

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

TESIS

Diajukan kepada
Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar
dalam Magister Ilmu Pemerintahan



Oleh
Paryanto
NIM 20141040038

Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
2016

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Paryanto

NIM : 20141040038

Jenjang : Pascasarjana (S2)

Menyatakan bahwa Tesis dengan judul DINAMIKA POLITIK KEISTIMEWAAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 adalah benar-benar hasil penelitian Saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Demikian pernyataan ini Saya buat dengan sebenar-benarnya dan penuh kesadaran.

Yogyakarta, Desember 2016

Yang Menyatakan

Paryanto

PENGESAHAN PEMBIMBING

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



TESIS

Diajukan oleh:

Nama : Paryanto

NPM : 20141040038

Telah disetujui oleh:

Dosen Pembimbing

Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc

Yogyakarta, Desember 2016

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Dr. Dyah Mutiarin, M.Si
NIK : 1971108201004 163 089

PENGESAHAN REVISI

Telah melaksanakan ujian Tesis pada hari Senin, Tanggal 26 Desember 2016, Pukul 13.00 WIB, bertempat di Gedung Pascasarjana Lantai I Ruang Tutorial I Universitas Muhammadiyah Yogyakarta untuk diberikan persetujuan revisi tesis, oleh:

Ditulis Oleh : Paryanto

NIM : 20141040038

Tesis Berjudul : **DINAMIKA POLITIK KEISTIMEWAAN
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
PASCA UU NOMOR 13 TAHUN 2012**

Dosen Pembimbing: Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc (.....)

Penguji I : Dr. Zuli Qodir, M.Si (.....)

Penguji I : Suswanta, M.Si (.....)

PENGESAHAN PROGRAM STUDI

Tesis Berjudul : **DINAMIKA POLITIK KEISTIMEWAAN
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
PASCA UU NOMOR 13 TAHUN 2012**

Ditulis Oleh : Paryanto

NIM : 20141040038

**Diajukan Kepada Program Pascasarjana Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta untuk Memenuhi Salah Satu
Syarat Memperoleh Gelar dalam Magister Ilmu Pemerintahan**

Yogyakarta, Desember 2016

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Dr. Dyah Mutiarin, M.Si.
NIK: 1971108201004 163 089

ABSTRAK

Pada Tahun 2012 Undang-Undang Keistimewaan DIY dinyatakan resmi berlaku. Berdasarkan Undang-undang yang terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal tersebut Pemerintah Pusat memberikan lima kewenangan khusus kepada Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kelima kewenangan tersebut terdiri dari: Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; Kebudayaan; Pertanahan; dan Tata ruang. Masyarakat berharap keistimewaan bisa menjadi solusi atas persoalan berkepanjangan terkait hubungan antara pusat dan daerah di DIY, dan menjadi instrument dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Tetapi yang terjadi bukan semakin kokohnya arsitektur bangunan politik keistimewaan DIY melainkan munculnya dinamika politik keistimewaan yang sarat dengan seteru dan polemik. 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 ihwal 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, 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 kata lain, 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. Hal ini menempatkan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai eksekutif pada posisi yang dominan atas legislatif yang berdampak pada tidak dapat berjalannya mekanisme *check and balance* dalam proses penyelenggaraan roda pemerintahan di DIY.

Keywords: desentralisasi, dinamika politik, relasi wacana-kuasa

ABSTRACT

Since 2012, the law of special regent of Yogyakarta privileges was officially implemented. Based on The law that consisting 16 chapters and 51 verses, the central government of Indonesia distributes five authorities embodied in special regent government of Yogyakarta. Those five authorities are: pattern or mechanism in fulfilling the chair of Governor and its vice governor, special model of local government institutions, culture, land and spacial regulation. The people of Yogyakarta hope that the privileges become the solution for the long problem of the relation between central and local government. Hopefully, this act able to being instrument to achieve the welfare society. In fact, this law does not strengthening the political architecture of the privileges policy, but it emerges the hot political dynamic with conflict and polemic. This study aimed to exploring how the dynamic of privileges politic after the implementation of Act No 13. 2012, and the factors which influenced the dynamics.

Two theories were used in this study, first, decentralization theory, mainly on devolution, and second, foucaltian dispositive theory. Decentralization theory is used to analysis decentralization policy from central government to Yogyakarta. While the dispositive theory is for analyzing and describing problems and phenomena occur in special province of Yogyakarta. Furthermore, the discussion is presented by referring to the theoretical framework and dispositive analyses include: area of reference, authority of regulation, process of regulation, and imperative strategies.

This research found that dispositive analysis helped in constructing and mapping the political dynamic in related to special province of Yogyakarta having law 13/2012 enacted. The analysis on area of reference, authority of regulation, process of regulation, and imperative strategies indicated that basically the substance of DIY privileges is on procedure in fulfilling governor and vice governor. Therefore, those of other special affairs: special model of local government institutions, culture, land and spacial regulation are only influenced factors or instruments to get and perpetuate the power.

In another word, the privileges law frankly becomes prototype of legal instrument for the state to gave power to Sultan and Paku

Alam with negatively affirmative. The privileges act of become a foundation and also a legal standing for Sultan Hamengkubuwono to being governor and Paku Alam is a vice governor. This legal standing is also supported by economic capital (the rule of land and spacial regulation), social and political capital, and cultural hegemony through formatting patrimonial bureaucracy. Consequently, Governor and viceGovernor can be more dominant then the parliament. Parliament have no enough power to do check and balance mechanism in controlling process of government policy.

Keywords: decentralization, political dynamic, discourse interplay, power relation

KATA PENGANTAR

Syukur, sujud, dan pujiku hanya untuk Mu Ya Allah. Hamba menyadari tanpa “intervensi” kuasa Mu tak mungkin diri ini mampu menyelesaikan karya dan sekaligus syarat pungkasan dari studi jenjang strata 2 ini.

Bagiku, tuntasnya tesis ini seperti orang yang baru saja terbebas dari penjarah hukum sejarah yang vonisnya menjebak pada jeruji “*point of no return*”. Sehingga capaian itu bisa dianggap sebagai upaya melunasi “hutang” studi yang semestinya sudah terjadi pada belasan tahun lalu. Oleh karena itu, hanya dengan lantunan Alhamdulillah sejuta rasa di hati ini bisa diekspresikan.

Karya yang berjudul “Dinamika Politik Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta pasca Undang-undang Nomor 13 tahun 2012” ini disusun sebagai bagian dari proses, tahapan, dan bagian dari kewajiban akademis yang harus dipenuhi pada program pendidikan jenjang Strata Dua di Magister Ilmu Pemerintahan, Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Proses pengerjaan tesis ini berlangsung dalam kurun waktu lebih kurang dua bulan. Sehingga secara sadar diakui bahwa masih terdapat kekurangan di sana sini yang semestinya tidak perlu terjadi.

Sebagai rasa syukur atas selesainya karya dan studi tingkat master ini izinkan Saya menggenapi ungkapan rasa itu dengan menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada pihak-pihak yang baik

langsung ataupun tidak telah membantu dengan cara dan bentuknya masing-masing:

1. Bapak Dr. Achmad Nurmandi, baik dalam kapasitas sebagai Direktur Pasca Sarjana maupun sebagai dosen, *wa bil khusus* dalam kapasitas Beliau sebagai Pembimbing telah menunjukkan “kelas” Beliau yang sesungguhnya: dosen, sahabat, mitra diskusi, dan juga enterpreneur sejati. Momentum kebersamaan di Khon Kaen, Thailand selama 3 Minggu telah mengakselerasi proses yang memungkinkan pengerjaan tesis ini bisa selesai dalam waktu dua bulan. *Jazakumullah ahsan al jazaa’*;

2. Ibu Dr. Dyah Mutiarin, Bapak Dr. Zuli Qodir, dan Drs. Suswanta, M.Si. yang telah banyak memberikan masukan baik ketika ujian proposal, seminar hasil maupun saat ujian tesis;

3. Kepada Bapak, alm. Rohidin dan Umak, almrh. Nunhama, kuberdoa dan berharap semoga ikhtiar ini bisa menjadi salah satu bentuk baktiku, *birul walidain* dari seorang anak pada kedua orang tua. Begitu pula disampaikan kepada kedua mertuaku, Sukriyanto AR dan Cholifah Sukri, yang terus tak henti mengingatkan supaya tetap melanjutkan pendidikan;

4. Istriku, Anis Sophia Afrikhiyati dan putra-putriku Fihris Akhyarurrais, Faiz Noor Fajriansyah, dan Elmira Sophi Marwah, dua kata untuk kalian: terima kasih dan maaf disampaikan. Kalianlah yang telah membakar semangat, sehingga Ayah bersedia “kembali” pada kerja-kerja akademis. Tapi untuk itu pula kalian terampas hak dan kehilangan kesempatan untuk menikmati momen-momen indah bersama Ayah.

5. Teman-teman di MIP dan semua kru PROVISI Riset & Konsultan terima kasih atas kebersamaan dan pengertiannya.

Semoga karya ini membawa manfaat bagi pengembangan keilmuan dan intelektual penulis pribadi, menjadi inspirasi bagi keluarga dan terutama anak-anakku dalam menumbuhkan tradisi intelektual dan pengembangan keilmuan. Ingatlah, *if Father can't, Son will do. Nasrun minallah wa fathun qoriib.*

Wirokerten, 03 Desember 2016

Paryanto

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN	
HALAMAN PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
DAFTAR TABEL	
DAFTAR GAMBAR	
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	7
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	8
1.3.1. Tujuan Penelitian.....	8
1.3.2. Kegunaan Penelitian	8
BAB II TINJAUAN TEORI	9
2.1. Pendahuluan	9
2.2. Kajian Pustaka.....	9
2.3. Kerangka Teori.....	21
2.3.1. Desentralisasi.....	21
2.3.2. Teori Dispositif Foucaultian.....	30
2.4. Kerangka Pikir Penelitian	40
2.5. Definisi Konsep dan Operasional.....	40
BAB III METODE PENELITIAN.....	43
3.1. Pendahuluan	43
3.2. Jenis Penelitian	43
3.3. Lokasi Penelitian	44
3.4. Jenis Data	44
3.5. Teknik Pengumpulan Data.....	45
3.5.1 Wawancara.....	45
3.5.2 Dokumentasi.....	46
3.5.3 Pertanyaan Kunci.....	46
3.5.4 Observasi.....	46
3.6. Unit Analisis Data	47
3.7. Teknik Pengambilan Sampel.....	47
3.8 Teknik Analisis Data	47

BAB IV SETTING SOSIAL POLITIK KEISTIMEWAAN DIY ..	49
4.1. Pendahuluan	49
4.2. Area Referensi.....	50
4.3. Otoritas Regulasi	70
4.4. Kesimpulan	85
BAB V DINAMIKA POLITIK KEISTIMEWAAN	87
5.1. Pendahuluan	87
5.2. Prosedur Regulasi.....	88
5.3. Strategi Imperatif.....	114
5.4. Diskusi	139
5.5. Implikasi	142
5.6. Kesimpulan	154
BAB VI PENUTUP	157
6.1. Kesimpulan	157
6.2. Saran	163
DAFTAR PUSTAKA.....	165
CURRICULUM VITAE.....	171

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu.....	17
Tabel 2.2. Kategori Desentralisasi menurut Mark Turner dan David Hulme	26
Tabel 4.1 Dinamika dan Trajektori Keistimewaan DIY	66
Tabel 5.1 Hierarki Gelar di Kasultanan.....	94
Tabel 5.2 Tata Gelar di Pakualaman	95
Tabel 5.3 Organisasi Sosial dan Politik yang Dipimpin Keluarga Kasultanan dan Pakualaman	115
Tabel 5.4 Kepemilikan Badan Usaha Keluarga Kasultanan dan Pakualaman	117
Tabel 5.5 Grup Sultan Hamengku Buwono di Era Soeharto Skala Nasional	119
Tabel 5.6 Sebaran Tanah yang di klaim Kasultanan dan Pakualaman	122
Tabel 5.7 Tanah Desa yang di klaim Kasultanan dan Pakualaman	122
Tabel 5.8 Rekapitulasi Tanah Kasultanan dan Pakualaman yang Bersertifikat Hak Milik.....	123
Tabel 5.9 Kategorisasi Wacana.....	132

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Pendekatan dalam Analisis Dispositif.....	34
Gambar 4.1 Jumlah Suksesi Raja di Kasultanan.....	55
Gambar 4.2 Jumlah Suksesi Raja di Pakualaman	56
Gambar 5.1 Proses kenaikan Gelar di Kasultanan	95
Gambar 5.2 Proses kenaikan Gelar di Pakualaman	96
Gambar 5.3 Hasil Pengolahan Word Cloud Generator	133

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. 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 seleberasi. 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 Pengisian 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 “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

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 Perda is 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

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>

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 ekses 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 soalperlu atau tidaknya memasukkan butir daftar riwayat hidup “istri” sebagai

<http://news.detik.com/berita/2851651/penjelasan-kerabat-keraton-yogya-soal-sabdatama-sultan-hb-x>. semua berita ini diunduh tanggal 10 Oktober 2016

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 Langgeng 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

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

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) Prabokusumo, 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 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.

⁵ <http://jateng.metrotvnews.com/peristiwa/9K5WyDPb-surat-terbuka-kerabat-untuk-raja-keraton-yogyakarta>. Diunduh tanggal 10 Oktober 2016

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:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan;
5. Tata ruang.

Dengan kelima kewenangan keistimewaan tersebut semua asah publik yang membuncah 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.

I.2. Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan dan hendak ditemukan jawabannya dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana berlangsungnya dinamika politik keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU No 13 tahun 2012?

2. Apa saja faktor-faktor yang mendasari terjadinya dinamika politik keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU No 13 tahun 2012?

I.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

I.3.1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis:

- a. Dinamika politik yang terjadi terkait dengan keistimewaan DIY sesudah berlakunya UU No 13 tahun 2012; dan
- b. Faktor-faktor yang menjadi unsur dan pemicu terjadinya dinamika politik di DIY sesudah diberlakukannya UU No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

I.3.2. Kegunaan Penelitian

- a. 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.
- b. 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.
- c. Merangsang munculnya penelitian sejenis untuk memperkaya kajian ilmu politik dan pemerintahan terutama kemunculan fenomena politik lokal yang sarat dengan dinamika dan polemik.

BAB II

TINJAUAN TEORI

2. 1. Pendahuluan

Pada bagian ini akan disajikan penjelasan tentang tinjauan teori yang meliputi kajian pustaka, kerangka teori, kerangka pikir, serta definisi konsep dan operasional penelitian. Kajian pustaka memuat deskripsi tentang riview atas literatur yang sudah dipublikasikan dimana literatur tersebut mengkaji isu yang terkait dengan Yogyakarta sebagai lokus dimana penelitian ini dilakukan. Sementara kerangka teori berisi teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dan sekaligus panduan dalam proses analisis. Secara konsep dan operasional teori tersebut diturunkan dalam bentuk indikator-indikator yang akan dipergunakan sebagai alur dalam penulisan.

2.2. 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 yang bertajuk *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*. Hadis 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 dapat dibajak oleh berbagai kepentingan yang pada akhirnya terdeviasi dari pandangan dunia kaum 'rasionalitas teknokratis'.

Sementara Ni'matul Huda (2014) dalam *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus)* memfokuskan pada kajian mengenai pemerintahan daerah dan pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia. Salah satu bab dari buku ini, yakni Bab Kedua mengkaji khusus tentang desentralisasi dan desentralisasi asimetris. Pada bagian ini diperoleh penjelasan yang cukup tentang perbedaan antara desentralisasi dan desentralisasi asimetris berikut contoh-contohnya di Indonesia. Bagian lainnya dari buku ini lebih banyak menjelaskan tentang deskripsi bagaimana penerapan desentralisasi asimetris 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) dalam *The Challenge of Decentralization in Indonesia: Symmetrical and Asymmetrical Debate* 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. Bahkan secara dramatis Ia menyimpulkan (2016:696), “*Symmetrical and asymmetrical implementations of decentralization in Indonesia have failed*”. Salah satu indikator yang dikemukakan adalah masuknya Papua dan NTB sebagai provinsi termiskin di Indonesia (*both provinces are in the position of the poorest in Indonesia*).

Kalau studi Indra memaparkan narasi kelayakan desentralisasi pada aras implementatif di tingkat aplikasinya, berbeda halnya dengan temuan Atnafu Morka (2016) di Benshangul Gumuz Ethiopia. Dalam “*Decentralization and Town Development: The Case of Selected Metekel Zone Towns in Benshangul Gumus Regional State*” 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).

Sebagai sebuah bentuk model pemerintahan berbasis otonomi, keistimewaan DIY harus dipahami dalam konteks sebagai medan kuasa dimana pembentukannya begitu sarat dengan pergulatan wacana dan kuasa.

Untuk itulah analisis dispositif Michel Foucault hadir sebagai piranti untuk memahami bagaimana dinamika politik yang terjadi. Andrea D. Bührmann dalam karyanya *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* menjelaskan bahwa analisis dispositif adalah model analisis dispositif ini merupakan rekonstruksi teori Foucault dengan mensintesakan antara prosedur investigasi teori analisis wacana dengan prosedur teori analisis relasi kuasa. Deskripsi lebih lanjut mengenai karya ini akan dijelaskan pada bagian kerangka teori yang akan dibahas pada bagian tersendiri.

Pada kategori kedua, 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. Tri Ratnawati dalam karyanya “Antara “Otonomi” Sultan dan “Kepatuhan” Pada Pusat di Era Reformasi: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)” yang dipublikasikan di *Governance, Vol. 2, No. 1, November 2011* melakukan penelitian mengenai peran ganda Gubernur DIY di Era Reformasi, sebagai alat daerah dan alat pusat sekaligus serta untuk mengetahui sejauhmana Gubernur DIY Sultan Hamengku Buwono (HB) X menikmati “otonomi” sebagai alat daerah dalam status keistimewaan DIY dan bagaimana kepatuhan dia kepada Pemerintah Pusat.

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). Karena itu Ratnawati merekomendasikan *pertama*, Sultan perlu meningkatkan kapabilitasnya sebagai Gubernur DIY; *Kedua*, tugas/kewajiban dan hak-hak Sultan selaku Gubernur DIY (alat Pusat) perlu dirinci dalam RUUK DIY. Hal ini akan mempermudah Pusat melakukan evaluasi terhadap kinerja Gubernur DIY.

Kajian lain dilakukan oleh Dwi Harsono (2012) dengan tajuk, “*Reign to the People: The Application of “Democratic Monarchy” in Yogyakarta*” 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 yang *hybrid* dimana Sultan berusaha mengharmonisasikan antara nilai-nilai timur dan barat dengan memperkuat monarki melalui pendekatan demokratis. Selanjutnya, Harsono menegaskan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah contoh kongkrit suatu daerah otonomi khusus yang sukses mengkombinasikan antara nilai-nilai monarki yang berbasis di Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dengan nilai-nilai demokrasi yang menjadi ruh sistem pemerintahan dan politik modern.

Selanjutnya, Hakim, Liu, Isler dan Woodward (2015) berdasarkan hasil penelitian survey yang mereka lakukan di Yogyakarta dan Surakarta yang tergambar dalam “*Monarchisme, national identity and social representations of history in Indonesia: Intersections of the Local and National in the Sultanates of Yogyakarta and Surakarta*” menyatakan bahwa terdapat hubungan antara berjalannya sistem monarki dengan

kemunculan identitas nasional. Penelitian (survey) dengan sample generasi muda ini menemukan bahwa kemunculan kembali otoritas lokal tidak terlalu berkonflik dengan perkembangan bangsa. Baik di Yogyakarta maupun di Surakarta ditemukan bahwa representasi sejarah sosial telah berpengaruh pada hubungan antara monarki dan identitas nasional. Secara khusus untuk 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 tentang isu keistimewaan D.I. Yogyakarta juga dilakukan oleh Suryo Sakti Hadiwiyono untuk penulisan tesisnya yang kemudian dipublikasikan dengan judul, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta: Tarik ulur Kepentingan, Konflik Elit dan Isu Perpecahan*, oleh penerbit Pinus Book Publisher pada tahun 2009. Penelitian ini memfokuskan pada tarik ulur kepentingan atau hubungan antara pusat dan daerah dan fenomena perpecahan yang terjadi baik dari Kasultanan Ngayogyakarta maupun Kadipaten Pakualaman. Temuan dalam penelitian ini adalah bahwa sejak pejanjian Giyanti hingga merebak kembali isu keistimewaan seiring dengan dibahasnya payung hukum keistimewaan Yogyakarta Bumi Mataram tidak pernah lepas dari intrik, konflik dan fenomena perpecahan di kalangan elit, lebih-lebih lagi ketika menyongsong terjadi suksesi kepemimpinan.

Penelitian tentang keistimewaan Yogyakarta juga dilakukan oleh Cornelis Lay, dkk. dari Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dalam rangka penyusunan naskah akademik Rancangan

Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian dipublikasikan pada tahun 2008 melalui Jurnal *Monograph on Politic and Government* yang berjudul “Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta”. Vol.2, No.1. Penelitian ini 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 berdiri untuk membangun hubungan dengan corak horizontal yang kuat. Wajah pertama tidak otomatis terpinggirkan meskipun arus modernisasi terus mengakselerasi wajah kedua.

Sementara David Efendi (2016) dalam *Collective Identity and Protest Tactics in Yogyakarta Under The Post-Suharto Regime* 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 karena dalam Pembukaan UUD 1945, para penyusun UUD 1945 sepakat untuk mengadaptasikan bentuk dan model demokrasi yang sesuai dengan budaya dan corak masyarakat Indonesia yakni demokrasi permusyawaratan berdasar kekeluargaan.

Penelitian tentang **DINAMIKA POLITIK KEISTIMEWAAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PASCA UU NOMOR 13 TAHUN 2012** ini ada relevansinya dengan penelitian dan kajian yang pernah ada sebelumnya sebagaimana dipaparkan di atas. Selanjutnya penelitian ini akan melanjutkan dan melengkapi penelitian-penelitian yang pernah ada sebelumnya terutama penekanan pada dinamika politik yang terjadi di Daerah istimewa Yogyakarta sesudah diundangkannya UU Keistimewaan DIY. Sejauh penelusuran kami belum ada penelitian yang secara khusus mengangkat isu tersebut.

Berikut tabel ringkasan kajian pustaka atas hasil penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya:

Tabel 2.1
Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Tri Ratnawati (2011)	Antara “Otonomi” Sultan dan “Kepatuhan” Pada Pusat di Era Reformasi: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)”	Sultan cenderung lebih menonjol kekuasaan dan posisinya sebagai alat daerah katimbang sebagai alat Pemerintah Pusat. Posisi Sultan sebagai penguasa tradisional (raja), sangat mendukung kekuasaannya sebagai birokrat (gubernur), di tengah-tengah masyarakat Yogya yang sebagian masih paternalistik (terutama yang tinggal di perdesaan).
2	Moh. Abdul Hakim, dkk (2015)	Monarchisme, national identity and social representations of history in Indonesia: Intersections of the local and national in the sultanates of Yogyakarta and Surakarta	Penelitian (survey) dengan sample generasi muda ini menemukan bahwa kemunculan kembali otoritas local tidak terlalu konflik dengan perkembangan bangsa. Baik di Yogyakarta maupun di Surakarta ditemukan bahwa representasi sejarah sosial telah berpengaruh pada hubungan antara monarki dan identitas nasional. Secara khusus untuk di Yogyakarta tereksplorasi bahwa: ada persinggungan positif antara representasi nasional dan local; tigginya dukungan terhadap kesultanan Yogyakarta karena memiliki budaya dan sejarah untuk menjustifikasi statusnya sebagai daerah istimewa; monarkisme di Yogyakarta dianggap telah berkontribusi positif pada identitas nasional dan kepercayaan atas lembaga politik demokratik nasional.

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
3	Ni'matul Huda (2014)	Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus)	Uraian dan penjelasan tentang perbedaan antara desentralisasi biasa dan desentralisasi asimetris berikut contoh-contohnya di Indonesia serta bagaimana penerapan desentralisasi asimetris di Aceh, Yogyakarta, DKI Jakarta, dan Papua.
4	Vedi R. Hadiz (2003)	Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives	Desentralisasi yang, dalam pandangan kaum Neo Institutionalism, merupakan suatu kebijakan yang hendak dicapai dari demokrasi, tetapi pada tingkatan praktis di lapangan tidak hanya sebagai agenda dan teoritis melainkan juga sangat sarat dengan muatan politik. Pengalaman Indonesia begitu jelas menggambarkan cara di mana lembaga-lembaga dapat dibajak oleh berbagai kepentingan yang pada akhirnya terdeviasi dari pandangan dunia kaum 'rasionalitas teknokratis'.
5	Bambang Purwoko & Wawan Mas'udi (2001)	Wakil Gubernur dan Keistimewaan DIY	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.
6	Fajar Laksono, dkk. (2011)	Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala	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 karena dalam Pembukaan UUD 1945, para penyusun UUD 1945 sepakat untuk mengadaptasikan bentuk dan model demokrasi yang sesuai dengan budaya dan corak masyarakat

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
7	David Efendi (2015)	Collective Identity and Protest Tactics in Yogyakarta Under The Post-Suharto Regime	Ada tiga temuan dari penelitian ini: (1) pemahaman atas identitas kolektif bisa berdasarkan atas perspektif politik, budaya, dan kelompok kelompok <i>indigenouse</i> sebagai bagian dari sumber budaya yang membentuknya; (2) penggunaan sumber budaya oleh organisasi mengkonfirmasi teory geraka sosial; dan (3) keberadaan organisasi lokal berkontribusi pada penajaman bentuk aktivitas gerakan dimana mereka ikut berpartisipasi.
8	Indra Kesuma Nasution (2016)	The Challenge of Decentralization in Indonesia: Symmetrical and Asymmetrical Debate	Berdasarkan penelitian di Papua dan Nusa Tenggara Barat ditemukan bahwa desentralisasi baik simetris maupun asimetris ternyata belum cukup untuk menjadi solusi dalam pembangunan di tingkat local dan pengembangan masyarakat.
9	Atnafu Morka (2016)	Decentralization and Town Development: The Case of Selected Metekel Zone Towns in Benshangul Gumus Regional State.	Penelitian ini menguji sejauh mana kontribusi kebijakan desentralisasi pada perkembangan sebuah kota, serta peluang dan tantangannya. Penelitian ini menunjukkan bahwa desentralisasi secara actual telah berpengaruh pada pembangunan di tingkat akar rumput di Zona Metekel.
10	Dwi Harsono (2012)	Reign to the People: The Application of "Democratic Monarchy" in Yogyakarta	Penelitian menemukan bahwa penerapan penggabungan antara lembaga monarki dan demokrasi telah melahirkan system yang hybrid dimana Sultan berusaha mengharmonisasikan antara nilai-nilai timur dan barat dengan memperkuat monarki melalui pendekatan demokratis.

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
11	Suryo Sakti Hadiwiyono (2009)	Menggugat Keistimewaan Yogyakarta: Tarik ulur Kepentingan, Konflik Elit dan Isu Perpecahan	Sejak perjanjian Giyanti hingga merebak kembali isu keistimewaan seiring dengan dibahasnya payung hukum keistimewaan Yogyakarta bumi Mataram tidak pernah lepas dari intrik, konflik dan fenomena perpecahan di kalangan elit, lebih-lebih lagi ketika menyongsong terjadi suksesi kepemimpinan.
12	Cornelis Lay, dkk (2008)	Keistimewaan Yogyakarta: Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta	Masyarakat Yogyakarta kontemporer memiliki dua wajah, yakni wajah yang tetap hidup dalam hubungan <i>patron-client</i> 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
13	Andrea D. Bührmann (2005)	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	Tulisan ini berangkat dari pra-anggapan bahwa banyak kajian tentang pemerintahan lebih menekankan pada hubungannya dengan formasi dan transformasi bentuk-bentuk modern dari subyektivitas. Untuk memahami fenomena tersebut Bührmann meletakkan bentuk-bentuk modern dari subyektivitas tersebut dalam konteks pengaruh praktek-praktek dispositif yang dirujuknya dari Foucault. Selanjutnya, ia merekonstruksi metode Analisis Dispositif Foucault sebagai <i>starting point</i> untuk mengkaji

2.3. 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 membingkai 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. Berikut ini penjelasan tentang keduanya dan posisi masing-masing dalam penelitian ini.

2. 3.1. Desentralisasi

Tidak ada pemaknahan tunggal atas terminologi desentralisasi. Bahkan Deta sebagaimana dikutip Indra Kesuma Nasution (2016: 691) menyatakan bahwa “*the term of decentralization, different things to different people and different approach*”. Meskipun demikian, secara umum desentralisasi selalu dipahami dalam konteks atau posisinya sebagai mekanisme atau pola yang terkait dengan hubungan antara pusat dan daerah. Dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah ini desentralisasi dapat dipahami sebagai proses atau mekanisme transfer sebagian kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi adalah merupakan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai jawaban atas paradigma sentralisasi yang dianut oleh pemerintahan sebelumnya pada era Orde Baru. Desentralisasi atau sering juga disebut dan dipertukarkan peristilahannya dengan otonomi

dipahami sebagai pemberian pelayanan secara efektif dan efisien kepada masyarakat sehingga terjadi proses distribusi dan alokasi kekuasaan, barang dan jasa secara merata antar-kawasan dalam suatu negara. Kebijakan otonomi dimana pemerintah pusat melimpahkan kewenangan kepada pemerintahan dan masyarakat setempat atau lokal diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat (Gaffar, Rasyid dan Syauckani, 2012: xvii). Hal ini diperlukan untuk mendekatkan jarak dan waktu pelayanan publik kepada masyarakat secara langsung sehingga masyarakat lebih mudah dan lebih cepat dalam mendapatkan pelayanan dari negara.

Secara umum konsep tentang desentralisasi menurut Alper Ozmen (2014: 415) mengacu kepada pendapat Rondinelli yang menyatakan bahwa *“Decentralization can be defined as the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations or the private sector*(desentralisasi dapat didefinisikan sebagai transfer otoritas dan tanggung jawab dalam fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada bawahan atau organisasi pemerintahan semi independen atau swasta)” dan pendapat Eryılmaz yang menyatakan: *“... which refers to the transfer of authority, responsibility and resources from central government to local governments, has a decisive role in central government and local government relations*(dengan mengacu pada transfer otoritas, tanggung jawab, dan sumber kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah itu berarti terbentuk peran desisif dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah)”.

Sementara Kusuma Nasution (2016: 691) lebih cenderung menisbatkan konsepsi desentralisasi ini selain pada defenisi Rondinelli, sebagai-

mana juga diacu Ozmen, juga pada konsepsi Bank Dunia yang menyatakan bahwa: “*decentralization is a process of transferring responsibility, authority, and accountability for specific or broad management functions to lower levels within an organization, system or program* (desentralisasi adalah sebuah proses mentransfer tanggung jawab, otoritas, dan akuntabilitas baik dalam fungsi-fungsi khusus maupun yang lebih luas, sistem ataupun program dari organisasi di level atas ke level bawah)”.

Di sisi lain Van Houtten dalam Huda (2014) lebih cenderung melihat desentralisasi sebagai bentuk otonomi daerah yang Ia kategorisasikan ke dalam dua kelompok, yakni: *Pertama*, otonomi yang bersifat umum yang berlaku dan diterapkan disemua wilayah. Otonomi ini biasanya diterapkan pada negara yang memiliki stabilitas politik terkendali dan tidak dalam potensi konflik separatism; *Kedua*, otonomi yang bersifat khusus yang dimaksudkan untuk memberikan perlakuan berbeda, yang pada akhirnya akan memungkinkan terjadinya koherensi/persatuan nasional yang lebih kokoh karena masalah - masalah yang spesifik dapat diselesaikan dengan damai dan disepakati oleh semua pihak.

Shair-Rosenfield, Hooghe dan Marks (2012:18) dalam paper mereka di forum *Annual Meeting of the American Political Science Association* yang berjudul “Regional Authority in Indonesia, Malaysia, the Philippines, South Korea and Thailand from 1950 to 2010” menyatakan bahwa munculnya desentralisasi khususnya tipe asimetris di kawasan Asia Tenggara sangat berhubungan dengan berkembangnya tuntutan demokrasi dan regionalisme sebagai implikasi dari desakan otonomi dari kelompok adat, agama, dan etnis yang mengalami penderitaan dan tekanan pada era rejim otoriter. Singkatnya, menurut Shair-Rosenfield, Hooghe dan Marks “*decentrali-*

zation can be viewed as an extension of democratization. Conversely, democratization can be regarded as an instrument for efficient decentralization because it translates local needs into policy” (desentralisasi bisa disebut sebagai sebuah perluasan demokrasi. Sebaliknya, demokrasi bisa dikaitkan dengan sebuah instrument untuk mengefisienkan desentralisasi karena ia mampu menerjemahkan kebutuhan lokal ke dalam bentuk kebijakan).

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.

Desentralisasi asimetris ini lazim diterapkan di daerah yang memang memiliki potensi perbedaan tinggi dan atau mengalami ketimpangan luar biasa yang karenanya dapat menjadi pemicu terjadinya gejala bahkan konflik. 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 *asimetride jure* dan *asimetri de facto*. *Asimetris 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.

Melalui desentralisasi asimetris ini suatu wilayah otonom diberikan kewenangan khusus yang lebih luas oleh pemerintah pusat yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah yang lain. Di Indonesia wilayah-wilayah yang diberikan status sebagai daerah desentralisasi asimetris ini terdiri dari Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh, Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, dan Provinsi Otonomi Khusus Papua. Dalam perspektif Tarlton semua Daerah khusus ini masuk dalam kategori desentralisasi asimetris *de jure* yakni yang status otonominya diakui dalam konstitusi syah negara. 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 2.2.

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)

Sumber: 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 dekon-sentrasi, 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.

Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa dari pemerintah pusat dengan diberikannya kewenangan tambahan dalam bentuk kewenangan keistimewaan sebagai penghargaan atas bergabungnya ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Proses bergabungnya Yogyakarta ini ditandai dengan meleburnya dua kerajaan, Kasultanan dan Kadipaten menjadi satu daerah menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu, DIY juga dianggap berkontribusi besar pada NKRI di masa revolusi dan era perebutan kemerdekaan. Kota Yogyakarta sempat menjadi ibu kota negara dan sekaligus pusat pemerintahan Republik Indonesia. Perlakuan ini terlihat dari penetapan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur di DIY.

Setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY perlakuan istimewa ini masih tetap diakomodasi dan dilanjutkan. Secara eksplisit dijelaskan di UUK tersebut bahwa Gubernur DIY adalah Sultan yang bertahta dan Wakil Gubernur DIY adalah Pakualaman yang bertahta. Sementara dalam proses dan mekanisme penentuan Sultan di Kasultanan dan Paku Alam di Kadipaten Pakualaman diserahkan sepenuhnya masing-masing kepada institusi Kasultanan/Pakualaman. Untuk kepentingan tersebut baik Kasultanan maupun

Pakulaman diperintah oleh Undang-undang melakukan penyesuaian mekanisme di internal masing-masing dengan UU Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pemberian perlakuan istimewa ini hanya berlaku di tingkat provinsi sementara pada level kabupaten/kota tetap sama dengan daerah lainnya.

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. Perdebatan yang terjadi adalah “siapa” yang berhak menjadi Sultan atau Paku Alam setelah gubernur atau wakil gubernur yang menjabat sekarang meninggal dunia. Bagaimana formulasi dan substansi *Paugeran* sebagai mekanisme yang berlaku baik diinternal Kasultanan maupun Pakualaman dalam menentukan siapa yang akan menjabat sebagai raja dan sekaligus gubernur dan wakil gubernur.

Apakah suksesi yang terjadi di Kasultanan dan Pakulaman selalu koheren dengan paugeran? Fakta sejarah membuktikan bahwa suksesi tidak selalu sesuai dan berdasarkan pada paugeran. Proses suksesi juga tidak selalu berjalan sesuai dengan mekanisme baku, mulus, damai, dan tanpa gejolak. Pola dari suksesi yang terjadi juga terkonstruksi dalam beragam bentuk dan variasi pembiasaan. Karena itu wajar manakala setiap terjadi peristiwa suksesi selalu disertai dengan perdebatan tentang mekanisme bagaimana suksesi itu dijalankan. Tanpa terkecuali suksesi dalam sebuah sistem kerajaan sekalipun. Pecahnya kerajaan Mataram sampai menjadi empat kerajaan seperti saat ini adalah contoh kongkrit dari fenomena perdebatan dan pergumulan kekuasaan yang nyata. Perdebatan ini

bersumber dari permainan kekuasaan yang tidak pernah menemukan pola yang jelas serta bentuk yang seragam sebagai sejarah seluruh monarki di dunia.

2.3.2. Teori Dispositif Foucaultian

Salah satu analisis kekuasaan dalam filsafat politik dikenalkan oleh Michael Foucault. Michel Foucault (1976) dalam *The Archeology of Knowledge* memperkenalkan model analisis atas peristiwa-peristiwa diskursif sebagai perluasan atas analisis wacana yang banyak berlaku dalam kajian bahasa dan linguistik. Suatu model analisis dan pendekatan yang posisinya melampaui pendekatan hermeneutika dan strukturalisme (*beyond hermeneutics and structuralism*). Secara umum analisis wacana ini dipraktikkan dalam bentuk “mengambil jarak” dari teks (*distance to the text*) yang dianalisis sehingga diperoleh penjelasan yang murni (*the pure description*). Dengan demikian perlakuan sang “pembaca” suatu material/obyek akan tetap berada dalam posisi netralitasnya.

Meskipun demikian, penggunaan konsep dan argumen teori wacana tidak terbatas pada kajian tentang linguistik dan ilmu bahasa. Memang betul bahwa pada awalnya wacana untuk pertama kali dipergunakan sebatas untuk menandakan struktur gramatikal narasi (Barthes, 1988) yang sebegitu jauh selalu diidentikkan dengan teks. Tetapi yang dimaksudkan dengan teks atau objek dalam konteks ini bukanlah semata teks sebagaimana ada dalam pemahaman konvensional yang hanya diidentikkan dengan kata dan kalimat melainkan proses dimana terjadi praktik diskursif. Praktek yang merupakan proses produksi, distribusi, dan konsumsi teks.

Deskripsi Foucault tentang proses analisis praktek diskursif ini meliputi: *pertama*, meniscayakan adanya objek atau area pengetahuan yang

terbentuk secara diskursif, *kedua*, kesesuaian dengan logika apa suatu terminologi itu dibentuk; *ketiga*, siapa yang punya otoritas; dan *keempat*, tujuan strategis apa yang hendak dicapai (Bühmann, 2005).

Menurut Foucault analisis wacana pada dasarnya adalah analisis atas praktek-praktek diskursif (*discursive practices*) yang terjadi pada ruang publik dan berada pada posisi sebagai medium dan sekaligus instrument dalam proses pergulatan kuasa, perubahan sosial, dan konstruksi sosial. Wacana memiliki posisi sentral sebagai agen dalam menyebarkan (*dispersion*) dan memproduksi kuasa; menjaga dan mengukuhkan kuasa; melemahkan, merintang, dan bahkan juga kemungkinan memberangus kuasa (Foucault, 1976: 101). Sehingga saat ini teori wacana tidak lagi merupakan bagian dari ilmu kebahasaan dan kesusatraan melainkan sudah menjadi bagian dari ilmu sosial kemanusiaan secara luas.

Kalangan Foucaultian menggunakan konsep wacana ini untuk menggabungkan pandangan strukturalis dengan interpretasi praksiologis wacana ke dalam dua konsep: analisis wacana dan relasi kuasa. Dalam analisis Foucaultian wacana dipahami sebagai suatu realitas super individual, yang pada prakteknya lebih berasa kolektif tinimbang person individu dan pada sisi yang lain wacana berada pada area atau lapangan sosial (Diaz-Bone, et.al, 2007). Sementara konsepsi tentang relasi kuasa (*relation of power*) merujuk pada konsepsi Foucault yang menegaskan bahwa “kuasa” merupakan segala bentuk struktur tindakan yang mengarahkan tindakan individu-individu sehingga individu tersebut berada pada posisi untuk memilih dan dipengaruhi pilihannya.

Pandangan Foucault tentang kuasa (*power*) bermula dari kritiknya terhadap pandangan tradisional tentang teori politik yang memiliki tiga

problem secara mendasar. *Pertama*, kuasa disimplifikasi hanya milik orang yang berkuasa saja dan terserah penguasa tersebut mau menggunakan atau tidak kekuasaan yang dimilikinya. Konsepsi kuasa yang “musiman” ini menurut Foucault beresiko memenjara kita sehingga abai memahami bahwa kekuasaan asasinya telah merasuk pada sendi kehidupan sehari-hari.

Kedua, pandangan monolitik kaum tradisional, yang diajukan Karl Max, yang menganggap bahwa kuasa hanya terkait dengan negara dan sebagian kecil elit saja. Menurut Foucault, pandangan ini menutup mata dari realitas yang terjadi sehari-hari dimana kuasa sejatinya dilakukan oleh pelbagai aktor dan kekuatan sosial. Hal ini berimplikasi pada kealpaan upaya dalam menganalisis upaya-upaya yang diperlukan untuk melakukan resistensi terhadap kuasa.

Ketiga, adanya teori kedaulatan yang berpendirian bahwa antara kuasa dan pengetahuan merupakan entitas yang masing-masing berdiri sendiri dan tidak memiliki relasi satu sama lain. Pengetahuan dipahami dan selalu diasosiasikan sebagai rasio *an sich* dan dianggap tidak berkepentingan dengan kuasa (*power*). Suatu pandangan yang menurut Foucault justru menyembunyikan keterlibatan kuasa (*power*) dalam pengetahuan. Padahal, antara kuasa dan pengetahuan memiliki hubungan resiprokal, dimana pengetahuan sendiri merupakan instrument dan sekaligus efek dari kuasa.

Sebagai solusi atas problema teori tersebut Foucault mengajukan tiga bentuk kuasa dengan tipe relasinya, yaitu relasi kuasa sebagai bentuk permainan strategis, dominasi (*domination*) dan pemerintahan (*government*). Sementara instrument yang dipergunakan sebagai pisau analisis dan sekaligus instrument investigasi atas fenomena kuasa adalah analisis wacana (*discourse analysis*), dan analisis kuasa (*analysis of power*).

Dengan mendasarkan pada kedua model analisis di atas Bührmann (2005) merekonstruksi model analisis yang diintrodusir Foucault dalam *Discipline and Punish* yang dia sebut dengan *dispositive analysis* (analisis perwatakan). Model analisis ini merupakan rekonstruksi teori Foucault yang mensintesakan 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 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

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).

Lebih lanjut Buchmann (2005) menjelaskan *the area of reference*, adalah hubungan antara objek dengan medan relasi kuasa. Pada otoritas regulasi yang menjadi aspek pentingnya adalah hubungan antara otoritas otorisasi dengan modalitas enunsiatif. Sementara dalam hubungan prosedur regulasi area utama kepentingan dikonsentrasikan pada hubungan antara konsep dan teknologi kuasa. Imperatif strategis (*the strategic imperative*) diarahkan pada hubungan antara pilihan strategis dengan strategi kuasa.

Objek kekuasaan yang dimaksud pada *the area of reference* adalah pemberian status keistimewaan DIY berdasarkan hak asal-usul DIY yang awalnya merupakan dua wilayah kerajaan, Kasultanan dan Pakualaman, yang masing-masing memiliki wilayah dan sistem kekuasaan sendiri. Pada area referensi ini, kajian tentang Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman menjadi latar historis yang mendasari sekaligus titik berangkat untuk kajian keseluruhan. Status dan eksistensi Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sejak jaman Belanda, Inggris, Jepang, dan setelah bergabungnya dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia dipahami sebagai sekuensial episode dari formasi keistimewaan yang dimiliki DIY. Keistimewaan dimaksud adalah Gubernur dijabat oleh Sultan dan wakil gubernur dijabat oleh Paku Alam yang sedang menjabat saat itu. Sampai di sini polemik keistimewaan merambah pada perdebatan tentang *paugeran* yang berlaku di Kasultanan dan Pakualaman dalam memilih Sultan dan Paku Alam.

Perdebatan tentang “paugeran” muncul setelah formasi konstruksi monarki demokratis yang berjalan di DIY semakin menemukan bentuknya dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang ini harus ditindaklanjuti baik oleh pemerintahan provinsi DIY maupun Kasultanan dan Pakualaman. Pemerintahan DIY (eksekutif dan Legislatif) berkewajiban untuk menurunkan UU Keistimewaan tersebut dalam bentuk peraturan daerah istimewa. Sementara pihak Kasultanan dan Pakualaman menindaklanjutinya dengan meratifikasi berbagai peraturan internal (*paugeran*) mereka.

Di kalangan internal Keraton Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman, perdebatan tentang “paugeran” tidak dilakukan secara terbuka. Situasi jadi berubah terbuka setelah Undang Undang Keistimewaan DIY diberlakukan, terutama setelah Sultan secara berturut-turut mengeluarkan sabda raja dan sabda tama. Saat itu Saudara-saudara Sultan yang bertakhta saat ini secara terbuka melakukan “perlawanan” dengan mengirimkan surat terbuka kepada Sultan. Surat terbuka yang bertanggal 12 Januari 2016 tersebut dibubuhi tanda tangah empat keturunan Si Sultan HB IX, yakni Gusti Bendoro Raden Ayu (GBRAy) Murdokusumo, Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) Hadiwinoto, Gusti Bendoro Pangeran Haryo (GBPH) Prabukusumo, dan GBPH Pakuningrat.¹

Sementara di internal Pakualaman perdebatan tentang *paugeran* mulai menyeruak ke publik di saat terjadi konflik perebutan takhta Paku Alam antara Ambarkusumo dan Anglingkusumo. Meskipun pada akhirnya

¹ <http://jateng.metrotvnews.com/peristiwa/9K5WyDPb-surat-terbuka-kerabat-untuk-raja-keraton-yogyakarta>. Diunduh tanggal 10 Oktober 2016.

sejak 26 Mei 1999 Ambarkusumo yang berhasil menduduki takhta sebagai Paku Alam IX tetapi tidak otomatis meredakan konflik yang terjadi. Karena penobatan sebagai Paku Alam IX hanya didukung oleh saudara-saudara Ambarkusumo satu ibu, yaitu anak-anak Paku Alam VIII yang lahir dari KR Ay Purnamaningrum. Sementara anak-anak Paku Alam VIII dari KR Ay Ratnaningrum tidak mengakui penobatan Ambarkusumo. Bahkan konflik yang terjadi bertransformasi menjadi sengketa takhta antara Ambarkusumo dan Anglingkusumo. KPH Anglingkusumo mendeklarasikan diri sebagai Raja Kadipaten Pakualaman dengan gelar KG PAA Paku Alam IX Al-Hajj dan juga melakukan gugatan sengketa di pengadilan (Radar Jogja, 19 April 2016).

Perdebatan tentang *paugeran* kembali mencuat bahkan berkembang menjadi wacana publik. Itu terjadi menjelang penobatan Raden Mas Wijoseno Hario Bimo (KPBH. Suryodilogo) sebagai Paku Alam X hingga proses pengisian jabatan wakil gubernur di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY yang berlangsung sejak Nopember 2015 sampai April 2016. Persoalan yang mengemuka adalah berhubungan dengan kewajiban Kasultanan dan Pakualaman meratifikasi *paugeran* dan mengumumkan hasil penyesuaian tersebut ke publik sebagaimana diamanatkan pasal 43 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Dengan demikian jelaslah bahwa, keistimewaan DIY sebagai obyek kekuasaan berada diantara dua kutub dengan sistemnya masing-masing, yakni Kasultanan dan Pakualaman pada satu sisi dan negara (pemerintahan pusat dan daerah) pada sisi lain sebagai medan dimana pertarungan dan relasi kuasa berlangsung. Institusi Kraton Kasultanan, Pakualaman, dan lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah, tak pelak menjadi gelanggang utama

dimana proses pergulatan relasi kuasa dan wacana berlangsung secara terus menerus.

Otoritas regulasi (*the authority of regulation*) merupakan aspek-aspek penting yang terkait hubungan antara otoritas dan modalitas yang berperan dalam proses membuat dan mereproduksi regulasi. Pemahamannya adalah regulasi di bentuk oleh individu dan atau lembaga yang memiliki otoritas untuk itu. Dalam penelitian ini dikaji sejauh mana dan apa hubungan antara otoritas regulasi yang mewjud dalam aneka bentuk kewenangan dengan aspek-aspek dari modalitas enunsiatif dalam memproduksi berbagai bentuk aturan baik diinternal Kraton Kasultanan dan Pakualaman maupun di internal lembaga negara.

Adanya paugeran dan atau sabda raja di Kasultanan dan Pakualaman tentu tidak hadir di ruang hampa. Ada setting sosial, politik, budaya dan ekonomi yang melatarinya. Selain itu tentu pula terdapat maksud, tujuan dan kepentingan tertentu sehingga *paugeran*, sabda rajadan sabda tama sampai dikeluarkan. Untuk menyusunnya tentu pelibatan seseorang atau beberapa orang dan lembaga yang dipandang memiliki kapasitas. Siapa yang menyampaikan dan kapan peraturan tersebut disampaikan ke publik tentu pula didasarkan pada pertimbangan dan alasan tertentu. Begitupula halnya dengan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh institusi negara. Deskripsi akan diberikan dengan memberikan jawaban atas pertanyaan investigatif terkait dengan siapa yang berbicara? Dari dan atas nama lembaga apa seseorang aktor itu bicara? Dan apa hubungan antara objek dan pembentukan wacana pada waktu seseorang berbicara?

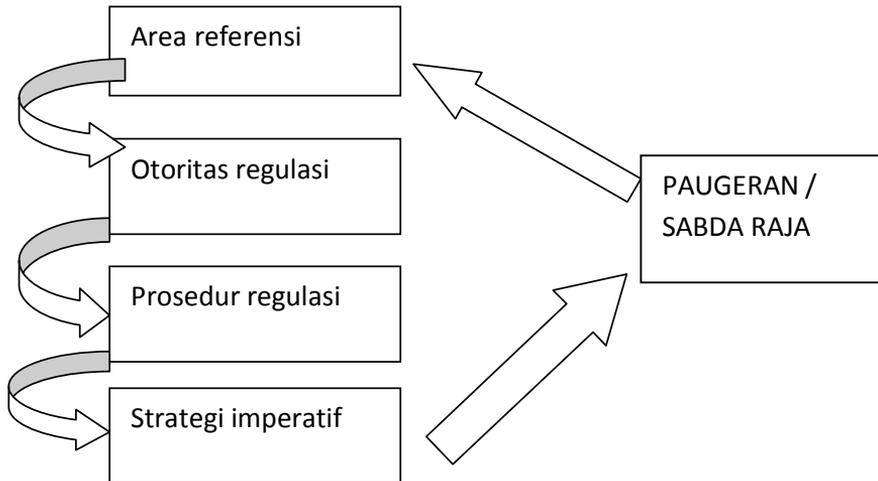
Prosedur regulasi (*the procedure of regulation*) merupakan prosedur atau tata aturan yang jelas dan pasti (*exact and well defined*) yang menjadi

dasar dari suatu tindakan atau kebijakan dilakukan. Yang dimaksudkan di sini adalah Peraturan perundang-undangan dalam konteks pemerintahan serta paugeran dan sabda raja dalam konteks Kasultanan dan Pakualaman. Prosedur regulasi ini akan dikaji hubungannya dengan teknologi yang dipergunakan oleh kekuasaan. Dalam konteks ini antara peraturan perundang-undangan dengan paugeran atau sabda raja dipahami sebagai sama-sama prosedur regulasi. Hal yang membedakan antara keduanya hanyalah jenis dan level teknologi serta konsep yang dipergunakan saja.

Sementara yang dimaksudkan dengan strategi imperatif (*the strategic imperative*) adalah target yang sangat penting yang hendak dicapai oleh kekuasaan. Target ini sangat berhubungan dengan pilihan strategis dan strategi bagaimana kekuasaan itu dijalankan dan juga dipertahankan. Dalam konteks keistimewaan DIY, target yang hendak dicapai adalah pengakuan secara legal atas keistimewaan DIY dengan Gubernur dan Wakil Gubernur dijabat masing-masing oleh Raja di Kasultanan dan Pakualaman sebagai bentuk keistimewaan. Perjuangan untuk mendapatkan keistimewaan tersebut sangat berhubungan dan dipengaruhi oleh pilihan strategis dan strategi bagaimana kekuasaan diperoleh dan dijalankan.

Dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta tampak jelas upaya-upaya strategis untuk memperoleh dan menggunakan kekuasaan yang dilakukan oleh pihak Kraton Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dengan berusaha menguasai modal sosial, politik, ekonomi dan simbol-simbol kultural di seantaro provinsi ini. Bahkan lebih jauh dari itu Kasultanan dan Kadipaten juga menjadikan pertarungan wacana sebagai upaya untuk memuluskan kepentingan sosial, politik, budaya dan ekonomi mereka.

2.4. Kerangka Pikir Penelitian



2.5. Definisi Konsep dan Operasional

Definisi konseptual merupakan suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual dimaksudkan sebagai gambaran yang jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan

Adapun batas pengertian konseptual dan penjelasan operasionalnya dalam pembahasan ini adalah:

- 1) **Area Referensi.** Area referensi adalah hubungan antara objek dengan medan relasi kuasa yang dilihat dari:
 - a) Referensi sejarah tentang sirkulasi Sultan di Keraton Kasultanan dan Paku Alam di Pakualaman;
 - b) Kebiasaan yang berlaku di dua kerajaan di dalam memilih raja;
 - c) Pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY

- 2) **Otoritas Regulasi.** Otoritas regulasi (*the authority of regulation*) merupakan otoritas atau kewenangan yang dimiliki individu dan lembaga untuk membuat dan mereproduksi regulasi, baik diinternal Kraton Kasultanan dan Pakualaman maupun di internal lembaga Negara. Otoritas regulasi diukur dari:
- a) Kewenangan Kasultanan dan Pakualaman dalam mengatur diri sendiri dalam tata peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - b) Kewenangan DPRD DIY dalam mengatur peraturan daerah istimewa;
 - c) Kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan keistimewaan DIY.
- 3) **Prosedur Regulasi** (*the procedure of regulation*) merupakan prosedur atau tata aturan yang jelas dan pasti (*exact and well defined*) yang menjadi dasar dari suatu tindakan atau kebijakan dilakukan. Prosedur regulasi diukur dari:
- a) Prosedur pengambilan keputusan di dalam memilih raja dari perspektif historis;
 - b) Prosedur pengambilan keputusan di dalam memilih raja dari perspektif hukum modern;
 - c) Prosedur pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur .
- 4) **Strategi Imperatif** (*the strategic imperative*) adalah target yang sangat penting yang hendak dicapai oleh kekuasaan. Target ini sangat berhubungan dengan pilihan strategis dan strategi bagaimana kekuasaan itu diperoleh, dijalankan dan dipertahankan yang diukur dari:
- a) Bentuk-bentuk upaya penguasaan modal sosial dan politik oleh keluarga Kraton Kasultanan dan Pakualaman;

- b) Penguasaan atas kepemilikan modal ekonomi dan sumber-sumber ekonomi oleh keluarga Kraton dan Pakualaman;
- c) Kontrol terhadap modal simbolis-kultural oleh Kraton dan Pakualaman.
- d) Pertarungan wacana yang terjadi.

BAB III

METODE PENELITIAN

3. 1. Pendahuluan

Pembahasan pada bagian ini akan mengkhususkan pada penggunaan metode penelitian yang diadopsi dan diimplementasikan sebagai instrument dan sekaligus panduan sejak awal proses penelitian sampai dengan analisis data. Pembahasan akan meliputi jenis penelitian, lokasi penelitian, jenis data dan teknik pengumpulannya, unit analisis, sampling dan teknis bagaimana analisis dilakukan.

3. 2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang didasarkan pada metodologi yang dapat menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia/masyarakat. 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 studikasus (Creswell, 2014: 18), yakni studi atas dinamika politik keistimewaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pasca diberlakukannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. 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.

3.3. 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.

3.4. Jenis Data

Data yang dikumpulkan mengacu pada skala prioritas yaitu dengan mengutamakan data yang paling relevan dengan pokok permasalahan yang diteliti serta berkesesuaian dengan kerangka teori yang dipakai. Meskipun demikian, data yang sifatnya pelengkap tetap akan dikumpulkan sejauh tetap memiliki urgensi dalam memperkaya perspektif dalam proses analisis dan rekonstruksi dalam bentuk tulisan. Studi ini tidak akan 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 berupa pertanyaan-pertanyaan kunci yang telah disiapkan terlebih dahulu atau sering disebut *interview guide*. Wawancara langsung dilakukan dengan narasumber dari pihak Kasultanan, Kadipaten, DPRD, dan Pemerintah Daerah yang dipandang memiliki informasi terkait dengan penelitian ini.

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.

3.5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara yang digunakan untuk mengumpulkan atau mendapatkan data dari fenomena empiris.

3.5.1 Wawancara

Bentuk wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah bentuk wawancara bertahap, dimana wawancara ini dilakukan secara bertahap dan pewawancara tidak harus terlibat dalam kehidupan sosial informan (Burhan Bungin: 2007). Wawancara ini juga dilakukan secara mendalam meskipun tidak terlibat cukup lama dalam kehidupan sosial *key persons* yang menjadi narasumber. Wawancara mendalam berguna untuk mendapatkan segala informasi yang relevan dan berkesinambungan dengan persoalan-persoalan dinamika politik keistimewaan DIY. Responden atau narasumber yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah *key persons* dari kerabat kasultanan, kadipaten, pejabat pemerintahan daerah DIY, jurnalis, aktivis, serta politisi baik yang di legislatif maupun pengurus partai politik.

3.5.2 Dokumentasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dokumentasi merupakan sesuatu yang tertulis, tercetak, atau terekam yang dapat dipakai sebagai bukti atau keterangan. Data-data tertulis dari lokus penelitian bisa berwujud arsip yang diperoleh secara langsung, data-data yang diperoleh dari jurnal penelitian, dari surat kabar, makalah, dan juga dokumentasi foto yang berkaitan dengan penelitian ini merupakan dokumentasi yang dibutuhkan peneliti dalam pelaksanaan penelitian tersebut.

3.5.3 Pertanyaan Kunci

Peneliti juga akan menggunakan pertanyaan kunci dalam proses wawancara untuk menggali dan memperoleh data dan informasi terkait dengan suatu masalah yang diteliti. Pertanyaan yang diajukan dalam wawancara diajukan untuk mendapatkan informasi dan pandangan dari tangan pertama mengenai peristiwa-peristiwa atau kejadian-kejadian tertentu, mengenai tradisi dan praktek suksesi di Kasultanan dan Pakualaman, mengenai berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan otonomi khusus DIY serta sejarah pergulatan dan relasi kuasanya, mengenai prosedur regulasi, serta mengenai strategi kuasa Kasultanan dan Pakualaman dalam meraih kepentingannya.

3.5.4 Observasi

Sutrisno Hadi (1986) memberikan pengertian observasi sebagai pengamatan dan pencatatan secara sistematis atas fenomena-fenomena yang diselidiki. Pengamatan langsung dimaksudkan untuk “menarik” diri saya sebagai pengamat partisipan ke “dalam” kancah dan suasana dari fenomena yang diselidiki. Hal ini dimaksudkan untuk memahami proses historis, motif-motif, ide-ide, wacana yang berkembang, serta pergumulan relasi kuasa

yang terjadi. Untuk itu Saya sebagai pengamat bergabung dalam group-group whatsapp, kelompok diskusi pertanian, forum perangkat desa, dan juga komunitas partai politik DIY.

3.6. Unit Analisis Data

Dalam penelitian ini unit analisisnya terdiri dari Kraton Kasultanan, Kadipaten Pakualaman, DPRD DIY dan Pemerintah Daerah DIY. Dari masing-masing unit analisis inilah data akan digali dan selanjutnya dilakukan penelaahan.

3.7. Teknik Pengambilan Sampel

Teknik pengambilan Sampel dilakukan dengan mengacu pada metode *purposive sampling*. Pemilihan sampel dilakukan di awal untuk mendapatkan person kunci (*key persons*) yang dipandang mempunyai informasi dan pengetahuan sehingga bisa menjadi narasumber penggalian data yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Untuk selanjutnya narasumber akan dipilih dengan menggunakan teknik *Snow ball*. Narasumber bisa dipilih dari lokus dan unit analisis penelitian dan bisa juga dari luar itu.

3.8 Teknik Analisis Data

Semua data primer dan sekunder dianalisis dengan menggunakan metode-metode deksriptif-analitik yang dikombinasikan dengan analisis dispositif serta analisis interdiskursif dan ektradiskursif 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 ektradiskursif 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.

BAB IV

SETTING SOSIAL POLITIK

KEISTIMEWAAN DIY

4. I. Pendahuluan

Pada bab ini akan dipaparkan pembahasan tentang Daerah Istimewa Yogyakarta dan keistimewaan dengan mengacu pada kerangka teoritis yang sudah dihantarkan pada bab sebelumnya yang meliputi: arena referensi (*the area of reference*), dan otoritas regulasi (*the authority of regulation*). Pada bagian area referensi disuguhkan pembahasan latar sejarah dan proses sirkulasi Sultan di Kraton Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alam di Kadipaten Pakualaman, serta kebiasaan yang berlaku di dua kerajaan di dalam memilih raja. Selain itu juga dipaparkan pembahasan tentang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta dimana keduanya menjadi *the ruler* penyelenggaraan sistem pemerintahan DIY pasca kemerdekaan.

Sementara pada bagian otoritas regulasi pembahasan akan meliputi ulasan tentang regulasi dan kewenangan yang berlaku di kerajaan dan pemerintahan. Pembahasan meliputi analisis tentang regulasi dan kewenangan pihak Kasultanan dan Pakualaman dalam mengurus dirinya sendiri baik dalam konteks tradisional maupun modern. Selanjutnya, disusul pembahasan yang memfokuskan pada regulasi dan kewenangan pemerintahan, baik Pemerintah Daerah maupun DPRD terkait dengan pemerintahan dalam konteks keistimewaan DIY.

4.2. Area Referensi

Area referensi dalam pemahaman analisis dispositif merupakan hubungan antara obyek-obyek kuasa dengan lapangan dimana terjadi proses relasi dan pergumulan kuasa (Buhmann, 2005). Obyek dan relasi kuasa di sini mengacu pada ancangan Foucault yang mengkategorisasikan relasi kuasa ke dalam bentuk permainan-permainan strategis di kalangan orang-orang merdeka (*strategic games between liberties*), dominasi (*domination*) dan pemerintahan (*government*) (1988:19). Dominasi banyak berlangsung dalam sistem dan kuasa dimana satu pihak mendominasi pihak lainnya, Resistensi begitu sulit dilakukan dikarenakan terbatasnya ruang “manuver” karena kuatnya kuasa dan hegemoni. Model relasi kuasa pemerintahan berada pada posisi diantara dominasi dengan model relasi permainan strategis. Sehingga suatu waktu relasi pemerintahan bisa cenderung berlaku sebagai dominasi dan pada waktu lain bisa lebih lentur.

Konsepsi kuasa sebagai bentuk permainan strategis diantara orang-orang merdeka (Latif, 2010) lebih dominan diadopsi dalam analisis dispositif ini. Konsepsi kuasa model ini mengandaikan bahwa kuasa menentukan relasi dan mitranya. Sehingga kuasa bisa bersifat ambigu, tak stabil, dan relasi timbal balik (*reversible*). Suatu waktu bisa terjadi seteru tetapi bisa juga kolaborasi di lain tempat dan kesempatan.

Ketiga bentuk relasi kuasa tersebut berlangsung dengan dinamis dalam proses sirkulasi pergantian raja baik di Kasultanan maupun di Pakualaman. Sejarah mencatat bahwa proses kelahiran kedua kerajaan ini tak diragukan lagi merupakan hasil dari pergumulan kuasa yang sarat dengan intrik, pengkhianatan dan konsesi. Sejarah Mataram adalah sejarah perang saudara dan pengkhianatan, bahkan sejarah kekalahan dari masa ke masa

sebagai akibat dari perebutan kekuasaan dan aset ekonomi (Antoro, 2015).

Lahirnya Kasultanan Ngayogyakarta pada tahun 1755 merupakan hasil dari Perjanjian Giyanti yang mengakhiri perang saudara antara Pangeran Mangkubumi (yang kelak menjadi Hamengku Buwono I) dengan Paku Buwono III yang berlangsung selama sembilan tahun (1746-1755). Perang saudara yang terjadi akibat dari Paku Buwono III ingkar atas janji memberikan konsesi daerah Sukowati (Sragen sekarang) ketika Mangkubumi membantu penumpasan pemberontakan yang dilakukan oleh Raden Mas Said. Perjanjian Giyanti inilah yang menjadi dasar pengangkatan Pangeran Mangkubumi oleh Gubernur Jenderal Belanda sebagai Sultan Hamengku Buwono (HB) I dengan gelar *Sultan Amangkubuwono Senopati Ingalaga Abdul Rahman Sahedin Panatagama Kulifatullah* (Raffles, 2008: 581). Adapun wilayah kekuasaannya meliputi sebagian dari kerajaan yang dalam butir perjanjian Giyanti disebut sebagai daerah yang dipinjamkan oleh VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) kepadanya.

Begitu pula dengan kelahiran Kadipaten Pakualaman pada tahun 1813 yang tidak bisa dipisahkan dengan terjadinya peristiwa pergolakan politik di Kasultanan Ngayogyakarta. Pergolakan ini berakhir setelah terjadinya perjanjian antara Pangeran Naotokusumo (Paku Alam I) dengan Gubernur Jenderal Hindia-Inggris, Thomas Stamford Raffles pada tanggal 13 Maret 1813. Perjanjian yang menjadi dasar berdirinya Kadipaten Pakualaman dengan Pangeran Notokusumo, yang merupakan saudara dari Sri Sultan HB III, sebagai rajanya. Wilayah kekuasaannya meliputi sebagian wilayah di dalam kota dan sebagian didaerah sebelah barat Kasultanan Yogyakarta (Adikarto). Pada pasal 2 Perjanjian Raffles disebutkan bahwa wilayah yang diberikan Kerajaan Inggris kepada Paku Alam I seluas 4000 cacah. Pada

tanggal 17 Maret 1813, Pangeran Notokusumo naik takhta untuk pertama kalinya dan bergelar Pangeran Adipati Paku Alam I. Pengukuhan dilakukan oleh Pemerintah Inggris.

Mekanisme dan Prosedur Penentuan dan Pengangkatan Raja di Kasultanan dan Pakualaman.

Baik di Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman mekanisme dan prosedur pengangkatan raja didasarkan pada tata nilai yang disebut sebagai *Paugeran Keprajan Kejawen*. Tidak ada dokumen yang secara khusus menjelaskan tentang paugeran ini. Meskipun demikian, hak ikhwal terkait dengan siapa sebenarnya yang berhak menjadi raja dan syarat apa saja yang harus dipenuhi oleh seorang raja dapat ditemukan dalam serat warna-warni atau serat Puji II. Dalam serat tersebut dijelaskan tentang syarat seorang raja sebagai berikut:

Imam Bukhari wasiyat supaya wong donyo lan para ratu ngawruhi wong-wong kang derajate luhur kui. Miturut kitab *Idabul Muluk*, kanggo dadi raja sing becik kui sarate ana 10: 1. akil balig, suaya raja bisa mbedakake ala lan becik; 2. Alim, yaiku ahli gelmu, ngerti maca tulis, lan ngerti cerita kanggo tepa tuladha; 3. Bisa milih punggawa kang apik budine lan pinter micara; 4. Alus wicarane lan bagus rupane kag marakake wang tresna marang dheweke; 5. Loma, ora cethil; 6. Tansah gawe kabecikan lang ngelingake wong supaya gawe kebecikan; 7. Wani maju ing perang; 8. Ngula anggone mangan lan turu; 9. Aja kerep amicara marang wong wadon lan wong cilik; 10. Lanang, ratu kui sing utama wong lanang dudu wong wadon (Mul Khan, 2001).

Terjemahan bebasnya:

Imam Bukhari berwasiat agar manusia dan para raja bisa memberikan ilmu dan pemahaman bagi mereka yang ditakdirkan berpangkat tinggi. Menurut Kitab *Adab Al-Muluk*, untuk menjadi seorang raja yang baik itu syaratnya ada 10: 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.

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 (KGPAA) 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).

Selain itu paugeran juga mengatur tentang mekanisme yang harus dilalui dalam pengangkatan seorang raja. Mekanisme baku yang dimaksud telah dijadikan rujukan sejak kerajaan Mataram Islam dan hingga kini masih dijadikan dasar di Kraton Surakarta maupun Yogyakarta. Dalam dokumen *Troonsopvolging in het Rijk van Soerakarta* diatur tentang penentuan putera mahkota sebagai berikut:

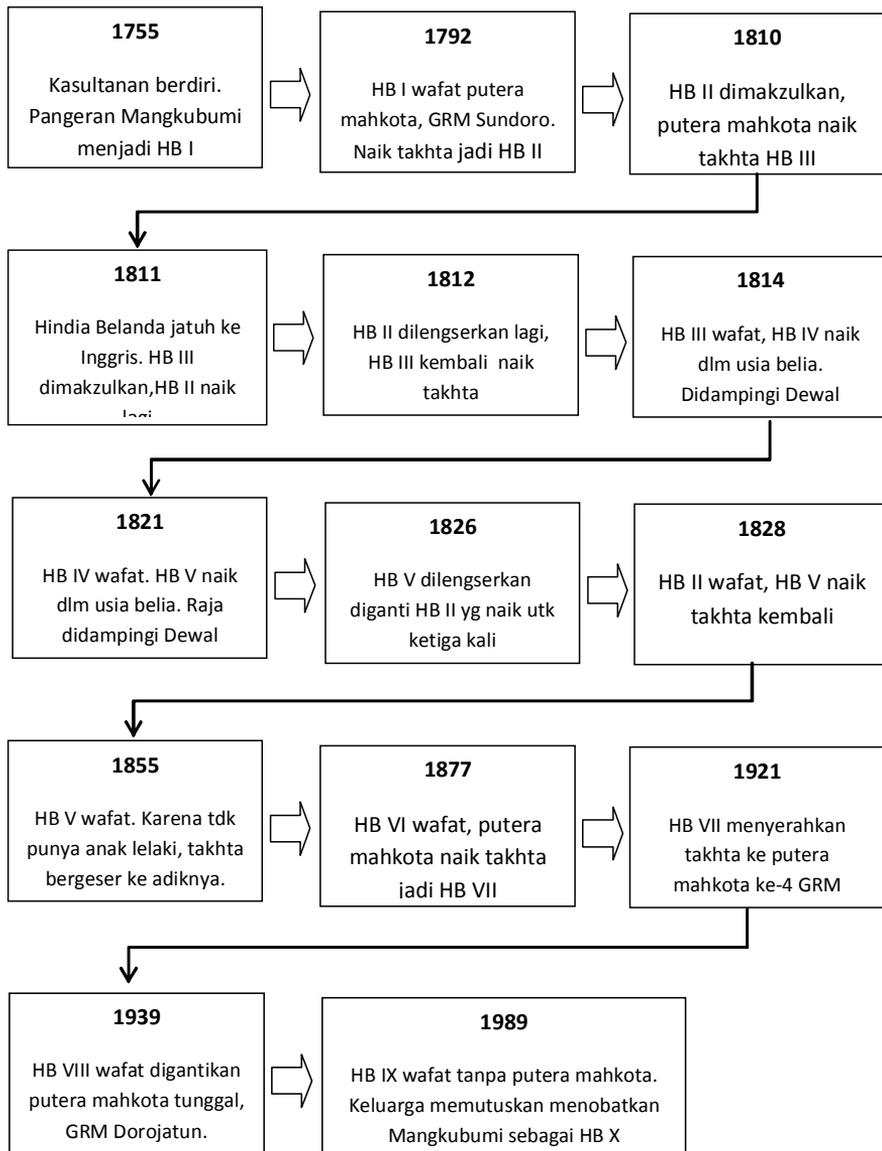
Menurut adat yang berlaku, pangeran yang dapat menjadi putera mahkota adalah putera dari permaisuri. Jika raja tidak memiliki anak putera dari permaisuri, maka yang diberi kedudukan sebagai pengantinya adalah adik raja yang lahir dari permaisuri. Apabila adik raja yang dimaksudkan ini tidak ada, maka yang berhak adalah paman raja yang lahir dari permaisuri. Jika paman ini tidak ada, maka kedudukan diberikan kepada putera sulung raja yang terlahir dari seorang selir (Harjono, 2011).

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 sebagaimana dapat dilihat pada gambar berikut:

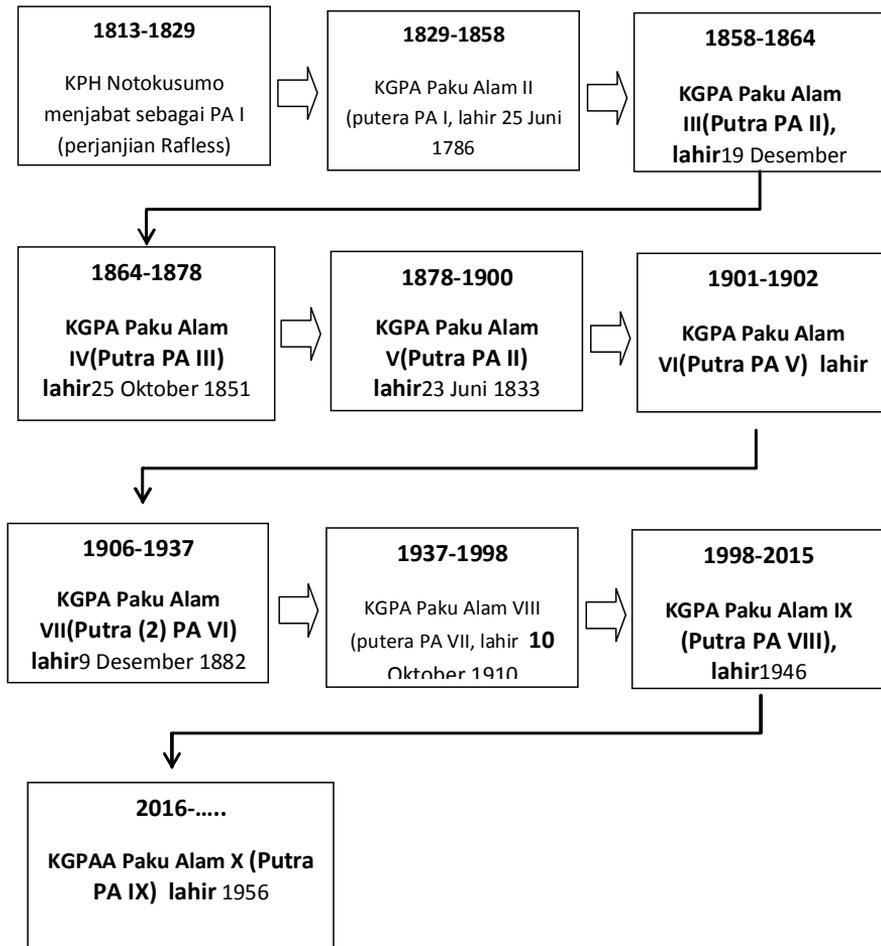
Gambar 4.1
Jumlah Suksesi Raja di Kasultanan



Sumber: Harjono, 2012 dengan olahan dari berbagai sumber.

Sementara di Pakualaman pergantian raja telah terjadi sebanyak 10 kali. Selanjutnya dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 4.2
Jumlah Suksesi Raja di Pakualaman



Sumber: olahan dari berbagai sumber

Praktek Pengisian Jabatan Raja Kasultanan dan Pakualaman

Baik Kasultanan maupun Pakualaman memiliki tradisi dan mekanisme tersendiri dalam proses memilih raja mereka. Meskipun demikian, sejarah mencatat bahwa pada kenyataannya praktek pengisian jabatan raja tidak selalu simetris dan *concondance* dengan ketentuan tata nilai dan tradisi

yang dianut. Bagaimana praktek yang berlangsung di Kraton Kasultanan tergambar dalam penjelasan berikut: *Pertama*, pengangkatan Raja sebagai pendiri dari kerajaan Kasultanan, dimana Pangeran Mangkubumi mengukuhkan dirinya (dihadapan VOC) sebagai Raja Pertama Kasultanan dengan gelar Hamengku Buwono I.

Kedua, Sultan HB II hingga Sultan HB IX sudah ditetapkan sebagai putra mahkota lebih dahulu sebelum diangkat sebagai Sultan. *Ketiga*, putra mahkota di Keraton Kasultanan Yogyakarta tidak selalu ditetapkan dari putra tertua Sultan sebelumnya. Sultan HB IX, misalnya, bukan putra tertua dari Sultan Hamengku Buwono VIII. Sultan Hamengku Buwono IX, yang bernama muda Bendoro Raden Mas (BRM) Dorodjatun, dikukuhkan sebagai putra mahkota di depan kakak tertuanya, KGPH Hangabehi.

Keempat, fakta dan praktek dimana tidak semua Sultan di Kasultanan Yogyakarta bertakhta menggantikan ayahandanya. Seperti, Sri Sultan Hamengku Buwono VI, yang memerintah periode 1855-1877, menjadi raja menggantikan kakaknya, Sultan HB V (1823-1855) yang pada saat wafat belum meninggalkan anak laki-laki. Karena itu, Sultan Hamengku Buwono VI, yang bernama muda BRM Moestodjo, ditetapkan sebagai putra mahkota.

Fakta *kelima* adalah praktek pengangkatan raja dengan cara baru yang belum ada presedent sebelumnya, yaitu pengangkatan Sri Sultan Hamengku Buwono X melalui rapat keluarga. Sri Sultan Hamengku Buwono (HB) X yang bertakhta saat ini memiliki nama Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) Mangkubumi. Gelar Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) di depan namanya itu menandakan bahwa dia adalah anak raja yang tertua. Sementara Anak lelaki Sultan HB IX yang lain bergelar Gusti

Bendoro Pangeran Haryo (GBPH). Meskipun demikian, KGPH Mangkubumi saat itu bukanlah putra mahkota dari Sultan HB IX yang masih bertakhta. Ia juga bukan putra dari permaisuri (*garwa padmi*). Sebagaimana diketahui bahwa Sultan HB IX tidak memiliki permaisuri. Keempat istri HB IX semua berstatus *garwa ampil*. Selain itu, KGPH Mangkubumi juga bukan satu-satunya pangeran lurah, yang sama-sama bergelar KGPH. Masih ada anak lelaki tertua dari Sri Sultan HB VIII, yaitu KGPH Poeroebojo yang memiliki level yang sama. Sehingga dapat dikatakan bahwa pada dasarnya semua putra dari keempat istri Sultan HB IX dan ditambah KGPH Poerobojo memiliki peluang yang sama untuk diangkat sebagai raja.

Kendatipun demikian, faktanya pada Januari 1989 KGPH Mangkubumi yang diputuskan akan naik takhta melalui mekanisme rapat keluarga. Pengangkatan Mangkubumi sebagai putra mahkota, dengan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Hanom Amengku Negara Sudibaya Raja Putra Narendra Mataram, dilakukan beberapa saat saja sebelum dilakukan jumenengan atau pengukuhan sebagai raja pada 7 Maret 1989. Penentuan melalui forum rapat keluarga ini adalah mekanisme baru dalam suksesi raja yang berlaku di internal Kasultanan dan tentu juga berbeda dengan tradisi yang sudah berjalan sebelumnya. Ia diangkat sebagai putera mahkota bukan oleh Sultan yang masih memerintah, melainkan dalam rapat keluarga yang melibatkan keturunan Sultan HB VIII dan Sultan HB IX.

Sementara di Kadipaten Pakualaman praktek pengangkatan Raja berlangsung dalam bentuk: *pertama*, pada periode awal dimana kerajaan untuk pertama kalinya berdiriraja diangkat dan dikukuhkan oleh Thomas Stamford Raffles sebagai representasi dari Gubernur Hindia-Inggris. Saat

itu Pangeran Notokusumo diangkat sebagai raja sebagai kompensasi dan hasil kesepakatan antara pemerintah Hindia-Inggris dengan Sultan Hamengku Buwono III setelah berlangsungnya pergolakan politik Kraton semasa pemerintahan Hindia-Belanda.

Kedua, raja tidak selalu dipilih dari anak raja yang menjabat (*jumeneng*) satu periode sebelumnya tetapi diangkat dari putra PA yang telah menjabat beberapa periode sebelumnya. Sebagaimana terjadi saat pengukuhan Paku Alam V pada 9 Oktober 1878 dimana dia bukan anak dari PA IV melainkan putra dari PA II dari istrinya yang bernama Bendoro Raden Ayu Resminingdyah. *Ketiga*, Pengangkatan raja Kadipaten tidak selalu dari putra tertua atau putra mahkota. Ini terjadi ketika Sasraningrat yang merupakan anak kedua dari PA III dilantik sebagai Paku Alam IV. Perubahan pakem ini terjadi dikarenakan putra mahkota saat itu (KPH Suryaningrat) mengalami sakit mata yang menjadikannya tuna netra ketika usianya menjelang dewasa. Begitu pula yang terjadi ketika BRMH Surarjo, anak ke-2 PA VI, dilantik sebagai Paku Alam VIII menggantikan ayahnya. Surarjo sebenarnya bukan anak pertama dan juga bukan putra mahkota. Surarjo dikukuhkan sebagai raja dikarenakan Pangeran Surtiyo sang putra mahkota saat itu meninggal dunia dan dikebumikan di saat menempuh pendidikan di Belanda.

Bentuk terakhir dan praktek pengangkatan raja adalah berupa pengukuhan dari keluarga. Model ini terjadi pada saat penentuan Paku Alam IX yaitu ketika raja dikukuhkan berselang cukup lama dari wafatnya Paku Alam VIII. Memang betul bahwa KPH Ambarkusumo yang dilantik sebagai PA IX merupakan anak lelaki tertua dari PA VIII tetapi dia bukanlah putra mahkota. Bahkan bukan juga dari istri pertama PA VIII.

Diskursus Keistimewaan dan Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY

Membicarakan perihal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY tidak bisa dilepaskan dari format keistimewaan yang diberlakukan. Karenanya sebelum masuk pada pembahasan tentang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur terlebih dahulu disuguhkan tentang bagaimana sebenarnya keistimewaan itu sendiri. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan satu daerah yang bersifat istimewa yang berasal dari penggabungan dua kerajaan yaitu Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Sejak berdirinya, dua kerajaan ini merupakan kerajaan otonom yang memiliki dan menjalankan sistem pemerintahan masing-masing. Kasultanan adalah daerah otonom yang diberikan Hindia Belanda melalui perjanjian Giyanti pada tahun 1755. Sementara Pakualaman merupakan daerah otonom yang diberikan Pemerintah Inggris pada tahun 1813. Status politik Kasultanan dan Pakualaman adalah sebagai daerah swapraja dari pemerintahan Belanda. Kemudian dilanjut otonomi di era Jepang dengan sebutan *Kooti*. Dan terakhir setelah menyatakan bergabung dengan Negara Republik Indonesia menjadi daerah istimewa dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada saat Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945 dua kerajaan ini dihadapkan pada dilema antara memilih tetap sebagai daerah otonom dari penjajah Belanda atau bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keduanya memiliki konsekwensi dan implikasi yang sama-sama berat. Sultan Hamengku Buwono IX dan Pakualam VIII pada kenyataannya memilih menyatakan bergabung dengan Republik Indonesia.

Proses bergabungnya Kasultanan dan Pakualaman ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui beberapa tahap sebagai berikut: *Pertama*, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAAPaku Alam VIII menyambut kemerdekaan Indonesia dengan mengirimkan kawat kepada Bung Karno dan Bung Hatta sebagai presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 (Sujamto, 1988), (Rozaki, 2003), (Purwoko dan Mas'udi, 2001), dan (Laksono dkk, 2011). *Kedua*, Sri Sultan dan Paku Alam menyampaikan maklumat 5 September 1945.¹ Maklumat ini selanjutnya dijawab oleh Presiden RI Soekarno dengan mengeluarkan maklumat tertanggal 19 Agustus 1945 tetapi baru diserahkan ke Sri Sultan dan Paku Alam pada tanggal 6 September 1945 menyusul amanat yang disampaikan Sultan dan Paku Alam sehari sebelumnya.

Ketiga, Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII mengeluarkan lagi amanat 30 Oktober 1945. Amanat ini mempertegas amanat 5 September. Bedanya kalau pada amanat 5 september disampaikan secara terpisah dimana Kasultanan dan Pakualaman menyampaikan amanat sendiri-sendiri, sementara pada amanat 30 Oktober amanat disampaikan dalam satu kesatuan. Penyampaian amanat dalam satu kesatuan ini menunjukkan bahwa antara Kasultanan dan Pakualaman sudah menggabungkan wilayah kekuasaan mereka ke dalam satu daerah yang bersifat istimewa.

¹ Secara substansi maklumat yang disampaikan oleh Sultan dan Paku Alam ini sama persis dengan isi maklumat yang dikeluarkan oleh Kraton Kasunanan dan Mangkunegaran yang sudah disampaikan pada tanggal 1 September 1945. Kasultanan dan Pakualaman bukan yang pertama mengeluarkan maklumat. Ada dugaan bahwa teks asal berasal atau atas desain dari pemerintah Republik Indonesia.

Deklarasi sebagai bentuk simbolik bahwa kerajaan Kasultanan dan Pakualaman ini menggabungkan diri dengan Republik Indonesia dikenal dengan Amanat Sri Sultan dan amanat Paku Alam. Lebih lengkapnya amanat Sultan HB IX adalah sebagai berikut:

Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat menetapkan:

1. *Bahwa Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia;*
2. *Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Yogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.*
3. *Bahwa perhubungan antara Negeri Yogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan kami bertanggungjawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia.*

Sementara, Amanat Sri Paku Alam VIII berisi sebagai berikut:

1. *Bahwa Negeri Paku Alaman, yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.*
2. *Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Paku Alaman, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Paku Alaman mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.*
3. *Bahwa perhubungan antara negeri paku Alaman dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan kami bertanggungjawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia.*

Dalam amanat tersebut Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII secara eksplisit menyatakan bahwa kerajaan yang mereka pimpin menggabungkan diri menjadi satu Daerah Istimewa dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di amanat tersebutlah untuk pertama kalinya

Yogyakarta sebagai daerah istimewa dari Indonesia dideklarasikan. Selain itu ditegaskan juga bahwa, segala urusan di Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa menjadi tanggung jawab Sri Sultan dan Paku Alam sebagai dwitunggal pemimpin DIY. Sementara hubungan antara Sultan dan Paku Alam sebagai pemimpin DIY dengan Presiden Republik Indonesia dilaksanakan secara langsung.

Keempat, kedua amanat tersebut dijawab oleh Presiden Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia dengan mengeluarkan piagam kedudukan yang ditujukan kepada Sultan Hamengku Buwono IX dengan narasi sebagai berikut:

Kami presiden RI menetapkan Ingkang Sinuwun Kangjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati ing Alogo Abdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Ingkang Kaping Songo ing Ngayogyakarta Hadiningrat pada kedudukannya dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kangjeng Sultan akan menyerahkan pikiran, tenaga, jiwa dan raga demi keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian RI.

Sedangkan, Piagam Kedudukan yang diberikaan kepada Paku Alam VIII berbunyi:

Kami Presiden RI menetapkan Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam Ingkang Kaping VIII pada kedudukannya dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kanjeng Gusti akan menyerahkan pikiran, tenaga, jiwa dan raga demi keselamatan daerah Paku Alaman sebagai bagian RI.

Kelima, pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dijelaskan dalam bagian “menimbang” (konsiderans) UU tersebut: “Bahwa perlu lekas dibentuk Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai termaksud dalam UU Nomor 22 Tahun

1948.” Sementara pada pasal 1 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1950 dinyatakan bahwa: “Daerah yang meliputi Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta”. Selain itu dalam Undang-undang ini disebutkan juga tentang urusan rumah tangga (kewenangan), aset dan kepemilikan serta berbagai aturan peralihan.

Kelima tahapan di atas, menunjukkan bahwa pada proses bergabungnya Kasultanan dan Kadipaten menjadi satu daerah istimewa bernama Daerah Istimewa Yogyakarta terjadi praktik-praktik diskursif (*discursive practices*) dan permainan-permainan kuasa (*power games*) yang sesungguhnya. Praktik-praktik diskursif dalam konteks ini berperan strategis sebagai instrumen dan sekaligus media berlangsungnya pergulatan kuasa (*power interplay*), perubahan sosial dan konstruksi sosial (Latif, 2005). Wacana “keistimewaan” pada pihak Kasultanan dan Kadipaten berperan dalam mentransmisikan, memproduksi, dan mengukuhkan kuasa yang telah berjalan ratusan tahun. Tetapi di sisi lain, pada pihak Republik Indonesia, wacana keistimewaan tak pelak juga telah berperan signifikan dalam melemah dan merapuhkan kuasa bahkan menjadi perintang kuasa.

Dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah, hal ini dapat dilihat pada proses penyusunan Undang-undang Keistimewaan DIY dimana terjadi tarik-menarik antara otoritas pemerintah pusat dan DIY. Proses politik ini berakhir setelah otoritas pusat “merelahkan” berkurangnya otoritas dan kewenangan sementara DIY justru mendapatkan kewenangan dan *gain* politik yang lebih. Bahkan jauh melebihi dari kewenangan dan *privilege* yang diperoleh pada periode-periode sebelumnya.

Sejarah membuktikan bahwa sejak era sebelum kemerdekaan, masa orde lama, orde baru, hingga sekarang ini format keistimewaan yang

diberikan kepada DIY adalah merupakan bentuk dari *power games* dimana ia merupakan “*the riel*” pertarungan politik. Di masa kekuasaan Kerajaan Belanda Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman adalah merupakan daerah khusus dengan status swapraja. Pada masa kekuasaan Jepang daerah Yogyakarta berbentuk *Kooti*. Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Yogyakarta menjadi daerah Istimewa sebagai konsekuensi peleburan Kasultanan dan Pakualaman. Status ini kembali mendapat pengukuhan dengan lahirnya Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Lihat matrik tentang gambaran dinamika dan proses berlakunya keistimewaan di DIY (Tabel 4.1).

Sebelum lahirnya Undang-undang Keistimewaan DIY tahun 2012, terjadi banyak penafsiran atau pemaknaan atas keistimewaan. Salah satu penafsiran atas keistimewaan muncul dari Riswanda Immawan. Dengan mendasarkan pada ketentuan yang ada, terutama UU Nomor 22 tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, Immawan sebagaimana dikutip Purwoko dan Mas’udi (2001) memberikan tiga pemaknaan atas bentuk keistimewaan DIY. *Pertama*, keistimewaan DIY melekat pada diri pribadi Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII yang secara eksplisit disebut dalam piagam kedudukan yang diberikan Presiden RI Soekarno pada 6 September 1945. *Kedua*, keistimewaan DIY melekat pada wilayah, yaitu bekas wilayah Kasultanan dan Pakualaman yang telah meleburkan diri menjadi satu daerah Istimewa. *Ketiga*, keistimewaan dalam bentuk hak dan wewenang daerah sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 3 Tahun 1950.

Tabel 4.1
Dinamika dan Trajektori Keistimewaan DIY

NO	ERA	BENTUK/SEBUTAN	SUMBER LEGITIMASI
1	Sebelum Kemerdekaan	Kerajaan sebagai wilayah otonom (swapraja) dari kekuasaan VOC. status wilayah adalah daerah yang dipinjamkan VOC	Perjanjian Giyanti tahun 1755
2		Kerajaan sebagai wilayah otonom (swapraja) dari kekuasaan VOC. status wilayah adalah daerah yang dipinjamkan VOC dengan pengurangan wilayah	Perjanjian Klaten 27 September 1830
3	Setelah Kemerdekaan RI	Untuk sementara waktu status <i>Kooti (bahasa Jepang)</i> daerah istimewa/swapraja adalah tetap	Rapat PPKI 19 Agustus 1945
4		DIY bersama 3 daerah lainnya sebagai <i>Kooti</i>	Piagam Kedudukan kepada 4 penguasa <i>Kooti</i> di Jawa yakni Paku Buwono XII, Mangkunegoro VIII, Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII dari Presiden RI Soekarno 19 Agustus 1945
5		Daerah Istimewa berdasar hak asal usul. Pengecualian pembentukan Komite Daerah di Daerah Istimewa Surakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta	Undang-undang No.1 Tahun 1945
6		Daerah Istimewa setingkat Provinsi. Kepala Daerah diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu sebelum indonesia merdeka.	Undang-undang No.22 Tahun 1948
7		DIY sebagai daerah Swapraja. pengaturan dilakukan dengan kontrak.	Hasil Konferensi Meja Bundar 27 Desember 1949 dan Konstitusi RIS 1950 pasal 64 sampai pasal 67
8		Daerah Istimewa Yogyakarta	UU No.3 Tahun 1950
9		Daerah Istimewa Yogyakarta dengan lima kewenangan istimewa	UU No. 13 Tahun 2012

Disarikan dari berbagai sumber

Salah satu bentuk keistimewaan DIY adalah soal tata cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Sejak bergabungnya Kasultanan dan Pakualaman ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, tercatat telah terjadi beberapa kali pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur di DIY. *Pertama*, pengisian jabatan secara sepihak dengan pengukuhan kekuasaan yang sudah eksis sebelumnya sebagai Sultan untuk wilayah kekuasaan Kasultanan dan Paku Alam untuk wilayah kekuasaan di Kadipaten Pakualaman. Sumber legitimasi kultural dan *de facto* yang dinyatakan dalam amanat Sultan dan Paku Alam pada 5 September 1945. Serta Piagam Kedudukan yang diberikan Presiden Republik Indonesia Soekarno. Pada periode ini baik Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman masing-masing masih menjadi Daerah Istimewa sendiri, belum menjadi satu kesatuan.

Kedua, pengisian jabatan sebagai Kepala Daerah Istimewa dari Daerah Istimewa Republik Indonesia dimana Sultan dan Paku Alam sama-sama menjadi Kepala Daerah dari satu daerah Istimewa. Sumber legitimasinya adalah Maklumat 30 Oktober 1945, penjelasan UU Nomor 1 tahun 1945, Maklumat Nomor 14, Nomor 15, dan Nomor 17 tanggal 11 April 1946, Maklumat Nomor 18 tanggal 18 Mei 1946.

Ketiga, pengisian jabatan dengan Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Kepala Daerah dan KGPAAPaku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah DIY. Sumber legitimasinya adalah UU Nomor 3 Tahun 1950. Masa jabatan ini berlangsung sampai dengan meninggalnya Sultan HB IX dan Paku Alam VIII. Hal yang menarik pada periode ini adalah: a). meskipun pada perjalanannya Sultan diangkat sebagai anggota kabinet bahkan Wakil Presiden tetapi Sultan tetap menjabat sebagai Kepala Daerah; b). ketika Sultan Hamengku Buwono IX wafat pada tahun 1988 tidak ada pergantian

jabatan Kepala Daerah. Tugas, kewenangan dan tanggung jawab Kepala Daerah dijalankan oleh Paku Alam VIII sebagai penjabat Kepala Daerah.

Keempat, pengisian jabatan Gubernur DIY dengan cara pemilihan. Pada tahun 1998, sebagai pengganti Sultan Hamenku Buwono IX yang wafat beberapa tahun sebelumnya, dilakukan pemilihan Gubernur DIY yang diikuti oleh 2 (dua) Calon Gubernur, yakni Hamengku Buwana X (Sebagai Raja sekaligus Ketua DPD Golkar DIY) dan Drs. H. M. Alfian Darmawan (Ketua DPW PPP DIY). Dikarenakan tidak dapat mencapai mufakat, maka penentuan siapa yang akan menjabat sebagai Gubernur DIY dilakukan melalui mekanisme voting yang diikuti oleh 4 pimpinan fraksidan pimpinan DPRD saat itu. Voting ini diselenggarakan dalam suasana politik yang panas karena gedung DPRD diduduki oleh massa. Karena itu pemilihan tidak diselenggarakan di Gedung DPRD DIY melainkan di Kantor Pemerintah daerah Provinsi DIY di Kepatihan. Hasil akhirnya, Hamengku Buwana X mendapatkan 10 suara dan Drs. H. M. Alfian Darmawan memperoleh 4 suara. Berdasarkan hasil pemungutan suara itulah maka Hamengku Buwana X selanjutnya dilantik sebagai Gubernur.

Kelima, pada tahun 2001, sepeninggal KGPAA Paku Alam VIII (yang wafat pada tahun 1998, maka untuk menentukan pengganti wakil gubernur dilakukan proses pemilihan wakil gubernur DIY dengan diikuti 2 calon wagub, yakni Ambarkusumo dan Anglingkusumo. Proses pemilihan di DPRD DIY sempat dilakukan pengulangan sebanyak 3 kali karena hasil pemungutan suara belum mencapai 50% plus 1 suara. Pada pemilihan pertama dan kedua Ambarkusumo/PA IX memperoleh 25 suara dan Anglingkusumo memperoleh 26 suara. Hasil akhirnya Ambarkusumo memperoleh 27 suara dan Anglingkusumo 25 suara. Dengan hasil itu

dilantiklah Ambarkusumo atau Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur DIY.

Keenam, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan mekanisme penetapan. Pada tahun 2003, ketika masa jabatan Gubernur DIY habis, maka DPRD DIY membuat mekanisme pemilihan gubernur dan wakil gubernur melalui tata tertib pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Sesuai dengan tata tertib pemilihan, maka apabila hanya terdapat calon tunggal, maka fraksi-fraksi secara mufakat dapat menetapkan pasangan calon tersebut. Kenyataannya, pada pemilihan tahun 2003 itu seluruh fraksi di DPRD DIY mengajukan nama pasangan calon yang sama, yakni Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX. Sehingga calon gubernur dan wakil gubernur yang ada tersebut langsung ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY terpilih.

Ketujuh, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan mekanisme perpanjangan masa jabatan. Pada tahun 2008, DPRD DIY belum berhasil menyusun tata tertib pemilihan Gubernur/Wagub karena kondisi politik di daerah yang cenderung anarkhis dengan demo-demo dalam jumlah yang besar di kantor Dewan. Akhirnya, Pemerintah Pusat memberi masa perpanjangan jabatan kepada Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dari tanggal 8 Oktober 2008 sampai dengan 8 Oktober 2011, atau 3 tahun.

Kedelapan, pengisian jabatan gubernur dengan pejabat pelaksana tugas Gubernur. Pada tahun 2012 segera setelah diundangkannya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pemerintah Pusat memberhentikan Sri Sultan Hamengku Buwono X dan KGPAA Pakualam IX dari jabatannya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur karena telah habis masa perpanjangan jabatan. Sebagai penggantinya, diangkatlah Drs. H. Ichsanuri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur.

Kesembilan, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur sebagai implementasi Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pengisian jabatan ini dilakukan dengan mekanisme penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dari Sultan dan Paku Alam yang sedang bertahta. Pada tahun 2012 ini, Sri Sultan Hamengku Buwono X dan KGPAA Paku Alam IX dilantik dan diambil sumpah sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang pertama kali sesuai dengan Undang-undang Keistimewaan DIY.

Terakhir, *kesepuluh* pada tahun 2015 pengisian jabatan wakil gubernur DIY untuk mengisi kekosongan jabatan Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta setelah KGPAA Pakualam IX yang menjabat Wakil Gubernur saat itu meninggal dunia pada 22 November 2015. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 yang berhak menduduki jabatan Wakil Gubernur DIY adalah Paku Alam yang sedang bertahta. Sementara jabatan Paku Alam juga sempat terjadi kekosongan dikarenakan di Pakualaman juga terjadi kekosongan takhta Paku Alam X. Proses pengisian jabatan Wakil Gubernur baru dilakukan setelah proses suksesi di Kadipaten Pakualaman berhasil mengisi takhta Paku Alam X. Setelah melalui proses politik di Kadipaten Pakualaman dan DPRD DIY barulah kekosongan jabatan Wakil Gubernur DIY dapat terisi dengan dilantiknya KGPAA Paku Alam X sebagai Wakil Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 25 April 2016.

4.3. Otoritas Regulasi

Otoritas regulasi (*the authority of regulation*) atau bisa disebut sebagai peraturan otoritatif merupakan output produksi dari praktik diskursif

dan pengumpulan kuasa yang dialami oleh individu dan atau lembaga yang memiliki otoritas untuk membuat dan mereproduksi regulasi. Keluaran ini mengambil bentuk sebagai *tetenger* (tanda/symbol) historis yang menjadi tolok ukur dan sekaligus “terminal keberangkatan” dalam upaya reproduksi dan reformulasi regulasi di waktu-waktu selanjutnya.

Pada proses produksinya regulasi sangat erat hubungannya dengan subyek yang membuatnya dan predikat (*attribute*) apa yang melekat pada para aktor pembuat peraturan tersebut. Predikat yang melekat pada diri seseorang atau kelompok sangat dipengaruhi oleh topangan modal sosial, budaya, politik dan ekonomi yang dimiliki. Sehubungan dengan itu, pembahasan pada bagian ini tak bisa terlepas dari dimensi hubungan antara otoritas regulasi dengan aspek-aspek dari modalitas enunsiatif dalam dalam proses memproduksi berbagai bentuk aturan seperti paugeran dan sabda raja untuk di Kasultanan dan Pakualaman, dan berupa peraturan perundang-undangan pada institusi negara.

Hal ini penting untuk melihat bagaimana peraturan dan tata perundang-undangan yang ada itu mengatur tentang keistimewaan DIY dan sejauhmana kewenangan yang dimiliki oleh Kasultanan, Pakualaman dan lembaga negara dalam konteks keistimewaan DIY.

Kewenangan, Tugas dan Kewajiban Kasultanan dan Pakualaman dalam mengatur diri sendiri dalam tata peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sejak bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia didapati hanya pada Undang-Undang Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012 hal ihwal tentang kewenangan Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman diatur

secara eksplisit dan lengkap. Sementara pada Undang-undang sebelumnya hanya mengatur tentang status keistimewaan DIY dan kewenangan yang dimiliki sebagai daerah istimewa. Dimana, pengaturan tidak sampai pada kewenangan Kasultanan dan Pakualaman sebagai institusi yang terkait dengan dan sekaligus objek dari pengaturan tentang keistimewaan tersebut.

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 tersebut, kelima bentuk kewenangan tersebut meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan; dan,
5. Tata ruang.

Seyogyanya kelima bentuk kewenangan keistimewaan DIY yang diatur dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 telah selesai diturunkan dalam bentuk peraturan yang lebih detail dan operasional dalam bentuk Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS). Namun demikian sampai sejauh ini belum semua kewenangan tersebut dibuat aturan turunan dan rinciannya yang kemudian dapat menjadi dasar dan rujukan dalam upaya mengimplementasikan kewenangan keistimewaan tersebut di DIY. Artinya, meskipun Undang-undang Keistimewaan ini sudah diberlakukan sejak tahun 2012 tetapi belum semua kewenangan yang diberikan pusat dapat dijalankan oleh pemerintah Daerah DIY.

Menurut Arif Noor Hartanto, Wakil Ketua DPRD DIY yang membidangi Komisi A, Badan Legislasi dan Badan Pembuat Peraturan Daerah Istimewa (BAPEMPERDA) sampai sekarang baru ada tiga Peraturan Daerah Istimewa yang berhasil diputus oleh pemerintah bersama legislatif DIY. Perdais tersebut terdiri dari Perdais Nomor 1 tahun 2013 yang kemudian direvisi dengan Perdais Nomor 2 tahun 2015 yang populer juga dengan sebutan Perdais Induk, perdais tentang tata cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, serta perdais kelembagaan.² Sementara pengaturan yang lebih rinci tentang kewenangan dalam urusan pertanahan, tata ruang, dan kebudayaan masih tahapan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa.

Sebagai konsekwensi berlakunya Undang-undang Keistimewaan DIY Kasultanan dan Pakualaman harus bersedia membuka diri ke publik. Mengingat Undang-undang tersebut secara khusus mengatur dan menarik berbagai hal yang sebelumnya urusan internal Kasultanan dan Pakualaman menjadi urusan publik. Dalam konstruksi Undang-undang Keistimewaan Kasultanan dan Pakualaman bukan lagi institusi privat sepenuhnya tetapi sudah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari institusi negara. Salah satu dari tujuan Undang-undang Keistimewaan sebagaimana ditegaskan pada pasal 5 butir 6 adalah:

Pelebagaan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diwujudkan melalui pemeliharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY.

² Wawancara dilakukan secara *online* menggunakan whatsapp pada tanggal 3 November 2016.

Artinya, tolok ukur dari berhasil atau tidaknya pencapaian tujuan Undang-undang Keistimewaan sangat tergantung pada keberhasilan Kasultanan dan Pakualaman dalam melembagakan peran dan tanggung jawabnya. Tak pelak bahwa urusan kasultanan dan pakualaman yang sebelumnya bersifat internal dan privat telah bertransformasi menjadi urusan negara yang bersifat publik. Sehingga menjadi niscaya Kasultanan dan Pakualaman berkewajiban menjalankan amanah UUK tersebut secara menyeluruh.

Mengacu pada penjelasan tentang kewenangan istimewa yang diatur dalam Undang-undang Keistimewaan, Perdais Induk, Perdais tentang tata cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur serta perdais kelembagaan. Maka dapat diidentifikasi ketentuan yang secara khusus mengatur tentang bentuk kewenangan Kasultanan dan Pakualaman terkait dengan urusan internal masing-masing. Sebagai bagian dan sekaligus juga sebagai obyek dari formasi konstruksi keistimewaan berbagai bentuk kewenangan yang dimiliki Kasultanan dan Pakualaman dalam mengurus dirinya sendiri ini dalam konteks politik yang senantiasa bergerak dinamis tentu menjadi penting. Karena di sinilah keunikan keistimewaan DIY dapat dilihat.

Keunikan ini bukan saja karena ia menjadi prototif formulasi *par-excellence* dalam konstruksi relasi antara sistem politik modern yang berbasis pada demokrasi dengan sistem monarkhi tetapi juga bisa menjadi titik krusial. Dikatakan krusial karena suatu saat bisa menjadi instrument vital dalam pertumbuhan dan perkembangan masa depan keistimewaan. Sebaliknya, juga bisa menjadi titik fatal yang suatu waktu dapat saja menggelincirkan sehingga membawa keistimewaan tersebut pada kejatuhan dan bahkan bisa menggali kuburan keistimewaan.

Dari lima kewenangan dan urusan keistimewaan yang dimiliki DIY hanya empat kewenangan yang secara khusus mengatur tentang kewenangan internal Kasultanan dan Pakulaman. Yaitu kewenangan dalam urusan tata cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, urusan tata ruang, pertanahan, dan urusan kebudayaan. Berikut uraian pengaturan tentang kewenangan Kasultanan dan Pakulaman tersebut:

- a. Kewenangan dalam urusan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur.

Dalam hal urusan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY kewenangan yang diberikan kepada Kasultanan dan Pakualaman dapat diklasifikasikan ke dalam dua bentuk:

Pertama, kewenangan yang diberikan kepada Sultan dan Paku Alam yang bertakhta yang otomatis sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY untuk: (1). melakukan penyempurnaan dan penyesuaian peraturan (*paugeran*) di lingkungan Kasultanan dan Kadipaten; dan, (2). mengumumkan kepada masyarakat hasil penyempurnaan dan penyesuaian peraturan sebagaimana dimaksud pada huruf a. (UUK DIY pasal 43). Kedua kewenangan ini menurut beberapa pendapat semestinya sudah ditunaikan segera setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012. pendapat yang paling mengemuka adalah yang disampaikan Fraksi PAN dan Fraksi PKS di DPRD DIY yang disampaikan menjelang proses pengisian sisa masa jabatan wakil gubernur DIY pada April 2016.

Sejak diberlakukannya UUK sejak tahun 2012 baik Kasultanan maupun Pakualaman belum melakukan penyempurnaan dan penyesuaian paugeran apalagi mengumumkannya ke publik. Hal ini memancing

sorotan publik dan kalangan legislatif di DPRD DIY. Tuntutan supaya Kasultanan dan Pakualaman menjalankan amanah pasal 43 UUK ini disuarakan oleh Suharwanta, Ketua Fraksi Partai Amanat Nasional pada forum Rapat Panitia Khusus pengisian jabatan wakil gubernur DIY tanggal 18 April 2016. Pada forum tersebut Suharwanta secara khusus menuntut komitmen Pakualaman supaya segera melakukan penyempurnaan dan penyesuaian paugeran dan selanjutnya mengumumkannya ke publik sebagaimana diperintahkan pasal 43 point a dan b Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tersebut.³

Kedua, tugas dan kewenangan Kasultanan dan Pakualaman dalam melengkapi persyaratan yang harus dipenuhi oleh Sultan dan Paku Alam yang bertakhta sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur. Pada pasal 18 butir 1 point c Undang-undang Keistimewaan ditegaskan bahwa salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh calon gubernur dan wakil gubernur adalah sedang bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.

Secara administratif persyaratan yang harus dipenuhi oleh Kasultanan dan Pakualaman berupa surat pengukuhan sebagai Sultan dan Paku Alam. Akan tetapi upaya-upaya yang harus dilakukan dan tahapan yang harus ditempuh oleh internal kasultanan dan Pakualaman tidaklah sesederhana tindakan menyodorkan selembar surat pengukuhan. Surat pengukuhan sebagai Sultan dan Paku Alam adalah akhir dari proses politik panjang dari proses suksesi baik di Kasultanan maupun di Kadipaten Pakualaman. Dalam proses suksesi ada paugeran yang

³Berita Radar Jogja, Tribun dan Sindo tanggal 19 April 2016.

harus ditaati. Ada pula proses suksesi yang pada kenyataannya tidak selalu berpola sama dalam setiap prosesnya. UU Keistimewaan memberikan kewenangan sepenuhnya kepada Kasultanan dan Pakualaman untuk menjalankan proses suksesi tersebut sejauh itu didasarkan pada peraturan internal (paugeran) yang sebelumnya harus disesuaikan dan disempurnakan dan kemudian diumumkan ke khalayak luas.

Ketiga, kewenangan Kasultanan dan Pakualaman dalam proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Undang-undang Keistimewaan menegaskan bahwa hanya Kasultanan sebagai institusi dan badan hukum yang diberikan hak dan kewenangan untuk mengajukan calon gubernur yaitu dengan mengajukan Sultan yang bertakhta sebagai satu-satunya calon gubernur. Surat pencalonan untuk calon Gubernur ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Sementara untuk pencalonan wakil gubernur hanya Pakualaman yang berhak dan berwenang mengajukan calon, yakni Paku Alam yang sedang bertakhta. Adapun surat pencalonan untuk calon Wakil Gubernur ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman. Baik Sultan maupun Paku Alam tidak menandatangani surat pencalonan mereka. Keduanya hanya menandatangani surat pernyataan kesediaan sebagai calon saja.

Keempat, kewenangan melengkapi persyaratan calon gubernur dan wakil gubernur. Kewenangan ini bersifat kausalitas yakni hanya berlaku manakala masih terdapat kekurangan persyaratan dari Calon Gubernur yang diajukan Kasultanan dan Calon wakil gubernur yang diajukan oleh Pakualaman. Dalam hal ini, sesuai dengan pasal 23 butir 3 UU

Keistimewaan pihak Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman diberikan kesempatan untuk melengkapi syarat paling lambat 7 (tujuh) hari setelah tahapan verifikasi selesai dilaksanakan oleh Panitia Khusus DPRD DIY.

Keenam, kewenangan dalam merumuskan dan menetapkan tata hubungan antara Sultan Hamengku Buwono yang menjabat sebagai gubernur dan Adipati Paku Alam yang menjabat wakil gubernur sebagai satu kesatuan.

b. Kewenangan Kebudayaan.

Kewenangan kebudayaan adalah kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada DIY yang penyelenggarakannya dimaksudkan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY (UUK Pasal 31 point 1). Dalam konteks ini kasultanan dan pakualaman memiliki kewenangan dalam hal:

Pertama, melakukan inventarisasi dan identifikasi seluruh kekayaan Kasultanan dan Kadipaten yang merupakan warisan budaya bangsa. *Kedua*, kewenangan dalam membantu dan memfasilitasi kegiatan pemanfaatan kebudayaan dalam hal perizinan, dukungan tenaga ahli, dukungan program, pelatihan, pembiayaan, dan/ataupromosi. *Ketiga*, kewenangan dalam mengkoordinasikan kegiatan Pelestarian Kebudayaan dengan pemerintah daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan masyarakat. *Keempat*, kewenangan dalam hal memberikan teladan dan pendorong pelaksanaan pelestarian Kebudayaan; dan *kelima*, kewenangan untuk menjadi narasumber dalam pelaksanaan pelestarian Kebudayaan.

c. Kewenangan Pertanahan.

Kewenangan pertanahan adalah kewenangan yang diakui undang-undang yang bersifat istimewa dalam urusan pertanahan. Dalam urusan pertanahan ini Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman berwenang dalam mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat (UUK Pasal poin 5). mengacu pada ketentuan tersebut, terdapat dua bentuk kewenangan di bidang pertanahan yang dimiliki oleh Kasultanan dan Pakualaman, yaitu mengelola dan memanfaatkan tanah.

Dalam Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten dijelaskan bahwa pengelolaan pertanahan diselenggarakan dalam bentuk penatausahaan, pemeliharaan dokumen, dan pengawasan. Sementara pemanfaatan diselenggarakan dalam bentuk upaya perlindungan, penggunaan, dan pelepasan tanah.

Pertama, penatausahaan tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman. Ruang lingkup bentuk kegiatan penatausahaan ini terdiri dari inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan, dan pendaftaran tanah. Inventarisasi adalah kegiatan pengumpulan dan pencatatan dokumen atas tanah Kasultanan dan Pakualaman. Dokumen pertanahan yang telah diperoleh tersebut selanjutnya diidentifikasi dengan cara mengklasifikasi kondisi tanah senyatanya di lapangan. Selanjutnya dilakukan verifikasi yaitu dengan mencocokkan kesesuaian kondisi nyata obyek dan subyek tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dengan data fisik dan yuridisnya. Berdasar pada dokumen hasil verifikasi dilaku-

kanlah pemetaan dengan membua peta dasar bidang-bidang dan penetapan batas-batas bidang-bidang tanah untuk kemudian didaftarkan ke Badan Pertanahan.

Kedua, pemeliharaan dokumen. Pemeliharaan dokumen tanah dilakukan dengan menyimpan dan merawat dokumen tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Ketiga, Pengawasan atas tanah Kasultanan dan Kasipaten Pakualaman. Pngawasan ini dilakukan oleh Kasultanan dan Pakualaman dalam bentuk pemantauan dan penertiban atas penggunaan tanah.

Keempat, pelindungan tanah Kasultanan dilakukan oleh Kasultanan sementara pelindungan tanah Pakualaman dilakukan oleh Pakualaman. Pelindungan ini dilakukan dalam bentuk pencegahan sebagai upaya pengamanan dan penanggulangan untuk mengembalikan fungsi tanah sesuai peruntukannya.

Kelima, penggunaan tanah. Dalam hal terjadi penggunaan tanah Kasultanan dan Pakualaman oleh institusi dan atau masyarakat maka pengguna tersebut haruslah mengajukan permohonan kepada Kasultanan dan Pakualaman. Selanjutnya para pengguna akan diberikan hak guna tanah dalam bentuk *Serat Kekancingan*.

Keenam, pelepasan tanah. Kasultanan dan Pakualaman diberi kewenangan untuk melepaskan hak milik atas tanah, sejauh tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan umum. Pelepasan tanah ini dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Rancangan Perdais tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten diuraikan ada 18 (delapas belas) bentuk peruntukan tanah yang

dikategorikan sebagai kepentingan umum. Dari urusan dan kepentingan pertanahan dan keamanan sampai urusan pasar dan lahan parkir.

d. Kewenangan Tata Ruang.

Kewenangan tata ruang adalah kewenangan dalam hal penyelenggaraan penataan ruang termasuk Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten serta kawasan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan. Dalam hal tata ruang ini kewenangan Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman terletak pada kewenangan penyelenggaraan dan pengelolaan tata ruang yang terbatas hanya dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten Pakualaman. Dalam pelaksanaan kewenangan tata ruang ini Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman menjalankannya dengan garis besar: 1). menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY; 2). penetapan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dilakukan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY.

Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan keistimewaan DIY.

Pemerintahan daerah yang dimaksudkan disini adalah Gubernur dan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. Sesuai dengan Undang-undang Keistimewaan DIY kewenangan pemerintahan DIY terdiri dari lima urusan yang terdiri dari: 1). tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2). kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3). kebudayaan; 4). pertanahan; dan, 5). tata ruang. Undang-

undang ini juga sudah diturunkan dalam Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais) Nomor 1 tahun 2013 yang dikenal sebagai Perdais Induk. Selain itu juga sudah diundangkan pula Peraturan daerah istimewa tentang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur serta peraturan daerah istimewa tentang kelembagaan. Sementara peraturan daerah istimewa yang mengatur tentang kebudayaan, pemanfaatan dan pengelolaan pertanahan, dan tata ruang masih dalam proses pembahasan di DPRD DIY.

Dalam hal urusan keistimewaan yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta secara umum baik pemerintah, dalam hal ini Gubernur dengan dibantu wakil gubernur, maupun DPRD DIY masing-masing memiliki kewenangan tersendiri yang diatur dalam Undang-undang Keistimewaan. Gubernur berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda dan rancangan Perdais;
- b. menetapkan Perda dan Perdais yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD DIY;
- c. menetapkan peraturan Gubernur dan keputusan Gubernur;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sementara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kewenangan dalam hal:

- a. Menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY
- b. Membentuk Peraturan Daerah dan Peraturan daerah Istimewa bersama Gubernur.

Pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan keistimewaan yang diberikan oleh Undang-undang kepada Pemerintah Daerah dan DPRD terdapat dalam pengaturan tentang urusan keistimewaan sebagaimana dijelaskan berikut ini.

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.

Kewenangan dalam hal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur ini berada sepenuhnya di DPRD DIY. Dalam penyelenggaraan kewenangan ini DPRD membentuk dua panitia khusus (Pansus) yaitu Pansus penyusunan tata tertib dan pansus penetapan gubernur dan wakil gubernur. Pansus penetapan gubernur dan wakil gubernur yang dibentuk DPRD DIY ini berperan sebagai penanggung jawab sekaligus pelaksana proses dan tahapan penetapan gubernur dan wakil gubernur. Tahapan penetapan terdiri dari pendaftaran calon dari Kasultanan dan Pakualaman, verifikasi, dan penetapan.

- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY.

Dalam rangka pelaksanaan urusan wajib, urusan pilihan dan urusan keistimewaan pemerintah memiliki kewenangan dalam hal penataan kelembagaan. Pelaksanaan kewenangan ini tetap harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Implementasi dari kewenangan ini adalah pemerintah daerah membentuk lembaga yang berfungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Gubernur. Di Pemerintah DIY lembaga atau dewan pertimbangan ini diberi nama pararadya.

- c. Kebudayaan.

Terkait dengan kewenangan pemerintah dalam urusan

kebudayaan, di dalam Raperdais Kebudayaan dijelaskan bahwa tugas dan wewenang Pemerintah Daerah adalah kewenangan dalam melakukan pelestarian kebudayaan yang meliputi: a). mengkoordinasikan kegiatan Pelestarian Kebudayaan dengan Kasultanan, Kadipaten, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan masyarakat; b). mendorong, menumbuhkan, membina, meningkatkan kesadaran akan hak, kewajiban dan peran serta masyarakat untuk melestarikan Kebudayaan; c). memfasilitasi peran serta masyarakat dalam melestarikan Kebudayaan; dan d). memfasilitasi pendaftaran hak kekayaan intelektual terhadap Kebudayaan.

d. Kewenangan pemerintahan dalam urusan Pertanahan.

Dalam urusan pertanahan pemerintah memiliki kewenangan untuk memfasilitasi penatausahaan, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten; dan memfasilitasi pembentukan regulasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam bidang pertanahan ini akan diatur secara detail dalam Peraturan Daerah Istimewa bidang Pertanahan. Sayangnya Perdais ini sampai sekarang masih dalam pembahasan antara eksekutif dan legislatif di DPRD DIY.

e. Kewenangan pemerintahan dalam urusan Tata ruang.

Di Undang-undang Keistimewaan dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan Penataan Ruang termasuk Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten serta kawasan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal Penataan Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten berupa fasilitasi penetapan kerangka umum kebijakan

Tata Tuang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten meliputi:a). kebijakan pengembangan struktur ruang; dan b).kebijakan pengembangan pola ruang.

4.4. Kesimpulan

Keistimewaan DIY tidak hadir di ruang hampa yang lepas dari dimensi ruang dan waktu. Artinya proses terbentuknya keistimewaan DIY sarat dengan pergumulan dan itu berlangsung di atas gelanggang pertarungan kuasa yang riuh rendah. Secara historis berdasarkan perjanjian Giyanti, Perjanjian Klaten, dan kontrak yang diperbaharui terus setiap pergantian raja Kasultanan dan Pakualaman merupakan kerajaan dengan status otonomi khusus dari pemerintah kerajaan Belanda. Sejak periode awal proses sirkulasi Sultan di Kraton Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alam di Kadipaten Pakualaman telah berjalan dan terlembagakan dalam tradisi tersendiri (*paugeran*) di dalam memilih raja. Meskipun demikian, pada prakteknya paugeran ini tidak selalu diadopsi sepenuhnya dalam penentuan seorang raja baik di Kasultanan maupun di Pakualaman. Beberapa kali suksesi terbukti terjadi deviasi dari ketentuan dan tata nilai yang disebut sebagai paugeran tersebut.

Begitu juga dengan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta dimana pada praktek yang berlangsung tidak selalu dilakukan dengan mekanisme penetapan dari pusat sebagaimana berlangsung pada awal kemerdekaan. Sebelum lahirnya Undang-undang Keistimewaan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur pernah dilakukan dengan cara pemilihan. Pemilihan gubernur pernah terjadi tahun 1998 dimana pemilihan gubernur dilakukan dengan cara voting dari dua

orang calon gubernur. Sementara pemilihan wakil gubernur terjadi pada tahun 2001 juga dipilih secara voting dari dua orang calon.

Sebagai lembaga yang telah lama eksis baik Kasultanan maupun Pakualaman memiliki regulasi dan wewenang dalam mengurus urusan rumah tangganya masing-masing. Termasuk regulasi dan kewenangan yang mengatur pergiliran kekuasaan di internal kedua kerajaan tersebut baik dalam konteks tradisional maupun dalam perspektif hukum modern. Begitu pula halnya dengan kewenangan dan regulasi pemerintahan dalam mengimplementasikan urusan kewenangan keistimewaan. Pengaturan tersebut terangkum jelas dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2012. selain itu, pasca diberlakukannya Undang-undang Keistimewaan terdapat pula kewenangan paralel antara pihak pemerintah daerah di satu sisi dan Kasultanan dan Pakualaman pada sisi yang lain.

BAB V

DINAMIKA POLITIK KEISTIMEWAAN

5.1. Pendahuluan

Pembahasan pada bab ini meliputi tiga sub pokok bahasan yang terdiri dari analisis prosedur regulasi (*the procedure of regulation*), strategi imperatif (*the strategic imperative*), dan implikasi pada pemerintah. Ketiga hal tersebut menjadi faktor determinan dalam dinamika politik keistimewaan yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Bagian akhir akan disuguhkan kesimpulan dari semua pembahasan bab ini. Pada bagian prosedur regulasi pembahasan akan meliputi: a). prosedur pengambilan keputusan di dalam memilih raja dari perspektif historis; b). Prosedur pengambilan keputusan di dalam memilih raja dari perspektif hukum modern; dan, c). Prosedur pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur .

Sementara pada bagian kedua akan dipaparkan penjelasan tentang strategi imperatif yang terdiri dari ulasan tentang bagaimana strategi memperoleh dan mempertahankan kekuasaan yang terdiri dari : a). Bentuk-bentuk upaya penguasaan modal sosial dan politik oleh keluarga Kraton Kasultanan dan Pakualaman; b). Penguasaan atas kepemilikan modal ekonomi dan sumber-sumber ekonomi oleh keluarga Kraton dan Pakualaman; c). Kontrol terhadap modal simbolis-kultural oleh Kraton dan Pakualaman; dan d). Pertarungan wacana yang terjadi dalam konteks keistimewaan DIY.

Selanjutnya, akan disuguhkan eksplorasi lebih lanjut atas uraian pada prosedur regulasi dan strategi imperatif dalam sub bagian diskusi. Akhirnya, pembahasan tentang implikasi yang terjadi baik pada internal Kasultanan dan Pakualaman maupun pada pemerintah. Bagian ini akan mengetengahkan gambaran tentang bagaimana implikasi point-point yang dibahas dalam prosedur regulasi dan strategi imperatif membawa konsekwensi-konsekwensi pada jalannya pemerintahan daerah DIY. Terutama dalam kaitannya dengan implementasi Undang-undang Keistimewaan serta masa depan keistimewaan DIY.

5.2. Prosedur Regulasi

Prosedur regulasi (*the procedure of regulation*) dalam analisis dispositif dipahami sebagai prosedur atau tata aturan yang jelas dan pasti (*exact and well defined*) yang menjadi kerangka bagaimana suatu tindakan atau kebijakan dilakukan. Dalam konteks ini keistimewaan DIY dipahami sebagai entitas yang tidaklah lahir dalam situasi dan kondisi yang tanpa konteks dan proses. Dengan kata lain keistimewaan DIY tidak muncul di ruang hampa tetapi lahir dalam situasi dan proses pergulatan yang melintasi zaman.

Fakta sejarah membuktikan bahwa asal usul keistimewaan DIY dapat dilacak sejak perjanjian Giyanti pada 13 Februari 1755. Perjanjian Giyanti ini ditanda tangani oleh Pangeran Mangkubumi dan Direktur VOC wilayah Jawa, Nicolas Hartingh. Dalam perjanjian Giyanti dinyatakan bahwa Pangeran Mangkubumi mendapatkan separo wilayah Mataram dengan status pinjaman. Pangeran Mangkubumi menjadi raja di daerah baru ini. Perjanjian ini adalah sebagai kompensasi yang diberikan VOC atas perubahan sikap politik Pangeran Mangkubumi yang tadinya bersama Raden Mas Said melakukan perlawanan kepada Paku Buwono II dan VOC

kemudian berbalik haluan bergabung dengan VOC untuk menumpas perlawanan Raden Mas Said (Raffles, 2014: 580). Kerajaan baru ini kemudian secara terus menerus diwariskan kepada keturunan Pangeran Mangkubumi dengan konsekwensi memperbaharui kontrak dengan VOC/ Pemerintahan Kerajaan Belanda pada setiap jelang penobatan raja baru.

Segera setelah kemerdekaan Republik Indonesia Kasultanan dan Pakualaman mengeluarkan maklumat yang ditandatangani oleh raja masing-masing. Maklumat yang dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII tersebut kemudian diresponds oleh Bung Karno sebagai Presiden Republik Indonesia dengan mengeluarkan piagam kedudukan atas Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII. Sejak itu pula proses pergulatan kuasa berlangsung dan relasi kuasa di dalamnya semakin terjalin dan berkelindan.

Substansi dan bentuk keistimewaan DIY sejak awal bergabungnya DIY dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah terletak pada kekhususan dalam pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur yang berlaku hanya bagi Sultan dan Paku Alam yang sedang bertakhta. Berikut ini ditampilkan rumusan keistimewaan DIY tersebut menurut beberapa UU yang mengatur pemerintahan daerah setelah proklamasi 17 Agustus 1945 hingga sekarang:

Pertama, kekhususan dalam UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah memberikan pengecualian kepada DIY seperti dinyatakan dalam pasal 1: "Komite Nasional Daerah diadakan kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta, di karesidenan, di kota berotonomi, di kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri".

Kedua, Kekhususan dengan menyebut terminologi istimewa dalam

UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Pada pasal 18 ayat (5) disebutkan bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu.

Ketiga, Keistimewaan dalam UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pada pasal 25 ayat(1) dinyatakan bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat dalam daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Keempat, UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Bab VI Peraturan Peralihan pasal 88 (2) disebutkan bahwa sifat istimewa sesuatu Daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak asal-usul dalam pasal 18 UUD yang masih di akui dan berlaku sehingga sekarang, atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.

Kelima, UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Bab VII Aturan Peralihan, pasal 91 b mengatur bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala

Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.

Keenam, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 122: Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta di dasarkan pada UU ini.

Ketujuh, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 26 ayat (2): Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada UU ini.

Trajektori keistimewaan sebagaimana diatur oleh beberapa Undang-undang sebagaimana dideskripsikan di atas membuktikan bahwa posisi raja yang bertakhta di Yogyakarta, baik di Kasultanan maupun di Pakualaman, menempati posisi yang pokok dalam desain arsitektur keistimewaan DIY. Karena Sultan yang menjadi Raja di Kasultanan diberikan *privilege* sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur DIY.

Mengacu pada realitas politik tersebut maka analisis dan penjelasan tentang prosedur regulasi akan memfokuskan pada tiga isu: *pertama*, tentang prosedur pengambilan keputusan di dalam memilih raja dari perspektif historis; *kedua*, prosedur pengambilan keputusan di dalam memilih raja dari perspektif hukum modern; dan *ketiga*, prosedur pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur.

A. Prosedur pengambilan keputusan di dalam memilih raja dari perspektif historis.

Mengacu pada ketentuan yang menjadi acuan dalam memilih raja serta praktek penobatan raja di Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sebagaimana sudah diuraikan pada bab IV diketahui bahwa proses pengambilan keputusan dalam memilih raja pada prakteknya tidak selalu mengacu sepenuhnya pada paugeran sebagai tata nilai yang dipegangi di Kasultanan dan Pakualaman. Proses pengambilan keputusan dipengaruhi oleh beberapa faktor penentu, yaitu: *pertama*, tata nilai yang berlaku (paugeran); *kedua*, norma dan tata gelar kepangeran; *ketiga*, usia para pangeran; *keempat*, urutan istri; *kelima*, pilihan politik raja; *keenam*, faktor eksternal; dan *ketujuh*, pengambilan keputusan dengan musyawarah.

1. Pengambilan keputusan berdasarkan tata nilai yang berlaku (paugeran).

Pengambilan keputusan pemilihan raja dikatakan berdasarkan tata nilai (*paugeran keprajan*) manakala proses penentuan raja yang akan bertakhta sepenuhnya mendasarkan pada prosedur dan mekanisme baku yang berlaku di Kasultanan dan Kadipaten. Proses suksesi juga berjalan secara normal tanpa ada penyimpangan dan dampak konflik. Mekanisme baku yang dimaksud mengacu pada 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.

Pengambilan keputusan raja berbasis tata nilai ini terjadi di Kasultanan ketika suksesi dari Sultan HB VI ke HB VII dan suksesi dari HB VIII ke HB IX. Sementara di Kadipaten terjadi ketika suksesi dari Paku Alam I ke Paku Alam II, suksesi dari Paku Alam V ke Paku alam VI, dan suksesi dari Paku Alam VII ke Paku Alam VIII.

2. Pengambilan keputusan berdasarkan norma dan tata gelar kepangeran.
Keberadaan gelar bagi sebuah kerajaan bukan saja berfungsi

sebagai pelengkap sebuah nama tetapi memiliki nilai serta melambangkan derajat kebangsawanan pemiliknya. Selain itu, dan ini yang lebih substantif, gelar menandakan jabatan dari seorang pangeran dan jenjang kepangkatan serta jabatan yang melekat padanya. Di kraton Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman perjalanan karier dan jabatan serta tingkatan kebangsawanan dapat dilihat dari gelar kepangkatan yang melekat pada diri seorang pangeran. Tahapan dan proses yang harus dilalui dari masing-masing yang dimiliki seorang pangeran juga membutuhkan waktu yang lama. Karena itulah gelar kebangsawanan dari seorang pangeran menjadi faktor penting dalam proses penentuan putera mahkota (Harjono, 2011).

Di Kasultanan Ngayogyakarta sejak berdirinya hingga kini berlaku alur tata gelar kepangeran ini dengan strata hierarkhi sebagai berikut:

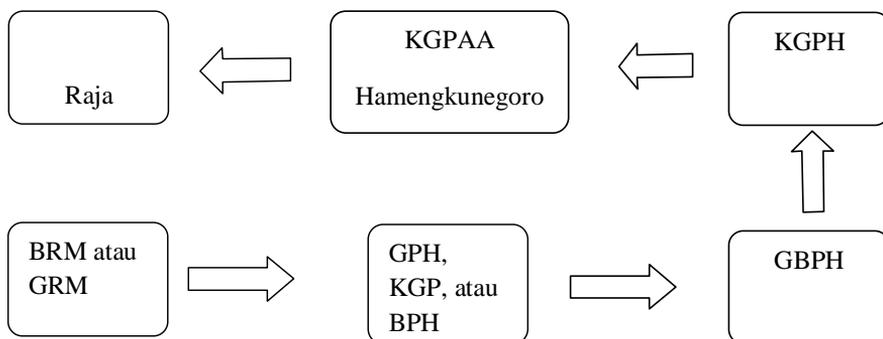
Tabel 5.1
Hierarki Gelar di Kasultanan

NO	STATUS/POSISI	GELAR
1	Raja/Sultan	Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Khalifatullah.
2.	Putra Mahkota	Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Anom (KGPAA) Hamengkunegoro
3.	Pangeran Lurah	Kanjeng Gusti Pangeran Harya (KGPH)
4	Pangeran dengan jabatan senior	Gusti Bendara Pangeran Harya (GBPH)
5	Pangeran dengan jabatan tertentu	Gusti Pangeran Harya (GPH), Kanjeng Gusti Pangeran (KGP) atau Bendara Pangeran Harya (BPH)
6	Pangeran ketika belum dewasa	Bendara Raden Mas (BRM) atau Gusti Raden Mas (GRM)

Sumber: Harjono, 2012 dan Wikipedia

Adapun proses kenaikan pangkat dan gelar dari seorang pangeran yang sejak terlahir sudah diberi gelar Bendara Raden Mas (BRM atau Gusti Raden Mas (GRM) sampe menjadi raja mengikuti urutan tahapan sebagaimana bagan berikut:

Gambar 5.1
Proses kenaikan Gelar di Kasultanan



Sementara tata gelar yang berlaku di Pakualaman adalah sebagai berikut:

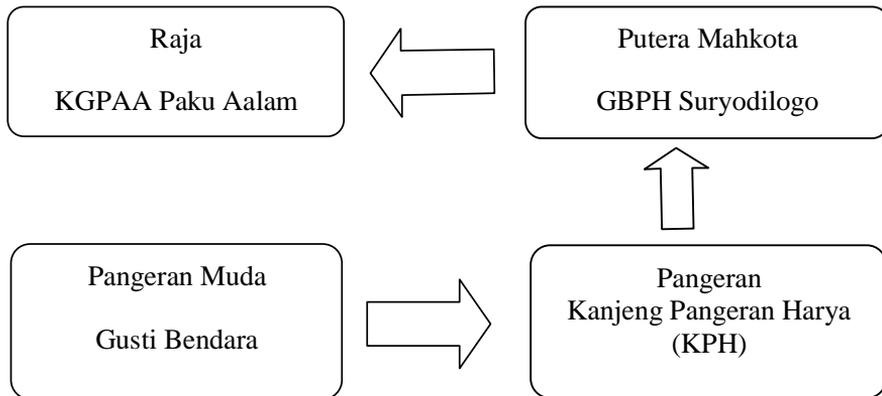
Tabel 5.2
Tata Gelar di Pakualaman

NO	STATUS/POSISI	GELAR
1	Raja/Adipati	Kanjeng Gusti Adipati Paku Alam (KPA) sampai PA IV. setelahnya bergelar Kanjeng Gusti Adipati Arya (KGPAA)
2.	Putra Mahkota	Kanjeng Bendara Pangeran Harya (KGPH) Suryodilogo
3.	Pangeran selain Putera Mahkota	<u>Kanjeng Pangeran Harya (KPH)</u>
4	Pangeran ketika masih muda	Gusti Bendara Raden Mas (GBRM)

Sumber: diolah dari Wikipedia

Adapun tahapan yang harus ditempuh oleh seorang pangeran di Kasultanan sejak kecil sampai dinobatkan sebagai raja mengikuti tata gelar berikut:

Gambar 5.2
Proses kenaikan Gelar di Pakualaman



Sumber: diolah dari Wikipedia

3. Pengambilan keputusan berdasarkan usia para pangeran.

Persyaratan seorang raja dari sisi usia adalah haruslah sudah aqil baligh. Syarat ini berlaku baik di Kasultanan maupun di Kadipaten Pakualaman. Pangeran yang belum akil baligh tidak bisa diangkat sebagai raja. Dalam kondisi dimana terdapat lebih dari satu pangeran dan semuanya terlahir dari permaisuri maka yang dikukuhkan sebagai raja adalah yang berusia tertua diantara mereka. Penentuan berdasarkan urutan usia ini mengacu pada tanggal lahir seorang pangeran.

4. Pengambilan keputusan berdasarkan urutan istri (ibu dari para pangeran).

Penentuan seorang raja juga didasarkan pada urutan senioritas dari istri-istri raja yang notebene adalah ibu dari para pangeran. Yang dimaksudkan dengan senioritas di sini adalah yang paling tua atau yang lebih diawal diperistri oleh sang raja. Urutan prioritasnya mengacu pada

ketentuan: a). Jika terdapat lebih dari satu permaisuri maka raja ditetapkan dari permaisuri tertua; dan b). Jika tidak ada permaisuri maka raja ditetapkan dari putra selir (*garwa ampyan*) yang tertua.

Dalam konteks penentuan Paku Alam V adalah salah satu contoh dimana yang dipilih sebagai Paku Alam bukanlah anak permaisuri Paku Alam IV. Pangeran Suryodilogo yang ditetapkan sebagai Paku Alam adalah putera dari selir Paku Alam II yaitu dari ibu BR Ay. Resminingdyah. Kondisi politik di Kadipaten saat itu memaksa untuk memiliki Suryodilogo yang lebih tua dan kuat pengaruhnya. Meskipun dia anak seorang selir.

5. Pengambilan keputusan berdasarkan pilihan politik raja dan kerajaan.

Pilihan politik raja juga memiliki pengaruh signifikan dalam penentuan siapa yang akan dipilih sebagai raja. Pilihan politik raja ini berkontribusi besar pada proses perjalanan pangeran menjadi putera mahkota dan selanjutnya dinobatkan sebagai raja. Di Kasultanan, pengaruh pilihan politik raja ini terlihat pada proses suksesi dari HB I ke HB II dan dari HB VII ke HB VIII. Pada suksesi dari HB I ke HB II sebenarnya yang sudah dinobatkan sebagai putera mahkota adalah Raden Mas Ento tetapi karena Raden Mas Ento ini berkelakuan kurang terpuji yakni pernah dua kali melakukan skandal yang mempermalukan kraton. Sehingga Ento dianggap tidak layak lagi jadi putera mahkota. Apalagi untuk menjadi raja.

Skandal pertama adalah keterlibatan Ento dalam peristiwa pembantaian tujuh orang Cina tatkalah ia ikut kepergian ayahandanya ke wilayah kedu (Harjono, 2011). Sementara skandal kedua terjadi pada Agustus 1758 ketika Ento kedapatan berhubungan gelap dengan

seorang wanita Cina saat kunjungannya ke Borobudur. Dua skandal ini telah membuat Sultan HB I marah karena kelakuan Ento dianggap telah mencemarkan nama baik Kraton. Raden Mas Ento akhirnya diracun saat makan dan tak lama berselang kemudian meninggal (Ricklef, 2003: 76-77). Setelah itu Raden Mas Sundoro diangkat sebagai putera mahkota. Sundoro inilah kemudian yang dinobatkan sebagai HB II.

Peran dari sikap politik raja juga terlihat nyata pada proses suksesi HB VII ke HB VIII dimana saat itu Sultan HB VII menyatakan “lengser keprapon” dari singgasana raja. Selanjutnya putranya, RM. Sujadi naik takhta. Sultan HB VII kemudian memilih untuk menikmati sisa akhir hidupnya di luar istana dengan menempati *Ndalem* (rumah tinggal) di Ambarukmo.

Di Kadipaten Pakualaman pengaruh politik raja juga kuat mempengaruhi proses penunjukan seorang raja. Penentuan Paku Alam III, Paku Alam IV dan Paku Alam V sangat sarat dengan nuansa pilihan politik raja atau kerajaan. Dalam proses penentuan PA III dan IV sangat dipengaruhi oleh pilihan politik Ratu Ayu, permaisuri PA II.

6. Pengambilan keputusan berdasarkan faktor eksternal.

Meskipun kekuasaan dan sistem pemerintahan yang berlaku di Kasultanan dan Pakualaman sistem monarki tetapi bukan berarti kedua kerajaan ini otonom sepenuhnya. Pada setiap menjelang terjadinya suksesi raja selalu didahului dengan pembaharuan kontrak politik baru dengan otoritas pemerintahan yang berkuasa di Jawa saat itu. Pada era pemerintahan Belanda calon raja sebelum dinobatkan harus menandatangani kontrak politik dengan Belanda terlebih dahulu. Begitupun yang terjadi pada era Jawa dikuasai Inggris dan Jepang.

Relasi politik yang bersifat kontraktual ini baik langsung maupun tidak telah berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan dalam memilih raja. Naiknya HB II di Kraton Kasultanan tak luput dari dukungan Belanda. Bahkan dalam perjanjian Giyanti nama Raden Mas Sundoro secara jelas disebut sebagai calon pengganti Sultan HB I. Begitupun saat HB II dimakzulkan dan kemudian digantikan oleh putranya sangat dipengaruhi oleh faktor tekanan dan intervensi dari kerajaan Inggris. Begitupun yang terjadi hingga pengangkatan Hamengku Buwono IX juga atas sepersetujuan Belanda.

Pengaruh eksternal di Kadipaten Pakualaman juga terlihat dalam pengangkatan raja Pakualaman sejak Paku Alam(PA) I sampai dengan Paku Alam(PA) VIII. Pengangkatan Pangeran Notokusumo sebagai PA I sebagai awal pemisahan dari Kasultanan sangat jelas itu terjadi atas sponsor Thomas Stamford Rafless sebagai representasi Kerajaan Inggris di Jawa. Selanjutnya, pengangkatan Adipati PA IX yang terjadi pada tahun 1999 dapat dikatakan begitu kental pengaruh dari euforia kebebasan politik dan demokratisasi pasca tumbanganya regim orde baru tahun 1998.

Sementara suksesi dari PA IX ke PA X mulai dipengaruhi pengaruh eksternal yang terlembagakan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Undang-undang ini secara khusus mengatur tentang kewajiban Kasultanan dan Kadipaten untuk meratifikasi paugeran dan kemudian mengumumkannya ke publik (pasal 43 point a dan b UUK). Undang-undang Keistimewaan juga mengatur tentang persyaratan calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur yang harus menyertakan riwayat hidup “istri” sebagai

kelengkapan dokumen yang harus dipenuhi. Masuknya secara eksplisit kata istri ini terkandung maksud bahwa gubernur dan wakil gubernur yang secara otomatis dijabat oleh Sultan dan Paku Alam yang bertakhta haruslah seorang laki-laki dan punya istri. Itu berarti bahwa baik Sultan maupun Paku Alam juga harus laki-laki.

7. Pengambilan keputusan dengan musyawarah

Pengambilan keputusan dengan musyawarah adalah pengambilan keputusan yang dilakukan oleh para keturunan langsung Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam dalam penentuan siapa yang akan dinobatkan sebagai raja. Meskipun secara teknis pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah tetapi tetap merujuk pada tata nilai, tata gelar, dan paugeran yang berlaku.

Pengambilan keputusan memilih raja dengan cara musyawarah dilakukan ketika penentuan Paku Alam V, Hamengku Buwono IX dan Paku Alam IX. Bedanya penentuan Paku Alam V dan HB IX diputuskan secara bulat oleh para pangeran dan keturunan langsung raja sebelumnya tetapi ketika penentuan PA IX putusan tidak bulat. Ada penolakan dari saudara-saudara Ambarkusumah (PA IX) lain ibu yang dimotori oleh KPH. Anglingkusumo. Penolakan juga terjadi ketika suksesi dari Paku Alam IX ke anaknya RM. Wijoseno Hario Bimo. Di kemudian hari KPH Anglingkusumo dinobatkan oleh warga Adikarto Kulonprogo sebagai raja Pakualaman dengan gelar KGPAAPaku Alam IX Al-haj. Merasa berhak menduduki takhta Adipati di Pakualaman, Anglingkusumo terus melakukan perlawanan bahkan sampai di meja pengadilan.¹

¹ Lihat berita Harian Radar Jogja halaman 1 tanggal 19 April 2016.

B. Prosedur Pengambilan Keputusan di dalam Memilih Raja dari Perspektif Hukum Modern.

Pada dasarnya kerajaan adalah wilayah privat dan negara adalah ranah publik. Sebagai wilayah privat baik Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman memiliki sistem, mekanisme dan aturan sendiri yang mengatur urusan internalnya. Sementara negara juga memiliki perangkat aturan dan logikanya sendiri yang sifatnya terbuka, berlaku bagi semua warga negara serta sifatnya terbuka bagi seluruh warga negara. Demikian pula yang berlaku bagi sistem dan tata peraturan yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Setelah diberlakukannya UU Keistimewaan sistem dan tata aturan yang berlaku baik di pemerintahan daerah maupun di Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman berubah secara mendasar. Hal ini terjadi terutama pada hal ikhwal yang berhubungan dengan urusan pemerintahan yang oleh UU Nomor 13 Tahun 2012 dikategorikan ke dalam urusan keistimewaan. Paugeran yang berlaku di Kraton Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman yang mengatur urusan internal Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman termasuk yang mengatur tentang suksesi Raja sudah menyatu dengan hukum formal dan ranah publik. Pengintegrasian antara paugeran dan hukum modern ini diatur dalam Undang-undang Keistimewaan pasal 43:

Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta berdasarkan Undang-Undang ini bertugas: a.melakukan penyempurnaan dan penyesuaian peraturan di lingkungan Kasultanan dan Kadipaten; dan b.mengumumkan kepada masyarakat hasil penyempurnaan dan penyesuaian peraturan sebagaimana dimaksud pada huruf a.

Kenyataan bahwa telah terintegrasinya antara paugeran dan hukum formal yang berlaku di DIY ini juga diamini oleh pihak legislatif di DPRD DIY. Hal ini disampaikan oleh Arif Noor Hartanto, Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dari fraksi Partai Amanat Nasional (PAN). Menurut Arif Noor Hartanto:

Dengan adanya Undang-Undang Keistimewaan DIY, wilayah internal kraton yang diatur dengan paugeran dengan hukum formal yang diatur UUD 1945 itu sudah menjadi satu. UUK mengintegrasikan kedua wilayah tersebut, sehingga tidak ada lagi wilayah internal absolut. Oleh sebab itu, jika paugeran itu berubah, maka harus disampaikan dulu pada publik bagaimana paugeran sebelumnya dan bagaimana perubahannya. Apakah masyarakat Yogyakarta setuju dengan perubahan tersebut. Sementara paugeran itu sendiri sudah menjadi syarat bagi adanya UUK DIY, khususnya dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta yang bisa langsung diangkat dari Kasultanan dan atau Kadipaten Pakualaman.²

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa paugeran yang berlaku di internal Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hukum formal yang berlaku dan diakui oleh sistem perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Titik awalnya adalah terletak pada penyesuaian paugeran dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pengumuman hasil atas penyesuaian tersebut secara terbuka ke publik yang harus dilakukan oleh Gubernur selaku Sultan

² Pernyataan ini disampaikan pada forum Seminar dan diskusi hasil penelitian tentang “Suksesi dan Pugeran Kraton Yogyakarta” tanggal 20 Mei 2015 yang diselenggarakan oleh jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jusuf Kalla School of Government (JKSG) UMY di ruang seminar gedung Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY) lantai 4 Kampus Terpadu UMY. Lebih lanjut dapat dilihat di <http://www.umi.ac.id/romo-tirun-ingatkan-warga-yogyakarta-agar-tidak-ewuh-pakewuh-dengan-masalah-kraton.html>

Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta. Ketentuan umum point 11 dalam Peraturan daerah istimewa (Perdais) tentang Pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur menyatakan bahwa paugeran adalah: “ketentuan dasar di lingkungan Kasultanan dan Kadipaten yang tidak dapat diubah atau hanya dapat diubah dalam keadaan luar biasa”.

Sebagai bagian dari hukum formal (karena sudah terintegrasi) maka sudah semestinya mekanisme dan prosedur pengambilan keputusan dalam pemilihan raja di Kasultanan dan Pakualaman ini diselenggarakan dengan mengacu pada norma dan sistem perundang-undangan yang berlaku. Terutama norma-norma dan prinsip-prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) seperti: pelaksanaan prinsip efektivitas; transparansi; akuntabilitas; partisipasi; kesetaraan; dan penegakan hukum. Selain itu perlu juga memperhatikan asas-asas sebagaimana juga diacu dalam pembentukan Peraturan daerah istimewa (Perdais) pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur serta pengaturan kewenangan keistimewaan lainnya seperti: a). pengakuan atas hak asal-usul; b). kerakyatan; c). demokrasi; d). ke-bhinneka-tunggal-ika-an; e). efektivitas pemerintahan; f). kepentingan nasional; dan g). pendayagunaan kearifan lokal.

Sayangnya, meskipun pemberlakuan Undang-undang Keistimewaan sudah berjalan lebih empat tahun tetapi penyesuaian paugeran belum juga dilakukan oleh Kasultanan dan Pakualaman. Dalam posisi dimana belum dilakukannya penyesuaian paugeran seperti sekarang ini dapat dikatakan bahwa belum ada prosedur baku yang legal sesuai dengan hukum modern dalam pemilihan raja di Kasultanan dan Pakualaman. Sementara hasil penelusuran di berbagai peraturan dan perundang-undangan yang terkait

dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta juga tidak diketemukan penjelasan secara khusus yang mengatur tentang prosedur pengambilan keputusan semacam ini. Sehingga wajar manakala pemerintah bersama-sama pihak Kasultanan dan Pakualaman terus dituntut untuk melakukan penyesuaian paugeran dan mengumumkannya ke publik. Sebagaimana terjadi pada saat sedang berlangsung proses pengisian jabatan wakil gubernur sisa masa jabatan pada April 2016.

Meskipun demikian bukan berarti UU Keistimewaan dan atau peraturan perundang-undangan dibawahnya tidak mengatur prosedur pengambilan keputusan dalam memilih raja ini. Betul bahwa memang tidak ditemukan pengaturan secara mendetail. Secara garis besar yang berfungsi sebagai panduan umum prosedur pengambilan keputusan tersebut diatur pada pasal 5 Perdais tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang berbunyi: “Untuk memenuhi persyaratan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman berkewajiban mempersiapkan Sultan Hamengku Buwono yang akan bertakhta dan Adipati Paku Alam yang akan bertakhta sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Terdapatnya kalimat “**mempersiapkan** Sultan Hamengku Buwono **yang akan bertakhta** dan Adipati Paku Alam **yang akan bertakhta**” dimana terdapat kata “mempersiapkan” dan frase “yang akan bertakhta” dapat dipahami sebagai perintah Perdais kepada Kasultanan dan Kadipaten untuk menjalankan prosedur pengambilan keputusan dalam pemilihan raja haruslah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam proses mempersiapkan Sultan dan Adipati yang akan bertakhta ini baik Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman sudah memiliki *pakem* masing-masing yang diatur dalam paugeran masing-masing.

C. Prosedur pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur

Sebagai Daerah Istimewa dengan kewenangan khusus DIY memiliki sistem dan tata peraturan tersendiri dalam hal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Terlebih, dimana salah satu bentuk keistimewaan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah DIY adalah tentang pengisian dan tata cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur ini.

Sejak Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman bergabung dengan Negara Republik Indonesia dan melebur diri menjadi satu Daerah Istimewa Yogyakarta ada tiga bentuk pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. *Pertama*, pengisian dengan atau melalui penunjukan dari pemerintah pusat. Model seperti ini terjadi ketika Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII ditunjuk oleh pemerintah pusat menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY. Penunjukan ini terus berlaku hingga meninggalnya Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII. Artinya penunjukan bersifat seumur hidup.

Kedua, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan cara pemilihan. Baik gubernur maupun wakil gubernur dipilih oleh DPRD DIY dari calon yang diajukan oleh Partai Politik yang memiliki kursi di DPRD. Untuk pertama kalinya, pemilihan gubernur terjadi pada tahun 1998, dimana saat itu terdapat dua calon gubernur yaitu Sultan Hamengku Buwana X (Sebagai Raja sekaligus Ketua DPD Golkar DIY) dan Drs. H. M. Alfian Darmawan (Ketua DPW PPP DIY). Hasil akhirnya, Hamengku Buwana X mendapatkan 10 suara dan Drs. H. M. Alfian Darmawan memperoleh 4 suara. Berdasarkan hasil pemungutan suara itulah maka Hamengku Buwana X selanjutnya dilantik sebagai Gubernur.

Pemilihan kedua terjadipada tahun 2001, ketika dilaksanakan

pengisian jabatan wakil gubernur DIY. Pemilihan diikuti oleh 2 calon wagub, yakni Ambarkusumo dan Anglingkusumo. Keduanya adalah merupakan putra dari Paku Alam VIII. Proses pemilihan di DPRD DIY berlangsung sampai tiga putaran dikarenakan hasil pemungutan suara belum mencapai 50% plus 1 suara. Pada pemilihan pertama dan kedua Ambarkusumo/PA IX memperoleh 25 suara dan Anglingkusumo memperoleh 26 suara. Hasil akhirnya Ambarkusumo memperoleh 27 suara dan Anglingkusumo 25 suara. Dengan hasil itu dilantiklah Ambarkusumo atau Paku Alam IX sebagai Wakil Gubernur DIY. Pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dengan menggunakan prosedur dan mekanisme pemilihan ini juga terjadi pada tahun 2003. Hanya saja, dikarenakan semua Fraksi (Partai Politik) di DPRD mengajukan nama dan pasangan calon yang sama, maka pengambilan keputusan dilakukan dengan cara aklamasi.

Ketiga, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur sesuai dengan Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan DIY. Undang-undang ini secara detail mengatur tentang prosedur pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur ini dalam dua formulasi, yakni reguler dan khusus.

Masuk kategori formula reguler manakala pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dilakukan dengan mengacu pada mekanisme dan prosedur baku sebagaimana diatur dalam UUK Bab VI. Dalam bab VI ini diatur bahwa prosedur dan tahapan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur terdiri dari empat bagian yang terdiri dari tahapan pelengkapan persyaratan, pengajuan calon, verifikasi dan penetapan, serta pelantikan gubernur dan wakil gubernur. Berikut diuraikan satu demi satu dari prosedur dan tahapan tersebut sebagai berikut:

Pertama, persyaratan. Untuk bisa dipilih menjadi gubernur dan wakil gubernur DIY seorang calon haruslah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah;
- c. bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur;
- d. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- e. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- f. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/rumah sakit pemerintah;
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 (lima) tahun dan mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana;
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan

keuangan negara;

- k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP);
- m. menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak; dan
- n. bukan sebagai anggota partai politik.

Dari 12 (dua belas) butir persyaratan tersebut sebagian besar hanya ada dua persyaratan yang sifatnya khusus dan hanya berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta, yakni persyaratan point c, point m dan point n. Melalui tiga butir persyaratan tersebut sebuah undang-undang secara terbuka mengatur tentang diskriminasi positif, dimana hanya orang yang memenuhi ketiga persyaratan tersebut yang berhak menjadi gubernur dan wakil gubernur di DIY. Point c berisi penegasan bahwa calon gubernur dan wakil gubernur haruslah Sultan dan Paku Alam yang sedang bertakhta di Kerajaan mereka masing-masing. Sementara point m memuat tentang daftar riwayat hidup calon yang harus juga memuat riwayat pendidikan, pekerjaan saudara kandung, istri dan anak. Selanjutnya, point n mengatur tentang larangan keikutsertaan bagi Sultan dan Paku Aam yang bertakhta sebagai anggota dari partai politik.

Pencantuman daftar riwayat pendidikan dan pekerjaan istri merupakan suatu keunikan yang membedakan DIY dengan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia. Adanya nomenklatur yang secara langsung menyebut kata “istri” mengandung pemahaman implisit bahwa gubernur dan wakil gubernur DIY harus dijabat oleh seorang “suami”. Dengan kata lain gubernur dan wakil gubernur DIY harus dijabat oleh seorang laki-laki.

Konsekwensinya adalah bahwa Sultan yang memegang takhta di Kasultanan haruslah laki-laki. Begitu pula dengan Paku Alam yang menduduki singgasana raja di Pakualaman juga harus laki-laki.

Sementara persyaratan lainnya tidak memiliki perbedaan dengan persyaratan yang berlaku umum sebagaimana berlaku bagi seluruh calon kepala daerah di semua provinsi di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hanya saja jumlah persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon gubernur dan wakil gubernur DIY jumlahnya lebih sedikit dibanding dengan persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon gubernur dan bupati di tempat lain. Undang-undang Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah mengatur bahwa ada 21 (dua puluh satu) butir persyaratan yang harus dilengkapi oleh calon kepala daerah.³ selain itu, Undang-undang ini juga mengakomodasi calon perseorangan yang bukan

³ Menurut UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pilkada ada 21 syarat yang harus dipenuhi oleh calon kepala daerah. Syarat tersebut terdiri dari: a). bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; b). setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia; c). berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat; d).telah mengikuti uji publik; e). berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk calon bupati dan calon walikota; f).mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; g).tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara di atas 5 (lima) tahun; h).tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; i).tidak pernah melakukan perbuatan tercela; j).menyerahkan daftar kekayaan pribadi; k).tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara; l).tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; m). memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP)

berasal dan diusung oleh partai politik. Terhadap calon perseorangan ini kepadanya dikenakan persyaratan tambahan untuk mengumpulkan bukti dukungan. Undang-undang ini berlaku bagi provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia, termasuk pula lima kabupaten/kota yang berada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kedua, tata cara pengajuan calon. Pengajuan calon gubernur dan wakil gubernur DIY dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut:

- a. DPRD DIY memberitahukan kepada Gubernur dan Wakil Gubernur serta Kasultanan dan Kadipaten tentang berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- b. Berdasarkan pemberitahuan dari DPRD DIY selanjutnya Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur. Pengajuan calon ini dilakukan dengan menyerahkan dokumen-dokumen: 1). surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat; 2). surat pencalonan untuk calon Wakil Gubernur yang ditandatangani oleh

dan memiliki laporan pajak pribadi; n). belum pernah menjabat sebagai gubernur, bupati, dan/atau walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; o). berhenti dari jabatannya bagi gubernur, bupati, dan walikota yang mencalonkan diri di daerah lain; p). tidak berstatus sebagai pejabat gubernur, pejabat bupati, dan pejabat walikota; q). tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana; r). memberitahukan pencalonannya sebagai gubernur, bupati, dan walikota kepada Pimpinan DPR, DPD, atau DPRD; s). mengundurkan diri sebagai anggota TNI/Polri dan PNS sejak mendaftarkan diri sebagai calon; t). berhenti dari jabatan pada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah; dan u). tidak berstatus sebagai anggota Panlih gubernur, bupati, dan walikota.

Penghageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman; dan 3). surat pernyataan kesediaan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur. Tiga dokumen tersebut diserahkan bersama kelengkapan persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon gubernur dan wakil gubernur sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Keunikan dalam proses pengajuan calon gubernur dan wakil gubernur di DIY dan sekaligus perbedaannya dengan pengajuan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah di tempat lain adalah yang mengajukan dan mendandatangani dokumen pencalonan adalah pihak Kasultanan dan Pakualaman. Sementara di provinsi/kabupaten/kota yang lain yang bertindak sebagai pengusung calon dan sekaligus menandatangani dokumen pengajuan adalah pimpinan dan atau gabungan partai politik.

Ketiga, pembentukan panitia khusus (pansus) penyusunan tata tertib penetapan gubernur dan wakil gubernur. Satu-satunya tugas dari Pansus ini adalah menyusun tata tertib yang akan dipergunakan sebagai dasar hukum dan panduan bagi DPRD DIY dalam melaksanakan penetapan gubernur dan wakil gubernur.

Keempat, verifikasi dan penetapan. Tahapan dan prosedur verifikasi dan penetapan gubernur dan wakil gubernur ini sepenuhnya menjadi ranah dan kewenangan DPRD DIY. Proses bermula dari pembentukan panitia khusus (pansus) penetapan gubernur dan wakil gubernur yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPRD yang merepresentasikan setiap Fraksi di DPRD. Tugas pokok dan fungsi serta kewenangan yang diberikan kepada pansus ini adalah sebagai penyelenggaran dan penanggung jawab

pelaksanaan penetapan gubernur dan wakil gubernur. Termasuk melakukan verifikasi atas kelengkapan persyaratan dan dokumen calon gubernur dan wakil gubernur. Hasil dari proses verifikasi ini selanjutnya akan menjadi bahan bagi DPRD untuk melakukan penetapan dalam sidang paripurna. Sebelum dilaksanakan penetapan, di forum sidang paripurna DPRD calon gubernur dan wakil gubernur DIY terlebih dahulu harus menyampaikan visi dan misi mereka.

Kelima, pengesahan hasil penetapan gubernur dan wakil gubernur oleh Presiden Republik Indonesia. Selanjutnya Menteri Dalam Negeri menyampaikan pemberitahuan atas pengesahan presiden tersebut kepada DPRD DIY beserta gubernur dan wakil gubernur.

Keenam, pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur. Gubernur dan wakil gubernur DIY yang sudah ditetapkan oleh DPRD serta sudah diberikan pengesahan oleh Presiden selanjutnya dilantik dan di ambil sumpah jabatan. Kekhusuan dan keunikan dalam pelantikan ini adalah dimana pelantikan langsung dilakukan oleh Presiden Republik Indonesia. Dalam hal presiden berhalangan pelantikan dilakukan oleh Wakil Presiden.

Selain prosedur pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur secara reguler sebagaimana dijelaskan di atas Undang-undang keistimewaan dan Perdais juga mengatur mekanisme dan prosedur pengisian jabatan dalam situasi tertentu dimana Gubernur dan atau wakil gubernur berhalangan. Dalam situasi seperti ini pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur mengikuti prosedur sebagai berikut:

- a. Kasultanan atau Kadipaten memberitahukan kepada DPRD DIY mengenai pengukuhan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta atau pengukuhan Adipati Paku Alam yang bertakhta;

- b. berdasarkan pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada huruf a, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur yang beranggotakan wakil fraksi-fraksi;
- c. Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur atau Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur kepada DPRD DIY melalui Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan menyertakan dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 19 ayat (3);
- d. Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur melakukan verifikasi atas dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf c dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari;
- e. hasil verifikasi Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur dituangkan ke dalam berita acara verifikasi dan selanjutnya disampaikan kepada DPRD DIY dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari;
- f. dalam hal hasil verifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf e dinyatakan memenuhi syarat, DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur dalam rapat paripurna DPRD DIY, paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya hasil verifikasi dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur;
- g. DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri, untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur;

- h. Menteri menyampaikan usulan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur kepada Presiden;
- i. Presiden mengesahkan penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur berdasarkan usulan Menteri;
- j. Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur atau Wakil Gubernur kepada DPRD DIY serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam; dan
- k. pelantikan Gubernur atau Wakil Gubernur.

5.3. Strategi Imperatif

Strategi imperatif (*the strategic imperative*) adalah strategi yang dipilih guna memenuhi target yang sangat penting yang hendak dicapai oleh kekuasaan. Target ini sangat berhubungan dengan pilihan strategis dan strategi bagaimana kekuasaan itu diperoleh dan dijalankan. Di Daerah Istimewa Yogyakarta, strategi imperatif ini terlihat dari upaya-upaya Kasultanan dan Pakualaman dalam: *pertama*, penguasaan modal sosial dan politik oleh keluarga Kraton Kasultanan dan Pakualaman; *kedua*, penguasaan atas kepemilikan modal ekonomi dan penguasaan sumber-sumber ekonomi; *ketiga*, penguasaan atas modal simbolis-kultural oleh Kraton dan Pakualaman; dan *keempat*, pertarungan wacana publik.

Keempat usaha ini tak diragukan lagi menjadi bukti terjadinya proses relasi dan pergulatan kuasa. Posisi berbagai usaha dalam penguasaan modal sosial, politik, ekonomi, simbol budaya, dan perang wacana yang dilempar ke publik menjadi instrumen kuasa yang jitu dalam melancarkan dan menyelamatkan investasi mereka di lingkaran kekuasaan Kasultanan dan Pakualaman dan juga untuk kekuasaan itu sendiri.

- A. Penguasaan modal sosial dan politik (*social and political capital*) oleh keluarga Kraton Kasultanan dan Pakualaman.

Salah satu cara yang efektif dan strategis untuk mendapatkan dan melanggengkan kekuasaan adalah dengan menguasai modal sosial dan modal politik. Di bidang sosial terlihat sangat jelas dan kongkrit keterlibatan keluarga Kasultanan dan Kadipaten di beberapa organisasi, asosiasi profesi, seni dan olahraga, yayasan dan lembaga sosial yang berada di Yogyakarta. Terdapat organisasi sosial dan politik dimana kerabat Kasultanan dan Kadipaten terlibat di dalamnya, seperti partai politik, organisasi olahraga, organisasi kemasyarakatan (Ormas), asosiasi, organisasi profesi, dan lain-lain. Bagan berikut menunjukkan diantara keterlibatan tersebut:

Tabel 5.3
Organisasi Sosial dan Politik
yang Dipimpin Keluarga Kasultanan dan Pakualaman

No	Institusi	Pejabat/Jabatan
1	Karang Taruna Provinsi DIY	GKR Mangkubumi/Ketua Umum 2002-2012 GKR Condrokirono/Ketua 2014-sekarang
2	BPD AKU (Asosiasi Kelompok Usaha) Provinsi DIY	GKR Mangkubumi/Ketua Umum 2003-2011
3	International Association of Wild Silk Moth (berbasis di Jepang)	GKR Mangkubumi/Wakil Ketua 2003-2008
4	Koperasi AKU Sejahtera	GKR Mangkubumi/Ketua Umum 2005-2009
5	Yayasan Royal Silk	GKR Mangkubumi/Ketua Pembina 2006-2010
6	Asosiasi Masyarakat Sutera Alam DIY	GKR Mangkubumi/ Wakil Ketua 2002-2006
7	ASEPHI (Sosiasi Handicraft)	GKR Mangkubumi/Wakil Ketua 2002-2006
8	Masyarakat Persuteraan Alam Liar Indonesia	GKR Mangkubumi/Ketua 2006-2010
9	Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia DIY	GKR Mangkubumi/Ketua 2006-2011
10	DPD KNPI DIY	KGPH Joyokusumo (alm)/ Pegiat 1982-1991, Ketua DPD 1982-1985 GKR Mangkubumi/Ketua 2012-2015 GKR Condrokirono/Ketua 2015-2020
11	Pusat Penyelamatan Satwa Jogja (PPSJ)	GKR Mangkubumi/ Ketua 2012-sekarang

12	Kwartir Daerah Gerakan Pramuka DIY	GKR Mangkubumi/Ketua 2015-sekarang
13	KADIN DIY	GBPH Hadiwinoto/Ketua GKR Magkubumi/Ketua-sekarang
14	Jogjakarta Investment Forum	KBPH Hadiwinoto/Ketua
15	Partai GOLKAR	Sultan Hamengku Buwono X/ Ketua DPD I Golkar DIY dan DPP Golkar. GBPH Hadiwinoto/Ketua DPD II, Anggota DPRD DIY. KGPH Joyokusumo (alm)/ Anggota DPRD DIY 1982-2009/Anggota DPD 1978
16	Sentra Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia (SOKSI)	GBPH Joyokusumo (alm)/Anggota 1981, Wakil Ketua Depipar XI 1985-1995
17	Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI) DIY	KGPH Joyokusumo (alm)/Wakil Ketua 1984-1990, Ketua Umum 1988-1991
18	Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI)	KPH Wironegoro (menantu HB X)/Ketua DPD
19	Yayasan Yogyakarta Seni Nusantara (Jogja Nasional Museum)	KPH Wironegoro/Ketua
20	Yayasan Edukasi Anak Nusantara	KPH Wironegoro/Ketua

Bagan dikutip dari Antoro, 2015 dengan penambahan data oleh Penulis.

B. Penguasaan atas kepemilikan modal ekonomi dan sumber-sumber ekonomi oleh keluarga Kraton dan Pakualaman

Penguasaan modal ekonomi dan sumber-sumber ekonomi dapat dilihat pada *pertama*, keterlibatan keluarga dan kerabat Kasultanan dan Pakualaman dalam berbagai bentuk badan usaha dan perdagangan. *Kedua*, upaya Kasultanan dan Pakualaman dalam penguasaan hak atas tanah.

Bukti adanya keterlibatan keluarga Kasultanan dan Pakualaman dalam penguasaan aset ekonomi ini terlihat dari hasil penelitian dan investigasi yang dilakukan Kus Sri Antoro dari Forum Komunikasi Masyarakat Agraris (FKMA). Antoro menemukan bahwa setidaknya ada 16 jaring investasi bisnis berskala besar yang dibangun secara kolaboratif antara pihak Kasultanan dan Pakualaman. Jaringan bisnis tersebut hanya berdasarkan badan usaha yang terdaftar saja, belum termasuk proyek-proyek di atas tanah kas desa, itu lebih besar lagi (Antoro, 2015). Belasan perusahaan tersebut bergerak dalam aneka bidang usaha dari jasa keuangan, pertambangan,

pasar modern, perhotelan, pabrik gula, penyiaran, periklanan, konveksi sampai jasa parkir. Berikut ini daftar badan usaha tersebut:

Tabel 5.4
Kepemilikan Badan Usaha Keluarga Kasultanan dan Pakualaman

No	Perusahaan	Bidang	Komisaris /Direktur Utama /Pemodal
1	PT. Jogja Magasa Mining	Tambang Pasir Besi	KGPH Joyokusumo/Komisaris GKR Mangkubumi/Komisaris BRM Haryo Seno (Pakualaman)/Direktur Utama
2	PT. Madubaru/PS Madukismo	Gula, Ethanol	HB X (Pemodal) 65 % saham GKR Mangkubumi/Komisaris Utama
3	PT. Yarsilk Gora Mahottama	Benang Sutra	GKR Mangkubumi/Direktur Utama
4	PT. Yogyakarta Tembakau Indonesia	Rokok	GKR Mangkubumi/Direktur Utama 2003-2008, Komisaris Utama GKR Condrokirono/Direktur Utama 2012 GKR Maduretno
5	PT . Indokor Bangun Desa	Udang	GKR Mangkubumi/Pemilik
6	PT. Mataram Mitra Manunggal (BPR Mataram)	Finansial	GKR Mangkubumi/Komisaris Utama
7	PT. Karka Abisatya Mataram	Jasa Iklan	KGPH Prabukusumo/Direktur Utama
8	Jogja TV	Media	KGPH Prabukusumo/Komisaris Utama
9	Jogja City Mall	Hypermall	KGPH Hadiwinoto/Komisaris (PT Garuda Mitra Sejati)
10	Ambarukmo Plaza	Hypermall	HB X /Pemilik, PT Putera Mataram Mitra Sejahtera (Pengelola)
11	Ambarukmo Royal Hotel	Hotel	HB X/Pemilik, PT Putera Mataram Mitra Sejahtera dan PT. Grahawita Santika (Pengelola)
13	Nurkadhatyan Spa (satu kompleks dengan Ambarukmo Royal Hotel)	Kecantikan	GKR Maduretno/ Pendiri GKR Bendoro/ Direktur Operasional 2015-kini
14	PT Buana Alam Tirta	Kebun Binatang	GKR Maduretno/Komisaris
15	PT Java Messa Sarana	Jasa Parkir	KPH Wironegoro (menantu HB X)/Komisaris
16	The Sahid Rich Hotel	Hotel	KGPH Hadiwinoto/Komisaris (PT Garuda Mitra Sejati)

Sumber: Kus Sri Antono, 2016

Kerajaan bisnis serupa, menurut Muhaimin (1985) dan Robison (2012), sesungguhnya telah dirintis sejak era Sultan sebelumnya (Hamengku Buwono IX). Grup Hamengku Buwono dinilai cukup diperhitungkan dalam kebangkitan kapitalisme di Indonesia. Apalagi saat itu Sultan HB IX menduduki posisi strategis sebagai anggota kabinet di era Soekarno dan Soeharto. Posisi strategis ini telah menempatkan HB IX pada posisi elit strategis yang membawanya pada keterlibatan dalam lingkaran lobi para pebisnis. Akibat konflik kepentingan tersebut Sultan Hamengku Buwono IX terpaksa berhadapan dengan arus kepentingan politik dan ekonomi lain. Pada September 1952 di era Soekarno, Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Menteri Pertahanan saat itu menjadi tujuan mosi tidak percaya DPR yang diajukan oleh Zainul Baharudin dan Bebas Daeng. Mosi itu menuduh Sultan Hamengku Buwono IX telah melakukan penunjukan langsung kepada perusahaan NV Wibowo Corporation dan NV Perusahaan Dagang Soedarpo Corporation untuk melakukan pengadaan perlengkapan militer bagi Angkatan Bersenjata Indonesia (Muhaimin, 1985). Dua pemilik perusahaan tersebut, Wibowo dan Soedarpo adalah sejawat HB IX di PSI (Partai Sosialis Indonesia) (Muhaimin, 1985); (Antoro, 2015).

Selanjutnya pada April 1967 Sultan HB IX juga terlibat dalam pemberian lisensi khusus masuknya Freeport Sulfur Inc untuk mengeksplorasi dan menambah cadangan tembaga di Irian Jaya. Atas lisensi khusus ini Freeport mendapatkan pengecualian/keistimewaan dalam pengurusan persyaratan sehingga tidak perlu berdomisili di Indonesia dan juga tidak harus berbadan hukum Indonesia (Muhaimin). Begitu pun halnya pada era Soeharto, dimana, Sultan HB IX adalah termasuk dari salah satu para kapitalis yang turut berkuasa dan bisnisnya pun berkembang pasca 1965 (Antoro, 2015).

Dokumentasi dari Richard Robison berikut ini menunjukkan betapa Sultan Hamengku Buwono IX telah berhasil mangkumulasi kekuatan politik dan ekonomi sekaligus.

Tabel 5.5
Grup Sultan Hamengku Buwono di Era Soeharto Skala Nasional

No	Perusahaan	Sektor	Kepemilikan Saham
1	PT. Molino Pramuka	Perusahaan Induk	Sultan HB dan Pramuka
2	PT Asia Indo Tobacco	Tembakau dan rokok	PT Molindo Pramuka dan Singapura
3	PT Urecon	Properti	Teuku Daud, M.Suleiman, Ir. Tirtajaya
4	PT Urecon Utama	Properti	Teuku Daud, M.Suleiman, Ir. Tirtajaya, BRM Kasworo (GBPH Hadisuryo)
5	PT BASF	Pita rekaman	PT Urecon, Teddy Chandrajaya
6	PT Taylor Woodrow	Kontraktor	PT Urecon Utama, Inggris
7	PT Universal Reality	Properti	PT Urecon Utama, Singapura
8	PT Chandra Jaya	Perikanan	PT Urecon Utama
9	PT Nusantour Duta	Pengelola Kekayaan, saham dsb	Sultan HB, Sri Bujono
10	PT Duta Merlin	Hotel	PT Nusantour Duta, PT Pembangunan Jaya, Hongkong
11	PT Wavin Duta Jaya	Pipa PVC	PT Nusantour Duta, PT Pembangunan Jaya, Belanda
12	PT Eastern Polymer	Tekstil	PT Nusantour Duta, Hongkong
13	PT Jogjatex	Tekstil	BRM. Koswara, inverteor lain
14	PT Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI) setelah 1981	–	PT Nusantour Duta dan PT Nusantour Duta Jaya (Sultan HB), PT Daya Patoyo dan PT Daya Madya (Sjamsul Nursalim)

Sumber: Robinson (2012: 270)

Sementara dalam hal penguasaan sumber-sumber ekonomi, terutama dalam bidang pertanahan didapati bahwa upaya penguasaan hak atas tanah terlihat semakin intensif dan meluas pasca diundangkannya Undang-undang

Keistimewaan DIY. Penguasaan hak atas tanah ini semakin melengkapi keterlibatan Kasultanan dan Pakualaman dalam berbagai pendirian dan kepemilikan badan usaha. Sebagaimana jamak dipahami bahwa salah satu instrument utama yang cukup dominan dalam penguasaan ekonomi dan politik adalah penguasaan hak atas tanah. Siapa yang menguasai tanah ia akan menuai kuasa. Karena dalam penguasaan hak atas tanah terbangun relasi kuasa dimana antara pemilik hak atas tanah dengan pengguna hubungan *patron* dan *client* baik secara sosial, politik maupun ekonomi.

Pasca diberlakukannya Undang-Undang Keistimewaan penguasaan hak atas tanah oleh Kasultanan dan Pakualaman ini dilakukan dengan menempuh dua jalur, yaitu jalur politik-administratif dan jalur kultural hegemonik. Jalur politik-administratif ini dilakukan dalam bentuk membuat Peraturan Gubernur (Pergub) DIY Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa dan penerbitan surat Gubernur surat no 593/4811 (12 Nopember 2012) dan surat no 593/0708 (15 Februari 2013) kepada Kepala BPN DIY tentang Pengendalian Permohonan Hak atas Tanah Negara yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY. Selain itu juga dilakukan dengan mendorong segera disyahnkannya Perdais tentang pemanfaatan dan pengelolaan tanah Kasultanan dan Kadipaten yang pembahasannya melibatkan politisi di DPRD DIY.

Memperhatikan dinamika pembahasan Raperdais di DPRD dan wacana yang berkembang di publik terlihat bahwa Raperdais yang diajukan pemerintah tersebut memiliki banyak kelemahan. Dilihat dari nomenklatur dan substansinya Raperdais tersebut sangat terkesan hanya menjadi instrumen politik dan administratif yang melegitimasi kepentingan Kasultanan

dan Pakualaman dalam penguasaan tanah. Ni'matul Huda, seorang hukum ahli tata negara dan banyak melakukan penelitian tentang keistimewaan DIY dalam forum Raker Panitia Khusus DPRD menyatakan bahwa Raperdais tersebut lebih mengakomodasi kepentingan Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dan tidak mengakomodasi kewenangan pemerintah. Sebagai jalan keluarnya itu Ni'matul Huda mengusulkan dua hal: *pertama*, supaya nomenklatur Raperdais “pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten” diganti menjadi Raperdais “Pertanahan”; *kedua*, dimasukkannya peran dan kewenangan pemerintah daerah dalam batang tubuh.⁴

Hal yang menarik dari proses pembahasan Raperdais tentang “pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten” ini adalah disertakannya daftar tanah yang diklaim oleh Kasultanan dan Pakualaman sebagai hak milik kedua lembaga berbadan hukum budaya tersebut. Dalam dokumen yang berkop surat Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Pemerintah Daerah DIY dan juga ditandatangani Kepala Dinasnya Ir. Hananto Hadi Purnomo, M.Sc diuraikan tentang data sementara tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman hasil pendataan tahun 2015. Berdasarkan dokumen tersebut jumlah tanah Kasultanan dan Pakualaman di seluruh DIY seluas lebih kurang 59.331.371 M2. Tanah tersebut tersebar di seluruh Kabupaten dan Kota di seluruh DIY dengan sebaran sebagai berikut:

⁴ Pernyataan disampaikan saat Rapat Kerja Pansus dengan agenda mendengarkan masukan Pakar. Raker diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2016. Hal yang sama juga dikutip dan diberitakan Harian Tribun Jogja pada edisi Sabtu, 10 Desember 2016.

Tabel 5.6
Sebaran Tanah yang di klaim Kasultanan dan Pakualaman

No	Kabupaten/Kota	Bidang	Luas (M ²)
1	Yogyakarta	339	613.345
2	Bantul	3.074	7.031.574
3	Kulonprogo	1.574	17.564.759
4	Gunung Kidul	4.046	26.656.191
5	Sleman	4.486	7.456.502
	Jumlah	13.519	59.331.371

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Pemda DIY

Sementara tanah desa yang diklaim sebagai tanah Kasultanan dan Pakualaman seluas lebih kurang 209.464.462 M2 dengan rincian per Kabupaten sebagai berikut:

Tabel 5.7
Tanah Desa yang di klaim Kasultanan dan Pakualaman

No	Kabupaten	Bidang	Luas (M ²)
1	Bantul	8.630	32.619.338
2	Kulonprogo	3.406	27.667.389
3	Gunung Kidul	2.737	21.837.555
4	Sleman	17.031	127.340.180
	Jumlah	31.804	209.464.462

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Pemda DIY

Mengacu pada data di atas, jumlah tanah di seluruh Kabupaten dan Kota yang diklaim sebagai tanah hak milik Kasultanan dan Pakualaman adalah seluas total 268.795.833 meter persegi atau setara dengan 26.879,6 hektar. Dari total luas tanah tersebut yang sudah bersertifikat hak milik (SHM) baru seluas 2.536.275 Meter persegi dengan jumlah 641 sertifikat. Berikut rekapitulasi tanah Kasultanan dan Pakualaman yang sudah bersertifikat hak milik:

Tabel 5.8
Rekapitulasi Tanah Kasultanan dan Pakualaman yang
Bersertifikat Hak Milik

	Kabupaten / Kota	Tanah Kasultanan		Tanah Kadipaten		Jumlah Sertifikat	Luasan (M ²)
		SHM	Luas (M ²)	SHM	Luas (M ²)		
1	Yogyakarta	126	1.096.525	11	102.373	137	1.198.898
2	Bantul	168	514.389	0	0	168	514.389
3	Kulonprogo	111	244.038	104	245.592	215	489.630
4	Gunung Kidul	53	177.467	0	0	53	177.467
5	Sleman	68	155.891	0	0	68	155.891
	Jumlah	526	2.188.310	115	347.965	641	2.536.275

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Pemda DIY

Sementara dalam dokumen yang berjudul “Kerangka Umum Kebijakan (KUK) Pengelolaan dan Pemanfaatan Pertanahan Tanah Kasultanan” dan “Kerangka Umum Kebijakan (KUK) Pengelolaan dan Pemanfaatan Pertanahan Tanah Kadipaten” diuraikan tentang jenis tanah, nama lokasi dan luas tanah yang diklaim sebagai hak milik kedua kerajaan tersebut. Baik tanah Kasultanan maupun tanah Kadipaten Pakualaman terdiri dari tanah keprabon dan tanah *dede* keprabon. Tanah keprabon adalah tanah yang keberadaannya merupakan identitas dan melekat pada eksistensi Kasultanan dan Pakualaman sejak berdirinya dan tidak dapat diwariskan dan dialihfungsikan. Sementara tanah *dede* keprabon adalah tanah hak milik Kasultanan dan Pakualaman yang disebut sebagai Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG). Tanah Desa baik dalam Raperdais maupun KUK di Kasultanan dan Pakualaman masuk dalam kategori sebagai tanah *dede* keprabon.

Peraturan Gubernur dengan No. 112 Tahun 2014 menjadi aturan yang melegitimasi klaim kepemilikan Kasultanan dan Pakualaman atas tanah Desa. Lahirnya Peraturan Gubernur tersebut tampak sarat masalah.

Pertama, karena Pergub tersebut bertentangan dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Menurut Undang-Undang Desa tanah desa ditetapkan sebagai asset desa yang berstatus Hak Milik Desa atas nama Pemerintah Desa (Kepala Desa/Lurah). Bertolak belakang dengan UU Desa tersebut, pasal 19 Pergub 112/2014 menyatakan “tanah desa yang berasal dari hak anggaduh dan tanah pengganti yang telah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa untuk dilakukan peralihan hak menjadi tanah milik Kasultanan dan/atau tanah milik Kadipaten”. *Kedua*, lazimnya sebuah Peraturan Gubernur adalah peraturan teknis yang menjelaskan suatu Peraturan yang lebih tinggi di atasnya (Perda/Perdais). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pergub 112/2014 tersebut dianggap berdiri sendiri mengingat belum ada payung hukum di atasnya yang menjadi acuannya.

Sementara jalur kultural dilakukan dengan menginisiasi berbagai bentuk perjanjian kerjasama antara Kasultanan dengan Bupati. Dalam rangka untuk melegitimasi klaim hak milik atas tanah Sultan Ground (SG) dan memperlancar inventarisasi tanah-tanah yang diklaim sebagai SG tersebut dibuatlah Peraturan Gubernur DIY yang khusus untuk itu. Selain itu juga dilakukan penandatanganan Nota Kesepahaman antara Kasultanan dengan Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul. Pada 10 Nopember 2014, KGPH. Hadiwinoto sebagai Panitikismo Kasultanan bersama Badingah, S.Sos sebagai Bupati Kabupaten Gunung Kidul menandatangani Nota Kesepahaman No. 415.4/KN/11/2014. Penandatanganan Nota Kesepahaman ini disaksikan oleh Kepala Kepolisian Resort Gunungkidul (AKBP Faried Zulkarnaen, SI.K) dan Komandan Distrik Militer 0730 Gunungkidul (Letkol Arh. Herman Toni). Nota kesepahaman ini diposisikan sebagai dasar hukum bagi penertiban tanah-tanah yang ada di seluruh wilayah

Gunung Kidul yang diklaim sebagai Sultan Ground.

Nota Kesepahaman tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan penandatanganan surat perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul dengan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat bernomor 103/W&K/06/2016. Surat perjanjian tentang Penertiban dan Penataan atas Tanah Kasultanan (Sultan Ground) di wilayah Kabupaten Gunung Kidul ditandatangani oleh KGPH. Hadiwinoto sebagai wakil Kasultanan dan Hj. Badingah S.Sos sebagai Bupati Gunung Kidul pada hari Selasa tanggal 21 Juni tahun 2016 dalam sebuah acara yang diselenggarakan di Alun-alun Kota Wonosari, Gunungkidul. Sementara Sultan Hamengku Buwono X dalam kapasitasnya sebagai Gubernur juga ikut bertanda tangan sebagai saksi⁴.

Upaya Kasultanan dan Pakualaman dalam menguasai hak atas tanah ini telah memancing munculnya pro dan kontra di tengah masyarakat dan kekuatan sosial dan politik di Daerah Istimewa Yogyakarta. Bahkan juga memunculkan perlawanan dari internal kerabat Kasultanan dan Pakualaman sendiri. Kondisi ini yang membuat dinamika politik keistimewaan di DIY semakin fluktuatif dan eskalatif. Gerakan perlawanan terhadap upaya penguasaan hak atas tanah yang dilakukan Kasultanan dan Pakualaman ini dapat diidentifikasi ke dalam tiga kelompok utama:

Pertama, perlawanan dari kalangan politisi di DPRD Provinsi DIY. Perlawanan dari kalangan politisi ini mengemuka terutama dalam Panitia Khusus yang membahas Rancangan Peraturan Daerah Istimewa. Anggota

⁵ Lihat <http://selamatkanbumi.com/perjanjian-kerjasama-antara-pemkab-gunungkidul-dengan-kasultanan-tentang-penertiban-dan-penataan-tanah-sultan-ground/>

Pansus tampak terfragmentasi sesuai aspirasi politik masing-masing. Perlawanan tampak muncul dari anggota Pansus yang berasal dari Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS), dan Fraksi Partai Golkar. Sementara Fraksi yang lain cenderung pasif. Fraksi PAN bahkan sampai memandang perlu untuk memasang dan mempublikasikan secara utuh pandangan umum mereka atas Raperdais tersebut dalam satu halaman khusus di Tribun Jogja.

Terkait dengan Raperdais urusan pertanahan ini ada beberapa isu yang menjadi sorotan fraksi-fraksi di DPRD DIY. Dalam pandangan umum Fraksi PAN disampaikan bahwa Raperdais bermasalah dalam hal nomenklatur, legal drafting, dan harmonisasinya dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya. Bahkan Fraksi PAN menengarai adanya upaya dari Pemerintah Daerah untuk menghidupkan kembali *Rijksblad* atau hukum kolonial mengingat tidak dicantumkannya Keppres No.33/1984, Keputusan Mendagri No.66/1984, dan Perda No.3/1984 yang secara eksplisit mengatur tentang tidak berlakunya lagi *rijksblad-rijksblad* yang mengatur pertanahan di jaman kolonial⁶. Sementara Fraksi PKS menyoroti tentang perlunya Raperdais untuk disejalkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, terutama Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa⁷. Pandangan senada juga disampaikan oleh Fraksi Kebangkitan Nasional (FKN).

⁶ Pandangan Umum Fraksi PAN DPPRD DIY yang dipublikasikan di Harian Tribun tanggal 15 November 2016; Berita Harian Radar Jogja tanggal 15 November 2016

⁷ Berita harian Sindo tanggal 15 November 2016; Harian Bernas tanggal 15 November 2016.

Selain itu, perlawanan dari politisi di DPRD DIY juga tampak pada kritik mereka atas langkah Sri Sultan Hamengku Buwono dan pihak Kasultanan yang melakukan upaya penertiban tanah yang diklaim sebagai tanah sultan ground. Menurut kalangan DPRD langkah penertiban tanah tersebut tak berdasar mengingat Perdais tentang Pertanahan sendiri belum ada.⁸

Kedua, perlawanan dari kelompok masyarakat. Upaya perlawanan oleh kelompok masyarakat dilakukan dengan berbagai cara. Gerakan Anak Negeri Anti Diskriminasi (Geranad) misalnya melakukan perlawanan dalam bentuk penyadaran masyarakat dengan menyelenggarakan diskusi dan publikasi pernyataan di media, advokasi masyarakat terdampak sampai perlawanan melalui jalur politik dan hukum. Perlawanan politik dan hukum ini dilakukan Geranad dengan melaporkan Sultan Hamengku Buwono X, KGPH Hadiwinoto, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional DIY, Ari Yuwirin kepada Presiden Republik Indonesia. Dari Kabupaten Kulonprogo perlawanan datang dari Paguyuban Petani Lahan Pasir Yogyakarta (PPLPY) yang terus melakukan perlawanan dan penolakan pengambilan lahan yang mereka garap turun temurun oleh Kadipaten Pakualaman. Lahan tersebut sudah dijual secara sepihak oleh Pakualaman kepada PT. Angkasa Pura untuk keperluan pembangunan bandara baru. Sementara Forum Masyarakat Tutupan dan Parangkusumo menempuh perlawanan dengan melakukan aksi demonstrasi dan lobby ke para pihak terutama DPRD DIY.

⁸ Lihat <http://m.merdeka.com/peristiwa/dprd-kritik-langkah-sri-sultan-tertikan-aset-keraton.html>

Ketiga, perlawanan dari kerabat Kasultanan dan Pakualaman. Dari kerabat Kasultanan perlawanan yang keras dan intensif datang dari Forum Trah Sultan Hamengku Buwono VII. Perlawanan dilakukan dengan mendatangi Kepala Desa untuk mendata secara langsung tanah yang mereka klaim sebagai milik Trah HB VII. Juru bicara Trah HB VII, Hermani WK, menegaskan bahwa mereka melakukan pendataan karena mereka memiliki bukti kepemilikan yang sah⁹. Terjadi tumpang tindih klaim kepemilikan antara Kasultanan dengan Trah HB VII. Sementara dari kerabat Pakualaman perlawanan datang dari Anglingkusumo, yang merupakan paman dari Paku Alam X yang bertakhta saat ini.

C. Kontrol dan penguasaan terhadap modal simbolis-kultural oleh Kasultanan dan Pakualaman.

Kontrol dan penguasaan atas modal simbolis dan kultural ini dijalankan melalui tiga bentuk: revitalisasi *abdi dalem* Kasultanan dan Kadipaten, birokrasi patrimonial, dan mobilisasi forum masyarakat. *Pertama*, revitalisasi *abdi dalem* dijalankan dengan melakukan penguatan sekaligus perluasan *abdi dalem*. *Abdi Dalem* adalah istilah bagi pelayan raja di lingkungan Keraton Kasultanan dan Pakualaman. Ada dua kategori pelayan raja tersebut, yakni *Abdi Dalem Punokawan* dan *Abdi Dalem Keprajan*. *Abdi dalem Punokawan* merupakan pelayan raja yang berasal dari rakyat biasa atau rakyat kebanyakan. Sementara *abdi dalem keprajan* merupakan pelayan raja yang berasal dari para pejabat publik, termasuk aparat negara baik dari sipil maupun militer.

⁹ Berita Harian Bernas dan Kedaulatan Rakyat, Sabtu 11 Desember 2016.

Konsep dan konstruksi *abdi dalem* sebenarnya adalah konsep dan relasi kuasa berbasis feodalisme. Revitalisasi *abdi dalem* bermakna mengawetkan kultur feodal yang melekat di Kasultanan dan Pakualaman. Dengan demikian Kasultanan dan Pakualaman diuntungkan dengan kultur feodal yang terus dilembagakan dan direvitalisasi baik dalam lingkungan birokrasi maupun tradisi. Di jalur birokrasi pemerintah pelebagaan kultur feodal ini dilakukan dengan menerbitkan Surat Edaran Sekretaris Provinsi DIY No. 800/3945 pada Tahun 2009, tepatnya tertanggal 13 November 2009. Surat Edaran tersebut mengenai Arahan kepada PNS di Lingkungan Pemerintah Provinsi DIY untuk menjadi *Abdi Dalem Keraton Yogyakarta*.

Arahan menjadi *abdi dalem* ini juga diikuti kebijakan penggunaan busana Jawa bagi aparat sipil negara (ASN) dan pelajar di DIY pada setiap satu hari dalam seminggu. Sesuai *pakemnya*, busana Jawa menganut stratifikasi sesuai dengan derajat kebangsawanan sang pemakainya. Penggunaan busana Jawa ini juga diberlakukan kepada seorang pejabat/ Kepala Satuan Perangkat Kerja Daerah ketika dilantik dan diambil sumpah jabatan. Hal ini berarti bahwa saat seseorang dilantik sebagai pejabat di Pemerintah Daerah DIY maka seketika itu pula ia menjadi *abdi dalem*.

Pemberian status sebagai *abdi dalem* ini bersimbiosis dengan persepsi yang berkembang di masyarakat serta motivasi yang menjadi latar belakangnya. Bagi seorang birokrat di DIY menjadi *abdi dalem* dapat menjadi pintu masuk untuk mempercepat karir. Begitupun bagi kalangan pebisnis, menjadi *Abdi Dalem* bisa berarti atau simbolisasi dari adanya jaminan keamanan investasi, memperlancar perijinan, dan kemenangan tender. Sementara bagi masyarakat awam menjadi *abdi dalem* berarti memperoleh status sosial yang tinggi dalam masyarakat feodal di mana ia hidup.

Status *abdi dalem keprajan* ini juga diberikan kepada perorangan yang dinilai berjasa, berkontribusi atau lebih tepatnya diharapkan berkontribusi kepada Kerajaan. Contoh yang terang benderang dalam kasus ini adalah pengangkatan Hendarman Supanji (saat menjabat sebagai Kepala BPN RI), seluruh bupati/Walikota di Provinsi DIY, Arie Yuriwin (saat menjabat Kepala BPN Kanwil DIY), A. Riyanto (Komandan Koramil Kecamatan Keraton), dan M. Ali Muthohar (Kepala Kejaksaan Tinggi DIY)¹⁰. Selain itu ada juga Achiel Suyanto seorang pengacara berdarah Melayu dan Suyitno seorang dosen di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta yang diangkat sebagai *abdi dalem* Kasultanan dan Bayudono, seorang mantan Kepala Bapeda di Pemda DIY sebagai *abdi dalem* di Kadipaten Pakualaman. Bahkan yang disebut terakhir ini menduduki jabatan yang strategis di Pakualaman sebagai *Penghageng Kawedanan Keprajan* dengan nama KPH. Bayudono Suryoadinagoro.

Penancangan akar kekuasaan juga dilakukan oleh Kasultanan dan Pakualaman dengan menghimpun serta memfasilitasi berbagai gerakan masyarakat seperti Gerakan Rakyat Yogyakarta, Gerakan Persatuan Rakyat Yogyakarta (Gentaraja), Sekber Gamawan, Posko Referendum (Effendi, 2015), Semar Sembogo, Ismoyo, Paksi Katon¹¹, Forum Masyarakat

¹⁰ lihat <http://jogja.solopos.com/baca/2014/02/05/wisuda-abdi-dalem-bupati-pun-jalan-jongkok-487242>; <http://jogjanews.com/kraton-yogyakarta-angkat-260-abdi-dalem>, <http://nasional.kompas.com/read/2011/09/21/03441517/Ketika.Pejabat.Menjadi.Abdi.Dalem>; dan <http://www.radarjogja.co.id/blog/2015/02/20/keraton-wisuda-400-abdi-dalem>

¹¹ Organisasi Paksi Katon ini adalah semacam Laskar pembela Kraton yang pernah melakukan tindakan pengusiran kepada Alm. Goerge Junus Aditjondro dari Yogyakarta dengan melakukan penyegelan rumah karena G.J. Aditjondro dituduh melakukan penghinaan terhadap Kraton Kasultanan.

Yogyakarta (FMY)¹², dan lain-lain. Termasuk dalam upaya mobilisasi ini adalah dengan memfasilitasi kelompok seniman musik *hip hop* yang dimotori Marzuki, seorang seniman teater dan penyanyi berdarah Klaten, secara khusus mengarang dan mempopulerkan lagu yang bertemakan *Jogja Istimewa*.

D. Pertarungan Wacana

Sejak RUU Keistimewaan dimulai pembahasannya di DPR sampai pada proses penyusunan Peraturan Daerah Istimewa (Pedais) berbagai upaya dan pengkondisian untuk tercapainya target politik secara sistematis dijalankan. Terutama dalam bentuk penguasaan atas wacana publik. Dari optimalisasi penggunaan media sosial, elektronik, dan media massa sampai mobilisasi para seniman dalam bentuk musik *hip-hop* yang bertemakan keistimewaan.

Memahami wacana sangat dipengaruhi oleh konteks dan dimana wacana tersebut dibentuk dan diproduksi serta siapa aktor yang memproduksinya. Secara teoritis memahami wacana adalah memahami relasi antara teks, praktek diskursif dan konteks sosial dimana suatu wacana diproduksi (Fairclough, 2005 dan Bührmann, 2005). Untuk bisa

¹² FMY ini juga pernah melaporkan Goerge Junus Aditjondro ke Polda DIY karena ucapannya di forum diskusi publik “Membedah Status Sultan Ground/Pakualaman Ground dalam Keistimewaan DIY yang diselenggarakan di Auditorium Fakultas Teknologi Pertanian Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada 30 November 2011 dianggap menghina Kraton. Laporan FMY ini dilakukan oleh empat aktivisnya yaitu Sugeng Santoso, Jimmy Petrus, Ki Demang Wangsafyudin, dan Tagor Prakosa. Informasi lebih lengkap dapat dilihat di <https://news.detik.com/read/2011/12/01/153556/1780302/10/dianggap-lecehkan-keraton-yogya-george-junus-aditjondro-dilaporkan-ke-polisi>

memetakan pergulatan wacana yang terjadi terkait dengan wacana keistimewaan ini maka analisis akan difokuskan pada berita di media online yang ada hubungannya dengan wacana dan pernyataan dari aktor yang otoritatif. Isu pokok yang menjadi perhatian adalah berita terkait dengan paugeran, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, serta gugatan Judicial Review UUK di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Pemetaan berlangsungnya proses pergulatan wacana dilakukan dengan mengacu pada kategori yang digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 5.9
Kategorisasi Wacana

Kategori	Penjelasan	Isu
Negatif	Penyelenggaraan keistimewaan DIY terutama dalam urusan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur menjadi arena pertarungan kekuasaan antara keluarga Kasultanan dan Pakualaman sehingga mengakibatkan terjadinya friksi dan kontestasi. Dalam kondisi seperti ini ada upaya meniadakan atau menutup peluang atas yang lain..	Sabda raja; Sabda tama; Tita raja; Tidak ada tanah negara di DIY; Gugatan di MK;
Tekanan/Kontra	Pernyataan aktor (Sultan dan/Paku Alam/Kerabat Kasultanan dan Pakualaman/DPRD) yang bernada ancaman atau tekanan sementara yang lain melakukan upaya perlawanan	Perlawanan Kerabat Keraton dalam bentuk surat terbuka; Gugatan Angling Kusumo; Penyesuaian paugeran dan mengumumkannya ke publik; Kehadiran Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam X sebagai saksi di Persidangan Mahkamah Konstitusi; Abdi Dalem Gugat MK
Netral/ Normatif	Pernyataan yang disampaikan bersifat netral dan normatif serta menyejukkan publik	Tunggu saja penjelasan saya (sultan), sabar; Syarat Gubernur sama persis dengan UUK;

9. <http://nasional.kompas.com>;
10. www.tribunnews.com;
11. www.antaranews.com;
12. <http://politikindonesia.co>;
13. www.solopos.com;
14. www.aktual.com;
15. <http://sinarkeadilan.com>;
16. www.realita.co;
17. <http://fajar.co.id>;
18. <http://sidinconstitution.co.id>;
19. www.cnnindonesia.com;
20. www.radarjogja.co.id;
21. <https://mediahukumindonesia.wordpress.com>;
22. www.tajuk.id;
23. www.pikiran-rakyat.com; dan,
24. <http://nasional.news.viva.co.id>.

Dari analisis terhadap semua pemberiaan tentang keistimewaan DIY di media online dapat dikemukakan temuan sebagai berikut:

Pertama, pengujar yang frekwensi tertinggi di atas pengujar yang lain adalah Sultan Hamengku Buwono X. Adapun ujaran yang disampaikan oleh Sultan Hamengku Buwono yang tersebar di berbagai media dapat dikategorikan dalam tiga nuansa: negatif, kontra dan netral. Pernyataan negatif tampak dalam pemberitaan tentang Sabda Raja, Sabda Tama, Tita Raja, isu pertanahan, pemilihan gubernur, dan persyaratan gubernur DIY.

Konteks pemberitaan sabda tama, sabda raja, dan titah raja berada di latar isu prakondisi suksesi Kasultanan. Pernyataan yang muncul ditujukan

untuk melegalisasi kekuasaannya dan kepentingannya sebagai seorang Raja dan keturunannya dengan mengkondisikan anaknya GKR Pembayun sebagai puteri mahkota. Sementara pada sisi yang lain menegasi kepentingan adik-adiknya yang berdasarkan pada paugeran lebih berhak menjadi penerus takhta. Sehingga memunculkan protes dalam bentuk surat terbuka dan ketidakhadiran dalam acara di Kraton Kasultanan.¹³ Pernyataan negatif tampak pada sabda tama yang berbunyi “siapa saja yang tidak taat pada Kraton silahkan keluar dari bumi Mataram”¹⁴ dan pernyataan yang berbunyi, “jangan campuri urusan takhta Kraton”.¹⁵ Selain itu Keluarnya Titah Sultan juga dinilai untuk menyingkirkan para pembangkang dalam rangka transisi kekuasaan Keraton.¹⁶

Pernyataan kontra terdapat dalam pernyataan Sultan terkait dengan pemilihan gubernur dan persyaratan gubernur DIY. Baik pada momentum pembahasan Raperdais tentang Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di DPRD DIY tahun 2015 maupun saat hadir sebagai pihak terkait di sidang gugatan Mahkamah Konstitusi pernyataan Sultan juga cenderung menegasikan bahkan bertentangan dengan substansi yang di atur di Undang-undang Keistimewaan. Secara tegas Sultan menegaskan bahwa “pasal soal

¹³ Lihat <http://www.beritasatu.com/nasional/341855-adik-sultan-hb-x-tetap-tolak-sabda-raja.html>. Berita diakses tanggal 13des16

¹⁴ Lihat <http://www.harianjogja.com/baca/2015/03/07/harian-jogja-hari-ini-titah-raja-tak-boleh-dilanggar-582728>. Berita diakses tanggal 13des16

¹⁵ Lihat <http://www.beritasatu.com/nasional/255018-sri-sultan-hb-x-jangan-campuri-urusan-tahta-keraton.html>. link diunduh tanggal 14des16

¹⁶ Lihat <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/717455-titah-sultan-dinilai-untuk-menyinkingirkan-para-pembangkang>. Berita diunduh tanggal 14 Desember 2016

syarat daftar riwayat hidup Gubernur dihapus saja”¹⁷

Sementara *Detik.Com* mengutip pernyataan Sultan yang meresponds tentang persyaratan Gubernur DIY yang harus lelaki dengan menyatakan “bisa merugikan hukum Kasultanan”.¹⁸ Selain dari Sultan, pernyataan bernuansa kontra juga muncul dari sejumlah anggota keluarganya yang tetap menolak sabda tama¹⁹ dan juga dari seorang abdi dalem keprajan, Mas Wedana Nitikartya yang mengembalikan “kekancingan” atau surat keputusan pengukuhan sebagai abdi dalem. Abdi dalem bernama asli Kardi tersebut menolak sabda tama dengan cara mengembalikan kekancingan dan gelar sebagai abdi dalem keprajan Kasultanan²⁰.

Terakhir, pernyataan netral dari Sultan. Pernyataan ini disampaikan berhubungan dengan hal ikhwal persyaratan gubernur dan wakil gubernur serta isu pertanahan. Di penghujung pembahasan Raperdais tentang Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY Sultan menegaskan bahwa perlunya konsistensi dalam menjalankan dan menaati peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pernyataan lain nya disampaikan Sultan saat mengklarifikasi sabda tama yang diprotes sejumlah saudaranya dalam bentuk surat terbuka. Sultan menyatakan, “ndak usah dulu berandai-andai

¹⁷ Lihat <http://nasional.kompas.com/read/2016/11/17/19575151/menurut.sultan.pasal.soal.syarat.daftar.riwayat.hidup.gubernur.diy.dihapus.saja>. Berita diunduh tanggal 13 Desember 2016

¹⁸ Lihat <http://news.detik.com/berita/d-3347634/syarat-gubernur-jogja-harus-lelaki-sultan-bisa-merugikan-hukum-kesultanan>. Berita diunduh 14 Desember 2016

¹⁹ Lihat <http://www.beritasatu.com/nasional/341855-adik-sultan-hb-x-tetap-tolak-sabda-raja.html>. Berita diunduh tanggal 13 Desember 2016

²⁰ Lihat Berita <http://www.antaraneews.com/berita/495196/pro-kontra-sabda-raja-keraton-ngayogyakarta>. berita diunduh tanggal 13 Desember 2016

nanti tunggu dari saya (Sultan), semuanya masih menunggu, sabar, nggak usah *pating ceblung*'²¹.

Kedua, dilihat dari isi berita, maka isu tentang sabda raja, titah raja dan persyaratan gubernur dan wakil gubernur yang frekwensinya pemberitaannya tertinggi. Dari tiga isu terbut hanya pemberitaan tentang persyaratan gubernur yang tertinggi dengan spektrum pemberitaan yang terluas. Pemberitaan tentang persyaratan gubernur ini cukup masif di berbagai media online pada momentum pembahasan Raperdais tentang Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dan kedua pada saat terjadinya sidang gugatan terhadap Pasal 18 ayat 1 huruf m dari Undang-undang Keistimewaan di Mahkamah Konstitusi. Pasal yang digugat tersebut berbunyi: Calon gubernur dan calon wakil gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat: m. menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain, riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak (UUK DIY).

Hal yang menarik adalah, diantara para penggugat pasal Undang-Undang Keistimewaan tersebut terdapat dua abdi dalem Keraton Kasultanan yakni RM Adwin Suryo Satrianto dan Suprianto, serta kerabat Pakualaman Anggiastri Hanantyasari.²² Siapakah jati diri dari abdi dalem tersebut secara gamblang dideskripsikan dalam berita Radar Jogja sebagai berikut:

²¹ Lihat <http://news.detik.com/berita/2851651/penjelasan-kerabat-keraton-yogya-soal-sabdatama-sultan-hb-x>. Berita diunduh tanggal 10 Oktober 2016

²² Lihat <http://www.radarjogja.co.id/gugatan-uuk-buka-peluang-mangkubumi-tampil/>. berita diunduh tanggal 14 Desember 2016

Adwin (RM Adwin Suryo Satrianto, pen) terhitung masih buyut atau cicit Sultan Hamengku Buwono VIII. Kakeknya bernama GBPH Suryobrongto. Dia merupakan putra Kolonel Inf (purn) RM Aning Sunindyo atau KPH Suryahadingrat. Dia juga keponakan Brigjen TNI (purn) Noeryanto atau KPH Yudhahadiningrat yang sehari-hari menjabat Penghageng Tandayekti Keraton Jogja.²³

Serangakain ulasan tentang berita di atas menunjukkan dengan jelas telah terjadi praktek diskursif dimana Sultan dalam posisi dominan dan cenderung menghegemoni dalam pemberitaan di media. Masifnya pemberitaan di media online tersebut (dan tentu juga media cetak dan elektronik lokal) telah dengan terang menyinarkan bahwa diskursus tentang Keistimewaan Yogyakarta mengalami satu fase yang disebut dengan puncak pembangunan opini publik. Terlepas dari berbagai sudut pandang dan polemik dalam pemberitaannya, media massa online telah sukses menancapkan dan sekaligus mengokohkan wacana dominan yang diproduksi Sultan baik sebagai Raja yang bertakhta di Kasultanan maupun sebagai Gubernur DIY dengan segala hiruk pikuk yang riuh gemuruh. Tak pelak media telah dengan apik merekam bagaimana dominasi politik di internal Kasultanan telah terkonstruksi dalam proses kontestasi kepentingan perebutan dan pelanggengan kuasa di wilayah publik, yakni: pengisian jabatan Gubernur DIY.

Wacana yang berkembang terkait dengan sabda tama, sabda raja, dan titah raja harus dipahami dalam konteks kepentingan suksesi raja di Kasultanan dimana Sultan telah melakukan prakondisi terhadap putri tertuanya GKR Pembayun yang saat ini bernama GKR Mangkubumi sebagai satu-satunya calon pengganti raja. Berada dalam relasi kepentingan

²³ *Ibid*

yang sama dengan itu, gugatan atas persyaratan gubernur di Mahkamah Konstitusi dilakukan juga untuk memangkas ketentuan bahwa gubernur DIY harus dijabat oleh seorang lelaki. Kalau Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan dengan menghilangkan keharusan melengkapi riwayat hidup istri dari persyaratan gubernur maka semakin terbukalah peluang GKR Mangkubumi untuk duduk sebagai Gubernur DIY.

5.4. Diskusi

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa analisis dispositif Foucaultian (Buhmann, 2005) telah memainkan peran kunci dalam upaya memahami terjadinya dinamika politik keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Analisis atas area referensi telah menemukan bahwa secara historis Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan penggabungan dua bekas kerajaan Kasultanan dan Pakualaman telah memiliki referensi yang kokoh dalam hal sirkulasi dan suksesi kekuasaan. Bagaimana proses tersebut diatur terangkum jelas dalam apa yang disebut sebagai paugeran atau tata nilai. Basis referensi tersebut menjadi rujukan dan sekaligus terus mendapatkan penguatan dalam setiap terjadi perguliran kekuasaan. Sampai saat ini di Kasultanan telah terjadi 14 kali pergantian raja dari 10 raja yang pernah ada, sementara di Pakualaman telah terjadi 10 kali suksesi.

Perguliran kekuasaan 10 raja di Kasultanan yang telah berlangsung sebanyak 14 kali menunjukkan bahwa dalam prakteknya pergantian dan penentuan raja tidak selalu dan sepenuhnya berjalan sesuai ketentuan yang diatur dalam paugeran dan tata nilai. Ada deviasi atas paugeran dan juga dinamika politik yang ikut mewarnai. Terjadinya peristiwa naik dan turun takhtnya Hamengku Buwono II dan HB III, serta ada raja yang turun

takhta sebelum wafatnya menunjukkan bahwa telah terjadi dinamika politik pada proses suksesi yang pernah ada. Begitu pula halnya ketika di Kasultanan dan Pakualaman muncul praktek penentuan raja ketika raja yang diputuskan naik takhta tersebut masih belum cukup umur.

Tradisi sirkulasi kekuasaan di internal Kasultanan dan Pakualaman telah menempatkan Sultan dan Paku Alam pada posisi sentral dan sekaligus simbol yang merepresentasikan eksistensi kedua kerajaan yang mereka pimpin. Modalitas ini bersinergi dengan konsep kekuasaan dalam filosofis Jawa yang menempatkan raja sebagai pusat kekuasaan. Dalam perspektif ini figur Sultan di mata masyarakat adalah raja yang memiliki kekuasaan politik, militer, dan keagamaan absolut, yang diakui secara tradisional (Soemarjan, 1986). Dalam konteks ini posisi seorang raja begitu menentukan arah dan warna bagaimana kekuasaan dijalankan. Warna dari kepemimpinan sangat dipengaruhi oleh kecakapan, integritas dan visi dari seorang raja yang berkuasa. Dalam konteks ini, proses pembentukan Yogyakarta sebagai sebuah Daerah Istimewa tak dapat dilepaskan dari pengaruh dan figur Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII (Harsono, 2012, dan Lutfi et.al, 2016). Besarnya pengaruh dan lekatnya figur Sultan dan Paku Alam ini di mata masyarakat DIY telah membentuk sikap positif dan akomodatif warga terhadap sistem monarki di Yogyakarta (Hakim et.al, 2015).

Pemberian piagam kedudukan dari Presiden Soekarno kepada Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII pada 6 September 1945 dan kemudian diikuti dengan lahirnya Undang-undang 3/1950 dapat dikatakan sebagai bentuk akomodasi atas posisi sentral tersebut. Akomodasi atas posisi sentral dan unik dari Sultan dan Paku Alam tersebut telah menjadi

pintu masuk dalam pengaturan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY pada periode-periode selanjutnya. Hal inilah kemudian yang menjadi referensi dalam tata cara dan praktek pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur.

Sejak provinsi ini terbentuk hingga sekarang telah lahir beberapa Undang-undang yang menjadi acuan dalam pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Dinamika dan perkembangan dalam pengaturan tersebut telah melahirkan praktek yang berbeda pula dalam hal tata cara dan mekanisme dalam pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Pernah pengisian dilakukan dengan penunjukan dan penetapan langsung dari pemerintah pusat tetapi di kala lain dilakukan dengan pemilihan. Dalam hal siapa yang harus ditentukan sebagai gubernur dan wakil gubernur juga mengalami perubahan. Pada awalnya gubernur ditetapkan dari Sultan yang sedang bertakhta dan wakil gubernur adalah otomatis dijabat Paku Alam yang sedang bertakhta. Selanjutnya, berubah menjadi gubernur dijabat oleh keturunan Sultan dan wakil Gubernur diisi dari keturunan Paku Alam.

Terakhir, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Keistimewaan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dilakukan dengan mekanisme tersendiri sedangkan syarat mutlak yang harus dipenuhi oleh calon gubernur DIY adalah sedang bertakhta sebagai Sultan. Sementara syarat mutlak untuk menjadi wakil gubernur adalah sedang menduduki takhta Paku Alam di Kadipaten Pakualaman .

Dinamika tersebut tumbuh dan berkembang di atas tiga gelanggang pergulatan kuasa yang satu sama lain berproses saling pengaruh-mempengaruhi. Ketiga arena tersebut adalah: *pertama*, tradisi dan praktek dalam suksesi raja di Kasultanan dan Pakualaman; *kedua*, posisi unik dan

spesial Sultan dan Paku Alam dalam proses pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur; dan *ketiga*, strategi yang dipakai Kasultanan dan Pakualaman untuk memperoleh dan melanggengkan kekuasaan. Ketiga hal ini bukan saja menjadi arena tempat pertarungan wacana dan pergumulan kuasa berlangsung tetapi juga sekaligus menjadi faktor penentu dalam pembentukan format keistimewaan DIY dan transformasinya dalam bentuknya yang baru sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012.

Keistimewaan DIY yang memusat pada pengisian jabatan gubernur dari Sultan dan wakil gubernur dari Paku Alam yang bertakhta secara otomatis telah menempatkan posisi Sultan dan Paku Alam sebagai titik episentrum terjadinya konflik dan muara banyak kepentingan. Pada diri keduanya melekat tiga entitas sekaligus yakni sebagai pribadi dan seorang warga negara, sebagai raja yang memimpin kerajaan, serta sebagai gubernur dan wakil gubernur yang menjalankan tugas-tugas negara. Analisis atas strategi imperatif telah mengkonfirmasi bagaimana Kasultanan dan Pakualaman telah sedemikian jauh terlibat dalam melancarkan strategi dan usaha-usaha untuk tetap berkuasa. Keluarga Kasultanan dan keluarga Pakualaman melakukan usaha-usaha dalam merebut dan melanggengkan kekuasaan dengan mengakumulasi penguasaan mereka atas modal sosial (*social capital*), modal politik (*political capital*), modal ekonomi (*economic capital*), dan hegemoni budaya (*cultural hegemony*).

5.5. Implikasi

Sebagaimana sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa pemberlakuan Undang-undang Keistimewaan di Daerah Istimewa

Yogyakarta adalah merupakan integrasi dan akomodasi sistem monarki dalam sistem pemerintahan modern. Konsekwensinya, terbangunnya mekanisme berbasis hukum kausalitas antara proses politik yang terjadi di Kasultanan dan Pakualaman dengan proses politik di Pemerintah Daerah Propinsi DIY atau juga sebaliknya.

- a. Impikasi proses politik pemilihan raja pada pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY: Konflik internal.

Pada proses dan prosedur pengambilan keputusan di dalam memilih raja baik di Kasultanan maupun di Kadipaten terdapat tata aturan yang harus ditaati. Mengacu pada proses pengambilan keputusan sebagaimana yang sudah berlaku selama ini dimana proses penentuan raja banyak dipengaruhi oleh faktor tata nilai yang berlaku (paugeran), norma dan tata gelar kepangeran, usia para pangeran, urutan istri, pilihan politik raja dan faktor eksternal maka dapat diprediksi kemungkinan yang akan terjadi di waktu mendatang.

Pada kenyataannya yang terjadi di Kasultanan sekarang ini adalah Raja yang sedang bertakhta yakni, Sultan Hamengku Buwono X tidak memiliki satu pun anak lelaki. Sementara itu kalau melihat faktor penentu dalam penentuan raja bahwa raja haruslah seorang laki-laki. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa generasi Hamengku Buwono X putus dan tidak berlanjut lagi. Pola suksesi selanjutnya, takhta tidak turun secara linear ke anak kandung akan bergerak ke samping. Yang menjadi yurisprudensinya adalah ketika suksesi dari Sultan Hamengku Buwono V ke Hamengku Buwono VI, dimana yang naik takhta adalah adik laki-laki dari HB V. Hal ini terjadi karena pada saat wafatnya Hamengku Buwono V tidak memiliki anak laki-laki. Sehingga salah satu adik laki-laki dari Sultan

Hamengku Buwono X lah nantinya yang akan naik takhta.

Tetapi tampaknya perputaran arah jarum sejarah akan berubah. Fenomena akan terjadinya perubahan ini bermula ketika pada 30 April 2015 Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan sabda raja. Melalui sabda raja tersebut Sultan Hamengku Buwono X mengubah namanya dari Buwono menjadi Bawono, meniadakan gelar Kalifatullah dan mengubah sebutan dari “kaping sedasa” menjadi “kaping sepuluh”. 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 Langgeng ing Mataram.

Substansi dari sabda raja tanggal 30 April 2015 adalah perubahan gelar Sultan sementara substansi sabda raja tanggal 5 Mei 2015 adalah pengangkatan putera mahkota. Kedua hal ini nyata-nyata melanggar tata nilai yang dianut dan berlaku dalam penentuan raja di Kasultanan. Hanya faktor pilihan politik raja yang bisa menjadi acuan dan legitimasi terhadap kedua sabda raja yang dikeluarkan Sultan HB X tersebut. Dalam persepektif pilihan politik ini, raja bisa melakukan apa saja demi memenuhi pilihan dan ambisi politiknya. Sebagaimana pernah terjadi pada masa HB I, dimana untuk memenuhi pilihan politiknya HB I sampai harus meracuni anak kandungnya sendiri Raden Mas Ento, sang putera mahkota saat itu.

Kalau faktor pilihan politik raja ini yang menjadi faktor dominan dalam penentuan raja Kasultanan berikutnya berarti Kasultanan akan dipimpin oleh seorang raja perempuan (ratu), yaitu GKR Mangkubumi (GKR Pembayun, sang anak perempuan pertama). Fakta menunjukkan bahwa Sultan Hamengku Buwono X telah melakukan berbagai upaya untuk memuluskan pilhan dan kemaun politik tersebut. Sehingga bisa saja

Kasultanan dipimpin oleh seorang Ratu tetapi tidak otomatis ratu tersebut bisa menduduki jabatan Gubernur DIY. Hal ini dapat dipastikan akan menemui jalan buntu karena beberapa alasan: *pertama*, Undang-undang Keistimewaan dan juga Perdais tentang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY jelas-jelas menunjuk bahwa gubernur otomatis dijabat oleh raja yang bertakhta dan raja tersebut haruslah seorang laki-laki. Selain itu melalui sabda raja, nama dan gelar Sultan Hamengku Buwono juga diubah dan perubahan tersebut berdampak berbedanya Nama dan gelar Sultan atau Ratu yang bertakhta dengan nama dan gelar Sultan yang menurut UUK berhak menduduki jabatan gubernur. *Kedua*, terjadinya konflik internal di keluarga Kasultanan. Belakangan sejak keluarnya dua sabda raja gejala akan terjadinya konflik mulai muncul ke permukaan. Fenomena konflik ini berpotensi akan semakin eskalatif dan membunyah sejalan dengan semakin dekatnya waktu terjadinya suksesi raja. Sehingga ini bisa berdampak pada terjadinya konflik berkepanjangan di Kasultanan.

Implikasi nyata bagi pemerintah Propinsi DIY adalah ketika terjadi sengketa dalam penentuan raja otomatis mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan gubernur DIY. Selanjutnya, jabatan gubernur akan diisi dengan Pelaksana Tugas Gubernur. Ketentuan di UU Keistimewaan dan Perdais tentang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur mengatur bahwa manakala jabatan gubernur belum terisi wakil gubernur akan diangkat sebagai pejabat gubernur. Kondisi ini seperti perulangan sejarah, dimana saat Sultan Hamengku Buwono IX wafat pada tahun 1988 maka Paku Alam VIII yang menjadi pejabat Gubernur DIY sampai wafatnya pada tahun 1998.

Berbeda dengan kondisi di Kasultanan, sejauh ini suksesi di

Pakualaman masih berlangsung secara linear. Meskipun demikian bukan berarti suksesi Paku Alam tidak terjadi konflik. Penobatan KPH. Ambarkusuma menjadi Paku Alam IX dan suksesi berikutnya dari Ambarkusumo kepada anaknya KPH Harya Bimo Wijoseno yang saat ini memegang takhta sebagai Paku Alam X tetap mendapatkan tentangan dari kubu KPH Anglingkusumo. Hanya saja, sejalan dengan perjalanan waktu gangguan tersebut tidak terlalu berpengaruh pada kedudukan dan legitimasi Paku Alam yang sedang bertakhta saat ini. Sehingga dalam hal dimana terjadi kekosongan jabatan gubernur maka Paku Alam X yang saat ini menjabat sebagai wakil gubernur DIY atas perintah Undang-undang bisa sewaktu-waktu menjadi pejabat gubernur.

b. Implikasi pada personifikasi peran Sultan sebagai Gubernur.

Strategi imperatif yang diimplementasikan dalam bentuk penguasaan modal sosial politik, ekonomi dan sumber perekonomian, hegemoni sosial kultural serta pertarungan wacana secara signifikan telah berpengaruh pada proses berjalannya roda pemerintahan di DIY. Dampak langsungnya adalah dengan semakin besar kemungkinan akumulasi kekuatan politik, sosial, ekonomi dan citra media pada diri seorang Sultan semakin pula terbangun personifikasinya dalam penyelenggaraan roda pemerintahan. Gejala personifikasi tampak dalam pernyataan Sultan Hamengku Buwono X yang menyatakan bahwa Pemilihan Gubernur urusan internal Keraton.²⁴ Pernyataan tersebut disampaikan Sultan sebagai pihak terkait pada sidang uji materi UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY pada Kamis 17 Nopember 2016. Padahal jelas-jelas bahwa menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang

²⁴ Berita Harian Kompas tanggal 18 Nopember 2016, halaman 2

Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY pemilihan Gubernur itu adalah urusan sepenuhnya Pemerintahan. Menguatnya personifikasi ini tentu akan mengecambahkan dan menumbuhsurburkan sistem politik dimana posisi eksekutif jauh lebih dominan ketimbang eksekutif.

Kuatnya personifikasi Sultan sebagai Gubernur dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara pemerintahan ini baik langsung maupun tidak tentu akan berpengaruh dalam perwujudan tata kelola pemerintahan yang selama ini dijalankan sesuai dengan tata nilai *good government* dan *clean governance*. Proses setifikasi tanah Kasultanan dan peralihan hak milik atas tanah desa yang adalah contoh kongkrit dari penyimpangan nilai *clean governance* dan *good government*. Fakta ini menunjukkan bahwa pasca diundangkannya UUK di DIY telah menyebabkan terjadinya kemunduran dalam tata kelola dalam penyeleenggaraan pemerintahan. Kalau fenomena semacam ini terus berlanjut maka kesejahteraan rakyat yang menjadi tujuan diundangkannya Undang Undang Keistimewaan justru terabaikan.

Di Indonesia, realitas buruknya tata kelola pemerintahan pernah melanda Indonesia pada era rejim Soeharto, dimana saat itu Indonesia terjangkit penyakit Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dengan pola kepemimpinan yang otoriter dan monolitik. Situasi dan kondisi ini berakhir ketika hadirnya gerakan reformasi yang menemui klimaksnya dengan mundurnya Soeharto dari kursi presiden pada tahun 1998. Dalam suasana euforia politik ini muncul dan menguatnya tuntutan dan keasadaran akan pentingnya *Good Governance* untuk diimplementasikan di Indonesia.

Asian Development Bank menegaskan adanya consensus umum bahwa *good governance* dilandasi oleh 4 pilar yaitu : (1) *accountability*,

(2) *transparency*, (3) *predictability*, dan (4) *participation*. Sekarang ini, empat nilai *good government* tersebut sudah sukses diadopsi dalam tata kelola pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Berbagai bentuk usaha yang ditempuh oleh Kasultanan dan Pakualaman dalam penjelasan strategi imperatif akan berimplikasi langsung pada terancamnya implementasi nilai-nilai *good government* dan *clean governance* yang saat ini sudah berjalan penyelenggaraan tata pemerintahan di DIY.

c. Dominasi Eksekutif atas Legislatif.

Dampak kongkritnya adalah DPRD DIY yang berperan sebagai institusi penyeimbang dan pengawas semestinya mampu menjalankan fungsi *Check and Balance* dalam semua proses penyelenggaraan roda pemerintahan. Tetapi kecenderungan yang terjadi adalah DPRD DIY malah tergradasi dalam peran sebagai *rubber stamp* semata. Dalam beberapa peristiwa tampak sekali politisi di DPRD DIY hanya mengikuti apa maunya eksekutif. Seperti terjadi pada peristiwa-peristiwa berikut:

Pertama, proses pembahasan Perda Nomenklatur DIY yang tidak lama berselang dari diundangkannya kemudian dianulir oleh Kementerian Dalam Negeri.

Kedua, lemahnya perlawanan (tidak berjalannya fungsi pengawasan) DPRD ketika terjaditekanan eksekutif untuk mempercepat proses pembahasan dan segera memutuskan Perdais Pemanfaatan dan Pengelolaan Pertanahan Kasultanan dan Kadipaten. Pada awalnya, sebagian besar Fraksi di DPRD DIY cenderung pasif dan mengikut saja dengan desain pembahasan dari pemerintah yang menuntut supaya Perdais tersebut sudah bisa diselesaikan di tahun 2016. Berdasarkan desain pemerintah daerah Raperdais tersebut hanya akan mengalami pembahasan sebanyak enam kali untuk

kemudian ditetapkan. Ternyata Raperdais yang diajukan oleh Pemerintah tersebut masih menyisakan banyak persoalan. Fraksi PAN DPRD DIY mengidentifikasi sejumlah kelemahan mendasar dari Raperdais tersebut²⁵. Lebih fatal lagi menurut pakar hukum Prof. Ni'matul Huda bahwa Raperdais yang dibuat untuk mengatur urusan keistimewaan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah DIY justru tidak mengatur kewenangan pemerintah²⁶.

Ketiga, rendahnya pengawasan DPRD terhadap kebijakan Pemda DIY yang telah mengambil tindakan terkait dengan urusan keistimewaan dalam bidang pertanahan sementara Perdais Pertanahan sebagai payung hukumnya sendiri belum ada. Diantara peristiwa yang terjadi sebagai bentuk tindakan Pemda tersebut adalah:

1. Sebagaimana dijelaskan oleh Antoro sebagai berikut:

Penerbitan surat Gubernur no 593/4811 (12 Nopember 2012) dan surat no 593/0708 (15 Februari 2013) kepada Kepala BPN DIY tentang Pengendalian Permohonan Hak atas Tanah Negara yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY. Surat itu diterbitkan dalam rangka inventarisasi dan penataan tanah negara yang dikuasai oleh Pemda DIY yang diberikan kepada perorangan, Lembaga Pemerintah, Lembaga Swasta dan Yayasan yang didasarkan pada SK Gubernur pada semua tahun. Akibatnya, setiap permohonan perpanjangan Hak pakai dan Hak Guna Bangunan (HGB) peningkatan hak dan peralihan hak terhenti hingga

²⁵ Pandangan Umum Fraksi PAN DPRD DIY yang dipublikasikan di Harian Tribun tanggal 15 November 2016; Berita Harian Radar Jogja tanggal 15 November 2016.

²⁶ Harian Tribun tanggal 10 Desember 2016.

inventarisasi dan penataan tanah tersebut selesai dilaksanakan. Perpanjangan dapat dilakukan dengan perubahan status dari HGB di atas tanah negara menjadi HGB di atas tanah hak milik Kasultanan atau Pakualaman sebagai Badan Hukum Warisan Budaya (BHWB) yang bersifat swasta (bukan Badan Hukum Publik) (Antoro, 2015).

2. Sertifikasi Tanah menjadi milik Badan Hukum Kasultana atau Kadipaten Pakualaman oleh Pemerintah Daerah DIY.

Adapun tanah yang menjadi sasarannya meliputi hutan, pantai, wedi kengser, dan tanah desa. Sertifikasi ini didukung sepenuhnya oleh Kepala Kanwil BPN DIY yang siap melakukan pemeriksaan kembali asal-usul tanah yang telah menjadi Hak Milik masyarakat menurut Rijktsblad Kasultanan No 16 dan Pakualaman No 18 Tahun 1918. Bahkan dengan tegas Kepala BPN DIY menyatakan bahwa jika dari hasil pemeriksaan ternyata terbukti pada 1918 sebidang tanah tidak bersertifikat hak milik (*eigendom*) maka tanah itu akan beralih kepemilikan dari Hak Milik masyarakat menjadi Hak Milik Kasultanan atau Pakualaman.²⁷ Sehingga berkat tindakan Pemda tersebut telah terbit banyak sertifikat hak milik tanah atas nama Kasultanan dan Pakualaman. Laporan dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Pemda DIY menyebutkan bahwa sejak tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 telah diterbitkan sebanyak 2.867 sertifikat.²⁸ Semua penerbitan sertifikat tanah

²⁷ Berita Kedaulatan Rakyat, 2 Oktober 2013, judul: BPN DIY Siap Sertifikat Tanah SG dan PAG.

²⁸ Laporan tersebut tercantum dalam surat resmi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Pemda DIY yang ditujukan kepada Sekretaris DPRD DIY tertanggal 10 Nopember 2016. Surat resmi dengan nomor 593/06641 ditandatangani langsung oleh Kepala Dinas Ir. Hananto Hadi Purnomo, M.Sc.

atas nama Kasultanan dan Pakualam tersebut menurut aktivis Forum Komunikasi Masyarakat Agraris (FKMA) Kus Sri Antoro adalah bukti nyata telah terjadi pelanggaran hukum di DIY.²⁹

3. Balik nama sertifikat Tanah Desa dari milik desa menjadi milik Badan Hukum Kasultanan/Pakualaman. Kebijakan ini muncul setelah keluarnya Peraturan Gubernur DIY Nomor 112 Tahun 2014 yang mengatur tentang pemanfaatan dan pengelolaan tanah kas desa. Pergub ini memerintahkan Pemerintah Desa melalui Bupati/Walikota untuk mengajukan permohonan balik nama terhadap sertifikat tanah desa yang sudah diterbitkan dari Hak Milik Pemerintah Desa menjadi Hak Milik Badan Hukum Warisan Budaya Kasultanan/Kadipaten.³⁰ Pergub ini secara substansi bertentangan dengan UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Gubernur DIY No 65 Tahun 2013 mengamanatkan tanah kas desa adalah kekayaan desa yang harus disertifikatkan menjadi hak milik desa sebagai badan hukum.

Memusatnya penguasaan ekonomi, kontrol sosial-budaya, kekuasaan politik serta dominasi wacana pada sekelompok kecil orang juga dapat berimplikasi pada kemunculan oligarki dan birokrasi patrimonial (Antoro, 2015) dalam penyelenggaraan pemerintahan di DIY. Kedua hal ini secara serius dapat menggagalkan pencapaian tujuan diberikannya kewenangan keistimewaan DIY oleh pemerintah pusat. Dalam pasal 5 UUK disebutkan bahwa ada lima tujuan keistimewaan: a). mewujudkan pemerintahan yang demokratis; b). mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat;

²⁹ Berita Tempo Kamis, 16 Juni 2016.

³⁰ Berita Radar Jogja, 23 Januari 2015

c). mewujudkan tata pemerintahan dan sosial yang menjamin ke-bhinneka tunggal ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; d). menciptakan pemerintahan yang baik, dan e). melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Pakualaman dalam mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Kegagalan dalam mewujudkan tujuan keistimewaan DIY tersebut tentu sudah lebih dari cukup bagi Tim Pemantau Keistimewaan DIY di DPR RI untuk melakukan evaluasi mendasar dengan melakukan perubahan desain keistimewaan, yakni dengan merivisi Undang-undang Nomor 13 tahun 2012.

d. Masa Depan Keistimewaan DIY

Memperhatikan dinamika politik dan implikasi yang bisa terjadi pada pemerintahan maka pertanyaan yang segera muncul adalah bagaimana sebenarnya masa depan keistimewaan DIY? Ada beberapa faktor yang bisa mempengaruhi berlangsung dan tidaknya kewenangan keistimewaan DIY di masa datang. *Pertama*, secara historis keistimewaan DIY telah melalui proses pergulatan dalam waktu yang panjang dengan dinamika yang menyertainya. Kekuatan modal historis ini akan menjadi faktor utama dalam mendorong terus berputarnya roda politik keistimewaan di DIY. Modal historis ini terekam penuh dalam berbagai praktek yang sudah berlangsung seperti prosedur dan praktek penentuan raja di Kasultanan dan Pakualaman, praktek pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, serta pengalaman dalam proses pengumpulan pembentukan keistimewaan itu sendiri.

Kedua, meskipun punya kekuatan sebagai modal untuk keberlangsungannya, bukan berarti keistimewaan DIY tanpa memiliki kelemahan. Sebagaimana telah dieksplorasi sebelumnya bahwa pada prakteknya ternyata keistimewaan sangat rentan (*vulnerable*) ditumpangi penumpang

gelap³¹ dengan beragam kepentingan yang mendomplengi. Salah satu *entry point* nya adalah masuknya pengaturan tentang urusan pertanahan di Undang-undang Keistimewaan. Desain urusan pertanahan yang telah diatur dalam Undang-Undang Keistimewaan pada tingkat Perdais justru mengalami penciutan dari urusan yang berada di ranah publik ke urusan privat. Hal ini terlihat pada nomenklatur Raperdais yang diajukan oleh Gubernur ke DPRD DIY yang berjudul ‘pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten’ dan bukan Raperdais Pertanahan sebagaimana diamanahkan oleh UUK pasal ayat (4)³². Selain itu, Prof. Dr. Ni’matul Huda dalam paparannya sebagai pakar di sidang Pansus Perdais tersebut mengidentifikasi tidak diaturnya kewenangan pemerintah di rancangan Perdais yang diajukan oleh pemerintah tersebut³³.

Kerentanan lainnya adalah belum dijalankannya perintah UUK pasal 43 poin a dan poin b yang memerintahkan Kasultanan dan Pakualaman untuk menyesuaikan peraturan internalnya dan kemudian mengumumkan perubahan tersebut ke publik. Dengan belum dijalankannya perintah Undang-undang tersebut sementara proses politik terkait dengan suksesi di Kasultanan dan Pakualaman juga terus berjalan tentu rawan konflik dan mudah memantik api perlawanan, terutama dari para pihak yang merasa hak politiknya di kedua kerajaan tersebut teramputasi. Saat ini, fenomena

³¹ Istilah penumpang gelap ini mengacu pada Aditjondro, George Junus. SG dan PAG Penumpang Gelap RUUK Yogyakarta”. Sinar Harapan, 31 Januari 2011.

³² Lihat Tanggapan balik Fraksi PAN DPRD DIY atas jawaban Gubernur terhadap Pandangan Umum FPAN atas Raperdais Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Pakualaman yang disampaikan di sidang Pansus tanggal 17 Nopember 2016.

³³ Berita Harian Kedaulatan Rakyat, Sindo, Bernas dan Radar Jogja pada tanggal 13 Desember 2016

seperti ini sudah mulai muncul ke permukaan dan bisa jadi sewaktu-waktu akan meledak, terutama ketika menemukan momentum yang tepat.

Ketiga, mengingat urusan keistimewaan ini berada pada latar dan atmosfir politik tentu tak lepas dari munculnya banyak tantangan dan gangguan. Potensi hadirnya intervensi kekuatan modal dapat dikatakan cukup besar. Terlebih fakta menunjukkan derasnya upaya Kasultanan dan Pakualaman dalam melakukan upaya penguasaan berbagai aset ekonomi di DIY. Karena itu tantangan terberat dalam menjaga keberlangsungan keistimewaan DIY ini terletak pada konsistensi dalam menjaga penyelenggaraan keistimewaan tetap pada tujuannya dengan panduan prinsip-prinsip yang juga harus terus ditaati oleh para stakeholder yang terlibat. Tantangan inilah yang harus dijawab karena sesungguhnya pada jawaban tersebutlah letak peluang keberlangsungan keistimewaan DIY.

Sebaliknya, manakala para stakeholder yang terlibat dalam proses penyelenggaraan keistimewaan DIY gagal menjawab tantangan dengan berbagai kebijakan yang pro rakyat; gagal mewujudkan takhta untuk rakyat; dan miskin ittikad untuk mewujudkan tujuan yang sejak awal ditetapkan maka keistimewaan justru akan bermasa depan suram. Keistimewaan DIY akan bisa berkelanjutan dan menjadi instrument dalam menyejahterahkan masyarakat kalau ia dikawal oleh negarawan yang bijak bestari.

5.6. Kesimpulan

Dinamika politik keistimewaan yang terjadi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta saat ini merupakan kelanjutan dari dinamika yang pernah terjadi pada era sebelumnya. Dinamika tersebut bisa ditelusur jauh ke belakang sampai periode awal berdirinya Kerajaan Kasultanan dan

Kadipaten Pakualaman hingga era sekarang ini. Meskipun dinamika yang terjadi telah melintasi zaman tetapi yang menjadi sumbu dan *trigger* dari dinamika tersebut bermuara pada satu hal, yaitu tentang pergiliran kekuasaan.

Secara historis pergiliran kekuasaan di Yogyakarta telah berlangsung dalam kurun ratusan tahun yang tergambar dalam suksesi di Kasultanan dan Pakualaman. Sejalan dengan praktek suksesi yang telah berjalan dalam kurun waktu tersebut telah terbangun juga prosedur bagaimana pengambilan keputusan dalam penentuan raja itu dijalankan. Prosedur pengambilan keputusan tersebut dijalankan dengan mengacu pada faktor tata nilai yang berlaku (*paugeran*), norma dan tata gelar kepangeran, usia para pangeran, urutan istri, pilihan politik raja dan faktor eksternal. Masing-masing faktor tersebut telah secara nyata menjadi dasar dalam penentuan raja. Pada periode tertentu suksesi telah berjalan secara normatif dengan mengacu pada semua faktor-faktor tersebut, tetapi pada periode yang lain suksesi berlangsung hanya mengacu pada sebagiannya saja.

Setelah kemerdekaan Indonesia Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman bergabung dengan Negara Republik Indonesia dengan melebur kedua kerajaan tersebut menjadi satu daerah istimewa, Daerah Istimewa Yogyakarta. Selanjutnya, kedua raja di Kasultanan dan Pakualaman ditunjuk oleh pemerintah Republik Indonesia sebagai Kepala dan Wakil Kepala Daerah DIY. Jabatan ini terus melekat pada kedua raja tersebut hingga keduanya wafat. Keistimewaan dalam pengisian jabatan gubernur yang dijabat oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan wakil gubernur dijabat oleh Paku Alam VIII ini diperjuangkan untuk terus berlanjut pada kedua raja yang mewarisi kedua kerajaan tersebut.

Upaya untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan ini ditempuh dengan berbagai usaha seperti penguasaan dan kontrol atas organisasi sosial dan politik, penguasaan modal dan sumber perekonomi, hegemoni sosial budaya, serta dominasi dalam pergulatan wacana publik. Upaya-upaya tersebut tak pelak telah menjadikan dinamika sosial dan politik semakin fluktuatif dan eskalatif. Selain itu, tentu saja ada dampak yang signifikan pada proses penyelenggaraan roda pemerintahan di DIY. Penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pada tata kelola yang transparan, akuntabel, *predictable*, serta membuka ruang partisipasi masyarakat terancam tergusur karena kemudi pemerintahan dikendalikan oleh kepemimpinan oligarki yang didukung oleh birokrasi patrimonial. Pada titik inilah masa depan keistimewaan DIY dipertaruhkan.

BAB VI PENUTUP

6. 1. 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. 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.

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.

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.

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 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 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 Pambayun 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 Pambayun telah diangkat sebagai Puteri Mahkota. Itu berarti setahap lagi Pambayun akan naik takhta sebagai Sultan. Tetapi untuk menjadi gubernur Pambayun 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 menurut 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.

6.2. Saran

Karena itu tantangan terberat dalam menjaga keberlangsungan keistimewaan DIY ini terletak pada konsistensi dalam menjaga penyelenggaraan keistimewaan tetap pada tujuannya dengan panduan prinsip-prinsip yang juga harus terus ditaati oleh para stakeholder yang terlibat. Tantangan inilah yang harus dijawab karena sesungguhnya pada jawaban tersebutlah letak peluang keberlangsungan keistimewaan DIY. Berdasarkan pada kesadaran akan adanya hambatan, tantangan, ancaman dan peluang dalam perwujudan tujuan keistimewaan DIY sebagaimana yang menjadi cita-cita bersama warga DIY berikut disampaikan beberapa saran:

1. Keistimewaan DIY akan bisa berkelanjutan dan menjadi instrument dalam menyejahterahkan masyarakat kalau ia dikawal oleh pemimpin yang berjiwa negarawan yang bijak bestari serta birokrasi penyelenggara yang berkompetensi dan berintegritas. Sehubungan dengan itu sudah semestinya ada kebijakan yang secara khusus diorientasikan untuk penyiapan sumber daya di Kasultanan dan Pakualaman sebagai institusi yang akan menyuplai calon gubernur dan wakil gubernur. Selain itu tersedianya aparat sipil negara sebagai mesin birokrasi penyelenggara pemerintahan dan urusan keistimewaan juga niscaya. Karena itu proses *tour of duty*, jalur estafeta karier juga didesain untuk tersedianya aparat dengan standar kualitas dan kuantitas yang lebih baik dan terencana. Banyaknya jabatan birokrasi yang kosong sehingga ada beberapa jabatan dipegang oleh satu orang

sebagaimana yang terjadi belakangan ini di Pemerintah Daerah DIY tidak akan terulang lagi dimasa datang.

2. Dengan potensi terjadinya personifikasi jabatan gubernur dan juga akumulasi kekuasaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya pada diri Sultan dan Paku Alam mengakibatkan kuat dan dominannya peran Gubernur dan wakil gubernur sebagai penyelenggara pemerintahan. Untuk menghindari terjadinya kemungkinan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan maka diperlukan penguatan fungsi DPRD. Untuk itu diperlukan Peraturan Daerah yang khusus mengatur tentang pengaturan dalam bentuk penambahan kewenangan baru DPRD Provinsi DIY. Penguatan fungsi ini sudah semestinya juga didukung dengan adanya *support system* supaya kinerja anggota legislatif jauh lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Artikel

- 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/>
- Apter, David E, *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta: LP3ES, 1996
- Atmakusumah (Editor). *Tahta Untuk Rakyat*. Jakarta: PT. Gramedia, 1982
- Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, *Wasiat HB IX: Yogyakarta Kota Republik*, Yogyakarta: Galang Press, 2011
- Berger, Peter L and Luckmann, Thomas, *The Social Construction of Reality*, London: Pengui, Books, 1966
- 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.
- Calhoun, C. (Ed), *Habermas and The Public Sphere*, Massachuset: The MIT Press, 1992
- Carey, Peter, *Kuasa Ramalan: Pangeran Diponegoro dan Akhir Tatanan Lama di Jawa, 1785-1855* (jilid 1-3), Jakarta: KPG bekerjasama dengan KITLV, 2012.

- Castells, Manuel, *The Power of Identity*, West Sussex UK: Wiley-Blackwell, 2010
- 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, Syaekani, dan Rasyid, M. Ryaas, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan (cetakan ke IX)*, Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2012
- Gandhi, L, *Postcolonial Theory: A Critical Introduction*, NSW: Allen&Unwin, 1998
- 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. 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
- Heywood, Andrew, *Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- 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
- Philpott, Simon, *Meruntuhkan Indonesia: Politik Postkolonial dan Otoritarianisme*, Yogyakarta: LKIS, 2003
- Piliang, Yasraf A, *Transpolitika: Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*, Yogyakarta: Jalasutra, 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 Alkhatab, 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
- Steenbrink, Karel, *Kawan dalam Pertikaian: Kaum Kolonial Belanda dan Islam di Indonesia (1596-1942)*, Bandung: Mizan, 1995.
- 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

Media:

- <http://jateng.metrotvnews.com/peristiwa/9K5WyDPb-surat-terbuka-kerabat-untuk-raja-keraton-yogyakarta>
- <http://jogja.solopos.com/baca/2014/02/05/wisuda-abdi-dalem-bupati-punjalan-jongkok-487242>.
- <http://jogjanews.com/kraton-yogyakarta-angkat-260-abdi-dalem>
- <http://nasional.kompas.com/read/2011/09/21/03441517/Ketika.Pejabat.Menjadi.Abdi.Dalem>
- <http://www.radarjogja.co.id/blog/2015/02/20/keraton-wisuda-400-abdi-dalem>
- <http://www.beritasatu.com/nasional/341855-adik-sultan-hb-x-tetap-tolak-sabda-raja.html>. Berita diakses tanggal 13 Oktober 2016

<http://www.harianjogja.com/baca/2015/03/07/harian-jogja-hari-ini-titah-raja-tak-boleh-dilanggar-582728> Berita diakses tanggal 13 Oktober 2016

<http://www.beritasatu.com/nasional/255018-sri-sultan-hb-x-jangan-campuri-urusan-tahta-keraton.html>. link diunduh tanggal 14 Oktober 2016

<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/717455-titah-sultan-dinilai-untuk-menyingkirkan-para-pembangkok>. Berita diunduh tanggal 14 Oktober 2016

<http://nasional.kompas.com/read/2016/11/17/19575151/menurut.sultan.pasal.soal.syarat.daftar.riwayat.hidup.gubernur.diy.dihapus.saja>. Berita diunduh tanggal 13 Desember 2016

<http://news.detik.com/berita/d-3347634/syarat-gubernur-jogja-harus-lelaki-sultan-bisa-merugikan-hukum-kesultanan>. Berita diunduh 14 Desember 2016

<http://www.beritasatu.com/nasional/341855-adik-sultan-hb-x-tetap-tolak-sabda-raja.html>. Berita diunduh tanggal 13 Oktober 2016

<http://www.antarane.ws.com/berita/495196/pro-kontra-sabda-raja-keraton-ngayogyakarta>. berita diunduh tanggal 13 Oktober 2016

<http://news.detik.com/berita/2851651/penjelasan-kerabat-keraton-yogya-soal-sabdatama-sultan-hb-x>. Berita diunduh tanggal 14 Oktober 2016

<http://www.radarjogja.co.id/gugatan-uuk-buka-peluang-mangkubumi-tampil/> berita diunduh tanggal 14 Desember 2016

Harian *Tribun* tanggal 15 November 2016.

Harian *Radar Jogja* tanggal 15 November 2016.

Harian *Tribun* tanggal 10 Desember 2016.

Harian *Bernas*

CURRICULUM VITAE

PARYANTO

Wirokerten Rt 01 No 42, Pedukuhan Wirokerten, Desa Wirokerten,
Banguntapan, Bantul 55194.

Phone: 082227689974; Mobile 0815 798 5805

Email: paryantorohma@yahoo.com

Place of Birth	: Muara Enim, South Sumatera
Date of Birth	: April 26 th 1974
Sex	: Male
Marital Status	: Married
Nationality	: Indonesia
Passport Number	: R 371114

EDUCATIONAL BACKGROUND

-  2014 – 2016 Master Program on Government and Public Affair Muhammadiyah University of Yogyakarta
-  2000 – 2002 Master Program Religious and Culture Studies (Course Non-Degree) Sanata Dharma University Yogyakarta.
-  1994 – 1999 Islamic Communication and Dissemination Department, Faculty of Islamic Communication, State Institute of Islamic Studies Sunan Kalijaga in Yogyakarta.
-  1991 – 1994 State Islamic Senior High School of Yogyakarta
-  1988 – 1991 Junior High School in Pagar Agung, South Sumatera
-  1982 – 1988 Elementary School in Pagar Agung, South Sumatera

PROFESSIONAL HISTORY

-  2015 - 2017 Project Manager Local Economic Development held by PROVISI Institute and ConocoPhillips (Grissik) Ltd.
-  2012 Project Manager Survey Public Perception on Local Government Policies, held by PT. Sinergi Visi Utama
-  2009 – 2010 Senior Staff for Social Affair, Water and Sanitation Project in Gunung Kidul, Yogyakarta
-  2008 Program Supervisor Global Community Exchange (Joint Program Muhammadiyah and British Council)
-  2006 – 2007 Community Development Manager PUPUK (Perkumpulan untuk Peningkatan Usaha kecil/The Association for Advancement of Small Business) – Caritas Switzerland (Joint Cooperation Program on House Reconstruction, Livelihood and Water Sanitation after the Earthquake in Gunung Kidul, Yogyakarta).
-  2004 – Now Trainer and Consultant on MSME (Micro, Small, and Medium Enterprise).
-  2002 – 2005 Associate Member Center for Culture and Social Change Studies Muhammadiyah University of Surakarta.
-  2001 - 2004 Lecturer on Islamic Theology (Philosophy), Faculty of Theology Sanata Dharma University and Pontifical High Seminary in Yogyakarta.
-  2001 - 2002 Lecturer on Islamic Studies, Chemistry Department, National Development University “UPN Veteran” in Yogyakarta.

ORGANIZATIONAL AND POLITICAL ACTIVITIES

-  2010 – 2015 Vice Chairman of National Mandate Party at Provincial Level in Yogyakarta
-  2005 – 2010 Vice Secretary of Majelis Pendidikan Kader (Cadre Educational Department) Central Board of Muhammadiyah

-  2005 – 2010 Vice Secretary of National Mandate Party at Provincial Level in Yogyakarta
-  2000 – 2004 General Secretary of Komite Nasional Pemuda Indonesia/KNPI (Indonesian Youth National Committee) at Provincial Level in Yogyakarta.
-  2000 – 2002 General Secretary of The Muhammadiyah Youth Movement at Provincial Level in Yogyakarta.
-  1996 – 1998 General Chairman of Branch Board of Muhammadiyah Youth (Adolescent) Association Yogyakarta.

TRAININGS, SEMINARS AND WORKSHOPS

-  2016 Seminar and workshop on Thai Culture in Khon Kaen, Thailand
-  2010 Nile Ship for World Youth on Mutual Dialogue and Understanding, Egypt
-  2008 Workshop on Global Community Exchange in London, UK
-  2006 Workshop and Special Operation Appeal Meeting Caritas Internationalist in Yogyakarta (Resource Persons on Community Development).
-  2005 History of Thought (HoT) Training held by USC SATUNAMA Yogyakarta (Resource Persons on Islamic Philosophy)
-  2003 Civic Education for Religious Leader Training, held by Unity Service Cooperation in Yogyakarta.
- : 2002 International Conference on “The Challenge of Democracy in Moslem Countries” held by Center for Islamic studies and Society (PPIM) IAIN Syarif Hidayatullah, Merston Center-Ohio State University, and The Asia Foundation,

SCIENTIFIC PUBLICATION

-  2007 *Griya Aman lan Murah (in Javaness Language)/Safety and Low-Cost House*, as Writing Team Member, Yogyakarta: Caritas Switzerland, Swiss Solidarity, and PUPUK.

- 2005 “Televisi, Konsumerisme dan Keberagaman Multikultural” (The Television, Consumerism, and Multiculturalism Religiousity), in Zakiyuddin Baedhawiy and M. Thoyibi (Eds) *Reinvensi Islam Multikultural*, Center for Culture and Social Change Studies Muhammadiyah University of Surakarta.
- 2004 “Membangun Keberimanan Baru: Sebuah Penjajagan Awal” (The Reconstruction of New Belief: A Preliminary Studies) in Pradana Boy ZTF and M. Hilmi Faiq, *Kembali ke Al-Qur’an Menafsir Makna Zaman*, UMM Press, 2004.
- 2003 *Resiprokal Agama dan Televisi (Reciprocal Religions and Television)*, TARJIH Jurnal Tarjih dan Pengembangan Pemikiran Islam, Edisi ke-5 Januari 2003.
- 2003 “Cita-Cita Pendidikan Agama dalam Perspektif Islam” (The Goals of Religious Education in Islamic Perspective), BASIS No. 07-08, tahun ke 52, Juli-Agustus 2003
- 2002 *Refleksi dan Arah Baru Pendidikan Indonesia (The Reflection and New Direction of Education in Indonesia)*, GERBANG Majalah Pendidikan EDISI 5 TH. II, November 2002.
- 2002 *Kerjasama Antar-Agama dalam Perspektif Demokrasi (The Cooperation Inter-Religions in Democratic Perspective)* Library Research Report in RETORIKA No. 2. TH. I Januari –April 2002, Religious and Cultural Studies Post Graduate Program Jurnal, Sanata Dharma University.
- 2002 *Wacana Poskolonial dalam Studi Agama (The Postcolonial Discourse in Islamic Studies)*, RELIGI Vol I No. 2 Juli 2002, Jurnal of Ushuluddin Faculty, The State Institute of Islamic Studies (IAIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- 2001 *Toleransi Orang Jawa (The Tolerance of Javanese)*, Book Review, Published in KOMPAS Daily, Jakarta.
- 1999 *Format Teologi Gerakan Dakwah Muhammadiyah untuk Reformasi Sosial 1912-1942 (The Form*

Theology of Muhammadiyah's Preaching Movement and its Transformation for Social Reformation, 1912 – 1942). Research for Under Graduate Thesis, Not Published.

-  1999 Muhammadiyah Menuju Millenium III (The Muhammadiyah Towards Millenium III), Book Published by Pustaka Suara Muhammadiyah Yogyakarta.

Yogyakarta, December 28, 2016

P a r y a n t o

