Sekretariat Bersama Kartamantul (2008), *Laporan Kegiatan Tahun 2007*.

Kantor Statistik Kota Yogyakarta, 2006; *Yogyakarta Dalam Angka, 2006*, Yogyakarta: BPS Kota Yogyakarta.





