

DINAMIKA POLITIK KEISTIMEWAAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PASCA UU NOMOR 13 TAHUN 2012

Paryanto, Achmad Nurmandi

Magister Ilmu Pemerintahan, Program Pascasarjana

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Yogyakarta, Indonesia

Email: paryantorohma@yahoo.com

Abstrak - Penelitian ini hendak mengeksplorasi bagaimana berlangsungnya dinamika politik keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU No 13 tahun 2012 serta apa saja faktor-faktor yang mendasari terjadinya dinamika politik keistimewaan tersebut. Ada dua teori yang dipergunakan dalam studi mengenai "Dinamika Politik Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta" ini, yakni teori desentralisasi yang memfokuskan pada devolusi dan teori dispositif Foucaultian. Teori desentralisasi dipergunakan untuk memotret dan membongkar kajian terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta yang mendapatkan kewenangan istimewa dari pemerintah pusat. Sementara teori dispositif dipergunakan untuk menganalisis dan mendeskripsikan hal ikhwal yang terkait dengan fenomena dinamika politik yang muncul dan berkembang di DIY. Pembahasan dilakukan dengan mengacu pada kerangka teori dalam analisis dispositif yang meliputi: area referensi, otoritas regulasi, prosedur regulasi dan strategi imperatif. Penelitian ini menemukan bahwa Analisis dispositif yang dipergunakan sebagai pisau analisis telah berkontribusi dalam mengkonstruksi dan memetakan dinamika politik yang berlangsung di Daerah Istimewa Yogyakarta pasca diundangkannya Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Analisis atas area referensi, otoritas regulasi, prosedur regulasi dan strategi imperatif menunjukkan bahwa pada dasarnya substansi keistimewaan DIY terletak pada mekanisme pengangkatan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai wakil gubernur. Adapun empat urusan keistimewaan lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-undang Keistimewaan seperti kebudayaan, tata ruang, pertanian, dan kelembagaan hanyalah faktor-faktor dalam strategi imperatif yang berfungsi sebagai instrumen atau alat untuk memperoleh dan melanggengkan kekuasaan seluas-luasnya dan selama-lamanya.

Kata Kunci: desentralisasi, dinamika politik, analisis dispositif, keistimewaan DIY, relasi wacana dan kuasa.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sesaat usai dilantik oleh Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, sebagai

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sri Sultan Hamengku Buwono X menyatakan, "apa yang diharapkan selama ini akhirnya terealisasi". Peristiwa pelantikan Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur dan KGPAA Pakualam IX sebagai Wakil Gubernur DIY pada tanggal 10 Oktober 2012 itu menjadi penanda akhir dari dinamika panjang proses perjuangan dalam memperoleh legalitas dan status keistimewaan DIY. Polemik tentang keistimewaan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai isu sentralnya yang terjadi sejak tahun 1998 menjadi antiklimak. Bahkan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur di Gedung Agung tanpa diwarnai sorak sorai layaknya sebuah even selebrasi. Masyarakat yang sebelumnya aktif berpartisipasi dalam berbagai upaya perjuangan keistimewaan bahkan reaktif sampai turun ke jalan tetap adem-ayem saja. Peristiwa pelantikan yang sakral seperti lepas dari perhatian masyarakat.

Isu keistimewaan kembali menyeruak ke tengah publik ketika terjadi pembahasan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Induk oleh pemerintah daerah bersama DPRD DIY pada Agustus 2013 dan Peraturan daerah Istimewa tentang Pengusulan Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY pada tahun 2015. Isu utama yang berkembang jadi polemik di tengah publik adalah terkait dengan perumusan persyaratan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang hendak dimasukkan dalam pasal Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) sebagai turunan dari Undang-undang Keistimewaan.¹ Diantara poin yang sensitif dalam persyaratan tersebut adalah tentang daftar riwayat hidup "istri" yang harus dipenuhi oleh calon gubernur dan wakil gubernur. Adanya kata

¹) Polemik ini cukup hangat di publik ketika sikap di DPRD DIY terfragmentasi pada dua kutub antara kutub yang setuju dan yang kontra dimasukkannya secara eksplisit tentang daftar riwayat hidup sebagai salah satu persyaratan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam Perdais Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Pro kontra di DPRD bisa disimak di <https://m.tempo.co/read/news/2015/03/07/058647802/8-butir-sabdatama-sultan-dan-kisruh-politik-yang-melatarinya>. Polemik ini kemudian mereda setelah DPRD DIY menyetujui secara bulat masuknya poin "daftar riwayat hidup istri" sebagai persyaratan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Lebih lanjut dapat dilihat di <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/03/30/058654020/dprd-akhirnya-setuju-calon-gubernur-yogya-harus-laki-laki>. Diunduh tanggal 10 Oktober 2016

“istri” dalam ketentuan yang menyebut daftar riwayat hidup istri mengandung pengertian bahwa raja yang bertakhta pastilah laki-laki. Sementara Sultan Hamengku Buwono X yang bertakhta saat ini diketahui hanya memiliki anak perempuan.

Polemik yang berkembang di tengah publik kemudian merambah pada persoalan suksesi di Kasultanan. Lebih-lebih ketika di internal Kasultanan juga terjadi dinamika politik yang kian memanas menyusul Sabda Raja dan tiga Sabda Tama yang dikeluarkan Sultan Hamengku Buwono X hanya dalam kurun waktu tiga bulan, yakni bulan Maret hingga Mei 2015.² Dalam perspektif Kraton, sabda Raja dikeluarkan untuk kepentingan internal Kasultanan sementara Sabda Tama dipretensikan baik untuk kepentingan internal maupun publik secara umum. Melihat rentetan keluarnya sabda raja dan sabda tama yang sekuensial waktunya relatif dekat itu tentu sulit untuk menghindarkan diri dari aroma dan kesan adanya motif serta intrik politik di internal Kasultanan.

Sungguh berbeda dengan nuansa dan suasana batin di saat Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan sabda tama untuk meresponds Undang-undang Keistimewaan pada tahun 2012. Pada saat itu, Sabda tama dikeluarkan dengan maksud untuk meresponds situasi dan kondisi yang berkembang terkait dengan penetapan Rancangan Undang-undang Keistimewaan menjadi Undang-undang. Sultan sebagai Raja yang merepresentasikan Kasultanan memandang perlu untuk menegaskan posisi politik Kasultanan terkait dengan dinamika pembahasan RUU Keistimewaan di DPR RI yang segera akan diundangkan. Saat itu seluruh keluarga Kraton Kasultanan tampak solid dan satu komando untuk segera diundangkannya UUK tersebut.

Pada sabda tama yang disampaikan 6 Maret 2015, Sultan Hamengku Buwono X lebih merespons berkembangnya polemik di tengah publik sebagai akses dari terjadinya perdebatan pembahasan butir di Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) yang sedang berlangsung di DPRD DI Yogyakarta. Polemik yang terjadi sudah melebar jauh. Bukan saja pada soal perlu atau tidaknya memasukkan butir daftar riwayat hidup “istri” sebagai persyaratan administratif yang harus dipenuhi oleh calon gubernur dan wakil gubernur dalam peraturan daerah istimewa (perdais) sebagaimana juga sudah diatur dalam UU No 13/2012. Tetapi sudah merambah pada wacana suksesi di Kraton Kasultanan. Melalui sabda tama, secara tersurat Sultan HB X perlu

menegaskan bahwa soal suksesi di Keraton Yogyakarta sudah ditentukan dan ada mekanismenya oleh karena itu publik di luar tembok Kasultanan diminta jangan ikut campur.³

Pada sabda raja yang dikeluarkan 30 April 2015,⁴ Sultan HB X mengubah namanya dari Buwono menjadi Bawono serta meniadakan gelar Kalifatullah dan mengubah sebutan dari kaping sedasa menjadi kaping sepuluh. Selain itu, Sultan HB X juga menyatakan memperbarui perjanjian pendiri Mataram, yaitu Ki Ageng Giring dan Ki Ageng Pemanahan serta menyempurnakan keris ageng (agung) Keraton Yogyakarta, Kiai Kopek dan Kiai Joko Piturun sebagai simbol kebesaran kerajaan Kasultanan Mataram. Sabda raja ini kemudian berlanjut dengan sabda raja yang disampaikan pada 5 Mei 2015, yang mengubah nama GKR Pembayun, putri sulung Sultan HB X menjadi GKR Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Laggeng ing Mataram. Suatu ritual kerajaan yang bisa diartikan juga sebagai pengangkatan putri mahkota meskipun tanpa disertai dengan penyerahan keris Kiai Joko Piturun sebagai simbol keris putra mahkota.

Dengan pemberian nama itu, Sultan HB X menempatkan GKR Pembayun (Mangkubumi) sebagai putri mahkota dan calon pemimpin yang diharapkan bisa memberikan keselamatan, kebahagiaan, dan kesejahteraan bagi siapa pun. Sultan HB X menempatkan putri sulungnya itu sebagai penerusnya. Pertanda persiapan alih kekuasaan di Keraton Yogyakarta itu diperkuat dengan pemilihan nama Mangkubumi bagi GKR Pembayun, seperti nama Sultan HB X sebelum menjadi sultan atau nama pendiri Keraton Yogyakarta, yaitu Pangeran Mangkubumi.

Langkah Sultan HB X ini kemudian mendapatkan perlawanan dari para pangeran Kraton Kasultanan. Sejumlah kerabat keraton yang diwakili oleh empat keturunan langsung Sri Sultan Hamengku Buwono IX melakukan perlawanan dalam bentuk membuat surat terbuka untuk Raja Keraton Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono X.⁵ Mereka yang bertanda tangan dalam surat terbuka tersebut adalah Gusti Bendoro Raden Ayu (GBRAY) Murdokusumo, Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) Hadiwinoto, Gusti Bendoro Pangeran Haryo (GBPH) Prabukusumo, dan GBPH Pakuningrat. Surat terbuka itu disampaikan sebagai sikap dan positioning mereka terhadap sejumlah sabda, dan Dawuh Dalem yang Sultan keluarkan, termasuk yang terakhir pada 31 Desember 2015. Pro dan kontra

²) Lebih lanjut dapat disimak di <http://regional.kompas.com/read/2015/03/06/12440311/Raja.Jogja.Mendadak.Keluarkan.Sabdatama;> dan di <http://jogja.tribunnews.com/2015/03/06/sabdatama-dari-raja-yogya-ini-isinya>
<http://news.detik.com/berita/2851651/penjelasan-kerabat-keraton-yogya-soal-sabdatama-sultan-hb-x>. semua berita ini diunduh tanggal 10 Oktober 2016

³) Lihat <http://www.beritasatu.com/nasional/255018-sri-sultan-hb-x-jangan-campuri-urusan-tahta-keraton.html>. Diunduh tanggal 10 Oktober 2016

⁴) Lihat <http://krjogja.com/read/251518/sabdatama-menangkal-polemik-raja-harus-laki-laki.kr>. Diunduh tanggal 10 Oktober 2016

⁵) <http://jateng.metrotvnews.com/peristiwa/9K5WvDPb-surat-terbuka-kerabat-untuk-raja-keraton-yogyakarta>. Diunduh tanggal 10 Oktober 2016

ini tidak saja berlangsung dan menjadi konsumsi kalangan internal Kasultanan tetapi juga menembus keluar benteng kerajaan menjadi konsumsi publik secara terbuka.

Selanjutnya, pada kurun akhir tahun 2015 sampai awal tahun 2016 isu keistimewaan juga kembali hangat sejalan dengan peristiwa wafatnya KGPAA Pakualam IX yang menjabat sebagai Wakil Gubernur DIY. Polemik muncul dikarenakan kekosongan jabatan wakil gubernur bersamaan pula dengan kevakuman kekuasaan Raja Adipati Paku Alam di Pakualaman. Suhu politik di DIY memanas. Hal ini tidak hanya terjadi pada wilayah pemerintahan tetapi juga di internal Puro Pakualaman dan juga secara tidak langsung di internal Kraton Kasultanan.

Selain itu, dinamika politik keistimewaan juga menggeliat seturut dengan upaya Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengimplementasikan kewenangan keistimewaan sebagaimana diamanahkan Undang-undang Keistimewaan. Sebagai pemicu sehingga dinamika politik semakin berkembang fluktuatif dan eskalatif adalah isu pembangunan bandara Kulon Progo dan status serta legalitas pertanahan di wilayah DIY.

Dengan memperhatikan dinamika politik serta wacana yang terjadi sebagaimana tergambar di atas dapat dikatakan bahwa semuanya terkait dengan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada DIY sebagai daerah otonomi khusus. Berdasarkan pada Undang-Undang Keistimewaan DIY, yang terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal tersebut, substansi kewenangan keistimewaan dibagi dalam 5 (lima) aspek. Sebagaimana diatur dalam bagian ruang lingkup keistimewaan DIY pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, kelima kewenangan tersebut meliputi: Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; Kebudayaan; Pertanahan; dan Tata ruang.

Dengan kelima kewenangan keistimewaan tersebut semua asah publik yang membunch selama ini tertumpah: keistimewaan bisa menjadi solusi atas persoalan berkepanjangan terkait hubungan antara pusat dan daerah di DIY, dan menjadi instrument dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Tetapi dengan munculnya polemik yang bertubi-tubi, dinamika politik yang terus berfluktuasi alih-alih keistimewaan mengkaselerasi pencapaian kesejahteraan masyarakat DIY justru melahirkan dinamika politik keistimewaan yang sarat dengan polemik. Semestinya memperkokoh arsitektur bangunan politik keistimewaan DIY dan bukan memintal benang kusut keistimewaan yang berdampak pada kesulitan menemukan mana ujung dan pangkal sebagai pangkal tolak penyelesaian. Ironi satir atas fenomena *deja vu* realitas politik yang sarat konflik dan polemik keistimewaan di atas semakin memperlihatkan akan pentingnya kajian tentang dinamika politik keistimewaan pasca diundangkannya Undang-Undang Keistimewaan DIY sejak tahun 2012.

Dengan kajian akademis yang mendalam diharapkan akan diperoleh potret dan gambaran tentang masa depan keistimewaan DIY pada kurun selanjutnya. Penuh optimisme yang menuju pada kehidupan yang mencerahkan, memberdayakan dan mensejahterahkan atau justru terperangkap pada labirin politik yang mengikis asa.

B. Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan dan hendak ditemukan jawabannya dalam penelitian ini adalah: Bagaimana berlangsungnya dinamika politik keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU No 13 tahun 2012 dan Apa saja faktor-faktor yang mendasari terjadinya dinamika politik keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU No 13 tahun 2012?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis : Dinamika politik yang terjadi terkait dengan keistimewaan DIY sesudah berlakunya UU No 13 tahun 2012; dan Faktor-faktor yang menjadi unsur dan pemicu terjadinya dinamika politik di DIY sesudah diberlakukannya UU No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

D. Kegunaan Penelitian

Sebagai bahan merumuskan khazanah keilmuan terutama kajian tentang dinamika politik yang terjadi di tingkat lokal pasca diberlakukannya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan daerah istimewa dan kontribusinya dalam kajian tentang Desentralisasi Asimetris. Selain itu juga sebagai bahan pertimbangan bagi para pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan dalam merumuskan kebijakan dan agenda aksi dalam pengawasan implementasi peraturan dan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan kebijakan otonomi daerah pada umumnya dan otonomi khusus pada khususnya. Selanjutnya, untuk merangsang munculnya penelitian sejenis untuk memperkaya kajian ilmu politik dan pemerintahan terutama kemunculan fenomena politik lokal yang sarat dengan dinamika dan polemik.

E. Kajian Pustaka

Kajian pustaka yang dideskripsikan pada pembahasan ini dikategorikan secara tematik sesuai dengan kebutuhan penelitian ini. *Pertama*, kategori kajian teoritis tentang kekuasaan dan implementasi desentralisasi baik simetris maupun asimetris, di Indonesia maupun di luar negeri; *Kedua*, kategori kajian tentang Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah istimewa terutama terkait dengan monarkisme, identitas nasional dan gerakan sosial di Yogyakarta; *Ketiga*, kategori kajian tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada kategori pertama diketengahkan kajian yang dilakukan oleh Vedi R. Hadiz (2003) di Sumatera Utara dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hadiz menemukan kenyataan bahwa semangat dan cita-cita demokrasi yang diimplementasikan melalui kebijakan desentralisasi tidak selalu indah dalam prakteknya di lapangan. Dalam studinya Ia mendapati bahwa Desentralisasi yang, dalam pandangan kaum *Neo-Institutionalism*, merupakan suatu kebijakan yang hendak dicapai dari demokrasi, tetapi pada tingkatan praktis di lapangan tidak lagi berwujud sebagai agenda dan teoritis kebijakan implementatif melainkan juga sedemikian sarat dengan muatan politik. Praktek yang terjadi di Sumatera Utara dan Daerah Istimewa Yogyakarta begitu jelas menggambarkan cara di mana lembaga-lembaga negara dapat dibajak oleh berbagai kepentingan yang pada akhirnya terdeviasi dari pandangan dunia kaum 'rasionalitas teknokratis'.

Sementara Ni'matul Huda (2014) memfokuskan pada kajian mengenai pemerintahan daerah dan pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia seperti yang sudah berjalan di Aceh, Yogyakarta, DKI Jakarta, dan Papua. Sesuai dengan latar belakang penulisnya, hukum tata negara, maka penjelasan yang lebih detail terkait proses politik dan pemerintahan tentu tidak terlalu banyak informasi yang didapatkan.

Indra Kesuma Nasution (2016) memberikan aksentuasi pada bagaimana praktek desentralisasi di Papua dan Nusa Tenggara Barat. Berdasarkan kajiannya di dua provinsi tersebut, Indra berkesimpulan bahwa implementasi desentralisasi baik simetris maupun asimetris belum bisa menjadi solusi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan perwujudan kesejahteraan masyarakat. Kalau studi Indra memaparkan narasi kelam desentralisasi pada aras implementatif di tingkat aplikasinya, berbeda halnya dengan temuan Atnafu Morka (2016) di Benshangul Gumuz Ethiopia. Morka menjelaskan tentang pengaruh signifikan desentralisasi pada kemajuan kawasan Metekel dan kota secara umum. Kemajuan ini ditandai dengan adanya restrukturisasi sistem administrasi daerah, meningkatnya partisipasi masyarakat dan pembangunan infrastruktur (2016: 80).

Pada kategori kedua yang terkait dengan kepemimpinan lokal yang identik dengan sistem monarki, politik identitas dan gerakan sosial dalam memperjuangkan dan mempertahankan keistimewaan D.I. Yogyakarta diawali dengan kajian Tri Ratnawati tentang posisi Sultan Hamengku Buwono X dalam kapasitasnya sebagai Gubernur. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, Gubernur merupakan Kepala Daerah dan sekaligus wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam penelitian tersebut Tri Ratnawati menemukan bahwa Sultan cenderung lebih menonjol kekuasaan dan posisinya sebagai alat daerah ketimbang sebagai alat Pemerintah Pusat. Posisi Sultan sebagai penguasa tradisional (raja), sangat mendukung kekuasaannya sebagai birokrat (gubernur), di tengah-

tengah masyarakat Yogyakarta yang sebagian masih paternalistik (terutama yang tinggal di perdesaan).

Kajian lain dilakukan oleh Dwi Harsono (2012) yang melakukan kajian mengenai penerapan monarki demokratik di Yogyakarta. Penelitian menemukan bahwa penerapan penggabungan antara lembaga monarki dan demokrasi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah melahirkan sistem *hybrid* dimana Sultan berusaha mengharmonisasikan antara nilai-nilai timur dan barat dengan memperkuat monarki melalui pendekatan demokratis.

Selanjutnya, Hakim, Liu, Isler dan Woodward (2015) menyatakan bahwa terdapat hubungan antara berjalannya sistem monarki dengan kemunculan identitas nasional. Penelitian (survey) dengan sample generasi muda ini menemukan bahwa di Yogyakarta tereksplorasi bahwa: *Pertama*, ada persinggungan positif antara representasi nasional dengan lokal; *Kedua*, tingginya dukungan terhadap Kesultanan Yogyakarta karena memiliki budaya dan sejarah untuk menjustifikasi statusnya sebagai daerah istimewa; *Ketiga*, berjalannya sistem dan monarkisme di Yogyakarta dianggap telah berkontribusi positif pada identitas nasional dan kepercayaan atas lembaga politik demokratik nasional.

Penelitian Cornelis Lay, dkk. (2008) mengungkap bahwa masyarakat Yogyakarta kontemporer memiliki dua wajah, yakni wajah yang tetap hidup dalam hubungan *patron-client* yang kuat dan berkiblat pada prinsip untuk terus-menerus menghormati dan melestarikan nilai-nilai budaya Yogyakarta dan wajah masyarakat yang lebih berpendirian untuk membangun hubungan dengan corak horizontal yang kuat. Wajah pertama tidak otomatis terpinggirkan meskipun arus modernisasi terus mengakselerasi wajah kedua.

Sementara David Efendi (2016) menyatakan bahwa keistimewaan sudah menjadi semacam identitas kolektif bagi warga Daerah Istimewa Yogyakarta bahkan lebih jauh daripada itu sudah menjadi bentuk "marwah" atau kehormatan. Karena adanya kesadaran bahwa keistimewaan menjadi sebagai harga diri masyarakat maka lahirlah gerakan sosial yang mewujud dalam berbagai bentuk organisasi sebagai saluran taktik dan strategis perjuangan masyarakat. Dalam tulisan ini Efendi juga menggambarkan tentang mobilisasi berbagai kelompok masyarakat dalam memperjuangkan keistimewaan DIY.

Pada kategori ketiga terdapat dua kajian yaitu kajian yang dilakukan oleh Bambang Purwoko & Wawan Mas'udi (2001) serta Fajar Laksono dkk. (2011). Bambang Purwoko & Wawan Mas'udi dalam kajiannya yang berjudul "Wakil Gubernur dan Keistimewaan DIY" menyatakan bahwa perlunya jalan alternatif dalam pengisian jabatan Wakil Gubernur yang pada satu sisi tetap memberikan tempat seluas-luasnya bagi kasultanan dan Pakualaman dan di sisi lain juga

mengakomodasi tuntutan demokrasi sebagai suatu keniscayaan.

Sementara Fajar Laksono dan kawan-kawan pada kajian mereka yang bertajuk “Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)” menyimpulkan bahwa Penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Provinsi DIY tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi menurut UUD 1945.

F. Kerangka Teori

Ada dua teori yang dipergunakan dalam studi mengenai “Dinamika Politik Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta” ini, yakni teori Desentralisasi yang memfokuskan pada devolusi dan teori Dispositif Foucaultian. Teori desentralisasi dipergunakan untuk memotret dan membongkar kajian terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta yang mendapatkan kewenangan istimewa dari pemerintah pusat. Teori Dispositif dipergunakan untuk menganalisis dan mendeskripsikan hal ikhwal yang terkait dengan fenomena dinamika politik yang pernah muncul dan terus berkembang setelah diundangkannya UU Nomor 13 Tahun 2012.

Desentralisasi Asimetris: Devolusi

Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan yang kaya dengan keragaman adat istiadat, rumpun bahasa, agama dan ideologi serta sumber daya alam dengan sadar memilih bentuk negara kesatuan. Dalam konteks negara kesatuan inilah pengadopsian model desentralisasi asimetris menemukan ruang. Pengadopsian model desentralisasi asimetris ini bukan saja didasarkan pada kehendak untuk memenuhi kebutuhan akan hadirnya format pengorganisasian negara dengan kehandalan pengelolaan kewenangan tetapi juga sebagai bentuk penyelenggaraan administrasi yang lebih akomodatif dan adaptif terhadap keragaman lokal. Manfaat dari desentralisasi asimetris ini menurut Hanum, sebagaimana dikutip Huda (2014, 64) adalah; (1). Menjadi solusi atas kemungkinan terjadinya konflik etnis atau konflik sosial lainnya. Sebagai contoh adalah wilayah otonom Hongkong dari China, dan (2). Sebagai respons demokratis dan damai terhadap keluhan / masalah - masalah kaum minoritas yang hak - haknya selama ini dilanggar dan diabaikan.

Perbedaan desentralisasi simetris dan asimetris terletak pada tingkat kesesuaian dan keumuman hubungan sistem politik yang dianut antara tingkatan pemerintahan di suatu level dengan level pusat ataupun antara suatu daerah dengan daerah yang lain. Pola simetris, menurut Charles Tarlton, sebagaimana dikutip Robert Endi Jaweng (2011) dalam artikelnya “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, dan Kusuma Nasution (2016) ditandai

dengan “the level of conformity and commonality in the relation of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component unit” (tingkatan penyesuaian dan pembiasaan hubungan setiap unit politik yang terpisah baik dari sistem sebagai suatu keseluruhan maupun sebagai sebuah komponen unit). Sementara dalam pola asimetris, “...each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole” (masing-masing unit memiliki ciri khas yang unik atau tatanan unik yang akan terpisah dalam cara-cara yang penting, bagian kepentingan dari negara lain atau sistem yang diperlakukan sebagai sebuah keseluruhan).

Dengan mendasarkan pengamatannya pada sistem negara federasi, Tarlton dengan mengacu pada derajat perbedaan dan tingkat otonomi yang dimiliki, membagi konsep desentralisasi asimetris ke dalam dua jenis, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto*. *Asimetri de jure* mengacu pada adanya pengakuan konstitusi negara atas suatu daerah dengan penerapan otonom asimetris sementara *de facto* mengacu pada pemberian pengakuan semata karena didasarkan pada praktek otonomi yang sudah berjalan di suatu daerah yang lebih dipengaruhi oleh faktor dan keadaan budaya, sosial, dan ekonomi daerah tersebut.

Daerah Istimewa Yogyakarta misalnya diakui dalam pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 juncto pasal 226 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Menurut Mark Turner dan David Hulme (1997: 153), desentralisasi memiliki tiga dimensi yang meliputi devolusi, dekonsentrasi dan privatisasi. Selanjutnya dapat disimak pada tabel berikut:

Tabel 1.
Kategori Desentralisasi
menurut Mark Turner dan David Hulme

Nature of Delegation	Basis For Delegation: Territorial	Basis for Delegation
Within Formal Political Structure	Devolution (political decentralization, local government, democratic decentralization)	Interest group representation
Within public administrative or parastatal structures	Deconcentration (administrative decentralization, field administration)	Establishment of parastatals and quangos.

From state sector to private sector	Privatization or devolved functions (deregulation, contracting out)	Privatization of national functions (divestiture, deregulation, economic liberalization)
-------------------------------------	---	--

Syber: Mark Turner dan David Hulme (1997: 153)

Sementara Alper Ozmen (2014) membagi desentralisasi ke dalam tiga dimensi yaitu: politik, administratif, dan keuangan. Menurutnya, dimensi politik memuat transfer administrasi negara, kewenangan legislatif dan otonomi kehakiman dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal. Dimensi administrasi mengacu pada transfer fungsi-fungsi klasik kepada institusi otonom negara (Köse, 2004: 6). Terakhir, dimensi keuangan (*fiscal*) menyangkut relasi keuangan antar internal pemerintah, terutama terkait dengan kewenangan dalam penarikan pajak, anggaran dan hak pengelolaan pemasukan dan pengeluaran keuangan. Desentralisasi administratif memiliki tiga bentuk utama yang masing-masing memiliki karakteristik tersendiri, yakni dekonsentrasi, devolusi dan delegasi.

Dalam konteks kemandirian dalam pengambilan keputusan Bird dan Vaillancort (2000), mengklasifikasikan desentralisasi ke dalam tiga tipe: *Pertama*, Desentralisasi dalam bentuk pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup kewenangan pusat kepada instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah; *Kedua*, Delegasi yang bersifat situasional, dimana daerah bertindak sebagai wakil dan atas nama pemerintah pusat dalam melaksanakan fungsi-fungsi tertentu; *ketiga*, Devolusi atau pelimpahan kewenangan yang berhubungan dengan suatu situasi yang tidak saja berbentuk implementasi kebijakan pusat di daerah tetapi kewenangan luas untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan di level daerah.

Berdasarkan pada uraian tentang tipe dan dimensi tentang desentralisasi di atas dan kewenangan keistimewaan yang diberikan kepada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dijelaskan pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 maka desentralisasi D.I.Yogyakarta disamping sebagai desentralisasi asimetris juga lebih dekat pada model devolusi Mark Turner dan David Hulme, Alper Ozmen serta Bird dan Vaillancort. Devolusi dimaksud adalah suatu bentuk atau tipe desentralisasi dalam: a). hal ihwal transfer kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal untuk bisa melakukan pengambilan keputusan, keuangan dan tata kelola; serta b). pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab pemilihan kepala daerah, pengelolaan sumber pendapatan serta kebebasan dalam kebijakan investasi daerah.

Keunikan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah terletak pada kedudukan Sultan dan Paku Alam dalam

sistem pemerintahan daerah. Positioning ini sampai sekarang tetap menjadi perdebatan walaupun telah memperoleh legitimasi di dalam undang-undang, yaitu Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Dispositif Foucaultian

Model analisis dispositif ini merupakan rekonstruksi teori Foucault dengan mensintesis antara prosedur investigasi teori analisis wacana dengan prosedur teori analisis relasi kuasa. Model analisis ini dimulai dengan menganalisis beberapa pernyataan dan fenomena realitas (relasi) kuasa yang terjadi lalu masuk pada prosedur analisis relasi kuasa (dengan tambahan prosedur analisis relasi wacana) kemudian dilanjutkan dengan analisis pergumulan (*interplay*) yang terjadi dalam bentuk formasi diskursif dan kuasa.

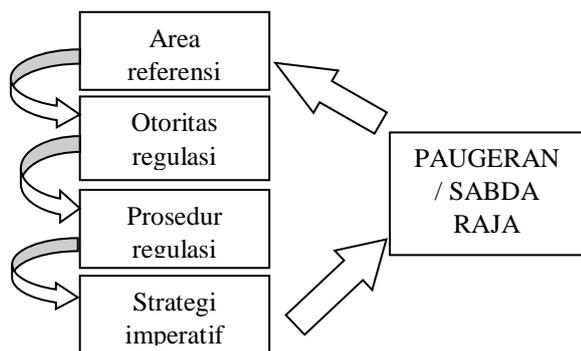
Secara teknis prosedural analisis dispositif ini meliputi prosedur yang diadopsi dari prosedur pada fase analisis wacana dan kuasa. Pada fase wacana terdiri dari tahapan: *Pertama*, pertanyaan investigatif terkait dengan proses transformasional bentuk-bentuk subyektivasi modern dimana objek dan area pengetahuan diproduksi secara diskursif; *kedua*, pertanyaan tentang logika seperti apa yang dipakai untuk menghasilkan suatu terminologi; *ketiga*, siapa yang punya otoritas untuk membicarakan obyek; dan terakhir, *keempat*, tujuan strategis seperti apa yang hendak dicapai dalam praktek diskursif. Sementara pada fase kuasa tahapan investigasinya meliputi investigasi terhadap siapa yang punya otoritas kuasa atas praktek-paktek diskursif dan dalam medan seperti apa relasi kuasa didukung dan diimplementasikan, serta tujuan strategis seperti apa yang hendak dicapai.

Untuk analisis relasi diskursif yang menjadi unit analisisnya terdiri dari: level obyek atau area pengetahuan, modalitas *enunciative*, konstruksi dari konsep-konsep, dan pilihan strategis. Sementara pada fase analisis relasi kuasa (*power relations*) unit analisisnya meliputi: medan tempat terjadinya relasi kuasa (*the field of power relation*), otoritas (*the authority of authorization*), teknologi kekuasaan (*the technologies of power*) dan strategi kekuasaan (*the strategies of power*). Demikianlah kedua bentuk model analisis tersebut memiliki prosedur dan moda operasi sendiri-sendiri.

Analisis dispositif mengkombinasikan antara analisis wacana dan analisis formasi kuasa menjadi satu cara yang sistematis, dimana unit analisisnya terdiri dari: area referensi, otoritas regulasi, prosedur regulasi, dan strategis imperatif (Bührmann, 2005). Penggabungan antara keduanya inilah yang membentuk model analisis dispositif yang menjadi instrumen pokok dalam penelitian ini.

Polemik dan dinamika tentang keistimewaan DIY adalah polemik tentang wacana dan sekaligus juga permainan kuasa. Dalam analisis dispositif dinamika

politik keistimewaan dapat dilihat dari empat tingkat analisis yaitu arena referensi (*the area of reference*), otoritas regulasi (*the authority of regulation*), prosedur regulasi (*the procedure of regulation*), dan strategi imperatif (*the strategic imperative*) (Buchmann, 2005).



II. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam pendekatan ini, penulis membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan rinci dari pendapat informan, dan melakukan studi pada situasi yang alami (Creswell:2014).

Penelitian ini menggunakan strategi penelitian studi kasus (Creswell, 2014: 18), yakni studi atas dinamika politik keistimewaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pasca diberlakukannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012. Dalam penelitian studi kasus ini posisi peneliti adalah perencana, penafsir data/informasi yang diperoleh baik dengan teknik observasi, dokumentasi maupun wawancara dan kemudian merekonstruksinya dalam satu bangunan karya ilmiah.

Fokus utama penelitian adalah menjelaskan elemen-elemen atau faktor-faktor dan proses bagaimana dinamika politik keistimewaan yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah diundangkannya Undang-undang Keistimewaan DIY. Penelitian akan menyorot dinamika yang terjadi di Pemerintahan DIY, Kraton Kasultanan, dan Kadipaten Pakualaman.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilaksanakan di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengambil lokus pada institusi Kasultanan, Pakualaman, DPRD DIY dan Pemerintah Daerah DIY serta media baik cetak maupun online. Lokus-lokus tersebut dipilih dengan alasan dan pertimbangan bahwa dari sanalah data yang dibutuhkan penelitian ini berasal dan dapat diperoleh.

C. Jenis Data

Studi ini tidak terlalu memprioritaskan pada penyajian data-data berbasis sumber primer tetapi

lebih pada upaya rekonstruksi dan reinterpretasi atas data sekunder yang tersedia pada sumber-sumber yang tersebar dan beragam. Data primer akan dieksplorasi ketika ketersediaan data-data mengenai persoalan dan tema tertentu pada sumber sekunder masih belum mencukupi yang dibutuhkan.

Data primer pada penelitian ini diperoleh dengan melakukan pengamatan langsung pada daerah penelitian dan melalui wawancara langsung (*Face to face*) dengan menggunakan alat bantu pertanyaan kunci. Sedangkan data sekunder pada penelitian ini diperoleh melalui dokumen-dokumen mengenai keistimewaan DIY dari berbagai lembaga terkait dan dapat bersumber dari buku, media massa, elektronik, internet, jurnal dan dokumentasi foto.

D. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini data diperoleh dengan melakukan wawancara berbasis pertanyaan kunci, dokumentasi, dan observasi.

E. Teknik Analisis Data

Semua data primer dan sekunder dianalisis dengan menggunakan metode-metode deksriptif-analitik yang dikombinasikan dengan analisis dispositif serta analisis interdiskursif dan ekstradiskursif Foucauldian. Analisa kualitatif digunakan untuk menganalisis hasil wawancara, pengamatan, dokumentasi dan data-data deskriptif lainnya. Data yang telah dikumpulkan akan dianalisis secara interaktif dengan melakukan reduksi data, penyajian data, dan pembuatan kesimpulan/verifikasi. Selanjutnya data akan dikategorisasikan dan dipaparkan sesuai dengan model dispositif Foucauldian sebagaimana diajukan oleh Bührmann (2005), yang meliputi area referensi, otoritas regulasi, prosedur regulasi dan strategi imperatif.

Analisis intradiskursif dilakukan untuk mengetahui kesamaan dan bahkan pertentangan antara wacana yang muncul terkait dengan isu-isu keistimewaan DIY di masing-masing lokus dan medan pergumulan kuasa. Seperti bagaimana maklumat 5 September dilihat dari perspektif historis, politis, dan sosiologis. Sementara analisis ekstradiskursif dipergunakan untuk menyelidiki kesalingtergantungan antara peristiwa-peristiwa diskursif dengan peristiwa dan kejadian di luar medan diskursif.

Selain itu secara khusus analisis wacana juga akan dilakukan untuk melihat bagaimana pergumulan dan pertarungan wacana keistimewaan yang terkait dengan dua hal: *pertama*, suksesi raja di Kasultanan seperti isu-isu tentang sabda raja, sabda tama, dan titah raja berikut kontroversinya dalam pemberitaan di media online; *kedua*, berita tentang persyaratan gubernur dan wakil gubernur yang menjadi perhatian publik sebagaimana beredar di media.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. *Setting Sosial dan Historis*

Secara historis Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki tradisi dalam rekrutmen politik yang berbasis pada dua kerajaan, yakni Kasultanan dan Pakualaman. Baik di Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman mekanisme dan prosedur pengangkatan raja didasarkan pada tata nilai yang disebut sebagai *Paugeran Keprajan Kejawen*.

Analisis dispositif yang dipergunakan sebagai pisau analisis telah berkontribusi dalam mengkonstruksi dan memetakan dinamika politik yang berlangsung di Daerah Istimewa Yogyakarta pasca diundangkannya Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Secara historis keistimewaan DIY telah melalui proses pergulatan dalam waktu yang panjang dengan dinamika yang menyertainya. Akar dari keistimewaan ini menghunjam jauh ke dalam sejak Kasultanan dan Pakualaman masih menjadi wilayah politik otonom dari pemerintahan Kerajaan Belanda. Selama kurun waktu yang lama itu telah tumbuh apa yang disebut dengan *paugeran* yang merupakan pelembagaan dari tradisi dan tata nilai yang menjadi dasar dan acuan dalam proses penentuan raja di dua kerajaan yang dirintis oleh Pangeran Mangkubumi tersebut.

Dalam serat warna warni dijelaskan tentang syarat seorang raja adalah sebagai berikut: 1). Akil baligh, agar bisa membedakan mana yang baik dan yang buruk; 2). Alim, yaitu ahli dalam baca tulis supaya dapat menjadi teladan yang baik; 3). Dapat memilih menteri dan pejabat negara yang luhur budi dan cerdas berbicara; 4). Halus bicara dan rupawan; 5). Dermawan; 6). Selalu mengerjakan kebaikan dan mengajak semua orang untuk juag melakukannya; 7). Berani berperang; 8). Mengurangi makan dan tidur; 9) Tidak banyak berbicara dengan kaum wanita dan orang kecil (yang bisa merendahkan martabat seorang pemimpin); dan 10). Seorang laki-laki, sebab raja itu yang utama adalah pria, bukan perempuan (Mulkhan, 2001).

Paugeran juga terkait dengan nama dan gelar yang melekat pada Sultan dan Adipati. Di Kasultanan Sultan bergerlar *Sri Sultan Hamengku Buwono Senopati ing Ngalogo Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Khalifatullah ingkang Jumeneng Kaping ... ing Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat*. Sementara Adipati Paku Alam bergelar *Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya (KGPA) Paku Alam*. Nama dan gelar ini tak sekedar nama dan gelar kebesaran seorang raja tetapi memiliki dua dimensi yang penting: makna filosofi dan implikasi logis (Harjono, 2011).

Paugeran sebagai ketentuan dasar menjadi payung dari mekanisme dan prosedur yang berlaku dalam memilih raja tidak hanya berlaku sebagai instrumen dalam pengambilan keputusan tetapi juga telah terlembagakan sebagai "teks suci" yang kanonik.

Proses kanonisasi paugeran ini terbentuk sejak periode awal proses sirkulasi kekuasaan dan praktek pengambilan keputusan dalam menentukan Sultan di Kraton Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alam di Kadipaten Pakualaman.

Berdasarkan tata nilai di atas diaturlah prosedur dan tahapan sebagai berikut:

- a. Yang berhak menggantikan raja adalah keturunan langsung dari raja dan berjenis kelamin laki-laki sejak lahir.
- b. Calon pengganti raja adalah putera dari permaisuri
- c. Apabila raja tidak memiliki permaisuri maka diutamakan untuk dipilih putra tertua dari selir-selir raja.
- d. Apabila raja tidak memiliki putera laki-laki maka calon pengganti raja dipilih dari salah satu adik-adik yang sedarah dengan raja. Diutamakan yang paling tua dan terlahir dari permaisuri.
- e. Apabila raja tidak ada adik laki-laki maka kedudukan diberikan kepada paman raja yang terlahir dari permaisuri.
- f. Sebelum diangkat sebagai raja, calon raja harus diangkat sebagai putera mahkota terlebih dahulu.
- g. Apabila raja belum sempat menobatkan seorang putera mahkota sebelum wafatnya, maka pemilihan calon pengganti dilakukan dengan melihat garis keturunan laki-laki dari permaisuri dan selir.
- h. Apabila raja yang dinobatkan dianggap belum cukup umur, maka penyelenggaraan pemerintahan kerajaan dijalankan oleh Dewan Perwalian yang dipilih oleh kerabat kerajaan (Harjono, 2011).
- i. Untuk kasus Pakualaman, apabila anak tertua raja yang berhak menjadi raja mengalami sakit permanen maka pilihan raja turun ke adik dari anak tertua raja.

Berdasarkan dan mengacu pada paugeran yang dan ketentuan tersebut di atas di Kasultanan telah terjadi 14 (empat belas) kali suksesi raja Sementara di Pakualaman pergantian raja telah terjadi sebanyak 10 kali.

Selama waktu itu juga Belanda, Inggris dan Jepang yang pernah berkuasa di tanah Jawa juga tidak pernah mempersoalkan eksistensi paugeran di Kasultanan dan Pakualaman. Alih-alih, Belanda, Inggris dan Jepang justru ikut melegitimasi tata nilai tersebut. Bahkan kalau ditarik ke belakang pada Perjanjian Giyanti yang menjadi legalitas pertama berdirinya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat tampak dengan jelas Belanda ikut mengatur pola pewarisan takhta. Di pasal 1 (1) pada perjanjian tersebut disebutkan bahwa Pangeran Mangkubumi yang selanjutnya menjadi Sultan Hamengkubuwono (HB) I ditunjuk sebagai pemimpin

dari wilayah yang dipinjamkan oleh Belanda kepadanya dengan hak untuk mewariskan kepada ahli warisnya. Tampaknya, Belanda memahami betul taksonomi sistem kekuasaan Jawa yang berpusat pada diri seorang Raja.

Meskipun demikian, bukan berarti suksesi di Kasultanan dan Pakualaman terhindar dari intervensi. Naik turunnya Sultan Hamengku Buwono II dan Hamengku Buwono III adalah contoh kongkrit dampak dari intervensi yang dilakukan Inggris dan Belanda. Begitupula dengan berdirinya Kadipaten Pakualaman juga tak lepas dari intervensi Gubernur Hindia-Inggris. Berbeda dengan Pakualaman yang jumlah Adipati yang bertakhta sama jumlahnya dengan banyaknya jumlah terjadi suksesi, Kasultanan mengalami suksesi dan sirkulasi kekuasaan sebanyak 14 kali dengan jumlah 10 raja. Perbedaan jumlah suksesi dan jumlah raja yang bertakhta ini menandakan bahwa ada raja yang pernah dimakzulkan dan kemudian pada periode berikutnya naik takhta kembali. Fakta ini menunjukkan bahwa paugeran tidak selalu sepenuhnya diadopsi dalam proses pengambilan keputusan penentuan raja.

B. Dinamika Politik Keistimewaan

Modalitas dalam bentuk praktek sirkulasi kekuasaan dan suksesi raja yang terjadi di Kasultanan dan Pakualaman dan ditopong oleh taksonomi sistem kekuasaan Jawa yang berpusat pada diri seorang raja harus diakui telah menjadi titik keberangkatan dalam pembentukan dan keberlanjutan keistimewaan DIY pasca Indonesia merdeka. Piagam kedudukan yang diberikan oleh Presiden Soekarno kepada Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII dan kemudian dikuatkan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 adalah merupakan pintu keberangkatan baru bagi DIY dengan status istimewa. Meskipun Kasultanan dan Pakualaman telah melebur menjadi sebuah daerah Istimewa tetapi pemerintah Republik Indonesia tetap mempertahankan Sultan HB IX dan Paku Alam VIII dalam kedudukannya. Hanya saja kedudukan dalam bentuknya yang baru sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY. Kedudukan dan jabatan ini terus melekat pada Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII hingga keduanya wafat.

Tampak jelas di sini bahwa substansi keistimewaan DIY pada dasarnya terletak pada pengisian jabatan gubernur yang otomatis dijabat oleh Sultan yang bertakhta saat itu sementara wakil gubernur dijabat oleh Paku Alam yang juga sedang bertakhta. Tapi fakta menunjukkan bahwa keistimewaan tersebut sempat bergeser pada awal orde reformasi dimana Sultan dan Paku Alam sebagai penerus takhta di Kasultanan dan Pakualaman tidak otomatis menjabat sebagai Gubernur dan wakil gubernur. Pada tahun 1999 pengisian jabatan gubernur DIY ditempuh dengan cara pemilihan dari dua calon yang diusulkan partai politik. Dua calon tersebut adalah Sultan Hamengku Buwono X yang menjabat sebagai Ketua DPD I Golkar DIY dan Drs. H.

Alfian Darmawan yang kala itu menjabat sebagai Ketua DPW Partai Persatuan Pembangunan. Sementara pengisian jabatan wakil gubernur juga pernah ditentukan dengan cara pemungutan suara. Peristiwa ini terjadi pada tahun 2001 ketika saat itu kedua putra Paku Alam VIII yang berlainan ibu yakni KPH Ambarkusumo dan KPH Anglingkusumo sama-sama mendaftar sebagai calon wakil gubernur. Pemilihan akhirnya dimenangkan oleh KPH Ambarkusumo.

Meskipun sempat terjadi pergeseran sebagaimana dijelaskan di atas tetapi pada kurun selanjutnya keistimewaan yang berpusat pada pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur ini kembali terkonsolidasikan. Hal ini terjadi segera setelah terpilihnya Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur DIY dan Paku Alam IX terpilih sebagai Wakil Gubernur. Selanjutnya pergulatan kuasa kembali terjadi dengan fluktuatif dan ditandai tarik menarik antara "Yogya" dan "Jakarta" ketika keistimewaan DIY ditafsir ulang dan direkonstruksi melalui Undang-undang Keistimewaan.

Analisis atas area referensi, otoritas regulasi, prosedur regulasi dan strategi imperatif mempertegas bahwa pada dasarnya substansi keistimewaan DIY terletak pada mekanisme pengangkatan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai wakil gubernur. Adapun empat urusan keistimewaan lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-undang Keistimewaan dan juga Perdais Induk tentang urusan keistimewaan DIY seperti kebudayaan, tata ruang, pertanahan, dan kelembagaan hanyalah faktor-faktor dalam strategi imperatif yang berfungsi sebagai instrumen atau alat untuk memperoleh dan melanggengkan kekuasaan seluas-luasnya dan selama-lamanya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, Undang-undang Keistimewaan secara terang benderang telah menjadi prototif dari sebuah instrumen legal dalam pemberian kekuasaan oleh negara pada Sultan dan Paku Alam secara afirmasi negatif. Undang-undang Keistimewaan DIY menjadi dasar dan sekaligus payung hukum atas kedudukan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur. Kedudukan tersebut ditopang oleh kekuatan ekonomi dalam bentuk urusan keistimewaan dalam bidang pertanahan dan tata ruang, kekuatan sosial dan simbol budaya melalui kewenangan istimewa dalam kebudayaan, dan pelebagaan birokrasi patrimonial melalui kewenangan istimewa kelembagaan. Tak pelak lagi sejalan dengan pemberlakuan Undang-undang Keistimewaan Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam memegang kedudukan dan kekuasaan yang kuat mendekati absolut, dominan tanpa tantangan, dan legal sesuai peraturan perundang-undangan.

Pertanyaannya apakah dengan karakter kekuasaan yang dimiliki Sultan dan Paku Alam seperti itu secara

otomatis dapat menjamin keberlangsungan keistimewaan DIY? Temuan penelitian ini membuktikan bahwa itu justru mengancam keistimewaan. Akumulasi kekuasaan politik, ekonomi dan sosial budaya dalam satu tangan justru telah menstimulasi pemilik kuasa tersebut untuk bertindak yang justru kontraproduktif dengan desain keistimewaan DIY. Dalam konteks keistimewaan DIY ada dua tindakan kontroversial dan sekaligus kontraproduktif terhadap keistimewaan DIY yang dilakukan Sultan: *pertama*, Sultan yang melakukan pengkondisian suksesi raja ke puteri tertuanya, GKR Pembayun (yang sekarang bernama GKR Mangkubumi) dengan mengabaikan tata nilai dan paugeran. Tindakan ini akhirnya menuai protes dari saudara-saudaranya karena tindakan Sultan sudah dianggap terlalu jauh hingga tak bersesuaian lagi dengan paugeran yang berlaku di Kasultanan. Dampaknya adalah munculnya konflik di internal Kasultanan. *Kedua*, keterlibatan Kasultanan dalam gugatan Judicial review terhadap pasal 18 ayat 1 huruf m dari Undang-undang Keistimewaan di Mahkamah Konstitusi.

Dua tindakan di atas membuktikan semakin mengentalnya kepentingan politik Sultan untuk supaya GKR Pembayun bisa menggantikan dirinya sebagai Gubernur DIY. Dalam beberapa perubahan mendasar yang dilakukan Sultan sebagaimana tercermin dalam Sabda Tama dan Sabda Raja yang pernah disampaikan tampak ada keyakinan di sebagian keluarga Kraton Kasultanan saat ini bahwa GKR Pembayun telah diangkat sebagai Puteri Mahkota. Itu berarti setahap lagi Pembayun akan naik takhta sebagai Sultan. Tetapi untuk menjadi gubernur Pembayun masih terhalang aturan UUK yang mengatur gubernur harus dijabat seorang Sultan yang berjenis kelamin laki-laki.

Jelaslah bahwa, Undang-Undang Keistimewaan ditaati dan dijalankan sejauh seturut kepentingannya. Sebaliknya, undang-undang diabaikan bahkan digugat manakala tidak menguntungkan. Dalam waktu yang sama masih banyak urusan keistimewaan yang belum dijalankan. Sebagaimana dibuktikan dengan masih ada beberapa Perdais yang sampai sekarang belum selesai pembahasannya di DPRD. Bahkan ada juga Raperdais yang sama sekali belum tersentuh: Perdais Tata Ruang. Akibatnya, muncul perlawanan baik dari kalangan dalam tembok istana sendiri maupun dari rakyat jelata yang terdampak dari kebijakannya.

Semakin banyaknya perlawanan tersebut serta ditambah pula dengan kemunculan keresahan masyarakat terkait dengan urusan pertanahan tentu sudah lebih dari cukup bagi Tim Pengawas Keistimewaan DPR RI untuk merekomendasikan supaya segera dilakukannya revisi atas UUK. Segera setelah pintu peluang revisi atas UUK ini dibuka seketika itu pula muncul banyak kemungkinan yang bisa saja terjadi. Bisa saja usulan revisi ditolak DPR tetapi mungkin juga diterima untuk dilakukan revisi terbatas. Dan tentu saja terbuka juga kemungkinan untuk

dilakukan evaluasi dan perubahan UUK secara keseluruhan dan mendasar.

IV. KESIMPULAN

Analisis dispositif yang dipergunakan sebagai pisau analisis telah berkontribusi dalam mengkonstruksi dan memetakan dinamika politik yang berlangsung di Daerah Istimewa Yogyakarta pasca diundangkannya Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Tampak jelas di sini bahwa substansi keistimewaan DIY pada dasarnya terletak pada pengisian jabatan gubernur yang otomatis dijabat oleh Sultan yang bertakhta saat itu sementara wakil gubernur dijabat oleh Paku Alam yang juga sedang bertakhta. Adapun empat urusan keistimewaan lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-undang Keistimewaan dan juga Perdais Induk tentang urusan keistimewaan DIY seperti kebudayaan, tata ruang, pertanahan, dan kelembagaan hanyalah faktor-faktor dalam strategi imperatif yang berfungsi sebagai instrumen atau alat untuk memperoleh dan melanggengkan kekuasaan seluas-luasnya dan selama-lamanya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, Undang-undang Keistimewaan secara terang benderang telah menjadi prototif dari sebuah instrumen legal dalam pemberian kekuasaan oleh negara pada Sultan dan Paku Alam secara afirmasi negatif. Undang-undang Keistimewaan DIY menjadi dasar dan sekaligus payung hukum atas kedudukan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur. Kedudukan tersebut ditopang oleh kekuatan ekonomi dalam bentuk urusan keistimewaan dalam bidang pertanahan dan tata ruang, kekuatan sosial dan simbol budaya melalui kewenangan istimewa dalam kebudayaan, dan pelembagaan birokrasi patrimonial melalui kewenangan istimewa kelembagaan. Tak pelak lagi sejalan dengan pemberlakuan Undang-undang Keistimewaan Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam memegang kedudukan dan kekuasaan yang kuat mendekati absolut, dominan tanpa tandingan, dan legal dengan dukungan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Antoro, Kus Sri, " Pada mulanya adalah dusta (bagian pertama)", dalam <http://selamatkanbumi.com/pada-mulanya-adalah-dusta-bagian-pertama/>
- _____, "Pada mulanya adalah dusta (bagian kedua)", dalam <http://selamatkanbumi.com/pada-mulanya-adalah-dusta-bagian-kedua/>
- Atmakusumah (Editor). *Tahta Untuk Rakyat*. Jakarta: PT. Gramedia, 1982
- Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, *Wasiat HB IX: Yogyakarta Kota Republik*, Yogyakarta: Galang Press, 2011
- Bührmann, Andrea D. "The Emerging of the Entrepreneurial Self and Its Current Hegemony. Some Basic Reflections on How to Analyze the Formation and Transformation of Modern Forms of Subjectivity", *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, Vol 6, No 1, 2005.

- Burchell, Graham; Gordon, Collin & Miller, Peter (ed.) *The Foucault effect. Studies in governmentality*. Chicago: University Press, 1991.
- Creswell, John W, *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Efendi, David, "Collective Identity and Protest Tactics in Yogyakarta Under The Post-Suharto Regime" dalam *Journal of Government and Politics Vol.6 No. 2 August 2015*
- Fairclough, N, *Discourse and Social Change*, Cambridge: Polity Press, 1999
- Foucault, Michel, *The Archaeology of Knowledge*, terj. A.M Sheridan-Smith, London: Tavistock Publication, 1972.
- _____, *Discipline and Punish: The Birth of Prisons*, terj. A. Sheridan, New York: Random House, 1976b
- _____, "Politics and the Study of Discourse". dalam G. Burchell et al. (eds), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991a
- Gaffar, Afan, Syaokani, dan Rasyid, M. Ryaas, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* (cetakan ke IX), Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2012
- Giddens, Anthony, *Profiles and Critique in Social Theory*, Berkeley and Los Angeles: 1983
- Gunawan, Jamil, et.all (Ed), *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES, 20014
- Hadiwiyono, Suryo Sakti, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta: Tarik ulur Kepentingan, Konflik Elit dan Isu Perpecahan*, 2009
- Hadiz, Vedi R., "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives", *Development and Change* 35(4): 697–718 (2004), Institute of Social Studies 2004. Published by Blackwell Publishing, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main St., Malden, MA 02148, USA.
- Hakim, Moh.Abdul., Liu, James H., Isler, Laina., dan Woodward, Mark R., . et.al, *Monarchisme, national identity and social representations of history in Indonesia: Intersections of the local and national in the sultanates of Yogyakarta and Surakarta*, dalam *Asean Journal of Social Psychology*, 2015
- Harjono, Susilo, *Rangkaian Jejak yang Serupa: Studi Pola Suksesi di Kraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat* (skripsi), Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, 2011.
- Harsono, Dwi, "Reign to the People: The Application of "Democratic Monarchy" in Yogyakarta" dalam 2016
- Houben, Vincent J.H, *Kraton and Kumpeni: Surakarta dan Yogyakarta 1830-1870*, Leiden: KITLV Press, 1994.
- Huda, Nikmatul, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Kurasawa, Aiko, *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa, 1942-1945*, Jakarta: Grasindo, 1993
- Laksono, Fajar , dkk. "Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)" dalam *Jurnal Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Kepaniteraan dan Sekretarian Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011
- Larson, George D, *Masa Menjelang Revolusi: Kraton dan Kehidupan Politik di Surakarta, 1912-1942*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990
- Latif, Yudi, *Intelegensia Muslim dan Kuasa: Geneologi Intelegensia Muslim Indonesia Abad Ke-20*, Bandung: Mizan, 2005
- Lutfi, Ahmad Nasih, Nazir S, M, Tohari, Amin, Winda, Dian Andika, dan Tristiawan, Diar Candra, *Keistimewaan Yogyakarta: yang Diingat dan yang Dilupakan*, Yogyakarta: Ombak, 2014
- Margana, S, *Kraton Surakarta dan Yogyakarta 1769-1874*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010
- Morka, Atnafu, "Decentralization and Town Development: The Case of Selected Metekel Zone Towns in Benshangul Gumus Regional State" dalam *International Journal of Social Science and Management, Vol -3 (1), January 2016*
- Muhaimin, Yahya A, *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, Jakarta: LP3ES
- Nasution, Indra Kesuma, "The Challenge of Decentralization in Indonesia: Symmetrical and Asymmetrical Debate" dalam *International Journal of Social Science and Humanity, Vol.6, No.9 September 2016*
- Nordholt, Henk Schulte dan Klinken, Gery van, *Politik Lokal di Indonesia (cetakan ketiga)*, Jakarta: yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta, 2014
- Piliang, Yasraf A, *Transpolitika: Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*, Yogyakarta: Jelasutra, 2005
- Purwoko, Bambang dan Mas'udi, Wawan, "Wakil Gubernur dan Keistimewaan DIY" dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Volume 5, Nomor 2, Nopember 2001*.
- Ratnawati, Tri, Antara "Otonomi" Sultan dan "Kepatuhan" Pada Pusat di Era Reformasi: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)", *Governance, Vol. 2, No. 1, November 2011*
- Ricklef, M.C, *Jogjakarta di bawah Sultan Mangkubumi (1749-1792): Sejarah Pembagian Jawa*, Terjemahan Hartono Hadikusuma da E Setyawati Alkhatib, Yogyakarta: Mata Bangsa, 2003
- Robison, Richard, *Soeharto & Bangkitnya Kapitalisme Indonesia*, Jakarta: Komunitas Bambu, 2012
- Rosari, Aloysius Soni BL de (editor). *Monarki Yogya Inkonstitusional?* Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2011.
- Said, Edward W, *Culture and Imperialisme*, New York: The Vintage Book, 1994
- Soemardjan, Selo. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Terjemahan oleh H. J.Koesoemanto dan Mochtar Pabottingi. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1986
- Tashadi dan Mifedwil, J (Ed), *Khasanah Kebudayaan Kraton Yogyakarta II*, Yogyakarta: Yayasan Kebudayaan Islam Indonesia dan IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2001.
- Universitas Gadjah Mada. *Monograph on Politics and Government Vol. 2 Nomor 1*, 2008,
- Wahyukismoyo, Heru. *Demokratisasi dan Keistimewaan, Proses Perubahan Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta*. Thesis. Yogyakarta: UGM, 2003.
- Wahyukismoyo, Heru. *Merajut Kembali Pemikiran Sultan Hamengkubuwono IX*. Yogyakarta: Dharmakaryadhika Publisher, 2008.
- Winters, Jeffrey A, *Oligarki*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011