

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang memiliki sejarah panjang dalam bentuk pemerintahan. Diawal kemerdekaan Indonesia menganut bentuk republik yang dipimpin oleh seorang Presiden dan didampingi Wakil Presiden. Menganut nama Negara Kesatuan Republik Indonesia atau yang biasa dikenal dengan NKRI. Bentuk negara adalah NKRI, sebuah negara kesatuan yang bentuknya republik. Hal inilah yang menjadikan sistem pemerintahan Indonesia adalah Presidensial, yang artinya dipimpin oleh Presiden.

Indonesia memiliki sejarah panjang, diawal tahun 1949 sampai 1950-an sempat mengalami perubahan sistem pemerintahan menjadi Parlementer, dengan dibentuknya kepala pemerintahan yaitu Perdana Menteri. Tidak berlangsung lama, sampai akhirnya kembali ke bentuk republik. Sistem demokrasi dianut oleh Indonesia sejak resmi lahir tahun 1945. Pemilu pertama tahun 1955 menandakan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Negara demokrasi pada dasarnya memiliki sistem pemerintahan yang didasari oleh sebuah prinsip yaitu dari rakyat dan untuk rakyat. Negara demokrasi memiliki siklus pergantian kekuasaan dan pembagian kekuasaan juga penyaluran kekuasaan dalam hal ini Indonesia melakukan pembagian kekuasaan melalui langkah desentralisasi berupa otonomi daerah.

Langkah desentralisasi ini memiliki tujuan agar daerah-daerah di Indonesia dapat mengoptimalkan potensi dan mendapatkan pemimpin daerah yang sesuai dengan keinginan masyarakat daerah. Tentu saja dengan mekanisme demokrasi yang sesuai dan tepat. Prinsip-prinsip demokrasi harus dilakukan dalam menentukan siapa pemimpin daerah atau kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah atau pilkada. Saat ini hampir semua daerah di Indonesia melakukan pilkada yang diadakan setiap lima tahun sekali. Hal ini bertujuan untuk tetap menjaga proses demokrasi dimana rakyat dapat menentukan siapa pemimpin daerah mereka.

Dalam hal ini semua diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Dimana dalam undang-undang tersebut semua diatur dalam mekanisme demokrasi yang tepat dan menggunakan prinsip-prinsip demokrasi didalamnya. Otonomi daerah Indonesia diatur dalam UU No 23 Tahun 2014 didalamnya terdapat aturan mengenai pemilihan kepala daerah dan tata kelola suatu daerah. Pemilihan kepala daerah terjadi hampir diseluruh wilayah otonomi daerah di Indonesia. Dengan sistem pemilihan langsung yang dipilih oleh konstituen, pemilihan kepala daerah menjadi ajang kontestasi politik daerah. Hadirnya demokrasi di Indonesia mempengaruhi posisi kelembagaan sesuai dengan konsep Montesquieu (1689-1755) tentang trias politica, dimana untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan dilakukan pemisahan kekuasaan melalui tiga kelembagaan yaitu; eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiga lembaga tersebut saling melengkapi, dengan eksekutif sebagai jajaran pemerintah yang

mengeksekusi, legislatif mengawasi, dan yudikatif berkaitan dengan konstitusi atau hukum.

Namun, terdapat daerah yang tidak melakukan praktik demokrasi konvensional. Karena adanya otonomi khusus yang diberikan pusat kepada daerah tersebut. Sejauh ini Indonesia memiliki empat daerah yang diberikan kebijakan otonomi khusus yaitu; Provinsi Aceh, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi DI Yogyakarta, dan Provinsi Papua. Dalam hal ini otonomi daerah memiliki tendensi politik dalam setiap pemilihan daerahnya. Dari empat provinsi tersebut tiga diantaranya melakukan praktik demokrasi dengan pemilihan kepala daerah setiap lima tahun sekali. Hanya satu provinsi yang melakukan praktik demokrasi lokal yang memiliki keunikan dalam demokrasiya sendiri. Yaitu, Daerah Istimewa Yogyakarta atau DIY. Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan otonomi khusus berupa pengakuan sistem monarki dalam pelaksanaan pemerintahan daerahnya, sehingga wilayah Yogyakarta tidak melaksanakan pemilihan kepala daerah dan dipimpin langsung oleh kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.

Tidak terjadinya pergantian kekuasaan dan praktik demokrasi di Yogyakarta memang kejadian yang unik, dimana dalam suatu negara demokrasi terdapat wilayah yang menerapkan sistem demokrasi dan juga praktik demokrasi yang berbeda dari wilayah yang lain. Menjadi sebuah fenomena dimana dalam suatu pemerintahan demokratis terdapat pemerintahan monarki yang pada dasarnya bersifat absolut, sebab posisi Sultan disini tidak memiliki peran pelaksana pemerintahan seperti monarki konstitusional yang ada di beberapa negara monarki

seperti Inggris dan Malaysia. Sementara itu Daerah Istimewa Yogyakarta dipimpin oleh Sultan yang merangkap menjadi Gubernur dengan dasar UU No 13 Tahun 2012. Selama menjadi Gubernur, posisi Sultan hampir tidak tergoyahkan dan seakan menjadi pemerintahan yang absolut dan sebagaimana kerajaan pada umumnya. Dan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta seakan memiliki sebuah sistem mekanisme demokrasiya sendiri yang dianut dan dipahami oleh pemerintah dan masyarakatnya.

Sejak pertama kali Sultan Hamengkubuwono X ditetapkan oleh pemerintah sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 1998. Artinya, pada tahun 2021 ini, Sultan telah menjabat posisi Gubernur selama hampir 23 tahun lamanya. Pada umumnya gubernur biasa, hanya boleh menjabat maksimal dua kali lima tahun atau dua periode. Akan tetapi, posisi Sultan sebagai Gubernur DIY mendapat pengecualian dari Pemerintah RI karena terkait kedudukan Yogyakarta sebagai daerah istimewa setingkat provinsi. Yogyakarta memperoleh status "daerah istimewa" dari Pemerintah RI karena sebelum bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia atau NKRI, Mataram (Yogyakarta) merupakan sebuah kerajaan/kesultanan (*zelfbestuurende landschappen*) yang masih hidup berdiri. Kerajaan tersebut mendapat status *self government* memiliki pemerintahan sendiri dari penguasa Hindia Belanda.

Sementara jika melihat keadaan kedudukan Sultan saat ini di Daerah Istimewa Yogyakarta posisi Sultan sebagai Gubernur seakan menunjukkan bahwa Legitimasi wewenang sultan menjadi dua antara lain legitimasi sebagai gubernur

dan sebagai sultan. Itu artinya kekuasaan yang dimiliki Hamengkubuwono X menjadi sebuah fenomena demokrasi yang terjadi di Indonesia tepatnya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Jika saat ini Indonesia menganut prinsip demokrasi yang konvensional dalam berjalannya sebuah negara, itu artinya demokrasi tersebut menjadi suatu acuan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Mengutip pernyataan Burhanuddin Muhtadi peneliti Lembaga Survei Indonesia, dikutip dari Tempo.co “*Sebagai Sultan, Ia memiliki kedudukan kultural untuk dilayani oleh rakyatnya. Sedangkan sebagai Gubernur posisinya sebaliknya, adalah sebagai pelayan masyarakat*” (3/12/10). Selain itu menurutnya secara demokratis gubernur itu jabatannya *Contestable* hal inilah yang menjadi sebuah pertanyaan terkait bagaimana mekanisme demokrasi yang berjalan di Yogyakarta khususnya untuk kepala daerah. Karena secara konsep raja dan gubernur sebagai jabatan formal pemerintahan sudah berbeda.

Sebagai sultan secara garis besar itu artinya dilayani dan dihormati secara kultural oleh masyarakat namun, posisi sebagai pejabat publik dalam hal ini Gubernur itu artinya harus melayani masyarakat. Sementara sebagai Sultan Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, posisi Sultan adalah posisi tertinggi dalam pemerintahan kerajaan dimana sultan memiliki kehendak yang besar dan hak yang lebih banyak dibandingkan masyarakat. Hal inilah yang awamnya terjadi di kerajaan-kerajaan.

Akan tetapi, posisi Sultan merangkap sebagai Gubernur dalam hal administrasi pemerintahan, dapat terjadi sebuah ketimpangan. Sebab, posisi

kekuasaan yang berlangsung lama dan abadi. Dimana hal tersebut bertentangan dengan nilai demokrasi konvensional. Apakah ada pembagian kekuasaan yang jelas saat menjadi pemimpin masyarakat dibawah Kesultanan dengan posisi sebagai Sultan dan posisi memimpin masyarakat sebagai Gubernur dibawah pemerintahan formal. Posisi sultan merangkap gubernur ini memang menjadi keunikan di Daerah Yogyakarta. Sebagaimana bentuk kerajaan pada umumnya dan bagaimana penerapan demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta bagaimana mekanismenya. Oleh karena itu, Mekanisme Praktik Demokrasi pada Daerah Istimewa Yogyakarta perlu diulas dalam penelitian ini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diambil adalah:

1. Bagaimana mekanisme demokrasi dalam pelaksanaan Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana pembagian kekuasaan antara posisi Gubernur dengan Sultan di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Batasan Masalah

Pengambilan pembatasan masalah untuk membatasi penelitian agar ruang lingkup penelitian tidak terlalu luas jangkauannya, dalam judul “Mekanisme Praktik Demokrasi pada Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis Kekuasaan Sultan Merangkap Gubernur)”. Memiliki batasan pada mekanisme demokrasi dalam pemilihan Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta dan

pemisahan kekuasaan yang menyangkut kekuasaan antara posisi Gubernur dengan Sultan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Tujuan Penelitian

1. Memahami seperti apa mekanisme demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta karena adanya otonomi khusus yang berlaku.
2. Memberikan sebuah pandangan baru dalam kajian analisis kekuasaan dalam hal ini kekuasaan budaya atau informal dan kekuasaan formal.
3. Mengetahui pemisahan kekuasaan antara posisi Gubernur dengan Sultan di Daerah Istimewa Yogyakarta?

E. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini peneliti bisa memberikan manfaat dalam proses berjalannya keilmuan politik di Indonesia dan memberikan pandangan baru dalam mekanisme dan proses demokrasi yang memiliki hubungan dengan pemisahan kekuasaan khususnya dalam konteks budaya atau informal dan formal yang dihasilkan dengan sebuah analisis yang berkaitan dengan hal tersebut.