

# DARI OTOKRASI KE DEMOKRASI: MENYIBAK SEJARAH DAN SURVIVALITAS “DEMOKRASI ALA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”

*Emilianus Yakob Sese Tolo\**

## ABSTRACT

*Nowadays, western-styled democracy is regarded as the best system of governance. Therefore, there is a global tendency to make western-styled democracy to be implemented across the globe. In Yogyakarta Special Region (DIY), the introduction of western-styled democracy was well-accepted. The values of western democracy was merged with the Javanese political culture to form a “demokrasi ala DIY”. This article aims to analyze the positive relation between western-styled democracy and political culture in DIY, by using qualitative description methodology. The article concludes that Javanese political culture does support the process of democratization. The two dynasties of Hamengkubuwono and Pakualaman do contribute for the change from autocracy to democracy and the establishment of “demokrasi ala DIY”.*

**Keywords:** *culture, democracy, “demokrasi ala DIY”, Javanese political culture, politic, Western-styled democracy*

## ABSTRAK

Dewasa ini, demokrasi Barat dianggap sebagai sistem pemerintahan yang paling baik. Oleh karena itu, ada tendensi global untuk mengimplementasikan demokrasi Barat di seluruh dunia. Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), introduksi demokrasi Barat mendapat sambutan yang baik dari masyarakat. Nilai demokrasi Barat yang diterima itu disinergikan dengan budaya politik Jawa untuk membentuk “demokrasi ala DIY”. Artikel ini bertujuan menganalisis hubungan positif antara nilai-nilai demokrasi Barat dan budaya politik Jawa di DIY dengan menggunakan metodologi deskriptif-kualitatif. Disimpulkan bahwa budaya politik Jawa sangat mendukung proses demokratisasi di DIY. Kedua dinasti, Hamengkubuwono dan Pakualaman, sangat berkontribusi dalam proses demokratisasi yang ditandai dengan perubahan dari otokrasi ke “demokrasi ala DIY”.

**Kata Kunci:** budaya, budaya politik Jawa, demokrasi, “demokrasi ala DIY”, demokrasi Barat, politik

## PENGANTAR

Pada akhir abad ke-20, negara otokrasi<sup>1</sup> secara gradual berubah menjadi negara demokrasi. Pada tahun 1970-an, negara otokrasi di dunia masih mencapai 43 persen. Namun, pada tahun 1999, negara otokrasi hanya tersisa 20 persen. Kenyataan

ini menunjukkan bahwa demokrasi yang awalnya lahir di Barat secara perlahan berkembang ke seluruh dunia (Boix & Svobik, 2007; Landman, 2000). Di Asia, perubahan dari otokrasi ke demokrasi sangat dipengaruhi oleh pluralitas agama, etika, budaya, politik, dan ekonomi. Oleh

\* Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada

karena itu, demokrasi berkembang baik di beberapa negara, seperti Jepang, Sri Lanka, India, dan Malaysia, tetapi gagal di Singapura, China, Korea Utara, Hongkong, dan Taiwan (Schmiegelow, 1997).

Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) perubahan dari otokrasi ke demokrasi terjadi sejak terbentuknya Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) pada bulan september 1945 yang merupakan embrio lahirnya demokrasi representatif. Demokratisasi di DIY dipioniri oleh Hamengkubuwono (HB) IX dan Paku Alam (PA) VIII dengan memperkenalkan nilai demokrasi Barat kepada masyarakat DIY. Namun, demokrasi Barat tidak serta merta diadopsi tanpa modifikasi, melainkan disinergikan dengan budaya politik Jawa agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Alhasil, perpaduan antara demokrasi Barat dan budaya politik Jawa menghasilkan “demokrasi ala DIY”.

Tulisan ini bermaksud menguraikan proses perubahan dari otokrasi ke demokrasi di DIY dengan menjawab pertanyaan bagaimana budaya politik Jawa mempengaruhi proses awal demokratisasi di DIY, mengapa demokrasi Barat tidak menjadi pilihan masyarakat DIY, dan mengapa masyarakat masih mendukung “demokrasi ala DIY”? Untuk menjawab pertanyaan ini, tulisan ini dibagi ke dalam enam bagian. Setelah pendahuluan akan diuraikan budaya politik Jawa. Pada bagian ketiga akan dijelaskan metodologi. Pada bagian empat akan dijelaskan proses awal demokratisasi di DIY yang dipioniri oleh HB IX dan PA VIII. Pada bagian kelima akan diuraikan faktor-faktor yang mempengaruhi keberlangsungan (survivalitas) “demokrasi ala DIY”.

## BUDAYA POLITIK JAWA

Para ahli dan akademisi politik menggunakan terminologi budaya politik untuk memahami sistem dan proses politik di suatu masyarakat sosial tertentu. Terminologi ini pada umumnya digunakan untuk memahami unit politik dalam skala nasional sebagai ekspresi dari karakter nasional yang tercermin dalam struktur politik dan tata kelola

pemerintahan. Almond & Verba (1963:13) mendefinisikan budaya politik sebagai *particular distribution of patterns of orientation toward political objects among the members of the nation*. Objek politik itu dapat berupa parlemen, partai politik, kehakiman, konstitusi, dan sejarah bangsa (Axford dkk., 2002). Pola-pola ini bisa ditentukan oleh tradisi, motif, dan simbol yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, budaya politik selalu berhubungan dengan kesadaran politik, mentalitas, tingkah laku, dan *mindset* yang khusus bagi suatu kelompok masyarakat tertentu. Sementara itu, pola-pola orientasi dapat ditemukan dalam ciri personalitas individu seperti kepercayaan, sikap, dan tindakan politis tertentu (Schlosser & Rytlewski, 1993).

Di Indonesia, etnis Jawa adalah yang terbesar dengan populasi sekitar 40 persen dari total penduduk Indonesia. Etnis Jawa memiliki budaya politik yang sangat mempengaruhi perkembangan politik nasional (Anderson, 1990). Vicker (2005) dan Emerson (1976) berpendapat bahwa kebudayaan Jawa sesungguhnya mendominasi kebudayaan lain di Indonesia. Oleh karena itu, untuk memahami budaya politik Jawa khususnya dan politik Indonesia umumnya, perlu dipahami konsep kekuasaan Jawa yang berbeda dengan konsep kekuasaan di tempat lain, seperti di Barat (Anderson, 1990). Di Barat, kekuasaan bersifat abstrak karena ia adalah kata yang umum untuk menggambarkan hubungan antarmanusia. Namun, bagi masyarakat Jawa, kekuasaan bersifat konkret. Masyarakat Jawa tidak membuat distingsi yang jelas dan tegas antara hal-hal organik dan nonorganik karena segala sesuatu berasal dari sumber yang sama yang menampakkan diri dalam setiap aspek dari alam dunia seperti batu, pohon, dan awan. Bagi masyarakat Jawa, *the power is that intangible, mysterious, and divine energy which animates the universe* (Anderson, 1990:22).

Selain itu, di Barat, sumber kekuasaan bersifat heterogen. Hal ini berbeda dengan perspektif masyarakat Jawa yang menilai bahwa kekuasaan bersifat homogen karena ia berasal dari satu sumber yang sama. Karena semua kekuasaan berasal dari

sumber yang sama, legitimasi kekuasaan itu tidak dipertanyakan (*unquestionable*). Oleh karena itu, setiap orang yang memiliki kekuasaan selalu sah memimpin dalam masyarakat. Akan tetapi, bagi masyarakat Barat, legitimasi kekuasaan bisa dipertanyakan karena kekuasaan itu berasal dari sumber yang heterogen (Anderson, 1990).

Konsep kekuasaan masyarakat Jawa selalu mengandaikan sebuah pusat. Oleh karena itu, seorang pemimpin (raja) selalu dilihat sebagai *pusat kekuasaan* dan *pusat alam semesta*. Seorang pemimpin diyakini sebagai pusat kekuasaan karena ia telah menerima wahyu (*divine radiance*) dari Sumber Kekuasaan. Ada tiga jenis wahyu bagi seorang pemimpin (*ratu binathara*). *Pertama*, wahyu *nubuwah*. Wahyu ini memungkinkan seorang pemimpin sebagai wakil Tuhan di bumi. *Kedua*, wahyu *hukumah*. Wahyu ini menjadikan seorang pemimpin sebagai sumber hukum dan otoritas yang berasal dari Tuhan. *Ketiga*, wahyu *wilayah*. Wahyu ini menjadikan seorang pemimpin sebagai pelindung dan penerang bagi masyarakatnya (Baksoro & Sunaryo, 2010; Kurniadi, 2009a).

Masyarakat Jawa dalam memahami dunia terbagi ke dalam mikrokosmos dan makrokosmos. Oleh karena itu, sebagai pusat alam semesta, seorang raja dipercaya sebagai sosok yang menjembatani makrokosmos dan mikrokosmos (Moertono, 2009). Dalam dunia politik masyarakat Jawa ada dua kata *buwana* (alam semesta) dan *alam* (dunia) yang menjelaskan seorang pemimpin sebagai pusat dari alam semesta, mediator antara manusia dengan Tuhan. Oleh karena itu, dua kata ini dapat dilihat dalam tiga gelar dari empat raja yang pernah berkuasa di Jawa seperti, Paku Buwana (Paku Alam Semesta), Hamengku Buwana (Pelindung Alam Semesta) dan Paku Alam (Paku Dunia) (Anderson, 1990).

Sebagai pusat kekuasaan dan pusat alam semesta, raja adalah seorang yang memiliki kekuasaan dalam bidang politik, militer, dan agama. Konsep dan pemahaman yang seperti ini menjadikan raja-raja di Jawa dianggap sebagai Raja-Tuhan yang bersifat absolutis (Tolo, 2012). Namun, pada abad ke-18, konsep yang melihat

raja sebagai reinkarnasi Tuhan diganti menjadi *kalifatullah*, wakil Tuhan di bumi, ketika Islam menjadi agama kerajaan-kerajaan di Jawa karena ajaran Islam tidak membenarkan penyamaan manusia dengan Tuhan (Emmerson, 1976). Namun, pengaruh Islam ini tidak mengurangi absolutisme seorang raja karena sebagai *kalifatullah*, dia tidak memiliki kesalahan dan kekeliruan karena kata-kata dan perintahnya adalah dari Tuhan (Yuniyanto, 2010b; Baksoro & Sunaryo 2010).

Konsep politik masyarakat Jawa tentang pusat memiliki implikasi terhadap konsepsi kedaulatan, integritas teritori, dan hubungan internasional. Bagi masyarakat Jawa, negara didefinisikan bukan oleh batasnya melainkan pusatnya. Ini berarti bahwa, bagi masyarakat Jawa, kontrol terhadap penduduk lebih penting dari pada kontrol terhadap teritori. Oleh karena itu, konsentrasi penduduk yang berlimpah di sekitar seorang pemimpin menjadi tanda bahwa dia sesungguhnya adalah pusat kekuasaan dan pusat alam semesta (Anderson, 1990). Dengan demikian, *when a king claimed control over a particular expanse of territory, in fact what he claimed was the control of the labor of the land's residents and a portion of the product of their labor* (Peluso, 1994:34).

Kerajaan-kerajaan di Jawa dibagi dalam empat lingkaran dengan *kraton* sebagai pusat kerajaan. *Kraton* adalah lingkaran pertama tempat raja dan keluarganya tinggal dan menjadi pusat bagi urusan politik dan pemerintahan. Lingkaran kedua adalah *nagara* yang menjadi tempat tinggal para patih, pangeran, dan aristokrat. Mereka mengambil tugas pemerintahan di luar *kraton*. Lingkaran ketiga adalah *nagara agung* yang akan dibagi ke dalam beberapa *lunguh* yang dikepalai oleh seorang pangeran atau priyayi. Pangeran dan priyayi diberi tanggung jawab untuk memungut pajak dari masyarakat untuk kepentingan kesultanan. Lingkaran terakhir adalah *hancanagara* yaitu daerah terjauh dari pusat kerajaan. *Hancanagara* dipimpin oleh seorang bupati yang bertanggung jawab kepada patih (Yuniyanto, 2010b). Pembagian seperti ini, dalam konsep kekuasaan

Jawa, menunjukkan bahwa semakin jauh dari pusat kerajaan, kekuasaan pemimpinya semakin kecil. Sebaliknya, semakin dekat dengan pusat, kekuasaannya semakin besar

Struktur tradisional kerajaan Jawa bersifat hirarkis dan mirip dengan model birokrasi Max Weber (1864–1920) yang menunjukkan pola hubungan patron-klien. Para pemimpin yang duduk di puncak birokrasi kerajaan akan memiliki kekuasaan yang lebih besar dari pada yang berada di bawahnya. Masyarakat tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan publik. Tidak ada kontrak sosial dan politik antara yang memerintah dan yang diperintah, pemimpin dan bawahannya, untuk menjamin hak dan kewajiban yang saling menguntungkan (Anderson, 1990). Keputusan publik dibuat oleh pemimpin dan orang-orang di sekitar pusat kerajaan (Moertono, 2006). Pola hubungan yang bersifat patron-klien ini mematkan sikap kritis terhadap raja. Apalagi, raja biasanya menghimpun semua intelektual dan kyai ke pusat kekuasaan atau kerajaan agar tidak bersikap kritis terhadap absolutismenya. Bila memang ada kritik terhadap raja, maka kritik yang disampaikan harus bersifat halus dan simbolik (*sasmita*). Misalnya, kritik kepada raja bisa berupa sepotong senyum (*mesem*) dan raja akan menangkap maksud dari kritik itu karena keluasan dan kedalaman pengetahuan dan kebijaksanaannya (Baskoro & Sunaryo, 2010).

Meskipun memiliki kekuasaan yang besar, seorang raja dianjurkan untuk bertindak “halus”. Ada tiga macam kehalusan dalam konsep kekuasaan Jawa. Pertama, kehalusan spiritual yang berarti pengawasan diri. Kedua, kehalusan penampakan yang berarti kecantikan, ketampanan, dan elegan. Ketiga, kehalusan tingkah laku yang berarti kesopanan dan sensitivitas. Lawan dari “halus” adalah “kasar” yang berarti tidak ada pengawasan diri, ketidakteraturan, ketidakseimbangan, disharmonis, keburukan, dan ketidakmurnian. Masyarakat Jawa meyakini bahwa ada korelasi yang jelas dan tegas antara kehalusan dan orang yang memiliki kekuasaan. Orang yang berkuasa harus memiliki kehalusan sebagaimana

yang sering ditunjukkan dalam mitologi pewayangan. Jika tidak demikian, kekuasaannya dipertanyakan dan disangsikan secara sosial sebab bagi masyarakat Jawa, kehalusan itu sendiri adalah tanda dari kekuasaan bila kehalusan itu diperoleh melalui usaha mengkonsentrasikan energi guna mengakumulasi kekuatan dan kekuasaan. Oleh karena itu, dalam budaya politik Jawa, “perintah halus” lebih berdaya dari pada “perintah kasar” karena perintah halus biasanya diberikan oleh seorang yang halus yang memiliki kekuasaan yang tinggi dan lebih dekat dengan sumber kekuasaan itu sendiri (Anderson, 1990).

Inferensinya adalah bahwa budaya politik Jawa itu unik dan sangat menekankan pentingnya keterpusatan. Seorang raja menjadi pusat kekuasaan dan pusat alam semesta yang berkedudukan sebagai Raja-Tuhan. Hal ini telah menjerumuskan para raja Jawa kepada absolutisme. Kritik dilihat sebagai ancaman dan harus dilawan dengan kekerasan. Namun, bagi masyarakat Jawa, seorang raja, tidak boleh tunduk pada keinginan dan nafsu personalnya yang disebut *pamrih*. Jika seorang raja melakukan *pamrih*, hal itu adalah tanda bahwa kekuasaannya sudah berkurang atau berpindah ke tempat atau orang yang lain. Kehalusan adalah tanda dari kekuasaan itu sendiri. Seorang raja yang sungguh berlaku halus dalam memerintah adalah tanda bahwa kekuasaan ilahi sungguh tinggal di dalam dirinya (Anderson, 1990).

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan melakukan *desk study*, wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan *focus group discussion* (FGD) terhadap 18 responden kunci, yakni 3 akademisi, 3 warga *kraton*, 2 kepala dukuh, dan FGD dengan 10 petani. Dalam artikel ini, lebih banyak digunakan data-data sekunder melalui *desk study*. Data sekunder yang ditemukan diverifikasi kembali melalui wawancara mendalam dan FGD. Ketika melakukan penelitian lapangan, penulis berusaha mencari informasi yang seimbang dari berbagai pihak dengan menyeleksi responden dari kedua kalangan pro dan kontra terhadap “demokrasi ala DIY”.

Ketika melakukan *desk study*, penulis mencari

berbagai informasi tentang budaya politik dan proses demokratisasi di DIY di surat kabar seperti *Kompas*, *Bernas* dan *Kedaulatan Rakyat*, buku dan jurnal hasil penelitian terdahulu, dan berbagai informasi dari internet. Penulis secara kreatif mengolah dan menganalisis kembali informasi dari penelitian terdahulu dan memformulasikannya kembali secara baru. Sementara itu, fakta yang ditemukan dalam poling surat kabar ini dikonfirmasi kembali dengan responden di lapangan melalui wawancara mendalam dan FGD.

Penelitian lapangan dilakukan secara berkala sejak bulan september 2011 hingga Maret 2012. Wawancara mendalam dan FGD yang dilakukan berlangsung kurang lebih 1-2 jam. Pada umumnya, wawancara dilakukan dalam bahasa Indonesia. Hanya satu wawancara di desa Legi Gunung Kidul yang dilakukan dalam bahasa Jawa dengan menggunakan jasa seorang interpreter karena responden tidak bisa berbahasa Indonesia dan penulis tidak memiliki kecakapan bahasa Jawa. Beberapa wawancara dengan responden fanatik terhadap sultan dan “demokrasi ala DIY” dilakukan dengan sangat cermat dan agak hati-hati agar tidak sampai menyinggung perasaan responden. Biasanya, beberapa pertanyaan tentang posisi sultan dan integritasnya sebagai pemimpin biasanya ditanyakan di penghujung wawancara ketika penulis sudah merasa akrab dengan responden dan bahwa responden juga sudah siap terhadap pertanyaan yang sensitif. Ada beberapa responden yang menolak menjawab beberapa pertanyaan sensitif itu karena merasa tidak punya otoritas dan tidak menguasai materi yang ditanyakan.

Untuk memahami demokratisasi di DIY yang berpenduduk sekitar 3,5 juta jiwa, penulis melakukan penelitian lapangan di kota Yogyakarta dan kabupaten Gunung Kidul.<sup>2</sup> Kota Yogyakarta adalah salah satu kabupaten di DIY yang menjadi pusat pendidikan dan kebudayaan Jawa. Ratusan institusi pendidikan terpusat di Kota Yogyakarta. Jumlah penduduk di kota Yogyakarta sendiri adalah sekitar 450.000. Sementara itu, kabupaten Gunung Kidul adalah kabupaten yang paling jauh dengan jarak sekitar 40 km dari kota

Yogyakarta dan juga paling miskin di antara lima kabupaten di DIY. Di kabupaten Gunung Kidul, penulis mengunjungi desa Legi. Kedua lokus ini sengaja dipilih untuk menggali informasi yang seimbang antara penduduk kota (*center*) dan desa (*periphery*). Dengan informasi dari dua kabupaten berbeda, penulis bisa mengambil inferensi yang lebih seimbang. Namun, penulis juga menyadari keterbatasan penelitian ini karena kurangnya jumlah responden yang diwawancarai. Oleh karena itu, informasi yang diperoleh dalam penelitian ini cenderung general dan tidak sepenuhnya mewakili semua masyarakat DIY.

## PROSES AWAL DEMOKRATISASI DI DIY

Pada tahun 1755, melalui Perjanjian Giyanti, kerajaan Mataram dibagi menjadi dua kerajaan, yakni Kasunanan Surakarta Solo dan Kesultanan Yogyakarta. Pada tanggal 17 Maret 1812, Inggris mengambil tanah 4.000 cacah dari Kesultanan Yogyakarta dan diberikan kepada PA I yang juga diizinkan untuk memiliki pasukan sendiri. Dengan demikian, secara politis, Inggris membentuk satu kerajaan baru di Yogyakarta, yakni Kadipaten Pakualaman. Namun, kedua kerajaan ini menyatukan diri pada masa penjajahan Jepang (1942-1945), yakni pada masa HB IX dan PA VIII (Suharno, 2006).

Pada masa sebelum kemerdekaan, DIY masih merupakan kerajaan yang feodal-otokratif. Kekuasaan terpatrit dalam diri Sultan (Kurniadi, 2009). Raja cenderung bertindak sewenang-wenang. Misalkan, sejak HB I sampai HB IV, barang siapa yang bertindak menentang *kraton* akan diadili di *ponco niti*<sup>3</sup>, salah satu bangunan di *kraton*, tempat diselenggarakannya pengadilan *kraton*. Hukuman yang diberikan berdasarkan pada ajaran Islam. Namun, hukum Islam dilihat terlalu kejam dan tidak manusiawi oleh Belanda. Oleh karena itu, pada masa kepemimpinan HB IV, hukum gantung dan penggal dihapus dan diganti dengan hukuman kurungan (Ismurjila, 2011). Setelah Indonesia merdeka, kedua kerajaan ini secara bersama-sama mendukung kemerdekaan dan menyatakan wilayah

kerajaannya bagian dari Republik Indonesia (RI). Keduanya pun secara bersama-sama menata proses demokratisasi awal di DIY.<sup>4</sup>

HB IX dan PA VIII merupakan tokoh sentral yang menginisiasi perubahan dari pemerintahan otokratif-feodal ke demokrasi di DIY. Sebagai negara sedang berkembang dan baru terlepas dari kungkungan kolonialisme, pada mulanya, demokrasi bisa dianggap sebagai bagian dari neo-kolonialisme Barat yang bertentangan dengan nilai kebudayaan setempat (Kristiansen *et.al*, 2008). Namun demikian, budaya politik Jawa menempatkan HB IX dan PA VIII dalam posisi sangat strategis untuk memperkenalkan ide demokrasi Barat tanpa penolakan dari masyarakat. Menurut budaya politik Jawa, HB IX dan PA VIII adalah *kalifatullah*, wakil Allah di bumi. Sebagai wakil Allah, bagi masyarakat DIY, HB IX dan PA VIII tidak mungkin memimpin masyarakatnya ke jalan yang salah (Tirun, 2011; Puger, 2011). Oleh karena itu, ketika HB IX dan PA VIII memperkenalkan ide demokrasi Barat di DIY, masyarakat sangat antusias menerimanya. Tidak ada gelombang penolakan terhadap demokrasi untuk mempertahankan pemerintahan yang otokratif-feodal sebagaimana terjadi di daerah lain di Indonesia (Yunianto, 2010a).

Pembentukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) pada awal bulan September 1945, yang kemudian diubah menjadi DPRD Yogyakarta pada tanggal 18 Mei 1946, adalah manifestasi dari awal implementasi demokrasi representatif (Yunianto, 2010b). Pada tahun 1951, pemilihan umum daerah pertama di Indonesia dilaksanakan di DIY. Pemilihan umum nasional baru terjadi empat tahun kemudian (Kurniadi, 2009a). Sejak hadirnya lembaga legislatif yang dipilih secara demokratis, DIY dikategorikan sebagai propinsi yang menganut sistem *electoral autocracy*. *Electoral autocracy* didefinisikan sebagai pemerintahan yang dipimpin oleh seorang pemimpin eksekutif yang ditetapkan, tetapi pemimpin eksekutifnya memimpin bersama legislatif yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat (Boix & Svulik, 2007). *Electoral autocracy* tidak bertentangan

dengan nilai demokrasi Barat karena lembaga legislatif bisa mengontrol pemimpin eksekutif. Dahl (1956), sebagaimana ditulis oleh Kurniadi (2009b: 200), menegaskan bahwa *democracy concerned with the capacity of individuals to control their leaders*. Sebagai propinsi yang bersistem *electoral autocracy*, HB IX sebagai gubernur dan PA VIII sebagai wakil gubernur yang ditetapkan berdasarkan Maklumat Kedudukan dari Presiden Indonesia tahun 1945 dan UU No. 3 Tahun 1950 pada tanggal 3 Maret 1950 memimpin bersama dengan lembaga legislatif hasil pemilihan umum (Baksono & Sunaryo, 2010; Kurniadi, 2009a). Oleh karena itu, kepemimpinan yang sewenang-wenang bisa dicegah karena lembaga legislatif bisa memainkan fungsi kontrol dan peran kritisnya.

Sejak awal HB IX sudah sadar betul peran lembaga legislatif bagi proses demokratisasi dan sangat menghargainya. Oleh karena itu, pada sidang DPRD, tanggal 20 Februari 1952, HB IX menolak keputusan untuk menempatkan posisinya lebih tinggi dari lembaga legislatif daerah. Menurut HB IX, lembaga eksekutif dan legislatif harus seimbang dan sederajat agar lembaga legislatif bisa menjalankan fungsi kontrolnya kepada lembaga eksekutif. Hanya dengan cara demikian, proses demokratisasi dapat berjalan dengan mulus dan membawa manfaat bagi masyarakat DIY.

Berdasarkan undang-undang No. 15 dan 16 1947 dan UU No. 1, 1951, HB IX dan PA VIII memperkenalkan konsep desentralisasi di DIY. Setiap kabupaten diberikan otonomi khusus untuk mengatur daerahnya seperti memilih bupati dan merencanakan APBD. Dengan konsep desentralisasi, HB IX dan PA VIII membangun institusi demokrasi dari ibu kota propinsi hingga ke desa (Baskoro & Sunaryo, 2010). Konsep desentralisasi adalah salah satu cara ampuh untuk mencegah proses sentralisasi kekuasaan yang pernah terjadi pada sistem pemerintahan otokratif-feodal di kebanyakan daerah di Indonesia, termasuk DIY, sebelum kemerdekaan.

Awal pengimplementasian demokrasi di DIY membawa perubahan sosial yang ditandai oleh hadirnya kelas sosial baru yang berdasarkan

pada pencapaian intelektual dan akademis. Warga masyarakat yang memiliki pendidikan tinggi dikategorikan sebagai *priyayi* baru. Oleh karena itu, para *priyayi* baru adalah para dokter, guru, wartawan, advokat, hakim, pengusaha, dan para pegawai pemerintahan (Yuniyanto, 2010a). Selain itu, HB IX dan PA VIII mengharuskan penggunaan bahasa Indonesia sebagai bahasa resmi pemerintah yang digunakan dalam pelbagai pertemuan dan sidang pemerintah. Penggunaan bahasa Indonesia menguatkan ide demokrasi Barat yang sudah dan sedang bergulir. Bahasa Jawa tidak bisa diandalkan dalam demokrasi karena terdiri atas tiga level berbeda yakni *krama hinggil*, *krama madya* dan *ngoko* yang bersifat diskriminatif. Penggunaan Bahasa Jawa sangat ditentukan dan dipengaruhi oleh posisi kelas sosial yang bertentangan dengan semangat demokrasi yang menghargai kesamaan martabat manusia (Yuniyanto, 2010b). Penelitian yang dilakukan oleh Munandar (2013) menunjukkan bahwa bahasa Jawa di DIY sedang mengalami pergeseran ke Bahasa Indonesia.

Singkatnya, HB IX dan PA VIII adalah tokoh sentral bagi pengenalan dan peletakan dasar yang kuat bagi demokratisasi di DIY hingga saat ini. HB IX dan PA VIII berani mereformasi budaya politik Jawa yang otokratif-feodal dengan memperkenalkan nilai demokrasi modern. Namun, dengan itu, HB IX dan PA VIII tidak serta merta meninggalkan nilai-nilai tradisi dan kebudayaan lokal yang positif. Konsep demokrasi modern yang lahir di Barat diterima secara kritis dan disinergikan dengan budaya politik Jawa. Alhasil, terbentuklah “demokrasi ala DIY” yang termaktub dalam semboyannya “Takhta Untuk Rakyat” yang menyata dalam tindakan sosial dan politis HB IX dan PA VIII demi kesejahteraan seluruh masyarakat (Atmakusumah, 1982).

### **SURVIVALITAS “DEMOKRASI ALA DIY”**

Menurut penelitian Harsono (2011:5), bagi masyarakat DIY, [...] *western-styled democratic system seems not the people's best choice to develop their society*. Karena itu, masyarakat DIY

tidak mesti mengadopsi demokrasi yang sama dengan masyarakat Barat untuk menata kehidupan sosial, budaya, ekonomi, dan politiknya. Walaupun tidak secara lurus-lurus mengimplementasikan demokrasi Barat, propinsi DIY dianggap tetap demokratis walaupun tanpa pemilihan langsung gubernur dan wakil gubernur (Effendi, 2011, Astuti & Suryaningtyas 2010). Secara teoritis, DIY dapat dikategorikan sebagai propinsi yang berbentuk *electoral autocracy* (Boix & Svulik, 2007) dan *democratic monarchy* (Harsono, 2011). Sejatinya, kedua jenis pemerintahan ini tidak bertentangan dengan demokrasi karena di dalamnya dijamin tumbuhnya kebebasan sipil dan politik seperti *the right to speak, publish, assemble, and organize* (Tonizo, 2008:7).

Perpaduan antara nilai demokrasi Barat dan budaya politik Jawa menghasilkan “demokrasi ala DIY” yang mana gubernur dan wakil gubernurnya ditetapkan, bukan dipilih. Hingga kini, “demokrasi ala DIY” masih menjadi pilihan masyarakat walaupun ada pihak tertentu ingin menggantikannya dengan demokrasi Barat. Misalnya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), pada pertemuan kabinet pada tanggal 26 November 2010, menegaskan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Oleh karena itu, segala bentuk monarkhi otokratif-feodal yang bertentangan dengan demokrasi Barat, seperti “demokrasi ala DIY”, harus dihapus (Bhakti, 2010; *Kompas*, 5-12-2010). Namun, mayoritas masyarakat menolak demokrasi Barat yang diusulkan oleh SBY dan tetap mempertahankan “demokrasi ala DIY”.

Laporan *Kompas* tentang pernyataan Idam Samawi (bupati Bantul waktu itu) yang ditulis kembali oleh Baksoro dan Sunaryo (2010) mengungkapkan bahwa masyarakat di 75 desa dan 900 dusun di Bantul menginginkan penetapan HB X sebagai gubernur DIY. Menurut poling yang dilakukan oleh Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) yang diterbitkan oleh surat kabar *Bernas* pada tanggal 8 Agustus 1998, sebagaimana dikutip oleh Baksoro dan Sunaryo (2010), tertulis bahwa 97,32 persen responden mendukung HB X untuk menjadi calon gubernur, 44,2 persen

responden menginginkan HB X ditetapkan sebagai gubernur seumur hidup, 55,94 persen responden menginginkan HB X menjadi calon tunggal dalam pemilihan gubernur, 96,14 persen responden menginginkan agar DIY tetap dipertahankan. Sekali lagi, pada tahun 1998, surat kabar *Bernas* mengungkapkan bahwa 94 persen dari 398 responden mendukung penetapan HB X sebagai gubernur DIY.

Sementara itu, survei melalui telepon yang dilakukan oleh *Kompas* dari bulan Desember 2007 sampai Oktober 2008 menunjukkan bahwa mayoritas warga DIY (60,7-80,7 persen) menginginkan “demokrasi ala DIY”. Survei ini dilakukan kepada 10 persen dari warga kelas menengah ke atas di DIY yang memiliki sambungan jaringan telepon rumah (Kurniadi, 2009a). Sementara itu, polling yang diterbitkan oleh *Kompas* (1/3/2010 dan 6/12/2010) menunjukkan bahwa 88,6 dan 79 persen penduduk DIY masih mendukung keberadaan “demokrasi ala DIY”. Survei yang dilakukan oleh partai Golkar (2010) mengungkapkan bahwa 70 persen dari warga DIY tidak ingin beralih dari “demokrasi ala DIY” (*Kompas* 6/12/2010).

Data di atas menunjukkan bahwa pendukung “demokrasi ala DIY” berasal dari berbagai kelas sosial, baik di desa maupun di kota (Kurniadi, 2009a). Ini berarti bahwa “demokrasi ala DIY” masih menjadi pilihan utama masyarakat (Astuti & Suraningtyas, 2010). Pilihan masyarakat terhadap demokrasi ala DIY ini disebabkan oleh beberapa hal berikut.

*Pertama*, masyarakat masih berpegang pada perjanjian historis antara pemerintah Republik Indonesia (RI) dan DIY sejak awal kemerdekaan yang termaktub dalam Maklumat Kedudukan dan UU No. 3 Tahun 1950 pada tanggal 3 Maret 1950. Berdasarkan UUD 1945, pasal 18, Yogyakarta ditentukan sebagai daerah istimewa karena memiliki “Susunan Asli”<sup>5</sup> dan disahkan secara nasional melalui UU No. 3 Tahun 1950 pada tanggal 3 Maret 1950 (Baksono & Sunaryo, 2010; Kurniadi, 2009a).

*Kedua*, masyarakat melihat bahwa “demokrasi ala DIY” yang merupakan senyawa antara nilai demokrasi Barat dan budaya politik Jawa menjawab kebutuhan hidup masyarakat. Penelitian Harsono (2011:9) menunjukkan bahwa [...] *western and eastern values has been proven capable to maintain stable and durable circumstances in Yogyakarta for decades*. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa “demokrasi ala DIY” berhasil menjamin kesejahteraan ekonomi, sosial, budaya, dan politik masyarakat. Misalnya, laporan Badan Pusat Statistik (2010) menunjukkan bahwa DIY memiliki *Human Development Index* tertinggi (75,77) kedua setelah DKI Jakarta (77,60). Menurut *Transparency International Indonesia* (2009), Yogyakarta dinobatkan sebagai kota terbersih dari wabah korupsi di Indonesia (DetikNews, 2009). Selain itu, Yogyakarta sendiri pernah masuk dalam 10 besar kota terbersih dari korupsi di Asia menurut *Global Corruption Index* (Republik, 2011).

*Ketiga*, “demokrasi ala DIY” menegaskan sumber kekuasaan tidak lagi pada *kraton* melainkan pada masyarakat itu sendiri. Penelitian yang dilakukan oleh Kurniadi (2009b: 200) menegaskan bahwa ... *people of Yogyakarta have changed their mindset regarding the source of power, from Kraton to the people, from top down to bottom up*. HB IX dan PA VIII merupakan tokoh sentral yang menginisiasi untuk memindahkan sumber kekuasaan keluar dari *kraton*. Pemindahan sumber kekuasaan ke tangan masyarakat membuat keberadaan dinasti HB dan PA diakui dan dihargai oleh masyarakat hingga saat ini. Karena sumber kekuasaan ada pada masyarakat, maka ‘demokratisasi ala DIY’ sangat bergantung pada aspirasi masyarakat. Konsekwensi politisnya adalah bahwa dinasti HB dan PA tidak selalu menjadi pewaris posisi gubernur dan wakil gubernur jika tidak sesuai lagi dengan aspirasi masyarakat. Suryo (2011) membenarkan hal ini dengan menegaskan bahwa “sistem penetapan di DIY akan berubah dengan sendirinya bila masyarakat sudah tidak puas dengan performa dan kinerja pemerintah yang

dinahkodai oleh sultan dari dinasti HB dan PA. Namun, bila masyarakat masih merasa nyaman dengan sistem yang ada, perubahan itu sulit terjadi walaupun ada desakan sehebat apa pun dari pihak-pihak luar”.

## SIMPULAN

“Demokrasi ala DIY” telah melewati sejarah yang panjang sejak Indonesia terlepas dari kungkungan penjajahan. Dalam rentang waktu lama, “demokrasi ala DIY” telah menunjukkan diri sebagai hasil persenyawaan antara nilai demokrasi Barat dan budaya politik Jawa. HB IX dan PA VIII adalah tokoh sentral yang menginisiasi lahirnya “demokrasi ala DIY”. Budaya politik Jawa telah menempatkan HB IX dan PA VIII pada posisi strategis untuk mengkombinasikan nilai demokrasi Barat dan budaya politik Jawa bagi kesejahteraan masyarakat DIY.

Fakta bertahannya “demokrasi ala DIY” di tengah tuntutan perubahan adalah akibat dari reformasi internal dinasti HB dan PA yang berani memindahkan sumber kekuasaan dari *kraton* kepada masyarakat. Jadi, “demokrasi ala DIY” adalah demokrasi kerakyatan. Rakyatlah yang menentukan keberlanjutan eksistensinya. Sejauh ini, masyarakat tetap mempertahankan “demokrasi ala DIY” karena “demokrasi ala DIY” telah membawa manfaat positif secara ekonomi, sosial, budaya, dan politik bagi masyarakat DIY.

### Catatan:

1 Barros (2002: 11) mendefinisikan otokrasi sebagai *the rule of a person or a group of persons who arrogate to themselves and monopolize power in the state, exercising it without restraint*. Sementara itu, bagi Landman (2000), suatu negara dikategorikan sebagai otokrasi bila tidak ada kompetisi, perekrutan tertutup untuk jabatan politis, dan kekuasaan eksekutif yang sewenang-wenang. Maka, dalam negara otokrasi, para pemimpin cenderung mengeksploitasi masyarakatnya

dengan mengambil sumber daya negara untuk kepentingan pribadi dan golongan (Dixit, 2009; Pirenne, 1939).

- 2 Dalam penelitian ini, penulis juga sempat mewawancarai pangeran Puger, adik dari sultan Paku Buwono XIII, di *kraton* Solo tentang budaya politik Jawa.
- 3 *Ponco* berarti lima, *niti* berarti meneliti. Secara harafiah, *ponco niti* berarti pengadilan di mana raja dan anggota pengadilannya mengadili seseorang berdasarkan pada jenis kesalahan, yakni (1) *Malimo* (madat, berjudi, penyelewengan seksual, mabuk, dan pencurian), (2) membunuh sesama, (3) membakar rumah orang lain, (4) merampok, dan (5) bertindak melawan *kraton*. Hukuman yang diberikan tergantung pada berat ringannya kesalahan yang dibuat. Barang siapa yang melakukan kesalahan fatal maka ada dua hukuman berat yakni hukum gantung dan hukum penggal. Bagi pelanggaran berat yang dilakukan oleh orang-orang dalam *kraton* biasanya tidak dikenai hukuman gantung dan hukum penggal, tetapi diusir keluar dari *kraton* (Ismurjila, 2011).
- 4 Pada tanggal 18 Agustus 1945, HB IX dan PA VIII mengirim telegram ke Jakarta mendukung proklamasi kemerdekaan Indonesia yang diselenggarakan pada tanggal 17 Agustus 1945. Sebagai respons terhadap dukungan ini, pemerintah RI mengeluarkan Maklumat Kedudukan yang menegaskan beberapa hal, yakni: (1) relasi politik antara Yogyakarta dan pemerintah pusat RI bersifat langsung. (2) Yogyakarta menjadi bagian dari Indonesia. (3) Pemerintah RI mengakui HB IX sebagai raja yang memiliki otoritas politik, militer, sosial-budaya dan agama. dan (4) Pemerintah RI mengakui kadipaten Pakualaman sebagai sebuah kerajaan dalam teritori RI.
- 5 Susunan Asli adalah daerah yang telah memiliki pemerintahan sendiri (*swapraja*) ketika Indonesia masih berada di bawah jajahan Belanda dan Jepang.

## DAFTAR RUJUKAN

- Almond, Gabriel A & Verba, Sidney. (1989). *The Civic Culture–Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. England: SAGE Publication.
- Anderson, Benedict. (1991). *Language and Power–Exploring Political Culture in Indonesia*. New York: Cornell University Press.
- Astuti, Palupi P & Suraningtyas. 2010. *Publik Cendrung Terima Keistimewaan*. Retrieved on November 2, 2012 from <http://nasional.kompas.com/read/2010/12/06/02435659/Publik.Cenderung.Terima.Keistimewaan>.
- Atmakusumah (Ed.). (2011). *Takhta untuk Rakyat: Celah-Celah Kehidupan Sultan Hamengkubuwono IX*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Axford, Barrie, et.al. (2002). *Politics: An Introduction*. London: Routledge.
- Baksono, Haryadi & Sunaryo, Sudomo. (2010). *Catatan Perjalanan Yogya–Merunut Sejarah, Mencermati Perubahan, Menggagas Masa Depan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Barros, Robert. (2002). *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, The Junta, and the 1980 Constitution*. United Kingdom: Cambridge.
- Bhakti, Ikrar Nusa. (2010). *Kontroversi Demokrasi versus Monarki*. Retrieved on May 6 2013, from <http://suar.okezone.com/read/2010/11/30/58/398481/kontroversi-demokrasi-versus-monarki>.
- Boix, Carles & Svulik, Milan. (2007). *Non-tyrannical Autocracy*. Retrieved on November 3 2011, from <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/cpworkshop/papers/Boix.pdf>.
- DetikNews. (2009). "Yogyakarta Kota Terbersih dari Korupsi". Retrieved on July 17 2012, from <http://news.detik.com/read/2009/01/21/160254/1072289/10/yogyakarta-kota-terbersih-dari-korupsi>.
- Dixit, Anavinash. (2009). "Democracy, Autocracy and Bureaucracy". *Working Paper*. Princeton University USA.
- Effendi, Sofian. (2011). *In-depth interview tentang Demokratisasi dan Penetapan Sultan sebagai Gubernur DIY*.
- Emmerson, Donald K. (1976). *Indonesia's Elite–Political Culture and Cultural Politics*. United Kingdom: Cornell University Press.
- Harsono, Dwi. (2011). *To Reign for the People: Exercising the 'Democratic Monarchy' in Yogyakarta*. (Unpublished Thesis). International Institute of Social Studies, Netherlands.
- Ismurjila, Agustina. (2011). *In-depth interview tentang demokratisasi dan penetapan sultan sebagai gubernur DIY*. *Kompas*, 1 Maret 2010. *Kompas*, 5 Desember 2012. *Kompas*, 6 Desember 2010.
- Kristiansen, Stein, et.al. (2008). "Public Sector Reforms and Financial Transparency: Experience from Indonesia Districts". *Contemporary Southeast Asia*, 31, 64-87.
- Kurniadi, Bayu Dardias. (2009a). "Yogyakarta in Decentralized Indonesia: Integrating Traditional Institution Into A Democratic Republic". Makalah yang dipresentasikan pada *Indonesia Council Open Conference Indonesia Studies*, University of Sydney 16 Juli.
- Kurniadi, Bayu Dardias. (2009b). "Yogyakarta in Decentralized Indonesia: Integrating Traditional Institution in Democratic Transitions". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM*, 13, 190-203.
- Landman, Todd. (2000). *Issues and Methods in Comparative Politics–An Introduction*. New York: Routledge 270 Madison Avenue.
- Lay, Cornelis, et.al. (2008). "Keistimewaan Yogyakarta". Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. *Jurnal PLOD UGM*, 2, 1-122.
- Moertono, Soemarsaid. (2009). *State and Statecraft in Old Java – A Study of the Lather Mataram Period, 16<sup>th</sup> to 19<sup>th</sup> Century*. Kuala Lumpur:

- Equinox.
- Munandar, Aris. (2013) "Pemakaian Bahasa Jawa dalam Situasi Kontak Bahasa di Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Humaniora Volume 25*, nomer 1 tahun 2013, 92-102.
- Peluso, Nancy Lee. (1994). *Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. California: University of California Press.
- Puger. (2011), *In-depth interview* tentang budaya politik Jawa.
- Pupin, Michael. (1927). *The New Reformation from Physical to Spiritual Realities*. New York: Scribner's & Sons.
- Republik, 3 Oktober 2011.
- Schlosser, Dirk Berg & Rytlewski, Ralf (eds.). (1993). *Political Culture in Germany*. USA: Great Britain.
- Schmiegelow, Michele (ed.). (1997). *Democracy in Asia*. New York: St. Martin's Press.
- Suhatno. (2006). "Yogyakarta dalam Lintasan Sejarah". Retrieved on May 11 2011, from [http://www.javanologi.info/main/themes/images/pdf/Suhatno-Lawatan\\_06.pdf](http://www.javanologi.info/main/themes/images/pdf/Suhatno-Lawatan_06.pdf).
- Suryo, Djoko. (2011). *In-depth interview* tentang Demokratisasi dan Penetapan Sultan sebagai Gubernur DIY.
- Tirun, Romo. (2011). *In-depth interview* tentang Demokratisasi dan Penetapan Sultan sebagai Gubernur DIY.
- Tolo, Emilianus Yakob Sese. 18 April 2012. "HB IX dan Demokrasi di DIY". *Opini Kedaulatan Rakyat Yogyakarta*, hal. 12.
- Tonizzo, Martina. (2008). "Political Institutions, Size of Government and Retribution", *Working Paper*.
- Vickers, Ardian. (2005). *A History of Modern Indonesia*. UK: Cambridge University Press.
- Yuniyanto, Try. (2010a). "The Process of Democratization in Yogyakarta, Indonesia, 1951-1956: A Historical Perspective". *Tawarikh: International Journal for Historical Studies* 2, 61-74.
- Yuniyanto, Try. (2010b). *Daulat Raja Menuju Daulat Rakyat—Demokratisasi Pemerintahan di Yogyakarta*. Solo: Cakrabooks.