



JURNAL ILMU PEMERINTAHAN

Volume : Nomor: Tahun 2013 Halaman
<http://www.fisipundip.ac.id>

IMPLIKASI KEDUDUKAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP DEMOKRATISASI DAN EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Sofie Dwi Rifayani¹, Drs. Priyatno Harsasto, MA², Dra. Rina Martini, M.Si³

Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Diponegoro

Abstract

Governor multiple appointments by Sri Sultan Hamengku as King of Kasultanan is one of Daerah Istimewa Yogyakarta's privileges. In one side, Daerah Istimewa Yogyakarta is able to implement the democracy in daily lives. But in other side, the absences of elections as one element of the democracy, bring out the questions about governmental process which is democratic and effective in Daerah Istimewa Yogyakarta. Courteous attitude owned by the people and legislative institution causing minimum control system for executive institution. At the end, we need to find formula of the implication dualism Governor positions by King of Kasultanan towards democratic and government effectiveness in Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keywords: Daerah Istimewa Yogyakarta, democratic, government effectiveness

Abstraksi

Perangkapan jabatan Gubernur yang dilakukan oleh Sri Sultan Hamengku sebagai Raja Kasultanan merupakan salah satu ciri keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di satu sisi, Daerah Istimewa Yogyakarta mampu mengimplementasikan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Namun di sisi lain, tidak adanya pelaksanaan pemilihan umum sebagai salah satu unsur demokrasi memunculkan pertanyaan mengenai proses pemerintahan yang demokratis dan efektif di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sikap segan yang dimiliki oleh rakyat dan lembaga legislatif menyebabkan minimnya sistem kontrol bagi lembaga eksekutif. Pada akhirnya, perlu ditemukan jawaban atas implikasi dualisme jabatan Gubernur oleh Raja Kasultanan terhadap demokratisasi dan efektivitas pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kata Kunci: Daerah Istimewa Yogyakarta, demokratisasi, efektivitas pemerintahan

¹ Sofie Dwi Rifayani adalah mahasiswa S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro Semarang alamat email : sofiedrifayani@yahoo.co.id

² Dosen Ilmu Pemerintahan Fisip Undip

³ Dosen Ilmu Pemerintahan Fisip Undip

A. Pendahuluan

Proses bergabungnya Yogyakarta dengan Republik Indonesia tidak lepas dari peran Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII. Keputusan politis tersebut disambut baik oleh Soekarno yang ditunjukkan dengan dikeluarkannya Piagam Kedudukan pada tanggal 19 Agustus 1945. Atas dasar Piagam Kedudukan tersebut, Yogyakarta menjadi daerah istimewa yang salah satu letak keistimewaannya yaitu posisi Gubernur dijabat oleh Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur oleh Paku Alam secara otomatis. Selama beberapa dekade, proses penetapan secara otomatis tidak menimbulkan masalah. Namun sejak reformasi, publik mulai mempertanyakan implikasi yang dihasilkan oleh pemerintahan yang ditetapkan tidak melalui pemilihan langsung. Tidak adanya pemilihan umum sebagai salah satu unsur demokrasi membawa dampak yang berbeda terhadap praktik pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal tersebut juga mempengaruhi efektivitas pemerintahan dilihat melalui sudut pandang otonomi daerah dan unsur-unsur *good governance*.

1. Melihat hal tersebut diatas, maka dirumuskan permasalahan – permasalahan sebagai berikut :
 - (1). Bagaimana implikasi kedudukan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap praktik pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta dilihat dari demokratisasi dan efektivitas pemerintahannya?,
 - (2). Bagaimana gagasan tentang pemimpin masa depan Daerah Istimewa Yogyakarta setelah periode Sri Sultan Hamengku Buwono X?

B. Kajian Teori

Demokratisasi merupakan penerapan kaidah-kaidah atau prinsip-prinsip demokrasi pada setiap kegiatan politik kenegaraan. Tujuan dari demokratisasi adalah terbentuknya kehidupan politik yang bercirikan demokrasi. Dalam Winarno (2007:97), demokratisasi merujuk pada proses perubahan menuju sistem pemerintahan demokratis. Menurut Samuel Huntington demokratisasi melalui beberapa tahapan yaitu pengakhiran rezim nondemokratis, pengukuran rezim demokratis, dan pengkonsolidasian sistem yang demokratis. Salah satu keunggulan terciptanya demokratisasi yaitu adanya mekanisme kontrol dan partisipasi rakyat secara reguler, terlembagakan, dan terbuka melalui perwakilan.

Sebagai Negara yang menganut demokratisasi, pemilihan umum merupakan salah satu media bagi rakyat Indonesia untuk menyatakan kedaulatannya. Pemilihan umum bertujuan agar dapat terselenggara perubahan kekuasaan pemerintahan secara teratur dan damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin oleh konstitusi (Mariana, 2008:5). Pemimpin yang dipilih langsung oleh rakyat memungkinkan untuk dikontrol dan karenanya mampu menciptakan pemerintahan yang demokratis.

Sementara itu, efektivitas pemerintahan dapat diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah. Efektivitas pemerintahan daerah sebagai perwujudan dari terselenggaranya *good governance* sangat bertumpu pada mekanisme pengelolaan dan penggunaan kekuasaan yang sifatnya sah yang berada dalam jangkauan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah. Dalam Basyarahil (2012:20) dijelaskan bahwa efektivitas pemerintahan salah satunya ditentukan oleh kemampuan pemerintah untuk menjalankan fungsi-fungsi utama sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Fungsi-fungsi utama tersebut sangat luas dengan jangkauan yang selalu berubah. Hal inilah yang menyebabkan efektivitas pemerintahan dinilai sebagai sesuatu yang sifatnya kompleks.

Desentralisasi dalam Hadiwijoyo (2011:220) merupakan kebijakan pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Desentralisasi juga dapat

dikatakan sebagai sebuah bentuk berbagi kewenangan atau *power sharing* antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Selain itu, desentralisasi juga diartikan sebagai pembentukan wilayah-wilayah yang lebih kecil dari wilayah negara, dan penciptaan lembaga-lembaga baik yang bersifat otonom maupun administratif di wilayah-wilayah tersebut. Leemans membedakan adanya dua tipe desentralisasi yaitu pemerintah daerah (*local government*) dan pemerintah wilayah (*field administration*).

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan tugas dan wewenang Gubernur yaitu pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di provinsi dan Kabupaten/Kota, serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Otonomi daerah menyebabkan Provinsi tidak lagi memiliki wewenang yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemerintahan Kabupaten/Kota. Lebih dari itu, pemerintah Kabupaten/Kota memiliki wewenang lebih untuk mengatur wilayahnya sendiri tanpa campur tangan dari pihak lain. Hal tersebut menyebabkan penguasa Kabupaten/Kota menafikkan peran Gubernur.

Ciri-ciri *good governance* menurut United Nations Development Programme (UNDP) yaitu mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan.

Good governance dapat dicapai dengan terselenggaranya pemerintahan yang demokratis, yaitu pemerintahan yang menekankan pentingnya membangun proses pengambilan keputusan yang bersifat hierarkis berubah menjadi pengambilan keputusan bersama. Pengambilan keputusan bersama dapat tercipta dengan baik jika warga yang bertanggungjawab, aktif, dan memiliki kesadaran saling mendukung untuk bekerjasama dengan pemerintah yang terbuka, tanggap, mau mendengar, dan mau melibatkan semua elemen.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk memahami berbagai hal yang berkaitan dengan demokrasi dan efektivitas pemerintahan, terutama yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta untuk kemudian dianalisis dan dipetakan sebuah solusi yang ideal untuk mengatasinya. Oleh karena keperluan tersebut maka dipilihlah sebuah metode kualitatif dengan pendekatan eksploratif yang akan dipergunakan dalam penelitian ini. Penelitian ini fokus pada implikasi kedudukan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap praktik pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta dilihat dari demokratisasi dan efektivitas pemerintahan. Fokus ini dipilih karena menarik untuk diteliti mengenai bagaimana dampak dari perangkapan jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta oleh Sri Sultan Hamengku Buwono yang merupakan Raja Kasultanan terhadap praktik pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta dilihat dari demokratisasi dan efektivitas pemerintahan. Permasalahan ini sedang berlangsung, oleh karena itu penelitian ini menggunakan data-data dokumentasi yang ada dan dilengkapi dengan wawancara kepada narasumber yang memiliki informasi mendalam mengenai pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Hasil Penelitian

Dari perspektif sosio-politis pemberian gelar istimewa kepada Yogyakarta tidak lepas dari peran Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII pada awal masa kemerdekaan Republik Indonesia. Namun jika dilihat secara umum, apa yang dilakukan oleh rakyat dan elemen-elemen lainnya di Yogyakarta bukanlah hal yang istimewa. Sebelum maupun sesudah

kemerdekaan, daerah-daerah lain di Republik Indonesia juga turut serta memberikan kontribusi untuk Negara.

Atas hal tersebut, beberapa kalangan menilai bahwa status istimewa berupa pemahaman bahwa Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta disandang langsung oleh Sultan Kasultanan Yogyakarta tidaklah relevan. Demokrasi yang sedang dibangun oleh Indonesia tidak sesuai dengan konsep tersebut. Tidak hanya itu, status istimewa yang disandang Yogyakarta juga tidak membuat Yogyakarta memiliki otonomi yang khusus.

Bagi penggiat demokrasi, pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X yang menyatakan keberatan untuk melanjutkan perannya sebagai Gubernur merupakan angin segar sebagai jalan dibukanya kesempatan untuk tiap-tiap individu agar dapat berpartisipasi. Tidak hanya itu, pernyataan Sri Sultan Hamengku Buwono X untuk tidak melanjutkan jabatan Gubernur juga dapat ditanggapi secara positif. Posisi Sri Sultan sekaligus posisi Keraton justru dapat diselamatkan melalui hal tersebut. Tidak masuknya Keraton ke dalam ranah politik dapat membuat Sri Sultan menjadi pengayom rakyat Yogyakarta tanpa terbentur oleh konflik kepentingan yang sering timbul akibat masalah politik.

Jika dilihat melalui kaca mata demokrasi, penetapan posisi Gubernur oleh Sri Sultan yang sedang menjabat sebagai raja Kasultanan merupakan sebuah kompleksitas. Dijelaskan dalam Undang-undang Dasar 1945 bahwa demokrasi merupakan sistem pemerintah dari rakyat, dalam arti rakyat sebagai asal mula kekuasaan Negara sehingga rakyat harus ikut serta dalam pemerintahannya.

Dalam kasus keistimewaan Yogyakarta, kita melihat selama bertahun-tahun bahwa jabatan Gubernur yang dilakukan melalui penetapan secara turun temurun bukanlah hal yang salah. Namun bagi penggiat demokrasi, hal tersebut jelas telah melanggar konstitusi. Dalam lingkup kekuasaan, partisipasi rakyat harus dilakukan termasuk dalam rangka pemilihan kepala daerah. Kekuasaan menurut sistem demokrasi tidak dapat diberikan secara turun temurun, yang dalam hal ini diberikan kepada Keraton.

Meskipun demikian, jauh sebelum demokrasi dikumandangkan Yogyakarta telah lebih dahulu mempelopornya. Bahkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX melahirkan ide demokratisasi dan mengawali demokrasi pada struktur pemerintahan paling bawah. Pada tanggal 6 Desember 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX mengeluarkan Maklumat Nomor 7 Tahun 1945. Maklumat tersebut berisi tentang Pembentukan Perwakilan Rakyat Kalurahan. Nantinya, Maklumat ini akan memerintahkan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan di tiap-tiap Kalurahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pembentukan Maklumat dinilai penting oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX untuk mengajarkan demokratisasi bagi rakyat.

Pada tahun 1949, Sri Sultan Hamengku Buwono IX menggulirkan ide demokratisasi dalam bentuk demokrasi desa (DPR Kalurahan), lembaga RK, otonomi pada tingkat II, DPRD Tingkat II (Kabupaten/Kota), serta DPRD Tingkat I (Provinsi). Di tingkat Desa terdapat Lembaga Adat yang memiliki perangkat musyawarah yang dinamakan Rembug Desa yang terdiri dari Kepala Desa, Sesepuh atau Kamituo, dan tokoh masyarakat yang dianggap mampu mengatasi persoalan.

Pelaksanaan demokrasi juga terasa melalui usaha Sri Sultan Hamengku Buwono IX dalam melakukan reformasi birokrasi. Salah satu reformasi birokrasi yang dilakukan yaitu penghapusan kedudukan Papatih Dalem. Penghapusan ini dinilai efektif karena mampu mendekatkan Sri Sultan Hamengku Buwono IX kepada rakyat. Selain itu, bahasa Indonesia mulai digunakan untuk mengganti bahasa Jawa sebagai bahasa yang berkembang di wilayah Keraton. Penggunaan bahasa Indonesia ini sekaligus menghapus sistem kelas yang timbul akibat penggunaan strata bahasa Jawa di lingkungan Keraton. Kedemokratisasian Yogyakarta juga ditunjukkan melalui

sikap Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang terbuka di bidang pendidikan. Bahkan pada awal pendirian Universitas Gadjah Mada sebagai perguruan tinggi pertama di Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono mempersilakan salah satu ruangan Keraton untuk menjadi tempat kegiatan belajar mengajar.

Namun sayangnya, banyak permasalahan yang masih timbul seiring dengan berjalannya reformasi birokrasi. Misalnya saja praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), efektivitas dan efisiensi yang belum maksimal, tingkat transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan yang masih rendah, serta tingkat efektivitas pengawasan fungsional dan internal dari birokrasi pemerintahan yang belum optimal.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, kesetaraan bagi tiap-tiap individu tidak mampu terkelola dengan baik. Hal itu berkaitan dengan konteks kepemimpinan struktural atau perangkapan jabatan yang dilakukan oleh Sultan sekaligus Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Dari awal mekanisme penetapan, rakyat tidak dilibatkan langsung dalam memilih calon Kepala Daerah. Rakyat juga tidak mendapatkan solusi alternatif atas kandidat yang memiliki akuntabilitas untuk memimpin Yogyakarta. Mereka dihadapkan oleh satu yang dianggap solusi sejak dulu hingga sekarang, penetapan Sultan Kasultanan sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Pusat.

Padahal, jika menelusuri semangat demokrasi, demokrasi memiliki substansi bahwa tiap-tiap warga negara berhak untuk mengajukan diri menjadi pemimpin, melakukan partisipasi dalam rangka pemilihan umum, dan memiliki kedudukan yang sama di mata hukum. Dengan kata lain, adanya penetapan menyebabkan tertutupnya akses warga negara Indonesia untuk menjadi kandidat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Hasil berbagai jejak pendapat yang dilakukan oleh lembaga-lembaga survei menyebutkan bahwa mayoritas rakyat Yogyakarta menghendaki adanya penetapan. Meskipun demikian, terdapat asumsi bahwa responden banyak dipengaruhi oleh faktor eksternal. Faktor eksternal yang dimaksud di sini merupakan Kepala Desa. Meskipun pada dasarnya tidak semua Kepala Desa melakukan mobilisasi terhadap rakyat Yogyakarta. Mobilisasi yang dilakukan dapat dikaitkan dengan masalah ekonomi-politik seputar urusan pertanahan. Seperti diketahui, kepala desa memiliki kepentingan tertentu yang dalam hal ini menyangkut urusan sewa menyewa tanah.

Di Yogyakarta sendiri, urusan tanah merupakan salah satu isu sensitif. Tidak sedikit konflik di Yogyakarta yang diawali dari kasus pertanahan. Kepemilikan tanah diakui oleh rakyat Yogyakarta menjadi milik Sultan serta Paku Alam. Hal tersebut yang kemudian memunculkan istilah Sultan Ground dan Paku Alam Ground. Kekuasaan yang dimiliki Raja adalah mutlak. Akibat dari kekuasaan yang absolut tersebut, rakyat tidak boleh memiliki tanah kecuali diberi langsung oleh Raja.

Dalam perkembangannya, sewa tanah dikelola oleh Kepala Desa. Jika ditarik garis, aksi mobilisasi yang dilakukan Kepala Desa terhadap rakyat Yogyakarta cukup beralasan. Pasalnya, dengan adanya penetapan jabatan Gubernur yang diduduki oleh Sultan, Kepala Desa dapat melanggengkan perannya untuk terus melakukan upaya menaikkan harga sewa tanah. Akibatnya jika pada akhirnya pemilihan umum Gubernur dilakukan, wewenang Kepala Desa mengenai pertanahan menjadi minim. Dengan kata lain, muncul ketakutan dari Kepala Desa jika Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dipilih melalui pemilihan umum.

Daerah Istimewa Yogyakarta dikenal sebagai daerah yang sarat dengan nilai multikultural. Di tengah keanekaragaman tersebut, elemen-elemen masyarakat di Yogyakarta tetap menjunjung tinggi pluralisme dalam kehidupan sehari-hari. Penekanan pada pluralisme sekaligus menjelaskan bahwa demokratisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta dijunjung tinggi. Rakyat yang

mengartikan demokrasi seperti yang telah dijelaskan di atas, berpendapat bahwa pemilihan umum sebagai tombak demokrasi justru tidak sepenuhnya memuat nilai kedemokratisan. Pemilu dianggap sarat politik uang, penuh kecurangan saat perhitungan suara, serta *black campaign* yang dilakukan antar kandidat. Kasus-kasus seperti itulah yang menyebabkan minimnya kepercayaan publik terhadap pemilihan umum. Mereka berpendapat bahwa simbol demokrasi berupa pemilu justru tidak menyiratkan demokrasi yang baik, sementara tanpa pemilu, Yogyakarta justru telah menciptakan demokrasi yang baik.

Pendapat yang demikian ini menyebabkan kaburnya makna demokrasi bagi elemen-elemen di Yogyakarta. Secara konstitusional, semangat demokrasi memang ditandai oleh adanya pemilihan umum. Sementara itu, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang ditunjuk melalui penetapan oleh Pusat menjadikan dilema dalam memahami substansi demokrasi. Rakyat yang memiliki hak dalam keikutsertaan berdemokrasi, menjadi tidak memiliki andil yang besar dalam hal menentukan Kepala Daerah mereka sendiri.

Sementara itu Kasultanan sendiri sedang mengalami krisis putra mahkota, yang secara turun temurun akan menjadi Sultan Yogyakarta yang selanjutnya. Krisis yang dialami tersebut dikarenakan semua keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono X berjender perempuan. Tidak adanya calon putra mahkota dari garis keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono X juga dapat memicu konflik internal keraton.

Misalnya yang terjadi saat ini, keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono VII menyiratkan adanya konflik melalui sikap kritisnya terhadap Sultan, baik di posisinya sebagai raja maupun sebagai Gubernur. Posisi oposisi yang dipilih oleh keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono VII merupakan bentuk protes terhadap minimnya posisi strategis yang didapatkan di keraton. Di satu sisi, posisi oposisi berdampak baik karena adanya sikap kritis tersebut mencerminkan jalannya prinsip-prinsip demokrasi, yang antara lain berupa partisipasi dan pengawasan. Namun di sisi lain, sikap kritis tersebut dapat memunculkan masalah baru berupa konflik internal keraton dalam rangka perebutan kekuasaan posisi strategis di keraton.

Wacana untuk mencalonkan diri juga pernah digulirkan oleh GBPH Hadisuryo. Secara demokrasi, wacana tersebut tentu tidak salah. Pada dasarnya demokrasi membuka peluang seluas-luasnya bagi tiap-tiap individu, termasuk untuk menjadi pemimpin. Yang menjadi persoalan adalah ketika kebebasan untuk mencalonkan diri menjadi pemimpin tidak dapat dilakukan karena terhalang isu perpecahan. Keinginan GBPH Hadisuryo untuk mencalonkan diri menjadi sesuatu yang dianggap tidak pantas karena dapat menjadi bumerang bagi Keraton. GBPH Hadisuryo, atau elemen masyarakat lain yang ingin mencalonkan diri akan merasa pakewuh atau tidak sampai hati jika harus melangkahi Sri Sultan. Mengingat kedudukan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa yang kepala daerahnya sekaligus Sultan, maka konflik internal yang terjadi di dalam keraton sedikit banyak akan mempengaruhi jalannya pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sementara itu, dalam rangka otonomi daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta, Gubernur yang dijabat langsung oleh Raja Kasultanan memiliki dampak yang berbeda dengan yang terjadi di daerah lainnya. Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Raja sekaligus Gubernur memiliki legitimasi yang cukup tinggi bagi rakyat. Legitimasi yang dimiliki Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur dianggap memiliki pengaruh yang kuat terhadap jalannya efektivitas pemerintahan.

Di satu sisi, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memaksa Gubernur untuk menjalankan tugasnya sebagai koordinator antara pemerintah pusat dengan pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini menyebabkan Gubernur tidak memiliki pengaruh yang banyak terhadap

jalannya efektivitas pemerintahan. Proses pemerintahan masih dapat dijalankan dengan baik tanpa banyaknya campur tangan dari Gubernur. Namun di sisi lain, legitimasi Sri Sultan sebagai Raja sangat berpengaruh bagi kehidupan rakyat Yogyakarta sekaligus bagi jalannya proses pemerintahan. Peran Gubernur seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sulit berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta. Gubernur yang dijabat oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X memiliki peran yang lebih dari sekedar koordinator.

Sebagian pihak khawatir dengan bentuk negara kesatuan yang mengarah ke federasi apabila Gubernur memiliki kewenangan sepenuhnya sebagai kepala daerah. Di Daerah Istimewa Yogyakarta, kekhawatiran tersebut meningkat karena tingginya pengaruh Sri Sultan sebagai Raja Kasultanan sekaligus Gubernur. Secara otomatis, Sri Sultan Hamengku Buwono X memiliki kekuasaan penuh secara kultural dan struktural. Namun fakta di lapangan, implementasi otonomi daerah tidak terlalu berpengaruh jika dikaitkan dengan perangkapan jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang juga dijabat oleh Sultan. Yogyakarta memiliki basis otonomi daerah yang berada di Kabupaten/Kota. Meskipun demikian, pengaruh besar Sri Sultan Hamengku Buwono X terhadap proses pemerintahan menyebabkan pengawasan yang dilakukan belum dapat dilakukan secara baik mengingat banyaknya pihak yang segan terhadap pemimpin eksekutif tertinggi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Seperti di daerah-daerah di Indonesia pada umumnya, Daerah Istimewa Yogyakarta juga tidak ketinggalan dalam melaksanakan pemerintahan menuju *good governance*. Salah satu yang dilakukan melalui reformasi pelayanan publik yang akan berdampak pada kontribusi pemerintah untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan. Namun sayangnya, tidak semua elemen pemerintah menyadari pentingnya pelaksanaan *good governance* sehingga terdapat beberapa kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dapat digolongkan sebagai kegiatan korupsi, kolusi, maupun nepotisme. Misalnya saja kasus pasir besi di Kulon Progo, kasus lapangan golf cangkriangan, serta kasus Jogja Telepon Cerdas.

Hingga saat ini beberapa kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta belum memiliki solusi yang tepat. Hal tersebut dapat dikaitkan dengan jabatan Gubernur yang dilakukan melalui penetapan. Gubernur sebagai pemimpin tertinggi secara struktural di Daerah Istimewa Yogyakarta seharusnya dapat dikontrol langsung oleh rakyat. Faktanya, Gubernur yang dijabat oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X menimbulkan keseganan tersendiri bagi rakyat.

Lembaga legislatif maupun elemen masyarakat lainnya terlalu sungkan untuk meminta penjelasan atas kasus yang melibatkan pejabat eksekutif. Mereka beranggapan bahwa Raja bukan sosok yang tepat untuk dimintai pertanggungjawaban secara hukum. Hal seperti inilah yang dapat menghentikan semangat demokrasi serta proses *good governance* yang ingin dicapai. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa kekuasaan yang dimiliki secara personal akan menyulitkan akuntabilitas publik, menutup transparansi, mematikan partisipasi masyarakat, menyulitkan pemisahan antara fungsi privat dan publik, dan lain-lain. Publik cenderung memiliki stigma bahwa kekuasaan personal cenderung otoriter, sentralistik, dan korup. Meskipun sebenarnya tidak jarang juga pemimpin tipe seperti ini yang berwatak benevolent.

Selama ini rakyat resah karena banyaknya persoalan di lapangan yang tidak mampu diselesaikan dan dimunculkan solusi oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini berkaitan dengan perangkapan jabatan Gubernur oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X. Atas dasar tersebut, rakyat kurang berani bersuara dan mengeluarkan pendapat. Hal itu terkait dengan keengganannya mengkritik dan melakukan kontrol kepada Raja sekaligus Gubernurnya.

Perangkapan jabatan struktural oleh seorang Raja dari sebuah Keraton memang menimbulkan persoalan yang berbeda dengan yang dialami oleh daerah lain. Kepemimpinan

sentralistik yang bersumber dari bersatunya institusi tradisional dengan institusi politik modern semakin hari semakin menimbulkan perdebatan. Disadari atau tidak, kepemimpinan yang seperti ini cenderung meniadakan nilai-nilai demokrasi, menciptakan nepotisme, serta memunculkan korupsi dan kolusi karena rendahnya tingkat kontrol yang dapat dilakukan masyarakat.

Meskipun demikian, adakalanya rakyat berpendapat bahwa seringkali masalah sosial dapat terselesaikan melalui campur tangan Raja. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang kearifan lokalnya masih dijaga dengan baik. Hal itu termasuk kepatuhan rakyat yang tinggi terhadap Rajanya. Maka dari itu, tidak mengherankan jika dalam kondisi tertentu permasalahan sosial justru tidak dapat diatasi menggunakan nilai-nilai demokrasi sebagaimana yang kita ketahui selama ini, melainkan terselesaikan melalui kearifan lokal yang ada.

Dibutuhkan posisi Raja yang netral, yang pada akhirnya akan memperkuat kearifan lokal yang ada. Netralitas politik yang dimiliki Raja tidak lepas dari sikap untuk tidak terjun langsung dalam suatu praktik politik praktis. Raja dituntut untuk tidak turut serta dalam proses perebutan kekuasaan secara struktural. Dalam berbagai kondisi, politik praktis seringkali membawa dampak negatif. Pada kasus perangkapan jabatan di Daerah Istimewa Yogyakarta, Sri Sultan yang menjabat sebagai Gubernur justru akan kehilangan kharisma, kesakralan serta kehormatan sebagai seorang Raja.

Perangkapan jabatan memunculkan berbagai argumentasi yang berbeda. Pertama, perangkapan jabatan yang mendorong ke arah positif dan yang kedua adalah perangkapan jabatan yang justru mendorong ke arah negatif. Di satu sisi, dapat mendorong demokratisasi, desentralisasi, serta pluralisme yang dapat menciptakan kesejahteraan bagi rakyat. Namun di sisi lain, perangkapan jabatan justru digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk membentuk atau bahkan melanggengkan kepentingan-kepentingan pribadi maupun golongan tanpa ada unsur rakyat di dalamnya.

Pada akhirnya, tidak mudah dalam mewujudkan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai pemerintahan yang demokratis dan efektif. Berbagai kalangan yang mendukung perangkapan jabatan Gubernur mempertahankan bahwa dualisme jabatan yang disandang oleh Sri Sultan tidak mempengaruhi jalannya demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan kata lain, Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Raja Kasultanan sekaligus Gubernur tetap memiliki legitimasi yang dapat menciptakan jalannya demokrasi dan efektivitas pemerintahan di Yogyakarta.

Perlu ditinjau ulang mengenai pengisian jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta di masa depan. Dibutuhkan solusi yang dapat menangkap segi sejarah, sosial, serta politik serta tidak bersinggungan dengan semangat demokrasi yang ada. Hal ini diperlukan agar dikemudian hari tidak terjadi konflik berkaitan dengan ketidakpuasan pihak tertentu terhadap mekanisme pengisian jabatan Gubernur.

Langkah awal yang perlu dilakukan Sri Sultan Hamengku Buwono X baik sebagai Raja Kasultanan maupun sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta adalah membangun komunikasi dengan elemen-elemen masyarakat. Perlu ditekankan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari, dan, untuk rakyat. Pemerintahan yang demokratis mengedepankan pola kepemimpinan yang memihak pada rakyat.

Untuk menghadapi perubahan zaman, dibutuhkan kepemimpinan yang dapat membawa pencerahan, memiliki visi ke depan, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Rakyat dan elemen masyarakat lain juga wajib membekali diri dengan pengetahuan mengenai pemerintahan sehingga dapat senantiasa melakukan kontrol pada pemerintah. Dengan pengetahuan yang dimiliki, rakyat bahkan dapat mempertanyakan dan bahkan menggugat ketika pemerintah mulai keluar dari jalurnya.

Sementara itu, dalam rangka menciptakan demokratisasi dan efektivitas pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, alangkah lebih baik jika Sultan Kasultanan tidak menjabat sebagai pejabat politik. Hal ini sekaligus untuk melindungi dan mempertahankan kesakralan dari jabatan Raja itu sendiri. Dikhawatirkan bahwa posisi sebagai pejabat publik yang dalam hal ini merupakan perangkapan jabatan sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, justru akan menghilangkan unsur dari keistimewaan Yogyakarta. Sedangkan pemerintahan struktural terutama yang berkaitan dengan lembaga eksekutif sepenuhnya diserahkan oleh mereka yang terpilih melalui pemilihan secara langsung.

Good governance ditandai dengan demokratisasi di daerah semakin baik. Demokrasi dan desentralisasi dapat diciptakan mekanisme kontrol dan partisipasi rakyat secara reguler, terlembagakan, dan terbuka melalui perwakilan. Selain itu, dapat pula dihindari terjadinya penyalahgunaan dan kesewenang-wenangan kekuasaan. Dengan demikian kesejahteraan bagi rakyat dapat dicapai secara optimal.

E. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan tentang implikasi kedudukan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap demokratisasi dan efektivitas pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Perangkapan jabatan Gubernur oleh Raja Kasultanan berpengaruh terhadap demokratisasi dan efektivitas pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal tersebut dapat dikaitkan dengan pelaksanaan *good governance* dan otonomi daerah, terutama pelaksanaan kontrol terhadap pemerintah yang kurang dilaksanakan dengan baik. Kurangnya kontrol terhadap pemerintah disebabkan karena adanya sikap segan terhadap Sri Sultan dari elemen-elemen masyarakat
2. Dilihat dari hasil penelitian, Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta perlu ditinjau ulang. Hal tersebut berkaitan dengan berpengaruhnya perangkapan jabatan Gubernur oleh Raja Kasultanan terhadap demokratisasi dan efektivitas pemerintahan. Pemerintahan struktural terutama yang berkaitan dengan lembaga eksekutif harus sepenuhnya diserahkan oleh mereka yang terpilih melalui pemilihan secara langsung.

F. Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh, maka saran yang dapat disampaikan oleh penulis adalah sebagai berikut :

1. Perlu dilaksanakan pemilihan umum Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta secara langsung untuk memperoleh pemimpin yang terbuka dan peka terhadap kritik sehingga dapat memberi kesempatan luas bagi seluruh rakyat untuk menyampaikan pendapat dan kritik.
2. Dalam rangka menciptakan demokratisasi dan efektivitas pemerintahan, sebaiknya Sri Sultan sebagai Raja Kasultanan tidak berkaitan langsung dengan politik praktis sehingga dapat mempermudah rakyat dan elemen masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap pemerintahan tanpa bersinggungan dengan masalah kultural.

G. Daftar Pustaka

- Abdullah SH, Prof. Rozali. (2005). *Pelaksanaan Otonomi Luas*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Artha, Arwan Tuti. (2009). *Langkah Raja Jawa Menuju Istana*. Yogyakarta: Galangpress.
- Baskoro, Haryadi, Sudomo Sunaryo. (2010). *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Baswir, Revrison, dkk. (2009). *Kepemimpinan Nasional, Demokratisasi, dan Tantangan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Basyarahil, Abubakar. (...). *Desentralisasi, Pilkada Langsung dan Efektivitas Pemerintahan Daerah*.
- Budiardjo, Prof. Miriam. (1977). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- De Rosari, Aloysius Soni (Ed). (2011). *Monarki Yogya Inkonstitusional?*. Jakarta: Gramedia.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. (2011). *Gubernur: Kedudukan, Peran, dan Kewenangannya*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. (2009). *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta*. Yogyakarta: Pinus.
- Hariyanto, Titok. (2003). *Membuat Yogyakarta Menjadi Lebih Istimewa*. Majalah Flamma: 16.
- Held, David. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Kaloh, Prof. Dr. J. (2009). *Kepemimpinan Kepala Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mahfud MD, Dr. Moh. (1999). *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.
- Mariana, Dede, Caroline Paskarina. (2008). *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- McGrew, Anthony (Eds). (1997). *The Transformation of Democracy?*. Cambridge: Polity Press.
- Moedjanto, Drs. G. (1987). *Konsep Kekuasaan Jawa: Penerapannya oleh Raja-raja Mataram*. Yogyakarta: Kanisius.
- Muluk, Prof. Dr. Hamdi. (2010). *Mozaik Psikologi Politik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Muslim. Muh Aziz, dkk. (2012). *Peran Kepemimpinan dalam Reformasi Birokrasi Daerah: Studi di Kota Yogyakarta*. Jakarta: UI Press.
- Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta. (2008). Vol 2, No. 1.
- Roem, Mohamad, dkk. (2011). *Takhta untuk Rakyat*. Jakarta: Gramedia.
- Rohman, Ainur, Fadillah Putra, Heri Setiono, Levi Riansyah, Saiful Arif. (2012). *Partisipasi Warga dalam Pembangunan dan Demokrasi*. Malang: Averroes Press.
- Rozaki, Abdur, dkk. (2003). *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: IRE Press.
- Sinambela, Drs. Mahadi, Azhari M.Si. (2003). *Dilema Otonomi Daerah dan Masa Depan Nasionalisme Indonesia*. Yogyakarta: Balairung.
- Soempeno, Femi Adi. (2009). *Pemimpin dengan Tahta Rakyat*. Yogyakarta: Galang Press.
- Stroink, Prof. Dr. Mr. F.A.M. (2006). *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Sumarto, Hetifah Sj. (2003). *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Wahyukismoyo, Heru. (2004). *Keistimewaan Jogja vs Demokratisasi*. Yogyakarta: PT Bayu Indra Grafika.
- Yuniyanto, Tri. (2010). *Daulat Raja Menuju Daulat Rakyat: Demokratisasi Pemerintahan DI Yogyakarta*. Solo: CakraBooks.