GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan
ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 9 September 2026

INFRASTRUCTURE PUSH DI WILAYAH OTONOMI ASIMETRIS: NEGARA, KESULTANAN, DAN TATA KELOLA HIBRIDA DI DIY

Muhammad Rafi Fadilah[1], Saif Ali[2]
[1,2]Departemen Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada
Email Korespondensi: muhammadrafifadilah@mail.ugm.ac.id

ABSTRACT

The acceleration of infrastructure development through Indonesia's National Strategic Projects (NSPs) has positioned the state in a continuous process of negotiation with asymmetrical autonomy regimes possessing strong historical and cultural legitimacy, such as the Special Region of Yogyakarta (DIY). Although existing studies on NSPs primarily examine infrastructure governance, land acquisition, and socioeconomic impacts, limited attention has been paid to how special autonomous authority is negotiated during project implementation. This article examines how the state and the Yogyakarta Sultanate negotiate special authority in the implementation of NSPs through the *Palilah* mechanism. The study employs a qualitative approach using document and policy analysis based on regulations, policy documents, planning documents, academic literature, and relevant media reports. The findings are interpreted through Shatkin's (2022) concepts of infrastructure push and the urbanization of the national state. The findings demonstrate that NSP implementation in DIY does not result in either complete state dominance or total local resistance. Instead, it produces a hybrid governance model that reconciles the state's technocratic centralization with the Sultanate's cultural legitimacy. Within this arrangement, Palilah is incorporated into administrative land acquisition procedures while simultaneously preserving its symbolic function as a source of the Sultanate's authority. These findings extend Shatkin's framework by demonstrating that infrastructure push in asymmetrically autonomous regions generates compromised hegemony, whereby national infrastructure projects are sustained through accommodation of local institutions possessing enduring historical and symbolic authority.
Keywords: Infrastructure, Asymmetric decentralisation, Hybrid governance.

ABSTRAK

Percepatan pembangunan infrastruktur melalui Proyek Strategis Nasional (PSN) di Indonesia menempatkan negara pada proses negosiasi dengan rezim otonomi asimetris yang memiliki legitimasi historis dan kultural, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Meskipun kajian mengenai PSN banyak membahas tata kelola pembangunan dan pengadaan tanah, masih terbatas penelitian yang menjelaskan bagaimana kewenangan keistimewaan dinegosiasikan dalam implementasi proyek infrastruktur. Artikel ini bertujuan menganalisis bagaimana negara dan Kesultanan menegosiasikan kewenangan keistimewaan dalam implementasi PSN di DIY melalui mekanisme *Palilah*. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis dokumen dan kebijakan terhadap regulasi, dokumen perencanaan, literatur akademik, serta pemberitaan yang relevan. Analisis diinterpretasikan menggunakan kerangka *infrastructure push* dan *urbanization of the national state* dari Shatkin (2022). Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi PSN di DIY tidak menghasilkan dominasi penuh negara maupun resistensi institusi lokal, melainkan membentuk tata kelola hibrida yang mempertemukan logika sentralisasi negara dengan legitimasi kultural Kesultanan. Dalam konfigurasi tersebut, *Palilah* diintegrasikan ke dalam prosedur pengadaan tanah tanpa menghilangkan fungsi simboliknya sebagai sumber legitimasi Kesultanan. Temuan ini memperluas argumen Shatkin dengan menunjukkan bahwa *infrastructure push* di wilayah otonomi asimetris menghasilkan hegemoni kompromistis, yaitu keberlangsungan proyek nasional melalui akomodasi terhadap institusi lokal yang memiliki otoritas historis dan simbolik.
Kata kunci: Infrastruktur, Desentralisasi asimetris, Tata kelola hidrida.

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 9 September 2026

PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur telah menjadi salah satu instrumen utama negara dalam mengonsolidasikan kendali atas ruang, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan memperkuat integrasi nasional. Di Indonesia, agenda tersebut memperoleh bentuk kelembagaan melalui kebijakan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang menempatkan berbagai proyek berskala besar sebagai prioritas pembangunan. Namun, pelaksanaan PSN tidak selalu berlangsung di ruang kelembagaan yang seragam. Di beberapa wilayah, agenda pembangunan nasional harus berhadapan dengan konfigurasi politik lokal yang memiliki basis legitimasi historis, hukum, dan kultural yang kuat. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu kasus penting karena status keistimewaannya diakui melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan memberikan ruang bagi beroperasinya dua sistem otoritas sekaligus yaitu otoritas negara modern dan otoritas Kesultanan (Utami et al., 2023).

Keberadaan dua sistem otoritas secara simultan membawa konsekuensi mendasar ketika proyek infrastruktur nasional memasuki DIY. Tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* tidak dapat diseragamkan ke dalam logika pengadaan lahan nasional karena melekat secara institusional pada Kesultanan dan Kadipaten, bukan pada individu Sultan atau Pakualam (Djahamata & Rahayu, 2024). Setiap rencana pembangunan yang melintasi tanah tersebut harus menempuh jalur ganda, yakni prosedur administratif pemerintah pusat dan permohonan *Palilah* kepada Sultan. *Palilah* bukan sekadar izin tertulis, melainkan sebuah *speech act* kultural yang menyatakan restu Sultan sebagai pemegang takhta, sehingga mengandung dimensi legitimasi simbolik yang tidak dapat direduksi menjadi sekadar syarat administratif (Everest et al., 2022). Dualitas jalur inilah yang menjadikan DIY sebagai laboratorium politik yang unik dalam studi relasi pusat dan daerah, sebab penyelenggaraan infrastruktur di wilayah ini menuntut negosiasi kewenangan dan pengakuan simbolik yang tidak diperlukan di daerah lain.

Konstruksi kelembagaan DIY menempatkan Sultan dalam posisi ganda sebagai Gubernur yang tunduk pada hierarki pemerintahan nasional sekaligus pemegang takhta dengan otoritas kultural yang melampaui batas birokrasi modern (Harsono, 2018). Keputusan Sultan merepresentasikan perpaduan antara otoritas administratif dan legitimasi kultural. Konsekuensinya, hubungan antara pemerintah pusat dan Kesultanan dalam implementasi PSN tidak dapat direduksi menjadi relasi birokratis yang bersifat hierarkis. Implementasi kebijakan pada tanah Kesultanan menuntut koordinasi yang mengakomodasi dualitas kewenangan tersebut, sehingga mencerminkan kekhasan tata kelola DIY dibandingkan daerah lain di Indonesia.

Kekhususan ini tampak nyata dalam pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-Bandara Internasional Yogyakarta (YIA) di Kulon Progo serta pengembangan kawasan aerotropolis. Jalan Tol Solo-Yogyakarta-Bandara Internasional Yogyakarta (YIA) memiliki panjang 96,57 km, membentang melintasi Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan sebagian trase melewati tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* di beberapa lokasi (Dirjen Bina Marga, 2024). Proses perencanaan trase, pengadaan lahan di atas tanah Kesultanan, dan distribusi manfaat ekonomi dari proyek tersebut seluruhnya melibatkan negosiasi intens antara pemerintah pusat, Badan Pertanahan Nasional, Pemerintah Daerah DIY, dan institusi Kesultanan. Instrumen khas keistimewaan seperti *Palilah* menjadi titik simpul yang menentukan kelancaran maupun terhambatnya implementasi proyek: tanpa *Palilah*, proyek tidak dapat berjalan secara sah di atas tanah Kesultanan, namun penerbitannya tidak dapat dipaksakan hanya melalui logika teknokratis pemerintah pusat, melainkan bergantung pada pertimbangan kultural Sultan (Ramadhani, 2025). Fenomena ini menunjukkan bahwa keistimewaan DIY bukan sekadar ornamen konstitusional, melainkan sumber daya politik yang aktif digunakan dalam tata kelola proyek infrastruktur yang berperan sebagai rem sekaligus katalis bagi implementasi agenda nasional di tingkat lokal, tergantung bagaimana instrumen tersebut dinegosiasikan oleh para pihak yang terlibat.

Secara teoretis, dinamika tersebut dapat dipahami melalui kerangka yang ditawarkan oleh Shatkin (2022) yang menyebut gelombang besar pembangunan infrastruktur perkotaan di negara-negara Dunia Selatan sebagai *infrastructure push*. Shatkin menjelaskan bahwa pembangunan infrastruktur di negara-negara Dunia Selatan tidak hanya berkaitan dengan penyediaan fasilitas publik, tetapi juga menjadi instrumen negara untuk mengonsolidasikan tanah, mengarahkan urbanisasi, membentuk koalisi politik, dan

menciptakan rantai *land-infrastructure-finance nexus*. Namun, kerangka tersebut belum secara spesifik menjelaskan bagaimana *infrastructure push* bekerja dalam wilayah otonomi asimetris, yaitu ketika negara tidak hanya berhadapan dengan oligarki bisnis atau komunitas terdampak, tetapi juga dengan institusi sub-nasional yang memiliki legitimasi hukum, politik, dan kultural yang kokoh.

Kesenjangan tersebut juga tercermin dalam perkembangan literatur. Kajian mengenai PSN di Indonesia umumnya berfokus pada infrastruktur sebagai instrumen pembangunan ekonomi, peningkatan konektivitas, serta tata kelola pengadaan tanah dan dampak sosial-ekonomi. Mahi dan Resosudarmo (2025) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur pemerintah berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan dan penurunan kemiskinan, terutama di Sumatra serta Jawa Bali. Pada aspek implementasi, Kurniawan et al., (2025) menekankan pentingnya tata kelola kolaboratif melalui koordinasi antarlembaga negara dalam pengadaan tanah dan pengawasan proyek PSN. Sementara Rijanta et al., (2022) menemukan bahwa skema relokasi masyarakat memengaruhi keberlanjutan penghidupan warga terdampak pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta. Secara umum, literatur tersebut menitikberatkan pada koordinasi antarlembaga negara dan dampak sosial ekonomi implementasi PSN, tetapi belum menjelaskan bagaimana otoritas negara bernegosiasi dengan institusi subnasional yang memiliki legitimasi kultural, seperti Kesultanan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sebaliknya, kajian mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta lebih banyak berfokus pada aspek yuridis dan kultural tanah Kesultanan, terutama hubungan antara Kesultanan dan masyarakat dalam pengelolaan tanah. Everest et al., (2022) menunjukkan bahwa pendekatan kultural Kesultanan mampu meminimalkan konflik pertanahan, sedangkan Djahamata dan Rahayu (2024) menyoroti kepastian hukum status *Sultan Ground* berdasarkan kategori hak atas tanah. Kedua studi tersebut berfokus pada relasi internal Kesultanan dan masyarakat, bukan pada dinamika negosiasi antara Kesultanan dan negara dalam implementasi PSN. Akibatnya, baik literatur mengenai PSN maupun DIY belum menjelaskan bagaimana kewenangan keistimewaan dinegosiasikan melalui mekanisme *Palilah*, yang tidak hanya berfungsi sebagai prosedur administratif, tetapi juga sebagai arena negosiasi kewenangan dan relasi kekuasaan dalam implementasi kebijakan..

Untuk menjelaskan dinamika tersebut, penelitian ini menggunakan kerangka *infrastructure push* dan *urbanization of the national state* dari Shatkin (2022). Dalam perspektif ini, pembangunan infrastruktur dipahami bukan semata penyediaan fasilitas publik, tetapi sebagai strategi negara dalam mengonsolidasikan ruang, mengendalikan urbanisasi, membangun koalisi politik, dan membentuk *land-infrastructure-finance nexus*. Namun, teori tersebut dikembangkan terutama pada konteks relasi negara dengan aktor pasar dan masyarakat sehingga belum secara eksplisit menjelaskan bagaimana *infrastructure push* berlangsung di wilayah dengan rezim otonomi asimetris seperti DIY.

Artikel ini mengisi kesenjangan tersebut dengan mengajukan pertanyaan: bagaimana *Palilah* dan instrumen keistimewaan lainnya dimobilisasi sebagai sumber daya politik dalam negosiasi tata kelola infrastruktur antara negara dan Kesultanan di DIY? Artikel ini berargumen bahwa implementasi PSN di DIY tidak mencerminkan dominasi penuh negara maupun resistensi institusi lokal, melainkan menghasilkan tata kelola hibrida yang mempertemukan logika sentralisasi negara dengan logika kultural Kesultanan. Dalam konfigurasi ini, negara mengintegrasikan *Palilah* ke dalam mekanisme pengadaan tanah, sementara Kesultanan tetap mempertahankan otoritas simbolik atas tanah Kesultanan. Dengan demikian, implementasi PSN di wilayah otonomi asimetris membentuk hegemoni kompromistis, di mana proyek nasional dijalankan melalui akomodasi terhadap otoritas lokal.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis dokumen dan kebijakan (*document and policy analysis*) untuk mengkaji negosiasi kewenangan dalam implementasi Proyek Strategis Nasional di Daerah Istimewa Yogyakarta. Data bersumber dari regulasi, dokumen kebijakan, dokumen perencanaan proyek, serta literatur akademik dan pemberitaan yang relevan. Analisis dilakukan secara tematik dengan mengidentifikasi pola interaksi antara pemerintah pusat, Pemerintah Daerah DIY, Badan Pertanahan Nasional, dan institusi Kesultanan dalam proses implementasi kebijakan. Temuan

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 9 September 2026

kemudian diinterpretasikan menggunakan kerangka *infrastructure push* dan *urbanization of the national state* (Shatkin, 2022) untuk menjelaskan bagaimana mekanisme *Palilah* berfungsi sebagai arena negosiasi kewenangan dalam tata kelola infrastruktur.

PEMBAHASAN

Sentralisasi Teknokratis dan Strategi Artikulasi Negara

Kehadiran PSN di DIY dibingkai oleh strategi negara yang bekerja melalui dua level, yaitu level wacana dan level prosedural. Pada level wacana, negara menempatkan pembangunan infrastruktur sebagai proyek kepentingan publik yang diasosiasikan dengan konektivitas, pertumbuhan ekonomi, pariwisata, efisiensi mobilitas, dan kesejahteraan masyarakat. Dalam kerangka ini, Jalan Tol Solo-Yogyakarta-YIA direpresentasikan bukan sekadar proyek konstruksi, tetapi sebagai bagian dari agenda modernisasi dan integrasi ekonomi wilayah. Narasi tersebut membentuk rantai makna yang menjadikan infrastruktur identik dengan kemajuan, sehingga kritik terhadap proyek cenderung mudah diposisikan sebagai hambatan terhadap kepentingan umum.

Narasi kepentingan publik tersebut diperkuat melalui janji kompensasi dan distribusi manfaat ekonomi bagi wilayah terdampak. Narasi ini dibangun melalui konstruksi *chain of equivalence* sebagaimana dikonseptualisasikan oleh Shatkin (2022), yaitu rantai ekuivalensi yang menghubungkan infrastruktur, konektivitas, pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan rakyat sebagai rangkaian makna yang saling memperkuat sehingga pembangunan infrastruktur diposisikan sebagai kepentingan bersama. Negara tidak hanya menawarkan ganti rugi sebagai konsekuensi administratif pengadaan lahan, tetapi juga membingkainya sebagai bagian dari kontribusi masyarakat DIY terhadap kepentingan pembangunan nasional (Rijanta et al., 2022). Dengan cara ini, negara membangun posisi moral bahwa kerja sama dengan PSN merupakan pilihan yang rasional dan menguntungkan. Strategi ini tidak menghapus perbedaan kepentingan, tetapi mempersempit ruang artikulasi penolakan dengan menempatkan proyek sebagai kebutuhan kolektif.

Pada level prosedural, strategi negara terlihat dalam integrasi *Palilah* ke dalam alur birokrasi pengadaan lahan. Berdasarkan rezim keistimewaan, setiap pemanfaatan tanah Kesultanan dan Kadipaten memerlukan persetujuan dari otoritas Kesultanan. Namun, dalam praktik pengadaan lahan, *Palilah* ditempatkan sebagai salah satu syarat administratif yang harus dipenuhi agar proyek dapat berlanjut (Taufik, 2025). Proseduralisasi ini mencerminkan cara negara mengelola kompleksitas politik lokal dengan mentransformasikannya menjadi serangkaian prosedur administratif yang terukur, terdokumentasi, dan dapat dikendalikan melalui tata kerja birokrasi. Melalui perlakuan prosedural semacam ini, *Palilah* tidak lagi diakui sebagai momen negosiasi politik yang memiliki konsekuensi diskursif dan simbolik yang mendalam, melainkan direduksi menjadi kelengkapan berkas yang harus dipenuhi.

Transformasi *Palilah* dari *cultural speech act* menjadi syarat administratif menunjukkan bagaimana negara bekerja melalui logika *governmentality* yaitu kompleksitas politik diterjemahkan menjadi prosedur teknis yang terukur dan dapat dikelola. Dalam perspektif *governmentality*, negara mengelola kompleksitas sosial dan politik bukan dengan represi atau kekerasan, melainkan dengan menerjemahkannya ke dalam prosedur teknis yang terukur, terstandarisasi, dan terprediksi (Clegg et al., 2002). *Palilah* yang dalam logika Kesultanan merupakan pernyataan restu yang sarat nilai spiritual, genealogis, dan kosmologis, diubah menjadi sekadar tahapan yang harus dilalui dalam rantai birokrasi pengadaan lahan. Dengan melakukan proseduralisasi ini, negara tidak perlu secara frontal menolak atau mendegradasi otoritas Kesultanan. Sebaliknya, negara mengakui eksistensi *Palilah* secara formal, tetapi mengosongkan substansi politiknya dan menempatkannya dalam kerangka teknokratis yang sepenuhnya dikendalikan oleh negara.

Strategi ini menciptakan tegangan yang khas antara depolitisasi eksplisit dan pengakuan implisit. Di satu sisi, negara berhasil membingkai *Palilah* sebagai prosedur teknis yang tidak perlu dipolitisasi. Di sisi lain, kenyataan bahwa *Palilah* tetap harus ada dalam berkas pengadaan lahan merupakan pengakuan implisit bahwa negara tidak dapat sepenuhnya mengabaikan otoritas Sultan (Kurniawan et al., 2025). Tegangan inilah yang menjadi ciri khas strategi negara dalam menghadapi desentralisasi asimetris DIY: negara tidak dapat memusatkan kendali sepenuhnya, tetapi juga tidak dapat mundur dari agenda

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 9 September 2026

pembangunannya. Oleh karena itu, strategi yang ditempuh adalah strategi akomodasi selektif yang membiarkan instrumen keistimewaan tetap ada, tetapi dengan makna dan fungsi yang sudah dijinakkan melalui prosedur.

Dalam konteks ini, upaya negara membangun *land-infrastructure-finance nexus* di DIY menghadapi keterbatasan struktural. Tanah *Sultan Ground* tidak dapat sepenuhnya dikonversi menjadi objek komodifikasi sebagaimana tanah privat biasa, karena statusnya melekat pada institusi Kesultanan. Negara tetap dapat memperoleh akses terhadap tanah untuk pembangunan, tetapi akses tersebut harus melewati mekanisme yang mengakui otoritas lokal. Kasus DIY dengan demikian memperlihatkan bahwa *infrastructure push* tidak selalu menghasilkan konsolidasi penuh negara atas tanah, melainkan dapat berlangsung melalui mekanisme hibrida yang menyesuaikan diri dengan struktur kelembagaan lokal.

Temuan ini menunjukkan bahwa strategi *infrastructure push* tidak selalu diwujudkan melalui ekspansi kewenangan negara secara langsung, tetapi juga melalui kemampuan negara mengadaptasi instrumen kelembagaan lokal ke dalam tata kelola proyek. Dengan demikian, perluasan kapasitas negara tidak hanya bergantung pada sentralisasi kewenangan, melainkan juga pada kemampuan membangun mekanisme akomodasi terhadap institusi yang memiliki legitimasi historis dan kultural. Dalam konteks DIY, keberhasilan negara bukan ditentukan oleh penghapusan otoritas Kesultanan, tetapi oleh kemampuannya mengintegrasikan otoritas tersebut ke dalam proses implementasi kebijakan.

Strategi Kesultanan dan Pemerintah Daerah DIY: Negosiasi, Otoritas Simbolik, dan Kontestasi Manfaat

Kesultanan dan Pemerintah Daerah DIY tidak merespons PSN melalui konfrontasi terbuka. Strategi yang muncul lebih tepat dipahami sebagai negosiasi akomodatif, yaitu menerima substansi agenda pembangunan nasional tetapi tetap menegosiasikan syarat-syarat implementasinya agar tidak mengikis kewenangan keistimewaan. Strategi ini dimungkinkan oleh posisi ganda Sultan sebagai Gubernur DIY sekaligus pemegang takhta Kesultanan. Sebagai Gubernur, Sultan berada dalam struktur pemerintahan nasional dan memiliki kewajiban mendukung kebijakan pembangunan. Sebagai Raja, Sultan memiliki otoritas kultural yang tidak sepenuhnya tunduk pada logika birokrasi modern.

Dualitas posisi tersebut memberi ruang bagi Pemerintah Daerah DIY dan Kesultanan untuk bergerak dalam dua rezim legitimasi sekaligus. Argumen administratif dapat diperkuat dengan klaim kultural, sementara otoritas kultural dapat diformalkan melalui keputusan dan prosedur pemerintahan daerah. Dalam konteks pengadaan tanah, posisi ini terlihat melalui pentingnya Perdais sebagai instrumen yuridis-politik yang memformalkan peran Kesultanan dalam pemanfaatan tanah Kesultanan dan Kadipaten. Perdais tidak hanya mengatur prosedur, tetapi juga membentuk realitas kelembagaan bahwa tidak ada pemanfaatan tanah Kesultanan yang dapat berjalan tanpa keterlibatan otoritas Kesultanan.

Strategi negosiasi Kesultanan dan Pemerintah Daerah DIY juga tampak dalam arena teknis seperti penyesuaian trase dan distribusi manfaat proyek. Dalam perencanaan infrastruktur, ruang biasanya diperlakukan sebagai permukaan teknis yang dapat dihitung berdasarkan efisiensi biaya, waktu tempuh, dan kelayakan konstruksi. Namun di DIY, ruang juga memiliki dimensi historis dan kultural. Titik-titik tertentu tidak dapat dipahami hanya melalui kalkulasi teknokratis karena terkait dengan makna sosial, budaya, dan simbolik (Kurniawan et al., 2025). Karena itu, penyesuaian trase, meskipun tidak selalu besar secara kuantitatif, memiliki arti politis karena menunjukkan bahwa desain teknis proyek nasional tetap harus mengakui pertimbangan lokal.

Pada arena distribusi manfaat, pemerintah pusat menggunakan insentif ekonomi untuk memperkuat penerimaan lokal terhadap proyek. Pembangunan akses jalan, pengembangan kawasan pendukung, *rest area*, serta peluang ekonomi baru menjadi bagian dari strategi membangun dukungan terhadap PSN. Namun, berbeda dengan pola umum distribusi manfaat yang dapat langsung diarahkan kepada elite lokal atau aktor bisnis, di DIY distribusi manfaat harus melewati struktur kelembagaan Kesultanan, terutama ketika berkaitan dengan tanah Kesultanan (Kurniadi, 2025). Dengan demikian, distribusi manfaat tidak hanya menjadi instrumen ekonomi, tetapi juga mekanisme pengakuan terhadap posisi institusional Kesultanan.

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 9 September 2026

Palilah menjadi instrumen paling penting dalam strategi negosiasi tersebut. Ketiadaan batas waktu yang sangat ketat dalam proses *Palilah* menciptakan ruang temporal bagi Kesultanan untuk memastikan bahwa aspek sosial, administratif, dan kultural telah dipertimbangkan. Ruang ini tidak harus dipahami sebagai penolakan terhadap proyek, tetapi sebagai mekanisme negosiasi yang memperkuat posisi tawar institusi lokal. Selama *Palilah* belum diterbitkan, negara tidak dapat melanjutkan tahapan tertentu dalam pengadaan lahan di atas tanah Kesultanan tanpa menanggung risiko delegitimasi kultural.

Namun, strategi ini juga mengandung dilema. Semakin sering *Palilah* digunakan dalam proyek infrastruktur, semakin besar risiko bahwa makna kulturalnya akan tereduksi menjadi prosedur rutin. Kekuatan *Palilah* justru terletak pada posisinya sebagai instrumen yang tidak sepenuhnya dapat diserap oleh logika teknokratis negara. Apabila *Palilah* makin distandarisasi sebagai bagian biasa dari administrasi pengadaan tanah, nilai strategisnya sebagai sumber otoritas simbolik dapat melemah. Dengan demikian, keterlibatan Kesultanan dalam negosiasi teknokratis memberi pengaruh politik, tetapi sekaligus membawa risiko erosi terhadap fondasi simboliknya.

Di sisi lain, keterlibatan aktif Kesultanan dalam implementasi PSN menunjukkan bahwa institusi tradisional tidak selalu berada pada posisi yang berlawanan dengan agenda pembangunan negara. Otoritas kultural justru berfungsi sebagai sumber daya institusional yang meningkatkan posisi tawar dalam proses negosiasi tanpa harus menghambat keberlangsungan proyek. Dengan demikian, relasi antara negara dan Kesultanan lebih tepat dipahami sebagai hubungan yang bersifat saling menyesuaikan daripada hubungan yang sepenuhnya kompetitif.

Model Tata Kelola Hibrida dan Hegemoni Kompromistis

Dinamika antara negara, pemerintah daerah, dan Kesultanan menunjukkan bahwa implementasi PSN di DIY tidak menghasilkan dominasi penuh negara maupun keberhasilan institusi lokal mempertahankan otonominya. Sebaliknya, yang terbentuk adalah tata kelola hibrida yang mempertemukan prosedur hukum nasional dengan mekanisme keistimewaan. Dalam konfigurasi ini, pengadaan tanah tidak hanya mengikuti ketentuan Undang-Undang Pengadaan Tanah dan prosedur Badan Pertanahan Nasional, tetapi juga mensyaratkan *Palilah* sebagai dasar legitimasi pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten.

Karakter utama tata kelola hibrida ini adalah koeksistensi prosedur ganda. Jalur pertama adalah rezim hukum nasional yang memberi negara kewenangan untuk merencanakan dan melaksanakan proyek infrastruktur. Jalur kedua adalah rezim keistimewaan yang menempatkan Kesultanan sebagai aktor penting dalam pemanfaatan tanah Kesultanan. Keduanya tidak sepenuhnya berada dalam relasi hierarkis. Negara memiliki legitimasi legal-rasional dan sumber daya material, tetapi tidak dapat mengabaikan legitimasi kultural Kesultanan. Sebaliknya, Kesultanan memiliki otoritas simbolik atas tanah, tetapi tetap berada dalam kerangka negara nasional yang memiliki kapasitas regulatif dan fiskal lebih besar (Everest et al., 2022).

Kondisi tersebut menciptakan asimetri legitimasi yang saling mengakui. Negara membutuhkan *Palilah* untuk memastikan kelancaran dan legitimasi proyek di atas tanah Kesultanan. Kesultanan membutuhkan kerangka negara agar keistimewaan tetap memperoleh pengakuan hukum dan dukungan administratif. Ketergantungan ini tidak seimbang, tetapi cukup kuat untuk mendorong kedua pihak menghindari konfrontasi terbuka. Akibatnya, kompromi menjadi pilihan yang paling mungkin: negara tetap menjalankan proyek, sementara Kesultanan tetap mempertahankan otoritas simboliknya.

Asimetri legitimasi tersebut menunjukkan bahwa tata kelola hibrida tidak lahir semata karena adanya kolaborasi antarlembaga, melainkan karena hubungan saling ketergantungan (*mutual dependency*) antara negara dan Kesultanan. Negara memiliki kapasitas regulatif, fiskal, dan administratif untuk merealisasikan proyek infrastruktur, tetapi memerlukan legitimasi kultural agar implementasi kebijakan dapat diterima di atas tanah Kesultanan. Sebaliknya, Kesultanan memiliki otoritas simbolik atas ruang, namun tetap membutuhkan pengakuan hukum dan dukungan sumber daya negara agar kewenangan keistimewaan dapat diimplementasikan secara efektif (Nugroho & Nastain, 2026). Dengan demikian, tata kelola hibrida merupakan hasil dari proses negosiasi yang mempertahankan kepentingan kedua aktor sekaligus membatasi dominasi masing-masing.

Dalam konteks inilah muncul hegemoni kompromistis. Hegemoni kompromistis merujuk pada konfigurasi kekuasaan ketika agenda negara tetap dominan, tetapi keberlangsungannya bergantung pada akomodasi terhadap otoritas lokal yang tidak dapat sepenuhnya ditundukkan. Negara tetap menjadi aktor utama karena proyek nasional berjalan, pembiayaan tersedia, dan kerangka teknokratis tetap menjadi dasar implementasi (Mackinnon, 2020). Namun, dominasi tersebut dicapai bukan dengan menghapus otoritas Kesultanan, melainkan dengan menyerap sebagian tuntutan lokal ke dalam desain proyek, seperti pengakuan terhadap *Palilah*, penyesuaian trase, dan distribusi manfaat yang menghormati posisi institusional Kesultanan.

Bagi negara, kompromi ini memungkinkan proyek berjalan tanpa konflik terbuka dan memperoleh legitimasi kultural di mata masyarakat DIY. Bagi Kesultanan, kompromi ini mempertahankan posisinya sebagai *gatekeeper* dalam pemanfaatan tanah Kesultanan dan memperkuat peran keistimewaan dalam tata kelola ruang. Namun, kompromi ini tidak menghapus ketegangan. Negara tidak memperoleh kendali penuh atas tanah, sedangkan Kesultanan tidak dapat sepenuhnya mempertahankan tanah dari logika pembangunan dan komodifikasi. Keduanya memperoleh sebagian dari kepentingannya, tetapi juga harus menerima sebagian pembatasan.

Temuan ini juga menunjukkan bahwa hubungan antara negara, tanah, dan infrastruktur dalam *land-infrastructure-finance nexus* tidak selalu berlangsung secara linear sebagaimana dijelaskan Shatkin (2022). Pada konteks DIY, akses negara terhadap tanah tidak hanya ditentukan oleh kapasitas regulatif dan kepentingan ekonomi, tetapi juga oleh keberadaan institusi lokal yang memiliki legitimasi historis dan simbolik. Akibatnya, konsolidasi ruang melalui pembangunan infrastruktur harus didahului oleh proses negosiasi kelembagaan yang mengakomodasi kewenangan keistimewaan. Dengan demikian, artikel ini mengusulkan bahwa *infrastructure push* di wilayah otonomi asimetris berlangsung melalui mekanisme negosiasi institusional, bukan semata melalui konsolidasi kapasitas negara.

Dengan demikian, DIY memperlihatkan bahwa *infrastructure push* dapat menghasilkan bentuk tata kelola yang berbeda dari model umum pembangunan infrastruktur di wilayah lain. Di satu sisi, negara tetap menggunakan infrastruktur sebagai instrumen konsolidasi ruang dan pembangunan ekonomi. Di sisi lain, keberadaan rezim keistimewaan membatasi kemampuan negara untuk menyeragamkan seluruh proses pengadaan lahan ke dalam logika teknokratis nasional. Hasilnya adalah *nexus* yang hibrida, sebagian beroperasi melalui logika pasar dan negara, sebagian lainnya melalui logika institusional lokal dan otoritas kultural.

Model hibrida ini tampak stabil karena memberi insentif bagi kedua pihak untuk bekerja sama. Namun, stabilitas tersebut bersifat dinamis dan rentan terhadap perubahan. Bagi Kesultanan, risiko utamanya adalah normalisasi *Palilah* menjadi prosedur administratif biasa. Bagi negara, risiko utamanya adalah pengakuan terhadap model hibrida dapat menjadi preseden bagi klaim-klaim lokal lain atas tanah dan ruang. Oleh karena itu, tata kelola hibrida di DIY bukanlah titik akhir yang statis, melainkan keseimbangan politik yang terus dinegosiasikan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Proyek Strategis Nasional di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak berlangsung sebagai proses teknokratis yang sepenuhnya dikendalikan negara, melainkan sebagai arena negosiasi antara negara dan institusi lokal yang memiliki legitimasi historis, hukum, dan kultural. Dalam konteks tersebut, *Palilah* tidak hanya berfungsi sebagai persyaratan administratif dalam pengadaan tanah, tetapi juga menjadi instrumen politik yang menghubungkan logika birokrasi negara dengan otoritas simbolik Kesultanan. Temuan ini menunjukkan bahwa implementasi PSN di DIY tidak menghasilkan dominasi penuh negara maupun resistensi total institusi lokal, melainkan membentuk tata kelola hibrida yang mempertemukan kewenangan negara dengan rezim keistimewaan.

Secara teoretis, penelitian ini memperluas kerangka *infrastructure push* dan *urbanization of the national state* yang dikemukakan Shatkin (2022). Berbeda dari konteks yang menekankan relasi negara dengan aktor pasar dan masyarakat, kasus DIY menunjukkan bahwa *infrastructure push* di wilayah otonomi asimetris berlangsung melalui hegemoni kompromistis, yaitu konfigurasi ketika proyek nasional

tetap dapat dijalankan melalui akomodasi terhadap institusi subnasional yang memiliki otoritas historis dan simbolik. Temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan pembangunan infrastruktur di wilayah otonomi asimetris tidak hanya ditentukan oleh kapasitas teknokratis negara, tetapi juga oleh kemampuannya mengintegrasikan mekanisme kelembagaan lokal ke dalam tata kelola proyek.

Secara praktis, hasil penelitian ini mengimplikasikan bahwa perencanaan PSN di wilayah berstatus khusus perlu menempatkan instrumen keistimewaan sebagai bagian integral dari desain tata kelola sejak tahap awal perencanaan, bukan sekadar persyaratan administratif. Pada saat yang sama, penguatan transparansi mekanisme *Palilah* dan perluasan partisipasi masyarakat terdampak menjadi penting untuk meningkatkan legitimasi dan akuntabilitas implementasi kebijakan. Penelitian ini memiliki keterbatasan karena berfokus pada satu studi kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan pendekatan analisis dokumen dan kebijakan. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya dapat mengembangkan studi komparatif pada wilayah otonomi asimetris lainnya atau memadukan analisis dokumen dengan data empiris yang lebih luas untuk menguji sejauh mana konsep tata kelola hibrida dan hegemoni kompromistis dapat diterapkan dalam konteks implementasi proyek infrastruktur di berbagai konfigurasi kelembagaan.

REFERENSI

Clegg, S. R., Pitsis, T. S., & Rura-Polley, Thekla Marosszeky, M. (2002). Governmentality Matters: Designing an Alliance Culture of Inter-Organizational Collaboration for Managing Projects. *Organization Studies*, *23*(3), 317–337. https://doi.org/10.1177/0170840602233001

Direktorat Jenderal Bina Marga. (2024, September 20). *Presiden resmikan Tol Solo–Jogja Seksi I Kartasura–Klaten*. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. https://binamarga.pu.go.id/index.php/berita/presiden-resmikan-tol-solo-jogja-seksi-i-kartasura-klaten

Djahamata, L. W., & Rahayu, M. I. F. (2024). LAND ANALYSIS OF SULTAN GROUND ISSUED WITH OWNERSHIP CERTIFICATES BY THE COMMUNITY. *Syiah Kuala Law Journal*, *8*(13), 208–216.

Everest, M. E., Izmya, H. M., Khalid, M., Agristya, S. H., & Sudarmono, S. (2022). The Utilization of Sultan Ground: Reflection of Asymmetrical Decentralization Reinforced by the Sultanate of Yogyakarta. *Proceedings of the 9th Asbam International Conference (Archeology, History, & Culture In The Nature of Malay) (ASBAM 2021)*, *660*(Asbam 2021), 480–485. https://doi.org/10.2991/assehr.k.220408.067

Harsono, D. (2018). *A MONARCHY WITHOUT A KINGDOM: YOGYAKARTA'S EXCEPTIONAL SYSTEM OF GOVERNMENT* (Issue February). La Trobe University.

Kurniadi, B. D. (2025). Traditionalising of Yogyakarta's urban landscape: The return of the cosmological axis. *Urban Studies*. https://doi.org/10.1177/00420980251365478

Kurniawan, A., Sriati, & Lionardo, A. (2025). Model Tata Kelola Kolaboratif dalam Implementasi Proyek Strategis Nasional di Kabupaten Musi Banyuasin Collaborative Governance Model in the Implementation of National Strategic Projects in Musi Banyuasin Regency. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, *7*(2), 105–115. https://doi.org/10.31289/strukturasi.v7i2.6607

Kurniawan, B., Said, A., & Hanafi, I. (2025). Land Acquisition in the Context of Yogyakarta's Special Region: Policy Implementation in the Development of the Yogyakarta-Bawen Toll Road. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, *11*(3), 398–409. https://doi.org/10.21776/ub.jiap.2025.011.03.10

Mackinnon, D. (2020). Governing uneven development: the Northern Powerhouse as a 'state spatial strategy.' *Territory, Politics, Governance*, *9*(5), 613–635. https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1743202

Mahi, B. R., & Resosudarmo, B. P. (2025). Regional public infrastructures and development in decentralized Indonesia. *Applied Economics*, *57*(40), 6287–6304. https://doi.org/10.1080/00036846.2024.2383330

Nugroho, C., & Nastain, M. (2026). Democracy, monarchy, and dual surveillance in Yogyakarta: a perspective on the double panoptics of hybrid governance. *Front. Polit. Sci.*, *May*.

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 9 September 2026

https://doi.org/10.3389/fpos.2026.1832293

Ramadhani, M. (2025). *Indonesian Impression Journal (JII) PRIVILEGES OF THE SPECIAL REGION OF YOGYAKARTA (DIY) IN THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNMENT LAW POLITICS*. *4*(2), 1111–1118. https://doi.org/10.58344/jii.v4i2.6320

Rijanta, R., Baiquni, M., Rachmawati, R., & Musthofa, A. (2022). Relocations of the households affected by the development of the New Yogyakarta International Airport , Indonesia : problems and livelihood prospects. *Human Geographies*, *16*(2). https://doi.org/10.5719/hgeo.2022.162.5

Shatkin, G. (2022). Mega-urban politics: Analyzing the infrastructure turn through the national state lens. *EPA: Economy and Space*, *54*(5), 845–866. https://doi.org/10.1177/0308518X221087713

Taufik, A. (2025). *KEDUDUKAN DAN LEGALITAS SERAT KEKANCINGAN TERKAIT PENDAFTARAN TANAH DI YOGYAKARTA*. Universitas Islam Indonesia.

Utami, W., Aji, K., Marini, Sugiyanto, C., & Rahardjo, N. (2023). Dampak Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta Terhadap Perubahan Penggunaan Lahan. *Jurnal Pembangunan Wilayah Dan Kota*, *19*(1), 105–117. https://doi.org/10.14710/pwk.v19i1.37429

Wiwid, & Amani, Z. B. (2024). National Strategic Projects: Yogyakarta-Bawen Toll Road Development Policy from the Perspective of Agile Governance. *Agile Governance Perspective and Innovation Measurement Journal*, *1*(1), 22–28. https://doi.org/10.18196/agimjournal.v1i1.3