

**PEMBERDAYAAN HUKUM OTONOMI DAERAH
DAN POTENSI WILAYAH:
STUDI TENTANG KEMUNGKINAN
TERBENTUKNYA PROVINSI SURAKARTA**

Disertasi

**Diajukan untuk memenuhi syarat memperoleh
gelar Doktor dalam Ilmu Hukum**

Oleh :

Edy S. Wirabhumi

NIM : B5A 001 005

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARKANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

2007

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**PEMBERDAYAAN HUKUM OTONOMI DAERAH DAN
POTENSI WILAYAH:
STUDI TENTANG KEMUNGKINAN TERBENTUKNYA
PROVINSI SURAKARTA**

Edy S. Wirabhumi

B5A 001 005

Semarang, 14 September 2007

Telah disetujui untuk dilaksanakan oleh

Tim Promotor :

Promotor I

Promotor II

Prof. Dr Satjipto Rahardjo SH

Prof. Dr. Esmi Warassih PR., SH. MS

Promotor III

Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M., SH.

Mengetahui:

Ketua Program Doktor

Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M., SH.

NIP. 130324140

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Edy S. Wirabhumi

NIM : B5A 001 005

Alamat : Jl. Kenanga No. 53 Badran Surakarta

Asal Instansi : Keraton Surakarta

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doktor), baik di Universitas Diponegoro maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan judul buku aslinya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang,

Yang membuat pernyataan,

Edy S. Wirabhumi

NIM. B5A 001 005

Untuk :

Mereka yang mencintai Wilayah Bekas Karesidenan Surakarta,

Orangtuaku,

Almarhum Mertuaku,

Guru-guruku,

Almamaterku, serta

Isteri dan Anak-anakku

Motto :

*Ing pangrawuh lahir-batin aja mamang,
yen sira “hudani” mring sariranira,
lamun ana, ‘kang murba misesa
alam kabiri,
dadi sabarang’
pakaryanitra ugi.*

**Paku Buwana IV,
Serat Wulang Reh**

Terjemahan ‘bebas’ :

Di dalam lahir batin janganlah ragu,
bila kau telah ‘mendapat petunjuk’ bagi dirimu,
bahwasannya ada yang menguasai,
menentukan di ‘alam besar’,
termasuk hasil kerjamu

(Terjemahan Joko Sismadi Widhaningrat)

KATA PENGANTAR

Studi ini merupakan kajian ilmiah dengan mengambil topik: **Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah: Studi tentang Kemungkinan Terbentuknya Provinsi Surakarta.** Yang dimaksud dengan hukum otonomi daerah (HOD) di sini adalah asas, seluruh peraturan dan ketentuan yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan khususnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Sementara, yang dimaksud dengan pemberdayaan HOD adalah penafsiran dan penerapan PP tersebut sebagai alat analisis, selain melalui pengkajian yang mendalam terhadap substansi PP itu, juga pengkajian intensif terhadap data lapangan termasuk data historis yang diperlukan. HOD tersebut bukan merupakan produk peraturan perundang-undangan tersendiri. Tetapi merupakan relasi sejumlah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah. Karena itu HOD juga memiliki kesesuaian yuridis, filosofis dan sosiologis. Adanya kesesuaian yuridis, karena tidak ada pertentangan antara produk peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya. Kesesuaian filosofis, karena HOD bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui penafsiran dan penerapan hukum secara konstektual, dengan senantiasa mengacu pada doktrin yang mendasar yaitu bahwa hukum untuk manusia. Begitu pula adanya kesesuaian sosiologis yang terkandung dalam HOD, bahwa hukum dapat dijadikan alat untuk merekayasa masyarakat atau sarana perubahan sosial yang terencana, sesuai dengan tujuan dan aspirasi masyarakat.

Setelah dilakukan penelitian pendahuluan muncul dua konsep, yaitu kelayakan dan kemanfaatan berkaitan dengan fokus studi tersebut. Beranjak dari kedua konsep ini, selanjutnya dilakukan penelitian intensif. Kelayakan yang dimaksud di sini adalah layak tidaknya wilayah Bekas Karesienan Surakarta untuk dikembangkan menjadi suatu provinsi, menurut kriteria/syarat yang ditentukan dalam PP No. 129/2000 tersebut. Sebagaimana disebutkan dalam PP No. 129/2000, pasal 13, bahwa pemekaran daerah dapat dilakukan berdasarkan

kriteria/syarat yaitu: a. Kemampuan ekonomi; b. Potensi daerah; c. Sosial budaya; d. Sosial politik; e. Jumlah penduduk; f. Luas daerah; g. Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Ketujuh kriteria tersebut dilengkapi dengan 19 indikator dan 43 sub indikator. Ketujuh kriteria, yang dilengkapi dengan sejumlah indikator dan sub indikator tersebut merupakan kerangka (*term of reference/TOR*) untuk melakukan penelitian awal oleh Pemerintah Daerah atau lembaga/badan lain yang ditunjuk sebagai salah satu persyaratan pokok untuk mengajukan usul Pemekaran Daerah, bersamaan dengan syarat yang lain seperti “ada kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bersangkutan” (PP No. 129/2000, Pasal 16 ayat (1), butir a, dan b), dan persyaratan yang lain.

Perlu dijelaskan, bahwa studi ini merupakan kajian ilmiah yang menyangkut ranah wacana, dan tidak memasuki ranah politik praktis. Karena itu ketujuh kriteria, 19 indikator dan 43 sub indikator dijadikan sarana untuk mengkaji tingkat kelayakan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta jika dikembangkan sebagai provinsi. Ranah politik praktis ataupun kajian tentang politik praktis, yang bersumber dari PP No. 129/2000, Pasal 16 ayat (1), butir a. yang berbunyi: “ada kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bersangkutan”, tidak masuk dalam fokus studi ini.

Dari hasil studi yang telah dilakukan, berdasarkan kriteria/persyaratan yang diatur dalam PP No. 129/2000, pasal 13, yang memuat 7 kriteria, 19 indikator dan 43 sub indikator, terhadap wilayah Bekas Karesidenan Surakarta, yang terdiri dari Kota Surakarta, Kabupaten Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri, Karanganyar, Sragen, dan Klaten, bahwa wilayah tersebut layak dikembangkan menjadi sebuah provinsi. Berdasarkan prinsip pemekaran daerah, bahwa daerah yang baru dimekarkan (dibentuk) dapat melaksanakan otonomi daerahnya, dan daerah induk juga masih tetap melaksanakan otonomi daerahnya (lihat: Penjelasan PP No. 129/2000, bagian I. Umum), dari hasil studi tersebut menunjukkan bahwa wilayah Bekas Karesidenan Surakarta (jika dimekarkan menjadi Provinsi Surakarta), dan daerah induk Provinsi Jawa Tengah, keduanya akan tetap mampu melaksanakan otonomi daerahnya.

Selanjutnya, konsep kemanfaatan, yaitu manfaat apa saja yang akan diperoleh jika wilayah Bekas Karesidenan Surakarta dikembangkan menjadi sebuah provinsi. Untuk menganalisis hal tersebut beranjak dari tujuan Pemekaran Daerah yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: a. Peningkatan pelayanan pada masyarakat, b. Pemercepatan pertumbuhan demokrasi, c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, d. Peningkatan keamanan dan ketertiban, dan f. Peningkatan dukungan yang serasi antara pusat dan daerah, faktor kemanfaatan tersebut harus sesuai dengan tujuan yang demikian.

Sebelum melihat arti kemanfaatan tersebut, terlebih dahulu harus dilihat kondisi objektif wilayah Bekas Karesidenan Surakarta, termasuk latar belakang historis sebagai wilayah *Vortenlanden* Surakarta yang menyangkut perubahan dan kelangsungannya. Setelah melihat latar belakang historis serta berbagai kondisi dan potensi sejumlah kabupaten dan kota yang ada di wilayah itu, wilayah bekas Karesidenan Surakarta dapat dipahami sebagai kewilayahan ekonomi, kewilayahan budaya dan kewilayahan politik. Dari hasil kajian ini, kemudian dapat diketengahkan sejumlah manfaat, jika wilayah Bekas Karesidenan Surakarta tersebut menjadi sebuah Provinsi adalah: 1. Memperpendek rentang birokrasi pemerintahan, baik dari segi hirarkis maupun geografis; 2. Koordinasi antar daerah kabupaten/kota akan lebih efektif dan intensif; 3. Memperbesar sumber-sumber pembiayaan pembangunan; 4. Peningkatan partisipasi masyarakat, termasuk dalam proses-proses pengambilan keputusan; 5. Peningkatan kualitas lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (*good government*).

Proses penyelesaian disertasi ini dapat berjalan lancar berkat bimbingan, dorongan dan bantuan dari berbagai pihak. Karena itulah, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Prof. Dr. Soeharyo Hadisaputro, baik selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro (UNDIP) maupun Ketua Tim Penilai pada ujian kelayakan disertasi. Atas petunjuk dan motivasi yang beliau berikan, penulis

menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlimpah kepadanya.

2. Prof. Dr. Moemponi Moelatiningsih, M.SH, baik selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP maupun Promotor III dalam proses penyelesaian disertasi, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala petunjuk dan bantuannya. Semoga Allah SWT memberikan ganjaran yang berlimpah kepadanya.
3. Prof. Dr. Satjipto Rahardjo SH selaku Promotor I, yang dengan sabar dan ikhlas telah memberikan bimbingan, pencerahan dan motivasi kepada penulis dalam proses penyelesaian disertasi ini. Beliau dikenal sebagai *Begawan Ilmu Hukum Indonesia*, karena wawasannya yang komprehensif, ide-idenya yang inovatif, dan analisisnya yang tajam berkaitan dengan perkembangan ilmu hukum dan keberadaan hukum dalam masyarakat. Hal demikian dapat dilihat dari berbagai karya tulis beliau, baik pada sejumlah buku, artikel di media cetak, maupun makalah pada forum seminar. Pencerahan tentang ilmu hukum yang beliau berikan pada penulis, telah membuka cakrawala baru mengenai ilmu hukum dan praktek hukum dalam masyarakat. Atas semua itu, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Semoga Allah SWT memberikan ganjaran yang berlimpah kepadanya.
4. Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS, selaku Promotor II. Sejak pertama kali penulis masuk Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, penulis telah melakukan konsultasi intensif dengan beliau, baik mengenai perkembangan ilmu hukum termasuk arti penting sosiologi hukum maupun rancangan proposal disertasi. Pencerahan yang beliau berikan pada penulis sangat bermanfaat terutama dalam membangun kerangka pemikiran, termasuk dalam proses penyusunan disertasi. Kesabaran dan ketulusan beliau dalam membimbing disertasi, merupakan nikmat tersendiri bagi penulis. Atas semuanya itu, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlimpah kepadanya.
5. Prof. Dr. I. S. Susanto, SH, almarhum yang menghadap Sang Chaliq pada tanggal 28 September 2003, *Inna Lillahi wa inna ilaihi roji'un*, semoga arwah

almarhum diterima di sisi Allah STW, *amien ya robbal alamien*. Ketika menjabat sebagai Ketua Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, beliau dikenal sebagai seorang yang senantiasa memotivasi para mahasiswa untuk segera menyelesaikan tugas-tugasnya, terutama penyusunan disertasi, termasuk kepada penulis. Atas semuanya itu, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Semoga amal baik beliau dapat menambah pahala di sisi Allah SWT.

6. Tim penilai usul penelitian untuk disertasi dan tim penilai hasil penelitian untuk disertasi, terutama Prof. Dr. Muladi SH, Prof. Dr. Sri Redjeki SH, Prof. Dr. Bapda Nawawi Arief SH, Prof. Abdullah Kalib SH, dan seterusnya, atas masukan, kritik dan saran yang sangat bermanfaat bagi penulis dalam proses penyelesaian disertasi. Atas semuanya itu, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang setimpal atas kebajikan tersebut.
7. Tim penilai kelayakan disertasi, terutama Prof. Dr. Sudharto P. Hadi, Prof. Y. Warrela PhD, atas semua masukan, kritik dan saran yang sangat berguna dalam proses penyelesaian disertasi. Atas masukan, kritik dan saran tersebut, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlimpah atas semuanya itu.
8. Rekan-rekan peserta Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP angkatan ketiga, serta seluruh staf sekretariat program doktor, penulis menyampaikan terima kasih atas segala bantuannya. Semoga Allah SWT memberikan ganjaran yang berlimpah atas segala bantuan tersebut.
9. Rekan-rekan dari Universitas Muhammadiyah Surakarta, khususnya mas Nurhadiantomo sebagai teman diskusi yang setia, sejak awal hingga selesainya penulisan disertasi. Begitu pula kepada mas Farid Wajdi baik selaku Ketua Lembaga Pengabdian Masyarakat Universitas Muhammadiyah Surakarta (LPM UMS) maupun sebagai rekan diskusi, termasuk sebagai asisten peneliti ketika penulis melakukan penelitian mengenai kelayakan **“Wilayah Bekas Karesidenan Surakarta sebagai Provinsi: Kelayakan dan Prospek”**. Penelitian ini merupakan penelitian mandiri penulis, yang dibantu

oleh mas Farid Wajdi terutama dalam tukar pikiran mengenai pemaknaan temuan-temuan, difasilitasi oleh LPP UMS, dan secara kelembagaan diatasmamakan LPM UMS. Fasilitas yang diberikan LPM UMS, terutama dalam bentuk forum diskusi terbatas secara intensif. Tetapi tanggungjawab hasil penelitian tetap pada penulis. Untuk semuanya itu, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang setimpal atas semuanya.

10. Isteriku G.K.R. Wandansari dan anak-anakku atas segala pengertian dan kesabarannya pada saat mendampingi penulis dalam menyelesaikan penulisan disertasi. Untuk itulah, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Semoga Allah SWT memberikan ganjaran yang berlimpah kepadanya.

Kiranya masih banyak pihak yang memberikan bantuan berupa masukan, kritik dan saran yang belum sempat penulis ketengahkan satu per satu. Atas segala bantuannya, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Semoga Allah SWT memberikan ganjaran yang setimpal atas semuanya itu.

Tetapi perlu penulis tegaskan sekali lagi, bahwa tanggungjawab seluruh isi disertasi ini ada pada penulis.

Amien.

Surakarta, 12 Juli 2007

Penulis

K.P. Edy S. Wirabhumi

DAFTAR ISI

	Halaman
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Keadaan.....	1
B. Pokok-Pokok Permasalahan	5
C. Dasar Pertimbangan, Tujuan dan Kontribusi	6
D. Diagram Alur Kerangka Pemikiran.....	8
E. Pendekatan dan Paradigma.....	9
F. Metode Penelitian.....	13
G. Sistematika Penyajian dan Pertanggungjawaban	14
BAB II. PEMBERDAYAAN HUKUM OTONOMI DAERAH DAN POTENSI WILAYAH: SUATU KERANGKA TEORETIK	
A. Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah.	17
B. Tujuan Pembangunan	23
C. Pemberdayaan Birokrasi Pemerintahan dan Masyarakat	27
D. Tindakan Sosial dan Definisi Situasi.....	36
E. Pelaku Struktur dan Sentralitas Waktu-Ruang	40
BAB III DARI VORSTENLANDEN SURAKARTA KE KARESIDENAN SURAKARTA: LATAR SEJARAH SOSIAL DAN POLITIK HUKUM KOLONIAL	
A. Dari Kartasura ke Surakarta	45
B. Penyempitan Wilayah.....	52
C. Konsep Perwilayahan dan Struktur Birokrasi	61
D. Surakarta Pasca Pilihan Nagari.....	67
E. Surakarta Zaman Paku Buwana X.....	76
F. Karaton Surakarta Masa Pergerakan	81
G. Struktur Sosial: Proses Perumitan	83
H. Perubahan Sistem Birokrasi.....	86
I. Munculnya Struktur Baru : “Wong Dagang”	95
J. Reorganisasi Tanah (Kopleks) dan Implikasinya.....	99

K. Masa Paku Buwana XI	108
L. Terbentuknya Karesidenan Surakarta.....	114
BAB IV PROFIL WILAYAH BEKAS KARESIDENAN SURAKARTA	
A. Cakupan Wilayah	117
B. Kota Surakarta	118
C. Kabupaten Boyolali	136
D. Kabupaten Sukoharjo	143
E. Kabupaten Wonogiri.....	150
F. Kabupaten Karanganyar	158
G. Kabupaten Sragen.....	164
H. Kabupaten Klaten	172
BAB V PEMBERDAYAAN HUKUM OTONOMI DAERAH DAN POTENSI WILAYAH : KELAYAKAN DAN KEMANFAATAN TERBENTUKNYA “PROVINSI SURAKARTA”	
A. “Provinsi Surakarta”, Bukan Daerah Istimewa Surakarta	180
B. Pemberdayaan : Kelayakan dan Kemanfaatan	181
C. Kelayakan bagi Wilayah Bekas Karesidenan Surakarta untuk Perkembangan Menjadi Sebuah Provinsi.....	183
1. Analisis Terhadap Beberapa Indikator	183
2. Kriteria dan Indikator	187
3. Tidak Mempengaruhi ProvinsiInduk (Provinsi Jawa Tengah).....	196
D. Kondisi Objektif dan Kemanfaatan	200
1. Kondisi Objektif dan Kecenderungan.....	200
1.1. Kewilayahan Ekonomi	200
1.2. Kewilayahan Budaya	201
1.3. Kewilayahan Politik.....	204
2. Kemanfaatan : Pusat Pertumbuhan Regional.....	205
2.1. Identifikasi dan Perumusan Permasalahan Wilayah serta Solusinya	206
2.2. Koordinasi antara Daerah Kabupaten/Kota	206

2.3. Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah...	207
2.4. Sumber-sumber Penerimaan Daerah.....	207
2.5. “Good Governance”, Demokrasi dan Transparansi...	208
E. Elemen “Kemauan Politik” : di Luar Wacana.....	211
BAB VI PEMBERDAYAAN HUKUM OTONOMI DAERAH DAN	
POTENSI WILAYAH PERSPEKTIF MAKRO	
A. Sekitar Revisi UU No. 22 Tahun 1999.....	212
B. Perspektif Makro	219
BAB VII PENUTUP	
A. Simpulan.....	227
B. Implikasi	229
DAFTAR PUSTAKA	231
DAFTAR ISTILAH	261
INDEKS	264

DAFTAR TABEL DAN DIAGRAM

Tabel	Halaman
Tanel 1 : Tiga Paradigma Ilmu Sosial	12
Tabel 3 : Frekuensi Peristiwa Perkecuan dan Pembegalan di Surakarta (1885-1900).....	104
Tabel 4 : Perkecuan dan Pencurian Ternak di Daerah Kasunanan Surakarta (1905-1913).....	124
Tabel 5 : Banyaknya Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin Kota Surakarta Th. 2000.....	124
Tabel 6 : Banyaknya Penduduk Menurut Mata Pencaharian Kodya Surakarta Th. 1994-1997	2004
Tabel 7 : Banyaknya Keluarga Sejahtera (KS) Menurut Tahapan yang Dicapai, Pada Tiap-Tiap Kecamatan di Kodya Surakarta (1998)	126
Tabel 8 : Proporsi Rumahtangga Menurut Kemampuan Ekonomi Beberapa Kota di Pulau Jawa (1993)	127
Tabel 9 : Banyaknya Perusahaan Industri Besar/Menengah dan Kecil Menurut Kelompok Usaha di Kota Surakarta Th. 2000.....	128
Tabel 10 : Jumlah Penduduk dan Luar Wilayah Kabupaten Boyolali Th. 2001.....	137
Tabel 11 : Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi Kabupaten Boyolali Th. 2001.....	140
Tabel 12 : Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah Kabupaten Sukoharjo Th. 2001.....	144
Tabel 13 : Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi Kabupaten Sukoharjo Th. 2001.....	147
Tabel 14 : Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah Kabupaten Wonogiri Th. 2001.....	151
Tabel 15 : Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi Kabupaten Wonogiri Th. 2001.....	154

Tabel 16 : Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah Kabupaten Karanganyar Th. 2001.....	158
Tabel 17 : Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi Kabupaten Karanganyar Th. 2001	162
Tabel 18 : Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah Kabupaten Sragen Th. 2001.....	165
Tabel 19 : Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi Kabupaten Sragen Th. 2001.....	169
Tabel 20 : Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah Kabupaten Klaten Th. 2001.....	173
Tabel 21 : Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi Kabupaten Klaten Th. 2001.....	176
Tabel 22 : Indikator PDRB	187
Tabel 23 : Indikator Penerimaan Daerah Sendiri	188
Tabel 24 : Lembaga Keuangan	189
Tabel 25 : Sarana Ekonomi	189
Tabel 26 : Sarana Pendidikan	190
Tabel 27 : Transportasi dan Komunikasi.....	191
Tabel 29 : Sarana Pariwisata	192
Tabel 30 : Tempat Kegiatan	192
Tabel 31 : Jumlah Ormas yang Terdaftar	193
Tabel 32 : Jumlah Penduduk	194
Tabel 33 : Luas Wilayah.....	195
Tabel 34 : Indikator Penilaian untuk Bekas Karesidenan Surakarta dan Provinsi Jateng	197
Tabel 35 : Indikator Penilaian untuk Masing-masing Daerah Kabupaten/ Kota	199
Tabel 36 : Bab dan Pasal dalam Revisi UU No. 22/1999.....	214

Diagram

Diagram 1	: Alur Kerangka Pemikiran tentang Kemungkinan Terbentuknya “Provinsi Surakarta”	8
Diagram 2	: Tujuan-Tujuan Pembangunan	24
Diagram 3	: Perangkat-perangkat yang Diperlukan untuk Mencapai Tujuan-tujuan Pembangunan	26

SUMMARY

The focus of the study is the empowerment of HOD (Regional Autonomy Law) and Regional Potency with the specification of the study toward the opportunity of the formation of Surakarta Province. What is meant by HOD (Regional Autonomy Law) is the principles, all rules and decrees on regional autonomy, and especially PP (Government Decree) No. 129/2000 on the requirement and the criteria of the Formation, Enlargement, Abolishment and the Fusion of Regions.

Empowerment of HOD (Regional Autonomy Law) is the interpretation and implementation of rules and decrees which, in this context, involve two concepts, namely: appropriateness and utility. The appropriateness means whether a region is reasonable to be developed into a province according to the requirement and criteria stated in PP (Government Decree) No. 129/2000, and the utility means whether there is benefit when a region is developed into a province.

The Ex-Surakarta Residency covers Surakarta Municipality and Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri, Sragen and Klaten regencies. The result of the study conducted, based on the criteria and requirements ruled in article 13 of PP (Government Decree) No. 129/2000 point 1. General, which declares that basically one of the principles of the development or enlargement of the region is that it can conduct its autonomy (in this case when the Ex-Surakarta Residence region becomes a province), and Central Java Province, as the main region, can also conduct its autonomy.

Utility for benefit that the region achieves when it becomes a province is that it will get the larger opportunity in developing all the region potency so that the main objectives of the autonomy, the prosperous community, will be more easily achieved. That is caused by: 1. the bureaucracy which is hierarchically and geographically shortened, in accordance to the broader opportunity to the empowerment of government bureaucracy; 2. the coordination among the regency or city which will be more effective and efficient; 3. the greater resources for development cost; and 4. then opportunity to develop the region of Ex-Surakarta regency to be a better prospective region of economy, culture, and politics.

Keywords: Empowerment, Hukum Otonomi Daerah (Regional Autonomy Law), Region Potency.

ABSTRAK

Fokus studi ini adalah Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah (HOD) dan Potensi Wilayah, dengan spesifikasi studi tentang Kemungkinan Terbentuknya Provinsi Surakarta. Yang dimaksud dengan HOD di sini adalah asas-asas, seluruh peraturan dan ketentuan yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan khususnya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Sementara, yang dimaksud dengan Pemberdayaan HOD adalah penafsiran dan penerapan peraturan dan ketentuan tersebut, dan dalam konteks ini muncul dua konsep yaitu kelayakan dan kemanfaatan. Kelayakan yang dimaksud adalah layak tidaknya suatu daerah atau wilayah menjadi sebuah provinsi menurut syarat/kriteria yang diatur dalam PP. 129/2000; dan arti kemanfaatan yang dimaksud adalah manfaat apa saja bagi suatu daerah atau wilayah jika dikembangkan menjadi sebuah provinsi.

Dasar pertimbangan timbulnya pemikiran untuk mengembangkan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah provinsi adalah: 1. memperpendek rentang birokrasi pemerintahan baik dilihat dari segi geografis maupun hirarkis; 2. koordinasi antar daerah Kabupaten/Kota akan lebih efektif dan intensif; 3. memperbesar sumber-sumber pembiayaan pembangunan; 4. peningkatan partisipasi masyarakat, termasuk dalam proses-proses pengambilan keputusan; 5. peningkatan kualitas lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang bertanggungjawab (*good governance*). Selanjutnya, studi ini bertujuan: 1. ingin melihat tingkat kelayakan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta, 2. ingin mengetahui berbagai kemungkinan dalam pengembangan potensi wilayah; 3. ingin mengetahui permasalahan-permasalahan mendasar dan solusi yang mungkin dapat dilaksanakan, menurut skala prioritas di wilayah tersebut, yang pada tahap awal akan dilihat dari arti kemanfaatan jika Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah provinsi. Kemudian, studi ini akan memberikan kontribusi: 1. sebagai masukan bagi pihak-pihak yang menginginkan terbentuknya “Provinsi Surakarta”; 2. masukan bagi pengembangan “hukum otonomi daerah” pada tingkat makro; 3. menambah khasanah pengetahuan bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya sosiologi hukum.

Langkah-langkah yang ditempuh dalam penelitian ini, setelah proposal* dianggap siap atas petunjuk tim promotor, meliputi: 1. pengumpulan data sekunder dan data primer; 2. klasifikasi dan kategorisasi data; 3. pengolahan dan cek ulang data; 4. analisis data berdasarkan teori-teori dan konsep-konsep yang ada; 5. penyajian data setelah dilakukan analisis; 6. penyusunan draft awal laporan penelitian; 7. penyusunan draft akhir penelitian, setelah memperoleh masukan dari

* Proposal penelitian disusun berdasarkan hasil penelitian pendahuluan setelah proposal diseminarkan dan dilakukan perbaikan, selanjutnya dilaksanakan penelitian intensif. Perlu dijelaskan pula, bahwa sejak promovendus melakukan penelitian pendahuluan hingga berakhirnya penelitian, promovendus dibantu oleh M. Farid Wajdi, SE. MM. sebagai asisten peneliti, dan difasilitasi oleh Lembaga Pengabdian Masyarakat-Universitas Muhammadiyah Surakarta (LPM-UMS), 2002-2003.

tim promotor; dan 8. penyusunan naskah desertasi berdasarkan laporan hasil penelitian, masukan dari seminar hasil penelitian, dan pengarahannya dari tim promotor.

Dari hasil studi yang telah dilakukan berdasarkan kriteria/persyaratan yang diatur pada Pasla 13 PP No. 129/2000, yang memuat 7 kriteria, yang dijabarkan menjadi 19 indikator dan 43 sub indikator, bahwa wilayah Bekas Karesidenan Surakarta yang terdiri dari Kota Surakarta, Kabupaten Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri, Karanganyar, Sragen, dan Klaten **layak** untuk dikembangkan menjadi sebuah Provinsi yang tergolong dalam kategori **Pemekaran Daerah**. Sesuai dengan Penjelasan PP No. 129/2000 pada bagian 1. Umum, yang pada intinya salah satu prinsip perkembangan daerah atau pemekaran daerah, bahwa daerah yang baru dibentuk atau dimekarkan dapat melaksanakan otonomi daerahnya (dalam konteks ini jika wilayah Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah Provinsi), dan Provinsi Jawa Tengah sebagai daerah induk ternyata juga akan tetap dapat melaksanakan otonomi daerahnya.

Kemanfaatan yang akan diperoleh jika wilayah Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah Provinsi, akan terdapat peluang dan kemungkinan yang lebih besar dalam pengembangan seluruh potensi wilayah, sehingga tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat peluangnya juga akan lebih besar. Hal demikian, karena: 1. rentang birokrasi pemerintahan baik dari segi hirarkis maupun geografis menjadi lebih pendek, sehingga pemberdayaan birokrasi pemerintahan akan memiliki peluang yang lebih besar; 2. koordinasi antar daerah kabupaten/kota akan lebih efektif dan intensif; 3. memperbesar sumber-sumber pembiayaan pembangunan; dan 4. peluang untuk meningkatkan partisipasi masyarakat juga akan lebih besar. Dengan kata lain, peluang untuk mengembangkan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta sebagai kewilayahan ekonomi, kewilayahan budaya dan kewilayahan politik akan lebih besar, dengan prospek yang lebih baik.

Kata-kata kunci : pemberdayaan, hukum otonomi daerah, potensi wilayah, kelayakan dan kemanfaatan.

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Keadaan

Tuntutan masyarakat dari berbagai kalangan akan arti penting dan segera diwujudkannya otonomi daerah, sebagai bagian dari demokratisasi yang marak sejak Era Reformasi, tidak hanya karena pengaruh kecenderungan Global[†], tetapi yang lebih mendasar lagi karena tuntutan perubahan terhadap realitis sistem nasional yang dibangun oleh rezim developmentalis Orde Baru yang bertumpu pada sistem politik, di samping sistem ekonomi dan sistem hukum. Sistem politik Orde Baru tersebut bersifat sentralistis, otoriter, represif, antipartisipasi, tidak aspiratif, mengandalkan dinamikanya pada birokrasi pemerintahan dan bukan pada kekuatan politik yang hidup dalam masyarakat, serta dominasi kekuasaan lembaga eksekutif terhadap lembaga legislatif.[‡] Sistem politik Orde Baru yang dibangun oleh rezim Orde Baru tersebut bertujuan untuk menciptakan stabilitas dalam mendukung pembangunan ekonomi. Diilhami oleh semangat persatuan dan kesatuan, dan dilandasi oleh pola kekuasaan yang sentralistis, segala sesuatunya termasuk kebudayaan harus diseragamkan, kurang mentolelir keberagaman, tanpa pemahaman yang mendalam tentang kondisi objektif masyarakat Indonesia sebagai masyarakat majemuk baik kemajemukan yang bersifat horisontal

[†] Lihat: Samuel P Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Grafiti, Cet. Kedua, 1997).

[‡] Lihat: Herbert Feith, *Repressive-Developmentalist Regime in Asia*, unpublished paper, 1978; HJ Benda, "The Pattern of Reform in The Closing Years of Dutch Rule in Indonesia", dalam *Journal of Asian Studies*, 1996; Heather Sutherland, *The Making of a Bureaucratic Elite*. Singapore: Heinemann Education Books (Asia) Ltd., 1979; Ruth T. McVey, "The Beamtenstaat in Indonesia", dalam Benedict Anderson and Andrey Kahin (eds), *Interpreting Indonesia Politics Thirteen Contributions in Debate*. Ithaca: Cornell University Press, 1982; Fred Riggs, *Thailand: Modernization of Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Centre Press, 1960; Karl D. Jackson dan Lucien W Pye (ed), *Political Power and Communication in Indonesia*. Berkeley: California University Press, 1978; Dwight Y. Kong, "Indonesia New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime or a Bureaucratic Authoritarian Regime: What Differences Does it make, unpublished paper n.d; juga Widi Krastawan dan Frans M. Parera, "Tumbuhnya Keinginan Berpartisipasi dan Melemahnya Kekuatan Perwakilan", dalam *Menuju Masyarakat Baru Indonesia: Antisipasi Terhadap tantangan Abad XXI*, (Jakarta, Kompas dan PT Gramedia, 1990).

maupun vertikal,[§] yang pada gilirannya hanya menambah beban stabilitas yang diciptakan oleh rezim Orde Baru yang pada hakekatnya merupakan “*stabilitas semu*”. Stabilitas nasional yang dibangun oleh rezim developmentalis Orde Baru, yang ternyata hanyalah “*stabilitas semu*” tersebut pada akhirnya runtuh, yang dimulai dengan krisis moneter tahun 1997, yang berlanjut pada krisis total tahun 1998, bersamaan dengan runtuhnya rezim Orde Baru, yang disusul dengan munculnya Orde Reformasi atau Era Reformasi.

Sebagaimana telah disebutkan pada awal tulisan ini, bahwa tuntutan untuk diwujudkannya otonomi daerah sebagai bagian dari demokratisasi di tanah air, dan permasalahan ini merupakan “permasalahan regional”, sebagai akibat dari sistem politik yang sentralis, otoriter dan represif. Kecenderungan yang demikian, tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi sebelumnya telah menjadi gejala global. Semenjak dekade terakhir abad 20, panggung geopolitik global diwarnai oleh “permasalahan regional”, yang berakhir dengan terjadinya disintegrasi nasional seperti di bekas negara Uni Soviet, Yugoslavia dan Chekoslovakia.**

Munculnya permasalahan regional tersebut, dapat disebabkan oleh “ketidaksetaraan regional” (*regional inequality*) dan “ketidakseimbangan regional” (*regional imbalance*)^{††} atau karena kedua faktor ini, tetapi dapat juga karena kondisi-kondisi objektif daerah-daerah yang bersangkutan seperti kondisi perwilayahan ekonomi, perwilayahan budaya dan perwilayahan politik, yang memiliki potensi untuk bisa lebih berkembang lagi, jika terbentuk suatu Propinsi. Dengan terbentuknya suatu Propinsi, pemberdayaan daerah atau pemberdayaan potensi daerah akan mempunyai kemungkinan dan peluang yang lebih besar untuk berkembang.

[§] Edy S. Wirabumi dan Basuki Yusuf Iskandar, *Peranan Nilai-Nilai Tradisional dalam Kehidupan Modern dan Integrasi Bangsa*. Laporan Simposium Nasional, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS-Forum Komunikasi dan Informasi Keraton Nusantara, 2003, hal. 99-102.

^{**} F. Stilwell, *Understanding Cities dan Regions: Spatial Political Economy*. Leichhardt: Pluto Press, 1992.

^{††} Ibid

Untuk mengantisipasi kecenderungan baru tersebut Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat, telah menyusun peraturan perundang-undangan yaitu:

- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Yang disusul dengan aturan pelaksanaan yang antara lain adalah:

- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PBB antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
- Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.
- Keputusan Presiden RI Nomor 67 tahun 1999 tentang Tim Koordinasi Tindak Lanjut Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- Keputusan Presiden RI Nomor 49 Tahun 2000 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- Beberapa Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Perlu ditambahkan, ketika studi ini selesai dilaksanakan, pada bulan Oktober 2004 Pemerintah dan DPR telah mensahkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi terhadap Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, serta Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai revisi terhadap Undang-undang No. 25 Tahun 1999. Studi ini berfokus pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah dalam kaitannya dengan

kemungkinan terbentuknya “Propinsi Surakarta”. Jika PP No. 129/2000 tersebut belum digantikan oleh peraturan pemerintah yang baru, maka peraturan yang dimaksud masih tetap berlaku. Seandainya terbit PP baru yang menggantikan PP No. 129/2000 itu, hasil studi ini akan menjadi studi sejarah hukum sesuai dengan fokus dan objek yang dikaji. Bagi studi ini, terbitnya PP No. 32/2004 dan PP No. 33/2004 bermaksud, dapat menambah pengayaan hasil studi terutama dalam perspektif makro.

Sebagaimana tertera pada Pasal 2 PP 129/2000, bahwa Pemekaran Daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: a. Peningkatan pelayanan pada masyarakat; b. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; d. Percepatan pengelolaan potensi daerah; e. Peningkatan keamanan dan ketertiban; f. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Seperti yang terlihat pada pasal 13 Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 129 tahun 2000, bahwa pemekaran daerah dapat dilakukan berdasarkan kriteria/syarat sebagai berikut: a. Kemampuan ekonomi; b. Potensi daerah; c. Sosial budaya; d. Sosial politik; e. Jumlah penduduk; f. Luas daerah; g. Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Ketujuh kriteria tersebut dilengkapi dengan 19 indikator dan 43 sub indikator (lihat; lampiran (PP) RI No. 129 tahun 2000, 13 Desember 2000). Ketujuh kriteria, indikator dan sub indikator merupakan kerangka acuan (**term of reference/TOR**) untuk melakukan penelitian awal oleh pemerintah daerah/badan lain yang ditunjuk, sebagai salah satu persyaratan pokok untuk mengajukan usul Pemekaran Daerah.

Karena Bekas Karesidenan Surakarta masuk ke dalam wilayah Provinsi Jawa Tengah, sesuai dengan pasal 1 ayat 4 No. 129 tahun 2000 yang menyatakan bahwa “Pemekaran daerah pemecahan status sebagai daerah Provinsi... dst”, yang karena itu terbentuknya Provinsi Surakarta merupakan proses Pemekaran Daerah Provinsi Jawa Tengah itu dimekarkan menjadi dua Provinsi, yaitu Provinsi Jawa Tengah itu sendiri dan Provinsi Surakarta.

Selain itu, sebagaimana tertuang pada penjelasan PP No. 129/2000, pada bagian 1. Umum, antara lain disebutkan bahwa: "... .. pembentukan daerah juga mengandung arti bahwa daerah tersebut juga harus mampu melaksanakan otonomi daerahnya sesuai dengan kondisi, potensi, kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Pembentukan suatu daerah Otonom Baru, tidak boleh mengakibatkan daerah induk tidak mampu lagi melaksanakan Otonomi Daerah. Menurut hasil penelitian yang penulis lakukan bersama Lembaga Pengabdian pada Masyarakat Universitas Muhammadiyah Surakarta (LPM-UMS), bahwa wilayah Bekas Karesidenan Surakarta, yang meliputi Kota Surakarta, Kabupaten Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri, Karanganyar, Sragen dan Klaten dilihat dari kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, dan jumlah penduduk, dengan indikator dan sub indikator yang menyertainya, layak menjadi sebuah provinsi yaitu Provinsi Surakarta. Selain itu, jika wilayah Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah Provinsi yaitu Provinsi Surakarta, pada satu sisi provinsi baru (yaitu Provinsi Surakarta) akan mampu melaksanakan otonomi daerahnya dan pada sisi lain provinsi induk yaitu (Provinsi Jawa Tengah) juga akan mampu melaksanakan otonomi daerahnya sendiri.^{‡‡}

Dalam proses pemekaran daerah, sebagaimana tertera pada Pasal 16 ayat (1) Prosedur Pemekaran Daerah, PP No. 129/2000, antara lain disebutkan bahwa: a. "ada kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bersangkutan". Dalam penjelasan PP No. 129/2000, Pasal 16 ayat (1) huruf a, disebutkan: "yang disebut kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat adalah adanya pernyataan-pernyataan masyarakat melalui LSM-LSM, organisasi-organisasi politik dan lain-lain, pernyataan Gubernur, Bupati/Walikota yang bersangkutan, yang selanjutnya dituangkan secara resmi dalam bentuk persetujuan tertulis, baik melalui Kepala Daerah maupun DPRD yang bersangkutan". Karena aspek ini merupakan ranah politik praktis tidak termasuk dalam cakupan studi ini.

^{‡‡} Lihat: Lampiran I, II, dan III.

B. Pokok-Pokok Permasalahan

Dengan melihat kenyataan yang ada (*das sein*), bahwa wilayah bekas Karesidenan Surakarta yang terdiri dari 6 daerah Kabupaten dan 1 daerah kota, memiliki potensi wilayah yang relatif besar, baik potensi ekonomi, budaya maupun politik. Tetapi dari berbagai potensi yang ada itu belum terdapat pemberdayaan potensi wilayah yang bersifat koordinatif antar daerah Kabupaten/Kota di wilayah tersebut. Dalam pemberdayaan potensi wilayah yang bersifat koordinatif di wilayah bekas Karesidenan Surakarta termaksud, diperlukan perubahan mendasar yang bersifat struktural (*das sollen*), yaitu dengan mengembangkan kemungkinan untuk menjadikan wilayah tersebut sebagai sebuah provinsi, melalui pemberdayaan hukum otonomi daerah.

Dengan adanya permasalahan tersebut, dapat dirinci menjadi beberapa pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Apa yang dimaksud dengan pemberdayaan hukum otonomi daerah dan potensi wilayah sebagai fokus studi ini, serta kaitannya dengan objek yang diteliti yaitu wilayah bekas Karesidenan Surakarta ?
2. Apakah wilayah bekas Karesidenan Surakarta layak untuk menjadi sebuah provinsi, yang secara teknis disebut sebagai “Provinsi Surakarta” menurut kriteria/syarat Pemekaran Daerah ?
3. Bagaimana kemungkinan keberadaan daerah baru (baca: “Provinsi Surakarta”) dan daerah induk (Provinsi Jawa Tengah), jika terjadi Pemekaran Daerah sehingga menjadi dua provinsi ?
4. Manfaat apa saja, jika wilayah bekas Karesidenan Surakarta tersebut menjadi sebuah provinsi ?
5. Manfaat apa saja yang dapat diberikan oleh hasil studi ini, baik bagi pihak-pihak yang berkepentingan terbentuknya “Provinsi Surakarta” maupun untuk keperluan pengayaan hukum otonomi daerah ?

C. Dasar Pertimbangan, Tujuan dan Kontribusi

Dasar pertimbangan untuk mengembangkan wilayah bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah provinsi, tidak terlepas dari tujuan

Pemekaran Daerah yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai cara sebagaimana tertera pada Pasal 2, PP No. 129 tahun 2000, dan telah disebutkan di depan tetapi agar lebih dekat dengan realitas yang ada dan permasalahan yang dihadapi, serta sesuai dengan tujuan dari Pemekaran Daerah tersebut, beberapa dasar pertimbangan timbulnya pemikiran untuk mengembangkan wilayah bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah provinsi adalah sebagai berikut :

1. Memperpendek rentang birokrasi pemerintahan baik dilihat dari segi geografis maupun hirarkis, sehingga pemberdayaan birokrasi pemerintahan lebih dimungkinkan.
2. Koordinasi antar daerah Kabupaten/Kota akan lebih efektif dan intensif.
3. Memperbesar sumber-sumber pembiayaan pembangunan.
4. Peningkatan partisipasi masyarakat, termasuk dalam proses-proses pengambilan keputusan.
5. Peningkatan kualitas lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (*good governance*).

Sementara penelitian ini bertujuan :

1. Ingin melihat tingkat kelayakan wilayah bekas Karesidenan Surakarta untuk dikembangkan menjadi sebuah provinsi, menurut kriteria/syarat formal.
2. Ingin mengetahui berbagai kemungkinan dalam pengembangan potensi wilayah.
3. Ingin mengetahui permasalahan-permasalahan mendasar dan solusi yang mungkin dapat dilaksanakan, menurut skala prioritas di wilayah tersebut, yang pada tahap awal akan dilihat dari arti kemanfaatan jika bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah provinsi.

Selanjutnya penelitian dapat memberikan kontribusi :

1. Sebagai masukan bagi pihak-pihak yang menginginkan terbentuknya “Provinsi Surakarta”.

2. Masukan bagi pengembangan dan perbaikan “hukum otonomi daerah” pada tingkat makro.
3. Menambah khasanah pengetahuan bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya sosiologi hukum.

D. Analisis Kerangka Pemikiran

E. Pendekatan dan Paradigma

Ilmu hukum terdiri dari tiga ilmu pengetahuan, yaitu: 1. Ilmu tentang kaidah atau *normwissenschaft* atau *sollenwissenschaft*; 2. Ilmu tentang pengertian; dan 3. Ilmu tentang kenyataan atau *tatsachenwissenschaft* atau *seinwissenschaft*, yang menyoroti hukum sebagai perilaku atau sikap tindak. Ilmu tentang kenyataan terdiri dari Sosiologi Hukum, Antropologi Hukum, Psikologi Hukum, Perbandingan Hukum.^{§§}

Satjipto Rahardjo menjelaskan, bahwa sosiologi hukum adalah ilmu yang mempelajari tentang fenomena hukum dari segi empirik, yaitu bagaimana hukum itu dijalankan bekerja dalam kehidupan sehari-hari. Studi dengan pendekatan Sosiologi Hukum mempunyai karakteristik yang khusus, berbeda dengan pendekatan yang normatif. Karakteristik pendekatan Sosiologi Hukum adalah sebagai berikut :

1. Sosiologi Hukum bertujuan untuk memberikan penjelasan terhadap praktek-praktek hukum. Sosiologi hukum berusaha untuk menjelaskan mengapa praktek hukum yang demikian itu terjadi, apa sebab-sebabnya, faktor-faktor apa yang mempengaruhi, latar belakang, dan lain-lain. Max Weber menamakan pendekatan seperti itu dengan *interpretative understanding*, yaitu dengan menjelaskan sebab, perkembangan serta efek tingkah laku sosial.
2. Sosiologi Hukum senantiasa menguji kesahihan empirik dari suatu peraturan pernyataan hukum.
3. Sosiologi Hukum tidak melakukan penilaian terhadap hukum. Tingkah laku menaati hukum dan menyimpang dari hukum sama-sama merupakan objek pengamatan yang setaraf. Ia tidak menilai yang satu lebih dari yang lain. Perhatian utamanya adalah memberikan penjelasan terhadap objek yang dipelajari. Dengan

^{§§} Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, cet. Keenam, 1993), hal. 1-2

demikian, Sosiologi Hukum mendekati secara objektif dan memberikan deskripsi terhadap realita hukum.^{***}

George Ritzer menjelaskan, bahwa sosiologi merupakan ilmu sosial yang berparadigma ganda, yang terdiri dari **paradigma fakta sosial, paradigma definisi sosial, dan paradigma perilaku sosial**. Sosiolog yang bekerja pada paradigma fakta sosial memusatkan perhatiannya pada struktur makro masyarakat, menjadikan karya Durkheim sebagai eksemplar, mempergunakan teori fungsioanlisme struktural dan teori konflik, cenderung mempergunakan metode wawancara dan kuesioner. Sosiolog yang mengikuti paradigma definisi sosial, memusatkan perhatiannya pada aksi dan interaksi sosial sebagai eksemplar memakai beberapa teori (seperti teori aksi (*action*), interaksionisme simbolik dan fenomenologi) dan cenderung mempergunakan metode observasi dalam kegiatan penelitian. Sosiolog yang menerima paradigma perilaku sosial mencentrakannya pada “tingkah laku dan pandangan tingkah laku” sebagai pokok persoalan, menggunakan teori pertukaran, dan cenderung memakai metode eksperimentasi”.^{†††}

Penelitian ini merupakan studi kasus, yang karena itu teori-teori sosiologi makro akan lebih sesuai sebagai sandaran analisis. Karena teori yang menggunakan teori-teori sosiologi mikro, paradigma yang diikuti cenderung pada paradigma definisi sosial. Namun demikian, karena permasalahan yang dikaji selain berdimensi mikro juga berdimensi makro, walaupun penelitian ini beranjak dari paradigma definisi sosial, dengan teori-teori sosiologi mikro, tidak menutup kemungkinan untuk berkembang ke arah paradigma sosiologi terpadu, dengan teori-teori yang terpadu pula.

Inti dari paradigma sosial terpadu (*integrated sociological paradigm*), sebagaimana telah dijelaskan oleh Ritzer, terletak pada hubungan antara tingkatan-tingkatan sosial, yaitu: (1) makro-objektif, misalnya hukum,

^{***} Sarjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, cet. Kelima, 2000), hal. 235-361.

^{†††} George Ritzer, *Sociologi: A Multiple Paradigma Science*, (Boston: Allyn and Baco, Inc., revised edition, 1980); juga George Ritzer, *Contemporary Sociological Theory*. (Mc Graw-Hill Inc, third edition, 1992), hal. 526-527.

birokrasi, teknologi dan seterusnya; (2) makro subjektif, seperti kultur, nilai-nilai, norma dan seterusnya; (3) mikro-objektif, misalnya berbagai bentuk interaksi sosial seperti konflik, kerjasama dan persaingan; (4) mikro subjektif, seperti proses berpikir dan konstruksi sosial.^{***}

Pendekatan dalam studi ini mempergunakan pendekatan interdisipliner, dengan tetap beranjak dan berakhir pada pendekatan sosiologi hukum, yang mengacu pada paradigma sosiologi terpadu. Dalam berproses menuju paradigma sosiologi terpadu tersebut, beranjak dari definisi sosial. Karena itu pada sisi lain juga dapat dilihat, bahwa studi ini mengacu pada *paradigma konstruktivisme interpretatif* dalam ilmu-ilmu sosial. Selanjutnya dapat dilihat perbandingan antara paradigma konstruktivisme interpretatif dengan *paradigma positivisme* dan *postpositivisme* serta *paradigma critical theory* pada tabel berikut ini.

^{***} Ibid. 1992, hal. 239

Tabel 1 :
Tiga Paradigma Ilmu Sosial

Positivisme dan Pospositivisme	Konstruktivisme (interpretatif)	Critical Theory
Menempatkan ilmu sosial seperti ilmu-ilmu alam, yaitu sebagai suatu metode yang terorganisir untuk mengkombinasikan “ <i>deductive logic</i> ” dengan pengamatan empiris, guna secara probabilistik menemukan atau memperoleh konfirmasi tentang hukum sebab akibat yang bisa digunakan untuk memprediksi pola-pola umum gejala sosial tertentu.	Memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap “ <i>socially meaningful action</i> ” melalui pengamatan langsung dan terperinci terhadap perilaku sosial dalam <i>setting</i> kehidupan sehari-hari yang wajar atau alamiah, agar mampu memahami dan menafsirkan bagaimana para pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara mengelola dunia sosial mereka	Mentraktifkan ilmu sosial sebagai suatu proses yang secara kritis berusaha mengungkapkan “ <i>the real structure</i> ” di balik ilusi, false needs, yang ditampakkan dunia materi, dengan tujuan membantu membentuk kesadaran sosial agar memperbaiki dan mengubah kondisi kehidupan mereka
Contoh Teori	Contoh Teori	Contoh Teori
<ul style="list-style-type: none"> - Liberal political economy (mainstreams) - Teori Modernisasi, teori pembangunan di negara berkembang - Symbolic Interactionism (Iowa school) - Agenda <i>setting</i>, teori-teori fungsi media 	<ul style="list-style-type: none"> - Cultural constructivism political-economy (Golding & Murdoch) - Phenomenology - Ethnomethodology - Symbolic Interaction (Chicago school) - Constructionism (Social construction of reality-Peter Berger) 	<ul style="list-style-type: none"> - Structuralism political economy (Schudson) - Instrumentalism political economy (Chomsky, Gramsci dan Adorno) - Theory of communicative action (Habermas)

Diambil dari Dedy N. Hidayat (Paradigma & Methodology/09/12/98)^{§§§}

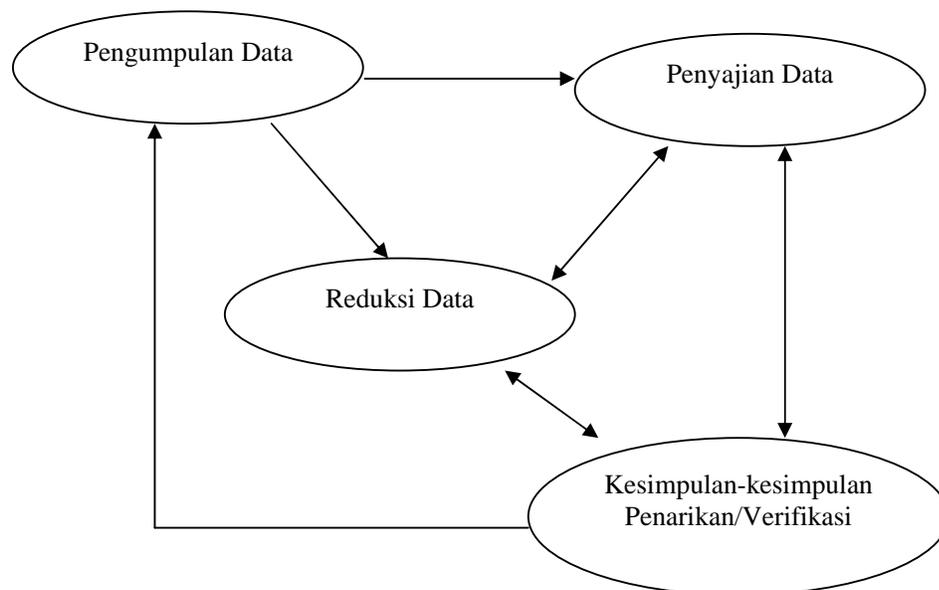
^{§§§} Agus Salim, ed. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzim Guba dan Penerapannya)* (Yogyakarta: PT Tiara Wacana), hal. 42

F. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, walaupun penelitian ini cenderung sebagai studi terpancang, tetapi sifat holistik tetap menyertai proses penelitian itu. Penelitian ini beranjak dari gejala mikro ke makro, yang selanjutnya juga dari makro ke mikro. Dengan demikian pola berpikir dalam penelitian ini bersifat induktif-deduktif, yang selanjutnya juga deduktif-induktif. Adapun proses penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

Langkah-langkah yang ditempuh dalam penelitian ini, meliputi: 1. Pengumpulan data sekunder dan data primer, 2. Klasifikasi dan kategorisasi data, 3. Cek dan cek ulang data, 4. Analisis data berdasarkan teori-teori dan konsep-konsep yang ada, 5. Penyajian data setelah dilakukan analisis, 6. Penyusunan draft awal laporan penelitian, 7. Penyusunan draft akhir penelitian, setelah memperoleh masukan dari tim promotor, dan 8. Penyusunan naskah disertasi berdasarkan laporan hasil penelitian, masukan dari seminar hasil penelitian, dan pengarahan dari tim promotor.

Adapun proses analisis data mengikuti model analisis data kualitatif dari Miles dan Huberman sebagai berikut :



G. Sistematika Penyajian dan Pertanggungjawaban

Pendahuluan, merupakan dasar berpijak bagi bab-bab berikutnya atau pondasi studi. Bab satu unit ini terdiri dari latar belakang masalah; pokok-pokok permasalahan, dasar pertimbangan, tujuan dan kontribusi; diagram atau kerangka pemikiran; pendekatan dan paradigma; metode penelitian; serta sistematika penyajian. Walaupun Bab Pendahuluan ini menjadi dasar berpijak dan induk bagi bab-bab berikutnya, tetapi hanya disampaikan secara singkat, karena hanya menyangkut hal-hal yang pokok saja.

Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah: Suatu Kerangka Teoretik, yang berisi teorisasi (pengorganisasian teori), sebagai alat penjelasan (analisis) dan sandaran berpikir terhadap pokok-pokok kajian yang telah dirumuskan. Bab dua ini terdiri dari perkembangan hukum otonomi daerah dan potensi wilayah, teori pembangunan khususnya tujuan pembangunan birokrasi pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat, teori tindakan manusia dan definisi situasi, dan teori strukturasi. Pengorganisasian secara komprehensif, yang beranjak dari jenjang empirik ke jenjang abstraktif, yang selanjutnya bermuara pada jenjang empirik.

Daerah Vorsterlanden Surakarta: Politik Hukum Kolonial dan Latar Sejarah Sosial, yang mengungkapkan tentang latar belakang historis wilayah bekas Karesidenan Surakarta ini sebagai kewilayahan budaya, ekonomi dan politik. Bab tiga ini berisi proses kelebihan kolonial, politik kontrak di Surakarta, kapitalisme perkebunan dan keresahan agraris sejak dari Tanam Paksa hingga Reorganisasi Tanah, kebangkitan nasional, dan perubahan pola gerakan politik rakyat, serta munculnya Karesidenan Surakarta. Dari sini akan dapat ditarik 'benang-benang merah' berkaitan dengan perubahan dan kelangsungan wilayah bekas Karesidenan Surakarta sebagai kewilayahan budaya, ekonomi dan politik, serta berbagai persoalan yang menyertainya.

Bab IV Profil Wilayah Bekas Karesidenan Surakarta, menggambarkan kondisi wilayah. Bab ini terdiri dari letak, lingkungan fisik dan kependudukan, kewilayahan ekonomi dan industri; kewilayahan budaya;

sumber kebudayaan Jawa; kewilayahan politik; konflik dan rekonsiliasi; serta potensi wilayah yang terdiri dari daerah Kota Surakarta, daerah Kabupaten Sukoharjo, Boyolali, Karanganyar, Sragen, Wonogiri, dan Klaten. Dari deskripsi lokasi ini akan dapat dilihat tentang potensi wilayah dan karakteristik yang ada.

Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah: Kelayakan dan Kemanfaatan Terbentuknya ‘Provinsi Surakarta’. berisi pembicaraan tentang kelayakan wilayah tersebut sebagai sebuah provinsi menurut syarat/kriteria formal (PP No. 129/2000), tingkat kemanfaatannya bagi daerah yang bersangkutan dan perencanaan strategis bagi pengembangan wilayah ini, aspek kelayakan memuat tujuan, syarat/kriteria, konsekuensi, dan kemauan politik masyarakat tentang terbentuknya “Provinsi Surakarta”, aspek kemanfaatan menyangkut koordinasi wilayah: beranjak dari konsep “subasukowonosraten”, efektivitas birokrasi pemerintah, perolehan APBD, pemberdayaan partisipasi masyarakat; dan aspek perencanaan strategis (*transformational approach*), suatu perencanaan sosial tentang format masyarakat (komunitas) masa depan, melalui pembelaan sosial yang terencana dengan baik. Perencanaan pembanguann yang baik ini tentunya berdasarkan pemahaman permasalahan-permasalahan mendasar yang ada di wilayah ini, dengan solusi melalui program-program yang efektif yang dilaksanakan menurut skala prioritas.

Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah: Perspektif Makro, berisi pertama-tama tentang apa yang dapat ditarik sebagai perjalanan dari hasil stud kasus di Surakarta ke dalam perspektif makro; selanjutnya beberapa persoalan yang muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah; penyelenggaraan pemerintahan daerah; DPRD, aspirasi dan partisipasi masyarakat, serta Perda dan tujuan pembangunan.

Penutup, terdiri dari simpulan implikasi (teoretis dan praktis), dalil-dalil, yang tentunya tidak hanya memuat implikasi teoretis tetapi juga praktis, yang tentunya dapat dijadikan masukan bagi pengembangan studi lebih lanjut.

Naskah disertasi ini merupakan pengembangan dari hasil penelitian yang disebut sebagai 'hasil penelitian untuk disertasi', selain karena perkembangan pemikiran juga masukan-masukan yang sangat berharga dari promotor dan para pembahas dalam seminar hasil penelitian. Pengembangan itu menyangkut format, isi (materi), klimaks kajian, dan pemaknaan temuan-temuan.

Disertasi yang merupakan salah satu bentuk karya tulis ilmiah ini, baik proses maupun hasilnya merupakan puncak kegiatan dalam menempuh Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro ini. Tetapi bukan berarti bahwa disertasi merupakan puncak kegiatan ilmiah setelah seseorang selesai menempuh program S3. Justru sebaliknya, disertasi merupakan awal dari karya tulis ilmiah, dalam arti bahwa setelah seseorang selesai menempuh program doktor masih dituntut untuk berbuat secara lebih produktif lagi dalam menciptakan karya tulis ilmiah. Disertasi ini juga menjadi salah satu bentuk pertanggungjawaban ilmiah pada dunia akademis. Karena itu, tanggung jawab dari seluruh isi disertasi ini terletak pada penulis.

**BAB II : PEMBERDAYAAN HUKUM OTONOMI
DAERAH DAN POTENSI WILAYAH :
SUATU KERANGKA TEORITIK**

A. Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah

Hukum mempunyai arti, hakikat dan cakupan yang sangat luas, yang karena itu para ahli memberikan pengertian dan definisi yang berbeda-beda. Aristoteles berpendapat bahwa “*Particular Law is that which each community lays down and applies to its own member. Universal law is the of nature*”. Di sini Aristoteles membedakan antara hukum yang khusus dengan hukum yang universal dalam hukum alam. Berbeda dengan Aristoteles, Grotius mengartikan hukum sebagai “*a rule of moral action abliging to that is right*”. Menurut Grotius, hukum adalah aturan moral yang menjadi pedoman dalam bertindak secara benar. Berlainan dengan Aristoteles dan Grotius, Rudolph von Schering mendefinisikan hukum sebagai “*the form of the guarantee of the condition of life and society assed by the sates power and contrain*”. Sementara itu John Austin memberikan definisi hukum sebagai: “*constitusalional law is positive moralilty merely*”. Kemudian, Paton berpendapat: “*Law consist of a body of rules which are seen to operate as binding rules in community by means of rules to be seen as hinding*”. **** Beberapa definisi yang demikian tentunya tidak dapat memuaskan semua pihak.

Sementara itu, ilmuwan politik mendefinisikan hukum sebagai: “... *rule setting forth either relationship between man and the state which expressed, sentioned, and unforced by state*”.††† Pada ahli hukum sosial cenderung mendefinisikan hukum sebagai: “... *a set rules or norm, written or unwritten, about right or wrong behaviour, duties and right*”.†††† Pengertian hukum yang demikian, merupakan pereduksian makna hukum. Hal demikian,

**** Charles Conway, *Jurisprudence*, (London: Sweet and Maxwell, 1979), hal. 4

††† Huzer and Steveson, *Political Science on Outline* (Iowa: Litlefield, Adams & Co, 1955), hal. 33

†††† Lawrence M. Freidman, *The Legal System*, (New York: Rysell Sage Foundation, 1975), hal. 1

diperkuat oleh pernyataan Norbert Wiener yang mengatakan hukum sebagai: “... *as the ethical applied to communication, and to language as a form of communications, especially when this normative aspect under control of some authority sufficiently strong to give its decision an affective social sanction*”.^{§§§§} Norbert Wiener, seorang ahli komunikasi masa modern, sehingga melihat hukum hanya sepanjang kaitannya dengan etika dan norma komunikasi. Seorang ahli hukum seperti Hans Kelsen juga melakukan pereduksian arti hukum, sebagaimana dikatakannya: “... *primary norm which stipulates the sanctions*”.^{*****} Dari sini terlihat, bahwa hukum hanya sekedar formulasi norma, hal ini bisa berlanjut bahwa seolah-olah objek keilmuan dari ilmu hukum hanya terbatas pada norma hukum. Pengertian yang demikian tentunya tidak sesuai dengan hakikat dan kapasitas hukum yang sesungguhnya.

Beberapa pengertian hukum di atas dapat diperbandingkan misalnya dari belajar antropologi hukum, ada yang beranggapan bahwa: “*law is a central concept in human society, without it, here would be no society*”.^{†††††} Pengertian hukum, yang cakupannya luas antara lain dikemukakan oleh Dennis Lloyd, seperti halnya definisi umum yang kebanyakan digunakan pada buku pegangan di Amerika, sebagai berikut :

“The law in the broad sense of our whole legal system with its institutions, rules, procedures, remedies, etc., is society’s attempt, through government to control human behavior and prevent anarchy, violence, oppression and injustice by providing and enforcing orderly, rational, fair and workable alternatives to the discriminate use of force by individuals or groups in the advancing of protecting their interest and resolving their controversies. Law seeks to achieve both social order and individual protection, freedom and justice”.^{†††††}

^{§§§§} Norbert Wiener, *The Human Use of Human Being: Cybernetics and Society*, (New York: Doubleday & Company, Inc., 1950), hal. 105

^{*****} HLA Hart, *The Concept of Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1961), hal. 2

^{†††††} Leopold Pospisil, “The Structure of Society and Multiple Legal System”. Dalam Charles Himawan, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Program Pascasarjana-Universitas Indonesia, 1975), hal. 54

^{†††††} Sally Falk Moore, *Law as Process and Anthropological Approach*, (London: Routledge & Kegan Paul, 1978), hal. 2

Melihat hukum sebagai sistem yang disebut sistem hukum yang terdiri dari sejumlah sub sistem yang saling berhubungan, tentunya akan lebih memadai daripada melihat hukum secara parsial dan sepotong-potong. Lawrence Friedman melihat sistem hukum terdiri atas tiga sub sistem yaitu struktur, substansi dan kultur hukum.^{§§§§§} Hal yang senada juga diketengahkan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa "... hukum tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institutions*) dalam proses-proses (*processes*) yang mewujudkan kaidah-kaidah itu dalam kenyataan".^{*****} Dari rumusan yang demikian, Mochtar Kusumaatmadja melihat sistem hukum yang terdiri atas: 1. Asas-asas dan kaidah hukum, 2. Kelembagaan hukum, 3. Proses-proses perwujudan kaidah dalam kenyataan.^{††††††}

Selain kedua pendapat tersebut, Schuyt melihat sistem hukum ke dalam tiga komponen sub sistem, dengan pandangan yang berbeda sebagai berikut:

1. Unsur ideal yang meliputi keseluruhan aturan, kaidah, pranata dan asas hukum, yang dalam peristilahan teori sistem dapat dicakup dengan istilah Sistem Makna dan Sistem Lambang atau Sistem Referensi. Sistem Makna pada bidang hukum dapat disebut Sistem Makna Yuridis. Aturan bukanlah pencerminan sesuatu yang ada dalam kenyataan, melainkan menyatakan gagasan-gagasan tentang bagaimana idealnya berperilaku. Hukum adalah lambang yang memberikan kesatuan dan makna pada kenyataan majemuk dari perilaku manusia. Dengan lambang-lambang itu maka orang akan mengerti dan memahami kemajemukan dan perilaku manusia, dengan itu akan dapat memberikan arti pada perilaku manusia sehingga semuanya itu memungkinkan terjadinya interaksi antar manusia yang bermakna, yang dalam hal ini disebut komunikasi.
2. Unsur operasional yang mencakup keseluruhan organisasi, lembaga, dan pejabat. Unsur ini meliputi bahan-bahan esekutif, legislatif dan yudikatif dengan aparatnya masing-masing seperti birokrasi pemerintah, pengadilan, kejaksaan, kepolisian, advokasi, konsultan, notaris dan Lembaga Swadaya Masyarakat.

^{§§§§§} Lawrence Friedman, "On Legal Development", *Rutgers Law Review*, Vol. XXIX, 1969, hal. 27-28.

^{*****} Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Kerangka Pembangunan Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1986), hal. 11

^{††††††} Ibid.

3. Unsur aktual yang mencakup keseluruhan keputusan dan tindakan (perilaku), baik para pejabat maupun warga masyarakat, sejauh keputusan dan tindakan itu berkaitan atau dapat ditempatkan dalam kerangka Sistem Makna Yuridis sebagaimana terurai pada nomor 1 di atas.⁺⁺⁺⁺⁺

Dari ketiga pendapat para ahli tersebut, bahwa hukum sebagai suatu sistem mempunyai cakupan yang luas dan makna yang mendalam. Arti hukum yang sedemikian rupa, akan lebih bisa memainkan peranan dalam masyarakat. Pandangan hukum yang ditokohi oleh Jeremy Bentham beranggapan “*law should be determined agent in creation of new norm*”.^{§§§§§} Hal demikian, dapat dikatakan bahwa hukum selain dapat memperbaharui dirinya sendiri, juga dapat mereformasi masyarakat. Bertolak dari kondisi dan situasi sosial-kultural masyarakat Indonesia ketika itu, Mochtar Kusumaatmadja merumuskan berdasarkan landasan atau kerangka teoritis bagi pembinaan hukum nasional dengan mengakomodasikan pandangan tentang hukum dari Eugen Ehrlich dalam teori hukum Roscoe Pound dengan filsafah budaya Northrop dan pendekatan “*policy oriented*” Laswell-Mcdougal, yang mengolahnya menjadi suatu konsepsi yang memandang hukum sebagai sarana pembaharuan, di samping sarana untuk menjamin ketertiban dan kepastian hukum.^{*****}

Bertolak dari paham yang dikatakan Mochtar Kusumaatmadja sebagai paham aliran *sociological jurisprudence* (atau *legal realism*)?, ia mengetengahkan konsep Roscoe Pound tentang perlunya memfungsikan *law as a tool of social engineering*. Mochtar beargurmentasi bahwa pendayagunaan hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat menurut skenario kebijakan pemerintah amatlah terasa diperlukan oleh negara-negara yang sedang berkembang, jauh melebihi kebutuhan yang dirasakan negara-negara industri maju yang telah mapan.⁺⁺⁺⁺⁺ Ide *law as a tool of social*

⁺⁺⁺⁺⁺ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 1999), hal. 75-76.

^{§§§§§} W. Friedman, *Law in a chaging society*, (London: Stevens & Sons, 1964), hal. 19

^{*****} Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1976), hal. 5

⁺⁺⁺⁺⁺ Soetandyo Wignjosobroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), cet. kedua, hal. 231.

engineering ini rupanya baru ditujukan secara selektif untuk memfungsikan hukum guna merekayasa kehidupan ekonomi nasional saja, dan tidak berpretensi akan sanggup merekayasa masyarakat dalam seluruh aspek kehidupannya.^{††††††} Kelembagaan hukum untuk kepentingan pembangunan ekonomi misalnya tentang pengaturan ihwal pertanahan, penambangan, perpajakan, keuangan dan perbankan dan masih banyak lagi sejenisnya, akan memberikan jaminan-jaminan kepastian yang penting untuk pembangunan ekonomi.^{§§§§§§}

Ide memfungsikan “hukum sebagai alat untuk merekayasa masyarakat”, aspek-aspek kehidupan masyarakat secara lebih luas, misalnya dalam proses reformasi sistem sosial. Dalam hal ini terlebih dahulu harus dirumuskan sosok atau “bentuk” akhir masyarakat yang dicita-citakan, baru kemudian dirumuskan strategi dan tahap-tahap yang harus dilalui dengan menempatkan hukum yang secara responsif sebagai pemberi legitimasi, dalam arti setiap proses pengambilan keputusan harus bersifat aspiratif dan partisipatif, memfungsikan hukum secara demikian akan sangat bermanfaat bagi masyarakat dan negara yang sedang berkembang. Tetapi memfungsikan hukum secara demikian, juga dapat berakibat sebaliknya ketika hukum tidak mampu bekerja secara mandiri dan otentik, dan hukum lebih cenderung menghamba kepada kekuasaan dan kapital.^{*****}

Dengan mengutip istilah dalam ilmu teknik, penggunaan hukum yang secara sadar untuk mengubah masyarakat itu disebut sebagai *social engineering* atau lengkapnya *society engineering by law*.^{††††††††} Langkah yang diambil dalam *society engineering* bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu :

1. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapannya tersebut.

^{††††††} Ibid, hal. 234

^{§§§§§§} Ibid

^{*****} Penghambatan Hukum terhadap Politik dan Kapital Sangat Menonjol Pada Masa Orde Baru

^{††††††††} Satjito Rahardjo, op cit., hal. 208

2. Memahami nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *society engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk seperti: tradisional, modern daripada perencanaan tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor yang dipilih.
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penegakan hukum dan menukur efek-efeknya.++++++

Hukum otonomi daerah yang dimaksud si ini adalah asas-asas semua peraturan dan ketentuan mengenai otonomi daerah yang terdapat dalam UU No. 22 Th. 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang selanjutnya diperbaharui menjadi UU No. 32 Trh. 2004 tentang Pemerintah Daerah; UU No. 25 Th. 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah; PP No. 25 Th. 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonomi; PP No. 129 Th. 2000 tentang Persyaratan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah; dan sebagainya, serta penafsiran yang tidak bertentangan dengan peraturan dan ketentuan yang dimaksud tersebut.

Pemberdayaan hukum otonomi daerah, dalam rangka pemberdayaan potensi wilayah dalam arti luas, adalah menafsirkan, mengembangkan dan menerapkan peraturan dan ketentuan mengenai otonomi daerah, yang dalam konteks ini adalah pemekaran daerah, yaitu pemekaran daerah Propinsi Jawa Tengah untuk dikembangkan menjadi Propinsi Jawa Tengah itu sendiri dan Propinsi Surakarta. Sementara, potensi wilayah dalam arti luas, tidak hanya mencakup “Potensi Daerah” sebagai syarat/kriteria formal dalam proses pemekaran daerah, tetapi seluruh potensi yang ada dan mempunyai kemungkinan untuk dikembangkan.

Seperti diketahui, bahwa konsep pemberdayaan merupakan kata lain dari *empowerment*. Menurut Webster dan Oxvord English Dictionary kata *empowerment* mengandung dua arti. Pengertian pertama, adalah *to give power or authority to* dan yang kedua adalah *to give ability to or enable*. Dalam pengertian pertama, diartikan sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan

++++++ Ibid

kekuatan, atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain. Sedangkan dalam pengertian kedua, diartikan upaya untuk memberikan kemampuan atau keberdayaan.^{§§§§§§§§} Sebagai suatu proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. Pertama, adalah proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses, memberikan atau mengalihkan sebagai kekuasaan, kekuatan, atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan membangun aset materil guna mendukung pembangunan kemampuan mereka melalui organisasi. Kecenderungan atau proses yang pertama tadi dapat disebut sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan. Sedangkan kecenderungan kedua atau kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui dialog.^{*****}

Dengan kata lain, bahwa terbentuknya “Propinsi Surakarta” melalui pemekaran daerah Propinsi Jawa Tengah, berdasarkan peraturan dan ketentuan yang berlaku yang disebut dengan Hukum Otonomi Daerah, agar daerah Bekas Karesidenan Surakarta tersebut dapat lebih berdaya dalam mengembangkan potensi daerah yang dimilikinya.

B. Tujuan Pembangunan

Kebutuhan dasar manusia dalam rangka memerangi kemiskinan dapat didefinisikan atau dijabarkan yang mencakup komponen-komponen sebagai berikut: (a) Makanan yang cukup untuk hidup layak dan sehat, (b) Perumahan dengan sanitasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara kesehatan; (c) Pelayanan kesehatan dasar yang cukup; (d) Kesempatan luas untuk memperoleh pendidikan yang komprehensif, (e) Pemenuhan hak asasi manusia terutama hak untuk bekerja, mencari nafkah yang bermakna dan mengeluarkan pendapat serta suara; (f) Kebebasan dari ketakutan; (g)

^{§§§§§§§§} Onny S. Priyono dan A.M.W. Pramerko, ed., *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, (Jakarta: Center for Strategic and International Studies, 1996), hal. 3

^{*****} A.M.W. Pranarka dan Nindyandika Mulyanto, “Pemberdayaan (*empowerment*)”, dalam *Ibid*, hal. 56-57

Kebebasan dari ketergantungan; (h) Peningkatan harga diri. Sementara keadilan sosial meliputi komponen-komponen: (a) Distribusi pendapat dan kekayaan yang adil; (b) Akses yang sama bagi setiap orang untuk memperoleh informasi, pekerjaan dan kesempatan; (c) Hak rakyat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan mengenai kehidupan mereka dan hak rakyat untuk mengorganisasikan diri mereka secara bebas dan merdeka dalam upaya mereka untuk mengembangkan dirinya dalam seluruh aspek kehidupan.⁺⁺⁺⁺⁺⁺⁺

Diagram 2 :

Tujuan-Tujuan Pembangunan

A. Kebutuhan Dasar	B. Keadilan Sosial
<ul style="list-style-type: none"> a) Makanan yang cukup untuk hidup layak dan sehat b) Perumahan dengan sanitasi yang dapat dipertanggung jawabkan secara kesehatan c) Pelayanan kesehatan dasar yang cukup d) Kesempatan luas untuk memperoleh pendidikan komprehensif e) Pemenuhan hak asasi manusia terutama hak untuk bekerja, mencari nafkah yang bermakna dan mengeluarkan pendapat serta suara f) Kebebasan dari ketakutan g) Kebebasan dari ketergantungan h) Peningkatan harga diri 	<ul style="list-style-type: none"> a) Distribusi pendapatan dan kekayaan yang adil b) Akses yang sama bagi setiap orang untuk memperoleh informasi, pekerjaan dan kesempatan c) Hak yang sama antara pria dan wanita d) Desentralisasi kekuasaan politik e) Hak rakyat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan mengenai kehidupan mereka dan hak rakyat untuk memonitor pelaksanaan keputusan ini f) Hak rakyat untuk mengorganisasi diri mereka secara bebas dan merdeka dalam upaya mereka untuk mengembangkan dirinya dalam seluruh aspek kehidupan

Sumber : Sritua Arief, *Pemikiran Pembangunan dan Kebijakan Ekonomi*, op. cit., hal. 25

⁺⁺⁺⁺⁺⁺⁺ Sritua Arief, *Pemikiran Pembangunan dan Kebijaksanaan Ekonomi*, (Jakarta: Lembaga Riset Pembangunan, 1993), hal. 23

Komponen-komponen kebutuhan dasar dan keadilan sosial yang disebutkan di atas merupakan tujuan-tujuan pembangunan dalam strategi kebutuhan dasar dan keadilan sosial. Tujuan-tujuan pembangunan ini diupayakan untuk diraih dan dicapai dengan melaksanakan seperangkat kebijakan sosial ekonomi dan membangun seperangkat kelembagaan sosial yang akan menunjang pelaksanaan perangkat kebijaksanaan ekonomi ini.***** Perangkat-perangkat yang diperlukan untuk mencapai tujuan pembangunan dapat dilihat pada diagram berikut ini:

Diagram 3:
Perangkat-Perangkat yang Diperlukan untuk Mencapai
Tujuan-Tujuan Pembangunan

Kebijaksanaan-Kebijaksanaan Sosial-Ekonomi	Kelembagaan Masyarakat
A. Kebijakan Sosial	A. Struktur Kekuasaan B. Representasi Politik C. Administrasi Negara D. Lembaga Kontrol Sosial (Pers. Organisasi Kemasyarakatan, Organisasi Kekayaan, dan lain-lain) E. Sistem Hukum
a) Kebijakan Pemilikan/Penguasaan kekayaan	
b) Kebijakan Upah	
c) Kebijakan Pendidikan	
d) Kebijakan Perburuan	
e) Kebijakan Kesejahteraan Sosial	
f) Kebijakan Kebudayaan	
g) Kebijakan Tata Kota dan Ruang	
B. Kebijakan Ekonomi	
a) Kebijakan Investasi	
b) Kebijakan Industrialisasi	
c) Kebijakan Pembangunan Pertanian	
d) Kebijakan Interaksi antara sektor Pertanian dengan sektor Industri	
e) Kebijakan Pengembangan regional dan kawasan	
f) Kebijakan Fiskal	
g) Kebijakan Moneter	
h) Kebijakan Perdagangan Luar Negeri	
i) Kebijakan Teknologi	

***** Iid, hal. 23-24

Sumber : Sritua Arief, *Pemikiran Pembanguann dan Kebijakan Ekonomi*, op. cit., hal. 26

Adapun sebagai perangkat kebijaksanaan sosial ekonomi dapat dikemukakan berikut ini :

1. **Kebijaksanaan Sosial:** (a) Kebijakan Pemilikan/Penguasaan kekayaan; (b) Kebijakan Upah; (c) Kebijakan Pendidikan; (d) Kebijakan Perburuan; (e) Kebijakan Kesejahteraan Sosial; (f) Kebijakan Kebudayaan; (g) Kebijakan Tata Kota dan Ruang. §§§§§§§§
2. **Kebijaksanaan Ekonomi:** (a) Kebijakan Investasi; (b) Kebijakan Industrialisasi; (c) Kebijakan Pembangunan Pertanian; (d) Kebijakan Interaksi antara sektor Pertanian dengan sektor Industri; (e) Kebijakan Pengembangan regional dan kawasan; (f) Kebijakan Fiskal; (g) Kebijakan Moneter; (h) Kebijakan Perdagangan Luar Negeri; (i) Kebijakan Teknologi. *****

Komponen-komponen kelembagaan masyarakat yang perlu dikembangkan sifat dan kualitasnya agar cocok dengan proses menuju tujuan-tujuan pembangunan nasional yang bercirikan pemenuhan kebutuhan dasar manusia dan keadilan sosial antara lain dapat dikemukakan yang berikut ini: (1) Struktur kekuasaan (*Power structure*); (2) Representasi politik (*Political representation*); (3) Administrasi negara (*Bureaucracy*); (4) Lembaga kontrol sosial (pers, organisasi kemasyarakatan, organisasi kekeayaan, dan lain-lain); (5) Sistem hukum (*legal system*). ††††††††††

C. Pemberdayaan Birokrasi Pemerintahan dan Masyarakat

Studi mengenai birokrasi khususnya birokrasi modern tidak terlepas dari pandangan Max Weber tentang birokrasi. Dalam karyanya, *The theory of Economic and Social Organization*, Weber mengetengahkan konsepnya tentang *ideal type of bureaucracy* dengan merumuskan ciri-ciri pokok

§§§§§§§§ Ibid, hal. 24

***** Ibid

†††††††††† Ibid

organisasi yang lebih sesuai dengan masyarakat modern. Konsep-konsep Weber ini kemudian dirangkum oleh Donald P. Warwick dalam empat ciri utama, yaitu: 1. adanya struktur hirarkis yang melibatkan pendelegasian wewenang dari atas ke bawah (*a hirarchial structure delegations of atuhority from the top to the bottom of an organization*); adanya posisi-posisi atau jabatan-jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggungjawab yang tegas (*a series of official positions or offices, each having precribed duties and responsibilities*); 3. adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi, standar-standar formal yang mengatur bekerjanya organisasi tingkah laku para anggotanya (*formal rules, and standars governing operations of the organization and behavior of its member*); 4. adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat, yang diperkejakan atas dasar karir, dengan promosi yang didasarkan pada kualifikasi dan penampilan/kinerja (*tehnicly qualified personel employed an career basic, with promotion based on qualifications and performance*).^{*****}

Sementara itu, La Palombara merangkum ciri-ciri khusus organisasi birokrasi yang meliputi lima aspek, yaitu: 1. aturan-aturan administratif yang sangat terdefiniskan terspesialisasi (*specialized highly diferentiated administrative rules*); 2. rekrutmen atas dasar prestasi (diukur melalui ujian) bukan atas dasar askripsi (*recruitmen on the basic of achievement measured by examination rather than asciprtion*); 3. Penempatan, mutasi/peralihan dan promosi atas dasar kriteria universalitas bukan atas dasar partikularitis (*placement, transfer and promotion on the basic of universalitic rather than particularitis criteria*); 4. Administrator-administrator yang merupakan tenaga profesional yang digaji dan yang memandang pekerjaannya sebagai karir (*administration who are salaried profesionals whi view their work as a career*); dan 5. Pembuatan keputusan administratif dalam konteks hirarki, tanggung jawab, disiplin yang rasional dan mudah dipahami (*administrative*

^{*****} Donald P. Warwick, *A Theory of Public Bureuacracy*, (Cambridge, Massachessets: Harvard University Press, 175), hal. 4

decision making within a rational and readily understood context of hierarchy, responsibility and discipline). §§§§§§§§§§

Organisasi birokrasi mempunyai kelebihan-kelebihan dibandingkan dengan organisasi lainnya dalam masyarakat, sebagaimana dilukiskan oleh Weber:

“Ketetapan, kecepatan, kejelasan dan pengetahuan tentang kearsipan, kontinuitas, penyimpangan, kesatuan, subordinasi yang ketat, pengurangan prinsip-prinsip optimum yang menjadi pegangan administrasi birokrasi dibandingkan dengan semua bentuk administrasi organisasi kehormatan dan organisasi sukarela, ... birokrasi yang terlatih mempunyai kelebihan berkat prinsip-prinsip tersebut”. *****

Weber juga membedakan antar organisasi legal rasional dan ciri-cirinya tersebut mendasari terbentuknya organisasi pemerintah yang disebut *birokrasi pemerintahan*. Birokrasi pemerintahan (*governmental bureaucracy*) sebuah terminologi yang antara lain dipakai oleh Almond dan Powell, yaitu “*Birokrasi pemerintahan adalah sekumpulan jabatan dan tugas yang terorganisasi secara formal, yang berkaitan dengan jenjang yang kompleks yang tunduk pada pembuat pean yang formal*” (*the formal rule makers*). ††††††††††

Sementara itu, Lance Castles yang mengamati birokrasi di Indonesia memberikan pengertian: “*Birokrasi saya maksudkan sebagai orang bergaji yang menjalankan fungsi pemerintahan, tentu saja termasuk di dalamnya para perwira militer dan birokrasi militer. Birokrasi saya maksudkan tidak selalu sesuai dengan gagasan Weber tentang birokrasi yang rasional*”. ††††††††††

Sebagaimana telah disinggung di depan, Max Weber mengemukakan teorinya dalam “kerangka teori” mengenai *domination*. Menurut Weber, *domination* merupakan salah satu bentuk hubungan kekuasaan di mana

§§§§§§§§§§ Palombara, La, ed. *Bureaucracy and Political Development*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1967), hal. 49

***** A Dinsire, *Administrative and Science*, (New York: The Free Press, 1973), hal. 85

†††††††††† Gabriel Almond and Bingham Powell, *Corporation Politics: A Development Approach*, (Boston: Little Brown and Company, 1966), hal. 70

†††††††††† Lance Castles, *Bureaucracy and Society in Indonesia*, unpublished paper, no. date

penguasa sadar akan haknya untuk memerintah, sedangkan yang diperintah sadar untuk mentaati perintah penguasa. Weber mengetengahkan tiga tipe *domination*, yaitu *charismatic domination*, dimana keabsahan bentuk hubungan kekuasaan bersumber pada kualitas *supranatural* pribadi sang pemimpin; *tradisional domination*, dimana suatu bentuk hubungan kekuasaan yang memperoleh keabsahan bersumber pada tradisi; dan *legal-rasional domination*, yaitu keabsahan bentuk hubungan kekuasaan bersumber dari ketentuan atau peraturan formal. Dalam *charismatic domination* penggunaan kekuasaan dilaksanakan melalui suatu aparat yang terdiri dari para pengikut setia (*disciplines*), dan dalam *tradisional charismatic* dalam bentuk pejabat feodal, tetapi dalam *legal-rasional domination* perwujudan kekuasaan dilaksanakan melalui birokrasi, yang disebut dengan “birokrasi modern”. Birokrasi di sini diartikan: “... *the existance of a system of control based on rational rules, rules which try to regulate the whole organizational structure and process on the basis of technical knowledge and with the maximum efficiency*”. §§§§§§§§§§

Seperti telah disebutkandi muka, bahwa *Weberian bureaucracy* mempunyai ciri-ciri utama: 1. adanya derajat spesialisasi yang tinggi; 2. adanya struktur kewenangan hirarkis; 3. adanya hubungan antara anggota yang bersifat impersonal; 4. cara pengangkatan pegawai berdasarkan kecakapan teknis; 5. pemisahan urusan dinas dari urusan pribadi dipandang akan menjamin pelaksanaan tugas secara efisien. Dari sini terlihat, bahwa efisiensi merupakan nilai yang melekat pada birokrasi.

Tapi dari pendekatan lain, terlihat bahwa efisiensi bukan satu-satunya nilai yang melekat pada birokrasi. *Hegelian bureaucracy* misalnya, melihat bahwa fungsi birokrasi adalah sebagai penghubung antara negara dengan *civil society*. Negara mengejawantahkan kepentingan umum, sedangkan *civil*

§§§§§§§§§§ Nico's Mouzelis, *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, (Chicago: Aldine Publishing Company, 1975), hal. 4

society mempresentasikan kepentingan khusus yang ada dalam masyarakat.*****

Keberhasilan birokrasi diukur dari kemampuannya untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan khusus di dalam masyarakat tersebut dan mengkoordinasikannya dalam kepentingan umum negara. Dari sini terlihat bahwa nilai yang terkait dalam birokrasi menurut konsepsi Hegel bukan efisiensi, tetapi sampai berapa jauh birokrasi dapat menyalurkan kepentingan-kepentingan umum. Sebagaimana dikatakan oleh Mouzelis: "... *the state bureaucracy is the medium through which this passage from particular to the general interest become possible*".††††††††††

Para cendekiawan yang lebih mutakhir, banyak di antaranya yang melihat efisiensi bukan sebagai nilai absolut. Mereka dalam batas-batas tertentu cukup mentolerir inefisiensi, jika hal tersebut harus diterima sebagai alternatif demi tercapainya tujuan dari nilai lain. David Korten, misalnya salah seorang pemikir strategi dan teori-teori pembangunan untuk dunia ketiga, melihat bahwa inefisiensi sebagai suatu tahap yang mungkin harus dilalui dalam *learning process approach* menuju pembinaan kapasitas birokrasi. Dengan kata lain, dalam proses pembelajaran tersebut, kesalahan dan kekurangan tertentu dari birokrasi dapat ditolerir demi tercapainya tujuan yang lebih besar, yaitu terbentuknya birokrasi dan lembaga kemasyarakatan yang oleh Korten dikatakannya: "... *the rural poor are to give meaningful expression to their views, mobilize their own resources in self-hel action, and enforce their demand ont he broader national political and economic system*".††††††††††

Selain itu, masalah efisiensi seringkali harus dicapai melalui *trade off* dengan nilai seperti pemerataan. Dengan kata lain, demi efisiensi tidak mungkin nilai yang lebih besar seperti pemerataan harus dikorbankan. Apakah

***** Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, (New Yor: The Free Press, 1965)

†††††††††† Nico's Mouzelis, op. cit., hal. 75-76.

†††††††††† David C. Korten, "Community Organization and Rural Development", *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 5, Sept: Oct. 1980, hal. 480-551.

kita sependapat dengan Daniel Bell, yang mengatakan : *“balanced consideration between ‘economizing’ mode which is oriented to functional efficiency and the management of men and the ‘sociologizing’ mode which esthablished broeder social criteria...”* §§§§§§§§§§§§

Dengan demikian, terlihat bahwa efisiensi bukanlah satu-satunya nilai absolut bagi birokrasi, dalam hal ini birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan khususnya di negara-negara berkembang. Nilai lain seperti demokratisasi, misalnya demokratisasi melalui artikulasi kepentingan kelompok-kelompok sosial dan mengintegrasikannya ke dalam kepentingan umum; pembinaan kelembagaan; serta pemerataan. **Efektivitas**, yang aplikasinya adalah efisiensi x nilai-nilai relatif, juga merupakan salah satu nilai yang dapat dikaitkan dengan cara kerja birokrasi.

Tipe ideal organisasi birokrasi Weber tersebut sulit ditemukan dalam dunia nyata, apalagi di dunia ketiga. Di negara-negara berkembang khususnya di Indonesia terdapat jargon-jargon yang mencerminkan keberadaan birokrasi termasuk cara kerjanya, seperti prosedur kerja yang berbelit-belit, proses pelayanan yang lamban, mekanisme kerja yang kurang efektif, sumber penyalahgunaan wewenang; dan untuk makna yang lebih luas juga “pengendali masyarakat”. Simpul-simpul kesan yang demikian timbul karena orang melihat birokrasi sebagai instrumen negara, dan secara lebih khusus adalah instrumen pemerintahan dari dunia realitas. Apa yang tersimpul itu merupakan konsekuensi dari metode dan cara kerja birokrasi yang tidak efisien dan kurang efektif, kurang rasional, belum dapat bersikap netral dan objektif, adanya beberapa penyimpangan yang mungkin dapat dirasakan oleh masyarakat; dan efektivitasnya dalam mengendalikan dan memobilisasi kegiatan politik maupun pembangunan.

Berkaitan dengan gejala tersebut, ada baiknya ditengok pendapat Fred W. Riggs tentang birokrasi berdasarkan tingkat perkembangan suatu masyarakat, yang dipengaruhi unsur budaya lokal. Riggs mengemukakan

§§§§§§§§§§ Daniel Bell, *the Coming of Post Industrial Society*, (New York: Basic Books, 1973), hal. 42-49

konsep tentang masyarakat prismatic (*prismatic society*) sebagai suatu model masyarakat. Menurut Riggs, pola birokrasi yang cenderung feodalistik. Pola perilaku birokrasi dalam masyarakat tradisional sudah tetap dan dapat diduga sebelumnya. Dalam masyarakat peralihan, perilaku birokrasi hampir-hampir berubah dan mengikuti suatu pola yang disebut sebagai “model sala” (*sala* adalah balai rakyat/*public room*) di negara-negara Eropa Selatan dan Amerika Latin. Dalam masyarakat yang telah maju (*defracted sositety*), peranan birokrasi telah terspesialisasi dan fungsi-fungsinya semakin rinci. Perilaku birokrasi dengan pola yang tetap dan dapat diperhitungkan sebelumnya. Menurut Riggs, perilaku yang berbeda dari birokrasi tersebut dapat dikaitkan dengan tingkat perkembangan bidang sosial dan ekonomi yang dipengaruhi oleh perkembangan budaya masyarakat. *****

Michael Crozier, dalam penelitiannya di Perancis mengenai perilaku pegawai dan birokrasi dua buah organisasi birokrasi yang cukup besar, yaitu Clerical Agency dan Industrial Monopoly (keduanya bukan nama sebenarnya), mengemukakan beberapa kesimpulan penting, yang menyangkut lingkaran setan perilaku birokrasi dan para pegawai umumnya. Crozier menyetengahkan, bahwa perilaku administrasi dan birokrasi di Perancis pada hakekatnya bersumber dan berakar dalam budaya masyarakat Perancis sendiri. ††††††††††††

Crozier juga menyoroti kekurangan-kekurangan yang ada dalam tubuh birokrasi seperti di Perancis, yang antara lain dikatakannya: “suatu organisasi birokrasi... adalah organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan”. †††††††††††† Dari sinilah terlihat, bahwa kritik dari terhadap keberadaan birokrasi tidak hanya terbatas pada masalah inefisiensi saja, tetapi lebih luas dari itu. Donald Warwick mengemukakan: “kritik-kritik menyatakan bahwa organisasi pemerintah yang menjadi tuan dan bukan pelayan masyarakat mengakibatkan takutnya orang dalam mengambil

***** Fred Riggs, op. cit., hal. 106

†††††††††††† Crozier, Michael, *The Bureaucratic Phenomenon*, (London: Cavistock Publication, 1964), hal. 155-156.

†††††††††††† Ibid

prakarsa, menumpuknya berkas-berkas laporan, terbuangnya waktu dan terkurasnya dana pemerintah federal.”*****

Karena perkembangan, birokrasi pemerintah telah memiliki struktur, fungsi dan kultur yang sedemikian rupa, termasuk sikap dan tingkah laku para birokratnya. Siapakah para birokrat itu, Edward Feit menerangkan: “definisi yang digunakan adalah definisi birokrat sebagai orang-orang dalam kepegawaian negara yang dapat disamakan dengan jenjang ‘atas’ atau ‘menengah’ manajemen bisnis. Mereka merupakan bagian hirarki jabatan tersebut yang memiliki wewenang yang berasal dari kepala eksekutif, kepala negara atau jabatan yang sederajat.”*****

Sementara itu, La Palombara memberikan penjelasan: “birokrat yang paling penting bagi kita adalah mereka yang umumnya melaksanakan peran manajerial, yang memerintah baik di badan-badan sentral maupun di bidang masing-masing, yang umumnya dideskripsikan dalam batas administratif negara sebagai ‘manajemen tingkat menengah’ dan ‘manajemen tingkat atas’.”*****

Pemberdayaan masyarakat merupakan suatu konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma dan pembangunan, yang bersifat ‘*prople-centered, participatory, empowering, and sustainable*’.”*****

Dalam konteks pemikiran tersebut, Ginanjar Kartasmita mengetengahkan tiga sisi upaya pemberdayaan masyarakat, yang meliputi: pertama, menciptakan sarana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Di sini titik tolaknya adalah pergerakan bahwa setiap manusia dan masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Pemberdayaan sebagai upaya untuk membangun daya, dengan

***** Donald P. Warwick, op. cit., hal. 3

***** Edward Feit, *The Armed Bureaucratic*, (New Jersey: Princeton University Press, 1973), hal. 7

***** La Palombara, op. cit., hal. 7

***** Robert Chamber, “Poverty and Liveryhoods: Whose Reality Counts?”, dalam uner kirder and Leonard silk, (eds), *People: From Impoverism to Empowerment*,” (New York: New York University Press, 1995).

diperolehnya sendiri; 5) birokrasi harus dapat menciptakan instrumen peraturan dan pengaturan mekanisme pasar yang memihak golongan masyarakat yang lemah. *****

Kedua, organisasi-organisasi kemasyarakatan di luar lingkungan masyarakat sendiri. Di sini yang mempunyai potensi berperan besar adalah lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM), di samping organisasi-organisasi kemasyarakatan yang bersifat nasional dan lokal, LSM dapat berfungsi sebagai pelaksana program pemerintah (mewakili pemerintah), dapat menjadi pemantu (konsultan) pemerintah, tetapi dapat juga menjadi pembantu rakyat dalam program pemerintah. Sebaliknya, LSM sesuai dengan namanya, dapat pula mengembangkan programnya sendiri. Dalam rangka ini aparat setempat harus menjalin kerjasama erat dengan LSM, agar program LSM dapat bersinergi dengan program pemerintah atau sekurang-kurangnya tidak terjadi kesimpangsiuran yang dapat mengakibatkan benturan yang dapat merugikan rakyat. LSM harus diperlakukan sebagai mitra pemerintah dalam upaya pemberdayaan masyarakat. ††††††††††††††††

Ketiga, lembaga masyarakat yang tumbuh dari dan di dalam masyarakat itu sendiri, atau sering disebut *local community organization*. Lembaga ini dapat disebut semi atau kuasiformal seperti LKMD, PKK atau Karang Taruna, atau yang kemungkinan tumbuh dari masyarakat sendiri seperti kelompok arisan, kelompok sinoman, kelompok paketan dan sebagainya. ††††††††††††††††

Keempat, koperasi. Koperasi merupakan wadah ekonomi rakyat yang secara khusus dinyatakan dalam konstitusi sebagai bangun usaha yang paling sesuai untuk demokrasi ekonomi Indonesia. Koperasi dapat menjadi wahana yang efektif bagi upaya pemberdayaan masyarakat, dengan membangun usaha modern namun dengan dasar-dasar kekeluargaan dan kegotongroyongan yang menjadi ciri demokrasi Indonesia. §§§§§§§§§§§§§§§§

***** Ibid, hal 39-40.

†††††††††††††††† Ibid, hal 40-41.

†††††††††††††††† Ibid, hal 41.

§§§§§§§§§§§§§§§§ Ibid, hal 42.

tahap pertimbangan dan pengujian yang disebut definisi situasi”.

Konsep ini dapat diterapkan pada tingkat identitas diri seseorang. Harus dilihat pula, bahwa objektifitas dalam dunia sosial, tidak lain adalah intersubjektifitas. Karena itu, definisi yang tumbuh dari pandangan individual itu dapat berkembang menjadi pandangan kolektif, karena ada kesamaan cara pandang dan ukuran yang dipakai. Definisi-definisi sosial tentang situasi, ketetapan subjektifnya, mempunyai konsekuensi objektif.

Misalnya pandangan seseorang pribumi tentang keberadaan orang-orang Tionghoa di Surakarta, tentunya bermula dari pandangan subjektif seseorang yang berkembang menjadi pandangan kolektif, karena ada kesamaan cara pandang dan kategori yang dipakai.

Sementara itu, Blumer memandang bahwa dunia sosial empiris terdiri dari manusia beserta berbagai kegiatan kehidupan sehari-hari mereka. Pengetahuan perilaku yang intim itu hanya diperoleh melalui tangan pertama dan partisipasi dalam kelompok yang diteliti.

Kemudian, Blumer menawarkan dua model pengamatan yang memungkinkan pengkajian fenomena sosial secara langsung yaitu penjelajahan (*exploration*) dan pengamatan (*inspection*).

Tujuan utama penjelajahan adalah memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai apa yang terjadi di lapangan, dengan selalu waspada dan memperbaiki hasil observasi. Hasil penjelajahan yang seperti itu oleh Blumer disebut dengan “pemekaan konsep” atau *sensitizing concept*.

Blumer melihat bahwa konsep-konsep kebudayaan, lembaga-lembaga moral dan kepribadian sebagai *sensitizing concept*.

Selain penjelajahan, metoda yang ditawarkan oleh Blumer adalah pemeriksaan. Pemeriksaan (*inspections*), memberikan jalan

Jarome Manis and Berbard Metlzer, eds., *Symbolic Interaction: A Reader in Social Psychology*, 2nd edition, (Boston: Allyn and Bacon), 1972, hal. 331-336.

Doyle Paul Johson, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern (II)*, (Jakarta: PT. Gramedia terj. Robert MZ Lawang, 1986), hal. 35

Herbert Blumer, *Symbolic Interaction: Perspektif and Method*, (Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, 1969), hal. 34

Margaret M. Paloma, *Sosiologi Kontemporer* (Jakarta: Rajawali Press, 1984), hal 273

Blumer, op. cit., hal. 147

Ibid

kepada peneliti untuk memeriksa konsep-konsep tersebut dari sudut pembuktian empiris. §§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ Dari kedua metoda yang ditawarkan oleh Blumer tersebut, nampaknya perlu dilengkapi dengan apa yang disebut pemaknaan atau penafsiran/interpretasi. Menurut Berger dan Luckman, interpretasi diperlukan karena masyarakat selalu berada dalam dua dimensi yaitu dimensi kenyataan obektif dan dimensi kenyataan subyektif. Masyarakat sebagai kesatuan objektif dapat diartikan, bahwa orang, kelompok, dan lembaga-lembaga adalah “nyata”, terlepas dari pandangan kita terhadap mereka. ***** Namun demikian, kesemuanya itu adalah juga kenyataan subjektif masin-masing. Persepsi merupakan “kenyataan” bagi mereka yang memberikan penilaian tersebut. †††††††††††††††††††† Goffman dan Blumer menekankan tidak menanggapi orang lain tersebut sesuai dengan “bagaimana ia membayangkan (mempersepsikan) orang itu”. Dalam perilaku manusia, “kenyataan” tersebut dibangun dalam alam pikiran manusia pada saat mereka berinteraksi satu sama lainnya. Pembentukan kenyataan sosial ini berlangsung sepanjang orang menetapkan perasaan dan keinginan atas orang lain. Tidak semua fakta mempunyai makna. Makna hanya diberikan oleh manusia dari tindakan dan interaksi manusia itu sendiri. ††††††††††††††††††††

E. Struktur dan Pelaku

Anthony Giddens, kritikus dan pencetus teori strukturalis, antara lain mengetengahkan hubungan pelaku dan struktur. Pelaku berbeda dengan struktur adalah jelas. Akan tetapi perbedaan itu bersifat dualisme atau dualitas? Giddnes melihat bahwa ilmu sosial dijajah gagasan dualisme pelaku vs struktur. Ia memproklamasikan hubungan keduanya sebagai dualitas, “tindakan dan struktur yang saling mengandaikan.” §§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ Apa yang

§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ Paloma, op. cit., hal. 273.274

***** Paul Horton & Chster L. Hunt, *Sosiologi (1)*, (Jakarta: Erlangga, cet. ke-6, 1919), hal 17.

†††††††††††††††††††† Ibid

†††††††††††††††††††† Ibid, hal 18.

§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ Anthony Giddens, *Central Problem in Social theory*, (London: McMillan, 1979), hal. 53.

disebut 'pelaku' menunjuk pada orang kongkret dalam "arus kontinyu tindakan dan peristiwa di dunia".***** 'Struktur' bukanlah nama bagi totalitas, bukan kode tersembunyi dalam strukturalisme, bukan pula yang terbentuk bagian-bagian dari suatu totalitas. Struktur ialah "aturan dan sumber daya yang terbentuk dari dan membentuk keterulangan praktik sosial".†††††††††††††††† Struktur analog dengan *langue* (mengatasi waktu-waktu). Berdasarkan prinsip dualitas struktur pelaku ini, Giddens menggagas suatu teori baru: Teori Strukturasi.*****

Pertama dan terutama harus disebut adalah Teori Strukturasi. Seperti sudah disebut, hubungan antara 'pelaku' (tindakan) dan struktur berupa relasi dualitas, bukan dualisme. Dualitas ini terjadi 'praktek sosial yang berulang dan terpola dalam lintas ruang dan waktu. Dualitas terletak dalam fatwa bahwa skemata mirip aturan yang menjadi prinsip bagi praktik di berbagai tempat dan waktu tersebut merupakan hasil (*outcome*) keterulangan tindakan kita, dan sekaligus skemata yang mirip "aturan" itu menjadi sarana (*medium*) bagi berlangsungnya praktek sosial kita. Giddens menyebut skemata itu 'struktur'. Struktur mengatasi waktu dan tempat. Karena itu bisa diterapkan pada berbagai situasi. Lain dengan pengertian Durkhemia tentang struktur yang lebih bersifat mengekang (*constraining*), struktur dalam gagasan Giddens juga bersifat memberdayakan (*enabling*). Maksudnya memungkinkan berlangsungnya praktik sosial. Itulah mengapa Giddens melihatnya sebagai 'sarana'. §§§§§§§§§§§§§§§§

Dari berbagai prinsip struktural, Giddens melihat tiga gugus besar struktur. *Pertama*, struktur 'signifikansi' (*signification*) menyangkut skemata simbolik, penyebutan dan wacana. *Kedua*, struktur 'dominasi' (*domination*) yang menyangkut skemata peraturan normatif yang terungkap dalam tata

***** Ibid, hal. 55
†††††††††††††††† Ibid, hal. 5; juga Anthony Giddens, *The Contribution of Society: outline of the Theory of Structuration*, (Cambridge: Polity Press, 1984), hal. 374.
†††††††††††††††† Ibid, 1984, hal. 75-76
§§§§§§§§§§§§§§§§ Ibid, 1979, hal 3-4; Anthony Giddens, *A Contemporary Critique of Hospital Materialisme*, (London: McMillan Press, edisi kedua, 1995), hal 57

struktur.***** Keterkaitan dan sekaligus kebebasan terhadap struktur karena adanya kegandaan struktur (*duality of structure*). Posisi seseorang dalam kegandaan struktur menyebabkan ia berada dan dibentuk oleh tatanan struktur, tetapi sekaligus juga sebagai penyumbang terbentuknya struktur melalui interaksi yang dilakukannya.†††††††††††††††††††† Pada titik ini, ia selalu terlibat dalam proses reproduksi struktur, dan pada saat yang bersamaan ia terlibat dalam proses penciptaan struktur-strukturbaru.††††††††††††††††††††

Agent, dalam teori strukturasi bertugas menerjemahkan peraturan umum menjadi lebih bermakna bagi pergumulan riil sehari-hari. Teori strukturasi menjelaskan, bahwa tindakan seseorang tidak semata-mata terikat pada nilai, norma, dan kekuasaan bersama, tetapi berkaitan dengan tujuan yang diharapkan berdasarkan alasan tertentu.§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ Menurut Giddens, alasan-alasan tertentu tersebut, tidak harus dikaitkan dengan norma-norma atau kebiasaan tertentu sebagaimana teori aksi Parsons, melainkan berkaitan dengan masalah praktis dalam konteks kehidupan sehari-hari.*****

Struktur dalam teori strukturasi tidak hanya merupakan kumpulan aturan atau kapabilitas yang terisolasi, tetapi juga merupakan media dan hasil reproduksi sistem sosial.†††††††††††††††††††† Struktur merupakan kondisi yang bersifat membantu terbentuknya suatu tindakan atau sikap, sekaligus memberi peluang terbentuknya aksi dan struktur-struktur baru yang terlahir dari pilihan bekas seseorang.††††††††††††††††††††

Berkaitan dengan peranan agensi tersebut, Waters secara ringkas mengetengahkan tentang karakteristik utama teori-teori agensi manusia sebagai berikut :

***** Giddens, 1984, op. cit
 †††††††††††††††††††† Ibid
 †††††††††††††††††††† Ibid, hal 50.
 §§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ Ibid, hal 4.
 ***** Ibid
 †††††††††††††††††††† Ibid, 1979, hal. 91-92
 †††††††††††††††††††† Ibid, 1984, hal. 258

Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah; PP No. 25 Th. 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonomi; PP No. 129 Th. 2000 tentang Persyaratan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah; dan sebagainya, serta penafsiran yang tidak bertentangan dengan peraturan dan ketentuan tersebut. Dengan pengertian yang demikian, hukum otonomi daerah yang dimaksud memiliki kesesuaian yuridis, karena tidak ada pertentangan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain. Hukum otonomi daerah itu juga mempunyai kesesuaian filosofis, karena bertujuan menyejahterakan rakyat melalui penafsiran dan penerapan hukum secara kontekstual, dengan senantiasa mengacu pada doktrin yang mendasar yaitu bahwa hukum untuk manusia. Begitu pula kesesuaian sosiologis yang terkandung dalam hukum otonomi daerah, bahwa hukum dapat dijadikan alat untuk merekayasa masyarakat atau sarana perubahan sosial yang terencana, sesuai dengan aspirasi masyarakat.

- 2) Pemberdayaan hukum otonomi daerah dalam rangka pemberdayaan potensi wilayah dalam arti luas, adalah menafsirkan, mengembangkan dan menerapkan peraturan dan ketentuan mengenai otonomi daerah, yang dalam konteks ini adalah pemekaran daerah, yaitu pemekaran daerah Propinsi Jawa Tengah untuk dikembangkan menjadi Propinsi Jawa Tengah itu sendiri dan Propinsi Surakarta. Sementara, potensi wilayah dalam arti luas, tidak hanya mencakup “Potensi Daerah” sebagai syarat/kriteria formal dalam proses pemekaran daerah, tetapi seluruh potensi yang ada dan mempunyai kemungkinan untuk dikembangkan. Pemberdayaan hukum otonomi daerah yang demikian, dalam upaya peningkatan intensitas dan efektivitas pembangunan daerah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, terutama dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip keadilan sosial dalam arti luas, termasuk pemenuhan kebutuhan pokok dan pengakuan supremasi hukum.
- 3) Dalam konteks pemberdayaan hukum otonomi daerah dan pemberdayaan potensi wilayah, pada tahap pertama adalah menafsirkan dan menerapkan

peraturan dan ketentuan yang terkait dengan otonomi daerah, khususnya studi tentang kelayakan Bekasi wilayah Karesidenan Surakarta, jika dikembangkan menjadi sebuah provinsi. Pada tahap berikutnya adalah pemberdayaan seluruh potensi wilayah, yaitu wilayah Bekasi Karesidenan Surakarta untuk menjadi sebuah propinsi, tentunya harus dilihat aspek kemanfaatan bagi wilayah yang bersangkutan. Dari sini terlihat, bahwa pemberdayaan yang mengandung dua konsep yaitu kelayakan dan kemanfaatan merupakan pengembangan dari hukum otonomi daerah yang ada agar lebih berdayaguna. Dengan kata lain, telah terjadi dualitas struktur yang berarti mengembangkan, menafsirkan secara lebih spesifik, dan tidak bertentangan dengan hukum yang ada.

- 4) Dalam proses pemberdayaan hukum otonomi daerah dan potensi wilayah, pendayagunaan birokrasi pemerintahan daerah salah satu faktor terpenting, melalui peningkatan efektivitas dengan pendekatan pengembangan kultur, struktur dan fungsi birokrasi. Hal demikian juga menjadi kunci terpenting dalam implemetnasi prinsip-prinsip tata pemerintah yang baik (good government), untuk menumbuhkembangkan kekuatan sinergis antara lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan masyarakat.
- 5) Menafsirkan dan menerapkan hukum sebagai alat analisis, yang pada hakikatnya adalah mengembangkan kegunaan hukum, yang berarti menimbulkan dualitas struktur. Hal demikian, karena hasil penafsiran tersebut tidak bertentangan dengan struktur yang ada di atas dan di sampingnya bahkan menambah kedayaunaan hukum, sesuai dengan tugas agensi.

**BAB III : DAERAH VORSTENLANDEN SURAKARTA :
LATAR SEJARAH SOSIAL DAN
POLITIK HUKUM “KOLONIAL”*******

A. Dari Kartasura ke Surakarta

Keberadaan Keraton Surakarta secara prosesusal sebegitu jauh tidak bisa dilepaskan dengan ikatan kerajaan pendahulunya yaitu Mataram. Kerajaan Mataram merupakan kerajaan di pedalaman Jawa yang didirikan oleh Panembahan Senipati.⁺⁺⁺⁺⁺ Istilah pedalaman sengaja ditekankan di sini untuk membedakan dengan kerajaan pendahulunya yaitu Majapahit dan Demak yang letaknya tidak di pedalaman (*hinterland*) melainkan dalam perkembangan pemerintah mengalami perubahan sebanyak tiga kali. Pada masa pemerintahan Sunan Amangkurat I atau yang sering disebut Sunan Tegalarum, karena ia meninggal di Tegalarum, pusat Pemerintah dipindah ke Pleret. Berturut-turut kemudian keraton dari Pleret berpindah ke Wanakarta atau Kartasura ketika pemerintah Mataram di bawah Sunan Amangkurat II, karena kondisi pusat kerajaan yang rusak akibat perlawanan Trunajaya,⁺⁺⁺⁺⁺ dan akhirnya berpindah ke Sala atau Surakarta setelah tragedi peristiwa *Geger Pacina* tahun 1742.

Perpindahan keraton Mataram dari Kartasura ke Surakarta banyak ditentukan oleh kondisi keraton Kartasura yang rusak terbakar akibat peristiwa *Geger Pacina*. Kondisi kerusakan di Kartasura dimulai ketika tahun 1740 pemerintah VOC memberlakukan kebijakan pengurangan penduduk Cina di Batavia karena semakin banyaknya penduduk Cina di sana serta semakin kuatnya ekonomi mereka. Kebijakan ini menimbulkan kegelisahan di

Yang dimaksud dengan politik hukum “kolonial” di sini tidak hanya terbatas pada berbagai kebijaksanaan politik yang dilegalisasi pada masa pemerintahan kolonial (setelah tahun 1800), tetapi juga berbagai kebijaksanaan politik pada masa Kompeni (VOC, Vereenigde Oost Indische Compagnie) yaitu masa sebelum terbentuknya pemerintahan kolonial, berkaitan dengan pokok bahasan di atas.
⁺⁺⁺⁺⁺ H.J. de Graaf dan G. Th. Pigeand, *Kerajaan-Kerajaan Islam di Jawa: Peralihan dari Majapahit ke Mataram*, (Jakarta: Garfity Pers, 1989), Cet. ketiga, hal. 289.
⁺⁺⁺⁺⁺ H.J. de Graaf, *Disintegrasi Mataram di bawah Amangkurat I*, (Jakarta: Grafity Pers, 1987); juga H.J. de Graaf, *Runtuhnya Istana Mataram*, (Jakarta: Grafity Pers, 1987), hal. 11-15.

Sementara kepergian raja yang telah menjadikan kevakuman pemerintahan, menjadikan kepemimpinan kerajaan dapat digambarkan sangat kacau. Pihak pemberontak menguasai Kartasura, banyak bangsawan kerabat dekat raja sendiri malahan menjadi pendukung mereka seperti Pangeran Prangwadana, Pangeran Harya Buminata, serta Pangeran Harya Singasari.

Pada akhir tahun 1742 istana Kartasura dapat direbut kembali meskipun dalam keadaan rusak parah. Penguasaan kembali Kartasura itu berkat bantuan Kompeni beserta dukungan para bupati *mancanegara*, seperti Bupati Madura, Madiun, Panaraga, Jagaraga, Keduwang, serta Magetan. Sekalipun sunan sudah dapat memegang kekuasaannya kembali, tetapi bukan berarti semuanya sudah beres. Perlawanan dari pihak pendukung pemberontak Cina masih terjadi justru mereka itu kerabat dekat raja. Mereka adalah Pangeran Harya Buminata dari Sembuyun, Pangeran Prangwadana, Tumenggung Sujanapura, serta Pangeran Harya Singasari dari Keduwang.

Kondisi Keraton Kartasura yang sudah rusak serta perlawanan pihak kerabat yang tidak kunjung reda menjadikan Sunan Paku Buwana II yang telah menempati tahtanya kembali mempunyai rencana untuk mencari tempat lain pengganti Kartasura. Hal demikian sudah menjadi kebiasaan manakala keraton sudah tidak mungkin dipertahankan lagi. Selain itu juga karena adanya anggapan umum di Jawa bahwa keraton yang rusak sebaiknya tidak perlu ditempati karena sudah kehilangan *wahyu* lagi. Karena itu sebaiknya ditinggalkan.

Ide untuk mencari keraton itu sempat disampaikan kepada patih Pringgalaya. Dalam pembicaraan yang serius akhirnya diputuskan untuk mencari tempat di sebelah timur keraton itu raja mengutus beberapa orang seperti Patih Jawi Adipati Pringgalaya, Patih Lebet Adipati Sindureja, Mayor Hogendrop, serta beberapa ahli nujum seperti Tumenggung Hanggawangsa, Magkuyuda, serta Puspanegara. Beberapa pilihan akhirnya dapat :

1. *Desa Kadipala*. Daerah ini dianggap cukup ideal, tetapi para ahli nujum agak keberatan karena cepat memperoleh malapetaka sekalipun mungkin mampu mengalami kemakmuran.

2. *Desa Sana Sewu*. Mengenai tempat ini Tumengung Hanggawangsa kurang bisa menyetujui, karena menurut ramalannya tempat ini bisa menimbulkan perang saudara di Jawa.
3. *Desa Sala*. Untuk wilayah ini, sekalipun menurut pertimbangan hogendrop kurang memadai akibat tekstur tanah yang rendah dan berawa-rawa, tetapi sebaiknya Tumengung Hanggawangsa berkat keahlian nujumnya justru menyetujui pertimbangan memilih desa Sala ini sebagai keraton lama.

Setelah diadakan musyawarah, para utusan memilih desa Sala sebagai calon satu-satunya untuk tempat berdirinya istana baru. Keputusan musyawarah ini kemudian diberitahukan kepada Sunan di Kartasura. Setelah menerima laporan para utusan tersebut, Sunan memerintahkan beberapa orang *abdi dalem* untuk memastikan tempat itu. Para *abdi dalem* itu adalah Panembahan Mijil, *Abdil Dalem* Suranata, Kyai Ageng Kalifah Buyut, Mas Penghulu Fakih Ibrahim, serta seorang pujangga istana yaitu Raden Tumengung Tirtawiguna.

Proses pembangunan keraton di desa Sala berlangsung pada tahun 1743 hingga 1745. Setelah segala persiapan dianggap selesai, pada hari Rabu Pahing, 17 Sura sesengkalan "*Kambuhing Puja Asyara ing Ratu*" (1670 Jawa= 1745 Masehi, atau 17 Februari 1745), merupakan hari perpindahan dari Keraton Kartasura, yang selanjutnya menjadi Keraton Surakarta Hadiningrat.

Setelah pusat istana pindah ke Surakarta, pembangunan kota terus berlanjut. Dalam rangka ini pula Sunan sesungguhnya masih menghadapi keperhatian atas adanya pembelotan dari pihak kerabat sendiri yang meskipun keraton sudah pindah, tetapi mereka masih tetap tidak mau bergabung dengan Sunan Paku Buwana II selaku penguasa Kerajaan Surakarta Hadiningrat. Seperti ditulis di depan para pembelot itu adalah Pangeran Harya Buminata, angeran Harya Singasari, Pangeran Prangwadana, serta Panembahan Puger. Di samping itu, Sunan selalu memikirkan tetnang nasib keraton di masa mendatang. Sebab akibat didesak keadaan, Sunan terpaksa menandatangani perjanjian dengan Kompeni tentang penyerahan daerah *pesisiran* kepada Kompeni. Hal itu terjadi ketika Sunan kembali menduduki tahta Kerajaan

Kartasura tahun 1742. Perjanjian itu dilakukan Sunan dengan Komisaris Kompeni yaitu Hoego Verijssel. Isi perjanjian itu antara lain :

1. Patih dan para Bupati daerah Pesisiran, sebelum mereka memegang kekuasaan harus sepengetahuan dan mendapat persetujuan Kompeni.
2. Sunan menyerahkan Madura, Sumenep, dan Pamekasan.
3. Sunan menyerahkan Sedayu kepada salah seorang keturunan Pangeran Cakraningrat dari Madura dan Sedayu berada di bawah pengawasan Kompeni.
4. Sunan menyerahkan daerah-daerah Bang Wetan yaitu: Gresik, Panarukan dan sekitarnya, Surabaya, Rembang, serta Semarang.
5. Sunan memberi gaji kepada 4000 orang Kompeni yang bertugas menjaga keamanan di Kartasura sebesar 24.000 rel, setahun; 10.000 real dan 1000 koyan beras kepada Kompeni, juga 500 koyan kacang-kacangan.
6. Sunan memberikan hak monopoli dagang di daerah Mataram kepada Kompeni.*****

Selain perjanjian di atas, sesudah pindah ke Surakarta, tahun 1746 Sunan juga menandatangani perjanjian dengan Gubernur Jenderal Van Imhoff. Dalam kaitan ini Belanda minta seluruh daerah pesisiran. Perjanjian ini dianggap sebagai pembaharuan perjanjian tahun 1743 di atas. Surat ini dibuat tanggal 18 Mei 1746. Sejak inilah seluruh daerah Pesisiran diberikan kepada Kompeni. Daerah-daerah tersebut ialah: Brebes, Tegal, Pemalang, Pekalongan, Batang, Kendal, Demak, Juana, Kudus, Pati, Tuban, Sedayu, Gresik, Lamongan, Sidoarjo, Bangil, Pasuruan, sebagian daerah Malang, Jepara, Rembang, Surabaya, dan Madura.*****

Keadaan tersebut oleh Sunan diberitahukan kepada Pangeran Mangkubumi, sebagai orang kepercayaan Sunan. Hal ini tampaknya membuat iri hati Patih Pringgalaya. Yang dijadikan alasan adalah tanah *lungguh* bagi

***** Serat Perjanjian Dalem Nata, Op cit. hal 26-43.
***** Ibid., hal. 49

Selanjutnya di dalam *Jaarliksch Verslag* tahun 1832 disebutkan bahwa *bumi narawita* berjumlah 39.445 *cacah*. Jumlah ini berbeda dengan yang disebutkan oleh Rouffaer. Namun demikian, jumlah *cacah* dapat diketahui dari pendapatan Sunan setahun, yang rinciannya sebagai berikut: *bumi pangrembe* (1.318 *cacah*) menghasilkan f20.000, tanah penghasil rumput (1.123 *cacah*) menghasilkan f25.000, rumput untuk kerbau (408 *cacah*) menghasilkan f 1.020, *bumi parnajegan* (2.610 *cacah*) menghasilkan f40.000, *apanage* para pangeran untuk kebutuhan istana (15.6752 *cacah*) menghasilkan f209.050, *bumi pakuncen* (1.464 *cacah*) menghasilkan f4.572, dan *apanage* patih, dll (16.80 *cacah*) menghasilkan f187.128, jumlah pendapatan Sunan dari hasil *bumi narawita* adalah f486.886, dan penghasilan lain-lain f58.127, ganti rugi dan gubernemen f 754.987, jadi total pendapatan seluruhnya adalah f1.300.000.*****

Tanah *apanage* yang diterima *sentana* tidak sama luasnya. Misalnya pada waktu pemerintahan Sunan Paku Buwana IX (1861-1893), putra mahkota mendapat 4.000m *cacah*; P. Bumknoto 1.000 *cacah*; T. Joyonagoro 1.027 *cacah*; P. Ngabehi 400 *cacah*; R. Ayu Sekar Kedaton (putri Sunan Paku Buwana VIII) 100 *cacah*; R.A. Sosrodiningrat 50 *cacah*; R.M. Duksono 250 *cacah* dan masih banyak *sentana* yang mendapat *apanage* jauh lebih sempit. Dari 138 orang *sentana*, yang mendapat *apanage* di atas 1.500 *cacah* 2 orang; 1.000 – 1.500 *cacah* 5 orang; 501-1.000 *cacah* 10 orang; 401-500 *cacah* 3 orang; 301-400 *cacah* 23 orang, yang 201-300 *cacah* 14 orang dan 0-101 *cacah* 78 orang, selanjutnya semakin rendah pangkatnya, jumlah *cacah* yang diberikan juga semakin sedikit. Dapat ditambahkan bahwa luas *bumi pangrembe* yang disewakan dengan imbalan uang atau barang ada 5.410 *cacah*. Para bupati pulisi dan bawahannya selain mendapat *apanage* juga mendapat uang *kerigaji* 6 koper setiap 4 *cacah* atau setiap *jung* (1 koper = 1 duit atau 1/20 gulden). Jumlah *apanage* para bupati itu mencakup 41.075 *cacah* yang terpecah letaknya. Daerah Krapyak di Kartasura diawasi oleh 11 orang kepala rendahan. Luasnya meliputi 5.526 *cacah* ada di bawah pengawasan T.

***** Ibid

yang wilayahnya hanya terdiri dari *Negara Agung*, yang meliputi daerah Pajang, Sukawati, dan sebagian wilayah Kota Gede dan Imogiri (yang merupakan daerah *enclave* Kasultanan Yogyakarta).^{*****}

Ditinjau dari topografinya, Kasunanan Surakarta merupakan daerah yang lahannya berupa tanah agraris, dikelilingi oleh pegunungan dan perbukitan di sebelah barat, utara, dan timur. Kasunanan Surakarta, yang meliputi Pajang dan Sukawati menurut *Staatsblad* 1847, No. 30, dibagi menjadi enam Kabupaten Polisi. Kemudian atas desakan Residen Surakarta, Keuchenius, maka sejak tahun 1873 Kabupaten Polisi dibagi lagi menjadi beberapa daerah yang disebut distrik. Pembagian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kabupaten Sragen dibagi menjadi empat distrik, yaitu: Sragen, Ngrampal, Sambung, Macam, dan Masaran.
2. Kabupaten Boyolali dibagi menjadi lima distrik, yaitu: Boyolali, Tumang, Banyudono, Koripan dan Jatianom.
3. Kabupaten Ampel dibagi menjadi lima distrik; yaitu: Ampel, Simo, Karanggede, Lawang dan Kaliyoso.
4. Kabupaten Klaten dibagi menjadi enam distrik, yaitu: Klaten, Semuluh, Prambanan, Gesikan, Gedangan dan Kalisoka.
5. Kabupaten Kartasura dibagi menjadi lima distrik, yaitu: Kartasura, Ketintang, Taraman, Benda, dan Jenon.
6. Kawedanan Larangan (Sukoharjo) dibagi menjadi empat distrik, yaitu: Sukoharjo, Nguter, Tawang Sari dan Majenang.^{*****}

Pada masa pemerintahan Sunan Paku Buwana X (1893-1939) diadakan perombakan pembagian wilayah Kabupaten Polisi, yaitu Kabupaten Kartasura dan Kabupaten Ampel dihapuskan dan keduanya dijadikan daerah kedistrikan. Kemudian kedistrikan Kartasura dimasukkan ke dalam Kabupaten Surakarta, sedangkan kedistrikan Ampel dimasukkan ke dalam wilayah

***** *Staatsblad*, No. 30, 1847.
***** *Pangreh Pradja Bond*, 1938.

Kabupaten Boyolali (Pangreh Praja Bond, 1938:132). Perubahan status Kabupaten Ampel dan Kartasura menjadi kedistrisikan merupakan usaha Paku Buwana X untuk memudahkan administrasi pemerintahan Kasunanan Surakarta. Perubahan itu ditetapkan melalui *Kakancing Dalem* No. 75 tertanggal 11 Oktober 1893. Di samping itu terjadi juga perubahan pada empat daerah distrik yang dimasukkan ke dalam daerah Kabupaten terdekat agar memudahkan pengurusan administrasinya. Keempat distrik tersebut adalah:

1. Distrik Jatinom dan Koripan, yang semula merupakan bagian Kabupaten Polisi Boyolali, dimasukkan ke dalam wilayah Kabupaten Polisi Sragen.
2. Distrik Slaam, yang semula merupakan bagian Kabupaten Polisi Boyolali, dimasukkan ke dalam wilayah Kabupaten Polisi Sragen.
3. Distrik Kaliyoso, yang semula merupakan bagian wilayah Kabupaten Polisi Ampel, tidak otomatis menjadi bagian Kabupaten Polisi Boyolali setelah Ampel dijadikan distrik dari Boyolali, tetapi Distrik Kaliyoso dijadikan bagian dair Kabupaten Polisi Surakarta.

Pola penguasaan tanah, sebelum dilaksanakan Kompleks atau reorganisasi tanah di Kasunanan Surakarta, sangat ditentukan oleh raja. Hanya elite penguasa yang mempunyai hak atas tanah. Pengelolaan tanah oleh kerajaan itu menyebabkan perbedaan pemilikan tanah yaitu *pangrembe* dan *tanah lungguh* atau *apanage*.

Kasunanan Surakarta merupakan kerajaan yang terletak di daerah pedesaan, dengan basis kehidupan masyarakat agraris dan penyangga ekonomi dari hasil pertanian. Karena pentingnya arti tanah bagi kehidupan kerajaan dan keluarga raja, maka dalam konsep tradisional, raja tidak dapat dipisahkan dari tanah dan tanah adalah milik raja. Penguasaan luasnya tanah merupakan legitimasi kekuasaan, kekayaan, prestise dan kewibawaan bagi raja.

Sebagai raja yang mengelola kerajaan dan kehidupan istana, maka raja memiliki tanah khusus yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan rumah

***** *Kakancing Dalem*, No. 75, tertanggal 11 Oktober 1893.

tetapi sesudah tahun 1858 akte pengangkatan bagi pemegang *lungguh* berasal dari *pepatih dalem*, yang disebut *pikukuh*.[‡]

Selanjutnya tanah *lungguh* ini akan kembali kepada Sunan jika pemegangnya meninggal dunia atau dipecat dari kedudukannya. Tanah *lungguh* ini dapat diwariskan kepada anaknya seandainya anak tersebut menggantikan jabatan orang tuanya, dan pewarisan tersebut harus melalui persetujuan Sunan terlebih dahulu. Sementara itu jika jabatan yang ditinggalkan belum ada yang menggantikan dan memangkunya, maka tanah yang bersangkutan disebut tanah *gantungan*, dan untuk sementara diurus oleh *kepatihan*.[§] Tanah *lungguh* diberikan kepada *sentana dalem* dan *abdi dalem* tidak sama jumlahnya, tergantung pada jabatan pemegang *lungguhnya*. Luas dan sempitnya tanah *lungguh* yang dimiliki akan menentukan status dan prestise seseorang sehingga menyebabkan terjadinya pembedaan tingkat dalam stratifikasi sosial di tengah masyarakat Kasunanan.^{**}

Seperti diketahui bahwa pemilikan tanah *lungguh* sebagai gaji *sentana dalem* dan *abdi dalem* tidak dinyatakan dalam ukuran luas tanah seperti hektar atau acre, tetapi menurut jumlah penduduknya atau *cacah*. Menurut Soemarsaid Moertono, *cacah* adalah suatu kata yang dipakai untuk menunjukkan ukuran luas daerah penguasaan dipandang dari segi luas tanah yang dikenai pajak. Kata *cacah* di masa lalu berarti *takik* atau goresan pada sepotong kayu atau papan untuk memudahkan perhitungan, kemudian mendapat arti khusus, yaitu: angka.^{††} Para penulis asing terutama Rouffaer dan Rothenbuhler mendefinisikan *cacah* sebagai satuan tanah garapan yang hasilnya cukup untuk menghidupi satu keluarga tani, suatu istilah yang disamakan dengan kata karya yang aslinya berarti pekerjaan atau tugas, juga dengan kata bahu yang artinya berarti lengan atas, lengan kerja, peladang, petani.^{‡‡} Karena itu yang dimaksud dengan *cacah* adalah bagian penduduk

[‡] Soepomo, Op. cit., hal. 34

[§] G.P. Rouffaer, 1931, op. cit., hal. 10

^{**} Suprijadi, op. cit., hal 34.

^{††} Soemarsaid Noertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985), hal 144.

^{‡‡} G.P. Rouffaer, 1931, op. cit., hal 112.

desa yang memperoleh hak menggarap lahan dari tanah milik desa atau tanah komunal. Mereka hanya memiliki hak menggarap dan tidak memiliki hak milik tanah.

Dibalik itu, ada alasan pokok dalam pemberian tanah *lungguh* kepada *sentana dalem* dan *abdi dalem*, yang luasnya dihitung berdasarkan *cacah*, bukan wilayah. Kepada pemegang tanah *lungguh* dibagikan *cacah* yang jumlahnya telah ditentukan dan diberikan sebagai pengikutnya. Pemberian *cacah* itu diusahakan supaya *cacah* yang dibagikan kepada seorang pemegang *lungguh* tidak dalam satu kesatuan wilayah, tetapi ditempatkan tersebar. Pembagian *cacah* kepada wilayah *lungguh* demikian itu dimaksudkan untuk mencegah agar jangan sampai seorang pemegang *lungguh* memiliki kesatuan tanah yang luas, sehingga mencakup banyak penduduk dan terkumpul menjadi satu.^{§§}

Pemegang *lungguh* itu memiliki hak otonomi dalam pengelolaan wilayahnya, baik yang menyangkut pengambilan hasil tanahnya maupun menentukan dan mengangkat pegawai-pegawainya.^{***} Pemegang tanah *lungguh* mengangkat pegawai yang ditugaskan untuk memungut pajak dan penyerahan tenaga kerja di wilayah kekuasaannya. Pegawai itu disebut *bekel*, diangkat oleh pemegang *lungguh* dengan menggunakan sepucuk piagam.^{†††} Para *bekel* itu juga mendapat tanah *lungguh* yang diberikan oleh patut sebagai imbalan atas pekerjaan menarik pajak atas hasil bumi dan penyerahan tenaga kerja. Sebenarnya para *bekel* itulah yang merupakan pelaksana administrasi Kasunanan di tingkat bawah, yang langsung berhubungan dengan penduduk. Oleh karena itu pengorganisasian desa-desa dikelompokkan menurut *bekel-bekel* yang membawahnya; yang kemudian disebut *kebekelan*.^{‡‡‡}

^{§§} Onghokham, "Perubahan Sosial di madiun selama abad XIX. Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Penguasaan Tanah", dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, eds., *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa* (Jakarta: PT. Gramedia-Yayasan Obor Indonesia, 1984).

^{***} Soemarsaid Moertono, Op. cit., hal 124.

^{†††} Ibid., hal. 149

^{‡‡‡} Soeprijadi, Op. cit., hal 37.

Meskipun para pemegang *lungguh* bersifat otonom, tetapi Sunan masih menuntut bagian untuk kepentingan sendiri dari hasil tanah *lungguh* yang diberikan kepada para pemegang tanah *lungguh* tersebut. Dari penghasilan tanah *lungguh* milik *sentana dalem* dan *abdi dalem*. Sunan mendapatkan dua perlima bagian. Dua perlima bagian itu nantinya masih dibagi menjadi dua bagian, yaitu seperlima untuk Sunan sendiri, sedang sisanya yang seperlima merupakan hak bagi para petani penggarap.^{§§§}

Karena kedudukannya yang otonom, para pemegang *lungguh* itu merasa berhak untuk menuntut hasil bumi sebagai pajak dari para petani dan menuntut tenaga kerjanya. Seringkali praktek-praktek yang demikian menyimpang dari aturan yang sudah ditetapkan, sehingga kadang-kadang para pemegang *lungguh* itu menuntut pundhutan atau pungutan ekstra yang banyak.^{****}

Pada masa pemerintahan Sunan Paku Buwana X, daerah-daerah yang diberikan sebagai tanah *lungguh* bagi para *senata dalem* dan *abdi dalem* adalah Prambanan, Klaten, Jatinom, Beji, Delanggu, Simo, Kartasura, Surakarta, Sawahan, Grogol, Sukoharjo, Tawangmangu, Banyudono, Boyolali, Ampel, Kotagede, Imogiri, Sragen, Gondang. Daerah-daerah itu merupakan daerah Negara Agung, daerah terakhir yang dimiliki Kasunanan setelah daerah manca negara terlepas dari kekuasaan Sunan Paku Buwana VII akibat penetrasi kekuasaan Pemerintah Kolonial Belanda.

C. Konsep Perwilayahan dan Struktur Birokrasi

Untuk melihat struktur sosial kerajaan Mataram, selain menilik pola-pola hubungan sosial antara raja dengan kawula, kedudukan raja dalam kehidupan negara, pengesahan kedudukan dan etos *pengabdian* pada negara dan raja, juga harus dilihat bagaimana struktur birokrasi Mataram. Struktur birokrasi Mataram, yang sering disebut sebagai birokrasi patrimonial, akan menjadi landasan bagi struktur birokrasi kerajaan penerusnya seperti

^{§§§} G.P. Rouffear, 1931, Op. cit., hal 42.

^{****} Suhartono, Op. cit., hal. 7

Kasunanan Surakarta, walaupun terdapat perubahan, kelangsungan juga tetap terjadi. Struktur birokrasi tersebut telah melahirkan suatu kultur seperti nilai-nilai, norma-norma, etos kerja, kebiasaan-kebiasaan, dan paduan antara struktur dan kultur ini yang disebut sebagai sistem birokrasi, yaitu birokrasi kerajaan. Dari sini akan terlihat secara lebih rinci, bagaimana struktur sosial kerajaan Mataram dengan hierarki sosial yang ketat.

Struktur birokrasi Mataram terbentuk berdasarkan konsep perwilayahan negara. Keraton merupakan titik pusat, yang selanjutnya meluas keluar, dan jika dilukiskan berupa konsentris,^{†††} seperti berikut ini :

1. Kutagara atau Kutanegara, Negara atau Siti Narawita dengan karaton raja sebagai titik pusat; jadi boleh disebut keraton merupakan pusat sedangkan Kutagara atau Negara adalah lingkaran wilayah yang pertama
2. Negara Agung: daerah sekitar Kutagara, yang masih termasuk inti kerajaan, karena di daerah inilah terdapat tanah *lunguh* (jabatan) dari para bangsawan yang bertempat tinggal di Kutanegara.
3. Mancanegara, daerah di luar Negara agung:
 - a. Mancanegara Wetan, mulai Panaraga ke timur
 - b. Mancanegara Kulon, mulai Purwareja ke barat
4. Daerah Pesisiran:
 - a. Pesisiran Kulon: Demak ke Barat
 - b. Pesisiran Wetan: Demak ke Timur

Untuk mengurus pemerintahan di wilayah-wilayah tersebut disusunlah berbagai jabatan dengan berbagai tingkatannya, dari yang tertinggi di pusat sampai yang terendah di daerah. Jabatan itu secara berturut-turut adalah:

1. Pejabat-pejabat tinggi dalam karaton dan daerah Kutagara

Di dalam karaton: raja, Ratu-Eyang (nenek raja), Ratu Ibu (ibu raja), Ratu Kencana (permaisuri), P. Adipati Anom (putra mahkota). Pemerintahan

^{†††} F.A. Sutjipto, "Struktur Birokrasi Mataram", dalam *Majalah Ilmu-Ilmu Sastra Indonesia*, jilid IV, Maret/Juni, 1968; G. Moedjanto, *Konsep Kekuasaan Jawa; Penerapannya oleh Raja-raja Mataram*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1987), hal 111-117.

diurus oleh 4 orang wedana lebet. Di atas keempat wedana ini dahulu ada jabatan patih lebet. Pada masa Kerta yang menjadi patih lebet Adipati Mandaraka. Pada masa Amangkurat I, Tumenggung Singaranu menjadi patih lebet. Tetapi sejak tahun 1775 jabatan patih lebet dihapuskan. Keempat wedana lebet itu adalah: a. Wedana Gedong Kiwa, b. Wedana Gedong Tengan, c. Wedana Keparak Kiwa, d. Wedana Keparak Tengen. Wedana-wedana Gedong mengurus keuangan dan perbendaharaan karaton, sedang Wedana-wedana Keparak mengurus keprajuritan dan pengadilan.

Para wedana lebet biasanya bergelar Tumenggung atau pangean (kalau masih berkeluarga raja). Sebelum tahun 1628 wedana-wedana lebet Mataram adalah: P. Mandurareja, P. Upasanta (keduanya Wedana Keparak), P. Manungoneng, P. Sujanapura (keduanya Wedana Gedong). Tiap-tiap wedana lebet ini dibantu oleh seorang Kliwon (pepatih atau lurah carik) yang biasa bergelar Ngabehi, seorang kabayan (yang juga bergelar Ngabehi, Rangga atau Raden), dan 40 orang mantri-mantri jajar. Untuk mengurus daerah (Kutanegara) raja menunjuk dua orang wedana miji (miji = memilih, jadi wedana yang dipilih untuk tugas-tugas tertentu). Wedana-wedana miji ini langsung berada di bawah perintah raja. Kedudukan wedana miji di zaman modern hampir sama dengan walikota (sebagai statholder in the city). Raiffaer menyebutnya sebagai *Administrateur van het kroondomein*.

Dalam masa akhir pemeritnahan Sultan Agung salah seorang dari wedana miji adalah Tumenggung Danupaya. Dalam tahun 1661 (zaman Mangkurat I) Danupaya diganti oleh Wirajaya dalam jabatannya sebagai "statholder in Mataram". Sebagai orang kedua adlaah Nitinegara. Sebelum itu terkenal pula orang Tumenggung Mataram (tentulah ini Tumenggung-Tumenggung Mataram poper=Tumenggung-tumenggung dari wilayah Kutagara= Wedana-wedana miji) yaitu Tumenggung Endranata dan Kyai Demang Yudaprana. Kedudukan kedua miji ini sangat penting sehingga bersama-sama dengan keempat wedana lebet, mereka merupakan anggota Dewan Tertinggi Kerajaan tetapi pada zaman Surakarta (1774) pengurusan

daerah Narawita diserahkan kepada 4 orang pejabat, seorang di antara mereka diangkat sebagai kepalanya (wedananya).

2. *Pejabat-pejabat di Wilayah Negara Agung*

Wilayah Negara Agung yang masih termasuk daerah pusat dari wilayah kerajaan ini administrasi pemerintahannya dikepalai oleh para wedana jawi. Sebagai pimpinan dan koordinator dari para wedana jawi adalah patih jawi Patih jawilah yang bertanggungjawab atas keberhasilan jalannya pemerintahan di luar Kutagara termasuk pengurusan masuknya pajak-pajak dari daerah wewenangnya, juga mengumpulkan tenaga-tenaga laskar orang desa bila diperlukan.

Para wedana jawi jumlahnya sesuai dengan bagian-bagian dari Negara Agung dan bernama menurut daerah yang menjadi wewenangnya. Dengan demikian maka ada 8 wedana jawi, yaitu: Wedana Bumi (yang menguasai daerah bumi), Wedana Bumija, Wedana Siti Ageng Kiwa, Wedana Siti Ageng Tengen, Wedana Sewu, Wedana Numbak-Anyar, Wedana Penumping, Wedana Peneker. Wedana-wedana ini bertempat tinggal di daerah Kutagara, dan masing-masing dibantu oleh seorang kliwon, seorang kabayan, dan 40 orang mantri jajar.

Untuk mengurus secara langsung daerah-daerah di Negara Agung diangkat bupati-bupati dengan pejabat-pejabat bawahannya. Untuk tanah-tanah *lungguh* dari bangsawan-bangsawan karaton yang juga terdapat di lingkungan Negara Agung, biasanya oleh bangsawan yang bersangkutan diwakilkan seorang Demang atau Kyai Lurah untuk mengurusinya.

3. *Pejabat-pejabat di Wilayah Mancanegara*

Daerah-daerah di mancanegara baik kulon maupun wetan, masing-masing dikepalai oleh seorang Bupati atau lebih (dalam Serat Pustaka radja Puwara istilahnya juga wedana), yang biasanya berpangkat Tumenggung atau

Raden Arya. Jumlah bupati yang mengepalai tiap-tiap daerah tidak sama, tergantung pada luas dan tidaknya daerah itu.

Sebagai contoh misalnya: pada zaman Pakubuwana II (Kartasura) Daerah Kediri (dengan tanah *cacah* 4.000 karya) hanya dikepalai oleh seorang Bupati yaitu Tumenggung Katawengan. Sedang daerah Madiun (dengan tanah *cacah* 16.000 karya) dikepalai oleh dua orang bupati, yaitu Raden Tumenggung Martalaya dan Raden Arya Saputra.

Daerah yang tidak luas cukup dikepalai oleh seorang mantri atau kliwon. Para Bupati mancanegara tersebut di bawah pengawasan seorang wedana bupati mancanegara. Pada tahun 1677 Mas Tumapel (saudara sepupu Panembahan Mas Giri) yang semula menjabat sebagai Bupati Gresik, kemudian diangkat sebagai wedana Bupati mancanegara yang berkedudukan di Jipang (terkenal dengan nama Adipati di Jipang) yang ditugaskan mengepalai dan mengkoordinasikan bupati-bupati mancanegara, juga di dalam tahun 1709 Tumenggung Surawijaya diangkat menjadi wedana bupati mancanegara wetan.

4. Pejabat-pejabat di daerah Pasisiran

Tiap-tiap daerah di pasisiran juga dikepalai oleh seorang bupati atau syahbandar, berpangkat Tumenggung, Kyai Demang atau Kyai Ngabehi. Sebagai contoh misalnya Bupati Pasisiran Jepara ialah Ngabehi Martanata, Bupati Semarang Kyai Ngabehi Wangsreja, Bupati Demak Tumenggung Suranata.

Dalam tahun 1618 sebagai Bupati Pasisiran Jepara Ulubalang Kojah (keturunan Indian), dalam tahun 1631-1636 dijabat oleh Kyai Demang Leksmans. Meskipun bupati-bupati atau syahbandar itu mempunyai kekuasaan memerintah dalam daerah wewenangnya, tetapi mereka tidak lepas dari pengawasan pejabat-pejabat tinggi yang ada di Kutagara. Keterangan berikut akan lebih memperjelas Pemalang (1622-1623) di bawah yuridiksi Pangeran Purbaya, yang diwakilkan disitu ialah Kyai Lurah, sebagai statholder, Pekalongan (1622) di bawah yuridiksi Pangeran Upasanta. Tegal

(1631-1638) Tumenggungnya di bawah authority/Tumenggung Mataram (wedana miji) Danupaya (1628). Semarang (1631) di bawah Tumenggung Warganaya, yang tunduk kepada Pangeran Karaton Tumenggung Arya Wangsa.

Di samping jabatan-jabatan tinggi tersebut di atas dalam tahun 1744 (zaman Kartasura) masih ada jabatan-jabatan yang diberi tugas khusus untuk mengepalai golongan-golongan rakyat tertentu. Jabatan-jabatan itu dipegang oleh 4 orang Tumenggung, yaitu :

1. Tumenggung yang mengepalai 6.000 orang Kalang
 2. Tumenggung yang mengepalai 1.000 orang Gowong
 3. Tumenggung yang mengepalai 1.200 orang Tuwabaruu
 4. Tumenggung yang mengepalai 6.000 orang Kadipaten
- Semua jabatan ini di bawah kekuasaan patih jero (lebat).

5. Jabatan-jabatan yang lebih rendah

Di samping jabatan-jabatan tinggi pemerintah seperti tersebut di muka masih terdapat jabatan-jabatan tengahan dan rendahan yang jumlahnya sangat besar. Pejabat-pejabat tersebut tidak hanya terbatas pada bidang pemerintah saja, tetapi juga bidang-bidang lain yang berhubungan kebesaran keraton dan raja.

Serat Wadu Adji maupun Serat Radja Kapa-kapa memebrikan uraian tentang nama-nama pangkat punggawa raja (*abdi dalem*) tersebut dengan arti dan tugasnya. Bukanlah maksudnya di sini untuk disebut satu persatu jabatan-jabatan itu, tetapi hanya untuk sekedar memberi gambaran. Jabatan-jabatan yang berhubungan dengan pamong praja antara lain: Panewu, Panatus, Paneket, Panalawe (panglewe), Paninganjung, Panakikil. Yang berhubungan dengan keagamaan: Penghulu, Ketib, Modin, Marbot, Naib, Suranata, dan sebagainya (mereka sering disebut *abdi dalem* Pamethakan/Mutihhan). Yang berhubungan dengan pengadilan: Jaksa, Mertaulut (tukang menghukum gantung), Singanegara (tukang menghukum dengan senjata tajam). Yang berhubungan dengan keuangan: Pamaosan (yang mengumpulkan pajak tanah),

Melandang (yang memungut hasil bumi berupa padi, palawija, dan sebagainya untuk disetorkan ke keraton, dan lain-lain). Yang berhubungan dengan perlengkapan: Pandhe (pekerja barang-barang dari besi), Kemas (pekerja barang-barang dari emas), Genjang (pekerja barang-barang selaka), Sarawedi (pekerja intan), Gemblak (pekerja kuningan), Sayang (pekerja tembaga), Gajahmati (pembuat cemeti, barang-barang anyaman, amben dan sebagainya), Gendhing (tukang membuat gamelan), Inggil (tukang merawat gamelan), Blandhong (pencari kayu), Kemit Bumi (tukang membersihkan dalam cepuri dan mengangkut barang-barang), Palingga (tukang membuat batu bata), Wegeg (tukang membuat batu nisan), Marakeh (pembuat gunting), Jlagra (pembuat barang-barang dari batu seperti umpak dan sebagainya), Undhagi (tukang ukir kayu), Gerji (tukang jahit) dan lain-lain.

Demikianlah macam ragam nama jabatan (*abdi dalem*) raja, yang masing-masing mempunyai pegawai (orangnya) sendiri-sendiri. Jabatan-jabatan demikian itu rupanya makin lama makin bertambah jumlahnya (macamnya), sehingga pada pertengahan abad ke-19 (menurut catatan Pangeran Juru, yaitu Patih Dianureadja IV) jumlah tersebut tidak kurang dari 150 macam.

Dalam hubungan ini perlu dikemukakan, bahwa lingkungan kehidupan para pejabat pertengahan di rumah-rumah para bupati, demang, dan sebagainya adalah bentuk miniatur kehidupan keraton. Mereka mempunyai *abdi-abdi* pengiring, *abdi-abdi* kriya dan sebagainya dalam jumlah yang sesuai dengan kedudukannya.

Di bawah struktur birokrasi Mataram tersebut adalah kawula (rakyat), yang merupakan bagian integral dari negara. Membicarakan struktur sosial masyarakat patrimonial, tidak terlepas dari struktur birokrasi masyarakat tersebut, ketika rakyat secara struktural dan kultural terikat dengan raja dan negara. Dengan kata lain bahwa struktur birokrasi itu mencerminkan struktur sosial masyarakat yang bersangkutan. Ketika ikatan antar rakyat dengan negara melonggar, dan tumbuh struktur-struktur sosial yang baru, birokrasi

pemerintahan hanya menjadi salah satu bagian dari struktur sosial masyarakat itu, seperti dalam masyarakat modern yang pluralistik.

Perlu dilihat pula, bahwa sistem birokrasi Mataram seringkali disebut sebagai “birokrasi tradisional” karena tumbuh dan berkembang dalam masyarakat tradisional, atau “birokrasi patrimonial” karena tumbuh dan berkembang dalam masyarakat patrimonial, merupakan instrumen raja dan negara dalam menjalankan pemerintahannya. Karena struktur dan fungsi dalam sistem birokrasi itu cukup jelas, maka sistem birokrasi tersebut mempunyai dasar-dasar yang rasional.

D. Surakarta Pasca Palihan Nagari

Menurut pemerintah Kompeni, maka dengan pembagian daerah Mataram menjadi dua, Yogyakarta dan Surakarta melalui perjanjian Giyanti (1755) serta Perjanjian Salatiga (1757) daerah tersebut menjadi aman. Kenyataannya tidak demikian. Rasa dendam P. Mangkunegara terhadap Sultan masih membekas. Perselisihan timbul ketika Mangkunegaran diceraikan dengan permaisurinya, yaitu Kanjeng Ratu Bendara, oleh Sultan. Bahkan di wilayah timur Mataram lama timbul kesepakatan antara Sunan dan Mangkunegara untuk bersama-sama menyerbu kota Yogyakarta. Perselisihan tersebut mulai reda setelah Mangkunegara I diberi jaminan oleh Kanjeng Ratu Bendara, yaitu berupa daerah Pajang, sebagai ganti persyaratan perceraian. Serta sebuah syarat bahwa Kanjeng Gusti Ratu Bendara tidak boleh kawin lagi selama Gusti Mangkunegara I masih hidup.

Sementara itu pada tahun 1788, Sunan Paku Buwana III meninggal dunia dan digantikan oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Anom dengan gelar Ingkang Sinuwun Kanjeng Susuhunan Paku Buwana IV. Sunan ini memiliki kebiasaan yang lain dari pendahulunya. Pada masa pemerintahannya antara lain ia sangat dipengaruhi dan akrab dengan kalangan santri. Karena itu tidaklah mengherankan kalau tiap hari Jum'at Sunan selalu pergi ke Masjid Besar untuk melakukan sholat Jumat. Selain itu berkat ikatan yang erat dengan kelompok santri, beberapa *abdi dalem* yang dinilai tidak patuh pada syariat

agama ditindak, digeser kedudukannya atau dipecat. Sikap Sunan seperti inilah yang kemudian menimbulkan peristiwa *Pakepung*, yaitu suatu peristiwa permusuhan antara Sunan dengan Sultan, Mangkunegara dan Kompeni akibat ulah sejumlah *abdi dalemnya*. Mereka adalah R. Santri, R. Panengah, R. Wiradigdo, Kyai Rahman dan Kyai Nursaleh, dan R. Kanduruhan. Sikap pengepungan terhadap Sunan dimaksudkan supaya Sunan menyerahkan keenam orang *abdi dalem* tersebut kepada Belanda untuk ditawan. Apabila tidak maka akan terjadi penyerbuan terhadap karaton Kasunanan.^{††††}

Ultimatum kelompok pengepung ini ternyata membuat rasa takut pihak tertentu di dalam karaton Surakarta, karena masing-masing pihak yang bermusuhan sudah berhadapan dan semakin menegangkan. RNg. Yasadipura sebagai pihak penghubung antara Sunan dan pasukan gabungan akhirnya meminta kepada Sunan untuk menyerahkan keenam orang tersebut. Sebab apabila tidak, istana akan digempur dan kota akan porak poranda. Akhirnya keadaan menjadi aman ketika Sunan yang masih muda itu berkenan menyerahkan keenam orang itu kepada Kompeni. Keenam pengacau itu akhirnya ditangkap dan dibawa ke Batavia. Kasus ini menunjukkan suatu bukti bahwa dominasi Kompeni terhadap kerajaan di Jawa cukup kuat. Maka untuk menjalin keharmonisan kembali hubungan antara Kompeni dan Sunan pada 27 September 1788 diadakan perjanjian dengan Kompeni.^{§§§§}

Pada masa pemerintahan Paku Buwana IV Surakarta masih mengalami konflik dengan pihak Kasultanan misalnya kasus Raden Rangga di Delanggu. Kasus ini merupakan kasus yang sangat peka bagi kedua kerajaan. Persoalan yang utama dari peristiwa ini adalah ketika Bupati Mancanegara Timur Raedn Rangga Prawiradirdja, sebagai orang kepercayaan Sultan Hamengkubuwana II dalam perjalanan pulang dari wilayah mancanegara ke Kasultanan Yogyakarta ia singgih di Delanggu, suatu tempat yang berada dalam kekuasaan Kasunanan. Dalam kesempatan itu anaknya ingin mendapatkan seekor kambing milik petani. Atas permintaan itu Raden Rangga

†††† *Serat babad Pakepung*, (Soerakarta: Radyapustaka, 1940), hal 7

§§§§ *Serat Perjanjian Nata Dalem*, op. cit., hal 67

mengharapkan petani itu mengizinkan permintaan anaknya. Karena petani itu tidak mau melepaskan kambing itu ia kemudian dibunuh. Dalam kasus ini Sunan menuntut supaya Raden Ranga dihukum mati. Dalam kaitan ini Sultan menolak tuntutan itu, sehingga perkara itu oleh Sunan diajukan pada Gubernur di Semarang. Gubernur dalam kasus ini sangat merasa bingung. Lebih-lebih ketika kedua pihak baik rakyat Kasunanan maupun Kasultanan sudah berhadap-hadapan untuk berperang. Kasus ini pada akhirnya selesai dengan sendirinya ketika terjadi kasus yang serupa tetapi pelakunya dari pihak Kasunanan. Oleh Sultan pembunuhan itu diusut tuntas. Akhirnya kasus-kasus itu perlahan-lahan berhenti dengan sendirinya. Selain itu pada periode Paku Buwana IV pula, Sunan banyak mendapat tekanan dari penguasa asing baru di Jawa yaitu pemeritnahan Daendeles (wakil Prancis) dan Thomas Stamford Raffles.*****

Pada tahun 1820 Sunan Paku Buwana IV meninggal dunia dan digantikan oleh putra mahkota sebagai Sunan Paku Buwana V. Sunan ini tidak banyak melakukan kebijakan yang penting karena hanya berkuasa selama tiga tahun (1820-1823). Sejak meninggalnya Sunan Paku Buwana V, putranya yang baru berusia 16 tahun menggantikannya dengan gelar Sunan Paku Buwana VI.†††††

Dibandingkan dengan pendahulunya yang selalu tunduk kepada Kompeni Sunan Paku Buwana VI mempunyai sikap yang lain. Hal ini dibuktikan ketika suksesi di Kasultanan Yogyakarta berjalan tidak mulus, yang akhirnya memunculkan Perang Diponegoro, sikap Sunan bahkan memihak kepada Pangeran Yogyakarta pemberani itu.††††† Setelah selesai perang Diponegoro, pada tahun 1830, Raad van Indie mengutus Pieter Markus untuk minta daerah Sunan di mancanegara, tetapi Sunan tidak mengijinkan. Sikap sunan selanjutnya adalah tidak mengacuhkan permohonan Belanda tersebut dengan pergi meninggalkan karaton menuju Mantingan. Tindakan sunan ini dianggap memberontak terhadap Belanda, akhirnya Sunan ditangkap

***** Soekanto, Op. cit., hal. 55

††††† G.P. Rouffaer, 1931, hal 259-260

††††† *Babad Diponegoro*, 1932, hal 36

dan diasingkan ke Ambon. Dalam pengasingan itu seperti yang dilukiskan oleh *Serat Bangun Tapa*, keadaan Sunan Bangun Tapa (PB VI) sangat menyedihkan ketika pertama kali tiba di Ambon. Beliau tinggal dalam sebuah rumah yang berhimpitan tanpa jarak kanan dan kiri. Satu-satunya tetangga adalah beteng, tempat serdadu jaga tinggal. Tempat keramaian jauh, seperti pasar, apalagi toko. Sunan sangat kesepian dalam pengasingannya.^{§§§§§} Dalam rumah tersebut beliau tinggal tidak seorangpun boleh masuk. Pintu dijaga 25 orang Belanda, juga dijaga kanan dan kiri. Tempat itu dipatrolis setiap malam. Hanya orang Belanda yang boleh mengelilingi penjara itu. Dalam kehidupan sehari-hari Sunan dilayani oleh empat orang Belanda yang masing-masing bergiliran dua orang setiap harinya. Makanan selalu tersedia di meja dengan menu seperti nasi, teh panas dan susu. Pamannya yang mengikutinya yaitu Raen Cakradipura diberi tempat tersendiri. Ia tidak boleh bersama raja. Seperti halnya Sunan, Raden Cakradipura juga dilayani oleh orang-orang Belanda. Kondisi yang monoton itu dijalani Sunan Paku Buwana VI hingga meninggal di sana. Sebagai penggantinya diangkat Kanjeng Pangeran Adipati Parubaya, putera Sunan Paku Buwana IV sebagai Sunan Paku Buwana VII pada 15 Juni 1830 oleh Van den Bosch. Inagurasi tahta ini disertai juga penandatanganan kontrak yang isinya antara lain wilayah Kasunanan untuk mancanegara harus diserahkan kepada pemerintahan Belanda. Sejak pemerintahan Paku Buwana VII wilayah kerajaan Surakarta berangsur-angsur surut berkat sejumlah perjanjian dengan pemerintahan Hindia Belanda yang isinya banyak merugikan karaton.

Masa pemerintahan Paku Buwana VII diwarnai oleh berbagai perubahan di segala bidang. Perubahan yang paling menonjol adalah di bidang pengadilan. Dalam bidang ini campur tangan Belanda cukup dalam. Pada masa PB VII mulai muncul istilah pengadilan *Paseban Bale Mangu*. Dalam kaitan ini peranan patih cukup besar, sebab tempat pengadilan itu adalah di istana *kepatihan*. Selain pengadilan *Paseban Bale Mangu*, juga dibentuk

^{§§§§§} Anthony Day, "Drama Pengasingan Bangun Tapa di Ambon: Puisi Kedudukan Raja (1830-1858)", dalam Lorraine Gesich, ed., *Pusat Simbol dan Kekuasaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1989), hal 58

lembaga pengadilan baru untuk keluarga raja yaitu *Pengadilan Kadipaten* atau *Pengadilan Kadipaten Anom*. Pengadilan ini bertugas mengadili perkara yang dilakukan oleh *sentana dalem* (keluarga raja) dan *abdi dalem* yang pangkatnya tinggi. Sebelumnya ada kebiasaan bahwa jika *abdi dalem* dan *sentana dalem* bersalah maka pihak yang menjatuhkan hukuman adalah Sunan. Tetapi sejak PB VII kemudian diserahkan kepada Pangeran Adipati Anom (putera mahkota). Karena segala wewenang diserahkan kepada seorang Pangeran Adipati, maka pengadilannya disebut *Pengadilan Kadipaten*. Bersamaan dengan itu pada tahun 1831 pemerintah Hindia Belanda membentuk pengadilan Karesidenan atau *Residentie Raad*, yang tugasnya mengadili perkara hukum yang dilakukan oleh orang pribumi di bawah wilayah yang dikuasai oleh pemerintah Hindia Belanda. Bagi rakyat Kasunanan maupun Kasultanan yang berurusan dengan rakyat wilayah Hindia Belanda, juga diadili oleh pengadilan Karesidenan. Sebagai imbangannya Sunan boleh membentuk Pengadilan Karesidenan. Sebagai imbangannya Sunan boleh membentuk Pengadilan Kadipaten, sehingga sekalipun terdapat *sentana dalem* berurusan dengan pihak Hindia Belanda tetapi tetap diadili oleh Pengadilan Kadipaten.

Dalam bidang hukum pada tahun 1840 oleh Paku Buwana VII dibentuk *Serat Angger Gunung*, yang mengatur tentang tugas para Tumenggung Gunung, Panewu gunung, *Bekel* Desa, Pos Tundan, jual beli, gadai dan lain-lain (*Serat Angger Gunung*: 1840). Dalam kaitan ini campur tangan pemerintah Hindia Belanda tampak sekali ketika didirikannya *Pos Tundan* tahun 1840. Latar belakang pendirian *Pos Tundan* adalah perjanjian tahun 1830. Ketika itu Gubernur Jenderal Van den Bosch mengambil wilayah Mancanegara terdapat ketentuan bahwa Sunan Paku Buwana VII wajib memelihara loji milik Gupermen di wilayah Kasunanan yaitu di Klaten dan Boyolali, bersama itu pula Sunan harus memelihara jalan dan keamanan jalan antara Sala-Yogyakarta, Semarang-Sala, dan Madiun-Sala. Berdasarkan persetujuan residen Surakarta MacGillavrij, pada tahun 1840 didirikan *Pos*

Tundan yang untuk memelihara rute tersebut dan sebagai pos pengangkutan barang kiriman milik Gupermen.

Mengenai peranan pos itu sendiri diuraikan dalam Angger Gunung adalah bahwa *Pos Tundan* bertugas memelihara jalan dan jembatan, menyediakan kereta dan tenaga untuk membawa surat dan barang milik Gupermen yang dikirim. Pos Tundan juga harus menyediakan tenaga untuk karaton waktu *grebeg* terutama untuk membawa *gunungan*, tenaga ini disebut *bahu jagulan*. Pos Tundan juga harus menyediakan *kuli jagulan* untuk membawa barang-barang milik tentara Belanda dari satu pos ke pos yang lain. Pengorganisasian tenaga atau *bahu* tersebut ditangani oleh seorang pegawai berpangkat Kliwon. Karena itu pejabatnya diberi nama Priyayi Kliwon gladak. Dalam kaitan ini kemudian dibentuk *Kliwon Gladag* di Mungkung, Boyolali, dan Klaten. Mengenai pengruus tenaga di karaton kemudian diurus oleh Bupati Gladag. Pejabat pos tundan ditangani oleh *Abdi dalem Gunung* yang diketuai oleh seorang Tumenggung. Istilah *gunung* di sini menunjukkan pada suatu wilayah di pegunungan atau desa yang terletak di luar pusat kerajaan.

Penetrasi politik Belanda zaman Paku Buwana VII ini semakin dalam ketika pada tahun 1847 *Pengadilan Bale Mangu* dihapus. Selain itu karena kondisi daerah tidak aman maka Belanda perlu menambah fungsi bupati gunung selain fungsi pemeritnahan daerah menjadi keamanan yaitu menjadi *Bupati Gunung Polisi*.***** Latar Belakang pembentukan Kabupaten *gunung Polisi* secara sosial memang cukup serius. Di daerah kerajaan Jawa, sesudah Perang Diponegoro berakhir beberapa pengusaha asing mendapat izin untuk menyewa tanah selama lima belas tahun. Agar mereka dapat berhasil, mereka menuntut terjaminnya keamanan. Karena itu ketika keamanan di wilayah perkebunan tidak terjamin pernah Residen Valck mengusulkan kepada Gubernur Jenderal, supaya patih, Sasraningrat II, yang berkewajiban memelihara ketertiban di wilayah pemerintahannya dipecah. Pada tahun 1843 terjadi peristiwa yang mencekam di kalangan pengusaha perkebunan, yaitu

***** *Perjanjian Dalam Nata*, Op. cit, hal 120; *Pangreh Pradja Bond*, Op cit., hal 189

terjadinya perampokan dan pembunuhan terhadap J. Soses.⁺⁺⁺⁺⁺ Mengikuti perkembangan ini pada tahun 1854 antara Sunan dan Residen mengadakan persetujuan untuk membentuk lembaga *pengadilan pradata* di luar wilayah kota, tepatnya di Kabupaten Polisi Klaten, Boyolali, Ampel, Kartasura, dan Sragen. Dalam proses ini Patih Kasunanan sudah dijabat oleh Sasraningrat III.

Pada tahun 1857 hak menyewa tanah diperpanjang menjadi dua puluh tahun. Keberadaan perkebunan ini ternyata menimbulkan dampak yang besar bagi kehidupan petani di wilayah luar kota. Kegelisahan petani kadang-kadang diungkapkan dalam bentuk resistensi. Pada tahun 1860 banyak terjadi perampokan di wilayah perkebunan. Dengan alasan tidak mampu memelihara keamanan, maka pada tahun 1866 Saraningrat dipensiun. Kemudian diangkat penggantinya yaitu Adipati Sasranegara. Pada awal pemerintahannya di Kasunanan terjadi sembilan kali perampokan. Kondisi keamanan ini memberi alasan pemerintah Belanda untuk semakin berusaha menguasai bidang keamanan. Masalah keamanan juga memaksa Sunan dan Mangkunegara serta residen berunding selama dua tahun hingga tahun 1873 untuk akhirnya sepakat membentuk jabatan asisten residen yang berkedudukan di Klaten, Boyoali, Sragen dan Karangpandan, dengan tugas membantu mengawasi bidang kepolisian dan pengadilan. Pada tahun 1883 untuk wilayah kota diangkat pejabat asisten residen yang bertugas sebagai koordinator asisten residen di luar kota. Pada akhirnya semenjak keluarnya peraturan penyewaan tanah diperluas meliputi seluruh wilayah Surakarta, maka Pemerintah berusaha sekali untuk menguasai bidang kepolisian dan pengadilan.

Sepeninggal Paku Buwana VII, diangkat Paku Buwana VII (1858-1861). Dalam proses *jumenengan*, raja tidak menandatangani kontrak melainkan surat kesetiaan. Sekalipun dalam rangka naik tahta tidak menandatangani kontrak, tetapi setahun setelah bertahta, melalui Residen, Gubernur minta penyerahan hutan jati milik Kasunanan. Hal ini katanya sebagai realisasi ketentuan yang sudah dibuat Paku Buwana IV dan Raffles.

⁺⁺⁺⁺⁺ Darsiti Soeratman, *Kehidupan Dunia Karaton Surakarta 1830-1939*, (Yogyakarta: Penerbit Tamansiswa, 1989), hal. 13

Pada masa Paku Buwana VIII terjadi peningkatan penggunaan bahan kayu jati oleh pihak hupernemen untuk perluasan jaringan kereta api di Jawa. Dalam kaitan ini Paku Buwana VIII terpaksa menyetujui. Permintaan serupa juga ditujukan kepada pihak Kasultanan dan Mangkunegara, tetapi ditolak, dan ternyata tidak ada reaksi keras dari pihak gubernemen. Agaknya dalam kaitan ini gubernemen mempertimbangkan kemungkinan perlawanan sebagaimana Diponegoro seandainya pihak gubernemen memaksa terutama kepada pihak Kasultanan. Era Paku Buwana VIII tidak ada perubahan politik yang berarti.

Pada tahun 1861 Paku Buwana IX naik tahta (1861-1893). Dalam proses ini seperti PB VIII, ia tidak menandatangani kontrak, tetapi surat kesetiaan. Bedanya dalam hal ini tidak ada ketentuan bahwa ia akan menjadi pendeta jika tidak cocok dengan gubernemen. Ada tambahan sedikit dalam isi surat kesetiaan ini adalah bahwa para penandatangan bukan hanya Sunan, tetapi juga patih dan wakil dari *sentana dalem*. Dua tahun setelah bertahta, Gupermen minta tanah Sunan yang dilalui jaringan kereta api tanpa ganti rugi. Sebagai gantinya PB IX diizinkan menebang kayu jati untuk keperluan perbaikan istana dan jembatan tanpa harus membayar. Izin penebangan kayu jati diberikan pada tahun 1873. Ketentuan lain yang merugikan pihak Kasunanan adalah bahwa Sunan diharuskan menerima perjanjian hang di kemudian hari dibuat oleh gupermen. Sampai dengan pemeritnahan Paku Buwana VIII, posisi Sunan memang menerima perjanjian yang telah dibuat oleh raja-raja sebelumnya. Namun pada pemerintahan PB IX ini harus menerima perjanjian yang mungkin akan dibuat. Dengan demikian kedudukan Sunan sangat merosot secara politis. Dalam masa pemerintahan Sunan PB IX inilah terjadi perubahan kontrak. Jika sebelumnya ikatan kontrak ditetapkan dengan *Lang Contract* (Kontrak Panjang) kemudian diganti *Koret Verklaring* (Perjanjian Pendek). Perlu diketahui bahwa kontrak panjang merupakan suatu perjanjian antara pemerintah Hindia Belanda dengan penguasa lokal. Hak pemerintah Hindia Belanda dicantumkan dalam perjanjian tersebut. Hal-hal yang tidak tercantum dalam perjanjian menjadi hak penguasa lokal. Isinya memang panjang, sebab biasanya memuat hak pemerintah Hindia Belanda

yang cukup banyak. Sebaliknya perjanjian pendek atau *Korte Verklaring* merupakan suatu perjanjian antara Hindia Belanda dengan penguasa lokal, isinya hanya singkat, yaitu pemerintah lokal mengakui pemerintah Hindia Belanda sebagai pihak yang mempunyai lebih banyak privilese, berarti pemerintah lokal tunduk kepada pemerintah Hindia Belanda. Meskipun isinya singkat tetapi konsekuensinya jauh lebih berat dibandingkan dengan *Lang Conrac*.⁺⁺⁺⁺⁺

Selain pembentukan *Kabupaten Gunung Polisi* (1874), masa pemerintahan PB IX juga terjadi beberapa perubahan cukup penting. Pada tahun 1874 juga terjadi perubahan posisi asisten residen. Kedudukan asisten Residen Karangpandan dipindah ke wilayah Wonogiri. Setahun kemudian, 1875, Sunan mengubah nama *Pengadilan Pradata Surakarta* (pradata nagari) menjadi *Pengadilan Pradata Gedhe*.^{§§§§§§}

Perubahan penting lain pada kurun waktu kekuasaan Paku Buwana IX selain bidang peradilan adalah dimulainya pembagian wilayah Kabupaten yang sudah terbentuk sejak pemeritnahan Paku Buwana VII menjadi beberapa wilayah yang lebih kecil yaitu *distrik*. Pembagian ini atas anjuran residen dan pelaksanaannya terjadi pada tahun 1873. Dalam pembagian itu terjadi perubahan sebagai berikut. Kabupaten Sragen dibagi menjadi empat distrk yaitu distrik Sragen, Grompol, Sambungmacan, dan Majenang; Kabupaten Boyolali dibagi menjadi lima distrik, yaitu distrik Boyoali, Tumang, Banyudono, Koripan, dan Jatinom; Kabupaten Ampel dibagi lima distrk yaitu distrik Ampel, Simo, Karanggede, Lawang, dan Kaliyoso; Kabupaten Klaten dibagi menjadi enam distrik yaitu distrik kota Klaten, Prambanan, Gesikan, Gedengan, Kalisanga, dan Semuluh; Kabupaten Kartasura dibagi menjadi lima distrik meliputi distrik kota Kartasura, Ketitang, Bendo, Jenon dan Tamaran; Kawedanan Lamagan dibagi menjadi empat distrik terdiri atas, distri Sukaharjo, Nguter, Tawang Sari, dan Masaran; Kabupaten Kota Surakarta dibagi menjadi enam yaitu Kota Surakarta, Laweyan, Serengan, Gading,

+++++ *Pradja Zelfhestuur*, 1940, hal 5
§§§§§§ *Saatsblad*, 1903, No. 8

Gandekan dan Jebres. Untuk urusan birokrasi setiap distrik diketuai oleh seorang *panewu* dibantu oleh dua orang *carik* dan empat *demang*. Nantinya pada masa Paku Buwana X Kabupaten Kartasura dihapus (1893) dan daerah ini dimasukkan ke dalam Kabupaten Kota Surakarta, sementara daerah Amedpl juga dihapus pada tahun 1900, daerah itu kemudian dimasukkan ke dalam wilayah Kabupaten Boyolali. Dari proses perubahan yang terjadi pada zaman Paku Buwana IX tampak sekali kelihatan bahwa proses terjadi pergeseran dalam politik kolonial Belanda yaitu dari yang sifatnya ekonomi ke arah yang sifatnya politis. Hal yang demikian terasa sekali ketika penguasa Kasunanan dipegang oleh Paku Buwana X (1893-1939).

E. Surakarta Zaman Paku Buwana X

Paku Buwana X naik tahta dengan menandatangani kontrak politik yang isinya hampir sama dengan kontrak yang ditandatangani oleh pendahulunya, yaitu bahwa Sunan berkuasa atas kerajaan namun kedudukannya adalah sebagai peminjam tanah wilayah kerajaan separuh dari Tanah Jawa dari Ratu Belanda, seperti yang diungkapkan dalam Serat Perjanjian Dalem Nata:

*Saking Sri Maharaja Putri ing Nderland ingkang saestu kagungan
Siti Ing Surakarta, anjumenengaken dhateng kula dados Susuhunan
Anama Paku Buwana Senapati ing Nglaga Ngabdul Rahman
Sayidin Panatagama ingkang kaping sadasa. Ananging kula mawi
Prajanji kados ingkang sampun kawajibanipun ingkang Sinuwun
Kanjeng Susuhunan Paku Buwana Senapati ing Ngalaga Ngabdul
Rahman sayidin Panatagama kaping sanga, ingkang sampun
seda.******

Selain ketentuan seperti di atas terdapat ketentuan baru dalam kontrak yaitu: Sunan mengakui bahwa pemerintah Nderland sebagai atasan dan Sunan akan selalu mematuhi perintahnya dan menolongnya. Di samping itu Sunan sanggup untuk tidak berhubungan dengan negara asing, dan orang

***** Serat Perjanjian Dalem Nata, op cit., hal. 151

asing selain belanda dilarang menetap di daerah Kasunanan. Ketentuan lain seperti perjanjian zaman Paku Buwana IX yaitu bahwa Sunan mengakui perjanjian yang sudah lalu dan yang akan dibuat kemudian. Sunan juga menyetujui tentang wewenang Gupermen jika akan diadakan perbaikan dalam hal kepolisian, keuangan, soal agraria serta tanah yang disewa oleh orang asing.

Peristiwa-peristiwa penting yang terjadi pada era Paku Buwana X adalah perubahan di bidang pengadilan, terbentuknya *Raad Negara*, munculnya birokrasi baru yaitu pemebtjukan pemerintahan *Order district*, dan perubahan di bidang agraria.

1. Pengadilan

Sejak Paku Buwana X berkuasa pengadilan untuk kawula Surakarta diambil alih oleh pemerintah Gubernemen berdasar kontrak pada tahun 1903, seperti yang termuat dalam *Staatsblad* no. 8 tahun 1903. Dalam hal ini Kasunanan tinggal mempunyai pengadilan untuk mengadili *Sentana Dalem* dan para *Nayaka* (pegawai tinggi). Untuk mengurus para kawula Kasunanan tersebut Gupermen membentuk pengadilan yang disebut *Landraad* di daerah kasunanan. Para pejabat pengadilan *Landraad* umumnya orang Belanda dan ahli hukum. Pengadilan ini sifatnya Otonom, sehingga peranan bupati dilepas dari urusan pengadilan ini. Dengan munculnya peraturan baru di bidang pengadilan ini, maka di kasunanan terdapat dua macam pengadilan yaitu Pengadilan Kasunanan yang terdiri atas *Pradata Gedhe*, *Pradata Kabupaten* dan *Surambi*, serta pengadilan Gupermen yaitu *Landraad*. Munculnya *Landraad*, secara langsung mengubah wewenang pengadilan sebelumnya.⁺⁺⁺⁺⁺ Sesudah itu pengadilan Kasunanan menjadi berkurang tugasnya. Pengadilan *Pradata Gedhe* hanya mengadili *Sentana Dalem* dan *Nayaka*, Pengadilan *Kabuapten* hanya mengurus perkara kecil dengan hukuman paling tinggi tiga bulan penjara. Sementara Pengadilan *Surambi*

⁺⁺⁺⁺⁺ *Rijksblad van Soerakarta*, n. 6, 1930

tetap mengurus soal-soal seperti wasiat, perkawinan, perceraian, dan perkara-perkara sejenisnya.

Pada tahun 1930 Sunan menghendaki Pengadilan Pradata Gedhe menjadi pengadilan yang otonom, karena itu patih tidak lagi menjadi ketua dan para Bupati juga ikut menanganinya. Dengan demikian susunan pejabatnya adalah: seorang ketua, seorang panitera, seorang jaksa besar, dua orang jaksa, dan dua pembantu jaksa, seorang penghulu, seorang pembantu penghulu, dan beberapa anggota yang pangkatnya paling rendah Bupati Anom. Dalam *Rijksblad van Soerakarta* no. 6 tahun 1930 ditetapkan bahwa Pengadilan pradata Gedhe sebagai pengadilan banding untuk Pengadilan Surambi. Perubahan tahun 1930 merupakan pengaruh dari pihak Gepermen kepada pihak Kasunanan. Akan tetapi jelas ada indikasi pemisahan antara lembaga berbobot dari lembaga pengadilan. Dalam *Rijksblad van Soerakarta* no. 6 tahun 1930, tidak menyebut lagi pengadilan Kadipaten. Hal ini bisa ditafsirkan bahwa lembaga pengadilan ini sudah dihapus.

Dalam kaitan dengan tugas pengadilan pihak Gupermen tetap mengadakan pengawasan terhadap pengadilan Kasunanan dengan ketentuan, keputusan hakim Kasunanan tingkat akhir harus ada persetujuan dari Guperen Surakarta. Sebelum ada persetujuan itu proses hukuman tidak bisa dilaksanakan.

Dalam sistem Hindia Belanda, Gubernur lebih leluasa dalam hal kekuasaan. Ia diberi kuasa penuh terhadap daerahnya oleh Gubernur Jenderal dalam hal politik, militer, ekonomi, keuangan dan peradilan. Sejak tahun 1928, posisi residen dinaikkan jabatannya menjadi gubernur, ini berarti pejabat lebih leluasa bertindak terhadap Kasunanan. Hal ini berakibat kekuasaan Sunan menjadi semakin sempit.

Dengan dibentuknya *Landraad* di Kabupaten-Kabupaten di wilayah Kasunanan, tugas Bupati Polisi dengan stafnya dilepas dalam hal pengadilan. Sejak tahun 1918 fungsi Bupati Polisi dilepas dalam hal tugas Kepolisian, maka sebutan Bupati Polisi kemudian berganti menjadi *Bupati Pangreh Praja*. Perubahan kebijakan ini adalah merupakan keputusan Sunan yang termuat

dalam *Rijksblad van Soerakarta* no. 23 tahun 1918. Dikatakan dalam putusan itu:

Para abdi dalem wadana, kliwon, panewu, mantri sapanunggalane Kang saiki kaaranan golongan pulisi, nanging kang kawajiban uga Nindakake babagan paprentahan ku ing samengko jenenge golongan Abdi dalem mau kasalinan aran Abdi dalem Pangreh Praja. ††††††

Berkaitan dengan perubahan fungsi Bupati gunung dari fungsi kepolisian menjadi fungsi administratif pemerintahan saja, maka penjabaran tugas kemudian didelegasikan oleh Papatih *Dalem*, melalui peraturan yang disebut *Pranata Papatih Dalem*, sejak 12 Oktober 1918 yang kemudian dimuat pada dalam *Rijksblad van Soerakarta* no. 24 tahun 1918.

2. Raad Negara

Di dalam menjalankan pemerintahan sejak dahulu kala kerajaan di Jawa selalu dipegang oleh Patih. Lebih-lebih ketika penetrasi politik kolonial semakin dalam maka posisi raja sesungguhnya hanya sebatas simbol budaya saja. Akan tetapi sekalipun demikian Belanda seperti tidak jemu-jemunya mencampuri wewenang Sunan. Pada tahun 1918 di Surakarta dibentuk *Raad Negara*. Fungsi dewan ini adalah memberi nasehat kepada Sunan, khususnya mengenai kebijakan politik dan ekonomi. Susunan pejabatnya adalah seorang ketua yang dibantu oleh empat anggota dewan. Dalam kaitan ini Pangeran Adipati Anom menjaabt sebagai ketua. Sementara jika belum ada maka jabatan ketua akan dipegang oleh seorang *sentana* yang ditunjuk oleh Sunan. Pada tahun 1935 nama *Raad Negara* diubah menjadi Bale Agung berdasar surat patih tanggal 29 Oktober 1935, keputusan ini juga dimuat dalam *Rijksblad van Soerakarta* no. 18 tahun 1935 Dalam ketentuan tersebut kemudian diadakan tambahan anggota. Susunan pejabat Bale Agung adalah sebagai berikut: KPH Hadiwijaya (Ketua), KPH Suryahamijaya, RM Sudarya Cokrosiswoyo; Wakil *Abdi Dalem*, KRT Widyaningrat (Wakil Ketua), dan RNg. Prajapradata; Wakil Kawula *dalem*; KRT Martanegara, RT. Suradipura,

††††† *Rijksblad van Soerakarta* no. 23 tahun 1918

R. Muh Yusuf, R. Wingnyahadijaya; Wakil dari Gubernur: Van Rudnay, Angenent, dan Koster.^{§§§§§§§§}

3. Masalah Kompleks

Pada pemerintahan Paku Buwana X terjadi proses pemberian hak atas tanah kepada rakyat. Proses pemberian hak milik ini lazim disebut *Kompleks*. Proses ini terlaksana sejak tahun 1911 hingga 1922. Proses ini berlangsung cukup lama, karena harus diadakan pengukuran tanah terlebih dahulu. Dalam proses ini sebagian besar *apanage* atau tanah *lungguh* ditarik oleh Sunan dan dibagikan kepada rakyat (*kawula dalem*). Dalam peristiwa *komplek* ini Paku Buwana X memberi contoh dengan membagikan tanah pribadinya yang disebut Tanah *pangrembe*. Para *sentana* dan *abdi dalem* yang dicabut *apanagenya* diberi ganti uang melalui kas Kasunanan dan administrasi pemerintahan yang disusun dan diatur menurut Sistem Kolonial (*Pangreh Pradja Bond: 1938*, hlm. 136). Perlu diketahui bahwa sejak adanya *koret verklaring* untuk perjanjian raja ketika naik tahta maka kas Kasunanan hampir tidak lagi diisi melalui pajak in natura, melainkan sudah diganti dengan gaji berupa uang yang disebut *civiellijst*. Dengan hak milik tanah oleh rakyat maka pajak tanah dibayar secara perorangan dan di tiap kabupaten dibentuk perangkat pegawai pajak.

4. Pembentukan Wilayah Onder District

Pembagian wilayah Kasunanan menjadi beberapa wilayah distrik di Kabupaten terjadi sejak 1873, ketika Kasunanan diperintah oleh Paku Buwana IX. Pada masa Paku Buwana X wilayah distrik masih dibagi lagi menjadi beberapa onder district. Pada tahun 1918 distrik kota Surakarta dibagi menjadi enam onder district. Sepuluh tahun kemudian (1928) diadakan perubahan nama pejabat kepala distrik dan onder district. Kepala distrik yang dahulu disebut panewu, sekarang diubah dengan wedana, sedangkan kliwon sebagai

^{§§§§§§§§} *Rijksblad van Soerakarta* no. 18 tahun 1933, juga *Narpawandana*, Maret 1935

wakil Bupati pangkatnya menjadi Bupati Anom.^{*****} Sejak tahun 1928 hierarki pemerintah daerah menjadi Kabupaten, Kawedanan (distrik) dan Sub Kawedanan (onderdistrict) yang dijabat oleh asisten wedana.

5. Perubahan Administrasi Pemerintahan

Pada tahun 1928 terjadi perubahan dalam administrasi pemerintahan Kasunanan. Perubahan yang terpenting yang terjadi waktu itu ialah adanya pemisahan antara urusan rumah tangga raja dengan urusan rumah tangga kerajaan atau negara. Urusan rumah tangga raja dikepalai oleh Pangeran Adipati Anom disebut *Reh Kadipaten*. Sementara itu urusan rumah tangga negara berada di bawah wewenang patih, pengelolaan bagian ini disebut *Reh Kepatihan*. Di luar kedua ini terdapat unit penanganan urusan keagamaan yang disebut *Reh Pangulon* di bawah pimpinan seorang Penghulu.

Semua urusan pemerintahan berada di bawah kekuasaan raja. Karena dalam *Redh Kadipaten* urusannya cukup banyak, maka diadakan pembagian kerja untuk berbagai urusan seperti keuangan, kendaraan, bangunan perekonomian, juga termasuk tenaga kasar.^{††††††††} Dalam *Reh Kepatihan* juga diadakan pembagian, seperti sekretariat, keuangan, pengadilan, pendidikan, kesehatan, kebudayaan dan lain-lain. Sementara itu *Reh pangulon* mengurus hal-hal yang berkaitan dengan keagamaan, perkawinan, perceraian, wasiat dan sebagainya. Untuk pegawai Reh Pangulon disebut *Abdi dalem Mutihan (pametakan)*, misalnya *kotib* juru khotbah, *merbot* pemukul bedhug, *naib* urusan pernikahan, *suranata* petugas langgar dan lain-lain.

Pembentukan administrasi pemerintahan ini telah dicoba sejak tahun 1927. Karena dapat berjalan dengan baik maka kemudian sistem ini dilaksanakan pada tahun 1928 dengan peraturan pepatih *dalem* tanggal 17 Januari 1928.^{††††††††}

F. Karaton Surakarta Masa Pergerakan

***** *Rijksblad van Soerakarta*, no. 14 tahun 1928

†††††††† *Pawanti Soerakarta*, (Soerakarta: Karaton Kasoenanan Soerakarta, 1939), hal. 115

†††††††† *Kabar Papentrahan*, (Soerakarta: Karaton Kasoenanan Surakarta, Pebruari 1928)

Kesadaran politik yang dialami oleh kalangan bumi putera Indonesia akhirnya terwujud sejak dilontarkannya kebijakan politik etis oleh pihak kerajaan Belanda terhadap wilayah Hindia Belanda tahun 1901.^{§§§§§§§§} Akibat dari perkembangan pendidikan yang cukup berarti sesudah munculnya politik Etis, banyak timbul kelompok-kelompok pergerakan seperti Budi Utomo, Sarekat Dagang Islam, Indische Partij dan sebagainya. Sejak tahun 1863 yang berkuasa di Kasunanan Surakarta adalah Paku Buwana IX (1863-1893) dan Paku Buwana X (1893-1939). Masa kini merupakan masa pergerakan nasional Indonesia. Gerakan ini ternyata mempunyai pengaruh besar terhadap rakyat Kasunanan. Akibatnya di wilayah Surakarta banyak muncul organisasi sosial politik.

Kota Surakarta merupakan kota tempat Sarekat Dagang Islam, tahun 1911 (Takashi Shiraishi, 1997, hal. 55). Organisasi ini walaupun lebih bersifat sosial tetapi juga berkembang menjadi organisasi politik. Organisasi ini didirikan oleh para pengusaha batik. Mereka, pengusaha batik di Laweyan yang merasakan dominasi ekonomi pedagang Tionghoa, terutama dalam hal bahan baku batik akhirnya mempersatukan diri di bawah pimpinan Haji Samanhudi. Sarekat Dagang Islam (SDI) mentitikberatkan perjuangannya bukan pada kalangan terpelajar, tetapi pada rakyat jelata. Karena sifat perjuangan kerakyatan itulah maka nama SDI selanjutnya sejak 11 September 1912 diganti menjadi Sarekat Islam, sehingga organisasi ini akhirnya dapat berkembang dengan cepatnya.

Di samping organisasi-organisasi sosial politik skala nasional seperti Budi Utomo, SI, PKI, di sini juga berkembang organisasi-organisasi lokal, seperti organisasi bagi *Sentana Dalem*, *Abdi dalem* dan *Kawula Dalem* Surakarta. Mereka antara lain Pakempalan Kawulan Surakarta (PaKaSa), Pakempalan Narpawandawa, serta Pirukunan Pakempalan Politik Surakarta (PPS).

^{§§§§§§§§} Robert Van Nicler, *Munculnya Elat Modern Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Jaya, 1984), hal.

Untuk menanggapi adanya gerakan tersebut maka pemerintah Kolonial Belanda membuat ketentuan-ketentuan baru bersama Sunan Paku Buwana X. Isi ketentuan itu adalah mengenai kedudukan Pemerintah Kasunanan terhadap penguasa Belanda. Di samping itu Sunan beserta *sentana dalem* diharapkan jangan terseret oleh arus pergerakan politik pada waktu itu.

Di lain pihak gerakan nasional makin menggelora. Pada 12 Juli 1938, PPS mengadakan rapat di Kanggotan dan Habipraya. Rapat tersebut dihadiri lebih kurang 1600 wakil-wakil dari berbagai organisasi sosial politik yang ada pada waktu itu, antara lain: PPKI, Parindra, Narpawandana, PKS, PKC, AI Islam, PSSI dan sebagainya. Pembicaraan dihantarkan oleh Dr. Soetomo, RMTM Pringgawinata, KRT Radjiman Wedyadiningrat. Rapat tersebut menghasilkan tuntutan agar apa yang disebut Dewan Perwakilan Bale Agung, sebuah dewan perwakilan Kasunana berfungsi sebagai benar-benar sebagai Dewan Perwakilan Rakyat. Perlu diketahui bahwa maksud didirikannya Raad Bale Agung adalah untuk menampung hasrat *Sentana Dalem, Abdi Dalem, dan Kawula Dalem* Kasunanan Surakarta. Dewan ini didirikan tahun 1935.*****

G. Struktur Sosial: Proses Perumitan

Kasunanan Surakarta sebagai suatu bentuk kerajaan, pengorganisasian kekuasaannya berada di tangan Sunan. Sebagai akibat pengorganisasian kekuasaan yang disalurkan melalui pemberian wewenang pada aparatnya menyebabkan masyarakat Kasunanan Surakarta terbagi dalam tiga golongan sosial. Pertama, *sentana dalem*, yaitu: keluarga raja. Kedua, *abdi dalem*, yang merupakan pegawai kerajaan. *Abdi dalem* ini masih dapat dibedakan menjadi tiga golongan :

1. Pegawai-pegawai yang dekat dengan raja, mereka termasuk kelompok elite birokrat atas dan mereka itulah yang memegang kekuasaan administrasi pemerintahan dengan *pepatih dalem*

***** Narpawandana, Maret 1935.

sebagai kepala birokrat pusat dibandu oleh para bupati nayaka yang langsung di bawahnya.

2. Elit birokrasi tengahan, terdiri atas jabatan bupati yang status dan fungsinya sebagai bawahan *pepatih dalem*.
3. Elite birokrasi rendahan, terdiri atas jabatan *kaliwon, panewu, penatus, paneket, panglawe, paninganjung, panajung, dan pankilil*.^{††††††††}

Golongan ketiga adalah nakula, merupakan golongan sosial yang diperintah atau dengan kata lain golongan ini merupakan rakyat kerajaan.^{††††††††} Dari ketiga golongan sosial di bawah ini secara kasar dapat dibagi menjadi dua, yaitu: *priyayi*, yang terdiri dari *sentana dalem* dan *abdi dalem*, serta yang lain adalah *wong cilik*, yaitu *kawula dalem*.^{§§§§§§§§}

Masyarakat Vrostenlanden Surakarta terbagi dalam dua golongan sosial besar yaitu golongan atas yang terdiri dari para bangsawan dan *priyayi*, dan golongan bawah yang terdiri dari petani, buruh tani, pedagang, tukang, perajin, dan lain-lain. Bangsawan adalah golongan sosial kelas atas yang mempunyai hubungan genealogi dengan raja. Mereka merupakan *sentana* atau keluarga raja. *Priyayi* juga termasuk golongan sosial atas dan mereka merupakan pejabat dalam pemerintahan kerajaan atau nara praja. Dua golongan sosial yaitu *priyayi* dan *wong cilik* menempati wadah budaya yang berbeda yang ditunjukkan oleh struktur *apanage*. Di satu pihak *priyayi* dengan gaya hidupnya, kebiasaan, makanan, dan pakaian serta simbol-simbolnya menunjukkan gaya aristokrat. Keadaan semacam ini menjadi pola ideal bagi *priyayi*. Di lain pihak bagi *wong cilik*, lingkungan pedesaan banyak mempengaruhi tingkah laku mereka. Kebiasaan polos, terbuka, dan kasar merupakan bentuk budaya pedesaan.^{*****}

^{††††††††} G.P. Rouffaer, 1931, Op. cit, hal 98.

^{††††††††} Soejatno, *Kolonialisme Barat dan Kemunduran Raja-raja Surakarta Abad 19*, (Surakarta: IKIP Negeri Surakarta, 1972), hal 3-4

^{§§§§§§§§} Koentjaraningrat, *Kebudayaan Jawa*, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1984), hal 229

^{*****} Ibid, hal 229-235

Status sosial memiliki hierarki yang terdiri dari golongan-golongan sosial sebagai berikut: Golongan penguasa, bangsawan, dan *priyayi* menempati status sosial di atas. Para elite birokrat yang mendapa tanah *apanage* membentuk golongan penguasa. Mereka hidup dari *pajeg*, *pundhutan*, dan berbagai layanan. Status sosial dan hak-hak pribadi mereka dapat diketahui dari gelar dan lambang yang dipakai yang menunjukkan dari golongan mana mereka berasal. Untuk memperkuat status sosialnya, kalangan bangsawan mengadakan ikatan perkawinan dengan keluarga istana agar para *patuh* tetap loyal kepada raja. Untuk memperkuat ikatan politik, raja memberikan *triman* kepada birokrat yang diangkat.††††††††

Puncak birokrasi kerajaan diduduki oleh *patih* yang diangkat oleh gubernemen. Selain gaji, ia mendapat tanah *apanage*. Ia juga menerangkap sebagai ketua pengadilan *Pradata Gedhe* yang berhak mengangkat birokrat rendahan. Di bawahnya adalah para *bupati* sebagai pengawas keamanan daerah. Pada tingkat yang lebih rendah dalam hierarki pemeritnahan kerajaan terdapat *demang*, atau kepala distrik, dan kepala-kepala rendahan lainnya, yaitu *rangga*, *ngabehi*, dan *patinggi*.

Bersamaan dengan perkebangan birokrasi kolonial dan agro industri pada pertengahan abad XIX, golongan birokrat makin kuat statusnya untuk mendukung pelaksanaan administrasi kolonial. Banyak jabatan dalam administrasi kolonial mulai diisi oleh para *priyayi* cilik, seperti juru tulis, penarik pajak, dan kasir sampai dengan pengawas-pengawasnya dengan gelar *mantri*. Jadi, kedudukan golongan bangsawan dalam birokrasi kolonial maupun dalam pemerintahan kerajaan mulai tergeser dengan setelah masuknya golongan *priyayi* cilik.††††††††

Karena birokrat adalah *priyayi*, mereka mengutamakan status. Mereka meniru kebudayaan atasannya, tradisi istana, dan juga kehidupan di loji-loji sekitar perkebunan. Bentuk rumah, lingkungan, pakaian, simbol, serta kebiasaan *priyayi* yang meniru gaya hidup aristokrat maupun *ordernemer*

†††††††† Soemarsaid Moertono, Op. cit, hal 190

†††††††† Sartono Kartodirdjo, "Bereaucracy and Aristocracy: The Indonesian Esperience in the 19th century", *Archipel*, 7, 1974, hal 151-168

merupakan kebanggaan yang menunjukkan status sosial mereka. §§§§§§§§§§
Golongan atas, yaitu para *priyayi* dan bangsawan merupakan patron, sedangkan golongan bawah yang mencakup petani, tukang adalah klien. Golongan terakhir ini adalah *wong cilik*. Mereka melayani dan setia kepada patron karena hubungan timbal balik yang seimbang. Golongan bawah atau *wong cilik* terbagi dalam beberapa lapisan sosial berdasarkan tinggi rendahnya pembayaran pajak. Setelah tahun 1830 *cacah* yang semula berarti sejumlah satuan luas tanah kemudian berubah artinya menjadi hak dan kewajiban penggarap tanah *apanage*. Menurut *Jaarliksch Verslag* tahun 1832 penduduk desa terbagi menjadi empat lapisan. Lapisan paling atas adalah *sikep* atau *kuli kenceng*, yaitu lapisan yang menguasai tanah, pembayaran pajak tanah dan kerja wajib pada *patuh* atau raja. *Bekel* dan kepala-kepala rendaham lainnya berasal dari lapisan sosial ini. Untuk memperkuat kedudukan, mereka menjalin hubungan perkawinan agar tepat mengontrol perkembangan politik di pedesaan. §§§§§§§§§§ Di bawah *kuli kenceng* adalah *kuli setengah kenceng* atau *kuli kendho* yang sedang menunggu giliran tanah garapan, sedangkan *kuli indhung* atau *kuli tlosor* tidak dikenakan pajak, tetapi tenaga kerjanya dimanfaatkan oleh *kuli kenceng* yang menanggung makan dan tempat tinggal mereka. Dengan demikian di desa ada *sikep* yang besar pengaruhnya dapat diukur dari banyaknya *kuli indhung* atau *kuli tlosor*. Kuli-kuli ini dapat digunakan oleh *sikep* untuk membuka tanah-tanah desa. Hal ini wajar karena *sikep* yang menanggung beban pajak yang berat menggunakan tenaga kerja kuli-kuli lainnya. *Sikep* yang tidak dapat membayar pajak meninggalkan desa, ikut *sikep* lain, atau sama sekali menjadi *wong angin*.

Cara yang lazim digunakan oleh raja untuk menambah pajak yang masuk ialah dengan melakukan pancasan terhadap tanah-tanah *apanage* karena bertambahnya elite birokrat yang diangkat. Di sisi lain gangguan keamanan timbul dari para *patuh* yang merasa dirugikan karena tanahnya

§§§§§§§§§§ Leslie H. Palmier, *Social and Power in Java*, (London: The Athlone Press, 1960), hal 197-227

§§§§§§§§§§ Jasa Bremen, *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja Jawa di Masa Kolonial*, (Jakarta: LP3ES, 1982), hal. 11

dipancas sehingga menimbulkan ketidakstabilan politik. Sesungguhnya cara ini dilakukan oleh raja untuk mengendalikan politik dan pemerintahannya dengan baik dan aman. Perlu dijelaskan, bahwa pancasan berarti pemotongan tanah *apanage*. Potongan tanah itu diberikan kepada birokrat baru. Tujuan pemotongan itu dimaksudkan untuk mengurangi kekuatan seorang *patuh* yang mempunyai *cacah* banyak. Selain itu pemotongan dilakukan karena semakin menyempitnya tanah *apanage*.⁺⁺⁺⁺⁺

Pada abad 19 tersebut proses perumitan struktur sosial tengah berlangsung di wilayah Vorstenlanden Surakarta. Proses perumitan struktur sosial itu intensitasnya akan terus meningkat karena makin tingginya intervensi pemerintah kolonial khususnya terhadap pemerintah Kasunanan Surakarta, terutama sejak awal abad 20.

H. Perubahan Sistem Birokrasi

1. Birokrasi Kerajaan dan Birokrasi Kolonial

Dalam kerajaan tradisional Jawa, raja merupakan pusat ketatanegaraan dan kedudukannya sebagai raja adalah mutlak, artinya bahwa raja adalah karena takdir yang sudah digariskan oleh dewa atau penguasa jalannya pemerintahan. Untuk mengatur jalannya pemerintahan dan mengorganisasi rakyatnya, maka raja mendelegasikan kekuasaannya kepada keluarganya atau orang lain yang diangkat untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan kerajaan.⁺⁺⁺⁺⁺

Menurut konsep kekuasaan Jawa Sunan, sebagai raja, memegang kekuasaan tertinggi, terpisah dari pejabat-pejabat birokrasi bawahannya. Secara administratif tanggung jawab itu diserahkan kepada *pepatih dalem*, yang menjabat sebagai pimpinan pelaksana pemerintahan. Sedangkan yang menjadi pelaksana langsung dari seluruh administrasi adalah *bupati nayaka*.⁺⁺⁺⁺⁺

⁺⁺⁺⁺⁺ Suhartono, *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1820-1920*, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1991), hal 35
⁺⁺⁺⁺⁺ Onghokham, *Op cit.*, hal 5
⁺⁺⁺⁺⁺ Pawarti *Soerakarta*, hal 178

Dalam pemerintahan Kerajaan Kasunanan Surakarta dibedakan antara pemerintahan dalam istana (*paprentahan lebet*) dan pemerintahan luar istana (*paprentahan njawi*). Untuk pemerintahan dalam istana, pengurusnya dibebankan pada empat orang wedana dalam (*wedana lebet*), yang terdiri dari wedana *gedong kiwa*, wedana *gedong tengen*, wedana *keprak kiwa*, dan wedana *keparak tengen*. Para wedana gedong ditugaskan untuk mengurus keuangan dan perbendaharaan istana, sedang para *keparak* bertugas mengurus keprajuritan pengadilan.***** Untuk pemeritnahan luar istana dilaksanakan oleh empat wedana luar (*wedana njawi*) mereka bertugas untuk mengurus wilayah negara agung. Wilayah negara agung yang dibagi menjadi kabupaten-kabupaten, diperintah oleh seorang bupati yang bertempat tinggal di daerah wedana kekuasaan masing-masing. Di bawah bupati duduk seorang wedana yang mengepalai wilayah kedistrikan atau kawedanan, selanjutnya di bawah kedistrikan terdapat order distrik, yang dipimpin oleh seorang asisten wedana atau camat. Tingkatan yang paling bawah adalah desa yang dipimpin oleh seorang kepala desa.††††††††††

Rouffaer membedakan struktur pemerintahan kerajaan Surakarta menjadi dua periode: yaitu: sebelum tahun 1831 dan sesudahnya. Struktur pemerintahannya sebelum tahun 1831 adalah sebagai beriku: raja, pepatih *dalem*, bupati, kliwon, panewu, penatus atau mantri, paneket, panglawe, panajung, dan panakikil. Setetalah tahun 1831, adalah sebagai berikut: raja, pepatih *dalem*, bupati, kliwon, panewu, mantri, lurah, *bekel*, dan jajar.†††††††††† Struktur pemeritnahan Kasunanan Surakarta tersebut biasa disebut *Inlandsche Binnelands Bestuur*, yaitu perangkat atau pejabat-pejabat yang menyelenggarakan urusan dalam bidang pemerintahan di daerah yang terdiri atas orang-orang pribumi saja.§§§§§§§§§§ Dalam kenyataannya pemerintah ini tidak terlepas dari campur tangan pemerintah Kolonial

***** Sartono Kartodirdjo, et. al., *Sejarah Nasional Indonesia*, (Jakarta: Balai/Pustaka, 1977), hal 3

†††††††††† Soeprijati, Op cit., hal 51; G.P. Rouffaer, 1931: 85-86

†††††††††† G.P. Rouffaer, Ibid, hal. 38

§§§§§§§§§§ Surianingrat, Bayu, *Sejarah Pemerintahan di Indonesia* (Jakarta: Dewa Ruci Press, 1981), hal 33

Belanda, baik dari tingkat atas maupun tingkat bawah. Hal ini dapat dilihat dari kedudukan *pepatih dalem* sebagai pemegang otoritas tertinggi di bidang administrasi, yang harus tunduk kepada residen sebagai pemegang tampuk pimpinan tertinggi pemerintahan kolonial di Surakarta, hal itu dikutip dari “*Serat Cecepeganipun Raden Adipati*” berikut ini :

“Raden Adipati ingkang kapracaya rumeksa tata tentreming telatah bawahipun ingkang Sinuhun kanjeng susuhunan wonten Surakarta swadaya, mawi kabawah sarta manut miturut dhateng spratikelipun tuan Residen”.

(“Raden Adipati mendapat kepercayaan mengurus keterlibatan dan keamanan di wilayah kekuasaan kanjeng Susuhunan di Surakarta, berada di bawah dan tunduk terhadap kebijaksanaan tuan Residen).

Demikian pula halnya yang terjadi di daerah tingkat kabupaten, dengan adanya sistem residen berarti tugas bupati sebagai penguasa diawasi oleh pemerintah kolonial. Hal itu berakibat beban bupati semakin berat, di samping di bawah perintah *pepatih dalem* sebagai pelaksana tertinggi pemerintahan kerajaan juga di bawah campur tangan asisten residen sebagai Wakil Pemerintahan Kolonial Belanda menyusup sampai daerah yang paling bawah, yaitu pedesaan.

Kedaaan administrasi pemerintahan Kasunanan Surakarta pada masa Paku Buwana X tidak terlepas dari campur tangan pihak pemerintah kolonial. Pada waktu penobatan Sunan Paku Buwana X sebagai raja, telah dibuat perjanjian seperti sebelum Sunan Paku Buwana X yang menyatakan bahwa Sunan mengakui kedudukannya sebagai vasal, sehingga dalam administrasi pemerintahannya segala kebijaksanaan yang diambil harus sepengetahuan pihak pemerintah kolonial.

Penetrasi Pemerintah Kolonial Belanda semakin kuat dan berusaha mengurangi kekuasaan penguasa tradisional dengan berbagai cara. Tujuan ini dicapai melalui susunan pangkat (*hierarkis*), pada pemerintahan Pangreh praja tersebut bersifat *hierarkis*, bertingkat-tingkat dari yang paling atas sampai paling bawah terdiri atas enam tingkat, yaitu ;

1. *Gewest* atau wilayah propinsi dipimpin oleh Gubernur
2. *Residensi* atau Karesidenan dipimpin oleh residen
3. *Afdeling* dipimpin oleh asisten Residen, dalam wilayah yang sama dengan *afdeling*, terdapat *Regentschap*, dipimpin oleh *Regent* atau bupati.
4. *Distrik* atau Kawedanan dipimpin oleh wedana
5. *Onder Distrik* atau kecamatan dipimpin oleh Asisten Wedana atau camat
6. *Desa* dipimpin oleh kepala desa.*****

Diterapkannya administrasi kolonial berarti diperlemahkannya struktur dan hubungan politik kerajaan. Birokrasi kolonial menyebabkan terjadinya transformasi pola kekuasaan legal rasional.†††††††††† Perangkat Pemerintah Kolonial Belanda yang menduduki jabatan di wilayah Hindia Belanda di daerah-daerah disebut “*Nederlandse binnenlands Bestuur*”, yang terdiri dari gubernur, residen, asisten residen, kontrolir, asisten kontrolir.†††††††††† Kedudukan mereka berada di atas pemerintah Kerajaan Kasunanan, bahkan mereka bertugas mengawasi dan mengontrol jalannya pemerintahan kerajaan. Pemerintah Kolonial Belanda selalu mengadakan perubahan-perubahan guna mempersempit kekuasaan para penguasa kasunanan. Cara yang ditempuh mencari kesalahan-kesalahan di pihak Kasunanan dan berusaha ikut campur dalam segala permasalahan yang terjadi di Kasunanan Surakarta.

Walaupun kekuasaan kerajaan dan kolonial berjalan sendiri-sendiri yang pada hakekatnya merupakan dua kekuasaan yang berbeda, namun dalam perkembangannya dominasi kekuasaan kolonial lebih nyata daripada kekuasaan kerajaan. Kekuasaan raja berangsur-angsur dikurangi oleh Pemerintah Kolonial Belanda.

Untuk memperjelas adanya struktur pemerintahan yang ada di Kasunanan Surakarta, baik Kasunanan maupun Pemerintah Kolonial, di

***** *Pawarti Surakarta*, 1939, hal 178
†††††††††† Suhartono, 1991, hal 71
†††††††††† Bayu Surianingrat, Op cit., hal 53

bawah ini ditunjukkan adanya perbandingan kedua susunan struktur pemerintahan tersebut sejak tahun 1899. §§§§§§§§§§§§ Sebagai berikut :

Nederlandsche B.B.	Inlandsche B.B
Gubernur	-
Residen	Patih
Asisten Residen	Bupati
Kontrolir	Wedana
Aspiran Kontrolir	Camat

Perbandingan perangkat pemerintahan di atas menunjukkan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda terhadap Kasunanan Surakarta pada masa Sunan Paku Buwana X telah sampai di tingkat paling bawah.

Sampai dengan pemerintahan Sunan Paku Buwana X, Pemerintah Kolonial Belanda telah berhasil mengurangi kekuasaan Sunan sebagai penguasa Kerajaan Surakarta. Pengurangan kekuasaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda melalui perjanjian-perjanjian, telah memberi keleluasaan dan menambah kekuasaan bagi Pemerintah Kolonial, sebaliknya mengurangi kekuasaan raja. Seperti halnya yang dilakukan pada waktu sebelum penobatan sebagai raja telah terikat perjanjian dengan Pemerintah Kolonial dan menyatakan tunduk sebagai *vasal*.

Meskipun kekuasaan Kasunanan terus berkurang, tetapi Paku Buwana X tetap memiliki kedaulatan. Hal ini memang disengaja oleh pemerintah kolonial agar tidak terjadi gejolak dalam kehidupan rakyat, karena raja merupakan lambang kekuasaan yang diakui oleh seluruh *kawula*.
Pemerintah kolonial tetap mengakui kekuasaan raja mempunyai maksud untuk dapat mengambil keuntungan dari hubungan dan ikatan politik. Hubungan dan ikatan politik ini dimaksudkan oleh Pemerintahan kolonial agar eksploitasi kolonial tidak terganggu dan tidak timbul ketegangan sosio kultural. Dengan

§§§§§§§§§§§§ Ibid, hal 21

Suhartono, *Bandit-Bandit Pedesaan di Jawa: Studi Historis (1830-1942)*, (Jakarta: Aditya Media, 1995), hal. 76

begitu pemerintahan tradisional hanyalah merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintahan Kolonial saja.

Setelah kekuasaan tradisional terserap dan menjadi bagian dari sistem birokrasi kolonial, kemudian terbentuklah suatu sistem politik negara kolonial yang disebut *Beambtenstaat*. Menurut H.J. Benda, *Beambtenstaat* merupakan sebuah negara apolitis, yang karena itu politik terutama dijadikan alat untuk mewujudkan tuntutan-tuntutan sosial yang bersaing, sistem politik yang demikian, berlaku di Hindia Belanda pada tahun 1930-an.^{††††††††††††††††††††} Dengan kata lain, bahwa sistem politik tersebut mengandalkan dinamikanya bukan pada kekuatan-kekuatan politik yang hidup dalam masyarakat, tetapi pada birokrasi pemerintahan sebagai mesin kekuasaan.^{††††††††††††††††††††}

2. Perubahan Birokrasi Desa

Perluasan kepentingan ekonomi kolonial menimbulkan perubahan pengolahan tanah. Dilakukannya transformasi di pedesaan itu, karena adanya perubahan status tanah *lungguh* atau *apanage* yang semula dikuasai oleh para *patuh*, kemudian beralih kepada para penyewa asing. Penetrasi kekuasaan kolonial menciptakan transformasi politik, khususnya sistem kekuasaan di pedesaan yang menyangkut perubahan peranan para *bekel* sebagai penarik pajak dan sebagai pemegang kekuasaan desa atau kepala desa; kedua peran itu tidak dapat dipisahkan di dalam sistem *lungguh* atau *apanage* dan masyarakat agraris.^{§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§}

Dalam penggunaan dan penguasaan tanah, lurah atau *bekel* mempunyai kedudukan strategis, ke atas dia sangat tergantung pada kekuasaan pemegang *lungguh* atau *apanage*, dengan kemungkinan mendapat tekanan-tekanan berupa tambahan permintaan hasil atau dipecat bila tidak memenuhi

^{††††††††††††††††††††} Herry J. Benda, "The Pattern of Administrative Reform in the Closing Years of Dutch Rule in Indonesia", *Journal of Asian Studies*, Th. 25, 1966, hal 589
^{††††††††††††††††††††} Heather Sutherland, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), hal 26
^{§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§} G.P. Rouffaer, 1931, Op cit, hal 30

persyaratan sebagai perantara. Mereka yang paling mampu melayani para atasan adalah mereka yang mendapat kedudukan sebagai kepala desa dan pada umumnya kedudukan mereka sulit diganti, serta merupakan faktor yang menjamin stabilitas.*****

Di dalam sistem *lungguh* atau *apanagel*, *kekuasaan bekel* timbul dalam sistem sosial politik. Hubungan antara *bekel* dengan pejabat-pejabat pemerintahan di atasnya sampai pada *demang* dan bupati bersifat politik, karena *bekel* termasuk penguasa wilayah yang terbawah, yaitu tingkat desa. Ia harus bertanggungjawab terhadap keamanan desa, harus melapor kepada *demang* dan *mantri* secara lisan sekali dalam seminggu.

Kehidupan politik pedesaan dapat berjalan karena didukung oleh kehidupan ekonomi pedesaan. Makin kuatnya kepentingan ekonomi dan masuknya pengaruh barat menyebabkan peran *bekel* disesuaikan dengan kepentingan kolonial. Dalam perkembangan birokrasi kolonial dan perusahaan perkebunan pada abad ke 19 golongan birokrat akan makin kuat statusnya untuk mendukung pelaksana administrasi oleh *priyayi*, seperti juru tulis, penarik pajak, sampai pengawas dengan gelar *mantri*.

Tindakan administrasi dalam bidang sosial ekonomi, menghasilkan aturan-aturan baru dalam bidang agraria sebagai berikut: Pertama, penghapusan sistem *lungguh* atau *apanage* serta tindakan sewenang-wenang yang sudah membudaya, dengan melaksanakan ganti rugi. Kedua, beberapa kesatuan administrasi baru, seperti kelurahan dan desa praja, desa praja adalah desa yang dibentuk oleh pemerintah kolonial pada masa reorganisasi tanah. Ketiga, para praja melepaskan hak-hak mereka atas sebagian tanah yang termasuk wilayah kesatuan administrasi, ini yang kemudian menjadi wewenang *hanggaduh* (hak milik pribumi), anggota masyarakat desa; Keempat, diadakan pembagian baru persil-persil tanah garapan untuk

***** Sartono Kartodirdjo, *Pemikiran dan Perkembangan Hasteroografi Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia, 1983), hal 297

pada *bekel* dengan memadukan unsur-unsur yang tidak sesuai. *Bekel* tidak masuk dalam jaringan kerja dengan perusahaan perkebunan, yang dalam menjalankan kewajibannya akan mendapat premi sebagai perangsang. *Bekel* tidak berperan sebagai penghubung antara pemegang otoritas di atas dan suasana desa dengan petani, baik sebelum atau sesudah reorganisasi dilaksanakan, yaitu sesudah desa-desa diresmikan sebagai kesatuan administrasi. Otoritas *bekel* didistribusikan dalam berbagai peranan, sehingga ia hanya mengurus masalah-masalah pemerintahan, oleh karenanya dapat dikatakan bahwa perluasan perkebunan di pedesaan mempersempit otonomi, dan kekuasaan *bekel*.*****

Perkembangan sistem perkebunan diikuti proses peningkatan birokrasi Pemerintahan Kolonial yang berarti ada kesejajaran antara perkembangan perkebunan dan perkembangan birokrasi. Peningkatan birokrasi kolonial yang terjadi pada abad ke 19 ditandai dengan terjadinya proses birokratisasi yaitu proses sentralisasi administrasi pemerintahan dari tingkat pusat sampai tingkat desa.

Proses birokratisasi di atas telah membawa dampak perubahan pemerintahan desa yang semula bersifat semi otonom menjadi bagian sentral pemerintahan Belanda. Konsekuensinya, perangkat pemerintahan desa menjadi ujung tombak birokrasi kolonial dan menjadi alat pelaksanaan semua kebijakan pemerintah pusat termasuk kebijakan pelaksanaan sistem perkebunan.††††††††††††††††††††

Pelaksanaan sistem eksploitasi baru dengan menggunakan sistem perkebunan dilancarkan dengan melalui alat birokrasi pemerintahan yang berfungsi sebagai pelaksana langsung dalam proses mobilisasi sumber daya perekonomian agraris tanah jajahan yang berupa tanah dan tenaga kerja.

Peranan *bekel* sebagai agen perusahaan perkebunan dan sekaligus kaki tangan Pemerintahan Kolonial makin memperkuat peranannya sebagai makelar tenaga kerja. Dalam proses produksi peranan yang menentukan

***** Suhartono, 1991, Op cit., hal 128

†††††††††††††††††††† Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo, eds., *Sejarah Perkebunan Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi* (Yogyakarta: Penerbit Aditya MEdia, 1991), hal 66

menjadi tanggung jawab *bekel* adalah menyediakan tanah yang subur dan tenaga kerja yang baik. Setelah terjadi kontrak sewa tanah, maka *bekel* dianggap berjasa bagi kedua belah pihak, yakni pabrik, karena menyediakan tanah dan tenaga kerja, sedangkan di pihak lain dianggap berjasa bagi petani yang mendapat uang dalam keadaan membutuhkan uang. Sebagian besar *bekel* adalah *kuli kenceng* yang tahu seluk beluk pengolahan tanah dan masalah pertanian. Kedudukan *bekel* adalah di bawah mandor, sehingga dalam *hierarki patron*, ia menjadi jalur yaitu kepala-kepala rendahan, mandor dan *patuh*. ternyata kekuasaan *bekel* akan memperlancar perubahan sosial karena dengan perannya sebagai perantara membawa pengaruh luas masuk ke pedesaan, sehingga *bekel* bisa dikatakan sebagai agen perubahan sosial.

I. Munculnya Struktur Baru : “Wong Dagang”

Struktur-struktur sosial di daerah Vorstenlanden Surakarta merupakan hasil dari intensitas perpaduan antara masyarakat kolonial yang terdiri dari golongan Eropa, Timur Asing terutama orang-orang Tionghoa dan Inlander (pribumi) dengan masyarakat feodal yang secara garis besar terdiri dari golongan *priyayi* dan *wong cilik*. Golongan *priyayi* terdiri dari kaum bangsawan, dan orang-orang pribumi yang menjadi pegawai pemerintah kolonial dan pemerintah kerajaan yang sering disebut sebagai *priyayi* “kecil”. Menurut Koentjaraningrat, bahwa pegawai-pegawai negeri sebelum Perang Dunia II dinamakan *priyayi*. Pada waktu itu dibedakan antara *priyayi* pangrehpraja adalah pejabat-pejabat Pemeritnah Daerah, yaitu orang-orang yang terpenting dan yang paling tinggi gengsinya di antara *priyayi* lainnya, yang disebabkan karena sifat kebangsawanan mereka. Golongan *priyayi* yang kedua adalah golongan-golongan orang-orang terpelajar, yang berasal dari daerah pedesaan daerah golongan *tiyang alit* di kota yang berhasil mencapai kedudukan pegawai negeri melalui pendidikan. *****

Dalam masyarakat pertanian Jawa, dikenal empat golongan masyarakat, yang terdiri dari: 1. *Kuli kenceng* atau *kuli ngerep*, *kuli kuwat*,

***** Koentjaraningrat, Op cit., hal 234

kuli gogol, *kuli sikep* ialah warga desa inti yang menerima bagian tanah milik desa atau tanah milik komunal; 2. *Kuli kende* atau *kuli mburi*, *kuli setengah kecneng*, yang memiliki pekarangan dan rumah serta masih termasuk dalam daftar warga desa yang pada suatu saat (yaitu kalau ada lowongan) akan menjadi golongan penerima tanah desa; 3. *Tumpang*, *indung* atau *pondok karung*, yang hanya memiliki rumah yang menumpang di halaman atau pekarangan orang lain; 4. *Tumpang tlosor* atau *pondok slosor*, yang sama sekali tidak memiliki rumah dan tinggal atau menumpang saja yang membagi golongan masyarakat pertanian di Jawa khususnya di Jawa Tengah ini menjadi enam lapisan sosial, namun intinya hampir sama dengan empat pola lapisan sosial tersebut. §§§§§§§§§§§§§§§§ Menurut Clifford Gertz, masyarakat desa itu tidak terbagi atas golongan *have* dan *have nots*, melainkan dengan istilah yang biasa dipakai dalam kehidupan petani (Jawa) golongan *kecukupan* dan *kekurangan*. ***** Ketika kegiatan sosial ekonomi di luar pertanian masih terbatas, dengan stratifikasi sosial semacam itu mudah ditarik garis mana yang termasuk golongan *kecukupan* dan *kekurangan*.

Karena sisten tanam paksa dan perkebunan itu, terjadilkan disintegrasi struktural dan keharmonisan sosial lama terganggu, dan intensitas perpaduan antara masyarakat kolonial dengan masyarakat feodal. Sebagaimana telah disinggung di depan, perpaduan antara masyarakat kolonial yang terdiri dari golongan Eropa, Timur Asing terutama kolektivitas Tionghoa, dan Inlanders (pribumi) dengan masyarakat feodal yang terdiri dari dua struktur yaitu *priyayi* dan *wong cilik* (orang kebanyakan) yang sebagian besar adalah petani, menambah tegarnya struktur sosial dan makin terjepitnya posisi petani.

Sementara itu, di tengah-tengah proses perubahan-perubahan tersebut, muncul golongan wiraswastawan pribumi. Tradisi kewiraswastaan pribumi masih berpusat di daerah-daerha pesisir, sebelum kedatangan orang-orang Belanda (VOC) dan sebelum Imigran Cina berperan dalam kewiraswastaan. Merosotnya tradisi dan etos kewiraswastaan pribumi terjadi ketika pusat

§§§§§§§§§§§§§§§§ Werner Roll, Op cit., hal 63

***** Clifford Gertz, *Involusi Pertanian*, (Jakarta: Bharata Karya Aksara, 1963), hal 102

kekuasaan pribumi berpindah dari pesisir ke pedalaman, khususnya sejak zaman kekuasaan Mataram-Islam. Penyangga ekonomi kerajaan berubah dari sektor perdagangan ke sektor pertanian. Sejak awal abad 20 itu muncul struktur baru, yang di lingkungan kultural Mataram disebut sebagai “*wong dagang*”, yang sebenarnya tidak hanya terdiri dari para pedagang, tetapi juga pengusaha industri dan pengusaha yang lain dari kalangan pribumi.

Yang menarik, sebagai pusat pemunculan kewiraswastaan pribumi justru di pusat kerajaan Mataram, yaitu di daerah *vorstenlanden* Surakarta dan Yogyakarta, sejak awal abad XIX; di samping di daerah Kudus dan Pekalongan, di luar daerah *vostenlanden*. Struktur sosial dan lingkungan kultural Mataram pada waktu itu kurang memberikan tempat yang layak bagi kehidupan kewiraswastaan. Hal demikian, terlihat dalam realitas sosial maupun dalam dunia simbolik masyarakat feodal Mataram. Struktur sosial Mataram pada waktu itu terbagi menjadi dua lapisan yaitu golongan *priyayi* dan golongan *wong cilik*. Berkembangnya konsep *wong dagang*, yang sebenarnya tidak hanya terdiri dari para pedagang, tetapi juga industriawan dan pengusaha lainnya pada awal abad XX merupakan pemunculan struktur baru dalam masyarakat Mataram.⁺⁺⁺⁺⁺

Sikap *telaten* (tekun), *temen* (jujur), *ulet* (tidak mudah menyerah), *rigen* (fleksibel dalam memecahkan masalah), menghargai waktu, hemat cermat (tetapi tidak kikir, khususnya bagi yang intensitas keagamaannya tinggi, biasanya mengeluarkan zakat, shodaqoh, dan lain-lain), berani berspekulasi dengan perhitungan-perhitungan yang rasional, merupakan sifat dan ciri dari *wong dagang*. Hal demikian tentunya berbeda dengan faham dan gaya hidup *priyayi* yang cenderung menampak nilai-nilai material dan kerja kasar yang bersifat fisik. Namun setelah kedudukan ekonomi *wong dagang* ini menjadi kuat, gaya hidup mereka akhirnya juga meniru gaya hidup bangsawan

+++++ Nurhadiantomo, “Perbandingan Pertumbuhan dan Perkembangan Kewiraswastaan “Pri” dan “Nonpri”, dalam *Hukum, Masyarakat Majemuk dan Transformasi Masyarakat*, (Surakarta: Magister Ilmu Hukum-Program Pascasarjana-Universitas Muhammadiyah Surakarta), 2003/2004, terbitan terbatas, hal. 183

karaton yang terjadi pada komunitas Laweyan *tempo doeloe*.^{*****}
Larson, 1990.

Pada awal abad XX tersebut, di Surakarta berkembang industri dan kerajinan batik, dan di Kudus rokok kretek. Munculnya usaha industri ini, setiak-tidaknya mengurangi keresahan agraris karena ulah Belanda. Karena usaha industri merupakan industri padat karya, sehingga dapat menampung tenaga kerja yang jumlahnya terus bertambah.

Golongan *wong dagang* tersebut ada yang berasal dari kalangan *wong cilik*, baik mereka yang semua *wong bakul* atau pengrajin. Serta dari kalangan *priyayi* pinggiran. Pandangan masyarakat Mataram, mereka tetap dianggap setingkat lebih rendah dari golongan *priyayi*. Yang lebih menarik lagi, bahwa pengelolaan utama dalam kegiatan usaha batik, adalah kaum wanita dan sang pria hanya menjadi orang kedua. Di Surakarta, para wanita *juragan* ini, kalau mereka berasal dari kalangan *wong cilik* disebut *mbok mase*, dan si pria disebut *mas kakung*. Kalau mereka berasal dari kalangan *priyayi* pinggiran, wanita *juragan* itu disebut *den nganten* dan sang pria *den kakung*. Walaupun sama-sama kaya, antara *mbok mase* dengan *den nganten* memiliki perbedaan sikap dan penampilan. *Den nganten* cenderung lebih halus, luwes, dan tinggi tingkat tatakramanya, dibandingkan dengan golongan *mbok mase*, karena memiliki latar belakang sosial bduaya *priyayi*. Tampilnya golongan *wong dagang* ini, selain memunculkan struktur baru juga anti struktur dalam masyarakat feodal Mataram. Munculnya wanita-wanita mandiri ini, juga memunculkan sikap anti poligami. Gejala ini merupakan pemberontakan kultural, walaupun mungkin secara tidak sengaja.^{*****}

Munculnya golongan *wong dagang*, dalam golongan wiraswastaan pribumi, sebagai struktur baru dalam masyarakat feodal Mataram. Dengan nilai-nilai baru, merupakan gejala perubahan sosial yang penting pada awal abad XX. Terjadinya perubahan struktur mobilitas vertikal di kalangan *wong*

***** Ibid
***** Ibid

Tanah yang pertama-tama dikenakan reorganisasi tanah atau kompleks adalah tanah *pangrembe* milik Sunan Paku Buwana X, yang mulai dilaksanakan sejak tahun 1911 dan berakhir tahun 1920. Sungguh menarik bahwa Sunan Paku Buwana X melalui pelaksanaan reorganisasinya di tanah *pangrembe*. Suatu alasan yang diketengahkan oleh Sunan adalah beliau sebagai seorang pemimpin berusaha memberi contoh teladan bagi *sentana dalem* dan *abdi dalem*.*****

Reorganisasi tanah di Kasunanan Surakarta, yang berlangsung pada tahun 1911-1927, merupakan keberhasilan penetrasi politik pemerintah kolonial terhadap sistem pemerintahan Kasunanan. Dengan beralih untuk melaksanakan politik etnis, yang bertujuan untuk memperbaiki nasib rakyat *vorstenlanden* yang terikat oleh sistem feodalisme, yang terjadi justru kebalikannya. Tatanan baru tersebut dapat menopang komersialisasi perkebunan swasta asing di Surakarta, sehingga pemerintah kolonial menikmati keuntungan dari besarnya pemasukan, baik dari pajak-pajak perkebunan maupun industri pengolahan hasil perkebunan (pabrik) milik swasta asing di Surakarta. Tetapi tatanan baru tersebut telah membawa berbagai efek negatif, baik di lingkungan *priyagung* maupun *wong cilik*. Tatanan baru ini telah menimbulkan keresahan agraris yang makin meluas dan pada gilirannya juga telah menimbulkan berbagai gejolak sosial.

2. Pergolakan Sosial

Sebagaimana telah diketengahkan di muka, bahwa pada akhir abad 19 dan awal abad 20 merupakan masa maraknya gerakan-gerakan protes petani, yang diiringi oleh merebaknya Ramalan Jayabaya, baik yang bersifat pasif maupun yang revolusioner yang dibarengi dengan kekerasan kolektif. Pergolakan sosial itu terjadi di daerah-daerah gubernemen dan *vorstenlanden*, termasuk *Vorstenlanden* Surakarta. Di daerah Surakarta pada akhir abad 19

***** *Bhewada Nata*, 1936, hal. 4

Sragen	10	-	1	1	2	2	16
Wonogiri	5	3	-	-	-	-	8
Jumlah	25	12	14	7	9	8	25

Sumber : Haeman Verslagh der Residentie (AVS) 1885-1900

Terganggunya stabilitas sosial terus meningkat pada tahun-tahun berikutnya di daerah Kasunanan Suraakrta, seperti *perkecuan* dan pencurian ternak. Residen Surakarta G.F. Van Wijk (1909-1914) membuat daftar *perkecuan* dan pencurian ternak tahun 1905 sampai dengan tahun 1913 sebagai berikut:*****

Tabel 4 :
Perkecuan dan Pencurian Ternak di Daerah
Kasunaan Surakarta Tahun 1905-1913

TAHUN	JUMLAH	
	PERKECUAN	PENCURIAN TERNAK
1905	113	813
1906	50	618
1907	69	452
1908	97	421
1909	115	562
1910	72	703
1911	76	610
1912	48	347
1913	25	251

Menurut van Wijk, jumlah kasus perkecuan dan pencurian ternak mulai meningkat saat penduduk membayar kewajibannya kepada pemegang *lungguh* pada bulan Mulud dan Puasa. Kasus-kasus Perkecuan ini banyak juga didalangi oleh para *bekel* yang tidak dapat membayar kepada *sentana dalem* dan *abdi dalem*.

Hubungan kerja antara pihak perkebunan dengan buruhnya dilakukan melalui seorang perantara (*broker*). Para perantara tersebut selain bekerja

***** G.F. van Wijk, *Memorial van Overgave* (Soerakarta: Arsip Reksapustaka, 1914), hal. 61

bahwa perbanditanm merupakan bentuk protes petani yang paling primitif.+++++

Kehadiran *kecu* di lingkungan perkebunan sangat mengganggu proses produksi dan transportasinya. Mereka sering melakukan aksi *perkecuan* dan gangguan lainnya seperti pembakaran perkebunan tebu. Contoh kasus tindak *perkecuan* yang terjadi antara lain terjadi di rumah J. Colbijn di perkebunan Blorong, Onder distrik tugu, Distrik Karanganyar pada tahun 1904. §§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ Semakin banyak jumlah kasus *kecu* yang terjadi di kawasan pedesaan Surakarta pada awal abad XX, juga disebabkan adanya reorganisasi tanah. Reorganisasi tanah dilaksanakan untuk mendukung perkembangan usaha swasta di bidang perkebunan. Selain itu reorganisasi juga dimaksudkan untuk penyeragaman sistem administrasi pemerintahan di seluruh Hindia Belanda.*****

Sejak dilaksanakan reorganisasi tanah di wilayah Surakarta, maka proses transformasi politik di wilayah tersebut semakin cepat, di satu pihak kekuasaan pemerintah kolonial semakin kuat, sebaliknya kekuasaan pemerintah kerajaan semakin berkurang. Lembaga *kebekelan* yang berada dalam struktur birokrasi pemerintah kerajaan dihapuskan, dan diganti dengan pemerintah desa di bawah struktur birokrasi kolonial. Struktur birokrasi kolonial di atas pemerintah desa adalah: order distrik, distrik, karesidenan atau gubernemen. Dihapuskannya lembaga *kebekelan* berarti dilakukannya penetrasi kekuasaan kolonial di Surakarta secara langsung. ++++++ Pembentukan pemerintahan desa dan pengangkatan kepala desa berarti dilaksanannya sistem pengawasan baru terhadap petani. Fungsi kepala desa selain sebagai kepala administrasi pemerintahan di tingkat desa juga sebagai petugas yang menjadi aparat keamanan di wilayah kekuasaannya.+++++ Peran ganda seorang kepala desa tersebut,

+++++ E.J. Hobsbawn, *Bandits*, (New York: Penguin Books, 1972), hal. 74
§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ “Proses Verbal tanggal 15 Juli 1904”, dalam *Arsip Mangkunegaran*, 1940
***** G.F. Van Wijk, op. cit, hal. 76
+++++ Sartono Kartodirdjo, 1990, op. cit, hal 2
+++++ Suhartono, 1991, op. cit, hal. 168

Pada suatu ketrika, Paku Alam VII menyatakan kepada seorang pejabat Belanda: “Jumeneng Sinuhun Inggang Kaping XII utawa XIII lebur papan sarta tulis, karaton ngalih ana ing alas Ketangga”, yang terjemahannya: “Pada waktu bertahta Raja Paku Buwana XII (sic) dan XIII (sic) hilang kerajaan dan raja, keraton pindah di hutan Ketangga”^{*****} H. 1093:33

Yang dimaksud Paku Alam barangkali, Raja Paku Buwana XI dan XII, yang menggantikan Paku Buwana X, dan hutan Ketangga merupakan suatu tempat yang terletak ke arah timur Kota Surakarta, yang dalam folklore Jawa dianggap tempat yang mengandung mistis, karena nama “Ketangga” juga disebut dalam Ramalam Jayabaya.^{*****} Tetapi makna simbolis dari pernyataan Paku Alam tersebut adalah berakhirnya keberadaan Karaton Kasunanan Surakarta sebagai pusat kekuasaan tradisional. Paku Alam VII, menantu Paku Buwana X, yang beristrikan puteri dari RT. Retnopoeno, istri kesayangan Susuhunan, tentu faham tentang perkembangan realitas di lingkungan istana, menjelang berakhirnya tahta Paku Buwana X.

Seperti diketahui bahwa Susuhunan Paku Buwana X (1893-1939), adalah seorang raja besar, tidak saja karena masa pemerintahannya yang panjang dalam sejarah keluarga raja-raja Mataram, tetapi juga kewibawaannya yang besar di hadapan pemerintahan kolonial, serta tingginya kecintaan rakyat pada Susuhunan. Karena kebesarannya itu Paku Buwana X seringkali dianggap sebagai “Susuhunan terakhir”.^{*****} Keadaan yang demikian tentunya akan memperberat beban kekuasaan yang akan disandang oleh penggantinya. Dan seorang Jawa berkomentar “Perasaan hormat dan taat, kekaguman dan pengabdian raja di atas tahta mulai berkurang. Akibatnya mulai terjadi beberapa hal yang tidak pernah mungkin terjadi pada masa Paku

^{*****} Kuntowijoyo, “Politik Simbolis Raja Paku Buwana X”, makalah dalam *Kongres Nasional Sejarah Indonesia*, November 1996.

^{*****} Lihat: Ibid., Sartono Kartodirdjo, *Protest Movements in Rural Java* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1973), hal. 8-12

^{*****} George D. Larson, op cit., hal. 303

Buwana X. Terdengar suara-suara yang kurang menghormati terhadap raja, teristimewa sekali pada setiap kali Susuhunan datang ke tempat kediaman gubernur untuk berunding. Orang karaton mulai berkata: Ia bukan lagi raja sejati. Hanya seperti Mangkunegoro, tiap kali ia mengunjungi gubernur, pada masa Paku Buwana X, raja tidak pernah mengunjungi Gubernur, Gubernur yang selalu datang kepadanya minta izin dahulu. Mulai dibisik-bisik bahwa karaton *wis kontjatan wahyu* (“karaton sudah kehilangan wahyu”)

Beban kekuasaan bagi pengganti Paku Buwana X, tidak saja karena bayang-bayang kebesaran sang raja, tetapi juga timbulnya berbagai persoalan pada masa pemerintahannya, sebagai intervensi pemerintah kolonial yang terlalu jauh, seperti akibat lanjut *reorganisasi tanah* yang implikasinya begitu jauh dalam kehidupan masyarakat pertanian. Reorganisasi tanah di wilayah Kasunanan tersebut merupakan kelanjutan dari politik ekonomi perkebunan besar yang dilaksanakan pada masa *politik ethis*.

Awal masa pemerintahan Sunan Paku Buwana X dihadapkan pada persoalan kemerosotan sosial ekonomi penduduk Vorstenlanden Surakarta, sebagai akibat eksploitasi ekonomi kolonial dari kerajaan. Paku Buwaan berusaha memperbaiki kehidupan sosial ekonomi rakyatnya. Pemerintah kolonial dengan jeli meliaht kesempatan ini untuk menerapkan UU Agraria 1870 (*Agrarische Wet*). Sebelumnya, pemerintah kolonial mengalami kesulitan dalam memberlakukan undang-undang tersebut kendala tradisional yang masih tertata sedemikian rupa, menurut pola hubungan patronklien dalam masyarakat pertanian, dengan penguasaan tanah yang terpusat pada raja. Melalui *plarform* politik etnis, yang ingin memperbaiki nasib rakyat yang selama ini terikat dalam sistem feodal, pemerintah kolonial menrapkan kebijakan yang disebtu dengan *reorganisasi tanah* dan di Surakarta dikenal dengan nama *kompleks*.

Terjemahan tersebut dipinjam dari Anderson, (1972), Larton, op. cit., hal. 303; lihat: R. Dwidjosugondo (Tjantrik Mataram), *Peranan Ramalan Djojoboyo dalam Revolusi Kita*, (Bandung: Masa Baru, 1954), hal 33 dan 129
Suprijady, op. cit

organisasi-organisasi pergerakan nasional mulai masuk pengaruhnya di daerah pedesaan.*****

Paku Buwana X wafat pada bulan 1939, dan digantikan oleh salah seorang putranya, Hangabehi, yang kemudian disebut sebagai Paku Buwana XI. Pasca pemerintahan Paku Buwana X, Karaton Surakarta menghadapi persoalan-persoalan yang sangat berat, karena intervensi pemerintah kolonial yang makin jauh sampai datangnya Jepang tahun 1942, pergolakan-pergolakan sosial masyarakat pertanian, pergolakan-pergolakan politik dari kekuatan-kekuatan politik yang ada, konflik-konflik kepentingan yang berkembang di lingkungan intern istana.

Paku Buwana XI merupakan raja terakhir dari Kasunanan Surakarta yang dalam proses kenaikan tahta diangkat oleh pemerintah Belanda, tetapi justru beliau yang menandatangani kontrak yang paling panjang di antara raja-raja sebelumnya. Kontrak yang ditandatangani berisi 60 artikel atau bab, yang rata-rata tiap bab mengandung tiga item. Beberapa bab sebetulnya merupakan pengulangan dari kontrak-kontrak politik raja sebelumnya ditambah dengan beberapa hal baru. Hal yang diulangi misalnya bab 14 disebutkan bahwa dalam mengangkat patih, harus ada persetujuan dari Gubernur Jenderal. Ketentuan baru misalnya bab 1 menyatakan bahwa Kasunanan masuk dalam wilayah negeri Belanda yang berarti kekuasaan tertinggi dipegang oleh Sri Ratu Negeri Belanda, kemudian di Hindia Belanda diwakili oleh Gubernur Jenderal.*****

Selanjutnya pada bab 1 butir 2 dinyatakan bahwa yang berkuasa di wilayah Kasunanan adalah Sunan atas pilihan Gubernur Jenderal. Dalam artikel ini jelas bahwa kekuasaan memilih Sunan ada pada Gubernur Jenderal. Bab 4 menyebutkan bahwa yang akan mengganti raja adalah keturunan laki-laki Paku Buwana XI. Hal ini sebelumnya tidak pernah disebut, *kecuali* hanya disebut keturunan raja yang saha. Pada Bab 6 dinyatakan bahwa Paku Buwana XI bisa terus memerintah selama menepati perjanjian ini, perjanjian yang akan

***** Sujatno, "Birokrasi Tradisional dan Revolusi Sosial", dalam *Birokrasi, Kepemimpinan dan Perubahan Sosial*, (Surakarta: Penerbit Hapsara, 1984), hal. 66
***** *Serat Perjanjian Dalem Nata*, Op. cit, hal. 157

datang dan perubahan-perubahannya. Hal yang baru ialah kata tambahan dan *perubahan-perubahan*. Hal ini mengandung arti segala kehendak pemerintah Belanda harus dituruti.

Demikianlah raja-raja sesudah Paku Buwana II tinggal pewaris saja keadaan tersebut serta menyatakan siap dan patuh terhadap perjanjian-perjanjian yang telah dibuat oleh leluhurnya. Keadaan ini berlangsung pada periode pemerintahan Paku Buwana VII, IX, X, dan XI.

Peristiwa politik penting yang terjadi pasca pendudukan Jepang di Indonesia adalah Proklamasi 17 Agustus 1945. Pada umumnya berita Proklamasi Kemerdekaan Indonesia diterima terlambat oleh rakyat di daerah, tidak terkecuali bagi rakyat di Surakarta yang baru mendengar berita itu tiga hari kemudian. Berita seputar proklamasi diterima pertama kali oleh para anggota Barisan Pelopor di markasnya di kampung Purbayan. Berita itu disambut rakyat di Kota Surakarta dengan pengibaran Bendera Merah Putih. Selain pengibaran bendera, poster, atau plakat berbaur nasionalisme Indonesia juga ditempel di tempat-tempat umum seperti gedung-gedung yang dijadikan markas tentara Jepang, gerbong kereta api, dan sebagainya. Aksi penempelan itu ternyata telah menimbulkan pertikaian antara tentara Jepang dan para pemuda di Surakarta. Beberapa kelompok pemuda yang mewakili gerakan anti Jepang di Surakarta misalnya, Barisan Pelopor, Laskar Pemuda, Laskar Putri dan sebagainya.

Salah seorang kerabat Keraton Surakarta yang memelopori gerakan anti Jepang adalah Mr. Sumodiningrat. Ia memimpin Barisan Pemuda yang pernah tergabung dalam PETA, Heiho, Seinendan, Barisan Pelopor, dan Angkatan Muda melakukan penyegelan terhadap gedung-gedung yang dikuasai tentara Jepang serta ditempel poster milik republik. Di samping itu Mr. Sumodiningrat bersama Mulyadi Joyomartono, Sunarto Kusumordirjo, Slamet Riyadi, dan Rudjito juga berhasil merebut Markas Kempetei.

Ketika Republik dipegang oleh Perdana Menteri Sutan Syahrir, wilayah Surakarta (khususnya), serta Keraton tidak dapat melepaskan diri dari

atau bakat *abdi dalem* itu, sehingga jangan sampai terjadi apa yang disebut kapak untuk menggarap tanah dan sebaliknya cangkul untuk menebang pohon.

Bagaimana seharusnya sikap *priyayi* terhadap orang desa dimuat dalam Serat Wulangreh, sebagai berikut: hendaknya dijaga agar orang desa jangan sampai mendapat kesulitan dalam melaksanakan tugas mereka di sawah dan di tegal, supaya panen padi, kapas, kacang dan jarak tetap berlangsung. Usahkan supaya desanya makmur penduduknya bertambah agar pajak yang dibayar bertambah banyak.

Pada tahun 1944 Paku Buwana XI wafat, yang kemudian digantikan oleh Paku Buwaan XII dalam usia yang masih sangat muda, yang didominasi oleh ibu suri dan sekutu-sekutunya. Sekutu yang paling utama adalah Drs. KRMA Sosrodiningrat yang telah menggantikan ayahnya yang pro Belanda sebagai Wasir pada tahun 1939. Sementara itu, pada tahun yang sama, Mangkunegoro VII mangkat secara mendadak yang kemudian digantikan oleh penggantinya yang juga masih muda dan didominasi oleh pegawai istana yang lebih tua dan konservatif. Usia Sunan yang masih sangat muda, yang tentunya belum banyak pengalaman ketiak itu, besarnya persoalan-persoalan yang harus dihadapi yang bertambah kompleks pada masa revolusi, yang tentu saja dalam proses pengambilan keputusan dan dalam menentukan sikap pada masa revolusi kemerdekaan tidak dapat berjalan secara maksimal. Hal serupa juga dihadapi oleh Istana Mangkunegaran.

L. Terbentuknya Karesidenan Surakarta

Sejak negara-negara ini terbentuk pada tanggal 17 Agustus 1945, karaton-karaton di seluruh Indonesia tidak lagi menjadi kerajaan yang otonom, tetapi di bawah kekuasaan negara RI. Di antara karaton-karaton tersebut ada yang memperoleh status daerah Istimewa dan ada yang tidak. Kasultanan Yogyakarta dan Pakualam memperoleh status daerah Istimewa, yang kemudian menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak demikian dengan

***** Benedict R.O.G. Anderson. *Java in a time of Revolution: Occupation and Resistance*, (1944-1946), (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1972), hal. 347-356.

Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran yang kelihatan status daerah Istimewa. Hal demikian karena adanya “Gerakan Anti Swapradja” pada masa revolusi kemerdekaan yang dimotori oleh kelompok intelektual, pemuda dan pelajar di bawah pimpinan kerabat keraton sendiri yaitu KPH Mr. Sumodiningrat.

Pada bulan September 1945, di Surakarta dibentuk Komite Nasional Daerah Indonesia (KNI) Daerah Surakarta, di bawah pimpinan KPH Mr. Sumodiningrat, yang dibantu oleh 9 orang anggota dari unsur elite agama, elite tradisional berpendidikan Barat dan elite politik. Tugas pertama dari KNI Daerah Surakarta adalah melucuti tentara Jepang dan memindahkan kekuasaan Jepang ke tangan Pemerintah RI yang diwakili KNI Daerah Surakarta. Pada tanggal 19 Oktober 1945, Pemerintah Pusat mengangkat R.P. Suroso menjadi Komisaris Tinggi Daerah Surakarta dan Yogyakarta. Jabatan Komisaris ini merupakan jabatan tertinggi di daerah Surakarta, dan berfungsi sebagai koordinator pemerintahan Kasunanan, Mangkunegaran dan Pemerintah RI. Untuk melaksanakan tugas sehari-hari dibentuk Pemerintah Direktorium, yang anggotanya terdiri dari KNI Daerah Surakarta, wakil Kasunana dan wakil Mangkunegaran. Pemerintah ini merupakan suatu *Collegiaal Bestuur*, dan pihak Mangkunegaran tidak mau menerima sistem pemerintahan ini, sehingga pemerintahan ini tidak dapat berjalan. *****

Ketika itu dalam masyarakat tengah berkembang sikap anti swapraja, termasuk gerakan protes terhadap pembentukan daerah Istimewa Surakarta yang direncanakan oleh Menteri Dalam Negeri dr. Sudarsono. Gerakan protes yang dimotori oleh kaum intelektual, pemuda dan pelajar menganggap bahwa terbentuknya Daerah Istimewa Surakarta akan membangkitkan kembali sistem feodalisme yang bertentangan dengan nilai-nilai demokratis di alam kemerdekaan. Ketika itu timbul pula peristiwa penculikan beberapa pembesar Kantor Kepatihan Karaton Surakarta.

Tetapi pada pertengahan Februari 1949 tersusun Pemerintahan Pamong Praja dalam kota yang para anggotanya sebagian besar terdiri dari para pelajar. Pemerintahan ini di bawah perlindungan Tentara Pelajar Rayon Kota, yang dikomandani oleh Achmadi. Munculnya “Pemerintahan Swapraja” yang dibuat oleh Belanda tersebut, telah memperkuat gerakan anti Swapraja, dan pada gilirannya juga memperkuat anti Daerah Istimewa Surakarta.*****

Setelah Belanda meninggalkan Surakarta pada akhir tahun 1949, Pemerintah RI melakukan berbagai penataan pemerintahan, termasuk pengembalian keberadaan Karesidenan Surakarta. Melalui surat keputusan Menteri Dalam Negeri No. F.X.3/1/13/1950 tertanggal 3 Maret 1950, pemeritnahan Kasunanan dan Mangkunegaran dibekukan, dan hanya terbatas pada pemerintahan di dalam keraton saja. Dengan terbitnya surat keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut, telah memantapkan keberadaan Karesidenan Surakarta, yang meliputi wilayah Kota Surakarta, Kabupaten Sukoharjo, Boyolali, Wonogiri, Klaten, Karanganyar, dan Sragen.

***** Ibid

Sragen 845.191 jiwa dan Klaten 1.110.088 jiwa. Jika diambil rata-rata tingkat kepadatan penduduk di wilayah ini 1.040 jiwa/km².

Data dasar terutama menyangkut distribusi persentase kegiatan ekonomi seperti pertanian; industri pengolahan; keuangan; jasa-jasa; pengangkutan dan komunikasi; perdagangan, kabel dan restoran; bangunan; serta listrik, gas dan air bersih, dapat dilihat pada masing-masing daerah kota dan kabupaten.

B. Kota Surakarta

1. Perkembangan Kota Pluralis

Kota Surakarta sering disebut Kota Sala atau Kota Solo. Kota Surakarta merupakan nama resmi bagi daerah ini, dan sebutan yang demikian sesuai dengan nama asli sejak Kota Surakarta ini didirikan karena daerah ini sebelumnya bernama “daerah Sala” yang dikuasai oleh Ki Gedhe Sala, dan merupakan bagian dari wilayah Mataram. Sebutan Kota Solo, karena perkembangan ucapan atau ejaan dari sebutan Kota Sala.

Sebagai pusat Kerajaan Mataram, Kota Sala dibangun berdasarkan konsep perwilayah negara dengan karaton sebagai titik pusat, yang selanjutnya meluas seperti lingkaran kosentris. Lingkaran pertama adalah Kutagar dan Kutanegara. Negara atau Siti Narawita; lingkaran kedua, adalah Negara Agung yang masih termasuk inti kerajaan; selanjutnya, adalah Mancanegara; dan yang terakhir adalah Daerah Pesisiran. Konsep perwilayahan ini juga menjadi landasan struktur dan fungsi birokrasi Mataram.*****

Karena penetrasi dan pencaplokan yang dilakukan oleh Belanda, wilayah Mataram menjadi semakin sempit, yang tentunya berpengaruh terhadap konsep perwilayahan. Wilayah yang dikuasai raja disebut sebagai wilayah *Vorstenlanden (Praja Kejawen)*, dan wilayah yang dikuasai oleh Belanda disebut sebagai wilayah Gubernurmen. Sebagai pusat Praja Kejawen,

***** Sudarmono dan Susanto, “Bab 1 Sejarah”, dalam Edy S. Wirabhumi, ed., *Dari Afinitas Politik ke Afinitas Budaya: Karaton Surakarta Kemarin, Kini dan Esok*, (Surakarta: Yayasan Kebudayaan Karaton Surakarta, 2001), naskah belum diterbitkan.

Kota Sala semula bersifat homogen, tetapi dalam pertumbuhan dan perkembangan kemudian menjadi kota pluralis yang penuh dikotomis dan mempunyai potensi konflik yang tinggi, tetapi juga cenderung rekonsiliatif dan kompromis. Hal ini karena semakin terserapnya sistem kekuasaan tradisional ke dalam sistem kolonial secara bertahap. Pada tahun 1755 terjadilah perjanjian Giyanti, yang membagi Kerajaan Mataram menjadi Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta. Pada tahun yang sama Kompeni menempatkan seorang residen di Surakarta. Kemudian pada tahun 1757 terjadi perjanjian Kalicacing Salatiga, yang membagi *Vorstenlanden* Surakarta menjadi Kasunanan dan Mangkunegaran, yang menyebabkan Kompeni pada posisi yang makin penting di wilayah Surakarta. Setelah diterapkannya sistem pemerintahan kolonial. Wilayah *Vorstenlanden* ditetapkan setingkat dengan wilayah administratif kolonial yaitu karesidenan yang dijabat oleh seorang residen pada tahun 1830. Pada tahun 1873, Karesidenan Surakarta diatur menurut cara Eropa, ketika itu wilayah dibagi menjadi empat afdeling yang masing-masing di bawah seorang asisten residen. *****

Pada masa pemerintahan Paku Buwana X (1893-1936), intervensi kekuasaan kolonial terhadap kekuasaan tradisional intensitasnya paling tinggi terutama melalui birokrasi pemerintahan hingga tingkat yang paling bawah yang berlangsung semakin sistemik. Bersamaan dengan itu, operasi sistem perkebunan besar sebagai kelanjutan dari sistem tanam paksa intensitasnya juga terus meningkat, khususnya di wilayah *Vorstenlanden* Surakarta. Melalui reorganisasi tanah atau privatisasi pertanahan (1911-1927), yang semula bertujuan untuk kesejahteraan rakyat, tetapi ternyata untuk kepentingan perkebunan besar. *****

Di dalam lingkungan Kota Sala itu terdapat dua sistem tradisional, yang utama adalah Karaton Surakarta dan yang kedua adalah Kadipaten Mangkunegaran Kota Sala itu dibelah oleh jalan besar (sekarang Jalan Slamet

***** Pawarti Surakarta, Op. cit, hal 178
***** Lihat: Soeprijadi, Op. cit

gedung *sociteit Harmonie (Ngesus)*, yang sekarang menjadi gedung Monumen Pers.*

Sejak terjadi perpaduan konsep antara kota tradisional Jawa dengan kolonial Belanda, morfologi Kota Sala tumbuh dan berkembang menjadi kota pluralis, apalagi dalam kenyataannya kota tersebut mewadahi masyarakat majemuk dan kemajemukan yang bersifat horisontal maupun vertikal, atau paduan antara keduanya Letak Benteng *Vatenburg* (tangsir militer Belanda) dan kompleks birokrasi kolonial di *Loji Wetan*, di tengah-tengah antara Karaton Kasunanan dengan Kepatihan dan Mangkunegaran, tidak lepas dari upaya pemerintah kolonial dalam pengendalian keamanan serta ketahanan.†

Dilihat dair toponimi kota, Surakarta terdapat nama kampung yang diambil dari nama seorang tokoh atau orang terkenal seperti Kusumadilagan, Joyodiningratan, Mangkuyudan, dan seterusnya; berdasarkan jabatan dalam karaton ada Kampung Wirengan, Tamtaman, Kasatriyan dan sebagainya; berdasarkan kondisi setempat seperti Baluwarti, Kedung Lumbu, Semangi, dan seterusnya; nama yang diambil dari folklor misalnya Bathangan, Laweyan dan lain-lain; dan ada pula nama kampung yang berdasarkan ciptaan baru seperti Ngendraprasta, Sriwedari, Tri Windu, Partinituin, dan sebagainya. Model perkampungan homogen yang sebagian besar penghuninya terdiri dari etnis atau ras tertentu, ataupun kelompok sosial yang lain, mengalami berbagai perubahan selain tetap berkelanjutan. Kampung Loji Wetan yang dulu sebagai perkampungan Eropa, kini telah menjadi sejarah, Kampung Balong yang dahulu dikenal sebagai perkampungan orang Cina, kini telah menjadi Pecinan “kuno” yang sebagian besar penghuninya terdiri dari orang-orang Tionghoa lapisan bawah yang telah membaaur dengan orang-orang pribumi yang berada di kampung itu dan kampung sekitarnya. Kampung Balong, walaupun suasana perkampungan Cina “lama” masih terasa hingga saat ini, tetapi kampung tersebut telah berkembang menjadi kampung heterogen, dan orang-orang Tionghoa menengah bawah sebagian besar telah menyebar

* Ibid

† Ibid

hampir ke seluruh kampung di Surakarta. Orang-orang Tionghoa menengah atas sebagian besar telah menempati tempat-tempat strategis yang berfungsi sebagai jalur bisnis, baik di dalam kota maupun di pinggiran kota, yang pada umumnya dijadikan ruko, selain ada yang menempati lokasi “pecinan baru”. Perkampungan Arab di Pasar Kliwon, masih terasa sekali lingkungan etnis yang bersangkutan, tetapi perkampungan itu telah berkembang menjadi perkampungan yang heterogen. Dan sebagian besar perkampungan di kota Sala telah tumbuh dan berkembang menjadi perkampungan heterogen yang mewadahi masyarakat yang majemuk.[‡]

2. Letak dan Lingkungannya

Kota Surakarta memiliki luas wilayah 44,04 km², atau hampir dua kali lipat sejak dari awal abad 20 yang luasnya baru mencapai 24 km². Kota Sala terletak pada suatu dataran rendah rata-rata 92 meter di atas permukaan laut (terendah 80 meter, tertinggi 130 meter), dan kemiringan tanah antara 0-40%, Kodya Surakarta yang terletak di tepi barat Sungai Bengawan Solo, di tengah kota mengalir Kali (sungai) Pepe, di bagian selatan mengalir Kali Jenes dan di bagian utara mengalir Kali Anyar, yang ketiganya bermuara di Sungai Bengawan Solo, sementara suhu udara maksimum 32,5⁰ C dan minimum 21,9⁰ C.

Kota Surakarta masuk dalam wilayah propinsi Dati I Jawa Tengah dari Semarang (Ibukota propinsi) berjarak kurang lebih 100 km dan terletak ke arah selatan, di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar dan Boyolali, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo. Sebagai pusat eks Karesidenan Surakarta, Kota Solo dikelilingi oleh daerah-daerah Kabupaten Sukoharjo, Karanganyar, Boyoali, Sragen, Klaten dan Wonogiri. Selain itu, letak geografis Kota Solo dilewati jalur transportasi darat yang strategis, ke arah timur (Madiun, Surabaya), ke arah utara (Semarang, Jakarta), ke arah Selatan (Wonogiri, Pacitan) dan ke arah barat daya (Klaten, Yogyakarta). Mobilitas penduduk di Kota Solo sangat tinggi, terutama di

[‡] Ibid

siang hari. Karena itu “penduduk” di kota Solo di siang hari bisa mencapai empat sampai lima kali dibanding malam hari.

Kota Solo dikenal sebagai “kota sejarah” atau “kota budaya” yang kemudian berkembang menjadi “kota pariwisata”. Sebagai kota sejarah, Kota Solo seperti yang disinggung di depan didirikan oleh Sunan Paku Buwana II pada tahun 1745, pernah menjadi ibukota Kerajaan Mataram (1745-1755). Setelah Kerajaan Mataram terbagi menjadi dua, yaitu Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta melalui perjanjian Giyanti pada tahun 1755, Kota Solo menjadi ibukota Kerajaan Kasunanan Surakarta. Selanjutnya melalui perjanjian Kalicacing Salatiga tahun 1757, Kerajaan Kasunanan Surakarta terbagi menjadi dua, yaitu Kerajaan Kasunanan sendiri dan Kadipaten Mangkunegaran. Karena peninggalan sejarah Kerajaan Kasunanan dan Kadipaten Mangkunegaran tersebut, Kota Surakarta disebut sebagai kota sejarah. Karena latar belakang sejarah sebagai pusat Praja Kejawen, yang berarti juga sebagai pusat (sumber) Kebudayaan Jawa hingga saat sekarang, di samping Yogyakarta, yang karena itu Kota Surakarta disebut sebagai kota budaya. Karena peninggalan sejarah dan sebagai sumber kebudayaan Jawa tersebut dalam kaitannya dengan usaha-usaha pembangunan, kota Solo tumbuh dan berkembang menjadi Kota Pariwisata. Selain itu, Kota Surakarta juga sarat dengan sejarah sosial seperti yang telah diketengahkan di depan. Masyarakat Surakarta (“Wong Sala”) yang mempunyai memori kolektif yang kuat terhadap masa lalunya, menambah kuatnya sejarah lisan dalam masyarakat Surakarta tersebut.

Wajah kota Surakarta yang merupakan perpaduan antara kota tradisional Jawa dengan kota kolonial Belanda, hingga kini masih dapat dilihat dan dirasakan, walaupun banyak di antara bangunan-bangunan yang sudah tidak terpelihara lagi, ada yang beralih fungsi, dan ada yang tergusur “atas nama” pembangunan. Jika pembangunan Kota Solo itu berwawasan historis, antropologis dan sosiologis, maka Kota Surakarta akan menampilkan wajahnya yang asli dengan tatanan modern. Tetapi yang terjadi adalah kebalikan dari keinginan yang demikian.

3. Penduduk dan Mata Pencaharian

Pada tahun 1998 jumlah penduduk Kodya Surakarta meliputi 542.832 jiwa, dengan tingkat kepadatan 12.326 jiwa/km²,[§] yang berarti tingkat kepadatan penduduk cenderung tinggi. Jumlah kepala keluarga (KK) meliputi 110.794 KK.^{**} Yang berarti setiap rumah tangga terdiri dari rata-rata 5 orang. Bagaimana struktur penduduk menurut umur dan jenis kelamin terlihat pada tabel berikut ini.

Tabel 5:
Banyaknya Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin
Kodya Surakarta Tahun 2000

Kel. Umur	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	%
0 – 4	38.823	39.880	78.703	14,50
5 – 14	56.170	57.582	113.752	21,00
15 – 24	58.039	60.705	118.239	22,00
25 – 54	90.623	94.616	189.239	34,00
55+	22.286	24.891	46.394	8,50
Jumlah	265.941	277.674	542.832	100,00

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS) – BAPPEDA Tk. II Kodya Surakarta, Kotamadya dalam Angka 2000, hal. 40-42

Persentase penduduk usia produktif (15-24; 25-54) meliputi 56 persen, yang tentunya terkait dengan lapangan kerja yang tersedia, yang pada gilirannya juga berpengaruh terhadap stabilitas sosial.

Untuk selanjutnya akan dilihat pada mata pencaharian penduduk, dan agar lebih komprehensif akan ditilik sejak 1994 sampai 1997 sesuai dengan data yang tersedia, seperti yang tertera pada tabel berikut ini.

[§] BPS-BAPPEDA Th. II Kodya Surakarta, Kotamadya dalam Angka 2000, hal. 37

^{**} Ibid, hal. 114-116

Tabel 6:
Banyaknya Penduduk Menurut Mata Pencaharian
Kodya Surakarta Tahun. 1994-1997

Jenis Mata Pencaharian	1994	1995	1996	1997
1. Petani sendiri	530	806	1.090	1.061
2. Buruh tani	807	842	915	906
3. Pengusaha	4.736	6.368	9.407	9.573
4. Buruh industri	78.665	84.713	77.112	77.472
5. Buruh bangunan	64.546	63.712	64.948	65.114
6. Pedagang	18.355	19.249	19.839	22.718
7. Pengusaha	16.081	17.467	18.824	19.162
8. PNS/ABRI	23.826	30.820	25.309	25.653
9. Pensiunan	13.756	16.737	18.774	18.873
10. Lain-lain	152.548	158.883	150.690	149.695
Jumlah	372.550	399.597	386.908	390.452

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS) – BAPPEDA Tk. II Kodya Surakarta, Kotamadya dalam Angka 2000, hal. 78-79

Perkembangan tiap-tiap mata pencaharian selama tiga tahun tersebut, walaupun ada fluktuasi, cenderung tidak signifikan. Yang menarik di Kota Surakarta terdapat 110.894 KK, sedangkan penduduk yang bekerja adalah 390.457 orang, yang berarti masing-masing rumah tangga rata-rata terdapat sekitar tiga setengah orang yang bekerja. Masing-masing rumah tangga di kota ini rata-rata terdiri dari lima orang, yang artinya tiap-tiap rumah tangga di kota ini rata-rata terdapat 70 persen lebih yang bekerja. Sementara itu, untuk tahun 1997 misalnya, mereka yang tergolong mempunyai mata pencaharian lain-lain meliputi 149.695 orang ($\pm 38\%$) dari seluruh mata pencaharian yang ada yaitu 390.457 orang. Mata pencaharian lain-lain ini terutama adalah sektor informal seperti pedagang kaki lima, pedagang asongan, tukang parkir, pekerja “srabutan” (pekerjaan apa saja dengan tingkat ketrampilan terbatas), pemulung, pengamen, dan sebagainya. Selanjutnya buruh industri meliputi 77.472 orang ($\pm 20\%$), buruh bangunan meliputi 65.114 orang ($\pm 17\%$), jika ditambah dengan mata pencaharian lain-lain ($\pm 38\%$), sektor-sektor kecil ini

akan meliputi 70% mata pencaharian penduduk di kota Surakarta, dan menjadi lahan pekerjaan utama penduduk. Besarnya persentase anggota keluarga yang bekerja, selain kepala keluarga, untuk mencukupi kebutuhan ekonomi keluarga.

Agar diperoleh gambaran yang lebih konkrit, akan diketengahkan banyaknya keluarga sejahtera (KS) menurut tahapan yang dicapai, yang terdiri dari Pra KS, KS I, KS II, KS III dan KS III plus, pada tiap-tiap kecamatan di Kodya Surakarta pada tahun 1998, pada tabel berikut.

Tabel 7:
Banyaknya Keluarga Sejahtera (KS) Menurut Tahapan yang Dicapai,
Pada Tiap-Tiap Kecamatan di Kodya Surakarta (1998)

Kecamatan	Pra KS	KS I	KS II	KS III	KS III plus	Jumlah (%)
Laweyan	4.950	3.754	2.799	4.676	3.910	
Serengan	1.706	2.056	3.854	3.030	313	
Pasar Kliwon	3.097	3.462	4.175	3.510	2.593	
Jebres	3.218	6.558	9.549	5.224	1.756	
Banjarsar	5.920	6.460	10.478	8.314	5.433	
Jumlah (%)	18.981 (17%)	22.290 (20%)	30.854 (28%)	24.757 (22%)	14.005 (13%)	110.794 (100%)

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS) – BAPPEDA Tk. II Kodya Surakarta, Kotamadya dalam Angka 1999, hal. 114-116

Besarnya rumah tangga yang masuk kategori Pra KS adalah 17% dan KS I sebesar 20%, jika dijumlah sebesar 37%, yang berarti jumlah rumahtanga miskin di Kodya Surakarta masih cukup besar. Tetapi hasil kajian yang demikian harus diperbandingkan dengan hasil kajian yang lain, dengan pendekatan dan tolok ukur yang berbeda. Hal ini untuk melihat kondisi sosial ekonomi Kota Surakarta menjelang kerusuhan Mei 1998.

Dengan memanfaatkan data pengeluaran rumah tangga hasil survai sosial ekonomi nasional (Susenas) 1993, dan menggunakan garis kemiskinan

Rp. 150.000,- per bulan per rumah tangga, dapat dilihat besaran kemiskinan di perkotaan Indonesia. Ukuran garis kemiskinan tersebut termasuk ukuran paling rendah jika dibandingkan dengan ukuran garis kemiskinan BPS sekitar Rp. 200.000,- per tahun per rumah tangga. Dengan penggunaan ukuran garis kemiskinan paling rendah itu saja, ternyata proporsi rumah tangga miskin di perkotaan tergolong tinggi, walaupun ada variasi menurut ukuran kota untuk masing-masing kota.

Tabel 9:
Banyaknya Perusahaan Industri Besar/Menengah dan Kecil Menurut
Kelompok Usaha di Kodya Surakarta Th. 2000

Cabang Industri/Bidang Usaha	Perusahaan	Tenaga Kerja
1. Industri Besar/Menengah		
a. Industri Hasil Pertanian dan Kehutanan (IHPK)	18	5.608
b. Industri Logam Mesin Kimia/ ANEKA	24	6.053
2. Industri Kecil		
a. IHPK	275	3.540
b. Industri Logam Mesin Kimia/ ANEKA	221	8.869
Jumlah	238	24.070

Catatan : Industri besar adalah industri dengan investasi > 500 juta, industri sedang dengan investasi 200 – 500 juta; dan industri kecil, dengan investasi < 200 juta.

Sumber : Departemen Perindustrian dan Perdagangan Kodya Surakarta, dalam BPS-BAPPEDA Tk. II Kodya Surakarta, 2000, hal. 180

Perusahaan tekstil/sandang “raksasa” seperti PT. Batik Keris/PT. Danliris telah mengembangkan lokasi industrinya ke daerah Sukoharjo, dan lokasi lama di dalam kota hanya berfungsi sebagai bursa. PT. Damar Hadi/ PT. Kusuma Hadi, lokasi lama di tengah kota Solo, selain untuk bursa juga untuk

pabrik, sementara industri tekstil yang lebih besar terletak di Karanganyar. PT. Konimex industri farmasi terkemuka, lokasi industrinya yang besar juga telah beralih ke Sukoharjo. Kota Sukoharjo (Ibukota Sukoharjo) yang berdekatan dengan Kota Solo menyatakan diri sebagai “kota tekstil”. Karena di daerah Sukoharjo terdapat tiga perusahaan tekstil “raksasa”, yaitu PT. Batik Keris/PT. Danliris, PT. Tyfountex. Selain perusahaan farmasi, PT. Konimex, industri furniture “antik tiruan” juga terdapat di daerah ini. Di daerah Boyolali terdapat sejumlah industri tekstil besar. Sementara iut, industri jamu-jamuan tradisional misalnya Air Mancur, terdapat di Wonogiri. Lokasi industri di wilayah bekas Karesidenan Surakarta, baik yang pemiliknya berada di Kota Solo, di Jakarta atau PMA identitas “Surakarta” tidak dapat ditinggalkan.

Identitas Kota Surakarta yang lain adalah keberadaan Pasar Klewer sebagai pasar grosir dan bursa sandang terbesar di Jawa Tengah hingga saat ini. Walaupun terdapat sejumlah plasa, termasuk Plasa Beteng yang sebagian sudah dapat berfungsi kembali setelah kebakaran pada peristiwa Mei 1998. karena keberadaannya sebagai “pasar sandang tradisional”. Walaupun sekitar 60 persen pedagang Pasar Klewer adalah orang-orang Tionghoa. Tetapi terjadi pembauran secara alami, yang membawa kesan sebagai sumber kehidupan orang-orang pribumi.

5. Masyarakat Majemuk

Kodya Surakarta dikenal sebagai kota pluralis, karena mewadahi masyarakat Surakarta (“Wong Sala”) sebagai masyarakat majemuk. Kemajemukan itu bersifat vertikal seperti perbedaan kelas sosial-ekonomi dan porsi kekuasaan, serta kemajemukan horisontal misalnya perbedaan suku, agama, budaya, aliran politik, dan sebagainya.

Mayoritas penduduk Kodya Surakarta adalah suku Jawa, selebihnya terdiri dari etnis Cina (kolektivitas Tionghoa), keturunan Arab, keturunan India, suku Madura, Banjar, Sunda, Minang dan lain-lain. Mereka yang disebut non pribumi (“non pri”) terdiri dari orang-orang Tionghoa, keturunan Arab dan India. Tetapi karena keturunan India jumlahnya sangat kecil, dan

keturunan Arab jumlahnya relatif terbatas dibanding dengan orang Cina dan peranannya di bidang ekonomi tidak begitu menonjol, dan dianggap seagama (Islam) dengan mayoritas pribumi, sebutan “non pri” kemudian lebih ditujukan kepada orang-orang Cina.

Perkampungan Arab terletak di wilayah Pasar Kliwon, yang dibangun sejak masa kolonial, sebagai sistem pemukiman bagi keturunan Arab segera setelah selesainya Perang Diponegoro (1825-1830). Pada masa kolonial perkampungan Arab ini dipimpin oleh seorang Kapitan Arab yang diangkat oleh pemerintah Kolonial, selain sebagai penarik pajak juga mempunyai fungsi “kamtibmas”. Selain Kampung Arab terdapat pula Kampung Banjar yang dihuni oleh suku Banjar. Kampung Banjar ini berdekatan dengan lingkungan karaton karena pada masa lampau orang-orang Banjar tersebut sebagai pedagang yang memasok batu permata untuk kaum bangsawan karaton, kalangan priyayi lainnya dan para pengusaha kaya di Surakarta. Kampung Banjar seperti halnya Kampung Arab tumbuh menjadi kampung yang heterogen.

Perkampungan Cina lama terletak di Kampung Balong. Perkampungan ini dibangun sejak zaman Kompeni dan berlanjut pada masa kolonial, yang semula dijadikan tempat pemukiman bagi orang-orang Cina, tetapi sejak tahun 1910, *wijkenstelsel* dan *passentelsel*^{††} yang membatasi ruang gerak orang Cina dihapuskan, tidak diwajibkan lagi bagi orang Cina untuk bertempat tinggal di perkampungan Cina, bersamaan dengan itu, orang-orang Cina terus bertambah jumlahnya, penyebaran orang-orang Cina di luar pemukiman terus berlangsung. Komunitas Cina tersebut dipimpin oleh seorang Mayor Babah, selain sebagai penarik pajak juga menjalankan fungsi “kamtibmas”, baik terhadap orang Cina di lingkungan pemukiman maupun di luar pemukiman. Mayor Babah ini diangkat dan bertanggung jawab terhadap pemerintah kolonial.

Pada masa sekarang perkumpulan Cina lama atau *pecinan kuno*, seperti di kampung Balong identik dengan kehidupan orang-orang Tionghoa

^{††} G.Y. Adicondro, “Dari Pecinan sampai Nan Yang...”, *Prisma*, (Jakarta: LP3ES), Oktober 1978

“miskin”. Orang-orang Tionghoa di kampung ini pada umumnya mempunyai status sosial ekonomi yang sama dengan pribumi di sekitarnya, sehingga komunitas sosial berlangsung secara kohesif dan intensif, kondisi sosial semacam ini membuat proses pembauran berlangsung secara alami, termasuk perkawinan silang “pri-nonpri”, yang telah berlangsung selama beberapa generasi. Karena itu kampung Balong tumbuh dan berkembang menjadi perkampungan yang heterogen, walaupun kesan sebagai perkampungan Cina lama masih dapat dirasakan, sementara, orang-orang Tionghoa lainnya telah menyebar ke kampung-kampung pribumi, dan berbaur secara alami.

Orang-orang Tionghoa berada di Kota Surakarta, boleh jadi bersamaan dengan awal pertumbuhan Kota Surakarta sebagai kota pluralis. Dalam *Babad Tultur*,^{††} antara lain disebutkan bahwa pada awal pemerintahan RM Said (KGPAA Mangkunegoro I) setelah Perjanjian Kalicacing Salatiga (1757) terdapat sejumlah orang Cina yang membantu pengelolaan dan pemungutan pajak untuk pemerintahan Praja Mangkunegaran. Menurut Babad Lelampahan,^{§§} orang-orang Cina tersebut berasal dari daerah Lasem, yang membantu RM Said dalam berjuang melawan Kompeni (1741-1757). Pada tahun 1815 penduduk pulau Jawa berjumlah 4.615.270 jiwa, penduduk Cina berjumlah 94.341 jiwa (2,04%); sementara jumlah penduduk *Vorstenlanden* Surakarta 972.727 jiwa, penduduk Cina 2.435 jiwa (0,25%).^{***} Pada tahun 1905, penduduk wilayah Surakarta berjumlah 1.593.056, terdiri dari pribumi 1.577.996, Eropa 3.335, Timur Asing 11.725; 1920, total penduduk 2.049.547, pribumi 2.564.848, pribumi 2.535.594, Eropa 6.554, Timur Asing 22.669.^{†††} Sementara itu penduduk pada empat kota terbesar di wilayah Surakarta pada tahun 1930, untuk Kota Klaten, total penduduk 12.039, pribumi 10.018, Eropa 578, Timur Asing lainnya 23, Cina 1.420 (12%) dari total penduduk Kota Klaten; Boyolali, total penduduk 10.261, pribumi 9.492, Eropa 195,

^{††} *Babad Kultur/Babad Nitik, atau Dagboek van KGPAA MN I de Soerakarta (van 1707 J tot 1718/1780 M tot 1791 M)*, Reksa Pustaka Mangkunegaran, no. cat. B29 MS/L.

^{§§} *Babad Lelampahan, Reksa Pustaka Mangkunegaran*, no. cat. 222

^{***} Peter Carey, *Orang Jawa & Masyarakat Cina (1755-1825)*. (Jakarta: Pustaka Aset, 1986), Apendiks 01, hal. 113

^{†††} Indisch Verslag, 1937:14

Timur Asing lainnya 6, Cina 568 (5,5%) dari total penduduk Kota Boyolali; Sragen, total penduduk 15.382, pribumi 14.124, Eropa 269, Timur asing lainnya 13, Cina 976 (6,35%) dari total penduduk Kota Sragen; dan Surakarta, total penduduk 165.484, pribumi 149.585, Eropa 3.225, Timur Asing lainnya 1.338, Cina 11.286 (6,7%) dari total penduduk Kota Surakarta pada tahun itu.^{†††}

Pada tahun 1950, penduduk Tionghoa di kota besar (kobes) Surakarta berjumlah 23.697 jiwa; tahun 1952, berjumlah 25.836;^{§§§} Tahun 1969 sebesar 30.669 (termasuk 9.862 di antaranya berstatus WNA); dan pada tahun 1971 sebesar 30.948 jiwa (termasuk 9.862 di antaranya berstatus WNA);^{****} Pada tahun 1996, kolektivitas Tionghoa di Kodya Surakarta berjumlah 23.610 orang atau sekitar 4,4% dari total penduduk kota ini.^{††††} Dari sini terlihat bahwa, jumlah kolektivitas Tionghoa di daerah Kodya Surakarta, cenderung menurun pada tahun 1996, jika dibandingkan dengan awal 1950-an hingga awal 1970-an. Hal demikian karena tingginya mobilitas orang-orang Tionghoa, selain ada yang pindah ke kota lain atau mancanegara, terutama perpindahan ke lokasi-lokasi strategis untuk perdagangan di sekitar Kodya Surakarta, atau pemukiman baru seperti Solo Baru, Fajar Indah dan lain-lain, yang secara administratif berada di luar Kodya Surakarta. Lokasi strategis untuk perdagangan itu seperti lokasi Kartasura, sebagai “pintu masuk” ke Kota Surakarta dari arah barat yang masuk wilayah Kabupaten Sukoharjo; lokasi grogol, sebagai “pintu masuk” ke Kota Surakarta dari arah selatan yang masuk wilayah Kabupaten Sukoharjo; lokasi Palur, sebagai “pintu masuk” ke Kota Surakarta dari arah timur yang masuk wilayah Kabupaten Karanganyar. Kawasan wilayah Solo Baru yang dikenal sebagai “Pecinan Baru” yang masuk wilayah Kabupaten Sukoharjo. Sementara kompleks perumahan Fajar Indah, masuk wilayah Kabupaten Karanganyar.

^{†††} Ibid, hal. 21

^{§§§} Djawatan Penerangan Kobes Surakarta, 1953

^{****} Pemerintah Kodya Surakarta, 1971

^{††††} Monografi Penduduk Dinamis Kecamatan Laweyan, Serengan, Pasar Kliwon, Jebres dan Banjarsari

6. Karaton dan Masyarakat

Karena perjalanan sejarahnya, kekuasaan Karaton Kasunanan dan Kadipaten Mangkunegaran berakhir segera setelah negara-negara bangsa ini terbentuk. Tetapi afinitas kultural masyarakat terhadap instiusi karaton masih tetap tinggi. Karaton bukan lagi menjadi pusat kekuasaan, tetapi sebagai sumber kebudayaan. Karaton bukan menjadi bagian dari sistem yang ada, tetapi sebagai supra sistem. Karena keberadaan karaton yang demikian, keterkaitannya dengan masyarakat melalui koridor kebudayaan.

Salah satu adat tatacara karaton yang mampu menyedot perhatian masyarakat adalah *Kutub Pusaka Karaton*. Kirab pusaka karaton itu dilaksanakan tiap tahun, pada malam hari menjelang Satu Sura, inti acara berlangsung sejak 00.00 hingga 04.00 WIB. Kirab pusaka karaton berupa arak-arakan pusaka karaton Kasunanan Surakarta Hadiningrat, peninggalan dari zaman Majapahit atau sebelumnya hingga zaman Mataram. Dalam pelaksanaan kirab, yang ada di depan (*cucuking lampah*), yaitu sejumlah *kebo bule* (kerbau yang warna kulitnya kemerah-merahan), yang oleh masyarakat disebut “Kyai Slamet”. Kyai Slamet sebenarnya nama pusaka yang berujud tombak, sedangkan *kebo bule* merupakan “emban” dari pusaka itu, barisan kirab pusaka itu, yang terdepan adalah “Kebo Bule Kyai Slamet”, yang disusul barisan pembawa pusaka-pusaka karaton, yang terdiri dari para *sentana dalem*, para *abdi dalem*, yang diikti oleh barisan Pa Ka Sa (Perkumpulan Kawula Surakarta), dan seterusnya. Setelah keluar dari istana, rute yang dilalui adalah Alun-alun Utara, Gladak, Sangkrah, Gading, Gemblegan, terus ke Nonongan, ke jalan Slamet Riyadi, melalui Gladak lagi, ke Kamdnungan (karaton), terus masuk ke dalam karaton. Sebelum acara dimulai, sejak kira-kira jam 21.00 WIB, di sepanjang jalan yang dilalui arak-arakan tersebut, telah dipadati oleh penonton yang setia menunggu jalannya prosesi tatacara adat karaton tersebut hingga selesai. Mereka yang datang mengikuti acara ini tidak hanya datang dari masyarakat kota Surakarta, tetapi juga daerah-daerah luar kota. Mereka terdiri dari anak-anak beserta orangtuanya, remaja, dewasa, hingga orangtua, baik laki-laki maupun perempuan. Mereka mengikuti jalannya acara secara

khidmat. Satu hal yang menarik, bahwa kerumunan massa ini tidak mudah terpancing untuk melakukan tindakan-tindakan yang tidak terpuji. Hal demikian misalnya berlainan dengan kerumunan massa penonton sepakbola yang mudah terpancing untuk melakukan tindakan anarkis.

Ada tatacara karaton lainnya, yang hingga kini memperoleh perhatian yang begitu besar dari masyarakat adalah Sekaten. Kata “sekaten” berasal dari “*syahadatain*” yang artinya mengucapkan dua kalimat syahadat tauhid, yaitu *tidak ada Tuhan selain Allah dan Muhammad adalah utusan Allah*. Perayaan Sekaten dilangsungkan selama 7 hari, sebelum tanggal 12 Rabi’ulawal, dan tepat pada tanggal 12 Rabi’ulawal yaitu hari lahir Nabi Besar Muhammad SAW, diadakan puncak acara yang disebut Grebeg Maulid Nabi. Acara untuk memperingati hari lahir Nabi besar Muhammad SAW ini, diselenggarakan oleh Sinuhun Paku Buwana, berupa upacara selamat dengan sesaji *gunungan*, yang dipusatkan di Masjid Besar Surakarta. Perayaan Sekaten ini berasal dari tradisi kerajaan Demak, dan bermula sejak kerajaan Islam pertama di Jawa itu berdiri, bertepatan dengan bertahtanya Raja Islam pertama di Jawa yaitu Syah Alam Akbar Jimbun Brawijaya (Raden Patah), putra Prabu Brawijaya V. Perayaan Sekaten merupakan bagian dari Islamisasi di Jawa, dan dengan mengucapkan dua kalimat syahadat tersebut, berarti yang bersangkutan telah masuk Islam. Ketika muncul Kerajaan Mataram (Islam), tradisi Sekaten ini dibawa dan tetap dipelihara di lingkungan Kerajaan Mataram, dan masih berlangsung di Surakarta maupun di Yogyakarta hingga saat ini.

Besarnya afinitas kultural masyarakat terhadap institusi karaton, juga dapat dilihat dari tingginya minat kalangan masyarakat tertentu misalnya terhadap upacara adat *Tingalan Dalem Jumenenan*, yaitu upacara untuk memperingati ulang tahun penobatan raja, dan untuk Sri Susuhunan Paku Buwana XII jatuh setiap tanggal 2 Ruwah. Dalam upacara adat ini ada tiga bentuk kegiatan, yaitu *pertama*, *wisuda abdi dalem* dan *sentana dalem*; *kedua*, pementasan *Bedhaya Ketawang*; dan *ketiga*, pertemuan agung disertai meditasi bersama raja, *sentana dalem*, *abdi dalem* dan tamu undangan. Pada

tanggal 1 Ruwah, sehari sebelum acara *Tingalan Dalem Jumenengan*, dilangsungkan upacara wisuda para *abdi dalem* dan *sentana dalem*, di tempat yang berbeda. Untuk *abdi dalem* di bangsal Smakarta, sedangkan untuk *sentana dalem* di bangsal Sidikarta. Tingginya minat kalangan tertentu, seperti pengusaha, pejabat pemerintah atau mantan pejabat, guru besar perguruan tinggi, budayawan untuk menjadi *abdi dalem* karaton dan mengikuti upacara adat tersebut, baik yang berdomisili di Surakarta maupun di luar Surakarta termasuk dari Jakarta, menunjukkan kuatnya keterikatan kultural mereka terhadap institusi keraton.

Contoh lain lagi, ketika terjadi kerusuhan Mei '98, mobil-mobil yang diungsikan di lingkungan keraton, selamat dari amuk massa. Dari apa yang telah diungkapkan, bahwa masyarakat masih mempunyai afinitas kultural yang tinggi terhadap institusi keraton, dan menempatkan keberadaan keraton sebagai “supra sistem” yang dihormati dan dipelihara kelangsungannya.

Masyarakat Surakarta pada satu sisi tampil sebagai “kawula nagari”, yaitu “kandang” budaya lamanya sebagai “*wong cilik*”, ketika muncul kesadaran kelas dalam masyarakat agraris, menghadapi perubahan sosial yang tengah berlangsung, yang seringkali mengganggu dunia sosial mereka. Pada sisi lain, dapat tampil sebagai proletariat kota, yang tertindas dan terhempas oleh industrialisasi dan kapitalisasi, dan jika tidak terkelola dengan baik akan muncul sebagai gerakan massa yang anarkis. Dengan demikian masyarakat Surakarta adalah masyarakat yang “mencari” dalam proses mencari bentuk, berupa sosok sosial budaya baru.

7. Kondisi Teritorial

Kota Surakarta merupakan kota pluralis yang mewadahi masyarakat majemuk, baik kemajemukan yang bersifat horisontal maupun vertikal, atau tumpang tindih antara keduanya. Kota Surakarta yang mempunyai latar sosial dengan tingkat tekanan kependudukan yang tinggi, dan kondisi sosial budaya masyarakat yang cenderung “cair”, merupakan kondisi sosial yang berpotensi konflik sangat tinggi. Konflik-konflik sosial yang bercorak SARA (suku,

agama, ras dan antar golongan) telah mewarnai sejarah masyarakat Kota Surakarta dan sekitarnya, termasuk konflik-konflik sosial “pri nonpri”.

Karena kondisi sosial tersebut, sejak semula penguasa, terutama pihak militer telah menyadari kondisi teritorial kota Surakarta dan sekitarnya yang rawan dengan konflik. Bukan secara kebetulan, jika kota Surakarta dikelilingi oleh tangsi militer. Pada posisi barat daya kota terdapat markas Komando Pasukan Khusus (Kopassus) Grup II, yang terletak di sebelah selatan Kota Kartasura. Pada posisi barat laut terdapat markas angkatan Udara Republik Indonesia (AURI), berdekatan dengan bandara Adisumarmo, di kawasan Panasran, Kabupaten Boyolali. Pada posisi timur terdapat markas Brigig (Brigade Infanteri) 6/Kostrad (Komando Strategi Angkatan Darat) di desa Gadingan dan Yonif (Batalyon Infanteri) 413 di Mojolaban, serta Kompi Senapan di kawasan Palur, yang semuanya masuk dalam wilayah Kabupaten Sukoharjo. Di wilayah Kabupaten Klaten, Boyolali dan Sragen juga terdapat batalyon-batalyon Kostrad. Sementara itu maras Korem (Komando Resert Militer) 074/Warastratama terdapat di pusat Kota Sala, yang wilayahnya meliputi Bekas Karesidenan Surakarta.

C. Kabupaten Boyolali^{**}**

1. Penduduk dan Kegiatan Ekonomi

Kabupaten Boyolali, dengan ibukota Boyolali, di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Semarang; di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; di sebelah timur berbatasan dengan Kota Surakarta Kabupaten Karanganyar, Sragen dan Sukoharjo; serta di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Magelang dan Semarang. Kabupaten Boyolali memiliki luas wilayah 1.015,05 km², dengan jumlah penduduk 896.638 jiwa (sensus penduduk tahun 2000), dan 19 kecamatan. Berikut ini adalah jumlah penduduk luas wilayah dan tingkat kepadatan pada masing-masing kecamatan di daerah Kabupaten Boyolali.

^{****} M. Puter Rosalina, Litbang Kompas, *Harian Kompas*, 26 Februari 2003

Tabel 10:
Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Penduduk	
			Jumlah	Kepadatan
1	Selo	56,08	27.425	489,03
2	Ampel	90,39	73.231	810,17
3	Cepogo	52,99	51.293	967,98
4	Musuk	65,04	54.441	837,04
5	Boyolali	26,25	60.090	2.289,14
6	Mojosongo	43,41	47.680	1.098,36
7	Teras	29,93	39.893	1.332,88
8	Sawit	17,23	29.078	1.687,64
9	Banyudono	25,37	44.040	1.735,91
10	Sambi	46,49	42.541	915,06
11	Ngemplak	38,52	68.407	1.775,88
12	Nogosari	55,08	59.874	1.087,04
13	Simo	48,04	42.069	875,71
14	Karanggede	41,76	39.354	942,39
15	Klego	51,88	42.770	824,40
16	Andong	54,53	54.233	994,55
17	Kemususu	99,08	39.638	400,06
18	Wonosegoro	92,99	48.591	522,52
19	Juwangi	79,99	31.990	399,92
		1.015,05	896.990	883,34

Sumber : Litbang Kompas, diolah dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Boyolali, 2003.

Dimulai gardu Pandang Ketep, Kecamatan Sawangan, Kabupaten Magelang, perjalanan menyusuri kawasan wisata Solo-Selo-Borobudur (SSB atau Sosebo) mulai menegangkan. Jalan menurun tajam, berkelok-kelok, menikung membentuk huruf U, L, bahkan setengah lingkaran yang disebut “tikungan irung petruk”. Suasana menegangkan akan mencari setelah melihat pemandangan alam lereng Gunung Merapi dan Merbabu nan eksotik. Sejauh mata memandang semua tampak seperti hamparan karpet hijau dengan titik-titik putih kecil pemukiman penduduk di tengahnya.

Perjalanan akan berhenti sejenak di Kecamatan Selo. Terletak di antara Merapi-Merbabu, Kecamatan ini dikenal sebagai tempat singgah pendaki gunung. Di tempat ini, kemudian muncul pasar tradisional yang menyediakan berbagai keperluan. Dari warung, toko kelontong, wartel, toko peralatan mendaki, jasa guide pendakian, bahkan *homestay*. Penginapan sederhana yang disediakan penduduk inilah yang bakal dikembangkan menjadi aset pengembangan kawasan wisata SSB.

Namun, tidak semua penduduk menggantungkan hidup dari jasa pariwisata. Sekitar 83 persen penduduk masih menggantungkan hidup dari usaha pertanian. Letaknya yang 1.600 meter di atas permukaan laut (dpl) cocok untuk pengembangan sayuran dataran tinggi seperti kentang, wortel, kubis, sawi, tomat, buncis, dan labu siam. Kemudian tanaman perkebunan teh dan tembakau. Juga peternakan sapi perah.

Selo hanya salah satu contoh kecamatan penghasil komoditas pertanian. Masih ada 18 kecamatan yang mempunyai potensi pertanian lain. Tidak mengherankan jika sektor pertanian menjadi tulang punggung perekonomian Boyolali. Tahun 2001 pertanian menyumbang Rp 1,2 triliun (40,8 persen) dari total kegiatan ekonomi.

Peternakan tidak bisa dipisahkan dari identitas Boyolali. Hampir di setiap sudut wilayah terdapat patung sapi. Tahun 2001 kontribusi peternakan dengan andalan sapi perah Rp 425,25 miliar. Populasi sapi tahun 2002, 60.205 ekor merupakan yang terbesar di Jawa Tengah. Sapi subtropis ini hanya bisa hidup di wilayah berhawa dingin seperti Kecamatan Selo, Cepogo, Ampel, Musuk, Boyolali, dan Mojosoongo.

Sebagian produk unggulan, seekor sapi perah menghasilkan susu 10-15 liter setiap hari. Tahun 2002 produksi susu 30,2 juta liter. Sayangnya, produksi yang berlimpah bahkan yang terbesar di Jawa Tengah (Jateng) ini tidak didukung oleh industri pengolahan susu. Proses pemasaran produksi susu dari peternak ditangani KUD dan gabungan Koperasi Susu Indonesia (GKSI). Selanjutnya dari GKSI, dipasarkan ke industri pengolah susu di luar

Jateng, seperti Sari Husada di Yogyakarta, Nestle di Jawa Timur, dan Indomilk di Jakarta.

Selain sapi perah, peternakan juga mengandalkan sapi potong di seluruh kecamatan. Produksi tahun 2002 lebih besar dari sapi perah karena tidak bergantung pada wilayah berhawa dingin 86.725 ekor. Selain daging, sapi potong juga menghasilkan kulit untuk bahan tas, sepatu, dompet, bahkan makanan. Produksi daging tahun 2002 sebesar 6.767 ton dipasarkan di Boyolali, Kabupaten Semarang, Kota Surakarta, hingga luar Jateng. Produksi kulit 53.476 lembar merupakan yang terbesar di Jateng.

Sebagai penunjang peternakan, pertanian tanaman pangan menjadi andalan, terutama untuk pakan ternak. Tanaman pangan padi dan jagung, hortikultural buah dan sayuran, serta tanaman obat, banyak dijadikan bahan baku industri makanan. Didukung 63,7 persen lahan pertanian, tanaman pangan memberi kontribusi terbesar dengan Rp 692,08 miliar.

Produksi jagung sebagai bahan baku industri pakan ternak, tahun 2002 102.518 ton dengan luas panen sekitar 21.432 hektar. Palawija andalan Boyolali ini dikembangkan di seluruh kecamatan dengan tiga jenis varietas: jagung hibrida, lokal, dan komposit.

Produksi buah pepaya terbesar di Jateng dengan produksi 14.681 ton pada tahun 2002. Buah yang banyak dikembangkan di Kecamatan Mojosongo, Teras, Boyolali, Ampel, dan Musuk ini dikonsumsi sebagai buah segar, bahan baku saus, asinan, dan sari buah. Buah yang sudah tua digunakan sebagai campuran bahan baku industri saus di Kota Surakarta.

Berkembangnya sektor pertanian memunculkan agroindustri. Meski hanya menyumbang Rp 364,56 miliar (12,2 persen), terdapat 27 unit usaha industri besar menengah dan 10.131 industri kecil. Setengah dari industri kecil ini dan tiga industri besar, bergerak dalam bidang agroindustri seperti pengolahan daging, penggilingan padi, tepung, dan makanan ternak, makanan dan minuman, serta pengolahan tembakau.

Jenis industri lainnya, seperti kimia dan hasil hutan, logam, mesin, rekayasa, serta elektronika dan aneka, juga cukup berkembang. Industri

kerajinan tembaga di desa Tumang, kecamatan Cepogo sudah mulai dikenal pasar internasional. Nilai ekspor tahun 2002 tercatat 1,1 juta dollar AS dengan tujuan Amerika, Jepang dan Belanda.

Dana Alokasi Umum Kabupaten Boyolali tahun 2003 berjumlah Rp. 293,07 miliar. Bagaimana distribusi prosentase kegiatan ekonomi tahun 2001 di daerah ini, dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 11:
Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi 2001

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabuapten Boyolali, 2003

2. Membangun Pertanian dan Pariwisata^{§§§§}

Bagi Kabupaten Boyolali, sektor pertanian tanaman pangan memiliki arti sangat penting karena merupakan penyrap tenaga kerja paling banyak. Dari 932.882 jiwa penduduk Boyolali bulan September 2002, misalnya 271.929 orang di antaranya, atau 29,1 persen lebih, bermata pencaharian di sektor pertanian tanaman pangan. Jumlah ini jauh lebih besar daripada jumlah penduduk Boyolali yang bekerja di sektor jasa. Padahal, dengan menyerap 87.098 tenaga kerja, sektor jasa paling banyak kedua yang menyerap tenaga kerja.

Atas dasar pertimbangan ini, tidak mengheankan kalau Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Boyolali menjadikan sektor pertanian, sebagai salah satu fokus pembangunan, selain industri, dan pariwisata. Untuk menunjang sektor pertanian jangka panjang, Pemkab Boyolali antara lain merencanakan pendirian gudang pupuk.

“Saat ini, gudang pupuk terdekat di Klaten. Setiap membutuhkan pupuk, petani harus mengambil ke sana. Namun, pupuk di gudang itu sering tidak sesuai harapan. Maklum, karena dibangun di Klaten, stok pupuk disesuaikan dengan kondisi pertanian di Klaten,” ujar Sri Wiyono, Kepala Sub Bidang Pertanian dan Pengairan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Boyolali.

Kepala Bapepda Boyolali Robert Andolia Pindongo mengatakan, rencana pendirian gudang pupuk sudah dimasukkan dalam Rencana Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (RAPBD) tahun 2003.

Untuk semakin mengembangkan pertanian, Kabupaten Boyolali juga mulai menyiapkan Kecamatan Ampel sebagai sentra agropolitan. Pengembangan agropolitan itu dimaksudkan agar Ampel dapat menjadi pintu gerbang penjualan hasil pertanian dari kecamatan lain di Boyolali seperti Nogosari, Andong, dan Mojosongo. Bukan itu saja, pengembangan Ampel juga diarahkan menjadi lokasi agrowisata. “Jadi, di Ampel, nantinya orang

^{§§§§} A. Tomy Trinugroho, Harian Kompas, 26 Pebruari 2003

bisa berwisata sambil berbelanja hasil pertanian atau belanja hasil pertanian sambil berwisata”, ujar Robert.

Agropolitan yang akan dikembangkan di Ampel bukan hanya meliputi bidang pertanian, tetapi juga bidang peternakan. Bahkan, salah satu alasan Ampel dipilih sebagai lokasi agropolitan, karena merupakan sentra industri pengolahan daging yang menghasilkan dendeng dan abon. Juga sentra produksi susu segar.

Menjadikan pertanian sebagai lokomotif pembangunan bukan berarti Boyolali tidak menghadapi masalah klasik, yaitu onversi fungsi lahan pertanian menjadi lahan permukiman. Menurut Sri Wiyono, luas lahan pertanian produktif yang beralih fungsi sedikitnya 50 hektar per tahun. Pemkab sering tidak berdaya menghadapi konversi lahan karena pemilik lahan kerap membiarkan areal pertanian mereka tidak ditanami dalam waktu lama, sehingga bisa dijadikan alasan alih fungsi lahan.

Ancaman berkurangnya luas areal pertanian produktif di Boyolali sangat mengkhawatirkan karena lahan yang beralih fungsi justru lahan produktif yang terjangkau irigasi teknis. Namun, lahan yang berada di pinggir jalan utama itu yang banyak diincar para pengembang. Lahan yang banyak mengalami konversi itu di Kecamatan Banyudono, Ngemplak dan Teras.

Saat ini, luas lahan pertanian di Boyolali untuk pertanian tanaman pangan dan hortikultura 78.656 hektar atau 77,48 persen dari total luas lahan. Dari jumlah ini, 22.556 hektar di antaranya lahan sawah, 30.683 lahan tegalan, dan sisanya 25.417 hektar, lahan pekarangan

Sebagai penyumbang hampir 40 persen Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), sektor pertanian tidak hanya mengandalkan tanaman padi, tetapi juga peternakan sapi, yang bahkan sudah menjadi ciri khas kabupaten itu. Produk utama peternakan sapi di Kabupaten Boyoali adalah susu segar dan dendeng. Nilai produksi industri dendeng dan abon tahun 2001 mencapai Rp 18,7 miliar.

Menurut Sri Wiyono, produk andalan Kabupaten Boyolali lainnya adalah minyak atsiri kenanga sebagai bahan baku minyak wangi. Namun,

produksi minyak itu kini mulai merosot. Selain karena berkurangnya pusat pengolahan minyak atsiri dari sembilan unit kini tinggal satu unit, pohon kenanga juga mulai sulit diambil hasilnya karena bertambah tinggi.

Luas lahan tanaman kenanga di Boyolali 468 hektar dengan produksi 113,63 ton per tahun. Minyak atsiri kenanga dari Boyolali menyuplai kebutuhan bahan baku minyak wangi di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Jakarta. Memberi perhatian lebih pada pengembangan minyak atsiri kenanga tampaknya harus dilakukan Pemkab Boyolali. Karena, sebagaimana diungkapkan Sri Wiyono, menonjolnya minyak atsiri kenanga Boyolali lebih disebabkan oleh minimnya daerah lain yang memproduksi minyak atsiri kenanga. Ini bisa dilihat dari nilai produksi industri minyak atsiri kenanga tahun 2001 hanya Rp 500 juta, jauh di bawah nilai industri andalan Boyolali lainnya, seperti industri kerajinan tembaga Rp 79,5 miliar lebih.

Industri andalan Boyolali yaitu kerajinan tembaga, terpusat di Kecamatan Cepogo. Menurut Nur Haris, pengusaha kerajinan tembaga, produksi perajin di Cepogo merambah ke Timur Tengah hingga Eropa. Hanya saja ia menyayangkan, perajin tembaga umumnya hanya menjadi pekerja karena yang memasarkan produk mereka adalah perusahaan yang berdomisili di Bali dan Semarang. “Akibatnya, keuntungan yang diperoleh pengrajin tidak bisa maksimal. Terus terang, memotong mata rantai penjualan hasil kerajinan sangat sulit dilakukan perajin,” jelas Nur Haris.

Selain pertanian dan industri, Boyolali juga berjuang mengembangkan pariwisata, terutama sejak digulirkan jalur wisata Solo-Selo-Borobudur (Sosebo) bulan September 2003. Pariwisata Boyolali, yang diakui Robert belum dikembangkan maksimal, seolah mendapat momentum dengan peluncuran jalur wisata tersebut. Artinya, kalau Pemkab Boyolali berhasil mengembangkan Kecamatan Selo, pariwisata Boyolali akan bangkit.

D. Kabupaten Sukoharjo****

1. Penduduk dan Kegiatan Ekonomi

Kabupaten Sukoharjo, dengan Ibukota Sukoharjo, di sebelah utara berbatasan dengan Kota Surakarta dan Kabupaten Karanganyar, di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Wonogiri dan Daerah Istimewa Yogyakarta, di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Boyolali dan Klaten, dan di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar. Kabupaten Sukoharjo memiliki luas wilayah 466,66 km², dengan jumlah penduduk 788.326 jiwa (sensus penduduk tahun 2000), dan terdiri dari 12 kecamatan. Luas wilayah, jumlah penduduk dan tingkat kepadatan untuk masing-masing wilayah kecamatan dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 12:

Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Penduduk	
			Jumlah	Kepadatan
1	Weru	41,98	64.729	1.542
2	Bulu	43,86	51.009	1.163
3	Tawang Sari	39,98	56.676	1.418
4	Sukoharjo	44,58	76.817	1.723
5	Nguter	54,88	64.216	1.170
6	Bendosari	52,98	62.131	1.173
7	Polokarto	62,17	70.583	1.135
8	Mojolaban	35,54	72.054	2.027
9	Grogol	30,00	92.767	3.092
10	Baki	21,97	48.802	2.221
11	Gatak	19,47	44.798	2.301
12	Kartasura	19,23	83.744	4.355
	Total	466,64	788.326	1.689

Sumber : Litbang Kompas, diolah dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Sukoharjo, 2003.

**** ME Retno Setyowati, Litbang Kompas, Harian *Kompas*, 5 Maret 2002

Kalau anda penggemar bola basket nasional, tentu nama Bhinneka Sritex Solo sudah tak asing lagi. Klub bola basket asal Solo yang termasuk salah satu klub papan atas ini kerap menjuarai Kompetisi Bola Basket Utama (Kobatama). Siapa yang menduga induk klub tersebut PT. Sritex yang nama panjangnya Sri Rejeki Isman Tekstil – berada di Kabupaten Sukoharjo, sekitar 13 kilometer arah selatan kota Solo

Perusahaan tekstil nasional yang sudah *go internasional* ini memang menjadi salah satu kebanggaan Sukoharjo. Bagaimana tidak, seragam pasukan NATO dari angkatan perang Jerman pun dipesan dari sini, satu juta *peach stell* (PS). Juga seragam polisi Papua Nugini dan tentara Inggris. Di perusahaan ini bekerja sekitar 13.500 orang yang sebagian besar penduduk Kabupaten terkait.

Ada lagi industri besar lainnya, PT. Konimex Pharmeceutical Laboratories, pabrik farmasi terutama untuk jenis obat bebas (*over the counter*, OTC) bisa dibilang terbesar di Indonesia, Konimex singkatan dari Kondang Impor Ekspor memperkerjakan sekitar 2.000 tenaga kerja. Produknya juga sudah menembus pasaran luar seperti Kamboja, Vietnam, dan Myanmar.

Namun, apakah perusahaan besar itu telah mampu menghidupi perekonomian Sukoharjo, terlebih lagi penduduk setempat ?

Sektor industri memang menjadi andalan Sukoharjo dengan distribusi terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Rp 663 miliar lebih. Tak salah bila pemerintah Kabupaten terus menggali potensi lahan usaha industri, khususnya industri kecil. Berbagai produksi ungglan hasil kerajinan rakyat terus dikembangkan. Sebut saja misalnya kaca grafir yang merupakan industri kerajiann khas Sukoharjo, banyak ditemukan di desa Pabelan, Kecamatan Kartasura, Desa Manang, Kecamatan Grogol, dan Desa Baki Pandeyan, Kecamatan Baki. Ada juga industri rotan, berkembang pesat di Desa Trangan, Kecamatan Gatak, atau Industri Kerajinan Tatah Sungging. Jenis kerajinan tatah sungging berkembang di Desa Madegondo dan Telukan, Kecamatan Grogol, Industri Kecil ini masih memerlukan uluran tangan pemilik modal besar.

Sukoharjo memang boleh berharap dari industri yang berkembang di wilayahnya. Jumlah industri besar dan menengah 98 unit usaha bisa menyerap 53.336 tenaga kerja. Belum lagi industri kecil/kerajinan 13.270 unit usaha dengan tenaga kerja 47.901 orang. Bila dilihat dari sebaran penduduk yang bekerja di atas 10 tahun, tenaga kerja di sektor industri 101.770 orang, perdagangan 111.824 orang, dan pertanian 111.556 orang, agaknya ketia sektor ini menjadi tumpuan hidup sebagian besar penduduk Sukoharjo yang pendapatan per kapitanya Rp 2,86 juta masih di bawah pendapatan per kapita Jawa Tengah yang Rp 3,31 juta.

Sektor perdagangan menjadi pilihan menarik masyarakat untuk mengatasi dampak krisis ekonomi setelah produksi pertanian terus menurun akibat hasil panen yang kurang baik. Terbukti dari sembilan lapangan usaha yang ada, ternyata cuma sektor perdagangan yang kontribusinya terus meningkat sejak krisis ekonomi. Bisa dilihat dari sumbangan terhadap PDRB atas dasar harga konstan yang pada tahun 2000 menjadi Rp 270 miliar.

Sesungguhnya Sukoharjo unggul di lapangan usaha pertanian. Namun, perkembangan ke arah industrialisasi dari daerah itu tampaknya tak bisa dicegah. Oleh karena itu, tak perlu heran kalau banyak sawah penduduk yang telah dikorbankan untuk kepentingan industri dan perumahan.

Kebutuhan perumahan di Kabupaten ini terus meningkat. Terlihat dari sumbangannya terhadap PDRB tahun 1999 yang Rp 101, 32 miliar menjadi Rp 117,92 miliar di tahun berikutnya. Proyek perumahan yang dua tahun terakhir sempat macet, mulai dibangun kembali. Adanya perumahan baru otomatis juga meningkatkan permintaan kebutuhan listrik dan air bersih. Kontribusi sektor ini juga meningkat dari Rp 20,85 miliar di tahun 1999 menjadi Rp 29,63 miliar di tahun 2000.

Perumahan baru terutama banyak dibangun di kawasan permukiman elite Solo Baru seluas 500 hektar di Kecamatan Grogol. Keberadaan kota mandiri itu dimaksudkan sebagai penyangga Kota Solo yang letaknya berdampingan. Di kawasan ini berbagai fasilitas umum dan sosial dibangun seperti gedung bioskop, gelanggang renang, rumah sakit, kompleks pertokoan,

pusat perbelanjaan, hingga perumahan mewah. Salah satunya, rumah mantan Menteri Penerangan Harmoko berada di kawasan elite ini, namun dibakar massa pada kerusuhan 14-15 Mei 1998.

Dibanding kecamatan lain, Kecamatan Grogol memiliki potensi industri besar dan menengah yang cukup besar, disamping juga sektor perdagangan, terutama di sektor Solo Baru. Wilayah kota mandiri ini menjadi strategis mengingat lokasi perdagangan di Kota Solo yang makin padat, sehingga investor mencari lokasi baru untuk pengembangan usahanya.

Seharusnya Sukoharjo bangga dengan segala keunggulan yang dimilikinya, sehingga kelak tak perlu lagi ada nama Solo Baru ataupun Bhinneka Sritex Solo – agar dikenal luas, merasa perlu menyandang nama besar kota tetangganya, Solo.

Kabupaten Sukoharjo memperoleh Dana Alokasi Umum tahun 2002 sebesar Rp 205,28 miliar. Selanjutnya bagaimana distribusi persentase kegiatan ekonomi di daerah ini, dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 13 :
Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi 2001

2. *Raja Kecil ala Sukoharjo*^{††††}

Degub jantung Kabupaten Sukoharjo, Jawa Tengah (Jateng), seakan tidak pernah normal. Di satu sisi, Bupati Sukoharjo Bambang Riyanto begitu menggebu-gebu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mengedepankan optimalisasi potensi daerah.

Di era otonomi daerah inilah dia bertekad mengikis habis munculnya raja kecil di Sukoharjo. Potensi rakyat harus menjadi nomor satu. Raja kecil ala Sukoharjo, katanya, tidak akan dan tidak boleh lahir, jika kita mampu mengelola, memberdayakan kesadaran, dan mengajak rakyat untuk terus berusaha demi hidup keluarga dan Kabupaten ini menuju kemakmuran.

Maklum, Kabupaten yang sebagian besar bebas banjir itu berpotensi menjadi lahan pertanian, perikanan, perkebunan, dan peternakan. Dengan modal terbatas, rakyat begitu antusias menjadi pribadi yang mau mengembangkan keterampilan diri, ulet, tekun dan mandiri. Jadi, tidak heran jika Sukoharjo memiliki perajin mebel rotan/kayu, alat musik gitar sarung goyor, grafir kaca, sampai jamu racikan. Ribuan buruh bekerja di industri tekstil di Kabupaten itu. “Akan tetapi, peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) sektor retribusi dan pajak bukan menjadi primadona bagi Kabupaten Sukoharjo”, tegas Bambang. Selama tiga tahun anggaran, sejak tahun 1998-2001, PAD yang di dalamnya terdapat komponen, antara lain retribusi dan pajak, menunjukkan angka fluktuatif.

Tahun 1998-1999 tercatat sekitar Rp 11,7 miliar. Tahun 1999-2000 menjadi Rp 13,57 miliar. Tahun 2001-2001 turun menjadi Rp 13,03 miliar. Kemudian tahun 2002 ditargetkan Rp 12 miliar. Salah satu penurunan itu terjadi dari sektor pembuatan kartu tanda penduduk (KTP), mengingat adanya ide KTP seumur hidup.

Aspek ekonomi memang sangat ditakuti, bahkan seorang anggota DPRD Surakarta, KRMH Satriyo Hadinagoro, mengakui perkembangan Sukoharjo kini menjadi tantangan bagi Pemerintah Kota Solo. Lihat saja perkembangan pusat perkulakan Goro Assalam, dua Supermarket Alfa,

^{††††} Stefanus Osa, Harian Kompas, 5 Maret 2002

Rumah Sakit Dr. Oen, dan Perumahan Solo Baru, semua itu menjadi aset Kabupaten Sukoharjo, bukan Solo. Kebolehan ekonomi memang menjadi andalan. Presiden Megawati Soekarnoputri pun pernah memberikan penghargaan atas keberhasilan petani Kecamatan Mojolaban, Sukoharjo, meraih juara pertama Supra Insus Ketahanan Pangan Tahun 2001.

Namun kebolehan itu belum membanggakan. Sebab di sisi lain, penegakan hukum menjadi pertanyaan besar rakyatnya. Kasus 45 sepeda motor yang diangkat oleh sebuah lembaga swadaya masyarakat (LSM) bulan Arpil 2001 mencoreng lembaga eksekutif maupun legislatif. Pasalnya, pemberian sarana transportasi untuk DPRD Sukoharjo menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2001 sebesar Rp 408,5 juta, uang rakyat dari pengumpulan retribusi, pajak, dan lain-lain. Sampai pembelian itu terjadi memang belum parah. Sebab DPRD mengaku bahwa mereka mencicil, sehingga menjadi milik pribadi.

Persoalan menjadi pelik lagi, sebab pelat nomor sepeda motor itu seharusnya berwarna merah (inventaris pemerintah). Jadi, tidak boleh dipelathitamkan, menjadi milik pribadi. Dugaan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) ini pun akhirnya digiring Kejaksaan Negeri (Kejari) Sukoharjo Kejari mengedepankan sejumlah pimpinan DPRD menjadi tersangka. Seluruh sepeda motor itu pun disita Kejari. Bagai kebakaran jenggot, legislatif dan eksekutif saling melontarkan wacana soal siapa yang seharusnya bertanggung jawab. Media massa pun terbawa arus mencatat omongan demi omongan. Rakyat pun dibuat bingung, apalagi penyelesaiannya berlarut-larut.

Kasus ini bertambah ruwet. Gugatan perdata harus dilalui, tetapi ditolak, sehingga LSM merasa menang. Dewan bingung, Bupati disuruh pulang dan menghentikan keikutsertaannya dari kusus di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) Jakarta. Entah mengapa, Kepala Kejari Muljadi SH pun diserang penyakit, sehingga perkara ini semakin tertunda-tunda penyelesaiannya. Kabarnya, dia kambuh pada saat menjelaskan perkara ini di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

Lalu, lahirlah ide deponir (proses hukum dihentikan) dari Lembaga eksekutif dan legislatif. Namun, Kejari Sukoharjo tetap berpegang teguh pada hukum yang harus ditegakkan. Bambang mengatakan, gagasan deponir itu jangan hanya dipandang dari aspek yuridis *an sich* (hukum semata), tetapi juga aspek politik, sosial, dan budaya, serta dampak psikologisnya. Tanpa menyebut secara gamblang, dia menyatakan kasus ini akibat arogansi institusi tertentu. Sambil mengajak berefleksi, Bambang merasa prihatin dan tidak sampai hati, sebab wakil rakyat harus diadili. Padahal, rakyat pun bisa bertanya, kalau memang ingin menegakkan supremasi hukum mengapa pemimpin dan wakil rakyat harus menempuh cara-cara begitu, padahal perkaranya tengah ditangani lembaga yudikatif ? Katanya mau menepis lahirnya raja kecil ?

E. Kabupaten Wonogiri^{**}**

1. Penduduk dan Kegiatan Ekonomi

Kabupaten Wonogiri, dengan Ibukota Wonogiri, di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo dan Karanganyar, di sebelah selatan berbatasan dengan Propinsi Jawa Timur dan Samudera Indonesia, di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar dan Propinsi Jawa Timur, dan di sebelah barat berbatasan dengan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kabupaten Wonogiri memiliki luas wilayah 1.822,36 km², dengan jumlah penduduk 969.388 jiwa (sensus penduduk tahun 2000), dan terdiri dari 25 kecamatan. Adapun jumlah penduduk luas wilayah dan tingkat kepadatan untuk masing-masing wilayah kecamatan, terlihat pada tabel berikut ini.

^{****} FX. Sriyadi dan Adhisumarta, Litbang Kompas, Harian Kompas, 21 Pebruari 2003

Tabel 14:
Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Penduduk	
			Jumlah	Kepadatan
1	Pracimantoro	142,14	59.242	417
2	Paranggupito	64,75	17.351	268
3	Giritontro	61,63	20.295	329
4	Giriwoyo	100,60	37.635	374
5	Batuwarno	51,65	18.235	353
6	Karangtengah	84,59	21.615	256
7	Tirtomoyo	93,01	50.275	541
8	Nguntoronadi	80,41	23.920	297
9	Baturetno	89,10	45.639	512
10	Eromoko	120,36	42.151	350
11	Wuryantoro	81,64	26.387	323
12	Manyaran	72,61	34.451	474
13	Selogiri	50,18	43.571	868
14	Wonogiri	82,92	77.134	930
15	Ngadirojo	93,26	55.564	596
16	Sidoarjo	57,20	38.260	669
17	Jatiroto	61,77	39.121	623
18	Kismantoro	69,86	37.809	541
19	Purwantoro	59,53	51.428	520
20	Bulukerto	40,52	30.979	765
21	Puhpelem	31,61	19.332	612
22	Slogohimo	64,15	46.391	723
23	Jatisrono	50,03	57.504	1.149
24	Jatipurno	55,46	33.138	597
25	Girimarto	62,37	41.961	673
	Total	1.822,36	969.388	13.760

Sumer : Litbang Kompas, diolah dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Wonogiri, 2003.

Alam menempa kehidupan, tandusnya lahan pertanian bukan berarti harus menyerah kalah. Bahkan, dari kegersangan muncul keuletan untk menyasati hidup. Sebagian penduduk Wonogiri merantau mencoba berusaha ke berbagai daerah di Indonesia. Hasilnya, sebagian dari mereka mampu ikut mempercantik wajah Kabupaten yang sering dicap daerah minus itu.

Penduduk yang keluar daerah mencari penghidupan yang lebih baik, oleh masyarakat disebut *boro*, kependekan dari *nglemboro*, yang artinya mengembara. Mereka meninggalkan daerahnya sementara waktu dan datang kembali silih berganti tanpa mengenal kata putus.

Menurut data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Wonogiri tahun 2001 rata-rata 83.425 penduduk yang *boro* setiap bulan, dimana 53,4 persen pria. Bila dibanding jumlah penduduk 1,1 juta jiwa setiap 7,46 persen penduduk *boro*. Pada bulan Desember 2002, 110.404 orang meninggalkan Wonogiri, terbanyak dari Kecamatan Girimarto (9.020 orang), kemudian Kecamatan Sidoharjo (8.819 orang), Nguntoronadi (8.635 orang), dan Selogiri (8.284 orang). Sebagian besar dari mereka berusaha di sektor informal menjadi pedagang bakso, jamu gendong, pedagang mie dan nasi goreng. Keuletan dan ketabahan mereka menghasilkan rumah-rumah tembok keramik di antara jalan-jalan desa yang terbuat dari semen dan aspal.

Berapa banyak uang yang mengalir ke Wonogiri dari para *boro* tersebut? Kiriman wesel pos ke Wonogiri bulan Januari dan Februari 2002 tercatat masing-masing Rp 1,7 miliar. Tata pemerintahan Kabupaten Wonogiri pada bulan Desember 2002 mencatat uang yang dikriim dari 1.493 penduduk *boro* melalui BRI dan BNI dari luar negeri Rp 7,1 miliar. Rata-rata Rp 4,8 juta per orang. Kiriman tersebut datang dari Singapura, Malaysia, Hongkong, Jepang, Amerika Serikat (AS), Belanda, Swedia, Arab Saudi dan negara lain. Jumlah pengirim paling banyak dari Malaysia 1.094 orang, AS 137 orang, dan Singapura 132 orang.

Karena besarnya pundi-pundi yang dibawa pulang para *boro* tersebut, tak heran sambutan terhadap mereka menjadi lain. Setiap Idul Fitri, sebagian besar *boro* yang pulang kampung disambut tak ubahnya pahlawan. Di jalan-jalan utama terpampang spanduk ucapan selamat datang.

Tingginya mobilitas penduduk mendorong munculnya perusahaan angkutan penumpang. Di Kabupaten yang tampak bersih dan ditunjang jalan-jalan yang mulus ini pada tahun 2001 terdapat 23 perusahaan bus antar kota dalam propinsi dengan 254 armada, 24 perusahaan bus antar propinsi dengan

689 armada. Juga terdapat 81 perusahaan mini bus angkutan pedesaan dengan 574 unit kendaraan dan 64 perusahaan angkutan kota dengan 85 unit kendaraan. Kontribusi sektor pengangkutan dan komunikasi bagi Kabupaten Wonogiri sebesar Rp 229,8 miliar atau 10,2 persen dari total kegiatan ekonomi.

Penopang utama perekonomian Kabupaten, adalah pertanian tanaman pangan. Tahun 2001 sumbangannya Rp 1,2 trilyun sumbangan sektor pertanian. Total kegiatan ekonomi Rp 2,2 trilyun. Besarnya peran pertanian bisa dimengerti mengingat setelah dari luas wilayah Wonogiri merupakan sawah (312 kilometer persegi) dan tegalan (600 kilometer persegi).

Meskipun kontribusi industri pengolahan 5,6 persen, olahan hasil bumi Kabupaten yang pendapatan per kapitanya tahun 2002 sekitar Rp 2,2 juta ini, mampu menembus manca negara. Tahun 2001, dari ekspor dihasilkan Rp 161,8 miliar. Paling besar didapat dari kacang mete Rp 126,3 miliar yang dikirim ke Brunei, Singapura, dan Malaysia. Kemudian gapek yang diekspor ke Cina senilai Rp 14,3 miliar. Mebel kayu yang diminati Belanda, Australia, dan Perancis nilainya Rp 11,6 miliar.

Di samping itu, masih terdapat komoditas janggelan, minyak daun cengkeh, tapioka, kerajinan rotan, dan pupuk organik, yang diekspor ke Taiwan, Korea Selatan, Jerman, Belanda, Belgia, dan Jepang.

Menyebut Wonogiri kurang lengkap tanpa menyinggung Waduk Gajah Mungkur. Diresmikan tahun 1981, waduk yang pembuatannya menenggelamkan 52 desa itu merupakan andalan wisata daerah. Terletak enam kilometer di barat daya kota Wonogiri, waduk ini selain menawarkan wisata air, juga dipakai untuk olahraga gantole dan paralayan. Konon ada dua lokasi terbaik di dunia untuk olahraga paralayang. Salah satunya, ya kawasan Gunung Gajah Mungkur ini.

Petani Wonogiri memanfaatkan waduk bukan untuk menanam padi, tapi “menanam” (memelihara) ikan. Air Waduk Gajah Mungkur tidak bisa dialirkan ke wilayah bagian selatan Kabupaten karena letaknya lebih rendah. Keberadaan waduk ini justru menguntungkan pertanian Kabupaten

Karanganyar. Hasil perikanan Wonogiri 2001 sekitar 823 ton, turun drastis dibanding tahun sebelumnya 3.302 ton.

Pendangkalan waduk, yang prosesnya tergolong cepat, dituding sebagai penyebab merosotnya produksi perikanan. Pepohonan di wilayah tangkapan air di sekitar waduk yang semakin gundul diyakini sebagai penyebabnya. Rencananya, pemerintah kabupaten akan mengeruk waduk tersebut dengan bantuan dana dari pemerintah Jepang. Yang tidak kalah penting adalah penghijauan kembali wilayah tangkapan air di sekitar waduk.

Kabupaten Wonogiri memperoleh Dana Alokasi Umum tahun 2002 sebesar Rp 311,09 miliar. Adapun distribusi persentase kegiatan ekonomi di daerah ini, terlihat pada tabel berikut.

Tabel 15:
Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi 2001

2. Mendulang Pendapatan Lewat Wisata^{§§§§§}

Sejak peraturan otonomi daerah berlaku, setiap daerah berlomba-lomba memperbesar pendapatan asli daerah (PAD) dengan menggali potensi yang ada. Begitu pula yang dilakukan perangkat Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Wonogiri yang masih terus berusaha mencari potensi wisata untuk mendulang PAD lebih besar lagi.

Kabupaten Wonogiri yang terkenal dengan nama kota gaplek ini terus menggarap bidang wisata yang menjadi unggulan daerah. Bidang wisata ini dipilih karena kondisi geografis wilayah berupa pegunungan dan hutan tidak bisa diandalkan untuk pertanian seperti kebanyakan daerah lain. Belum lagi selalu dilanda bencana kekeringan. Bupati Wonogiri Begug Purnomosidi, hingga saat ini terus mencari kekayaan alam Wonogiri yang bisa dijadikan tempat wisata bagi masyarakat Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, dan Klaten (Subosukawonosraten).

Salah satu potensi wisata yang akan digarap Begug adalah kawasan Alas Kethu. Di lokasi ini akan dibangun Pelangi Dunia yang meniru konsep Taman Mini Indonesia Indah (TMII) di Jakarta. Bedanya, Pelangi Dunia akan menampilkan kekhasan sekitar 100 negara di dunia. Pelangi Dunia ini akan menempati tanah milik PT. Perhutani seluas 700 hektar. Saat ini, Kabupaten Wonogiri telah menandatangani perjanjian dengan PT. Perhutani yang meminjamkan tanah di Alas Kethu itu selama 50 tahun hingga 70 tahun dan bisa diperpanjang bila tenggat waktu habis. “Saya mempunyai harapan dengan adanya otonomi daerah, ekonomi kerakyatan dapat dikembangkan. Kalau pariwisata di sini berkembang, masyarakat Wonogiri pasti mempunyai lahan pekerjaan baru”, kata Begug. Saat ini, Kabupaten Wonogiri juga menggarap wisata pantai. Salah satunya Pantai Simbukan, Kecamatan Paranggupito, yang akan dijadikan wisata pantai dan wisata spiritual. Di Kecamatan Paranggupito terdapat dua pantai Nampu dan Pantai Simbukan. Namun baru Pantai Nampu yang mendapat perhatian, sedangkan Pantai Simbukan baru mulai digarap.

^{§§§§§} Susi Berindra, Harian Kompas, 21 Pebruari 2003

Sebenarnya, Pantai Simbukan telah banyak dikunjungi masyarakat tetapi belum dijadikan tempat wisata. Melihat potensi alam yang lumayan apik, Pemkab kemudian menggarap kawasan pantai itu. Di Pantai Simbukan terdapat empat deret pegunungan yang berdekatan yang akan dipakai meditasi dan tempat ibadah. Proyek awal yang akan dikerjakan Pemkab adalah penataan dan penembangan lokasi.

Dalam penggarapan wisata pantai, Kabupaten Wonogiri juga mengadakan perjanjian kerjasama dengan Kabupaten Pacitan dan Gunung Kidul yang berbatasan langsung dengan wilayah Wonogiri. Salah satu kerjasama yang akan dilakukan adalah menggarap infrastruktur pengembangan jalur lintas Selatan Jawa Cilacap-Pacitan dan peningkatan jalan raya. Kepala Bagian Humas Pemkab Wonogiri Bambang Eko Sarwono mengatakan, Pantai Simbukan dijadikan tempat wisata spiritual karena masyarakat meyakini pantai itu merupakan pintu gerbang Kerajaan Ratu Pantai Selatan. “Apalagi, di situ juga pemandangan bagus. Yah, bisa dikatakan Tanah Lot-nya Wonogiri”, kata Bambang.

Meski mengandalkan wisata untuk meningkatkan PAD, tahun 2002 pendapatan sektor wisata menurun. Kepala Dinas Perhubungan Pariwisata dan Sei Budaya (DPPSB) Wonogiri Drs. Hendro Purbandoro mengatakan, penurunan pendapatan sektor wisata ini disebabkan faktor hujan dan minimnya tingkat arus mudik Lebaran tahun lalu.

Pendapatan sektor wisata tahun 2002 sebesar Rp. 600 juta, padahal tahun-tahun sebelumnya berjumlah Rp 800 juta sampai Rp 1 miliar. Hendro menjelaskan dari 10 obyek wisata unggulan Wonogiri terdapat tiga obyek wisata yang penurunannya tajam. Ketiga obyek wisata itu adalah Waduk Gajah Mungkur, wisata spiritual Pantai Sembukan, dan Gua Putri Kencono yang selama ini dikenal sebagai penyumbang utama.

Tempat wisata Sendang Asri (Waduk Gajah Mungkur) menurun hingga 54.944 pengunjung tahun 2002. Sebelumnya tahun 2001 jumlah pengunjung 244.267. Sedangkan Gua Putri Kencono turun hampir separuhnya, dari 828 menjadi 483 pengunjung. Namun, tidak semua tempat

wisata mengalami penurunan jumlah pengunjung, seperti pengunjung obyek wisata Kahyangan yang meningkat hampir seribu orang dari 12.704 (tahun 2001) menjadi 13.194 pengunjung (tahun 2002). “Memang penurunan kali ini termasuk tajam bila dibanding dengan tahun sebelumnya. Penurunan pengunjung ini, saya kira juga karena krisis ekonomi. Karena itu, kami terus memacu promosi wisata setiap tahun”, kata Hendro.

Untuk promosi wisata, DPPSB berencana mendatangkan artis atau mengadakan kegiatan hiburan besar sehingga dapat menghibur pengunjung. Menurut Hendro, tahun 2002, Pemkab mengalokasikan Rp 200 juta untuk pengembangan sektor wisata. Dana itu akan digunakan untuk perbaikan fisik tempat wisata yang diharapkan juga dapat mendulang PAD. Namun, ide-ide baru pengembangan wisata seperti Pelangi Dunia belum diamini oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Wonogiri. Malahan, mereka khawatir ini hanya sebatas ide tanpa realisasi yang jelas. Salah seorang anggota Komisi E DPRD Wonogiri, Subandi, mengatakan, bidang pariwisata harus digarap sebagai andalan Wonogiri yang tak bisa mengharap hasil pertanian. “Ide Pelangi Dunia memang bagus, tetapi kita juga harus memikirkan investor yang mau menggarap. Jangan-jangan nanti nasibnya seperti tempat wisata Asemlegi yang sampai sekarang belum terwujud”, kata Subandi.

Ia menjelaskan, tahun 2002, Pemkab berencana membuat taman wisata Asemlegi yang konsep utamanya kereta gantung dari obyek wisata Gunung Gandul menuju Bendungan Gajah Mungkur yang berjarak ratusan kilometer. Proyek ini batal karena belum ada investor yang mau menggarap tempat wisata yang rencananya juga akan dilengkapi taman luas itu.

F. Kabupaten Karanganyar*****

1. Penduduk dan Kegiatan Ekonomi

Kabupaten Karanganyar, dengan Ibukota Karanganyar, di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Sragen, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo dan Wonogiri, di sebelah barat berbatasan

***** Sisilia Srisuwastuti, Litbang Kompas, Harian Kompas, 5 Maret 2003

dengan Kota Surakarta dan Kabupaten Boyolali, dan di sebelah timur berbatasan dengan Propinsi Jawa Timur. Luas wilayah Kabupaten Karanganyar meliputi 773,78 km², dengan jumlah penduduk 791.575 jiwa (Sensus Penduduk tahun 2000), dan terdiri dari 17 kecamatan. Adapun jumlah penduduk, luas wilayah dan tingkat kepadatan untuk masing-masing wilayah kecamatan, dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 16:
Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Penduduk	
			Jumlah	Kepadatan
1	Jatipuro	40,36	36.810	912
2	Jatiyoso	67,16	38.776	577
3	Jumapolo	55,67	45.264	813
4	Jumantono	53,55	45.567	851
5	Matesih	26,27	43.279	1.647
6	Tawangmangu	70,03	43.065	615
7	Ngargoyoso	65,34	33.052	506
8	Karangpandan	34,11	39.766	1.166
9	Karanganyar	43,03	66.728	1.551
10	Tasikmadu	27,60	51.789	1.876
11	Jaten	25,55	63.393	2.481
12	Colomadu	15,64	49.472	3.163
13	Gondangrejo	56,80	60.251	1.061
14	Kebakkramat	36,46	54.099	1.484
15	Mojogedang	53,31	59.798	1.122
16	Kerjo	46,82	36.038	770
17	Jenawi	56,08	26.428	471
	Total	773,78	793.575	1.026

Sumer : Litbang Kompas, diolah dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Karanganyar, 2003.

Bangunan-bangunan besar dengan kawasan luas tampak berdiri megah. Itulah sasaran pandangan mata yang bisa dinikmati pengguna jalan menuju Karanganyar dari arah utara. Bangunan besar zona industri tersebut

semakin jelas terlihat melalui arteri di sepanjang Kebakkramat; Palur, berbelok ke arah Tawangmangu.

Zona industri itu mengukuhkan Karanganyar sebagai daerah industri dengan kontribusi pengolahan 40 persen lebih. Sebagian dari 153 industri besar dan menengah didominasi industri kecil. Berbeda dengan bangunannya yang tampak kokoh dan kuat, industri tekstil mulai menunjukkan tanda-tanda penurunan.

Tragedi WTC 11 September 2001 di New York, Amerika Serikat menjadi titik awal terguncangnya industri berbahan baku kapas ini. Kuota impor dikurangi. Akibatnya, volume ekspor tahun 2000 sebesar 5.600 ton dengan nilai 6,4 juta dollar AS turun drastis ke angka 1.375 ton di tahun berikutnya. Amerika memang menjadi salah satu pasar produk selain Inggris, Jerman, dan Brasil yang dikirim melalui pelabuhan laut Tanjung Mas, Semarang.

Pertumbuhan perekonomian Karanganyar tahun 2001 berada di urutan terendah dengan 1,42 persen dibanding dengan daerah-daerah lain se-eks Karesidenan Surakarta. Kondisi ini akibat pertumbuhan negatif -0,48 persen di kegiatan industri yang merupakan dampak langsung tragedi WTC. Namun, kondisi ini sudah pulih. Pertumbuhan industri tahun 2001 merangkak naik pada angka 6,24 persen.

Dominasi industri tekstil berawal dari penanaman modal dalam negeri tahun 1970. Mulanya produk tekstil dititikberatkan pada jenis dan motif tertentu. Akan tetapi, agar mampu bersaing secara kompetitif produk tersebut disesuaikan dengan selera pasar dan dilakukan diversifikasi. Yang terjadi kemudian permintaan pasar baik lokal, regional, maupun internasional terus meningkat sehingga menjadi peluang bisnis yang menjanjikan. Tak pelak perusahaan tekstil semakin berkembang tahun 1980-an.

Cukup mencengangkan yang menyerap dari 18.566 tenaga kerja ini justru tumbuh subur di wilayah yang sama sekali tidak menghasilkan kapas. Relokasi pabrik dari Solo ke daerah-daerah sekitarnya membawa berkah yang melimpah bagi Karanganyar. Sayangnya, ketersediaan bahan baku sepenuhnya

didukung dari luar daerah. Sekitar 90 persen kebutuhan kapas diimpor dari Cina, Australia, Amerika dan Afrika Barat.

Ini berarti ada ketergantungan bahan baku. Upaya melepaskan diri dari ketergantungan tersebut sudah dipikirkan sejak lama. Lalu dimunculkan gagasan budidaya kapas. Apakah daya, kekecewaan harus ditelan. Hama tanaman penggerak buah yang merusak kapas tidak mampu ditangani. Budidaya kapas gagal.

Kendala industri tekstil tidak berhenti pada tidak tumbuhnya tanaman kapas. Juga isu pencemaran. Penggunaan air yang besar tanpa melalui instalasi pengolahan air limbah (IPAL) di berbagai industri tekstil meresahkan lingkungan sekitar. Bahkan, teridentifikasi 30 persen pencemaran air dominan dari limbah industri tekstil.

Melemahnya tekstil memunculkan peluang bagi industri plastik sebagai andalan. Bahan baku utama *polyethylene* juga diimpor dari Cina dan Jepang. Berbeda dengan tekstil, permintaan plastik cenderung stabil. Industri plastik untuk kemasan dipasarkan ke Inggris, Italia, Amerika, Jepang, Belanda, Rusia, Singapura, Malaysia, dan Hongkong. Saat ini nilai investasi plastik sekitar 10 persen dari investasi tekstil Rp 396 miliar. Dengan angka ini industri tekstil skala menengah dan besar mampu menyerap 18.566 tenaga kerja. Bandingkan dengan industri kecil dengan total investasi Rp 685 miliar yang terdiri dari 6.017 unit usaha. Industri kecil menyerap 10.709 tenaga kerja, industri plastik 3.414 tenaga kerja.

Maraknya bisnis di sektor industri berpengaruh pada penurunan luas lahan pertanian. Catatan Dinas Pertanian menunjukkan terdapat lebih kurang 60 hektar lahan pertanian beralih fungsi ke non pertanian. Lahan tersebut sebagian besar digunakan untuk mendirikan pabrik, yakni di Kecamatan Jaten, Kebakkramat dan Gondangrejo, serta permukiman di Kecamatan Karanganyar dan Jaten. Padahal, lahan di daerah tersebut lahan subur penghasil padi. Pertumbuhan industri di Kecamatan Jaten dan Palur sudah mencapai titik jenuh sehingga konsentrasi industri rencananya dialihkan ke Kecamatan Gondangrejo.

Konsekuensi dari berkurangnya lahan pertanian dicerminkan juga lewat produksi padi. Padi yang menjadi komoditas pertanian andalan sejak tahun 1999 turun 34.992 ton menjadi 212.878 ton tahun 2002. Meski demikian, ketersediaan beras penduduk Karanganyar surplus sekitar 38.139 ton. Kelebihannya disalurkan ke Pasar Legi dan Pasar Gede di Surakarta dan sebagian lagi ke Jakarta.

Tak hanya padi. Daerah yang berketinggian 80-2.000 meter di atas permukaan laut ini cocok ditanami sayur-sayuran jenis wortel, buncis, bawang putih, bawang merah, serta buah-buahan durian, duku, melon, pisang, dan mangga. Sebanyak 229.061 orang (34,3 persen) hidup dari kegiatan usaha ini. Dipasarkan ke Solo, Semarang, Surabaya bahkan Jakarta.

Kondisi alam Karanganyar potensial dijadikan daerah tujuan wisata. Letaknya di Kaki Gunung Lawu masih menjadi kawasan yang paling digemari. Tiga perempat dari 468.149 wisatawan tercatat mengunjungi kawasan ini tahun 2002. Padahal masih banyak kawasan lain, seperti hutan wisata Puncak Lawu, Gunung Bromo, dan Sekipan. Terdapat pula peninggalan sejarah Candi Ceto dan Candi Suku di lereng Gunung Lawu. Pemerintah membuat agenda wisata dengan meningkatkan kualitas obyek dan daya tarik wisata di Candi Suku-Ceto, Bromo, Matesih, Tawangmangu, dan Karanganyar.

Kabupaten Karanganyar memperoleh Dana Alokasi Umum tahun 2003, sebesar Rp 266,55 miliar. Selanjutnya dapat dilihat distribusi persentase kegiatan ekonomi, sebagaimana tertera pada tabel berikut ini.

Tabel 17:
Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi 2001

Sumber : Badan Statistik Kabupaten Karanganyar, 2003

2. *Yang Mistis*^{†††††}

Kalau dilihat potensi ekonominya, rasanya tak sepenuhnya benar karena wilayah di sebelah timur Bengawan Solo kini boleh dikata merupakan daerah padat industri. Bahkan, mungkin paling padat di antara kota dan kabupaten di Surakarta, menyusul Sukoharjo, Klaten, Solo, Sragen dan Boyolali.

Industri yang bercokol di sana pun tergolong berskala besar dan berorientasi ekspor. Dari industri tekstil garmen, benang katun, MSG (*monosodium glutamate*), ethanol, minuman kemasan, hingga industri sumpit.

^{†††††} Ardus M. Sawega, Harian Kompas, 5 Maret 2003.

Sentra industri besar itu telretak di bagian barat, dan juga di barat laut, di Kecamatan Gondangrejo yang tandus. Memang, di luar itu, Kabupaten yang sebagian wilayahnya berada di Kaki Gunung Lawu (3.265 m) ini lebih didominasi sektor pertanian. Sebagian merupakan perkebunan yang telah ada sejak zaman Belanda dan kini dikelola PTPN serta swasta seperti perkebunan karet, teh, dan coklat.

Berbicara tentang Gunung Lawu yang memisahkan wilayah Surakarta dengan Propinsi Jawa Timur mengingatkan kita akan panorama elok kawasan wisata Tawangmangu di ketinggian 900 meter. Ada air terjun Grojogan Sewu sebagai obyek wisata yang unik.

Selain memiliki panorama yang indah, Gunung Lawu juga menyimpan magnet lain, yaitu dari aspek historis dan mistik. Gunung itu menjadi tempat pelarian pemeluk agama Hindu pada masa Majapahit saat pengaruh Islam mulai masuk. Di gunung itu mereka mendirikan tempat pemujaan berupa Candi Suku, dan Candi Cetho. Setiap pengunjung 1 Suro, ribuan orang mendaki ke puncak gunung.

Menyinggung Tawangmangu sebenarnya itu merupakan “ganjalan” tersendiri bagi Pemerintah Kabupaten Karanganyar. Sekalipun berada di wilayah karanganyar, selama ini statusnya merupakan “milik” Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, terutama menyangkut status pengelolaan lahan, hak sewa kepada para pemilik tanah dan lahan pertanian, serta penarik retribusi yang lain.

Pemerintah Propinsi Jawa Tengah mengambil alih hak pengelolaan Tawangmangu dari tangan Istana Mankunegaran di Solo yang mengelolanya sebagai daerah otorita mulai tahun 1989.

Konflik kepentingan antara Pemerintah Propinsi Jawa Tengah dan Pemerintah Kabupaten Karanganyar menyebabkan Tawangmangu hingga kini nyaris tak menunjukkan perkembangan yang berarti sebagai obyek wisata.

Sementara itu, perjuangan masyarakat yang tergabung dalam Himpunan Pemilik Tanah Persil Tawangmangu (HPTPT), sejak 1995, untuk

menyertifikatkan tanahnya kandas. Pemerintah Propinsi Jawa Tengah tak mau surut dari Tawangmangu.

Kasus Tawangmangu mungkin bisa dibaca sebagai fenomena yang “sepele”. Tetapi bagi HPTPT, keengganan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah melepas Tawangmangu menimbulkan pertanyaan besar.

G. Kabupaten Sragen^{***}**

1. Pendidikan dan Kegiatan Ekonomi

Kabupaten Sragen, dengan ibukota Sragen di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Grobogan, di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar, di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, dan di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Ngawi (Jawa Timur). Luas wilayah Kabupaten Sragen meliputi 941,55 km², dengan jumlah penduduk 845.191 jiwa (sensus penduduk tahun 2000), dan terdiri dari 20 kecamatan. Adapun jumlah penduduk, luas wilayah dan tingkat kepadatan untuk masing-masing wilayah kecamatan dapat dilihat pada tabel berikut ini.

^{*****} Gianie, Litbang Kompas, Mariam Kompas, 19 Pebruari 2003

Tabel 18:
Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Penduduk	
			Jumlah	Kepadatan
1	Kalijambe	46,96	44.949	957
2	Plupuh	48,36	44.263	915
3	Masaran	44,04	64.355	1.461
4	Kedawung	49,78	54.538	1.096
5	Sambirejo	48,43	36.158	747
6	Gondang	41,17	42.555	1.034
7	Sambungmacan	38,48	43.429	1.129
8	Ngrampal	34,40	36.925	1.073
9	Karangmalang	42,98	56.744	1.320
10	Sragen	27,27	64.182	2.354
11	Sidoharjo	45,89	50.385	1.098
12	Tanon	51,00	53.304	1.045
13	Gemolong	40,23	43.980	1.093
14	Miri	53,81	31.771	590
15	Sumberlawang	75,16	43.982	585
16	Mondokan	49,36	33.163	672
17	Sukodono	45,36	29.595	650
18	Gesi	39,58	20.036	506
19	Tangen	55,13	25.539	463
20	Jenar	63,97	25.338	396
Total		941,55	845.191	898

Sumer : Litbang Kompas, diolah dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Sragen, 2003.

Dibelah oleh sungai Bengawan Solo menjadi dua bagian, utara dan selatan, kegiatan ekonomi penduduk Kabupaten Sragen seakan terpetakan. Bagian selatan menjadi sentra pertanian tanaman pangan karena kondisi tanah yang subur dan pengairan yang lebih baik. Sedangkan, bagian utara tanahnya kering dan berkapur mengarahkan penduduk pada kegiatan perkebuan, berdagang dan industri pengolahan.

Hasil pertanian Kabupaten Sragen, terutama padi, menjadikan daerah ini salah satu lumbung padi di Jawa Tengah. Setiap tahun lahan sawah yang

ditanami padi tak kurang dari 40.000 hektar. Lahan tersebut bisa ditanami dua tiga kali setahun dan mampu memproduksi hingga 450.000 ton per tahun.

Dengan luas panen sekitar 86.000 hektar berarti produktivitas padi 5,2 ton per hektar. Selain mengandalkan irigasi sungai Bengawan Solo, pertanian daerah ini memperoleh air dari Waduk Botok, Kembangan, Brambang, Gebyar, Blimbing, Gembong, Ketro dan Terban.

Tahun 2002, produksi padi 451.337 ton. Produksi tersebut termasuk surplus dalam mencukupi kebutuhan beras penduduk. Kelebihannya bahkan bisa menyuplai kebutuhan beras daerah lain, terutama Kota Solo. Untuk masa tanam tahun 2002, produksi beras yang 65 persen dari total produksi padi atau 293.369 ton beras, surplus 180.188 ton. Kebutuhan beras penduduk Sragen pada tahun tersebut 113.180 ton. Kondisi ini memperlihatkan panen padi Kabupaten Sragen setahun bisa mencukupi kebutuhan beras penduduk untuk dua tahun.

Penanaman padi yang selama ini mengandalkan pestisida atau pupuk kimia, kini beralih ke pupuk organik. Petani kemudian mulai disadarkan untuk menggunakan pupuk organik. Selain karena alasan kesehatan yang lebih baik bila mengonsumsi beras dari bahan organik, penggunaan pupuk organik juga mengembalikan kesuburan tanah secara alami.

Sampai tahun 2002, 1.000 hektar lahan ditanami padi organik dengan produksi gabah kering 6.441 ton. Jumlah ini meningkat lima kali lipat dari tahun sebelumnya. Penanaman padi organik ini dilakukan oleh sekitar 72 kelompok tani di sembilan kecamatan di Sragen bagian selatan.

Bersamaan dengan digalakkannya penanaman padi organik ini, pemerintah kabupaten mulai mempromosikan pola pertanian terpadu untuk meningkatkan perekonomian penduduk. Caranya, dengan memadukan keterkaitan sektor pertanian pangan dan peternakan.

Keterkaitan yang dimaksud adalah penyediaan pupuk organik dari kotoran ternak sebagai pengganti pestisida. Banyaknya padi akan juga berarti banyaknya jerami yang bisa digunakan sebagai pakan ternak untuk

meningkatkan produksi ternak. Kotoran hewan dijadikan pupuk tanaman padi, sedang jerami untuk pakan ternak.

Di sektor pertanian, populasi ternak dan produksi daging di daerah ini cukup diunggulkan untuk memutar roda perekonomian daerah. Kemitraan usaha peternakan ayam ras potong (broiler), penggemukan kambing, domba, dan sapi potong menjadi lapangan usaha yang menjanjikan.

Sentra penggemukan sapi di Kecamatan Gemolong, Plupuh, Masaran, Tanon, Karangmalang, Gondang, dan Kalijambe. Peternakan ayam potong berada di Kecamatan Karangmalang, Sragen, dan Plupuh. Produksi daging ayam, kambing, domba, dan sapi meningkat setiap tahun. Tahun 2002 dihasilkan tak kurang 4.000 ton daging. Begitu pula produksi telur yang meningkat menjadi 2.313 ton pada tahun yang sama.

Pertanian secara keseluruhan memang menjadi kontributor utama dalam total perekonomian daerah. Hasil-hasil pertanian seperti beras, buah-buahan, kacang hijau, dan ternak kemudian mewarnai perdagangan lokal dan antar daerah, terutama dalam memenuhi kebutuhan konsumsi kota-kota besar di Jawa Tengah seperti Solo dan Semarang.

Sebelum berkecimpung dengan bertani dan beternak, membuat dan membuat mebel merupakan keahlian penduduk yang produksinya tentu saja turut memperkuat sektor perdagangan. Kecamatan Masaran dan Plupuh menjadi sentra pembatikan di daerah ini yang menghasilkan batik bermutu. Batik dari kecamatan ini turut menyuplai kebutuhan batik berlabel terkenal seperti batik Danar Hadi, Keris, dan batik Semir. Tenaga kerja yang terserap untuk membuat lebih dari 5.200 orang.

Usaha pengolahan kayu menjadi mebel banyak dilakukan penduduk, terutama di Kecamatan Kalijambe. Bahan baku kayu lebih banyak berasal dari Kabupaten Blora daripada dari hutan Sragen. Industri lainnya yang juga menyerap banyak tenaga kerja adalah tekstil. Setidaknya terdapat enam perusahaan tekstil berskala besar di Kecamatan Masaran dan Sidoharjo.

Untuk pembangunan daerah ke depan, kegiatan-kegiatan industri ini menjadi salah satu bidang yang pertumbuhannya diperkirakan bergerak cepat.

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sragen saat ini untuk mendukung percepatan pertumbuhan industri seperti mebel adalah mengalokasikan dan mengembangkan zona industri mebel di Kecamatan Kalijambe. Zona ini diharapkan dapat mendorong distribusi produk hingga ke mancanegara.

Sejumlah sarana dan prasarana seperti jalan dan jembatan juga dipersiapkan untuk menarik investor yang mengembangkan usaha di sini. Jaringan transportasi, jalan utama, dan rel kereta api jalur utara dan selatan, yang melintasi Kabupaten Sragen, menjadi akses daerah ini ke kota-kota besar di Jawa menjadi mudah. Kemudahan lainnya adalah akses ke Bandar Udara Adi Sumarmo (Solo) yang dapat ditempuh dalam satu jam dan ke Pelabuhan Laut Tanjung Emas (Semarang), untuk arus barang ekspor-impor yang terjadi setiap hari, bisa dicapai dalam waktu sekitar tiga jam.

Kabupaten Sragen memperoleh dana Alokasi Umum tahun 2003 sebesar Rp 271,94 miliar. Selanjutnya, bagaimana distribusi persentase kegiatan ekonomi di daerah ini, dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 19:
Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi 2001

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Sragen, 2002

2. Tanah Subur Menghasilkan Beras Organik^{§§§§§§}

Salah satu resiko sebuah daerah yang mengandalkan pertanian adalah berkurangnya kesuburan tanah akibat produktivitas pertanian yang terus diupayakan naik. Dengan tekad ingin mengembalikan kesuburan tanah itulah, Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sragen mencanangkan program penanaman padi organik.

^{§§§§§§} Susi Berindra, Harian Kompas, 19 Pebruari 2003

Kepala Dinas Peranian Kabupaten Sragen Suwanto mengatakan, penanaman padi organik yang menggunakan pupuk alami merupakan salah satu usaha yang digunakan mengembalikan kesuburan tanah serta meningkatkan produktivitas hasil pertanian. “Kami berharap, penggarapan lahan pertanian dengan pupuk organik juga dapat meningkatkan pendapatan sebagian besar masyarakat Sragen yang lebih dari 60 persen merupakan petani. Kalau kualitas beras tinggi, harganya juga semakin tinggi,” kata Suwanto. Sebenarnya, secara sporadis, petani Sragen telah menggunakan pupuk kompos yang dibuat dari kotoran hewan dan tumbuh-tumbuhan. Namun, pupuk organik ini tidak dapat digunakan seratus persen dalam pertanian organik. “Para petani masih harus mencampur dengan pupuk urea sesuai komposisi yang seimbang dan tetap saja yang paling banyak pupuk organiknya,” jelas Suwanto. Contohnya saja, bila memakai pupuk buatan dibutuhkan pupuk urea tiga kuintal per hektar. Tetapi, bila memakai pupuk organik, pemakaian pupuk urea 100 hingga 150 kilogram.

Selain itu, Pemkab juga mengimbau petani untuk tidak menggunakan pestisida. Menurut Suwanto, penggunaan pestisida dalam pertanian dapat merusak kesehatan petani dan juga merusak hasil pertanian. “Kita juga bisa kena dampak pestisida kalau mengorganisasi hasil pertanian seperti buah-buahan atau sayuran”, tambah Suwanto. Dalam usahanya menggalakkan pertanian organik ini, Pemkab Sragen mengerahkan sekitar 140 penyuluh pertanian. Mereka selalu memberikan penjelasan tentang pengolahan pertanian yang baik. Mereka membawahi hampir 1.400 kelompok tani di 20 kecamatan. Dalam setahun, rata-rata luas panen di Sragen 86.676 hektar. Meski dapat dikatakan penghasil beras yang cukup besar, pertanian di Sragen juga sempat kekeringan. Misalnya, tahun 2002 lalu, kekeringan melanda sekitar 7.430 hektar dari seluruh luas tanam 40.000 hektar. Namun, tidak semua wilayah mengalami kekeringan total atau puso. Wilayah yang mengalami puso 1.945 hektar.

Seorang petani di Desa Jetak, Kecamatan Sidoarjo, Suwandi menceritakan beberapa tahun lalu, ia menggunakan pupuk urea terus menerus

untuk sawahnya yang ditanami padi. “Lama kelamaan sawah saya, tanahnya menjadi keras dan produksi beras menjadi jelek. Kemudian, saya mulai menggunakan pupuk kompos yang dibuat oleh kelompok tani di desa saya. Sekarang hasilnya cukup bagus dan tanahnya juga tidak keras sekali”, kata Suwandi. Ia mengatakan beberapa tahun lalu, ketika ia masih menggunakan pupuk urea dengan jumlah yang sangat banyak, tanah pertaniannya menjadi keras sehingga tidak ada cacing yang bisa hidup. Kini, sawah seluas serempat hektar miliknya sudah banyak cacing yang dapat menyuburkan kembali tanahnya.

Wilayah Sragen terbagi dua yaitu sebelah selatan Bengawan Solo yang tanahnya subur dan sebelah utara Bengawan Solo yang berbukit, tanah kapur dan kurang subur. Karena itu, selain dukungan hasil pertanian, Sragen juga memiliki andalan di bidang peternakan dan perikanan. Sejak otonomi daerah, pengelolaan ketiga bidang ini dijadikan yaitu Dinas Pertanian. Suwanto mengatakan untuk petani yang tinggal di sebelah utara sungai Bengawan Solo, menanam palawija. Misalnya di Kecamatan Tanon, Kecamatan Prupuk dan Kecamatan Jenar. “Mereka sudah mengerti kalau menanam di situ banyak resikonya. Seperti pada musim kering, sering gagal panen karena hanya mengandalkan air hujan”, kata Suwanto. Selain pertanian, Sragen juga mengandalkan bidang perikanan. Apalagi, Sragen memiliki wilayah genangan Waduk Kedungombo sekitar 2.300 hektar. Dengan aset genangan waduk inilah dikembangkan perikanan darat. Produksi ikan darat yang paling banyak di Sragen adalah ikan nila merah yang pengembangannya melalui karamba (jaring apung dari kurungan dari anyaman bambu). Saat ini hampir sekitar 1.000 petak jaring apung yang beroperasi di genangan waduk yang masuk di wilayah Sragen.

Hasil produksi ikan nila merah, menurut Suwanto, dipasarkan sampai ke luar wilayah Sragen seperti Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Blitar, Nganjuk, Bojonegoro serta kota lainnya di Jawa Tengah dan Jawa Timur. “Dalam sehari, ikan yang dikirim ke luar Sragen 1,5 ton sampai dua ton,” kata Suwanto. Adapun pasar yang dimasuki para penghasil nila mereka meliputi

pasar tradisional, tempat pemancian dan rumah makan. Sumbangan bidang pertanian, peternakan dan perikanan ke pendapatan asli daerah (PAD) pun cukup besar yaitu Rp 1 miliar untuk tahun 2002. Angka ini diharapkan dapat dinaikkan lagi bila para petani dapat meningkatkan produktivitas hasil pertanian yang berefek pada peningkatan pendapatan.

Sementara itu, saat ini, Sragen juga sedang mengembangkan wilayah Sangiran Dome. Situs budaya yang berada di Kabupaten Sragen ini yang menyimpan fosil-fosil yang berhubungan dengan asal usul manusia dan ilmu pengetahuan bertaraf internasional dan dilindungi undang-undang. Bupati Sragen Untung Wiyono merencanakan penataan kawasan Sangiran Dome dengan membangun menara pandang. Selain gardu pandang, juga akan dibangun titik-titik situs yang pernah menghasilkan temuan-temuan penting di wilayah itu. Titik-titik situs itu akan ditandai dengan tonggak bendera yang dapat dilihat dari menara pandang.

Namun, rencana pengembangan Sangiran Dome ini masih menjadi pro dan kontra. Ahli Arkelologi Indonesia (IAAI) yang menganggap rencana itu dapat merusak situs budaya di kawasan itu. Kita lihat saja nanti, apakah rencana Kabupaten Sragen ini akan berhasil mengembangkan kawasan Sangiran.

H. Kabupaten Klaten ^{*****}

1. Penduduk dan Kegiatan Ekonomi

Kabupaten Klaten, dengan ibukota Klaten, di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Gunung Kidul (Daerah Istimewa Yogyakarta), dan di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo. Luas wilayah Kabupaten Klaten meliputi 655,56 km², dengan jumlah penduduk 1.100.088 jiwa (sensus penduduk tahun 2000), dan terdiri dari 26 kecamatan. Adapun luas wilayah, jumlah penduduk dan tingkat kepadatan untuk masing-masing wilayah kecamatan, dapat dilihat pada tabel berikut ini.

***** BE. Julianery, Litbang Kompas, Harian Kompas, 18 November 2003

Tabel 20:
Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Penduduk	
			Jumlah	Kepadatan
1	Prambanan	24,43	41.789	1.711
2	Gantiwarno	25,64	33.004	1.287
3	Wedi	24,38	45.510	1.867
4	Bayat	39,43	56.040	1.421
5	Cawas	34,47	54.756	1.589
6	Trucuk	33,81	67.310	1.991
7	Kalikotes	13,00	30.176	2.321
8	Kebonarum	9,66	17.438	1.805
9	Jogonalan	26,70	50.526	1.892
10	Manisrenggo	26,96	35.735	1.325
11	Karangnongko	26,74	31.901	1.193
12	Ngawen	26,97	39.330	2.318
13	Ceper	24,45	57.621	2.357
14	Pedan	19,17	42.945	2.240
15	Karangdowo	29,23	40.923	1.400
16	Juwiring	29,79	52.635	1.767
17	Wonosari	31,14	54.898	1.763
18	Delanggu	18,78	38.334	2.041
19	Polanharjo	23,84	36.599	1.535
20	Karanganom	24,06	40.554	1.686
21	Tulung	32,00	45.801	1.431
22	Jatinom	35,53	49.801	1.396
23	Kemalang	51,66	31.141	603
24	Klaten Selatan	14,44	36.097	2.500
25	Klaten Tengah	8,90	39.193	4.404
26	Klaten Utara	10,38	40.221	3.875
	Total	655,56	1.110.088	1.693

Sumer : Litbang Kompas, diolah dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten, 2003.

Sudah jamak bila orang asing jatuh hati pada sesuatu yang “berbau” Indonesia. Salah satunya adalah profesor dari Universitas Kyoto Seika, Jepang. Profesor Chitaru Kawasaki kepincut pada teknik pembuatan gerabah di Desa Melikan, Kecamatan Wedi, Kabupaten Purworejo. Ia tinggal di desa

itu, mengajar penduduk menambah glasir pada bagian dalam piring atau cangkir. Lalu hasil karya itu dipamerkan ke berbagai kota di Indonesia.

Teknik putaran piring yang digunakan masyarakat Dukuh Pagerjuring di desa itu unik dan nyaris punah. Konon tumbuh sejak tahun 1700. Alat pembuat gerabah adalah lempengan bundar yang terbuat dari kayu jati atau kayu mahoni. Lempengan itu berdiameter 35-40 cm dengan ketebalan 5-6 cm. Posisi lempengan yang condong beberapa derajat ke depan membuat gerabah yang dihasilkan kecil dan pendek dengan lebar maksimal 23,5 cm dan tinggi 30 cm.

Di Desa Melikan terdapat 182 unit usaha pembuat gerabah. Hasil kerja 546 tenaga kerja yang menggunakan 2.314 meter kubik tanah liat menghasilkan 1,4 juta gerabah berbagai bentuk. Nilainya tak kurang dari Rp 413 juta. Kelak, awal 2004, pada lahan sekitar 2.500 hektar di wilayah ini akan dibangun laboratorium keramik. Pemerintah Jepang memberi bantuan Rp 1 miliar.

Di desa ini juga, pada lahan seluas 4.000 meter persegi akan dibangun pasar seni. Di dalamnya akan dibuat sekitar 100 kedai yang memajang seluruh hasil karya perajin Klaten. Jika rencana itu terealisasi, lokasi itu akan menjadi Kawasan Desa Wisata Malikan. Ini akan menambah deretan objek wisata yang dimiliki Klaten.

Obyek wisata di Klaten, seperti Candi Sewu Prambanan, Candi Plaosan, Dedes Indah, dan Rawa Jombor, memasukkan tidak kurang Rp 243 juta ke kas Pemda. Meskipun termasuk produk andalan, kabupaten ini tak menjadikan pariwisata sebagai gantungan hidup. Sampai sekitar awal tahun 1990, yang menjadi tulang punggung perekonomian adalah pertanian.

Di bidang pertanian, padi varietas rojolele menjadi produk unggulan. Luas panen sawah 55.221 hektar menghasilkan 308.100 ton padi. Sentra produksi padi di Kecamatan Cawas. Selain rojolele, tembakau rajangan juga diunggulkan. Dari lahan 2.090 hektar yang menjadi gantungan hidup 9,288 rumahtangga petani, dihasilkan 1.535 ton tembakau kering. Tembakau rajangan memasok kebutuhan pabrik-pabrik rokok kretek di Pulau Jawa.

Klaten menghasilkan tembakau kualitas ekspor, *voorstenland*. Bahan cerutu ini dipasarkan ke Jerman, Swiss, Amerika, Belgia, dan Belanda. Nilai ekspor sedikitnya 197.177 dollar AS pada triwulan III 2003. Sentra tembakau berada di Kecamatan Kebonarum, Gantiwarno, Wedi, Jogonalan, Klaten Selatan, dan Karangnongko.

Kalau di Kabupaten atau kota lain terdapat produk khas yang bisa menjadi ciri dan kebanggaan wilayah, di Klaten banyak produksi industri kecil yang bisa dibanggakan. Produknya bervariasi mulai dari makanan, minuman, sandang, bahan bangunan, kerajinan tangan tanah liat, kayu, sampai logam cor.

Mebel kayu salah satu andalan. Meja, kursi, dan lemari yang dihasilkan tangan-tangan kreatif masyarakat Kecamatan Juwiring, Cawas, Trucuk, dan Klaten Utara digemari pasar Amerika, Inggris, Perancis, dan Singapura. Pada tahun 2002, pengusaha mebel kayu Klaten mengekspor sedikitnya 10.000 unit. Nilai yang diperoleh tidak kurang 994.000 dollar AS.

Mebel salah satu dari sekitar 33 jenis industri andalan Kabupaten ini. Dengan 3.419 unit usaha yang menyerap investasi tidak kurang Rp 128 miliar per tahun dihasilkan 740.680 mebel. Nilainya meningkat tahun 2003. Pada triwulan III, dihasilkan tidak kurang 1,7 dollar AS. Itu bari dari pengusaha mebel Klaten. Adapun nilai ekspor melalui pihak ketiga broker yang terdiri dari 30 pengusaha mencapai Rp 60 miliar.

Seiring perjalanan waktu, Kabupaten ini berubah dari wilayah agraris menjadi wilayah industri dan perdagangan. Semangat “industrialisasi” telah bangkit di daerah ini. Jumlah industri 35.767 unit usaha, dengan 155.905 tenaga kerja. Investasi yang tertanam Rp 1,3 triliun dan nilai produksi Rp 3 triliun. Dari seluruh unit usaha itu, sebagian besar (99,3 persen) industri kecil. Seluruh industri kecil menyerap 142.020 tenaga kerja.

Cor logam di Kecamatan Ceper merupakan primadona industri logam, mesin, dan kimia. Produknya, komponen mesin jahit, sambungan pipa air minum, pompa air, dan rem kereta api. Mebel adalah unggulan industri aneka. Adapun industri hasil pertanian dan kehutanan antara lain rajang tembakau

dan makanan, seperti sohun, keripik paru dan ceker, ayam panggang, serta jenang ayu.

Nilai produksi industri pengolahan sempat turun tahun 1999-2001. Namun, tahun 2002 meningkat 4,2 persen dengan nilai tak kurang Rp 903 miliar.

Dalam pengembangan usaha industri, tercatat ada enam penanam modal asing (PMA) dan tiga penanaman modal dalam negeri (PMDN) yang menanam modalnya. Nilai investasi yang ditanam sebesar Rp 181,9 miliar. Bidang usaha yang diminati PMA terdiri atas industri pengecoran logam, dan pembibitan jagung. Adapun bidang usaha PMDN yang menginvestasikan Rp 1 triliun terdiri atas jasa pariwisata, bubur bayi, dan susu serta tekstil.

Kabupaten Klaten memperoleh Dana Alokasi Umum tahun 2003 sebesar Rp 374,12 miliar. Selanjutnya bagaimana distribusi persentase kegiatan ekonomi di daerah ini, dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 21:
Distribusi Persentase Kegiatan Ekonomi 2002

2. Pertanian dan Korupsi Berjalan Seiring^{††††††††}

Kabupaten Klaten terkenal dengan beras Delanggunya yang sampai diekspor ke berbagai negara. Beberapa bulan ini, Kabupaten Klaten juga digegerkan oleh penyelidikan kasus dugaan korupsi yang melibatkan Bupati Klaten Haryanto Wibowo.

Bila Anda melewati Jalan Solo-Yogyakarta, di kanan kiri jalan yang termasuk wilayah Klaten terbentang sawah yang menghijau. Bahkan akhir-akhir ini, petani di Klaten juga mengembangkan tanaman jagung hibrida. Tak salah, bila lahan pertanian di Klaten mencakup 51,28 persen dari seluruh luas wilayah 65.556 hektar. Dari lahan pertanian seluas itu, luas lahan sawah yang terbesar adalah pertanian dengan pengairan teknis. Sayangnya, dibandingkan dengan tahun 2001, tahun ini areal lahan pertanian menurun hingga 6,83 persen, sedangkan untuk lahan non pertanian meningkat sekitar 7,21 persen.

Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Klaten Parwadi mengatakan, produk pertanian yang diunggulkan di Kabupaten Klaten adalah padi. “Wilayah kami memang penyangga beras yang paling besar di Propinsi Jawa Tengah. Bahkan, katanya beras Delanggu juga dikenal di Arab, lho”, kata Parwadi. Sayangnya, potensi ini tidak dimanfaatkan pemerintah Kabupaten untuk mengekspor hasil panen padinya. Kalaupun diekspor, itu sudah berada di tangan pengusaha beras yang berada di luar wilayah Kabupaten Klaten. “Mengekspor memang tidak semudah yang dibayangkan, kami hanya menjual beras ke luar daerah, seperti Jakarta. Produk pertanian yang kami ekspor hanyalah tembakau jenis voorsten London ke Jerman dan Belanda”, papar Parwadi. Tembakau ini digunakan sebagai bahan pembuat cerutu dengan kualitas tinggi.

Tembakau jenis voorstenland mempunyai lahan yang cukup lumayan, yaitu 800 hektar. Bahkan, Parwadi mengaku tembakau jenis ini di Pulau Jawa hanya ada di Klaten sehingga Pemerintah Kabupaten (Pemkab) memang selalu berusaha menjaga kualitas tembakau yang dihasilkan.

^{††††††††} SIE, Harian Kompas, 18 November 2003

Meski sebagai wilayah penyangga beras, tetapi bidang pertanian hanya menyumbang Rp 320 juta buat pendapatan asli daerah. “Memang begitu seharusnya kan pemerintah yang memberikan subsidi kepada petani”, ujar Parwadi. Di sisi lain, Kejaksaan Negeri Klaten gencar menyidik kasus korupsi di Klaten. Belum selesai menyidik kasus yang satu, Kejaksaan Negeri (Kejari) mulai bergerak memeriksa kasus yang lain. Salah satu kasus dugaan korupsi yang ditangani, tidak tanggung-tanggung melibatkan Bupati Klaten Haryanto Wibowo.

Sekitar Bulan April 2003, Kejari Klaten menetapkan Haryanto Wibowo sebagai tersangka kasus tindak pidana korupsi. Haryanto diduga menjual gedung bekas Kantor Pembantu Bupati Wilayah Delanggu di Desa Gatak seharga Rp 670 juta sehingga merugikan keuangan negara. Selain Haryanto, juga diterapkan dua tersangka lainnya yang diduga terlibat kasus tersebut, yaitu Asisten I Bupati Klaten Hadi Purnomo dan Kepala Desa Gatak Moh Taufik.

Kepala Kejari Adi Toegarisman mengatakan, penjualan gedung kantor seluas 600 meter persegi berikut tanahnya 1.082 meter persegi ini dilakukan pada tanggal 19 Juli 2001. Gedung yang terletak di Jalan Raya Delanggu, Klaten itu dijual ke kelompok usaha Amigo atas nama Adi Sulistyanto senilai Rp 670 juta. Padahal, harga pasar gedung waktu itu Rp 800 juta. Penjualan itu dilakukan tanap pelepasan. Kini, Kejari menunggu surat izin dari Presiden Megawati Soekarnoputri untuk memeriksa Haryanto. Sambil menunggu, Kejari mengembangkan penyidikan yang kemudian menambah tersangka, yaitu Wakil Ketua DPRD Klaten Tantowi Djauhari dan juga Ketua Komisi A DPRD Klaten Suwanto. Sudah lebih dari 20 hari ini mereka ditahan di Rumah Tahanan (Rutan) Klaten untuk diperiksa intensif karena memberi persetujuan pelepasan tanah kas desa tersebut.

Selain itu, Kejari Klaten juga menangani kasus korupsi di Dinas Pendidikan Klaten. Kasus korupsi itu menyangkut pengadaan seragam dinas bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Dinas Pendidikan Klaten. Kepala Dinas Pendidikan Klaten Muhadi diduga memborongkan 13.319 baju

seragam dinas senilai Rp 400,90 juta kepada Johan Convection. Sesuai anggaran, setiap pegawai seharusnya mendapat Rp 30.100 untuk satu setel baju seragam dinas itu diborongkan ke perusahaan konveksi dan yang mendapat uang hanya 140 pegawai Dinas Pendidikan Klaten.

Beberapa waktu lalu, Kejari sempat menahan Muhadi dan juga staf Sub Bagian Umum dan Perlengkapan pada Dinas Pendidikan Klaten, Purwanto, dan pemilik Johan Convection, Patno Priantio, sebagai tersangka. Penahanan di Rutan Klaten ini dilakukan Kejari untuk memperlancar pemeriksaan tersangka. Tak hanya dua kasus itu, Kejari pun berhasil mengungkap kasus dana pembangunan Balai Latihan Kerja (BLK) Dinas Tenaga Kerja Klaten sebesar Rp 49 juta yang diduga menyimpang. Dana tersebut diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Klaten tahun 2002.

Sebenarnya, dana pembangunan BLK untuk studi kelayakan dianggarkan sebesar Rp 70 juta dari APBD 2002. Sesuai Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 18 tahun 1999 tentang Pedoman Pelaksanaan Penyediaan Jasa dan Bangunan, untuk pengerjaan proyek yang nilainya di atas Rp 50 juta harus dilakukan lelang. Akan tetapi, oleh Dinas Tenaga Kerja Klaten dana itu diturunkan menjadi Rp 21 juta sehingga bisa langsung menunjuk pihak yang mengerjakan studi kelayakan. Adapun dinas mengabaikan sisa anggaran dana Rp 49 juta, yang belum diketahui masuk ke pos mana.

**BAB V : PEMBERDAYAAN HUKUM OTONOMI DAERAH
DAN POTENSI WILAYAH : KELAYAKAN DAN
KEMANFAATAN TERBENTUKNYA
“PROVINSI SURAKARTA”**

A. “Provinsi Surakarta”, Bukan Daerah Istimewa Surakarta

Ketika pada awal Januari 2002, penulis bersama LPM-UMS sedang melakukan awal pengkajian tentang kemungkinan terbentuknya “Provinsi Surakarta”, dengan cakupan wilayah bekas Karesidenan Surakarta, di kalangan masyarakat muncul polemik di media cetak tentang “kemungkinan terbentuknya Provinsi Surakarta”. Ada beberapa versus gagasan untuk menghidupkan kembali Daerah Istimewa Surakarta”. Ada beberapa pendapat, yang dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok opini sehubungan dengan hal tersebut. Kelompok pertama, menangkap dan menerjemahkan munculnya ide tentang “Provinsi Surakarta” sebagai gagasan untuk menghidupkan kembali Daerah Istimewa Surakarta, dan bersikap mendukung gagasan ini. Kelompok kedua, juga menangkap dan mengartikan ide tentang “Provinsi Surakarta” sebagai gagasan untuk menghidupkan kembali Daerah Istimewa Surakarta dan bersikap menolaknya. Kelompok ketiga adalah mereka yang secara jernih dapat memilahkan antara ide tentang “Provinsi Surakarta” dengan gagasan untuk menghidupkan kembali Daerah Istimewa Surakarta.^{*****} Untuk kelompok terakhir ini, mereka mendukung ide terbentuknya “Provinsi Surakarta”, tetapi dengan melihat latar belakang historis wilayah bekas Karesidenan Surakarta. Ide tentang kemungkinan terbentuknya “Provinsi Surakarta” bersifat rasional, demokratis dan berdasarkan kajian ilmiah. Sementara, gagasan tentang Daerah Istimewa Surakarta lebih diwarnai oleh sikap emosional, feodalistis dan askriptis. Dengan berjalannya waktu dan terjadilah kristalisasi pemikiran, gagasan

^{*****} Lihat: *Suara Merdeka*, 30 Januari 2002, hal I: *Wawasan*, 3 Januari 2002, hal 6: *Suara Merdeka*, 31 Januari 2002, hal. XIV; *Suara Merdeka*, 2 Pebruari 2002, hal XIV; *Suara Merdeka*, 4 Pebruari 2002, hal. XII; *Wawasan*, 4 Pebruari 2002, hal. 6; *Suara Merdeka*, 5 Pebruari 2002, hal . XVII.

tentang Daerah Istimewa Surakarta mulai ditanggalkan, dan terus bergulir adalah ide tentang kemungkinan terbentuknya “Provinsi Surakarta”, dengan cakupan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta. §§§§§§§§

Sekali lagi penulis tegaskan, bahwa kajian tentang kemungkinan terbentuknya Provinsi Surakarta di sini, tidak ada kaitannya dengan gagasan untuk menghidupkan kembali Daerah Istimewa Surakarta.

Tetapi untuk melakukan studi yang komprehensif tentang keberadaan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta, terutama aspek kewilayahan budaya, di samping kewilayahan ekonomi dan kewilayahan politik, mau tidak mau harus meninjau aspek historis terutama latar sejarah sosial di wilayah ini, yang sebelumnya adalah wilayah *Vorstenlanden* Surakarta. Dari sini akan terlihat segi-segi perubahan dan kelangsungannya, termasuk kedudukan dan peranan Keraton Surakarta sebagai pusat dan sumber kebudayaan Jawa, di tengah-tengah kehidupan modern dan perubahan masyarakat yang berlangsung dengan dahsyat. *****

B. Pemberdayaan: Kelayakan dan Kemanfaatan

Sebagaimana telah dikemukakan, bahwa konsep pemberdayaan (*empowerment*) mengandung dua arti. Arti pertama adalah memberikan

§§§§§§§§ Harian *Radar Solo/Jawa Pos*, “Provinsi Surakarta, Bukan Daerah Istimewa Surakarta”, 12 Pebruari 2002, hal. 5; Harian *Kompas*, “Layak, Surakarta Jadi Provinsi”, 6 Maret 2002, hal. 2. Pada tanggal 20 Mei 2003, Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum-Universitas Muhammadiyah Surakarta menyelenggarakan acara *Talk Show*, dengan fokus bahasan mengenai “Kemungkinan Terbentuknya Propinsi Surakarta”, yang hadir oleh sejumlah cendekiawan, para mahasiswa, dan LSM, baik LSM dari Surakarta maupun Yogyakarta, lihat juga harian *Solopos*, “Dibahas, Ide Provinsi Surakarta”, 21 Mei 2003.

***** Karaton merupakan sumber utama nilai-nilai tradisional. Sumber-sumber nilai-nilai tradisional yang lain, dengan karakteristik masing-masing adalah pesantren dan *paguron*. Di wilayah Surakarta pesantren tradisional relatif kurang berkembang, misalnya dibandingkan dengan kehidupan pesantren di beberapa wilayah Jawa Timur. Sementara, *paguron* umumnya cenderung tidak lebih dari usia sang guru. Karena itu, keberadaan Karaton Surakarta sebagai sumber nilai-nilai tradisional (Jawa) cenderung dominan, baik bagi masyarakat sekitarnya maupun orang Jawa yang berada di luar wilayah Surakarta. Seperti dikatakan oleh Frans Magnis-Suseno: “Ciri khas kekayaan Jawa terletak dalam kemampuannya yang luar biasa kebudayaan Jawa untuk membiarkan diri dibanjiri oleh gelombang-gelombang yang datang dari luar dan dalam banjir itu mempertahankan keasliannya. Kebudayaan Jawa justru tidak menemukan diri dan berkembang kekhasannya dalam isolasi, melainkan dalam pencernaan masukan-masukan kultural dari luar, lihat: Frans Magnis-Suseno, *Etika Jawa: Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1990), hal. 1

kekuasaan, mendelegasikan otoritas ke pihak lain. Arti kedua, adalah upaya untuk memberikan kemampuan atau keberdayaan sebagai suatu proses, pemberdayaan mengandung dua kecenderungan, pertama adalah proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi dengan membangun aset materiil guna mendukung pembanguann kemampuan mereka melalui organisasi, dan kecenderungan ini juga tersebut kecenderungan primer dari makna pemberdayaan. Sementara, kecenderungan kedua merupakan kecenderungan sekunder yang menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan.

Berkaitan dengan pemberdayaan hukum otonomi daerah dan pemberdayaan potensi wilayah mencakup kedua pengertian tersebut, karena unsur mendelegasikan otoritas, memberikan kekuasaan, mengalihkan kekuatan, memberikan kemampuan atau keberdayaan masuk dalam pengertian itu. Begitu pula, pemberdayaan sebagai suatu proses, juga tercakup kecenderungan primer dan sekunder tersebut, karena proses pemberdayaan memerlukan unsur materiil dan bukan materiil. Dengan kata lain, bahwa membuat sesuatu yang belum berdaya menjadi berdaya, dan sesuatu yang relatif sudah berdaya menjadi lebih berdaya lagi.

Dalam konteks pemberdayaan hukum otonomi daerah dan pemberdayaan potensi wilayah, pada tahap pertama adalah menafsirkan dan menerapkan peraturan dan ketentuan yang terkait dengan otonomi daerah, khususnya studi tentang *kelayakan* Bekas Karesidenan Surakarta jika dikembangkan menjadi sebuah provinsi. Karena Bekas Karesidenan Surakarta tersebut menjadi bagian dari wilayah Propinsi Jawa Tengah, sesuai dengan PP No. 129/2000 pasal 1 ayat 4, bahwa jika wilayah Bekas Karesidenan Surakarta untuk dikembangkan menjadi sebuah provinsi tergolong dalam kategori *pemekaran daerah*, sesuai dengan pasal 13 PP No. 129/2000, bahwa pemekaran daerah memiliki 7 (tujuh) kriteria. Ketujuh kriteria/persyaratan itu dilengkapi dengan 19 indikator dan 43 sub indikator, definisi indikator dan

sub indikator, rumus/cara penghitungan sub indikator, metode penilaian,^{††††††††} dan seterusnya. Karena itu, studi tentang kelayakan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta untuk dikembangkan menjadi sebuah propinsi berdasarkan kriteria/syarat formal seperti yang dimaksud.

Karena pemberdayaan hukum otonomi daerah pada hakekatnya juga pemberdayaan wilayah, yaitu pemberdayaan seluruh potensi wilayah,^{††††††††} yang tentunya menurut skala prioritas sesuai dengan tujuan pembangunan wilayah, maka untuk mengembangkan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah propinsi sudah tentu harus dilihat dari aspek *kemanfaatan* khususnya bagi wilayah yang bersangkutan. Kemanfaatan di sini juga dapat dilihat dari dasar pertimbangan untuk mengembangkan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah propinsi,^{§§§§§§§§} yang kiranya sesuai dengan tujuan pembangunan di era reformasi yang mencoba mengedepankan demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan supremasi hukum.^{*****} Sebelum melihat segi kemanfaatan tersebut, terlebih dahulu akan dilihat *kondisi objektif dan kecenderungannya* yang ada di wilayah itu.

C. Kelayakan Bagi Wilayah Bekas Karesidenan Surakarta untuk Dikembangkan Menjadi Sebuah Provinsi

1. Analisis

Sebagaimana telah dikemukakan pada Bab I: Pendahuluan, dalam PP No. 129/2000 pasal 13 disebutkan bahwa pemekaran daerah harus memenuhi 7 (tujuh) kriteria/syarat yang terdiri dari: a. kemampuan ekonomi; b. potensi daerah; c. sosial budaya; d. sosial politik; e. jumlah penduduk; f. luar daerah;

^{††††††††} Lampiran PP No. 129/2000, tertanggal 13 Desember 2000.

^{††††††††} Potensi wilayah yang dimaksud di sini bukan seperti potensi daerah yang dimaksud pada Pasal 13 PP No. 129/2000 berikut indikator dan sub indikator dan sub indikator yang menyertainya, tetapi seluruh potensi yang ada di wilayah itu yang mungkin dapat dikembangkan.

^{§§§§§§§§} Lihat: *Bab I : Pendahuluan, C. Dasar Pertimbangan, Tujuan dan Kontribusi.*

^{*****} Lihat: *Bab II : Pemberdayaan Hukum Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah: Suatu Kerangka Teoritik*, khususnya Diagram 2 : Tujuan-tujuan pembangunan dan Diagram 3: Perangkat-perangkat yang Diperlukan untuk Mencapai Tujuan-tujuan Pembangunan.

dan g. pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Dari hasil kajian yang dilakukan oleh Lembaga Pengabdian pada Masyarakat Universitas Muhammadiyah Surakarta, bahwa wilayah Bekas Karesidenan Surakarta memiliki kemampuan yang cukup bagus dibandingkan dengan provinsi induknya sendiri yaitu Provinsi Jawa Tengah, untuk berkembang menjadi sebuah Provinsi.^{††††††††††} Hal demikian terlihat dari beberapa kriteria berikut ini.

Pertama, kemampuan ekonomi yang tercermin dari PDRB dan PAD: (1) selisih PDRB per kapita yang relatif kecil yaitu: 802564, dan (2) selisih pertumbuhan ekonomi yang sebesar 0,537. Pada hakekatnya pertumbuhan ekonomi Bekas Karesidenan Surakarta sangat bagus, bahkan dari 7 Kabupaten/Kota terdapat lima Kabupaten/Kota yang tingkat pertumbuhan ekonominya lebih dari empat persen. Tetapi, karena Kabupaten Boyolali tingkat pertumbuhannya -0,32 maka menjadikan rata-rata pertumbuhan Bekas Karesidenan Surakarta lebih rendah; (3) selisih kontribusi PDRB terhadap PDRB total yang agak besar dibanding Jawa Tengah, artinya apabila Bekas Karesidenan Surakarta tersebut jika diperbandingkan dengan propinsi lain cukup bagus; (4) selisih PAD terhadap pengeluaran rutin 0,0197 dan PAD terhadap PDRB 0,0021, dengan ini rata-rata Bekas Karesidenan Surakarta memiliki rasio sumbangan PAD terhadap PDRB-nya lebih tinggi sebesar 0,0021 dibandingkan dengan Propinsi Jawa Tengah. Hasil ini, menjelaskan bahwa Bekas Karesidenan Surakarta mempunyai kemampuan ekonomi yang lebih besar, meskipun untuk rasio sumbangan PAD terhadap pengeluaran rutinnya masih di bawah provinsi Jawa Tengah.

Kedua, potensi daerah yang tercermin dari (1) Lembaga keuangan selisihnya -0,02259. Artinya, potensi daerah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan lembaga keuangan/perbankan berpotensi besar untuk memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan

^{††††††††††} Edy S. Wirabhumi dan Farid Wajdi, *Studi Tentang Kelayakan Bekas Karesidenan Surakarta untuk Dikembangkan Menjadi Sebuah Propinsi, berdasarkan PP No. 129/2000*, (Surakarta: LPM-UMS, 2002).

kesejahteraan masyarakat; (2) sarana ekonomi selisihnya -0,2038. Artinya potensi wilayah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana ekonomi/pasar memiliki rasio yang lebih besar dibandingkan dengan propinsi induknya, Jawa Tengah sehingga berpotensi besar dalam memberikan sumbangan penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat; (3) sarana pendidikan, selisih rasio sekolah SD per penduduk usia 7-12 : 0,0028, rasio sekolah SLTP per penduduk usia 13-15: -0,002 rasio sekolah SLTA per penduduk usia 16-18: -0,003 dan rasio PT per penduduk usia 19-24 : -0,000053 yang berarti bahwa potensi daerah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana pendidikan memiliki rasio yang besar dibandingkan dengan propinsi induknya, Jawa Tengah sehingga memiliki potensi yang besar untuk memberikan sejahtera masyarakat di lingkungannya; (4) sarana kesehatan, rasio jumlah rumah sakit per 10.000 penduduk 0,25 dan rasio jumlah dokter per 10.000 penduduk 2,1725. Ini berarti potensi daerah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana kesehatan memiliki potensi yang cukup baik dibandingkan dengan propinsi induknya, Jawa Tengah; (5) sarana transportasi dan komunikasi, untuk prosentase pelanggan listrik terhadap rumah tangga - 11,3106, dan rasio kantor pos per 10.000 penduduk -0,0441. Ini berarti potensi daerah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana transportasi dan komunikasi memiliki rasio yang lebih besar dibandingkan dengan propinsi induknya, Jawa Tengah, sehingga Bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat; (6) sarana pariwisata, jumlah hotel 231 dan jumlah obyek wisata 61. Ini berarti potensi daerah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana pariwisata memiliki jumlah yang cukup baik, sehingga Bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Ketiga, kondisi sosial budaya Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin sarana peribadatan memiliki selisih dengan Jawa Tengah sebesar

1,3891 dan panti sosial sebesar -0,0034. Ini berarti tingkat kesejahteraan masyarakat di wilayah ini yang tercermin dari ketersediaan sarana peribadtaan dan panti sosial memiliki rasio yang besar, sehingga Bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk memberikan kesejahteraan masyarakat di lingkungannya.

Keempat, kondisi sosial politik Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari jumlah organisasi kemasyarakatan yang terdaftar selisihnya sangat dekat yaitu 729. Ini berarti kondisi sosial politik di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari jumlah organisasi masyarakat memiliki rasio yang baik, sehingga Bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk menciptakan masyarakat yang stbail-dinamis.

Kelima, jumlah penduduk, bahwa penduduk yang ada di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta berjumlah 5.946.038 jiwa, yang tentunya juga memiliki kepantasan untuk dikembangkan menajdi sebuah propinsi.

Keenam, luas wilayah, bahwa Bekas Karesidenan Surakarta memiliki luas wilayah 5.720,00 km², dan jika diambil rata-rata tingkat kepadatan penduduk di wilayah ini adalah 1.040 jiwa/km², yang tentunya memiliki kelayakan untuk dikembangkan menjadi sebuah propinsi.

Ketujuh, pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah, dengan indikator keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan, serta rentang kendali, boleh jadi dapat dilihat dari perspektif yang lebih luas yaitu *kemanfaatan* bagi wilayah yang bersangkutan, jika Bekas Karesidenan Surakarta berkembang menjadi sebuah propinsi.

Analisis tersebut berdasarkan kriteria serta indikator yang menyertainya, berikut ini.

2. Kriteria dan Indikator

a. Kriteria Kemampuan Ekonomi

Tabel 22:
Indikator PDRB

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002

Metode penelitian yang digunakan adalah A (Metode rata-rata), yaitu metode yang membandingkan besaran/nilai tiap daerah terhadap nilai rata-rata keseluruhan daerah. Semakin dekat dengan nilai rata-rata tertimbang keseluruhan daerah induknya semakin besar nilai skornya, yang berarti kesenjangan antar daerah semakin berkurang.

1. Dari data tersebut terlihat rata-rata Bekas Karesidenan Surakarta dibanding Propinsi Jawa Tengah sebagai induknya selisihnya sangat dekat yaitu PDRB per kapita 802564, dan pertumbuhan ekonominya 0,537 sehingga nilai skornya semakin besar.
2. Untuk rata-rata kontribusi PDRB terhadap PDRB total terlihat selisih yang agak besar dibanding Jawa Tengah, artinya apabila Bekas Karesidenan Surakarta berdiri sendiri tidak akan banyak mempengaruhi Jawa Tengah. Kontribusi Bekas Karesidenan Surakarta tersebut jika diperbandingkan dengan propinsi lain cukup bagus.

Tabel 23:
Indikator Penerimaan Daerah Sendiri

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPD Tahun 2001, diolah LPM-UMS, 2002.

Metode penilaian yang digunakan adalah B (Metode Distribusi), yaitu metode rata-rata yang mempertimbangkan distribusi data. Perhitungan skor dengan metode ini disesuaikan dengan kemencengan dan keruncingan kurva sebaran data.

Dari data tersebut terlihat selisih distribusi rata-rata Bekas Karesidenan dibanding Propinsi Jawa Tengah sebagai induknya selisihnya sangat dekat yaitu PAD terhadap pengeluaran rutin 0,0917 dan PAD terhadap PDRB -0,0021, dengan ini rata-rata Bekas Karesidenan Sruakarta memiliki rasio sumbangan PAD terhadap PDRB-nya lebih tinggi sebesar 0,0021 dibandingkan dengan Propinsi Jawa Tengah. Hasil ini, menjelaskan bahwa Bekas Karesidenan Surakarta mempunyai kemampuan ekonomi yang lebih besar, meskipun untuk rasio sumbangan PAD terhadap pengeluaran rutinnya masih di bawah Propinsi Jawa Tengah.

b. Kriteria Potensi Daerah

Tabel 24:
Lembaga Keuangan

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002

Dari data tersebut terlihat selisih sumber daya ketersediaan lembaga keuangan yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat antara rata-rata Bekas Karesidenan Surakarta dibanding Propinsi Jawa Tengah sebagai induknya selisihnya sangat dekat yaitu $-0,02259$. Ini berarti potensi daerah Bekas Daerah Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan lembaga keuangan/perbankan memiliki rasio yang lebih besar dibandingkan dengan propinsi induknya, Jawa Tengah, sehingga Bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Tabel 25:
Sarana Ekonomi

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002.

Dari data tersebut terlihat selisih sarana ekonomi/pasar antara rata-rata Bekas Karesidenan Surakarta dibanding Propinsi Jawa tengah sebagai iduknya selisihnya sangat dekat yaitu -0,2038. Ini berarti potensi daerah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana ekonomi/pasar memiliki rasio yang lebih besar dibandingkan dengan propinsi induknya, Jawa Tengah, sehingga Bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Tabel 26:
Sarana Pendidikan

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002.

Dari data tersebut terlihat selisih sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap kesejahteraan masyarakat antara rata-rata Bekas Karesidenan Surakarta dibanding Propinsi Jawa Tengah sebagai induknya selisihnya sangat dekat yaitu rasio sekolah SD per penduduk usia 7-12: 0,0028, rasio sekolah SLTP per penduduk usia 13-15: -0,002, rasio sekolah SLTA per penduduk usia 16-18: -0,003 dan rasio PT per penduduk usia 19-24 : -0,000053. Ini berarti potensi daerah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana pendidikan memiliki rasio yang besar dibandingkan dengan propinsi induknya, Jawa Tengah sehingga Bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk memberikan kesejahteraan masyarakat di lingkungannya.

Tabel 27:
Sarana Kesehatan

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002

Dari data tersebut terlihat selisih rasio jumlah rumah sakit dan rasio jumlah dokter antara rata-rata Bekas Karesidenan Surakarta dibanding Propinsi Jawa Tengah sebagai induknya selisihnya sangat dekat yaitu untuk rasio jumlah rumah sakit per 10.000 : 0,25 dan rasio jumlah dokter per 10.000 : 2,1725. Itu berarti potensi daerah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana kesehatan memiliki potensi yang cukup baik dibandingkan dengan propinsi induknya, Jawa Tengah.

Tabel 28:
Transportasi dan Komunikasi

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002

Dari data tersebut selisih prosentase pelanggan listrik terhadap rumah tangga dan rasio kantor pos per 10.000 penduduk rata-rata Bekas Karesidenan Surakarta dibanding Propinsi Jawa Tengah sebagai induknya selisih sangat dekat yaitu untuk prosentase pelanggan listrik terhadap rumah tangga: -11,3106, dan rasio kantorpos per 10.000 penduduk : -0,0441. Ini berarti potensi daerah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana transportasi dan komunikasi memiliki rasio yang lebih besar dibandingkan dengan potensi induknya, Jawa Tengah, sehingga bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Tabel 29:
Sarana Pariwisata

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002

Dari data tersebut terlihat selisih sarana pariwisata yang terdiri dari jumlah hotel dan jumlah obyek wisata antara rata-rata Bekas Karesidenan Surakarta dibanding Propinsi Jawa Tengah sebagai induknya selisihnya sangat dekat yaitu jumlah hotel 655 dan jumlah obyek wisata 153. Ini berarti potensi daerah Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana pariwisata memiliki jumlah yang cukup baik, sehingga Bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

c. Kriteria Sosial Budaya

Tabel 30:
Tempat Kegiatan

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002

Dari data tersebut terlihat selisih rasio sarana peribadatan dan panti sosial antara rata-rata Bekas Karesidenan Surakarta dibanding Propinsi Jawa Tengah sebagai induknya selisihnya sangat dekat yaitu sarana peribadatan 1,3891 dan panti sosial -0,0034. Ini berarti tingkat kesejahteraan masyarakat Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari ketersediaan sarana peribadatan dan panti sosial memiliki rasio yang besar dibandingkan dengan propinsi induknya, Jawa Tengah, sehingga bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk memberikan kesejahteraan masyarakat di lingkungannya.

d. Kriteria Sosial Politik

Tabel 31:
Jumlah Ormas yang Terdaftar

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002

Dari data tersebut terlihat selisih kondisi sosial politik masyarakat yang tercermin dari jumlah organisasi kemasyarakatan yang terdaftar antara rata-rata Bekas Karesidenan Surakarta dibanding Propinsi Jawa Tengah sebagai induknya selisihnya sangat dekat yaitu 729. Ini berarti kondisi sosial politik Bekas Karesidenan Surakarta yang tercermin dari jumlah organisasi masyarakat ketersediaan sarana peribadatan dan sarana panti sosial memiliki rasio yang cukup baik dibanding dengan Propinsi Jawa Tengah, sehingga Bekas Karesidenan Surakarta memiliki potensi yang besar untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.

e. Kriteria Penduduk

Tabel 32:
Jumlah Penduduk

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002

f. Kriteria Luas Wilayah

Tabel 33:
Jumlah Wilayah

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002

3. Tidak Mempengaruhi Propinsi Induk

Sebagaimana tertuang pada Penjelasan PP 129/2000, pada bagian I. Umum, antara lain disebutkan bahwa: "...pembentukan Daerah juga mengandung arti bahwa Daerah tersebut juga harus mampu melaksanakan Otonomi Daerahnya sesuai dengan kondisi, potensi, kebutuhan dan kemampuan Daerah yang bersangkutan. Pembentukan suatu Daerah Otonomi Baru, tidak boleh mengakibatkan daerah induk tidak mampu lagi melaksanakan Otonomi Daerahnya". Dengan kata lain, bahwa pembentukan daerah atau emekaran daerah harus dapat melaksanakan otonomi daerahnya sendiri, daerah induk yang ditinggalkannya juga harus tetap mampu melaksanakan otonomi daerahnya.

Dari hasil kajian yang dilakukan oleh LPM-UMS menunjukkan, bahwa jika suatu ketika Bekas Karesidenan Surakarta dikembangkan menjadi sebuah provinsi, secara signifikan tidak akan mempengaruhi keberadaan provinsi induknya yaitu Provinsi Jawa Tengah. Dengan kata lain, bahwa jika Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah provinsi sendiri dan akan mampu melaksanakan otonomi daerahnya, maka Provinsi Jawa Tengah juga akan tetap mampu melaksanakan otonomi daerahnya. Hal demikian, karena indikator ekonomi dan sosial seperti yang dipersyaratkan dalam PP No. 129/2000, secara umum memiliki skor (nilai) yang rata-rata relatif tinggi, seperti yang terlihat pada tabel berikut.

Tabel 34:
Indikator Penilaian untuk Bekas Karesidenan Surakarta
dan Propinsi Jawa Tengah

Indikator	Rata-rata BK Surakarta	Propinsi Jawa Tengah
PDRB per kapita (Rp)	2.969.694	3.772.259
Pertumbuhan ekonomi (%)	3,36	3,90
Kontribusi PDRB terhadap PDRB total (Rp)	1.341.587,22	9.122.995,19
PAD terhadap pengeluaran rutin	0,1388	0,2305
PAD terhadap PDRB	0,0114	0,0093
Rasio bank per 10.000 penduduk	0,5463	0,3204
Rasio pasar per 10.000 penduduk	0,5996	0,3958
Rasio SD per penduduk	0,0039	0,0067
Rasio SMP Per penduduk usia 13-15 tahun	0,0021	0,0019
Rasio SMA per penduduk usia 16-18 tahun	0,0012	0,0009
Rasio perguruan tinggi per penduduk usia 19-24 tahun	0,00008	0,000053
Rasio jumlah rumah sakit per 10.000 penduduk	0,0110	0,268
Jumlah dokter per 10.000 penduduk	69,2747	2,3966
Persentase pelanggan listrik terhadap rumah tanga	0,2062	57,9641
Rasio Kantor Pos per 10.000 penduduk	231	0,1621
Jumlah hotel	61	886
Jumlah obyek wisata		214

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, LPM-UMS 2002, Harian Kompas, 6 Maret 2002.

Dari segi kemampuan ekonomi daerah, menunjukkan bahwa perbedaan PDRB per kapita antara rata-rata di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta Rp. 2.969.694,- sedang PDRB Propinsi Jawa Tengah Rp. 3.772.259,- sehingga selisihnya Rp. 802,564,- PDRB total Bekas Karesidenan Surakarta meliputi 6,934 trilyun, sedang PDRB total Provinsi Jawa Tengah meliputi Rp 39,394 trilyun, yang menunjukkan bahwa kontribusi kegiatan ekonomi di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta begitu signifikan kegiatan ekonomi di wilayah Jawa Tengah.

Pertumbuhan ekonomi rata-rata seluruh Kabupaten/Kota di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta cukup tinggi, yaitu 3,36 persen per tahun, sementara Propinsi Jawa Tengah 3,90 persen per tahun. Sementara itu, pendapatan asli daerah (PAD) di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta relatif rendah terhadap pengeluaran rutin rata-rata di wilayah ini. PAD seluruh Bekas

Karesidenan Surakarta hanya mencapai Rp. 79,228 milyar, sementara pengeluaran rutin rata-rata mencapai Rp. 570,577 miliar per tahun. Hal demikian, dibandingkan dengan PAD Provinsi Jawa Tengah sebesar RP. 365, milyar, sedang pengeluaran rutin rata-rata Rp 1,58 trilyun per tahun berkaitan dengan potensi daerah yang lain yaitu menyangkut rasio lembaga keuangan seperti bank dan pasar, sarana dan prasarana pendidikan (sekolah), sosial (rumah sakit), dan sebagainya. Bekas Karesidenan Surakarta memenuhi kriteria yang ditetapkan, bahkan beberapa di antaranya telah melebihi.

Berikut ini adalah indikator-indikator penilaian untuk masing-masing daerah Kabupaten/Kota.

Tabel 35:
Indikator Penilaian Untuk
Masing-Masing Daerah Kabupaten/Kota

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB-BPS Th. 2001, diolah LPM-UMS, 2002

D. Kondisi Objektif dan Kemanfaatan

1. Kondisi Objektif dan Kecenderungannya

Bekas Karesidenan Surakarta yang terdiri dari 6 daerah kabupaten dan 1 daerah kota menempatkan Kota Surakarta pusat pertumbuhan di wilayah ini. Kota Surakarta yang pernah menjadi ibukota Kerajaan Mataram, Kasunanan Surakarta Hadiningrat dan Karesidenan Surakarta, sejak semula telah tumbuh dan berkembang sebagai *kota produsen* Jawa Tengah bagian tenggara, memiliki letak geografis yang strategis, atau terletak di jalur lalu lintas yang menghubungkan kota-kota besar, seperti ke arah timur (Surabaya), ke arah Selatan (Yogyakarta), dan ke arah utara (Semarang dan Jakarta). Sebagai pusat pertumbuhan di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta yang sejak semula tumbuh dan berkembang sebagai kota produsen, karena keterbatasan lokasi industri efek dari pertumbuhan kota, lokasi industri tidak mungkin lagi berada di sekitarnya seperti Karanganyar, Sukoharjo, Boyolali dan Klaten. Karena proses keterhubungan fungsional-ekonomis, serta latar belakang sejarah sosial di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta, menjadikan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta tumbuh dan berkembang sebagai kekuatan regional dengan beberapa karakteristik. Hal demikian, antara lain dapat dilihat keberadaan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta dari aspek kewilayahan ekonomi, kewilayahan budaya dan kewilayahan politik, berikut ini.

1.1. Kewilayahan Ekonomi

Sektor pertanian masih menjadi andalan utama dalam kegiatan ekonomis di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta, walaupun sektor individu mulai tumbuh dan berkembang di wilayah ini. Di enam daerah Kabupaten yang ada di wilayah ini, sektor pertanian meliputi 35,06% dari seluruh kegiatan ekonomi di wilayah ini, sementara sektor industri pengolahan meliputi 20,90%, sektor PHR (perdagangan, hotel dan restoran) sebesar 18,1% dan selebihnya sektor yang lain. Untuk daerah Kabupaten Karanganyar sektor industri pengolahan meliputi 41,7% dari seluruh kegiatan ekonomi, pertanian 22,14%, perdagangan 14,83%, dan selebihnya sektor yang lain. Untuk daerah

Kabupaten Sukoharjo, sektor pertanian sebesar 28,04%, sementara sektor industri pengolahan sebesar 26,39%, PHR sebesar 19,06%, dan selebihnya sektor yang lain. Untuk daerah Kabupaten Klaten sektor industri pengolahan meliputi 23,23% dari seluruh kegiatan ekonomi, sementara sektor pertanian sebesar 23,19%, PHR sebesar 25,95% dan selebihnya sektor yang lain. Dari kecenderungan ini menunjukkan bahwa sektor pertanian masih menjadi basis perekonomian bagi wilayah ini, tetapi sektor industri khususnya industri pengolahan tumbuh dan berkembang menjadi “mesin penggerak” dan akselerator perkembangan ekonomi di wilayah ini.

Industri tekstil dan produk tekstil (TPT), yang tumbuh sejak akhir abad 19, dalam bentuk industri kerajinan batik dan terus berkembang hingga masa sebelum Orde Baru. Akselerasi terjadi sejak awal masa Orde Baru dengan mekanisasi industri TPT-terlepas dari berbagai konsekuensi sosialnya, dan hingga saat sekarang wilayah Surakarta tetap menjadi salah satu produsen TPT yang sangat potensial di tanah air. Raksasa produsen TPT seperti PT. Danliris, PT. Sritex, PT. Kusuma Hadi/PT. Danar Hadi, PT. Sari Warna Asli, dan sebagainya berlokasi di wilayah ini. Industri farmasi seperti PT. Konimex, serta industri jamu-jamuan seperti PT. Air Mancur juga berlokasi di wilayah ini. Begitu pula, produsen buku pelajaran sekolah, sebagian besar (sekitar 80%) diproduksi di wilayah Surakarta, dengan produsen raksasa seperti di PT Tiga Serangkai dan PT Intan Pariwisata. Masih banyak contoh yang lain untuk berbagai jenis industri, baik dalam skala besar, menengah maupun kecil.

1.2. Kewilayahan Budaya

Latar historis wilayah Bekas Karesidenan Surakarta adalah wilayah *Vorstenlanden (Praja Kejawen)* Surakarta. Kerajaan Mataram pernah berpusat di wilayah Surakarta (1745-1755), setelah pindah dari Kartasura. Setelah perjanjian Gianti (1755), yang membagi Kerajaan Mataram menjadi Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta, Kasunanan Surakarta tetap menjadi penerus Kerajaan Mataram. Begitu pula, setelah perjanjian Kalicacing Salatiga (1757), yang membagi Kasunanan Surakarta menjadi Kasunanan

Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran, keberadaan Kasunanan Surakarta sebagai pelanjut Kerajaan Mataram terus berkelanjutan hingga berakhirnya kekuasaan Keraton Kasunanan Surakarta segera setelah negara-bangsa ini terbentuk

Karena proses sejarah tersebut, keberadaan Karaton Surakarta pada saat sekarang bukan lagi sebagai pusat kekuasaan, tetapi sebagai pusat dan sumber kebudayaan. Karena proses berkelanjutan yang runtut, Karaton Surakarta merupakan penerus dan sumber kebudayaan Mataram, yang berarti sebagai sumber kebudayaan Jawa.

Keberadaan Karaton Surakarta sebagai pusat dan sumber kebudayaan Jawa, antara lain dapat dilihat dari berbagai peninggalan budaya yang masih eksis hingga saat sekarang. *Pertama*, peninggalan budaya berupa benda-benda fisik terutama adalah bangunan karaton itu sendiri,***** bangunan di luar tembok keraton, dan produk fisik yang lain termasuk naskah-naskah kuno. Naskah-naskah kuno itu, selain sebagai produk fisik, juga sebagai emdia yang berisi ajaran-ajaran klasik. *Kedua*, dunia simbolik, yang berupa ajaran-ajaran, nilai-nilai, norma-norma, gagasan, aturan-aturan, mitos, upacara adat dan tatacara adat, kesenian, dan sebagainya. Sarana Pustaka, perpustakaan karaton Surakarta, sampai saat ini menyimpan hasil seni sastra karaton. Perpustakaan tersebut antara lain menyimpan: a. Naskah manuskrip (tulisan tangan atau carik) sebanyak 726 naskah, yang sekarang sudah tersimpan dalam bentuk mikro film; b. Buku cetak huruf Jawa; c. Buku-buku berbahasa Belanda sebanyak 1000 buah; d. Buku-buku terbitan Balai Pustaka sebanyak 1100 buah; dan sebagainya. Berdasarkan isinya naskah-naskah itu dikelompokkan ke dalam *babad* atau sejarah, tata cara dan upacara, keris, pedalangan dan wayang, ilmu bahasa (paramasastra), mistik Jawa, perbintangan dan astronomi, musik dan tari, dan Islam dalam sejarah perkembangannya. Seperti diketahui, zaman Kartasura hingga Surakarta merupakan zaman keemasan kesusastraan Jawa. Ketika itu muncul pujangga besar seperti Kyai Yasadipura

***** Revitalisasi Karaton Surakarta yang bersifat menyeluruh, telah dimulai dari renovasi bangunan karaton secara bertahap, lihat: Edy S. Wirabhumi, *Revitalisasi Keraton Surakarta*, (Surakarta: Badan Pengelola Karaton Surakarta, 2002) naskah belum diterbitkan.

(I dan II), dan penerusnya Raden Ngabehi Ranggawarsita, bahkan raja sendiri berperan sebagai pujangga seperti Sinuhun Paku Buwana IV dan V. §§§§§§§§§§
Sebagian ajaran klasik Jawa ini ada yang sudah menyebar ke masyarakat baik melalui tradisi tulis maupun tradisi lisan, karaton merupakan sumber utama dunia simbolik bagi masyarakat yang berafinitas kepada institusi tradisional ini, yang begitu “renik” dan kompleks. *Ketiga*, dunia sosial, yang menyangkut kelakuan manusia yang berpola, seperti stratifikasi sosial, diferensiasi sosial, hubungan-hubungan sosial, relasi-relasi produksi, organisasi sosial, afinitas, sosial budaya, dan sebagainya. Aspek dunia sosial berkaitan dengan keberadaan karaton sebagai institusi sosial budaya, antara lain dapat dilihat sampai berapa jauh afinitas sosial budaya terhadap karaton. Sebagaimana telah diuraikan di muka, bahwa afinitas sosial budaya masyarakat cenderung tinggi. *****

Hal yang terakhir ini, sebagaimana juga telah diuraikan dimuka, *pertama*, dapat dilihat tingginya minat masyarakat terhadap tatacara adat keraton yang disebut dengan *Kirab Pusaka Keraton*, yang dilaksanakan tiap tahun pada malam hari menjelang *Satu Sura*. *Kedua*, hal yang sama yang terjadi pada *Pramean Sekaten*, yang dilangsungkan selama 7 hari, sebelum tanggal 12 Rabiulawal, dan tepat pada tanggal 12 Rabiulawal yaitu hari lahir Nabi Besar Muhammad SAW, diselenggaraan puncak acara yang disebut dengan *Gerebeg Maulud Nabi*. *Ketiga*, upacara adat keraton yang dinamakan *Tinggalan Dalem Jumenengan*, yaitu upacara untuk memperingati ulang tahun penobatan raja, dan untuk Sri Susuhunan Paku Buwana XII justru setiap tanggal 2 ruwah Tingginya minat kalangan tertentu seperti pengusaha, pejabat atau mantan pejabat, guru besar perguruan tinggi dan budayawan untuk menjadi abdi dalem keraton dan mengikuti upacara adat tersebut, baik yang berdomisili di Surakarta maupun di luar Surakarta termasuk di Jakarta, menunjukkan kuatnya keterikatan kultural mereka terhadap distribusi

§§§§§§§§§§ Edy S. Wirabhumi; *dari Afinitas Politik ke Afinitas Kultural*”, Bab IV: Karaton: Sekarang dan Masa Depan”, Op. cit, hal 498

***** Lihat : *Bab III: Profil Wilayah Bekas Karesidenan Surakarta*, hal. 132-135

keraton^{††††††††††}, kesenian wayang purwa *gagrag* Surakarta memiliki “konstituen” budaya yang jangkauannya sangat luas, tidak hanya terbatas di lingkungan masyarakat Surakarta, tetapi meliputi wilayah Jawa Tengah, Jawa Timur dan Jakarta. Hal demikian, karena wayang *gagrag* Surakarta dianggap lebih asli sebagai salah satu produk kesenian Jawa yang penting. Begitu pula, untuk produk budaya yang lalu yang bersumber dari Surakarta, seperti upacara penganten, jamu-jamuan/tradisional, dan sebagainya. Hal ini memperkuat kecenderungan, bahwa lingkungan kultural Surakarta merupakan sumber kebudayaan Jawa yang vital.

1.3. Kewilayahan Politik

Masyarakat di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta, yang sering disebut sebagai masyarakat Surakarta, merupakan masyarakat majemuk, baik kemajemukan yang bersifat horisontal maupun vertikal, atau *tumpang tindih* antara keduanya. Kemajemukan yang bersifat horisontal itu seperti perbedaan suku, ras agama, dan ideologi politik,^{††††††††††} dan kemajemukan vertikal terutama adalah perbedaan status sosial ekonomi. Penduduk di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta ini sebagian besar terdiri dari suku Jawa, selebihnya adalah keturunan Cina (kolektivitas Tionghoa), keturunan Arab, suku Banjar, dan sejumlah kecil yang lain.

Kota Surakarta yang pernah menjadi Ibukota Karesidenan Surakarta, sebagaimana telah diuraikan di muka, bukan secara kebetulan jika dikelilingi oleh tangsi militer. Sejak semula terutama pihak militer menyadari kondisi teritorial Kota Surakarta dan sekitarnya yang rawan dengan konflik-konflik sosial, dan pada lokasi inilah huru-hara (*riot*) terutama yang diwarnai SARA (suku, agama, ras dan antar golongan) sering terjadi.^{§§§§§§§§§§} Adanya tekanan kependudukan, besarnya jumlah penduduk miskin,^{*****} dan kesenjangan

^{††††††††††} Ibid

^{††††††††††} Lihat dan bandingkan: Herbert Feith dan Lance Castles, ed., *Indonesia Political Thinking (1945-1965)*, (Ithaca: Cornell University Press, 1970).

^{§§§§§§§§§§} Lihat: Bab III: *Profit Wilayah Bekas Karesidenan Surakarta*, hal 135-136

^{*****} Ibid, hal. 126-127

sosial ekonomi antar golongan masyarakat merupakan persoalan mendasar yang tidak tertangani secara sistemik. Yang lebih rawan, adalah adanya perbedaan ras yang paralel dengan kesenjangan sosial ekonomi, jika tidak ada upaya yang sistemik untuk “menciutkan” kesenjangan sosial ekonomi tersebut, akan tetap menjadi faktor laten yang setiap saat dapat menjadi konflik terbuka, dengan skala dan intensitas yang sulit diperhitungkan.

Masyarakat Surakarta, merupakan masyarakat yang mudah konflik, tetapi juga relatif cepat dalam proses rekonsiliasi. Hal demikian terlihat dari pengalaman yang pernah terjadi sejak zaman Hindia Belanda hingga huru-hara sosial tahun 1998. Masyarakat Surakarta merupakan masyarakat yang “mencari dan sedang mencari bentuknya. Dalam era industrialisasi dan masa pembangunan yang antipartisipasi terutama pada masa Orde Baru, telah menimbulkan *alienasi* di kalangan massa rakyat. Alienasi ini dengan cepat dapat kembali menjadi *anomie* yaitu keadaan tanpa norma dan yang ada hanyalah penyimpangan-penyimpangan, ketika wajah perkotaan dan kehidupan sehari-hari jauh dari nilai kemanusiaan dan keadilan sosial, hasil-hasil pembangunan jauh dari jangkauan mereka serta adanya represi politik. Melalui sosialisasi, kecenderungan alienasi dan anomie dengan mudah menyebar ke dalam masyarakat yang memunculkan solidaritas proletariat kota. Kondisi yang demikian dengan faktor pemicu yang relatif kecil saja, dengan mudah dapat berkembang menjadi *anarki*. Masyarakat Surakarta, pada suatu ketika dapat tampil sebagai proletariat kota, tetapi pada suatu saat dapat kembali ke basis kebudayaannya sebagai “*wong cilik*”.

Di era reformasi ini, gejala proletariat kota boleh jadi dapat diantisipasi dengan pembangunan partisipatif, atau dengan bahasa lokal Solo disebut pendekatan pembangunan “*Nguwongko-uwong*”.^{††††††††††}

†††††††††† Lihat: Agus Dody Sugiartoto, *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Kota Solo: Pendekatan Pembangunan “Nguwongke-Uwong”*, (Solo: Indonesian Partnership on Local Governance Initiative, 2003).

2. Kemanfaatan

Sebnagaimana ditegaskan pada Pasal 2 PP 129/2000 bahwa Pemekaran Daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: a. Peningkatan pelayanan pada masyarakat, b. Pemercepatan pertumbuhan demokrasi, c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, d. Percepatan pengelolaan potensi daerah, e. Peningkatan keamanan dan ketertiban dan f. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Dasar pertimbangan bagi terbentuknya “Provinsi Surakarta”, sekrianya sesuai dengan tujuan pemekaran daerah dan jalan yang ditempuh untuk mewujudkan tujuan tersebut, yang meliputi: 1. Memperpendek rentang birokrasi pemerintahan, baik dari segi geografis maupun hirarkis, sehingga pemberdayaan birokrasi pemerintahan dapat terlaksana dengan baik; 2. Koordinasi antar daerah kabupaten/kota akan lebih efektif dan intensif, 3. Memperbesar sumber-sumber pembiayaan pembangunan; 4. Peningkatan partisipasi masyarakat, termasuk dalam proses-proses pengambilan keputusan; 5. Peningkatan kualitas lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab (*good governance*).

Tujuan pemebtnukan “Provinsi Surakarta” melalui pemekaran daerah Jawa Tengah, adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Surakarta atau masyarakat di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta. Dari sini akan terlihat sampai berapa jauh kemanfaatnya, jika Bekas Karesidenan Surakarta ini dikembangkan menjadi sebuah propinsi. Beberapa kemanfaatan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

2.1. Identifikasi dan Perumusan Permasalahan Wilayah

Sebelum menentukan solusi misalnya dalam bentuk program, tentunya harus dirumuskan permasalahan terlebih dahulu, dan untuk merumuskan permasalahan, terlebih dahulu harus dilakukan identifikasi permasalahan. Dari sini akan dapat dirumuskan permasalahan dan solusinya berupa program-program pembangunan berdasarkan skala prioritas. Perumusan permasalahan

akan lebih efektif dan intensif, karena cakupan wilayahnya yang relatif terbatas dengan karakteristik tertentu.

2.2. Koordinator antar Daerah Kabupaten/Kota

Koordinator antar daerah Kabupaten/Kota di wilayah Bekasi Karesidenan Surakarta, menjadi salah satu persoalan yang mendasar, karena tidak ada kekuasaan yang berwenang untuk mengkoordinasikan daerah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah ini. Konsep “subosukowonokarsraten” (Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri, Karanganyar, Sragen dan Klaten) sebagai sebuah konsep koordinasi antar daerah di wilayah Bekasi Karesidenan Surakarta akan menjadi kenyataan jika “Provinsi Surakarta” jadi terwujud. Ditilik dari segi rentang kendali manajemen pemerintahan, seorang Gubernur tentunya akan dalam kondisi yang ideal, jika mengendalikan penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi 6 daerah, serta kabupaten dan 1 daerah kota. Efektivitas perdendalian penyelenggaraan pemerintahan ini, yang sangat diperlukan dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

2.3. Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam dasar pertimbangan timbulnya pemikiran bagi terbentuknya “Provinsi Surakarta”, seperti tersebut di atas, antara lain dinyatakan: “memperpendek rentang birokrasi pemeritnahan, baik dari segi geografis maupun hirarkis, sehingga pemberdayaan birokrasi pemerintahan dapat terlaksana dengan baik”, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama adalah peningkatan efektivitas dan efisien birokrasi pemerintahan, penyederhanaan organisasi secara proporsional, memperpendek hirarki birokrasi, serta penempatan orang sesuai dengan keahlian dan kompetensinya.††††††††††

†††††††††† Penataan organisasi perangkat daerah, antara lain diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

2.4. Sumber-Sumber Penerimaan Daerah

Sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah
- b. Dana Perimbangan
- c. Pinjaman Daerah
- d. Hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, antara lain laba, dividen, dan penjualan saham milik daerah
- e. Lain-lain penerimaan yang sah antara lain hibah, dana darurat, dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. §§§§§§§§§§

Sumber pendapatan asli daerah terdiri dari: a. Hasil pajak daerah; b. Hasil retribusi daerah, c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan; d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, antara lain hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro. Sementara, dana alokasi khusus. Dana bagi hasil adalah bagiand aerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam. Dana bagi hasil merupakan alokasi yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil. Dana APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan daerah keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luar daerah, keadaan daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. *****

Jika Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah provinsi, akan menerima dana alokasi umum untuk daerah provinsi dan dana alokasi umum untuk daerah kabupaten/kota. ††††††††††† Demikian pula, besarnya dana bagi hasil akan bertambah, karena selain penerimaan untuk kabupaten/kota, juga

§§§§§§§§§§ Deddy Supriyadi Bratakusumah Ph.D dan Dadang Solihin MA, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002), hal 172-175

***** Ibid

††††††††††† Lihat: Ibid, hal. 183

ditambah penerimaan untuk provinsi. Melalui peningkatan efektivitas dan efisiensi otonomi penyelenggaraan pemerintahan daerah, terdapat peluang yang lebih besar untuk meningkatkan misalnya pendapatan asli daerah, seperti pajak kendaraan bermotor yang jumlahnya sangat signifikan. Meningkatkan penerimaan daerah berarti meningkatnya APBD, dan meningkatnya APBD berarti bertambah besarnya pembiayaan pembangunan jika dikelola secara efektif dan efisien.

2.5. “Good Governance”, Demokrasi dan Transportasi

Paradigma *Good Governance* (GG) menekankan arti penting kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar dan masyarakat. GG kini telah menjadi ideologi lembaga-lembaga donor internasional (*World Bank European Bank for Reconstruction and Development*, dan *Asian Development Bank*) dalam rangka mendorong negara-negara anggotanya untuk menghormati prinsip-prinsip ekonomi pasar dan demokrasi sebagai prasyarat menjadi pemain dalam pergaulan internasional abad 21.^{*****} Isu sentral paradigma GG adalah bagaimana suatu bangsa dapat menciptakan dan memperkuat kepercayaan (*trust*) antara warga, profesi dan bangsa lain dalam membangun hubungan politik, ekonomi maupun kemasyarakatan. Para pengagum paradigma ini mendambakan munculnya hubungan yang relative harmonis antar ketiga institusi tersebut, sehingga terwujud negara yang bersih dan responsive (*clean and responsive state*), semaraknya masyarakat sipil (*vibrant civil society*), kehidupan bisnis yang bertanggungjawab (*good corporate governance*).^{§§§§§§§§§§§§}

Misi utama paradigma GG adalah merubah wajah wilayah politik dari arena penegasan identitas kelompok menjadi arena demokrasi. Pentingnya kehadiran institusi negara yang kuat. Ini berarti negara harus mengembangkan dan menegakkan *rule of law* sebagai instrument untuk mengendalikan seluruh actor seperti politisi birokrat pengusaha dan warga masyarakat dari pebagai

***** Rachman Achwan, “Pengaruh Sosial-Politik Dunia: *Good Governance: Manifesto Politik abad ke-21*”, *Harian Kompas*, 28 Juni 2000, hal. 39
§§§§§§§§§§§§ Ibid

macam penyimpangan. Aturan permainan dalam kehidupan berdemokrasi, berbisnis dan penyelenggaraan pemerintahan harus terandung dalam *rule of law*. Penegakan prinsip ini dapat mendorong kemuncuan tradisi transparansi dan akuntabilitas publik dalam setiap pengambilan keputusan. Di samping penghormatan terhadap *rule of law*, misi paradigma GG adalah membangun kapabilitas institusi negara dalam mengelola dan mendistribusikan barang-barang publik. Ini berarti bahwa para pemimpin birokrasi negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) harus memiliki kompetensi dalam menyusun kebijakan maupun dengan kalangan masyarakat dan bisnis. Karena itu, *partnership* antar masyarakat, negara dan pengusaha dalam setiap tingkat pengambilan keputusan publik adalah suatu keniscayaan.*****

Apakah GG tersebut dapat tercipta di era reformasi ini, pertama-tama yang harus dilihat adalah hubungan di antara elemen negara sendiri, khusus antara lembaga legislatif dengan eksekutif. Kalau pada masa Orde Baru, lembaga eksekutif mendominasi lembaga legislatif, di era reformasi ini yang terjadi kebalikannya, lembaga legislatif cenderung, lembaga eksekutif, karena tidak ada institusi yang secara efektif dapat mengontrol lembaga legislatif termasuk DPRD. Dalam membangun institusi negara yang kapabel, diperlukan kesejajaran keseimbangan dan saling percaya antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif. Selain itu, dalam rangka menegakkan supremasi hukum menuju lembaga institusi negara yang kapabel, diperlukan kemandirian lembaga yudikatif atau lembaga peradilan termasuk para hakim, sehingga hukum dapat tampil secara mandiri dan otentik, yang kedua misalnya dalam pembuatan Perda (peraturan daerah) warga masyarakat dan dunia usaha terlibat dalam proses pengambilan, atau setidaknya apa yang dilakukan DPRD dan Pemerintah Daerah dan kepentingan warga masyarakat serta dunia usaha. Peranan DPRD khususnya sebagai lembaga yang mewakili rakyat cenderung melihat kepentingannya sendiri, serta kurang empati terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat. Yang ketiga, hubungan antara warga masyarakat dengan dunia usaha, dengan lembaga legislatif dan lembaga

***** Ibid

eksekutif sebagai wasit. Menciptakan hubungan yang harmonis yang *favorable* antara warga masyarakat dengan dunia usaha, bukan persoalan yang mudah, misalnya persoalan pencemaran lingkungan sebagai akibat dari perilaku industri pengolahan merupakan persoalan yang serius hingga saat sekarang ada berbagai cara untuk menyelesaikan persoalan lingkungan, tetapi rasa keadilan masyarakat masih cenderung meluas, dan untuk itu diperlukan kecerdasan, kepekaan, keaktifan dari pihak wasit.

Jika suatu ketika “Provinsi Surakarta” menjadi kenyataan, Paradigma *good governance* dapat dijadikan salah satu referensi pokok dalam menyusun platform kesepakatan dasar yang tertuang dalam visi dan misi masyarakat bekas Karesidenan Surakarta.

E. Kemauan Politik : Di Luar Wacana

Dalam proses pemekaran daerah, sebagai mana tertera dalam pasal 16 ayat (2) Prosedur Pemekaran Daerah, antara lain disebutkan bahwa : a. ada kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan Masyarakat yang bersangkutan. Dalam penjelasan PP No.129/2000, pasal 16 ayat (1) Huruf a. disebutkan : “yang dimaksud kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan Masyarakat adalah adanya pernyataan-pernyataan masyarakat melalui LSM-LSM, organisasi-organisasi politik, dan lain-lain, pernyataan Gubernur, Bupati/Walikota yang bersangkutan, yang selanjutnya diterapkan secara resmi dalam bentuk persetujuan tertulis, baik melalui Kepala Daerah maupun DPRD yang bersangkutan”.

Perlu ditegaskan sekali lagi, bahwa ruang lingkup studi ini hanya sebatas wacana, dalam arti kemungkinan terbentuknya “**Provinsi Surakarta**” sebagai suatu wacana. Berkaitan dengan “Kemauan Politik Pemerintah Daerah dan Masyarakat yang bersangkutan”, di luar ruang lingkup studi ini. Perlu dijelaskan bahwa kemauan politik yang dimaksud, menjadi kunci terbentuknya “**Provinsi Surakarta**”. Untuk melakukan pemekaran daerah, selain harus ada kemauan politik Pemerintah Daerah dan Masyarakat yang bersangkutan, harus juga dilakukan penelitian pendahuluan. Studi ini bersifat

akademis dan tidak memasuki tanah politik praktis. Tetapi hasil studi ini boleh jadi dapat dijadikan masukan bagi penelitian pendahuluan, dan bahan pertimbangan bagi pihak-pihak terkait yang apresiatif terhadap bentuknya **“Provinsi Surakarta”**.

Naskah akademik revisi UU No.22/1999 itu meninjau konsep UU No.22/1999 dalam tujuh tinjauan analisis diagnostik, yaitu faktor elemen kewenangan; kelembagaan; kepegawaian; keuangan daerah; perwakilan; manajemen pelayanan publik; serta monitoring evaluasi dan pengawasan. Pada landasan konseptual naskah akademik itu disebutkan, bahwa sesuai dengan UUD 1945, karena Indonesia adalah *eenheidstaat* (negara kesatuan), maka di dalam negara kesatuan tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat negara juga. Desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa yang demokratis. Konsep dasar ini diterjemahkan dalam pasal-pasal revisi UU No.22/1999. Pasal-pasal dalam draft revisi sejumlah 152 pasal, lebih banyak dibandingkan dengan UU No.22/1999 yang berjumlah 134 pasal; draft revisi terdiri dari 18 pasal, sementara UU No.22/1999 terdiri atas 16 bab; dan urutan babnya juga berubah total. Karena itu untuk melihat perubahan secara teknis agak sulit untuk memperbandingkan UU No.22/1999 dengan draft revisinya.

Bab yang ditambahkan misalnya bab tentang bab Kepolisian Daerah di Provinsi (Bab XI). Bab XII dalam UU No.22/1999 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dalam draft revisi diubah menjadi Dewan Otonomi Daerah (DOD) pada Bab XV. Jika DPOD dalam UU No.22/1999 diketuai oleh Mendagri, maka dalam DOD diketuai oleh Wakil Presiden sebagai ketua harian. Berkaitan dengan wilayah laut misalnya, yang dalam UU No.22/ 1999 wilayah laut menjadi bagian dari wilayah provinsi atau kabupaten/ kota dalam draft revisi dilakukan perubahan. Dalam penjelasan draft revisi yang mengutip konsep kelautan, laut adalah wilayah negara yang dikuasai pemerintah, yang pengaburannya tidak mungkin didesentralisasikan karena dua hal. Pertama, karena menyangkut aspek keamanan nasional, keadilan antar daerah dan hajat hidup orang banyak. Kedua, bertentangan dengan UU Pemerintah Daerah yang menyebutkan laut sebagai batas wilayah, bukan bagian wilayah.

2. Pro dan Kontra

Pada intinya pihak yang pro seperti PDI Perjuangan dan pemerintah berpendapat, bahwa UU No.22/1999 dan UU No.25/1999 tentang Pertimbangan Keuangan Pusat dan Daerah secara konseptual dan secara empirik pelaksanaannya di lapangan banyak menimbulkan ekses. Sementara pihak yang kontra, yaitu para penyusunan UU No.22/1999 seperti Prof. Dr. Ryaas Rasyid dan Asosiasi DPRD Seluruh Indonesia (Adeksi) menganggap revisi ini merupakan pengembalian sentralisasi yang justru ingin dipecahkan dengan UU No.22/1999. §§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§

Diantara sekian pasal dalam draft revisi tersebut, salah satu pasal yang cukup menarik perhatian para penyusun UU No. 22/1999, Prof. Dr. Ryaas Rasyid, adalah pasal 41 draft revisi yang menyebutkan, bahwa DPRD dapat dibubarkan oleh Presiden karena tiga hal, seperti pada tabel berikut :

Tabel 36:

Bab dan Pasal dalam Revisi UU No. 22/1999

BAB III	Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
Pasal 9	Urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah adalah urusan pemerintahan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, fiskal, dan agama, serta bagian-bagian tertentu dari urusan-urusan pemerintahan lainnya.
Pasal 24 Ayat (1)	DPRD mempunyai fungsi pengaturan, penganggaran dan pengawasan pelaksanaan kebijakan daerah
Pasal 38 Ayat (5)	Tata cara pemberhentian anggota DPRD .. diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah
Pasal 41 Ayat (1)	DPRD dapat dibubarkan oleh Presiden apabila : a. dalam setiap sidangnya 5 (lima) kali berturut-turut tidak memenuhi kuorum yang telah ditetapkan dalam pengambilan keputusan;

§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ Ibid

	b. menghambat penyelenggaraan pemerintahan sehingga pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya; dan mosi tidak percaya diajukan sekurang-kurangnya 1/3 (sepertiga) jumlah pemilih
Ayat (2)	Pembubaran DPRD sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan setelah mendapat fatwa Mahkamah Agung
Ayat (3)	Ketentuan mengenai tata cara pembubaran DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah
Pasal 74 Ayat (2)	Sekretaris daerah provinsi diangkat oleh menteri dalam negeri yang memenuhi syarat atas usul Gubernur.
Pasal 76 Ayat (2)	Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat
Pasal 120 Ayat (2)	Kebijakan mengenai keamanan di provinsi dikoordinasikan oleh kepala kepolisian daerah provinsi kepada Gubernur
Pasal 145 Ayat (1)	Dewan Otonomi daerah dipimpin oleh wakil presiden terdiri atas menteri-menteri yang membidangi pemerintahan dalam negeri, keuangan, kehakiman, aparatur negara, sekretariat negara, menteri-menteri lain sesuai dengan kebutuhan, akademisi, pakar otonomi daerah dan wakil dari asosiasi pemerintah daerah

Sumber : Depdagri/Harian Kompas, 9 Pebruari 2002

Baik Ryaas Rasyid maupun Deddy Supriady berpendapat, bahwa revisi UU No.22/1999 cenderung berkemauan untuk mengembalikan sentralisasi, yang dapat dilihat pada rumusan-rumusan dalam draft revisinya, terutama yang sangat mencolok adalah bahwa Presiden dapat membubarkan DPRD.***** Menurut Deddy Supriady revisi terhadap UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah memang harus

dilakukan karena berlaku “parlementer” dengan mengikuti “mazhab” Amerika Serikat. Tetapi revisi Depdagri berlaku “presidensial” mengikuti “mazhab” Belanda. Menurut Supriady, “Ini bukan revisi lagi, tetapi membuat undang-undang otonomi daerah baru”. Seperti dijelaskan Supriady, bahwa yang paling jelas, kesalahan UU No.22/1999 itu terlalu banyak meminta peraturan pemerintah (PP), sehingga tidak operasional UU-nya. Waktu itu agar lebih aman daripada disalahkan lebih baik dikatakan akan diatur dengan PP. PP itu dalam kerangka katup pengaman, karena waktu yang terbatas. Supriady setuju dengan revisi UU No.22/1999, tetapi kata-kata PP harus dihilangkan. Selain itu, salah satu yang menghambat UU No.22/1999 itu ada 16 UU tata Ruang, UU Jalan UU Lingkungan Hidup, masih sentralistik. ++++++

3. *Perkembangan Berikutnya*

Sebanyak 282 anggota DPR dari sembilan fraksi telah menyetujui draft revisi UU No.22/1999 tentang Pemerintah Daerah, susunan Badan egislasi Nasional sebagai RUU usul inisiatif Dewan. Keputusan penting itu diambil dalam Rapat Paripurna DPR. Dalam sistem legislasi kita, usulan RUU oleh DPR dimungkinkan. Bahkan dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen I ditegaskan: “DPR memegang kekuasaan membentuk UU”. Hal ini berbeda dengan masa sebelumnya, dewan lebih banyak menunggu usulan eksekutif. ++++++

Sejak disahkan pada bulan Mei 1999, dan mulai berlaku efektif, polemik revisi UU No. 22/1999 berlangsung seru. Bila dibuat peta posisi, mereka yang terlibat terbagi dalam tiga kubu, *pertama*, kelompok prorevisi terutama Depdagri dan pelaku bisnis; *kedua*, kelompok kontrarevisi seperti asosiasi pemerintah daerah; dan *ketiga*, di tengahnya, sebut saja kelompok “pro dengan reverse” yakni setuju revisi, tetapi berdasar dan didahului

+++++
Harian Kompas, “Dr. Deddy Supriady Bratakusumah: Ini seperti Membuat UU Baru”, 9 Pebruari 2002.

+++++
Robert Endi Janeeng, “Ihwal Revisi UU Nomer 22 Tahun 1999”, Harian Kompas, 20 Desember 2003.

Munculnya gagasan bahwa Presiden dapat membubarkan DPRD, juga tidak terlepas dari kondisi objektif dan perilaku DPRD seperti di atas. Tetapi gagasan yang demikian juga tidak memiliki dasar yang kuat, karena DPRD dipilih oleh rakyat, sehingga berhak membubarkan adalah rakyat yang memilihnya. Hal yang terakhir ini perlu ketegasan dan mekanisme yang diatur dalam undang-undang. Gagasan tentang Presiden dapat membubarkan DPRD, yang dianggap sebagai upaya sentralisasi kembali juga beralasan.

4.2. Pemilihan kepala Daerah secara langsung

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung akan memiliki beberapa efek positif yaitu *pertama*, bahwa kepala daerah hasil pilihan rakyat hanya dapat diberhentikan oleh rakyat. Karena keberadaannya yang demikian, maka posisi kepala daerah menjadi lebih kuat di hadapan DPRD, sehingga terjadi keseimbangan antara lembaga legislatif di daerah. *Kedua*, menambah bobot suasana demokratis, sebagai proses belajar menuju masyarakat demokratis.

Seperti telah disebutkan di atas, bahwa draft usul inisiatif DPR untuk merevisi UU No. 22/1999, yang lebih terfokus pada sistem Pilkada secara langsung dengan aturan-aturan secara detail, ada yang mengusulkan draft inisiatif itu lebih tepat jika diberi judul “*RUU tentang Kepala/ Wakil Kepala Daerah*”, atau bahkan lebih sempit lagi sebagai “*RUU tentang Sistem dan Tata Cara Pilkada secara Langsung*”.^{*****} Besarnya perhatian usul inisiatif terhadap Pilkada ini, karena melihat arti penting Pilkada dalam proses peningkatan kualitas demokrasi dan otonomi daerah. Dalam kaitan ini, berbagai aturan baru mengarah pada penguatan akses rakyat kepada lembaga legislatif dan eksekutif dengan mekanisme yang benar.

***** Robert Endi Jaweng, Op. cit

B. Perspektif Makro

1. Pendekatan Terpadu

Ada sementara kalangan yang mengatakan, bahwa “alasan untuk pemekaran daerah lebih bertekanan pada aspek historis dan sosial-budaya”. Pernyataan yang demikian tentunya juga mewakili alasan yang kuat berdasarkan pengalaman pelaksanaan otonomi daerah selama masa reformasi.

Dari hasil studi yang telah dilakukan menunjukkan, bahwa *pertama* pengkajian tentang tingkat kelayakan wilayah Bekasi Karesidenan Surakarta jika dikembangkan menjadi sebuah propinsi, tidak hanya berdasarkan syarat/kriteria formal (tahapan kelayakan) tetapi lebih dari itu yaitu dengan memasukkan tahapan kemanfaatan bagi wilayah yang bersangkutan. Di sinilah muncul nilai tambah sebagai hasil dari pemberdayaan hukum otonomi daerah. *Kedua*, pemberdayaan potensi wilayah dilihat secara integral. Komprehensif dan terpadu, yang meliputi kewilayahan ekonomi, kewilayahan budaya dan kewilayahan politik. *Ketiga*, faktor sejarah, baik sejarah sosio-ekonomi, sosio-budaya dan sosio-budaya juga menjadi fokus perhatian dalam studi ini untuk melihat perubahan dan kelangsungannya.

Draft Sayogya pernah mengatakan: “Jika anda ingin mempelajari ekonomi Indonesia, maka pelajarilah budaya dan politiknya; dan jika anda inginmuka kebudayaan dan politik Indonesia, maka pelajarilah ekonominya”.^{§§§§§§§§§§§§§§§§} Studi ini tidak hanya bersifat komprehensif dengan melihat kewilayahan ekonomi, kewilayahan budaya dan kewilayahan politik secara proporsional, tetapi juga dari dimensi waktu untuk melihat perubahan dan kelangsungannya.

2. Keberagaman dalam Persatuan

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk, yang secara horisontal terdiri dari berbagai suku ras, agama dan lingkungan kebudayaan; dan secara vertikal adanya pelapisan sosial, desparitas pendapatan (antar

§§§§§§§§§§§§§§§§ Lihat: Masri Singarimbun dan D.H. Penny, *Penduduk dan Kemiskinan: Kasus Sriharjo di Pedesaan Jawa*, (Jakarta: Bhartara Karya Aksara, 1976)

golongan masyarakat dan antar daerah), serta besarnya porsi kekuasaan yang dimiliki.*****

Pengalaman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebelum era reformasi terutama pada masa orde baru, di satu sisi adalah menekankan keseragaman budaya dalam kaitannya dengan kemajemukan yang bersifat horisontal, dan di sisi lain kurang adanya upaya untuk “menciuskan” kesenjangan yang bersifat vertikal seperti disparitas pendapatan antar golongan masyarakat dan antar daerah. Faktor-faktor inilah yang menjadi penyebab terpenting terjadinya disintegrasi bangsa, disintegrasi sosial dan malintegrasi sosial yang marak di penghujung kekuasaan orde baru.††††††††††††††

Di samping itu, perubahan masyarakat yang begitu cepat dan mendasar, yang disebabkan oleh proses pembangunan dan globalisasi di segala bidang kehidupan salah satu akibat dari perubahan-perubahan yang tidak terencana dengan baik tersebut, di satu sisi nilai-nilai lama mulai ditinggalkan, tetapi di lain sisi nilai-nilai baru belum ditemukan, sehingga muncul gejala “kekosongan” nilai sebagai pegangan hidup atau hilangnya jati diri. Ditambah lagi, dengan proses pembangunan yang tidak partisipatif, khususnya partisipasi dalam proses-proses pengambilan keputusan, serta budaya industrialisme yang cenderung lemah dan terbatas kemampuannya, telah menimbulkan gejala anomasi (keterasingan) dan anomie (keadaan tanpa norma) sebagai wujud dari “kekosongan” nilai bagi mereka yang terpinggirkan. Kecenderungan yang demikian, jika tidak memperoleh perhatian yang serius, dengan sendirinya akan dapat berkembang menjadi anarki.††††††††††††††

Kemajemukan yang bersifat multi dimensi terutama keberagaman yang bersifat horisontal itu dapat menjadi sumber potensi bangsa, jika terjadi proses

***** Edy S. Wirabhumi dan Basuki Yusuf Iskandar, *Peranan Nilai-Nilai Tradisional dalam Kehidupan Modern dan Integrasi Bangsa*, Laporan Simposium Nasional, (Surakarta: BAPPENAS-FKIKN, 2003), hal. 99

†††††††††††††† Ibid, hal. 99-100

†††††††††††††† Ibid

dialog secara wajar dan alami antar unsur keberagaman proses dialog itu akan menciptakan serat-serat budaya bangsa, dan tali-temalnya serat-serat budaya bangsa melalui proses dialog yang alami. Dalam semangat desentralisasi dan dekonsentrasi, yang terwujud dalam pelaksanaan otonomi daerah, tentu dan harus menghindari proses penyeragaman yang dipaksakan dari atas. Dengan demikian, kekhawatiran munculnya “separatisme” dan sejenisnya, karena pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya tidak akan terjadi jika berlangsung proses dialog yang wajar dan alami tersebut serta yang tumbuh dan berkembang adalah persatuan bangsa dengan anyaman serat-serat budaya yang kokoh.

3. Intensitas Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggara negara yang bersih. Hubungannya antara penyelenggara negara dan masyarakat dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara. Partisipasi masyarakat tersebut diwujudkan dalam bentuk:

- 1) Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara.
- 2) Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan andil dari penyelenggara negara.
- 3) Hak untuk menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggaraan negara.
- 4) Hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal:
 - a. Melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud di atas.
 - b. Diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ketentuan tersebut merupakan suatu kewajiban bagi masyarakat yang oleh

setiap tindakan pemerintah juga merupakan *kemestian* dalam negara hukum yang menjunjung tinggi kebenaran dan keadilan. Konsepsi negara hukum mengindikasikan keseimbangan antara hak dan kewajiban salah satu sarana untuk menjaga keseimbangan adalah melalui peradilan administrasi, sebagai peradilan khusus yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara. Salah satu tolok ukur untuk menilai apakah tindakan pemerintah sejalan dengan negara hukum atau tidak, adalah dengan menggunakan asas-asas umum yang disingkat AAUPL. *****

Berdasarkan hasil penelitiannya, Jazim Hamidi memberikan makna AAUPL sebagai berikut:

- a. AAUPL merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara;
- b. AAUPL berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*besehikkingi*), dan sebagai dasare pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;
- c. Sebagian besar dari AAUPL masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapatdigali dalam praktek kehidupan masyarakat;
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum. ****

Dalam perkembangannya, AAUPL memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:

- a. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-

***** Ibid, hal. 188

***** Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 24

undangan yang bersifat sumir, samar dan tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freier ermessen*/ melakukan kebijaksanaan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechmatigedad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravirus*.

- b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPL dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 UU No. 5/1986.
- c. Bagi hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan Badan atau Pejabat TUN.
- d. Kecuali itu, AAUPL tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.*****

Dengan format yang berbeda dari AAUP yang bersumber dari negeri Belanda, dalam UU No.28/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), pada pasal 3 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi:

1. Asas kepastian Hukum
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara
3. Asas Kepentingan Umum
4. Asas Keterbukaan
5. Asas Proporsionalitas
6. Asas Profesionalitas
7. Asas Akuntabilitas

Dalam penjelasan UU tersebut terdapat keterangan yang meliputi: *asas kepastian hukum*, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara; *asas tertib penyelenggara negara*, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam

***** SF Marbun, “*Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*”, dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hal. 210-211.

berdaya lagi. Pada saat ini tengah berlangsung prosesrevisi terhadap UU No. 22/1999, yang tentunya juga dalam rangka pemberdayaan hukum otonomi daerah.

Dengan diilhami semangat desentralisasi dan dekonsentralisasi dalam tangka pemberdayaan hukum otonomi daerah guna pemberdayaan potensi wilayah tersebut yang kini tengah mengalami proses revisi, tentunya harus juga memperhitungkan elemen-elemen: 1. Pendekatan terpadu dan komprehensif dalam upaya pemberdayaan wilayah, seperti kewilayahan ekonomi, kewilayahan budaya, dan kewiayahan politik; 2. Memberikan keleluasaan dalam keberagaman, terutama keberagaman budaya dalam arti luas, dalam rangka memperkokoh persatuan bangsa melalui proses dialog yang wajar dan alami; 3. Timbulnya secara luas akses antara masyarakat dengan embaga legislatif dan lembaga eksekutif, termasuk yang ada di daerah, guna meningkatkan bobot partisipasi masyarakat daam pembangunan terutama partisipasi dalam proses-proses pengambilan keputusan; dan 4. menekankan penyelenggaraan negara yang bersih dan berwibawa, dengan implementasi yang memadai.

BAB VII : PENUTUP

A. Simpulan

Kesatu, hukum otonomi daerah yang dimaksud di sini adalah seluruh peraturan dan ketentuan yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan pemberdayaan hukum otonomi daerah adalah penafsiran dan penerapan peraturan dan ketentuan yang dimaksud, yang dalam konteks ini muncul dua konsep yaitu *kelayakan* dan *kemanfaatan*. Kelayakan yang dimaksud di sini adalah layak tidaknya suatu daerah untuk menjadi sebuah propinsi menurut syarat/kriteria yang diatur dalam PP No. 129/2000, dan kemanfaatan yang dimaksud adalah manfaat tidaknya bagi suatu daerah jika dikembangkan menjadi sebuah provinsi.

Kedua, wilayah Bekas Karesidenan Surakarta yang terdiri dari Kota Surakarta, Kabupaten Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri, Karanganyar, Sragen dan Klaten, *layak* jika dikembangkan menjadi sebuah propinsi menurut kriteria/persyaratan yang diatur dalam pasal 13 PP No. 129/2000, yang memuat 7 kriteria yang dilengkapi dengan 19 indikator dan 43 sub indikator.

Ketiga, karena wilayah Bekas Karesidenan Surakarta tersebut menjadi bagian dari wilayah Provinsi Jawa Tengah, sesuai dengan PP No. 129/2000 pasal 1 ayat (4), bahwa jika wilayah Bekas Karesidenan Surakarta itu dikembangkan menjadi sebuah Provinsi tergolong dalam kategori *Pemekaran Daerah*. Sesuai dengan Penjelasan PP No. 129/2000 pada bagian 1. Umum, yang pada intinya salah satu prinsip perkembangan daerah atau pemekaran daerah, bahwa daerah yang baru dibentuk atau dimekarkan dapat melaksanakan otonomi daerahnya dan begitu pula provinsi induk tetap dapat melaksanakan otonomi daerahnya, hasil studi menunjukkan bahwa jika wilayah Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah provinsi, selain wilayah itu mampu melaksanakan otonomi daerahnya, Propinsi Jawa tengah sebagai daerah induk juga akan tetap mampu melaksanakan otonomi daerahnya.

Keempat, *kemanfaatan* yang akan diperoleh jika wilayah Bekas Karesidenan Surakarta menjadi sebuah propinsi, akan memiliki peluang dan

kemungkinan yang lebih besar dalam pengembangan seluruh potensi wilayah, sehingga tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat relatif lebih mudah diraih. Hal demikian, karena: a. rentang birokrasi pemerintahan baik dari segi hirarkis maupun geografis menjadi lebih pendek, sehingga pemberdayaan birokrasi pemerintahan lebih besar peluangnya; b. koordinasi antar daerah kabupaten/kota akan lebih efektif dan intensif; c. memperbesar sumber-sumber pembiayaan pembangunan; d. peluang peningkatan partisipasi masyarakat, termasuk dalam proses-proses pengambilan keputusan akan lebih besar, dan e. peluang peningkatan kualitas lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab juga akan lebih besar. Dengan kata lain, bahwa peluang dan kemungkinan untuk mengembangkan wilayah Bekasi Karesidenan Surakarta sebagai kewilayahan ekonomi, kewilayahn budaya, dan kewilayahan politik akan lebih besar, dengan prospek yang lebih baik.

Kelima, ruang lingkup studi ini terbatas sebagai suatu wacana, yaitu wacana tentang kemungkinan terbentuknya “Provinsi Surakarta”, dan tahapan “Kemauan Politik Pemerintah Daerah dan Masyarakat yang bersangkutan” (Penjelasan PP No. 129/2000, pasal 16 ayat (1) huruf a) yang dapat disebut sebagai tahapan aksi di luar ruang lingkup studi ini.

Keenam, dilihat dari pokok-pokok permasalahan, kerangka pemikiran, tujuan, ruang lingkup, dan fokus studi kajian tentang kemungkinan terbentuknya “Provinsi Surakarta” ini, tidak ada kaitannya dengan gagasan pembentukan “Daerah Istimewa Yogyakarta” yang pernah berkembang pada masa revolusi kemerdekaan dan muncul kembali pada awal 2002. Kajian ini bersifat akademis, walaupun juga mempunyai implikasi praktis.

Ketujuh, hukum otonomi daerah yang tengah mengalami perbaikan harus senantiasa: a. mampu memberdayakan seluruh potensi wilayah, baik potensi ekonomi, budaya maupun politik; b. memberikan peluang yang lebih besar bagi pertumbuhan dan perkembangan budaya daerah dalam arti luas, serta proses dialog yang alami guna memperkokoh persatuan bangsa; c. membuka peluang yang lebih besar akses masyarakat terhadap

penyelenggaraan negara, khususnya di daerah; d. tampilnya penyelenggara negara di daerah yang bersih dan berwibawa; e. tidak menuju ke arah resentralisasi.

B. Implikasi

1. Implikasi Teoretik

Kajian ini merupakan studi kasus dengan mengambil lokasi di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta, dan berfokus pada studi tentang kemungkinan wilayah tersebut untuk dikembangkan menjadi sebuah provinsi, yang secara teknis disebut saja sebagai “Provinsi Surakarta”.

Dari apa yang ditemukan, dan makna dari temuan-temuan itu dapat menambah pengayaan teori hukum, terutama pengayaan muatan sosiologi hukum. Ilmu hukum, yang antara lain dapat diartikan ilmu tentang paduan nilai dan norma, muatannya akan bertambah besar dan cakupannya akan bertambah luas, setelah menimba pengalaman dari dunia empirik masyarakat lokal, karena masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk. Beberapa hal yang perlu dicatat dari dunia empirik masyarakat di wilayah Bekas Karesidenan Surakarta yang semula sebagai masyarakat *Vorstenlanden* (Praja Kejawen) Surakarta, *pertama*, adanya keterkaitan antara kewilayahan ekonomi, kewilayahan budaya dan kewilayahan politi; *kedua*, adanya perubahan dan kelangsungan masyarakat dan seluruh potensi wilayah pada masa lampau hingga masa sekarang; *ketiga*, di samping terpaan budaya industrialisme yang tidak mungkin terelakan, pola pembangunan yang antipartisipasi dapat menimbulkan adanya alienasi, yang terus berkembang menjadi anomie, yang jika tidak terkendali dengan mudah dapat berkembang menjadi anarki; *keempat*, berkembangnya alienasi dan anomie, dengan mudah memunculkan gejala proletariat kota dan solidaritas di antara mereka, tetapi pada suatu ketika mereka juga kembali kepada basis budayanya sebagai “*wong cilik*” dalam masyarakat lokal Surakarta; dan *kelima*, kemandirian hukum dan lembaga-lembaga peradilan di era reformasi ini, hukum akan

mampu tampil secara otonom dan otentik, tetapi budaya hukum yang seringkali dipengaruhi oleh budaya mestinya disikapi secara selektif-adaptif.

2. Implikasi Praktis

2.1. Hukum Otonom Daerah

Temuan-temuan dari hasil studi ini dapat menjadi bahan masukan bagi perbaikan hukum otonomi daerah, termasuk revisi UU No. 22/1999 dan tentunya juga akan disusul dengan aturan-aturan yang terkait.

2.2. Pihak-pihak yang Berkepentingan

Hasil studi yang telah diupayakan seobjektif mungkin ini, dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, untuk mengembangkan wilayah Bekas Karesidenan Surakarta ini menjadi sebuah provinsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Taufi. 1979. (ed)., *Agama, Etos Kerja dan Perkembangan Ekonomi*. Jakarta: LP3ES.
- _____. 1999. "Refleksi Tentang Situasi Sosial Budaya Setelah Pemilu 1999". Makalah disajikan pada Seminar Nasional Islam dan Negara Pasca Pemilu 1999, Kerjasama Badan Pengkajian dan Pengembangan PP Muhammadiyah dengan Universitas Muhammadiyah Surakarta, 25-26. September 1999.
- Abdurahman. 1996. "Hukum Adat dan Hukum Islam Dalam Tatanan Hukum Nasional Dalam PJP II". Dalam Majalah *Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional*, No. 1 Tahun 1996.
- Adicondro, G.Y. "Dari Pecinan sampai Nan Yang..". *Prisma*. Jakarta: LP3ES. Oktober 1978.
- Adiwinata, Saleh. 1970. *Perkembangan Hukum Perdata/Adat Sejak Tahun 1960*. Bandung Alumni.
- Almond, Gabriel and Powell, Bingham. *Corporation Politics: A Development Approach*. Boston: Little Brown and Company. 1966.
- Albrow, Martin. 1989. *Bureaucracy*. Alih Bahasa Rusli Karim dan Totok Daryanto. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Altman, Andrew. 1990. *Critical Legal Studies: A Liberal Critique*. New Jersey: Pricenton University Press.
- Alwi, Hasan, dkk. 2001. *Tata Bahasa Baku Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- A.P.E. Korver. *Sarekat Islam: Gerakan Ratu Adil*. Jakarta: Grafiti Press. 1985.
- Anwar, M. Syafi'i. 1995. *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia : Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*. Jakarta: Paramadina.
- Arief, Barda Nawawi. 1994. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Arif, Sritua. 1993. *Pemikiran Pembangunan dan Kebijaksanaan Ekonomi*. Jakarta: Lembaga Riset Pembangunan.

- Ashton, David and Green, Francis. 1996. *Education, Training and The Global Economy*. Edward Elgar Publishing.
- Ashiddiqie, Jimly. 1998. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Aubert, Vilhelm, ed. 1977. *Sociology of Law*. Baltimore: Penguin Books, Ltd.
- Azizy, A. Qodri. 2002. *Eklektisisme Hukum Nasional: Kompetisi Antara Hukum Islam dan Umum*. Yogyakarta: Gama Media.
- Badruzaman, Mariam Darus. 1997. *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*. Bandung: Alumni.
- Bahar, Saafrudin. Et. al. 1995. *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*. Jakarta: Setneg RI.
- Bakker, Anton dan Achmad Charris Zubair. 1990. *Metodologi Penelitian Filsafat*. Yogyakarta: Kanisius.
- Bantuan Manajemen Pendamping (BMP). *Pengembangan Kemampuan Pemerintahan Kota (PKPK) Surakarta*. Surakarta: Program Magister Manajemen Universitas Muhammadiyah Surakarta. 2000.
- Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post Industrial Society*. New York: Basic Books.
- Berger, Peter L. 1982. *Pyramids of Sacrifice*. Diterjemahkan oleh A. Rahman Tolleng. Jakarta: LP3ES.
- Benda, J., Herry. "The Pattern of Administrative Reform in The Closing Years of Dutch Rule in Indonesia". *Journal of Asian Studies*. Jilid 25. 1966.
- Benedict R.O'G. Anderson. 1972. *Java in a time of Revolutin: Occupation and Resistence*. 1944-1946. Ithaca. New York: Cornell University Press.
- Bhaskar, Roy. 1979. *The Posibility of Naturalisme: A Philoshopical Critique of The Contemporary Human Sciences*. Brighton: Harvester.
- Black, Donald. 1976. *The Bheavioral of Law*. New York: Academic Press.
- _____. 1989. *Sociological Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Blumer, Herbert. 1966. *Symbolic Interaction: Perspektive and Method*. Englewood.

- Bodenhimer, Edgar. 1962. *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brion, Denis J. 1995. *the Chaotic Indeterminacy of Tort Law: Between Formalism and Nihilism dalam Radical Philosophy of Law*.
- Bruggink, J.J.H. 1996. *Refleksi tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Badan Pembinaan Hukum Nasional dari Masa ke Masa, BPHN.
- Bremen, Jan. 1982. *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja Jawa di Masa Kolonial*. Jakarta: LP3ES.
- Bryson, A. "The Strategic Planning", *Academic of Management Journal*. No. 9. Sept. 1988.
- Budiman, Arief. 1963. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Burger, D.H. 1983. *Perubahan-Perubahan Struktur Masyarakat Jawa*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Campbell, Tom. 1994. *Seven Theories of Human Society*. Diterjemahkan oleh F. Budi Hardiman, Yogyakarta: Kanisius.
- Cassell, Philip, ed. 1993. *The Hidden Reader*. California: Stanford University Press.
- Castle, Lance. *Tingkah Laku Agama, Politik dan Ekonomi di Jawa: Industri Rokok Kudus* Jakarta: Penerbit Sinar Harapan. 1982.
- Craib, Ian. 1986. *Modern Social Theory: From Parson to Habermas*. Diterjemahkan oleh Paul S. Baut dan T. Effendi. Jakarta: Rajawali.
- _____, *Bureaucracy and Society in Indonesia*. Unpublished pape. no. date.
- Conway, Charles. *Jurisprudence*. London: Sween and Maxwell. 1979.
- Crozier, Michael. 1964. *the Bureaucratic Phenomenon*. London: Tavistock Publication.
- Dahendorf, Ralf. 1959. *Case and Class in Indonesia Society*. Stanford-California: Stanfrod University Press.
- Dershowitz, Alan M. 1996. *Reasonable Doubts: The O.J. Simpson Case and The Criminal Justice System*. New York: Sion & Schuster.

- Dewey, John. 1998. *Freedom and Culture*. Diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dijk, Van. 1982. *Pengantar Hukum Adat Indonesia*. Bandung: Sumur.
- Djojodigono. (tt). "Dasar Berlakunya Hukum Adat". Dalam *Sosiografi Indonesia dan Hukum Adat*.
- _____. (tt). *Harapan Hukum Adat Indonesia*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gadjah Mada.
- _____. 1950. *Adat Law in Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pembangunan.
- _____. 1950. "Manyandra Hukum Adat". Makalah disajikan pada Pekan Pengetahuan, yang diadakan untuk menyongsong Hari Maulid Pertama Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, pada tanggal 19 Desember 1950.
- _____. 1961. *Reorientasi Hukum dan Hukum Adat*. Yogyakarta: PT. Penerbit Universitas.
- _____. 1962. "Pola-pola Peragaan Masyarakat di Indonesia". Dalam *Bunga Rampai Ilmu Hukum*. Jilid I. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gadjah Mada.
- _____. 1964. *Asas-asas Hukum Adat*. Yogyakarta: Badan Penerbit Gadjah Mada oleh Harun Al Rasid. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Dunsire, A. *Administrative and Science*. New York: The Free Press. 1973.
- Dwidjosugondo, R., (Tjanjrik Mataram). 1954. *Peranan Ramalan Djojobojo dalam Revolusi Kita*. Bandung: Masa Baru.
- Eisenstadt, S.N. 1986. *Revolusi dan Transformasi Masyarakat*. Jakarta: Rajawali.
- Fakih, Mansour. 2001. *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Insist Press.
- Frans, and Beckman, Keebet von Benda. 2000. "The Law of Thing: Legalization and De-Legalization in the Relationship Between The First and The Third World", dalam E.K.M. Masinambow, (ed), *Hukum dan Kemajemukan Budaya: Sumbanan Karangan untuk Menyambut Hari Ulang Tahun ke 70 Prof. Dr. T.O. Ihromi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Friedman, Lawrence. "On Legal Development". *Rutgers Law Review*. Vol. XXIX. 1969.

- Freidman, M., Lawrence. 1975. *The Legal System*. New York: Rysell Sage Foundation.
- Friedman, W. 1964. *Law in a Closing Society*. London: Stevens & Sons.
- _____. 1990. *Teori dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*. Terjemahan (Susunan I). Jakarta: Rajawali Press Cet. Ketiga.
- _____. 1990. *Teori dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*. Terjemahan (Susunan II). Jakarta: Rajawali Press Cet. Ketiga.
- _____. 1990. *Teori dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum*. Terjemahan (Susunan III). Jakarta: Rajawali Press. Cet. Ketiga.
- Feith, Edward. 1973. *The Armed Bureaucratic*. New Jersey: Princeton University Press.
- Feith, Herbert. 1973. *The Armed Bureaucrats*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____. 1978. *Repressive-Developmentalist Regime in Asia*. Unpublished Paper.
- _____. 1970. Lance Castle, eds. *Indonesian Political Thinking (1945-1965)*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fukuyama, Francis. 1993. *The End of History and The Last Man*. New York: Avon Books.
- _____. 1999. *The Great Disruption: Human Nature and The Reconstruction of Social Order*. Fujiyama: Profile Books.
- Fuller, Lon. 1964. *The Morality of Law*. Yale University Press.
- Galanter, Marc. 1985. "Legal Torpor: Why so Little has Happened in India After the Bhopal Tragedy", dalam *Texas International Law Journal*, Vol. 20: 373.
- _____. 1988. "Hukum Hindu dan Perkembangan Sistem Hukum India Modern". Dalam A.A.G. Peters dan Koesrini Siswosoebroto, (ed). *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum*. Buku II, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Gautama, Sudargo. 1983. *Pengertian Tentang Hukum*. Bandung: Alumni.
- Geertz, Clifford. 1983. *Agricultural Involution*. Jakarta: Bhatara Karya Aksara.

- _____. 1998. *After The Fact: Two Countries, Four Decades, One Anthropologist*. Alih Bahasa, Landung Simatupang. Yogyakarta: LKIS.
- Gelpe, Soelwijn. 1918. *Memotirie van Overagave der Soerakarta*. Soerakarta: Reksapustaka Mangkunegaran. 1918.
- Gertz, Clifford. 1963. *Involusi Pertanian*. Jakarta: Bharata Karya Aksara.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Contribution of Society: outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- _____. 1995. *A Contemporary Critique of Hospital Materialisme*. London: Mc Millan Press. Edisi Kedua.
- _____. 1979. *Central Prohlem in Social Theory*. London: McMillan.
- Hadi, P. Hardono. 1994. *Epistemologi Filsafat Pengetahuan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Hadiwijono, Harun. 1980. *Sari Sejarah Filsafat Barat 1*. Yogyakarta: Kanisius.
- _____. 1980. *Sari Sejarah Filsafat Barat 2*. Yogyakarta: Kanisius.
- Hamidi, Jazim. 1995. *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hamzah, A. 1996. "Pembinaan Penegakan Hukum dalam Pembangunan Jangka Panjang II". Dalam Majalah *Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, No. 1 Tahun 1996.
- Harris, J.W. 1982. *Law and Legal Science, An Inquiry into the Concepts Legal Rule and Legal System*. Oxford: Clarendon Press.
- Hart, HLA. 1961. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hartono, Sunaryati. 1988. *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Hukum*. Bandung: Binacipta.
- _____. 1990. "Tentang Pengaturan Perbuatan Curang di Bidang Bisnis". Dalam Majalah *Hukum Nasional* No. 2 Tahun 1990. Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- _____. 1991. *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

- _____. 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*. Bandung: Alumni.
- Hartono, Sri Redjeki. 1995. "Perspektif Hukum Bisnis Pada Era Teknologi". Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar di dalam Hukum Dagang Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Semarang. 18 Desember 1995.
- Hobsbawn, E.J. 1972. *Bandits*. New York: Penguin Books.
- Hoogerwere, A (red). 1985. *Ilmu Pemerintahan*. Terjemahan. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- _____. 1985. *Politologi: Pengertian dan Problem-Problemnya*. Terjemahan. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Horton, Paul & Hunt, L. Chester. 1991. *Sosiologi (I)*. Jakarta: Erlangga. Cet Ke-6.
- Huntington, P., Samuel. 1997. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Grafiti, Cet. Kedua.
- Hunt, Alan. 1978. *The Sociological Movement in Law*. London: The MacMillan Press Ltd.
- Huntington, Samuel P. 1996. *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- _____. 1997. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Alih Bahasa, Asril Marjohan, Jakarta: Midas Surya Grafindo.
- Huijbers, Theo. 1991. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.
- _____. 1992. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius.
- Huzairin. 1950. "Hukum Baru". Ceramah pada Konferensi Kementerian Kehakiman di Salatiga, pada tanggal 16 Desember 1950.
- _____. 1968. *Hukum Kekeluargaan Nasional*. Jakarta: Tinta Mas.
- _____. 1981. *Tujuh Serangkai Tentang Hukum*. Jakarta: Bina Aksara.
- _____. 1984. "Sistem Kewarisan Bilateral". Dalam M. Idris Ramulyo, *Hukum Kewarisan Islam*, Ind-Hill, Co.
- Huzer and Stevenson. 1995. *Political Science and Outline*. Iowa: Littlefield. Adams & Co.

- Jackson, Karl., dan Lucien W. Pye, ed. 1978. *Political Power and Communication in Indonesia*. Berkeley: California University Press.
- Jacob, Teuku. 2000. "Budaya Akademik, Moralitas Bangsa dan Masa Depan". Orasi Ilmiah disampaikan pada Upacara Hari Jadi ke-42. Universitas Muhammadiyah Surakarta. 24 Oktober 2000.
- Johson, Paul, Doyle. 1986. *Sosiologi Klasik dan Modern (II)*. Jakarta: PT. Gramedia Terj. Robert MZ. Lawang.
- Johnson, S. Alvin. 1994. *Sociologi of Law*. Dialihbahasakan oleh Rinaldi Simamora. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kahin, George Mc. Turnan. 1995. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan dan UNS Press.
- Kartasmita, Ginandjar. 1997. "Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan yang Berakar Pada Masyarakat". dalam *Prosiding Semiloka Optimalisasi Pemberdayaan Program KKN dalam Mempercepat Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Lembaga Pengabdian pada Masyarakat-Universitas Gadjah Mada.
- Kartodirdjo, Sartono. 1973. *Protest Movemets in Rural Java*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____. "Beureaucracy and Aristocracy: The Indonesian Erperience in the 19th centur", *Archipel*. 7. 1974.
- _____. et. al. 1977. *Sejarah Nasional Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- _____. 1983. *Pemikiran dan Perkembangan Hasteroografi Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia.
- _____. 1990. *Sejarah Pergerakan Nasional: dari Kolonialisme ke Nasionalisme*. Jilid 2. Jakarta: PT. Gramedia.
- _____. dan Suryo, Djoko eds. 1991. *Sejarah Perkebunan Indonesia: Kajian Sosal Ekonomi*. Yogyakarta: Penerbit Aditya Media.
- Kasim Ifdhal. 2000. "Membebaskan Hukum". Dalam Wacana, *Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*. Edisi 6. Tahun II. 2000.
- _____. 2000. "Mempertimbangkan Critical Legal Studies". dalam Wacana. *Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*. Edisi 6. Tahun II. 2000.

- _____. 1995. *Hukum Dasar Kita dan Hukum Tidak Tertulis. Dalam Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Bandung: Eresco.
- Kelsen, Hans. 1995. *General Theory of Law and State*. Diterjemahkan oleh Somardi, Rimdi Press.
- Kerlinger, Fred N. 1986. *The Foundation of Behavioral Reserach*. Third Editin, by Holt, Renihart and Winston Inc, diterjemahkan oleh Landung R. Simatupang, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- King, Dwight Y. 1979. *Indonesia's New Order as A Bureaucratic Polity, A New Patrimonial Regime or A Bureaucratic-Authoritarianism Regime: What A Difference Does it Makes ?*
- Koentjaraningrat. *Kebudayaan, Mentaliet dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia. 1974.
- _____. *Kebudayaan Jawa*. Jakarta: PN Balai Pustaka. 1984.
- Koesnoe, Mohammad. 1963. *Hakim Perdata dan Jalan Pertimbangan-pertimbangan dalam Menemukan Hukum di Indonesia*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- _____. 1967. "Hukum dan Perubahan-Perubahan Perhubungan Kemasyarakatan". Makalah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 27 Februari 1967.
- _____. 1972. "Saat Jadinya Suatu Perkawinan Menurut Adat 'Ngerorod' di Bali". Dalam Majalah *Pembinaan Hukum Nasional*. No. 17 Tahun V, September 1972.
- _____. 1987. "Nilai-Nilai Dasar Tata Hukum Nasional Kita". Makalah disajikan dalam Pra Seminar "Identitas Hukum Nasional" yang diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta. 19-21 Oktober 1987.
- _____. 1992. *Hukum Adat Sebagai Suatu Model Hukum*. Bagian I. Bandung: Mandar Maju.
- _____. 1998. *Kedudukan dan Tugas Hakim Menurut Undang-undang Dasar 1945*. Surabaya: Ubhara Press.
- Korten, David C. "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach", *Public Administration Reveiw*. Vol. 40. No. 5 Sept-Oct. pp. 480-441.1980.

- Krastan, Widi dan Frans M. Parera. 1990. "Tumbuhnya Keinginan Berpartisipasi dan Melemahnya Kekuatan Perwakilan". dalam *Menuju Masyarakat Baru Indonesia: Antisipasi Terhadap Tantangan Abad XXI*. Jakarta: Kompas dan Gramedia.
- Kuhn, Thomas S. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- _____. 1970. *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: The University of Chicago Press. Second Edition.
- Kunio, Yoshihara. 1990. *Kapitalisme Semu di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES.
- _____. 1990. *Konglomerat di Asia Tenggara*. Jakarta: Warta Ekonomi.
- Kuntowijoyo. 1991. *Dinamika Sejarah Umat Islam Indonesia*. Yogyakarta: Shalahuddin Press. 1984. hal. 18 juga Kuntowijoyo. *Paradigma Islam: Interpretasi untuk Aksi*. Bandung: Penerbit Mizan.
- _____. "Politik Simbolis Raja Paku Buwana X". Makalah dalam *Kongres Nasional Sejarah Indonesia*. November 1996.
- Kusumaatmadja, Mochtar. "The Rule of Law in Development: The Need of Reform of Legal Education in Developing Countries". dalam *The Rule of Law in Asian Society*. Jilid II. Papers for Special Congress Session. dalam International Congress of Orientalist. 1973.
- _____. 1975. *Pembaharuan Pendidikan Hukum dan Pembinaan Profesi*. Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran.
- _____. 1976. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta.
- _____. 1986. *Pembinaan Hukum dalam Kerangka Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta.
- Kusumah, Mulyana W. 1996. *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*. Jakarta: Rajawali.
- Larson, D., George. 1936. *Masa Menjelang Revolusi: Karaton dan Kehidupan Politik di Surakarta (1912-1942)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1990. hal 32: *Bhiwada Nata*. Surakarta: Arsip Sanapustaka.
- Lembaga Pembinaan Hukum Nasional. 1968. *Hasil-Hasil Seminar Nasional ke II Tahun 1968*. Jakarta: LPHN.

- Lembaga Pembinaan Hukum Nasional. 1974. *Hasil-Hasil Seminar Nasional ke III Tahun 1974*. diselenggarakan di Surabaya 11-15 Maret 1974.
- Lev, Daniel, S. 1972. *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia: Culture and Politics in Indonesia*. Claire Holt, (ed). Ithaca: Cornell University Press.
- Lopa, Baharudin. 1987. "Etika Pembangunan Hukum Nasional". Makalah disajikan dalam "Pra Seminar Identitas Hukum Nasional" diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta. 19-21 Oktober 1987.
- Lombard, Denys. 1996. *Nusa Jawa: Silang Budaya, Kajian Sejarah Terpadu*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Lubis, Solly. 1982. "Kembangkan Gagasan Konstitusionalisme yang sesuai dengan Asas-asas Kenegaraan dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945". Dalam Majalah Badan Pembinaan Hukum Nasional, No. 1 tahun 1982.
- _____. 1995. "Hukum Nasional dalam Rangka Pembangunan Jangka Panjang Kedua (PJP II)". Dalam Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia. Bandung: Eresco.
- _____. 1995. *Pembahasan UUD 1945*. Bandung: Aluni.
- Lumhan, Niklas. 1985. *A Sociological Theory of Law*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Lyons, D. 1983. *Ethics and The Rules of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Machfud, MD, Moh. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- _____. 1999. *Pergaulan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Manis, Jarome and Meltzer, Berbard, eds. 1972. *Symbolic Interaction: A Reader in Social Psychology*. Boston: Allyn and Bacon.
- Marbun, SF. 1997. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- _____. et. al., (ed). 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UUI Press.

- Martosoewignjo, Sri Soemantri. 1987. "Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijaksanaan". Makalah disajikan dalam Pra Seminar "Identitas Hukum Nasional", diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. 19-21 Oktober 1987.
- Mas'ood, Mochtar, Collins McAndrews, ed.s 1986. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____. 1986. *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1967*. Jakarta: LP3ES.
- Masinambow, E.K.M. 2000. *Hukum dan Kemajemukan Budaya: Sumbangan Karangan untuk Menyambut Hari Ulang Tahun Ke-70 Prof. Dr. T.O. Ihrom*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- McVey, Ruth T. 1982. "The Beamstenstaat in Indonesia". dalam Benedict Anderson and Andrey Kahir, eds. *Interpreting Indonesian Politics Thirteen Contribution in Debate*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mertokusumo, Sudikno. 1996. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty.
- Mercuro, Nocolas dan Medema, Steven G. 1999. *Economics and The Law: From Posner to Post-Modernism*. New Jersey: Pricenton University Press.
- Meuwissen, D.H.M. "Pengembangan Hukum", dalam Jurnal PRO JUSTITIA Tahun XII Nomor 1 Januari 1994.
- Michael, Crozier. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. London: Cavistock Publication.
- Moedjanto, G. 1987. *Konsep Kekuasaan Jawa: Penerpaannya oleh Raja-Raja Mataram*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Montgomery, John W. 1995. "Legal Hermeneutics and The Interpretation of Scripture", diterjemahkan oleh Inung Zainul Hamdi dan Anom SP, dalam *Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*. Edisi 6. Tahun II. 2000.
- Moore, Falk. Sally. 1978. *Law as Process an Antropological Approach*. London: Routlegde & Kegan Paul.
- Mouzelis, Nico's. 1975. *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Muhaimin, A., Yahya. 1982. *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia (1945-1966)*. Gadjah Mada University Press.

- Nasikun. 2000. "Globalisasi dan Problematika Pembangunan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis". dalam *Problem Globalisasi*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Nasution, Adnan Buyung. 1992. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Nasution, A.H. 1968. *Tentara Nasional Indonesia*. Bandung: NV Ganaco Jilid 2.
- Nataatmadja, Hidayat. 2001. "Mistik Korporasi dan Kebangkitan Ekonomi Nasional", dalam Maryadi dan Syamsudin (ed), *Agama Spiritualisme dalam Dinamika Ekonomi Politik*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Niel, Van, Robert 1984. *Munculnya Elat Modern Indonesia*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Nonet, Phillipe and Selznick. 1978. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Harper Colophon Books, Harper & Row, Publisher, New York, Hargerstown, San Fransisco, London.
- Notopuro, Hardjito. 1978. *Ikhtisar Pola Pembinaan Hukum Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Notonagoro. 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Nugroho, Heru. 2001. *Menggugat Kekuasaan Negara*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Nurhadiantono. "Perbandingan Pertumbuhan dan Perkembangan Kewiraswastaan "Pri" dan "Nonpri". dalam *Hukum, Masyarakat Majemuk dan Transformasi Masyarakat*. Surakarta: Magister Ilmu Hukum-Program Pascasarjana-Universitas Muhammadiyah Surakarta. 2003/2004. Terbitan terbatas.
- Nur, S.R. 1974. "Bahasa dan Pepatah Adat dalam Pembinaan Hukum Nasional". Dalam Majalah *Lembaga Pembinaan Hukum Nasional* No. 25 Tahun Ke VII 1974.
- _____. 1995. "Membina Hukum Adat Menjadi Penghayatan Pancasila di Bidang Hukum". Dalam *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Bandung: Eresco.
- Ohmae, Kenichi. 1991. *The Borderless World*. Alih Bahasa F.Z. Budiyanto. Jakarta: Bhinarupa Aksara.

_____. 1995. *The End of The Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: The Free Press.

Ongkhokham. "Perubahan Sosial di Madiun selama abad XIX: Pajak dan Pengaruhnya terhadap Pengusahaan Tanah". dalam Soediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. eds. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: PT. Gramedia-Yayasan Obor Indonesia. 1984.

Palmier, H. Leslie. 1960. *Social and Power in Java*. London: The Athlone Press.

Paloma, M. Margaret. 1984. *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: Rajawali Press.

Palombara, La, ed 1967. *Bureaucracy and Political Development*. Princeton. New Jersey: Princeton University Press.

Parson, Talcott. 1964. *The Social System*. New York: The Free Press.

_____. 1971. *The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs. N.J: Prentice Hall.

_____. 1980. *Frontiers of Social Theory: The New Syntheses*. New York: Columbia University Press.

Paton, George Whitecross. (tt). *A Text Book of Jurisprudence*. (terjemahan), editor Arief S. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.

Patterson, Edwin W. 1963. *Law in Scientific Age*. New York: Columbia University Press.

Peters, A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto (ed). 1988. *Perkembangan Hukum Modern dan Rasional: Sosiologi Hukum Max Weber, dalam Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

_____. 1990. *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku III, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Pringgodigdo, H.A.K. 1989. *Tiga Undang-undang Dasar*. Jakarta: Pembangunan.

Pringgodigdo, R.M.A.K. *Gesechiedienis der Ondernemingen van het Mangkoenagorosche Rijk*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff. 1950.

Priyono, S. Onny. dan Pranarka, A.M.W. ed. *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies. 1996.

- Podgorecki, Adam dan Christopher J. Whelan (ed). 1987. *Sociological Approaches to Law*. Diterjemahkan oleh Rnc. Widyaningsih. Jakarta: Melton Putra.
- Poggi, Gianfranco. 1978. *The Develoment of the Modern State: A Sociological Introductioin*. Hutchinson of London.
- Pospisil, Leopold. 1975. "The Structure of Soociety and Multiple Legal System". dalam Charles Himawan. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Program Pascasarjana-Universitas Indonesia.
- Pound, Roscoe. 1954. *An Introduction into the Philosophy of Law*. New Haven.
- Pranarka, A.M.W. 1985. *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*. Jakarta: Yayasan Proklamasi CSIS.
- Purba, Viktor. 1994. "Hukum Persaingan di Bidang Dunia Usaha". Dalam *Majalah Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, No. 2, 1994.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soerjono. 1985. *Ikhtisar Hukum dan Pentaatan Hukum*" dalam *Majalah Lembaga Pembinaan Hukum Nasional*, No. 14 Tahun IV Desember 1971.
- _____. 1974. "Perundang-undangan, Pembinaan Hukum dan Pembangunan Nasional", dalam "Seminar Hukum Nasional ke-III" tahun 1974, Buku ke II Prasaran. Jakarta: Lembaga Pembinaan Hukum Nasional.
- Radhie, Teuku Mohammad. 1974. "Penelitian Hukum dalam Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional", dalam "Seminar Hukum Nasional ke-II tahun 1974", buku ke-II, Prasaran. Jakarta: Lembaga Pembinaan Hukum Nasional.
- _____. 1982. "Peranan Badan Pembinaan Hukum Nasional Dalam Pengembangan Hukum Angkasa di Indonesia". Dalam *Majalah Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional*, No. 1 Tahun 1982.
- _____. 1985. "Beberapa Pemikiran tentang Kerjasama di bidang Hukum Antara Negara-Negara ASEAN". Dalam *Majalah Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, No. 2 Tahun 1985.
- _____. 1987. "Pembangunan Hukum dalam Perspektif Kebijakan". Makalah disajikan dalam Pra Seminar, diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta, 19-21 Oktober 1987.

- Rahardjo, Satjipto. 1975. "Persoalan-Persoalan Hukum dalam Masa Transisi" dalam "Simposium Kesadaran Hukum Dalam Masa Transisi", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 19-22 Januari 1975. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- _____. 1977. *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- _____. 1980. "Manfaat Telaah Sosial Terhadap Hukum". Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Pada Mata Pelajaran Sosiologi Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 31 Desember 1980.
- _____. 1983. *Permasalahan Hukum di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- _____. 1983. "Beberapa Catatan Mengenai Pengembangan Konsep dan Kerangka Teoritik Hukum", dalam *Masalah-Masalah Hukum*, Majalah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, No. 6 tahun 1983.
- _____. 1983. "Hukum dan Ilmu Hukum yang Mandul", dalam *Permasalahan Hukum di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- _____. 1984. *Guru Pinandita: Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, S.H. Memperingati Jasa Seorang Putera Indonesia dalam Usahanya Ikut Mencerdaskan Kehidupan Bangsa*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- _____. 1985. *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Sinar Baru.
- _____. 1986. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa.
- _____. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- _____. 1987. "Pembangunan Hukum di Tengah-Tengah Perubahan Sosial". Makalah disajikan dalam Pra Seminar "Identitas Hukum Nasional", oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia," Yogyakarta, 19-21 Oktober 1987.
- _____. 1988. *Soiologi Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional*. PERSAHI, September 1988.
- _____. 1992. "Hukum Kebiasaan dalam Sistem Hukum Nasional". Dalam "Penyajian Hasil Penelitian tentang Peranan Hukum Kebiasaan dalam Hukum Nasional". Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

- _____. 1992. "Pendudukan Hukum di Indonesia, Sekarang dan yang Akan Datang". Makalah. Semarang. 14 Mei 1992.
- _____. 1992. "Hukum Kebiasaan dalam Sistem Hukum Nasional (Hasil Peelitian Tahun 1989/1990)". Dalam "Penyajian Hasil Penelitian tentang Peranan Hukum dalam Hukum Nasional". Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional. Departemen Kehakiman.
- _____. 1993. "Tinjauan Kritis terhadap Pembangunan Hukum Indonesia". Dalam *Analisis CSIS*, Tahun XXII, No. 1 Januari-Februari 1993, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- _____. 1994. "Pikiran-Pikiran Pembangunan Pengadilan Kita". Makalah disajikan dalam Semianr tentang "Kewibawaan Pengadilan", yang diselenggarakan Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 21 Desember 1994.
- _____. 1994. "Pokok-Pokok Pikiran". Diskusi Sosiologis Penagihan Hutun dalam Negara Hukum. Makalah disajikan dalam Seminar "Beberapa ASpek Kajian Praktik Debt Collector", memperingati Dies Natalis Universitas Diponegoro, Semarang, 30 Nopember 1994.
- _____. 1994. "Perkembangan Pendekatan Ilmu Sosial dalam Kajian Hukum". dalam Majalah *Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, No. 2 1994.
- _____. 1995. "Sosiologi Hukum untuk S-1". Makalah disajikan dalam Pertemuan Dosen Pengajar Sosiologi Hukum (Hukum dan Masyarakat) PT-PTs se-Jawa Tengah, Bandungan, Semarang, 24-26 Juli 1995.
- _____. 1996. "Pendayagunaan Sosiologi Hukum untuk Memahami Proses-proses Hukum di Indonesia dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi". Makalah disajikan dalam Seminar Nasional, "Pendayagunaan Sosiologi Hukum dalam Masa Pembangunan dan Restrukturisasi Global, dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminat Sosiologi Hukum se Indonesia", diselenggarakan Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Universitas Diponegor, Semarang, 12-13 Nopember 1996.
- _____. 1996. "Perwujuan Keadilan Sosial dalam Masyarakat Melalui Putusan Hakim" Makalah disajikan dalam Forum Pelatihan Para Ketua Pengadilan Tingkat Banding Seluruh Indonesia, Denpasar, Bali, 12-16 Maret. 1996.
- _____. 1997. "Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan Sosial". Dalam Artidjo Alkostar (ed), *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII.

- _____. 1998. "Hak Asasi Manusia dalam Perspektif UUD 1945, Suatu Tinjauan Sosiologis". Dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1. No. 1 Maret 1998, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- _____. 1998. "Paradigma Hukum Indonesia dalam Perspektif Sejarah". Makalah disajikan dalam Simposium Nasional Ilmu Hukum, yang diselenggarakan oleh Peserta Program Doktor Ilmu Hukum, UNDIP, bekerjasama dengan Fakultas Hukum UNDIP dan Pusat Kajian Hukum Indonesia Bagian Tengah, Semarang 10 Februari 1998.
- _____. 1998. "Pokok-pokok Pikiran Moralitas dan Format Pemerintahan yang Bersih dan Bertanggungjawab". Makalah disajikan dalam Seminar Nasional "Moralitas dalam Format Indonesia Baru", diselenggarakan oleh Universitas Muhammadiyah Surakarta, 114 Oktober 1998.
- _____. 1998. "Sistem Peradilan Pidana dalam Wacana Kontrol Sosial". Dalam *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi*. Volume I/Nomor 1.
- _____. 1998. "Paradigma Hukum Indonesia dalam Perspektif Sejarah". Makalah disajikan dalam Simposium Nasional Ilmu Hukum "Paradigma dalam Ilmu Hukum Indonesia", diselenggarakan dalam rangka Dies Natalis Fakultas Hukum UNDIP ke-41, bekerjasama dengan Pusat Kajian Hukum Indonesia Bagian Tengah dan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 10 Februari 1998.
- _____. 1999. "Sosiologi Pembangunan Peradilan Bersih Berwibawa", dalam *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta*, Volume I, No. 3. Tahun III/1999.
- _____. 1999. "Pendekatan dan Pengkajian Sosiologis Terhadap Hukum". Dalam *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 2, No. 1 Maret 1999, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- _____. 1999. "Pendekatan dan Pengkajian Sosiologis Terhadap Hukum". Dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 1 Maret 1999, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- _____. 1999. "Penyusunan Undang-undang yang Demokratis, Suatu Kajian Sosiologi Hukum". Dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 2, September 1999, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- _____. 2000. "Sosiologi Pembangunan Peradilan yang Bersih Berwibawa". Dalam *Jurnal Hukum*, Vol. 3. No. 1 Maret 2000, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

- _____. 2000. "Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan, (*Teaching Order Finding Disorder*), Tiga Puluh Tahun Perjalanan Intelektual dari Bojong ke Pleburan". Pidato Mengakhiri Masa Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 15 Desember 2000.
- _____. 2000. "Rekonstruksi Pemikiran Hukum di Era Reformasi". Makalah disajikan dalam Seminar Nasional "Menggugat Pemikiran Hukum Positivistik di Era Reformasi", yang diselenggarakan Program Doktor ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- _____. 2001. "Hukum Kita Liberal (Apa yang Dapat Kita Lakukan)". Jakarta: Kompas, 3 Januari 2001.
- _____. 2001. "Pembangunan Hukum di Indonesia dalam Konteks Situasi Global". Dalam Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardino (ed.), *Problema Globalisasi: Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Surakarta: Muhammadiyah University Press. Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- _____. 2001. "Dua Konsep Hukum, dalam Kompas. 22 Februari 2001.
- _____. (tt). "Metode Penelitian Sosiologi Hukum". Makalah.
- _____. 2002. *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- _____. 2002. "Mulai Bertindak Otentik", dalam *Kompas*, 23 Maret 2002.
- _____. 2002. "Indonesia Ingin Penegakan Hukum Progresif". Dalam *Kompas*, 15 Juli 2002.
- _____. 2002. *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*. Khudzaifah Dimiyati (ed). Surakarta: Muhammadiyah University PRESS.
- Rasjidi. H.M. 1968. "Hukum Islam". Dalam Seminar Hukum Nasional Ke-II, diselenggarakan 27-30 Desember. Lembaga Pembinaan Hukum Nasional.
- Rasjidi, Lili. 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- _____. 1995. "Pembangunan Sistem Hukum Dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional". Dalam *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Bandung: Eresco.

- Rasyid, Ryass M. "Optimalisasi Pendapatan Daerah dan Pengembangan Dunia Bisnis dalam Era Desentralisasi" makalah dalam seminar sehari. *Otonomi Daerah dan Pengembangan Sektor Bisnis di Daerah*. Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta tanggal 14 Desember 1999.
- Raz, Joseph. 1980. *The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System*. Oxford: Clarendon Press.
- Reskodiputro, Mardjono. 1974. "Dokumentasi Hukum Nasional Dalam Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional". Dalam Seminar Hukum Nasional ke III Tahun 1974, Buku Ke II Prasaran, Lembaga Pembinaan Hukum Nasional.
- _____. 1996. "Pembinaan Pendidikan Tinggi Hukum dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua". Dalam *Media Pembangunan dan Pembinaan Hukum*. Jakarta: Majalah Badan Pembinaan Hukum Nasional No. 1 tahun 1996.
- Rheinstein, Max. 1925. *Max Weber on Law in Economy and Society*. New York: Simon and Schuster.
- Ridwan, HR. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Riggs, Fred. 1960. *Thailand: Modernization of Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- _____. "The Prismatic Society" dalam *Philippine Journal of Public Administration*. No. 2. 1977.
- Ritzer, George. 1980. *Sociology: A Multiple Paradigm Science*, Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- _____. 1992. *Contemporary Sociological Theory*, New York: Mc Graw Hill. Inc. Third Edition.
- Robertson, Roland. 1992. *Globalisasi: Social Theori and Global Culture* London: Sage Publications.
- Robinson, Richard. 1988. *Indonesia, The Rise of Capital*. Australian University Press.
- Rudle, Rondinell "Transformatic Approach". *Public Administration Review*. No. 3 Oct. 1978.
- Roll, Werner. 1983. *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: Studi Kasus di Daerah Surakarta*. Jakarta: PT. Gramedia.

- Rosalina, M., Puteri. Litbang Kompas. *Harian Kompas*. 26 Pebruari 2003.
- Roscoe Pound. 1996. *An Antroduction to the Philosophy of Law* (terjemahan). Jakarta: Bhratara Niaga Media.
- Rouffaer, G.P. "Vorstenlanden". 1905. dalam *Encyclopedia van Nederlandsch-Indie*. s-Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- _____. "Vorstenlanden". dalam *Adatretchthandels*. No. 39. 1931.
- Salacuse, Jeswalrd W. 1991. *Making Global Deals: What Every Executive Should Know About Negotiating Abroad*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Salim, Agus Ed. *Teori and Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzim Guba dan Penerapannya)*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana.
- Sampford, Charles. 1989. *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*. New York: Basil Blackwell Ltd.
- Santos, Boaventura dan Sousa. 1995. *Toward A New Common Sense Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routlegde.
- Schiff, David N. 1987. "Hukum Sebagai Suatu Fenomena Sosial". Dalam Adam Padgorecki dan Christopher J. Whelan (ed), *Sociological Approches to Law*. Diterjemahkan Rnc. Widyaningsih. Jakarta: Bina Aksara.
- Schmid, J.J. Von 1985. *Het Denken Over Staat en Recth (Van Plato tot Kant)*. Dirterjemahkan oleh R. Wiratno, dkk. Jakarta: Pustaka Sarjana.
- Schoroeder, Ralph. 1992. *Max Weber and The Sociologi of Culture*. London: Sage Publication.
- Selznick, Philip. 1969. *Law, Society and Industrial Justice*. Russel Sage Foundation.
- _____. 1990. "Hukum, Masyarakat dan Evolusi Moral". Dalam A.A.G. Peters dan Kosriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sidharta, Bernard, Arief. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung: Mondar Maju.
- Sjahrir. 1993. *Konglomerasi Indonesia: Persepsi Masyarakat dan Perspektif Masa Depan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soebekti. 1971. *Cinerama Hukum di Indonesia, Himpunan Karangan di Beberapa Bidang Hukum in Memorian Prof. Djokosutono*. Jakarta: Tana Penerbit.

- Soejatno. 1972. *Kolonialisme Barat dan Kemunduran Raja-raja Surakarta Abad 19*. Surakarta: IKIP Negeri Surakarta.
- Soekanto. 1952. *Sekitar Yogyakarta (1755-1825)*. Djakarta: t.p.
- Soekanto, Soerjono. 1974. "Faktor-Faktor Dasar Interaksi Sosial dan Kepatuhan Pada Hukum" Majalah *Lembaga Pembinaan Hukum Nasional*, No. 25 Tahun ke VII September 1974.
- _____. 1975. *Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Suatu Tinjauan Secara Sosiologis*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- _____. 1975. "Pelaksanaan Hukum dalam Masa Transisi" Makalah disajikan dalam Simposium Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Masa Transisi diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Semarang 19-22 Januari. 1975.
- _____. 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum: Suatu Percobaan Penerapan Metode Yuridis-Empiris Untuk Mengukur Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum Mahasiswa Hukum Terhadap Peraturan Lalu Lintas*. Jakarta: Rajawali.
- _____. 1985. *Perspektif Teorits Studi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: Rajawali.
- Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka. 1993. *Seni-Seni Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soemardjan, Selo. ed. 2000. *Menuju Tata Indonesia Baru*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Soemitro, Ronny Hanitiyo. 1982. *Studi Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Soepomo. 1927. *De Reorganisatie van het Agrarisch stelsel in het Gewest Soerakarta*, s-Grevenhage: L. Gerretsen.
- Soepomo, R. 1947. "Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari." Makalah disajikan dalam Pidato Dies pada tanggal 17 Maret 1947, di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- _____. *Sejarah Hukum Adat, dari Zaman Kompeni Sehingga Tahun 1848*. Jilid I. Jakarta: Pradnya Paramita.

- _____. 1951. *Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari*. Disajikan dalam Pidato Dies pada tanggal 17 Maret 1947, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Jakarta: Kebangsaan Pustaka Rakyat.
- _____. 1966. *Bab-Bab tentang Hukum Adat*. Jakarta: Penerbitan Universitas.
- _____. 1978. *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- _____. 1982. *Hukum Perdata Adat Jawa Barat*. Jakarta: Djambatan.
- _____. 1991. *Sistem Hukum di Indonesia. Sebelum Perang Dunia II*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- _____. 1982. *Sejarah Politik Hukum Adat*. Jilid I, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Soepomo, R dan Djokosutono. 1982. *Sejarah Hukum Adat, Masa Kompeni 1848-1928*. Jilid II. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Soeprijadi. 1996. *Reorganisasi Tanah Serta Keresahan Petani dan Bangsawan di Surakarta (1911-1940)*. Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada. Thesis.
- Soeratman, Darsiti. 1989. *Kehidupan Dunia Karaton Surakarta 1830-1939*. Yogyakarta: Penerbit Tamansiswa.
- Soewidji. 1973. *Kisah Nyata di Pinggir Jalan Slamet Riyadi di Surakarta*. Semarang: Universitas Satya Wacana.
- Stilwell, F. 1992. *Understanding Cities and Regions: Spatial Political Economy*. Leichhardt: Pluto Press.
- Suhartono. 1991. *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1820-1920*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacna.
- _____. 1988. "Transformasi Struktural: Kasus Desa Pangrembe". Makalah Seminar tentang *Desa Dalam Perspektif Sejarah*. Yogyakarta: Universitas Gadjah mada.
- _____. 1995. *Bandit-Bandit Pedesaan di Jawa Studi Historis (1830-1942)*. Jakarta: Aditya Media.
- Suyatno. 1984. "Birokrasi Tradisional dan Revolusi Sosial". dalam *Birokrasi, Kepemimpinan dan Perubahan Sosial*. Surakarta: Penerbit Hapsara.

- Surianingrat, Bayu. 1981. *Sejarah Pemerintahan di Indonesia* Jakarta: Dewa Ruci Press.
- Susanto, I.S. 1990. "Statistik Kriminal Sebagai Konstruksi Sosial: Penyusunan, Penggunaan dan Penyebarannya Suatu Studi Kriminologi". (Disertasi, Unpublished) Universitas Diponegoro. Semarang.
- _____. 1995. "Hukum, Etika Politik dan Etika Bisnis". Dalam Kompas, 1 Juni 1995.
- _____. 1995. *Kejahatan Korporasi*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- _____. 1999. "Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru". Makalah disajikan Pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Semarang 12 Oktober 1999.
- _____. 2001. "Studi Kritis Atas Eksistensi Korporasi Pada Era Liberalisasi Ekonomi". Dalam Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, (ed), *Problema Globalisasi Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Sutherland, Heather. 1979. *The Making of Bureaucratic Elite*. Singapore: Heinemann Education Books (Asia), LTd.
- Sutjipto, F.A. 1968. "Struktur Birokrasi Mataram". dalam Majalah Ilmu-Ilmu Sastra Indonesia. Jilid IV. Maret/Juni.
- Thomas, I., William and Inaniciecki, Florian. 1959. *The Polish in Erupe and America*, New York, Dover.
- Toffler, Alvin. 1989. *Future Schok*. Diterjemahkan oleh Sri Koesdiyatinah, Jakarta: Panca Simpati.
- _____. 1990. *Powershift: Knowledge, Wealth and Violence at The Edge of The 21 St Century*. Diterjemahkan oleh Hermawan Sulisty, Jakarta: Panca Simpati.
- Trubeck, David M. 1972. *Toward a Social Theory of Law: An Essay on The Study of Law and Development*. Dalam *Yale Law Journal*, vol. 82, No. 1
- _____. 1993. et al. *Global Restructuring and The Law: Studies of The Internationalization of Legal Field and The Creation of Transnational Arenas*. This paper is based on studies conduted by research groups at the Global Studies Reserach Program (GSRP) at the University of Wiconsin-

Medison and the Centre de Recherche Interdisciplinaires de Veucresson (CRIV).

Ujan, Andra Ata. 2001. *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*. Yogyakarta: Kanisius.

Unger, Roberto Mangabeira. 1976. *Law in Modern Society, Toward a Criticism of Social Theory*. The Free Press, A Division of Macmillan Publishing, Co. Inc. New York.

_____. 1986. *The Critical Legal Studies Movement*. Cambridge: Harvard University.

Van Wijk, G.F. *Memorial van Overgave*. Soerakarta: Arsip Reksapustaka. 1914.

Veeger, KJ. 1990. *Realitas Sosial, Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka UTama.

Verhaak, C. dan R. Haryono Imam. 1995. *Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Jakarta: Gramedia Putaka Utama.

Vollenhoven, C. Van. 1981. *Orientasi in he Adtrech van Nederlandsch Indie*. Karangan terjemahan Koninklijk Instituut voor Taal, Landen Volkenkunde (KITLV) bersama Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Jakarta: Djambatan.

_____. 1987. *De ontdekking van het Adtrecht*. Karangan terjemahan Konklik Instituut voor Taal, Land-en Volkenkunde (KITL V) Bersama Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Jakarta: Djambatan.

Warrasih, Esmi. 2001. "Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)". Pidato Pengukuhan Pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 14 April 2001.

Warwick, P., Donalrd. 1975. *A Theory of Public Bureucracy*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.

Waters, Malcolm. 1994. *Modern Sociology Theory*, Lndon: Sage Publications.

Weber, Max. 1965. *The Theory of Social and Economyc Organization*. New York: The Free Press.

- Wiener, Norbert. *The Human Use of Human Being: Cybenetics and Society*. New York: Dobleday & Company. Inc. 1950.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 1994. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- _____. 1995. "Perkembangan Hukum Nasional dan Pendidikan Hukum di Indonesia Pada era Pascakolonial". Dalam *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Bandung: Eresco.
- _____. 1998. "Permasalahan Paradigma dalam Ilmu Hukum". Makalah disajikan dalam Simposium Nasional Ilmu Hukum "Paradigma dalam Ilmu Hukum Indonesia," diselenggarakan oleh Peserta Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 10 Februari 1998.
- _____. 2001. "Membangun Kesatuan Hukum Nasional untuk dan dalam Suatu Masyarakat yang Majemuk. Sebuah Masalah Transformasi Budaya". Dalam Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, (ed). *Problema Globalisasi: Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- _____. 2001. "Perkembangan Hukum dan Antisipasinya Menghadapi Perkembangan Bisnis Pada Era Nasional Global". Dalam Khudzaifah Dimiyati dan kelik Wardiono, (ed), *Problema Globalisasi: Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- _____. 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA).
- Wirabhumi, Edy S., (ed). 2001. *Dari Afinitas Politik ke Afinitas Kultural: Karaton Surakarta Kemarin, Kini dan Esok*. Surakarta: Yayasan Kebudayaan Karaton Surakarta (naskah belum diterbitkan).
- Wirabhumi, Edy S., dan Farid Wajdi. *Studi Kelayakan tentang Kemungkinan Pengembangan Wilayah Bekas Karesidenan Surakarta menjadi Sebuah Provinsi ("Provinsi Surakarta")*. Berdasarkan Kriteria/Syarat yang ditetapkan PP No. 129/2000. Surakarta: Lembaga Pengabdian pada Masyarakat Universitas Muhammadiyah Surakarta (LPM-UMS). 2002.
- Wirabhumi, Edy S. (ed) dan Basuki Yusuf Iskandar. *Peranan Nilai-nilai Tradisional dalam Kehidupan Modern dan Integrasi Bangsa*. Surakarta: Laporan Simposium Nasional, Kementerian Perencanaan Pembangunan

Nasional/BAPPENAS-Forum Komunikasi dan Informasi Karaton Nusantara. 2003.

Zeitlin, Irving M. 1995. *Rethinking Sociology: A Critique of Contemporary Theory*. Diterjemahkan oleh Anshori dan Juhanda. Yogyakarta: Gadjahmada University Press.

Zohar, Danah & Marshall Ian. 2000. *Spiritual Intelligence The Ultimate Intelligence*. London: Bloomsbury.

Data Dasar, Babad, dan Sumber-Sumber yang lain

Babad Diponegoro. 1932.

Babad Lelampahan. Reksa Pustaka Mangkunegaran no. cat. 222

Babad Panambangan. Soerakata: Reksapustaka. 1918.

Babad Tutur/Babad Nitik. atau *Dagboek van KGPAAN I de Soerakarta (van 1707 J tot 1817/1780 M tot 1791 M)*. Reksa Pustaka Mangkunegaran no. cat. B29 MS/L.

Bhewada Nata. 1936.

Buminata. *Serat Kuntharatama*. Yogyakarta: t.p. 1932.

BPS-BAPPEDA. *Jawa Tengah dalam Angka dan PDRB Th. 2001*.

BPS-BAPPEDA, *Jawa Tengah dalam Angka Th. 2000 dan 2001*.

Indisch Verslag. 1937.

Kabar Paprentahan. Soerakarta: Karaton Kasoenanan Soerakarta. Pebruari 1928.

Kabar Paprentahan. 1938.

Kakancing Dalem. No. 75. tertanggal 11 Oktober 1893.

Narpawandana. Maret 1935.

Pangreh Pradja Bond. 1938.

Pawanti Soerakarta. Soerakarta: Karaton Kasoenanan Soerakarta. 1939.

Pradja Zlefbestuur. 1940.

“Proses Verbal”. No. 1 tahun 1910. dalam *Arsip Nasional RI*. 1910.

“Proses Verbal tanggal 15 Juli 1904”. dalam *Arsip Mangkunegaran*. 1940.

Rijksblad van Soerakarta. no. 6 1930

Rijksblad van Soerakara. no. 23 tahun 1918

Rijksblad van Soerakarta. no. 18 tahun 1933. Juga *Narpawandana*. Maret 1935.

Rijksblad van Soekarta. no. 14 tahun 1928.

Serat Babad Pacinan. Surakarta: Radyapustaka. No. 605/D.

Serat Babad Pakepung. Soerakarta: Radyapustaka. 1940.

Serat Perjanjian dalem nata. Surakarta: Radyapustaka. No. 297/D.

Staatsblad. 1903. No. 8

Staatsblad. No. 30. 1847.

Yasadipura. *Serat Babad Surakarta*. Surakarta: s.p. 1932.

Media Cetak (Surat Kabar)

Jaweng, Robert Endi. “Ihwal UU No. 22 tahun 1999”. *Kompas*. 20 Desember 2003.

Kompas, “Pro Kontra Revisi UU No. 22/1999”. 9 Pebruari 2002.

Kompas, “Kabupaten Sukoharjo”. 5 Maret 2002.

Kompas, “Layak, Surakarta Jadi Provinsi”. 6 Maret 2002.

Kompas, “Kabupaten Sragen”. 19 Pebruari 2003.

Kompas, “Kabupaten Wonogiri”. 21 Pebruari 2003.

Kompas, “Kabupaten Karanganyar”. 5 Maret 2003.

Kompas, “Kabupaten Klaten”. 5 November 2003.

Kompas, “Otonomi Daerah 2003: Otonomi Elite Politik Lokal”. 16 Desember 2003.

Radar Solo/Jawa Pos. “Provinsi Surakarta, Bukan Daerah Istimewa Surakarta”.
12 Pebruari 2002.

Solopos, “Dibahas, Ide Provinsi Surakarta”. 21 Maret 2003.

Suara Merdeka, 30 Januari 2002.

Suara Merdeka, 31 Januari 2002.

Suara Merdeka, 1 Pebruari 2002.

Suara Merdeka, 2 Pebruari 2002.

Suara Merdeka, 4 Pebruari 2002.

Suara Merdeka, 5 Pebruari 2002.

Wawasan, 30 Januari 2002.

Wawasan, 31 Januari 2002.

Wawasan, 9 Pebruari 2002.

UU, PP, Keppres dan Kepmendagri

UU No. 25 Th. 1999 tentang Pemerintah Daerah

UU No. 25 Th. 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

PP. No. 16 Th. 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

PP No. 25 Th. 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

PP No. 129 Th. 2000 tentang Persyaratan, Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Keppres RI No. 49 Th. 2000 tentang Dewan Perimbangan Daerah.

Keppres RI No. 67 Th. 2000 tentang Tim Koordinasi Tindak Lanjut Pelaksanaan UU No. 22 Th. 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Th. 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kepmendagri No. 48 Th. 1999 tentang Persiapan dan Implementasi UU No. 22 Th. 1999 tentang Pemerintah Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kepmendagri No. 49 Th. 1999 tentang Pembentukan Tim Persiapan dan Implementasi UU No. 12 Th. 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Th. 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Kepmendagri No. 50 Th. 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah.

Daftar Istilah

<i>abdi</i>	: hamba, sahaya
<i>abdi dalem</i>	: punggawa/pegawai kerajaan
<i>adipati</i>	: gelar jabatan tinggi
<i>afdeling</i>	: bagian dari suatu daerah yang luas
<i>apanage, tanah</i>	: tanah lungguh, tanah jabatan sebagai upah/gaji seorang priyayi atau bangsawan
<i>angger</i>	: undang-undang; ketentuan
<i>astana</i>	: makam
<i>babad</i>	: historiografi jawa
<i>Beambtenstaat</i>	: sistem politik pada masa akhir pemerintahan kolonial
<i>begal</i>	: sekawanan perampok di tengah perjalanan
<i>bekel</i>	: orang yang mengurus <i>apanage</i> ; penebas pajak; kepala desa
<i>bumi narawita</i>	: tanah yang langsung di bawah kekuasaan raja
___ <i>panabasan/</i>	: tanah raja yang menghasilkan pajak
<i>pamajegan</i>	
___ <i>pengrambe</i>	: tanah yang menghasilkan barang tertentu
<i>bupati</i>	: kepala daerah yang meliputi wilayah kabupaten
<i>cacah</i>	: karya = 0,25 jung; 1 jung = ± 28.286 m ²
<i>cikal bakal</i>	: pemukim pertama; pendiri desa
<i>demang</i>	: kepala desa, di atas bekel
<i>Geger Pacina(n)</i>	: merupakan sebutan terhadap isi Babad Pacina, yaitu dokumentasi (tertulis) dalam bentuk <i>tembang</i> (nyanyian Jawa) tentang peristiwa penyerbuan Lasykar Cina ke istana Kartasura pada tanggal 30 Juni 1742, dan istana tersebut baru dapat direbut kembali oleh pasukan Paku Buwana II pada bulan Desember tahun yang sama
<i>jumenengan</i>	: penobatan

<i>Kambuhing Puja</i>	: 1679 (Jawa) atau 1745 (Masehi)
<i>Asyara ing Ratu</i>	
<i>karya</i>	: 7096 m ² atau ¼ jung
<i>kasampurnan</i>	: kesempurnaan
<i>kawula</i>	: rakyat
<i>kecu</i>	: perampok
<i>kerigaji</i>	: kerja wajib untuk patuh
<i>kuli kenceng</i>	: petani pemilik sawah dan pekarangan
___ <i>numpang/</i>	: petani pemilik sawah di pekarangan orang lain
<i>indhung</i>	
___ setengah kenceng/	: petani pemilik pekarangan
<i>kendo</i>	
___ <i>tlosor/gundhul</i>	: petani bukan pemilik sawah dan pekarangan
<i>kutharaga</i>	: ibukota kerajaan
<i>lungguh</i>	: kedudukan; tanah jabatan sebagai gaji
<i>lurah</i>	: kepala desa; pemimpin; tuan
___ <i>patih</i>	: pemeang tanah apanage
<i>mancapat</i>	: letak empat desa sesuai dengan arah mata angin
<i>mancalima</i>	: satu wilayah (desa) dikelilingi oleh empat desa
<i>mancanegara</i>	: daerah di luar <i>negara agung</i>
<i>narapraja</i>	: birokrat
<i>nawala</i>	: surat
<i>negara agung</i>	: daerah di sekitar kota kerajaan
<i>ningrat</i>	: bangsawan
<i>onderneming</i>	: perusahaan perkebunan
<i>pajeg</i>	: pajak; sumbangan
<i>pakuncen</i>	: tanah bebas pajak, karena terdapat makam raja atau <i>cikal bakal</i> desa
<i>Palihan Nagari</i>	: pembagian kerajaan Mataram menjadi dua, yaitu Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta, melalui Perjanjian <i>Giyanti</i> (1755)

<i>paneket</i>	: kepala rendahan yang membawahi 50 <i>caakah</i>
<i>panembahan</i>	: gelar pangeran yang lebih tua
<i>penewu</i>	: kepala rendahan yang membawahi 1000 <i>cacah</i>
<i>pangeran</i>	: gelar kebangsawanan; anak raja
<i>penglawe</i>	: kepala rendahan yang membawahi 25 <i>cacah</i>
<i>panigenjung</i>	: kepala rendahan yang membawahi 12 <i>cacah</i>
<i>pesanggrahan</i>	: tempat peristirahatan di luar <i>kutharaja</i>
<i>patih</i>	: birokrat tertinggi
___ <i>jawi</i>	: urusan luar
___ <i>lebet</i>	: urusan dalam
<i>patuh</i>	: pemegang (tanah <i>apanage</i>) <i>lungguh (apanage houder)</i>
<i>perdikan</i>	: tanah bebas pajak
<i>piagem (pikukuh,</i> <i>kakancingan)</i>	: akte pengangkatan
<i>pikul</i>	: 61,75 kg
<i>priyayi</i>	: golongan atas dalam masyarakat Jawa; birokrat
<i>senapati</i>	: pimpinan perang
<i>sentana dalem</i>	: keluarga raja
<i>slametan</i>	: upacara (suci) agar selamat
<i>sikep</i>	: petani pemilik sawah dan pekarangan
<i>tanah yasa</i>	: tanah yang dibuka oleh cikal bakal desa
<i>tanah pusaka</i>	: tanah yang digarap secara turun temurun
<i>wadana</i>	: kepala golongan priyau; kepala distrik
<i>wong cilik</i>	: orang kebanyakan; rakyat

Indeks

A

abdi dalem 48, 50, 59, 68, 71, 82, 83

apanage 53, 54, 55, 57, 58, 79, 84, 86, 91, 195

Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik 222

B

Beambtenstaat 91

bekel 60, 91, 92, 94, 102, 105

birokrasi 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 61, 86, 89, 91

C

cacah 53, 54, 55, 59

critical theory 12

D

daerah istimewa surakarta 116, 180

definisi sosial 36

E

efektivitas 32

efisiensi 32

G

Geger Pacina 45

good governance 206, 208

government girbied 51

Gonvernement Gebied

H

hukum otonomi daerah 17

I

interpretative understanding 9

J

jaarlijksch verslag 53

K

Kabupaten Boyolali 136, 140

Kabupaten Karanganyar 158, 161

Kabupaten Klaten 172, 176, 177

Kabupaten Sragen 164, 166, 168

Kabupaten Sukoharjo 143, 145, 146

Kabupaten Wonogiri 150, 153, 155

Kambuhing Puja Asyara ing Ratu 48

Karesidenan Surakarta 114, 117, 118, 118, 182, 183

keadilan sosial 24, 25

kebijakan ekonomi 27

kebijakan sosial 27

kemauan politik 211

kondisi teritorial 135

konstruktivisme 11, 12

kriteria/syarat 183

korte verklaring 74

kota Surakarta 118, 122, 123, 127, 129, 131

L

Lembaga keuangan 189

M

mancangeara 47

N

Noord-Oost Kust 46

P

Palihan Nagari 67

paradigma fakta sosial 10

paradigma ilmu sosial 10

paradigma perilaku sosial 12

paradigma sosiolog terpadu 10

PDRB (Produk Domestik Regional Brutto) 187, 197

pelaku – struktur 40

pemberdayaan 17, 27, 181, 212

pendapatan asli daerah 188, 198, 207

penerimaan daerah 188

positivisme 12

postpositivisme 12

R

reorganisasi tanah 99, 100, 102, 103, 109, 110

S

sentana dalem 50, 58, 60, 71, 74, 107

subosukowonosraten 117, 155

T

tanah *lungguh* 49, 60

tindakan sosial 36

V

Vorstenlanden 45, 118, 119, 181, 201, 229

VOC 45, 46

W

wong cilik 97, 135, 205

wong dagang 95