

# REFORMASI BIROKRASI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBAGAI IMPLIKASI BUDAYA POLITIK KERATON

**Riski Williyanto**

**Pusat Studi Agama dan Paancasila Surabaya**  
*riskiwilli@gmail.com*

## **Abstract**

This article answered questions about the first, The development of political culture palace. Second, the road map of bureaucratic reform. Third, factors supporting and hindering reform of government bureaucracy Yogyakarta. The method based on qualitative descriptive case studies. The results of this study indicate First, the political culture of the palace has been entered in the Government of DIY. Second, the road map of bureaucratic reform adjusted to the Labor Law because of bureaucratic reform DIY Government coincided with the passing of the Labor Law No. 13 of 2012 on Privileges Yogyakarta. So that the arrangement and governance mechanisms based privileges DIY work. Third, The supporting factors, adoption of Act No. 13 of 2012 on privileges Yogyakarta, as well as the existence of the Sultanate and the Duchy. Some government organizations DIY walked less effective because of local laws yet to be passed are Inhibiting factors

Kata kunci : Reform of the Bureaucracy, Political culture palace

## **Abstrak**

Artikel ini berusaha menjawab pertanyaan tentang *Pertama*, perkembangan budaya politik keraton, *Kedua*, *road map* reformasi birokrasi, *Ketiga*, faktor-faktor pendukung dan penghambat reformasi birokrasi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Metode menggunakan deskriptif kualitatif berbasis studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan, *Pertama*, budaya politik keraton telah masuk dalam Pemerintahan DIY. *Kedua*, *road map* reformasi birokrasi disesuaikan dengan UUK karena reformasi birokrasi Pemerintahan DIY bertepatan dengan disahkannya UUK Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, sehingga penataan dan mekanisme tata kerja pemerintahan berbasis keistimewaan DIY. *Ketiga*, Faktor pendukung, disahkannya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta, serta keberadaan Kasultanan dan Kadipaten yang masih memiliki pengaruh. beberapa organisasi pemerintah DIY berjalan kurang efektif karena produk hukum lokal belum disahkan merupakan faktor penghambat.

Kata kunci : Reformasi Birokrasi, Budaya Politik Keraton

## Pendahuluan

Pasca, peleburan (Negara) Kesultanan Yogyakarta dan (Negara) Kadipaten Paku Alaman, daerah ini disebut sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta. Penyebutan nomenklatur Daerah Istimewa Yogyakarta yang terlalu panjang menyebabkan sering terjadinya penyingkatan nomenkaltur menjadi DI Yogyakarta atau DIY. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah otonom bersifat khusus setingkat Provinsi, dikepalai oleh Sultan Hamengku Buwono X sebagai Kepala daerah DIY dan Sri Paku Alam IX sebagai Wakil Kepala Daerah DIY.

Daerah Istimewa Yogyakarta atau yang biasa disebut dengan istilah DIY memiliki berbagai aspek menarik di dalamnya, dari aspek sosial, budaya, hingga politik. Aspek-aspek tersebut menjadi bagian dari berbagai macam keistimewaan DIY. Dari berbagai macam aspek, masing-masing memberikan karakter tersendiri. Karakter tersebut membawa Daerah Istimewa Yogyakarta terkenal di tingkat nasional hingga ke dunia internasional. Menariknya adalah ketika mengulas sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta, ditemukan hal paling mengesankan yakni peninggalan serangkaian candi yang dari dahulu hingga saat ini panoramanya membuat tempat ini banyak dikunjungi oleh wisatawan, baik wisatawan lokal, domestik, hingga internasional.

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki berbagai macam keistimewaan, aspek budaya ialah aspek yang tidak boleh ditinggalkan dari publik. Salah satunya yakni Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang merupakan *landmark* Daerah Istimewa Yogyakarta. Keberadaannya di Daerah Istimewa Yogyakarta telah menuliskan sejarah istimewa, dimulai ketika Sultan Hamengku Buwono (HB) I tahun 1963 naik takhta langsung dirintis pembangunan Keraton, dari bentuk sederhana, hingga akhirnya pada tatanan megah dan sempurna seperti saat ini, peran aktif Keraton Ngayogyakarta

Hadiningrat dapat dirasakan. Kaitannya dengan Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat memiliki peran aktif di dalamnya, hal itu terlihat pada banyaknya Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah Istimewa yang juga menjadi *Abdi dalem Keprajan* Keraton maupun Puro. Walau demikian mekanisme perekrutan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Daerah Istimewa tetap dilakukan sesuai dengan mekanisme peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengkaji perkembangan politik budaya Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang kuat, hasilnya pun cukup dirasakan dalam Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta karena sampai saat ini Keraton dan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta masih memiliki hubungan yang sifatnya simbiosis mutualisme. Hubungan yang masih terjaga baik di masing-masing sektor telah banyak menghasilkan perubahan yang cukup berpengaruh dalam Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dan warga DIY.

Reformasi birokrasi Daerah Istimewa Yogyakarta telah dimulai sejak diresmikannya maklumat Yogyakarta No. 18 Tahun 1946. Kegiatan-kegiatan yang mengacu reformasi birokrasi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta semakin terlihat dan kuat ketika otonomi daerah mulai diberlakukan, sehingga kegiatan-kegiatan yang bentuknya sebagai upaya reformasi birokrasi selalu menyertai proses penyelenggaraan tata pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Relasi birokrat dengan warga masyarakat umum terlihat ketika para birokrat di Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta masih memperlihatkan nilai-nilai yang menjadi simbolisasi tradisional kepada masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga simbol yang menjadi lambang Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat selalu digunakan dan hadir di setiap momentum atau pagelaran-pagelaran setempat. Adanya kebijakan mewajibkan memasang gambar Sultan Hamengkubuwono X dan Paku Alam IX di setiap transportasi

umum dan lingkungan instansi Daerah Istimewa harus terpasang lukisan wayang sebagai upaya untuk menciptakan kesan kenengratan dan kebangsawanan, mengingat budaya Keraton sangat kental dan kemistisannya bisa dirasakan, maka wajar jika ada keinginan untuk menciptakan kesan kenengratan dan kebangsawanan di setiap sudut Daerah Istimewa Yogyakarta. Sesuai Undang-Undang Keistimewaan yang telah disahkan, adanya birokrat yang menjadi *abdi dalem* Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. secara khusus hal tersebut menjadi sah-sah saja karena Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Daerah Keistimewaan, akan tetapi secara umum hal tersebut akan menimbulkan ketidaknetralan dalam birokrasi karena adanya birokrat sebagai *abdi dalem* yang menjunjung nilai-nilai kekuasaan kerajaan di masyarakat.

Penelitian ini mengkaji dengan harapan dapat mengambil pelajaran positif sehingga mampu menciptakan pemikiran baru terkait dengan reformasi birokrasi pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai implikasi politik budaya Keraton. Pemikiran baru tersebut dapat menjadi *problem solving* bagi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta beserta Keraton Yogyakarta kedepan. Alasan peneliti mengambil studi kasus ini karena *Pertama*, sesuai dengan bidang studi yang sedang dijalani, agar bisa bertanggungjawab dalam menyelesaikan tulisan akhir. Penulis memilih Daerah Istimewa Yogyakarta, *Kedua*, penulis memiliki ketertarikan dengan Daerah Istimewa Yogyakarta karena adat istiadatnya sangatlah berperikemanusiaan, dari tingkat pemerintah hingga masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila, dan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta lain dari pemerintahan daerah-daerah lainnya. Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki dua unsur, yakni unsur modern dan tradisional. Unsur tradisional mengikuti status daerahnya sebagai daerah istimewa yang berasal dari kearifan lokal, sedangkan unsur modern mengikuti perkembangan zaman dan tetap taat pada demokrasi. Dalam mengkaji hal tersebut, dilakukan studi pada Biro Tata Pemerintahan, Biro Hukum, Bappeda, dan

Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat (sebutan resmi Keraton Yogyakarta).

### **Perkembangan Budaya Politik Keraton**

Perkembangan zaman yang modern dan demokrasi berkembang, banyak orang yang masih menganggap keberadaan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dirasa sangat perlu. Keberadaan keraton dengan rajanya di zaman saat ini, bukanlah semata-mata untuk membangkitkan feodalisme atau bahkan melanggengkan nilai-nilai tradisional lewat Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Akan tetapi, diperlukan lembaga adiluhung sebagai upaya untuk menjaga kebudayaan. Menurut penulis, keberadaan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat di zaman sekarang mampu menjadi pelopor atau bahkan menjadi *landmark* bagi seluruh peninggalan sejarah untuk tetap dilestarikan dan tetap terjaga nilai-nilai keasliannya, dengan begitu, serangkaian kegiatan dalam menjaga kebudayaan akan dirasa sangat mudah. Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat sudah mempunyai lembaga yang terkait dengan kebudayaan. Berikut pernyataan dari Penganggung Tepas Dwarapura Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat:

"Sejak lama di keraton lembaga lembaganya merupakan lembaga budaya semua, sebab waktu itu lembaga-lembaga yang tidak terkait dengan budaya ditangani oleh pemerintah daerah sebagai pemerintahan umum, di keraton sendiri hampir semuanya berurusan dengan budaya, misalnya Kawunan Ageng Punokawan Pripun Atung mereka yang mengurus wayang kulit wayang orang, kemudian seni tari, latihan tari, dan termasuk mengajak masyarakat untuk menari di keraton dengan terbuka bebas setiap hari minggu. Masyarakat diperkenankan untuk bisa menari, mengikuti belajar menari, ini merupakan bentuk dari lembaga budaya. Kemudian lembaga budaya lain, misalnya lembaga yang namanya tepas puro. Tepas puro menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan kehumasan, permintaan masyarakat luar terutama dari pegawai, TNI, Polri, kemudian ada perangkat-perangkat lain yang menginginkan untuk menjadi bagian dari keraton, menginginkan menjadi abdi dalem. Tantangannya disini,

abdi dalem adalah abdi budaya, dengan pakaian-pakaian sebagai simbol budaya. Jadi, lembaga yang ada di keraton semuanya menangani tentang budaya, termasuk administrasi keuangan, perlengkapan, perbekalan. Untuk kesejahteraan ditangani oleh Negara melalui pemerintah DIY." (KRT H Jatiningrat, *Wawancara*, 17 Desember 2014)

Menurut penulis, terkait dengan keberadaan keraton, rakyat tidak pernah bermasalah dengan adanya keraton di tengah-tengah kehidupan sosial masyarakat, begitu pula sebaliknya, yakni Sultan yang bertakhta, Sultan Hamengku Buwono X. Adapun posisi Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dianggap kuat pasca disahkannya UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada masa Sultan Hamengku Buwono X. Berikut pernyataan dari Penganggung Tepas Dwarapura Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat:

"Posisi keraton semakin kuat setelah disahkannya Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, tetapi konsekuensinya harus lebih terbuka kepada masyarakat. Pemerintah di tuntut untuk mengatur hubungan antar keraton yogyakarta dengan puro paku alam, agar mengetahui ketentuan - ketentuan yang jelas dari sisi hukum, sehingga dapat menyerap aturan - aturan. Keraton terbuka dengan adanya ide atau hal-hal positif, untuk bisa menyempurnakan adat yang ada di keraton yogyakarta. Masyarakat umum diharapkan ikut berpartisipasi agar hukum adat bisa mengikuti perkembangan masyarakat." (KRT H Jatiningrat, *Wawancara*, 17 Desember 2014)

Di sisi lain keberadaan Sultan dapat menjaga harmoni dan pemersatu bangsa. Seiring perkembangan zaman, ketika Kasultanan dan Kadipaten telah menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam pernyataan Sultan Hamengku Buwono IX pada tanggal 5 September 1945, kontrak politik dengan Belanda saat penobatan tidaklah relevan. Sebelumnya, ada pengakuan bahwa Negeri Belanda merupakan kerajaan atasan, sedangkan Kasultanan merupakan bawahannya. Kerajaan Negeri Belanda

itulah yang memegang kedaulatan. Menurut penulis, merupakan strategi politik Belanda yang menginginkan Kasultanan menjadi milik mereka. Dalam politik dikenal dengan teori permainan. Hal itu merupakan strategi politik terbaik yang dilakukan oleh Belanda, strategi yang terbaik yang akan memaksimalkan kesejahteraan mereka, karena apabila Belanda berhasil merebut Kasultanan, mereka akan memiliki wilayah, sehingga lambat laun Belanda akan berusaha menguasai Indonesia. Apabila dihubungkan dengan politik, Sultan Hamengku Buwono dan Puro Paku Alaman tidak dibenarkan untuk ikut serta dalam ajang partai politik. Berikut pernyataan dari Penganggeng Tepas Dwarapura Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat:

"Sesuai dengan undang-undang, bahwa sri sultan sri paku alam tidak diperkenankan untuk menjadi anggota partai politik, jadi beliau harus di posisi yang netral. Apabila ada abdi dalem, saudara, menantu, dan sebagainya yang terjun di dalam dunia politik, maka itu merupakan tanggungjawabnya sendiri diluar dari pada sistem pemerintahan di dalam keraton. Jadi keraton di atas semua golongan dan di atas semua partai" (KRT H Jatiningrat, *Wawancara*, 17 Desember 2014)

Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bertujuan untuk melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta sebagai warisan budaya Jawa. Maka, Kasultanan dan Kadipaten memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan kewenangan tersebut yang sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kasultanan dan Kadipaten memiliki hak untuk memperkenalkan budaya mereka kepada masyarakat luas, khususnya masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta karena dengan begitu nilai-nilai budaya Kasultanan dan Kadipaten dapat terlembagakan, apalagi ada Undang-Undang yang mengamanatkan semacam itu. Kasultanan dan Kadipaten dapat menempuhnya dengan cara membuka pintu selebar-

lebarnya kepada masyarakat untuk ikut serta dalam serangkaian kegiatan Kasultanan dan Kadipaten baik dari tari, wayang, maupun pagelaran-pagelaran lainnya. Hal tersebut juga dijelaskan oleh Penganggung Tepas Dwarapura Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Berikut pernyataannya:

"Kaitannya antara budaya keraton dan paku alam, akan memberikan peluang yang seluas - luasnya kepada masyarakat untuk bisa mengetahui inti dari budaya di keraton maupun paku alam, agar masyarakat tercipta rasa memiliki. Sesuai dengan perintah Bapak Gubernur dalam hal ini Sri Sultan Hamengku Buwono X, masyarakat diperkenankan belajar budaya dari keraton, mereka berbondong-bondong masuk ke keraton untuk belajar dan menampilkan kemampuan mereka di bidang budaya. Bagi yang sudah mahir bisa berkiprah di budaya keraton, sehingga bisa disaksikan oleh para wisatawan dari luar Yogyakarta. Apabila ada kekurangan, misalnya pertunjukan gamelan, oh ini kurang begini begini, dari pihak keraton bisa memberikan arahan agar karakternya tidak hilang, filosofisnya bisa terjaga, dan sama - sama merasa memiliki. Kesenian keraton telah masuk ke pelosok Kabupaten Kota, sehingga mereka bisa merasakan bahwa budaya keraton betul - betul untuk masyarakat. Awalnya budaya keraton terutama seni tari dan seni gamelan terjadi pada era Sri Sultan Hamengku Buwono VII, beliau menunjuk beberapa orang dipanggil untuk memelopori membawa kesenian keluar tahun 1918, saat ini semakin di perjelas dengan landasan dasarnya yakni Undang-Undang. Jadi, harapan masyarakat Yogyakarta dengan didasari pengetahuan dan pengikatan persaudaraan yang terbentuk dari bermacam-macam suku, budaya, bisa mengikat perasaan antara satu dengan yang lainnya." (KRT H Jatiningrat, *Wawancara*, 17 Desember 2014)

Jadi, Kasultanan dan Kadipaten mempunyai wewenang untuk mengatur segala urusan yang berkaitan dengan kebudayaan. Kasultanan dan Kadipaten tentunya memiliki lembaga tersendiri untuk mengurus segala persoalan yang berkaitan dengan kebudayaan. Menurut penulis, dengan jalan ini kebudayaan yang dimiliki oleh Kasultanan dan Kadipaten niscaya akan terus bertahan tak lekang oleh waktu. Hal ini

sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Bab IX Kebudayaan Pasal 31 ayat: (1) Kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. (2) ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan kebudayaan sebagaimana pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta:2012)

Lembaga-lembaga kebudayaan yang dimiliki oleh Kasultanan dan Kadipaten untuk mengurus segala urusan kebudayaan mampu melanggengkan nilai-nilai budaya Kasultanan dan Kadipaten, sehingga dapat bertahan di kehidupan sosial masyarakat. Terlebih apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, kelembagaan tersebut akan memperlihatkan progres yang menguntungkan bagi Kasultanan dan Kadipaten, *Pertama*, kebudayaan Kasultanan dan Kadipaten akan terlindungi oleh badan hukum. *Kedua*, kebudayaan Kasultanan dan Kadipaten akan terus bertahan di tengah arus modernisasi dan demokrasi seperti saat ini, dan tidak menutup kemungkinan nilai-nilai dasar kebudayaan Kasultanan dan Kadipaten akan semakin masuk ke dalam Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kasultanan dan Kadipaten merupakan bagian dari kearifan lokal Daerah Istimewa Yogyakarta yang bisa dikatakan bukanlah hanya sekedar sejarah, akan tetapi mempunyai cerita, dan ruhnya seperti selalu ada, tidak pernah pergi kemana-mana.

Penegasan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyatakan

bahwa kewenangan kebudayaan dimaksudkan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta rasa karsa, dan karya berupa pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Kasultanan dan Kadipaten mempunyai wewenang untuk menata kembali kebudayaannya dan kesempatan untuk melembagakan kebudayaan terbuka lebar.

Saat ini, posisi Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat berada pada wilayah yang aman, bayang-bayang untuk tergusur dari zaman modern tidak perlu dikhawatirkan, sebab Undang-Undang Keistimewaan sudah ditetapkan. Undang-Undang tidak hanya mengatur tentang urusan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, namun juga mengatur tentang kearifan lokal daerah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kasultanan dan Kadipaten merupakan salah satu bagian dari kearifan lokal Daerah Istimewa Yogyakarta dan juga sebagai ruh dari keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan begitu, maka keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta harus bersifat kata kerja, bukan kata benda yang merupakan peninggalan atau bentangan panjang dari sejarah (Emha Ainun Nadjib,2008:80).

Daerah Istimewa Yogyakarta bukanlah Ibukota Indonesia, akan tetapi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Ibukota Kebudayaan Indonesia yang memiliki dimensi-dimensi khas dan berkarakter, yang tidak dimiliki oleh daerah-daerah lainnya. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan pelopor perintis pusatnya pluralisme ke-Indonesia-an, pusat pembuat seni kebudayaan, dan tempatnya para kreator kebudayaan. Hal tersebut sudah terbukti dengan ditandai dinamika kebudayaan modern Indonesia, sehingga banyak dipengaruhi oleh dinamika kreatifitas para kreator Daerah Istimewa Yogyakarta.

Eksistensi Kasultanan dan Kadipaten perlahan demi perlahan semakin tinggi. Menurut penulis, hal-hal yang semacam itu tentu saja memberikan kekuatan bagi Kasultanan dan Kadipaten untuk tetap terus mempertahankan budayanya

di tengah arus modernisasi dan demokrasi. Terlebih, pemaknaan *abdi dalem* tidak hanya sekedar sebagai pembantu Sultan saja, tetapi merupakan bagian dari simbolisasi budaya dan kekuasaan Kasultanan dan Kadipaten. Maka, ketika setiap harinya ada masyarakat yang mendaftarkan dirinya untuk menjadi *abdi dalem*, hal tersebut akan sangat membantu Kasultanan dan Kadipaten untuk tetap terus menjalankan budayanya meskipun tidak bisa seperti dahulu kala. Sebagaimana di saat Kasultanan dan Kadipaten belum menjadi bagian satu kesatuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berikut pernyataan dari Penganggung Tepas Dwarapura Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat:

"Abdi dalem punokawan yaitu abdi dalem yang direkrut untuk setiap harinya bekerja di keraton dan mereka menerima imbalan hanya sekedar saja. Sedangkan abdi dalem keprajan berasal dari pemerintah, Polri, TNI, dan sebagainya, ini tidak mendapatkan imbalan sama sekali. Jadi mereka betul betul sebagai abdi budaya yang mendukung, terutama membawa budaya keraton untuk disampaikan dimana dia bertempat tinggal, dan diharapkan mampu untuk mengaktualisasikan dengan masyarakat sekelilingnya bahwa seorang abdi dalem itu seperti dirinya, sehingga peran ini dirasa sangat penting." (KRT H Jatiningrat, *Wawancara*, 17 Desember 2014)

Sistem pemerintahan Kasultanan dan Kadipaten memberikan kesempatan yang luas bagi siapapun yang ingin menjadi *abdi dalem*, akan tetapi tidak semua urusan di bawah wewenang dan kekuasaan mereka. Untuk urusan umum Daerah Istimewa Yogyakarta, ada Pemerintahan Daerah sendiri di tiap-tiap kota, kabupaten, dan provinsi. Sedangkan untuk urusan kebudayaan, masih berada dalam wewenang dan kekuasaan Kasultanan dan Kadipaten, sekalipun begitu, Kasultanan dan Kadipaten tetap terakomodasi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk segala keperluannya.

Budaya pemerintahan satriya merupakan budaya pemerintahan yang telah ditetapkan dalam Peraturan

Gubernur Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Gubernur merupakan bentuk komitmen dari Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mencapai keberhasilan transformasi birokrasi berbasis pada nilai-nilai kearifan lokal yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

*Hamemayu hayuning bawana* dan ajaran moral *sawiji, greget, sengguh ora mingkuh* serta dengan semangat *golong gilig* selama ini menjadi filosofi Daerah Istimewa Yogyakarta. Filosofi-filosofi tersebut berasal dari Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. "*Hamemayu Hayuning Bawana*" mengandung makna sebagai kewajiban melindungi, memelihara, serta membina keselamatan dunia dan lebih mementingkan berkarya untuk masyarakat daripada memenuhi ambisi pribadi. Dunia yang dimaksud mencakup seluruh peri kehidupan baik dalam skala kecil (keluarga), ataupun masyarakat dan lingkungan hidupnya, dengan mengutamakan darma bakti untuk kehidupan orang banyak, tidak mementingkan diri sendiri. (<http://biroorganisasi.jogjaprovo.go.id>)

Nama Satriya dan filosofinya merupakan identitas dari Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, namun dari ari telah menunjukkan bahwa tidak ada yang berbau dengan Kasultanan maupun Kadipaten. Akan tetapi dari sini bisa dimaknai sebagai budaya Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta masih menganut budaya politik atau budaya pemerintahan yang pernah ada pada Kasultanan dan Kadipaten, sekalipun dalam sistem kerjanya berstrukturkan sama dengan pemerintahan di daerah lainnya, sehingga isi dari pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih ada nilai-nilai keagungan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat.

Budaya pemerintahan satriya semakin menemukan tempatnya dalam pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta manakala semua sistem kerja atau tata kerja disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, walau demikian

Daerah Istimewa tetap menjalankan asas demokrasi sesuai dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

### **Road Map Reformasi Birokrasi**

Permasalahan pada delapan area perubahan reformasi birokrasi secara penataan tata laksana instansi pemerintah, akan dibangun dengan berbasis Keistimewaan yang didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal. Dari kedelapan area permasalahan Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang area perubahan tata laksana, terdapat tiga permasalahan yakni *Pertama*, proses kerja belum seluruhnya terbakukan dan belum optimal. *Kedua*, penggunaan bahan kerja, peralatan kerja dan sarana prasarana kerja belum sepenuhnya efisien. *Ketiga*, tata kerja belum disesuaikan dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada poin ketiga, yakni tata kerja yang belum sesuai dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, akan dilakukan perubahan berupa penataan mekanisme dan tata kerja pemerintahan berbasis keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penyesuaian berbasis keistimewaan pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta diwujudkan dengan mensinkronisasikan budaya-budaya Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dalam Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, kesejahteraan, ketentraman masyarakat, tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dalam kerangka NKRI, Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai pemahaman atau sikap sendiri terkait dengan demokrasi. Berikut pernyataan dari Ibu Tina Biro Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta:

"Seperti yang kita ketahui di media, baik cetak atau elektronik, demokrasi tidak harus pilihan atau voting, musyawarah mufakat juga bagian dari demokrasi. Di DIY mengacu pada pejuang leluhur dari zaman mataraman sampai kemerdekaan, serta peran HB IX terhadap Negara, pemilihan pemimpin melalui musyawarah dengan penetapan Hamengku Buwono dan Paku Alaman. Lembaga-lembaga dibawa naungan Keraton dan Puro yang berhak menunjuk siapa putra mahkota selanjutnya. Hal ini dirasa cukup efektif apabila dibandingkan dengan pemilihan langsung atau voting, karena dianggap tidak lebih baik dari penetapan. Pemimpin di Yogyakarta seperti Gubernur dan Wakil Gubernur dinilai baik oleh masyarakat karena mampu mengayomi dan menghargai perbedaan agama, golongan, dan strata sosial masyarakat." (Ibu Tina, *Wawancara*, 17 Desember 2014)

Pemerintahan yang baik, mampu melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta sebagai warisan budaya bangsa. Oleh karena itu amanat Undang-Undang Keistimewaan memberi semangat dan inspirasi tersendiri bagi Birokrasi Pemerintah daerah Istimewa Yogyakarta untuk menjadi "Birokrasi Istimewa". Birokrasi Istimewa dimaknai sebagai birokrasi yang memiliki sistem kerja yang efisien baik dalam menggunakan sumber daya maupun dalam menyelesaikan tugas yang telah diberikan. Hasil paripurna sebagai upaya dalam melaksanakan misi dari pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta, melalui birokrasi yang mampu dengan cepat merespon kepentingan ataupun kebutuhan publik, birokrasi yang demokratis, birokrasi yang berjiwa nasionalis patriotik, birokrasi yang mendorong daya saing dan budaya unggul masyarakat sekaligus memberdayakannya, birokrasi yang berbudaya satriya, serta birokrasi yang ramah bersinergi dengan Pusat dan Daerah lainnya, maupun elemen masyarakat dan swasta. (Dokumen Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, 2012-2017:21).

Dengan demikian, menurut penulis, budaya satriya, birokrasi yang berjiwa nasionalis patriotik dalam Pemerin-

tahan Daerah Istimewa Yogyakarta, merupakan sinergitas antara budaya birokrasi modern dengan budaya birokrasi tradisional. Sehingga dalam Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat kultur birokrasi patrimonialisme, dalam konteks ini yakni di Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga patrimonialisme tersebut berasal dari Kasultanan dan Kadipaten.

### **Pendukung dan Penghambat Reformasi Birokrasi**

Faktor pendukung internal adalah belum efektifnya beberapa organisasi Pemerintahan DIY dalam menjalankan urusan pemerintahan dan sistem kerja yang belum sesuai dengan makna Keistimewaan. Faktor pendukung eksternal adalah momentum keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi poin awal untuk terjadinya reformasi birokrasi di Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan disahkannya Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2012. Dari kenyataan tersebut memperlihatkan bahwa seluruh birokrat Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta bersegera untuk menyesuaikan deskripsi pekerjaan dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Jadi, dengan disahkannya Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mampu mengubah sudut pandang para birokrat di Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, seakan-akan mereka tidak mau untuk menyalakan perjuangan selama bertahun-tahun yang cukup berliku dan rumit. Maka, ketika Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sudah resmi disahkan, mereka semua langsung memanfaatkan momentum ini.

Faktor penghambat internal, belum adanya kejelasan road map reformasi birokrasi. Faktor penghambat eksternal, belum disahkan Undang-Undang Kesitimewaan mengharuskan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta menunda melakukan reformasi birokrasi karena sistem kerja Pemerintahan akan disesuaikan dengan Keistimewaan tersebut.

### **Penutup**

Perkembangan budaya politik keraton telah masuk ke dalam Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, melalui simbol-simbol wayang, aturan-aturan, sistem kerja, budaya pemerintahan Satriya, dan birokratisasi *abdi dalem*. Reformasi birokrasi yang berbasiskan pada momentum Keistimewaan dan nilai-nilai kearifan lokal yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta yakni filosofis *hamemayu hayuning bawana* dan ajaran moral yakni *sawiji, greget, sengguh ra mingkuh* serta dengan semangat *golong gilig*, filosofis Jawa yang berhubungan dengan Kasultanan dan Kadipaten.

*Road Map* Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta didesain dengan momentum Keistimewaan. Dengan melakukan penataan dan mekanisme tata kerja pemerintahan berbasis keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, ditandai dengan telah disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Faktor pendukung reformasi birokrasi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, *Pertama* faktor internal disebabkan oleh disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan momentum Keistimewaan bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk melakukan reformasi birokrasi. *Kedua*, faktor eksternal disebabkan oleh keberadaan dan kedudukan status Kasultanan dan Kadipaten yang memiliki pengaruh bagi perkembangan Daerah Istimewa Yogyakarta. Faktor penghambat reformasi birokrasi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, *Pertama*, faktor internal masih belum efektifnya beberapa organisasi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menjalankan urusan pemerintahan. *Kedua*, faktor eksternal disebabkan oleh produk hukum lokal yang lama dalam pengesahannya.

## Daftar Rujukan

Atmakusumah. 1982. *Takhta Untuk Rakyat Celah-Celah Kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Azizy, A. Qodri. 2007. *Change Management Dalam Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Bastian, Indra. 2005. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga.
- Bastian, Indra. 2007. *Akuntansi Untuk LSM dan Partai Politik*. Jakarta: Erlangga.
- BL de Rosari, Aloysius Soni. 2011 "Monarki Yogya" *Inkosntitusional?*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Budiman, Hikmat. 2002. *Lubang Hitam Kebudayaan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Claessen, H.J.M. 1987. *Antropologi Politik Suatu Orientasi*. Jakarta: Erlangga.
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Endraswara, Suwardi. 2006. *Metode, Teori, Teknik Penelitian Kebudayaan: Ideologi, Epistemologi, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Widyatama.
- Endraswara, Suwardi. 2009. *Metodologi Penelitian Folklor, Cet 1*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Heryati, Noorkasiani, Ismail, Rita. 2009. *Sosiologi Keperawatan*. Jakarta: RGC.
- Ihromi, T.O. 2006. *Pokok-Pokok Antropologi Budaya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Imawan, Riswanda. 1998. *Membedah Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Irianto, Sulistyowati. 2006. *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum Yang Berperspektif Kesenjangan dan Keadilan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- J.A, Deny. 2006. *Catatan Politik*. Yogyakarta: LKiS.
- Koentjaraningrat. 2000. *Kebudayaan dan Mentalitas Pembangunan*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Moeleong, Lexy J. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muhadjir, Noeng. 1994. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Munawir. 2007. *Cakrawala Geografi*. Jakarta: Yudhistira.
- Nadjib, Emha Ainun. 2008. *Jejak Tinju Kiai*. Jakarta: PT Gramedia.
- Redaksi Tangga Pustaka. 2009. *UUD 45 & Perubahannya*. Jakarta: Tangga Pustaka.
- Ricklefs, M.C. 2002. *Yogyakarta Di Bawah Sultan Mangkubumi 1749-1792*. Yogyakarta: Mata Bangsa.

- Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta 2012-2017.
- Tugiman, Hiro. 1999. *Budaya Jawa & Mundurnya Presiden Soeharto*. Yogyakarta: Kanisius.
- Watloly, Aholiab. 2001. *Tanggung Jawab Pengetahuan Mempertimbangkan Epistemologi Secara Kultural*. Yogyakarta: Kanisius.
- Winamo, Budi. 2007. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yanto, Oksidelfa. 2010. *Mafia Hukum; Membongkar Konspirasi Dan Manipulasi Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Penebar Swadaya Grup.
- Zen, Fathurin. 2004. *NU Politik: Analisis Wacana Media*. Yogyakarta: LKiS.
- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Dilengkapi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- J, Hotman. Gaol, Lumban. 2012. *Tabloid Reformata; Menyuarakan Kebenaran dan Keadilan*. Jakarta: Yapama, Edisi 49 Tahun IX. 1-31 Maret.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. 2014. *flip book* "Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka 2014" dalam Badan Pusat Statistik Provinsi D.I. Yogyakarta.
- M. Taufiq AR. 2014 "Reformasi Tata Kelola Pemerintahan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta" Yogyakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.