

## Perkembangan Demokratisasi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, 1945 - 1955

Moch. Asichin<sup>1\*</sup> dan Yety Rochwulaningsih<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Widyaiswara Institut Pemerintahan Dalam Negeri

<sup>2</sup>Program Magister dan Doktor Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Diponegoro

\*Corresponding Author: mochasichin@gmail.com

---

### Abstract

Tulisan ini bertujuan untuk memberi gambaran dan analisis bagaimana perkembangan demokratisasi pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan komitmen dan hasil usaha yang sistematis dan terstruktur dari pihak penguasa Kraton Yogyakarta yang mestinya bercorak otokratis. Dengan metode sejarah kritis, kajian ini mengidentifikasi bahwa demokratisasi pemerintahan Kraton Yogyakarta dilakukan oleh Sultan HB IX setelah dinobatkan sebagai penguasa kraton Yogyakarta menggantikan Sultan HB VIII. Dengan jabatan sebagai *Koo*, HB IX menyusun rancangan bentuk pemerintahan yang demokratis dengan melibatkan peran rakyat dalam pengambilan keputusan dan konsep itu dapat direalisasikan di DIY ketika Sultan HB IX dan Paku Alam secara resmi ditetapkan oleh pemerintah RI sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Demokratisasi pemerintahan ditunjukkan dari Maklumat No. 14 Daerah Istimewa Negara RI (Kasultanan dan Paku Alam) tentang Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan dan Majelis Permusyawaratan Desa yang bersama-sama dengan Dewan Pemerintah menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Demikian juga pada masa pasca revolusi, melalui Pemilu lokal dibentuk DPRD dan DPD.

*Received:*  
29 Juni 2018

*Accepted:*  
2 Juli 2018

Kata Kunci: Demokratisasi; Pemerintahan; Kraton Yogyakarta.

---

### Pendahuluan

Artikel ini mengkaji perkembangan demokratisasi yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sejak bergabungnya Kraton Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada tahun 1945 hingga diselenggarakannya Pemilu pertama tahun 1955 yang merupakan salah satu indikator dari implementasi sebuah sistem demokrasi. Kajian ini sangat menarik mengingat Yogyakarta memiliki nilai historis dengan dimensi sosiokultural dan politis khususnya yang menyangkut proses demokratisasi dan sistem monarki yang dapat berjalan bersamaan tanpa menimbulkan kegoncangan dalam kehidupan social, politik maupun pemerintahan. Meskipun adakalanya menimbulkan kekuatiran elit pemerintah pusat sebagaimana

yang pernah disampaikan oleh pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) terkait Rencana Undang-undang (RUU) Keistimewaan Yogyakarta, bahwa "Tidak boleh ada sistem monarki yang bertabrakan dengan konstitusi maupun nilai-nilai demokrasi" (*Media Indonesia*, 30 November 2010).

Pemerintahan DIY merupakan daerah dengan status istimewa dalam bingkai NKRI. Hal ini terkait erat dengan kenyataan bahwa keistimewaan Yogyakarta berbeda secara fundamental dengan daerah-daerah istimewa yang lain, seperti Nangroe Aceh Darussalam/NAD (dahulu bernama Daerah Istimewa Aceh) dan DKI (Daerah Khusus Ibukota) Jakarta serta Papua. DIY memiliki elemen kekuatan politik yang tidak dimiliki oleh daerah istimewa dan daerah khusus yang lain yaitu kekuatan politik yang bersumber dari warisan masa tradisional yang berupa institusi politik tradisional yaitu Kraton Yogyakarta dan Pakualaman yang sejak Proklamasi Kemerdekaan negara RI telah bertransformasi secara modern dan demokratis (Rozaki dan Hariyanto, 2003: xvi).

Kedua penguasa kraton Yogyakarta Hamengku Buwana (HB) dan Paku Alam sangat responsif terhadap sistem demokrasi, sehingga tidak terjadi benturan-benturan sosial politik dalam penyelenggaraan pemerintahan di DIY. Terbukti dari awal berdirinya NKRI, kekuasaan pemerintahan negara RI DIY di bawah pimpinan Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, dalam rangka demokratisasi sistem pemerintahan justru semakin intensif dilakukan. Bahkan upaya demokratisasi itu menyentuh pada level paling bawah hingga desa/kelurahan dan Rukun Tetangga (RT). Hal itu antara lain tercermin dari adanya Maklumat No. 14 Daerah Istimewa Negara RI (Kasultanan dan Paku Alam) tentang Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan dan Majelis Permusyawaratan Desa. Dengan Maklumat ini Sultan HB IX dan Paku Alam VIII bersepakat dengan KNID Yogyakarta untuk mengadakan aturan-aturan yang terkait dengan keberadaan, peran dan fungsi lembaga atau badan perwakilan rakyat di tingkat desa (Kedaulatan Rakjat, 2 Mei 1947).

Dengan terbentuknya Dewan Kelurahan secara efektif, maka sesuai dengan petunjuk dari Jawatan Praja DIY No. 1/D.P. 46 KNID pada level yang sama dibubarkan, karena peran dan fungsinya telah digantikan oleh Dewan Kelurahan (Pemerintah DIY, 1946: 1). Dewan Kelurahan sebagai badan legislatif dalam membuat peraturan-peraturan selalu dilakukan bersama-sama dengan Dewan Pemerintah (Pamong Kelurahan) sebagai badan eksekutif. Eksistensi dan pelaksanaan tugas serta fungsi kedua badan di level Kelurahan tersebut, disatu sisi menjadi bukti otentik bahwa pemerintahan DIY sejak awal telah dikembangkan dalam kerangka sistem demokrasi berdasar kerakyatan yang merupakan sistem pemerintahan modern. Akan tetapi pada sisi lain, yang memimpin jalannya pemerintahan tersebut merupakan penguasa tradisional dari Kraton Yogyakarta.

Dalam rangka merealisasikan terbentuknya organ-organ pemerintah daerah sebagai manifestasi dari demokratisasi sistem pemerintahan, pemerintah DIY menyelenggarakan pemilihan umum (Pemilu) lokal untuk memilih anggota DPRD. Penyelenggaraan Pemilu lokal di DIY ini dilangsungkan dalam sistem pemilihan bertingkat dan didasarkan pada UU No. 7 tahun 1950 serta dimaksudkan sebagai

percobaan sekaligus percontohan bagi daerah-daerah lain dalam lingkungan NKRI (*Kedaulatan Rakjat*, 20 Agustus 1950). Pemilu lokal untuk memilih anggota DPRD DIY yang diselenggarakan pada 16 Juli hingga 9 Nopember 1951 ini merupakan Pemilu pertama dan satu-satunya yang pernah diselenggarakan di Negara RI pada waktu itu. Menariknya justru itu diselenggarakan oleh pemerintah DIY di bawah pimpinan Sultan HB IX dan Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang nota bene adalah penguasa kraton-kraton Yogyakarta yang mestinya sangat otokratis.

Dengan bertitik tolak dari hal-hal tersebut, maka sangat menarik untuk mengkaji lebih lanjut bagaimana proses demokratisasi jalannya pemerintahan di DIY itu berlangsung secara harmonis sejak terintegrasinya DIY ke dalam NKRI hingga penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 1955 yang demokratis. Dalam hal ini ada beberapa permasalahan yang dikaji lebih lanjut, yaitu bagaimana dan mengapa kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang masih bersifat monarkhi absolut segera menyatakan diri untuk menjadi bagian dari NKRI yang dibangun sebagai negara yang demokratis? Perubahan-perubahan apa yang dilakukan oleh penguasa Yogyakarta dalam menyesuaikan diri dengan sistem demokrasi yang dikembangkan di Indonesia dari sejak masa kemerdekaan hingga pelaksanaan Pemilu yang pertama?

### **Sultan Sebagai Peletak Dasar Demokratisasi Pemerintahan Kraton**

Jejak sejarah menunjukkan bahwa reformasi administrasi kewilayahan di keraton Yogyakarta telah dilakukan pada tahun 1927 dan dilakukan secara internal otonom oleh pihak kraton tanpa tekanan dari luar (pemerintah kolonial Belanda). Semula wilayah Kesultanan Yogyakarta dibagi menjadi enam kabupaten, yaitu Kulonprogo, Mataram/Yogyakarta, Bantul, Sleman, Kalasan, dan Gunungkidul. Masing-masing wilayah kabupaten dibagi-bagi menjadi distrik yang dikepalai oleh seorang dengan gelar Panji. Selanjutnya tiap-tiap distrik dibagi lagi menjadi beberapa ondedistrik yang dikepalai oleh seorang Asisten Panji. Sejak tahun 1927 itu nama gelar jabatan Panji dan Asisten Panji diganti dengan Wedana dan Asisten Wedana yang juga merupakan jabatan yang diterapkan di wilayah Gubernemen (wilayah yang diperintah langsung oleh pemerintah Kolonial Belanda). Dengan adanya perubahan itu, jumlah kabupaten yang sebelumnya berjumlah enam kabupaten dikurangi sehingga tinggal menjadi empat kabupaten yaitu Yogyakarta, Bantul, Gunungkidul, dan Kulonprogo (Koerwokoesoemo, 1985: 61). Pembagian wilayah administratif tersebut berlangsung terus hingga menjelang penobatan Sri Sultan HB IX pada tahun 1940 dengan rincian pada Tabel 1.

Dalam konteks ini sangat menarik bahwa pemerintah kolonial Belanda masih mengakui eksistensi Kesultanan Yogyakarta (termasuk Pakualaman) yang bersama-sama dengan Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran disebut sebagai *Vorstenlanden* baik secara *de facto* maupun *de jure*. Belanda juga mengakui sistem birokrasi pemerintah Kesultanan Yogyakarta sendiri tanpa banyak intervensi kecuali pada pucuk pimpinan birokrasi yaitu Sultan dan Patih. Dengan demikian dari

perspektif pemerintah kolonial Belanda, kesultanan Yogyakarta dapat dipandang sebagai semacam daerah istimewa yang dalam bahasa Pemerintah Hindia Belanda disebut *zelfbestuurende lanschappen* dan mereka memiliki pemerintahan sendiri (*inlansche zelfbestuur*) (Darmiyati dkk., 1999: xx-xxi). Kesatuan politik tradisional ini diikat melalui kontrak-kontrak politik dengan pemerintah Hindia Belanda. Melalui kontrak itu Belanda mengakui tetap berdirinya kerajaan-kerajaan tradisional dan hak-haknya untuk menjalankan pemerintahan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Sementara itu Belanda menetapkan kekuasaannya pada bidang tertentu, misalnya dalam penetapan putra mahkota dan penentuan siapa yang akan menduduki jabatan patih dan sebagainya (The Liang Gie, 1993: 19-20).

**Tabel 1. Pembagian Wilayah Administratif Kesultanan Yogyakarta Tahun 1939**

No.	Nama Kabupaten	Jumlah			
		Distrik	Onderdistrik	Kelurahan	Kampung
1.	Yogyakarta	3	14	191	10
2.	Bantul	4	21	274	-
3.	Gunung Kidul	3	12	168	-
4.	Kulon Progo	2	8	129	-
	Jumlah	12	55	762	10

Sumber: Suwarno, *Hamengku Buwono*, hlm. 54.

Ketika Jepang berhasil mengambil alih kekuasaan kolonial Belanda di Indonesia, situasi baru dimunculkan di mana pada awal pendudukannya Jepang menciptakan suasana egaliter. Hal ini terkait dengan upaya tentara pendudukan Jepang untuk meruntuhkan mitos keunggulan orang-orang Eropa (*Europeanen*) yang telah dibangun Belanda selama ratusan tahun. Penghancuran mitos supremasi Eropa ini kemudian diikuti dengan mulai terciptanya perasaan egaliter (persamaan) di dalam masyarakat. Dalam hal ini orang-orang Jepang mengidentifikasikan dirinya sejajar dengan orang-orang pribumi. Mereka hanya memposisikan dirinya sebagai 'saudara tua', bukan sebagai 'tuan' sebagaimana yang dilakukan orang-orang Belanda. Selain itu, terciptanya egaliterian juga terkait dengan propaganda pemerintah pendudukan Jepang yang membangkitkan semangat patriotisme dan nasionalisme Indonesia serta regionalisme bangsa-bangsa Asia (Benda, 1980: 151-164).

Demikian juga dalam pemerintahan, tentara pendudukan Jepang tidak mengambil-alih kekuasaan secara langsung dan hal ini menimbulkan suasana simpati kepada orang-orang Jepang. Di Yogyakarta, suasana seperti ini oleh HB IX digunakan untuk menyusun rancangan bentuk pemerintahan yang demokratis dalam arti melibatkan peran rakyat dalam pengambilan keputusan. Apalagi di Yogyakarta, bala tentara pendudukan Jepang masih mengakui status keistimewaan DIY sebagaimana pada masa-masa sebelumnya. Bahkan Sultan HB IX juga dipercaya untuk menjadi kepala pemerintahan modern *a la* Jepang dengan sebutan sebagai *Koo* (Suwarno, 1994: 100). Dalam hal ini Sultan HB IX menyusun konsep pemerintahan

modern sebelum Jepang menetapkan secara definitif bentuk pemerintahan istimewa yang dilaksanakan di Yogyakarta. Dalam struktur pemerintahan diusulkan adanya empat lembaga pemerintahan, yaitu: 1. Badan Menteri Negara (Cabinet Council), 2. Sri Maharaja (King), 3. Badan Pertimbangan Negara (Privy Council), dan 4. Balai Perwakilan Negara (Parliament) yang terdiri atas Balai Mulia dan Balai Rakyat.

Meskipun pemikiran di atas kemungkinan diadopsi dari sistem pemerintahan monarkhi konstitusional yang sedang berkembang di Eropa, termasuk Belanda, namun tidak seluruh sistem ini diambil dalam pemikiran Sri Sultan HB IX. Sistem yang digagas oleh Sultan ini lebih menekankan bahwa kekuasaan Raja tidak terutama dibatasi oleh konstitusi, namun oleh keinginan rakyat yang terwadahi baik dalam Balai Mulia maupun Balai Rakyat. Raja merupakan figur yang akan mengemban amanat rakyat tersebut. Oleh sebab itu kedudukan Sri Maharaja di sini bukan hanya sebagai simbol kenegaraan tetapi juga merupakan kepala pemerintahan yang dibantu oleh Dewan Menteri yang akan membangun kejayaan negara dan kesejahteraan rakyat. Dalam hal ini jabatan Patih hendak ditempatkan sebagai birokrat biasa yang berada di bawah perintah Maharaja. Dengan demikian jelas bahwa Sultan keinginan untuk melakukan pembaharuan demokratik dalam kehidupan politik di DIY dengan memberikan porsi tertentu pada kekuasaan rakyat, meskipun pada akhirnya tidak sepenuhnya dapat diterima oleh pemerintah pendudukan Jepang (Atmakusumah, 1982: 59; Ricklefs, 2007: 441).

Sultan HB IX yang diangkat oleh Dai Nippon Gun Seikan Hitosi Imamura menjadi Koo (Sultan) pada Kooti (wilayah) Kesultanan Yogyakarta dengan tetap dalam keadaan status quo. Dalam surat pengangkatan itu, Sultan sebagai Koo juga harus mengurus pemerintah Kooti Yogyakarta untuk memajukan kemakmuran Kooti Yogyakarta (Atmakusumah, 1982: 59). Selain itu, ditetapkan bahwa hak istimewa beserta badan-badan pemerintahan yang telah ada harus tetap dilestarikan. Pemerintah Dai Nippon juga mewajibkan kepada Sultan untuk melakukan usaha-usaha agar penduduk mau bekerjasama dengan pemerintah pendudukan Jepang (Suwarno, 1994: 69). Dengan demikian Sultan masih dipandang memiliki kekuasaan yang diakui dan ditaati oleh segenap penduduk Yogyakarta. Dalam konteks ini, upaya yang dilakukan oleh Sri Sultan HB IX untuk melakukan pendekatan kepada masyarakat dapat dipandang sebagai upaya untuk membangun ikatan sosial secara langsung dengan rakyat. Hal ini terkait erat dengan kenyataan bahwa karena sistem yang berlaku sejak zaman kolonial Belanda tidak memungkinkan raja berhubungan langsung dengan rakyat ataupun karena cita-cita Sultan untuk membangun perwakilan rakyat tidak disetujui oleh Jepang.

### **Demokratisasi Pemerintahan DIY Masa Revolusi**

Upaya *democratic reform* dan pendekatan kepada rakyat Yogyakarta yang telah dilakukan oleh Sri Sultan HB IX selama masa pra kemerdekaan telah membawa dampak psikologis yang sangat hebat di Yogyakarta. Modal historis (*historical capital*) memiliki kontribusi yang signifikan dalam formasi jejaring antara Sultan dengan rakyat Yogyakarta pada masa kemerdekaan.

Meskipun euforia kemerdekaan di berbagai kalangan di dalam masyarakat Yogyakarta berkembang di luar kendali Kraton namun bukan berarti Sultan tidak memperhatikan perkembangan ini. Dalam hal ini Sultan dengan cepat memahami apa yang terjadi di dalam masyarakat Indonesia secara umum dan khususnya masyarakat Yogyakarta. Bahkan sehari setelah proklamasi kemerdekaan, tanggal 18 Agustus 1945 Sri Sultan HB IX dan Paku Alam VIII sudah mengirim Surat Kawat yang mendukung proklamasi kemerdekaan Indonesia oleh Sukarno-Hatta. Selanjutnya tanggal 19 Agustus 1945, Sukarno mengeluarkan Piagam Kedudukan kepada para penguasa di Yogyakarta ini (Wahyukismoyo, 2008: 46-47). Kemudian pada tanggal 9 September 1945, Sri Sultan HB IX mengeluarkan pernyataan yang mendukung berdirinya NKRI.

Dalam pernyataan itu Sultan HB IX mendeklarasikan mengenai status atau kedudukan dirinya masih sebagai raja di Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat. Selain itu ia juga mendeklarasikan secara sepihak mengenai status kerajaan Yogyakarta sebagai daerah istimewa di dalam NKRI. Hal itu bisa dilihat dari bunyi kalimat pernyataan itu sebagai berikut, yaitu: “bahwa Negeri Ngajogyakarta Hadiningratan bersifat keradjaan adalah daerah istimewa Negara Republik Indonesia”. Deklarasi selanjutnya adalah pernyataan yang menyatakan bahwa Sri Sultan merupakan kepala daerah yang memegang kekuasaan dalam daerah istimewa Yogyakarta. Hal itu bisa dilihat dari bunyi pernyataan itu sebagai berikut (Baskoro & Sunaryo, 2010: 24):

“Bahwa perhoeboengan antara Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Poesat Negara Republik Indonesia, bersifat langsoeng dan kami bertanggung jawab atas negeri kami langsoeng kepada Presiden Repoeblik Indonesia. Kami memerintahkan soepaja segenap pendoeoek dalam Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat mengindahkan amanat kami ini”.

Tidak hanya rakyat jelata saja yang dapat menerima sikap Sri Sultan dan Pangeran Pakualam, bahkan KNI pun yang banyak berisi elemen-elemen yang militan juga bisa menerima dengan baik sikap kedua bangsawan tersebut. Melalui momentum pengiriman surat pernyataan kepada Presiden itulah KNI Yogyakarta yang pada awalnya tampak berjalan sendiri tanpa koordinasi dengan Sultan menjadi lebih dekat dengan Sultan. Momentum itu menandai terjadinya hubungan yang sinergis antara kekuatan-kekuatan tradisional dengan kekuatan-kekuatan baru yang lahir dari suasana euforia kemerdekaan nasional. Padahal sebetulnya pembentukan KNI pada awalnya tidak diperuntukkan bagi daerah-daerah otonom seperti Yogyakarta dan Surakarta. Namun satu hal yang menarik adalah bahwa Sultan dan Paku Alam sangat mendukung berdirinya KNI sebagai lembaga perwakilan (Kristanto, 2009). Hubungan antara Sri Sultan dengan KNI Yogyakarta menjadi semakin erat ketika utusan dari Jakarta datang untuk menyampaikan dekret presiden yang mengakui kedudukan Sultan Yogyakarta dan Pangeran Paku Alam beserta

wewenangannya sebagaimana isi dari maklumat yang dikeluarkan oleh Sri Sultan dan Pangeran Paku Alam pada tanggal 5 September 1945 (Artha, 2009: 76).

Satu hal yang menarik adalah bagaimana perubahan-perubahan kekuasaan yang radikal selama awal revolusi itu ditafsirkan oleh pihak kraton dan sekaligus oleh pihak rakyat. Dalam hubungan ini menarik sekali apa yang diungkapkan oleh kedua kraton sebagaimana yang termaktub dalam pernyataan yang dikeluarkan oleh 'dua serangkai', Sri Sultan dan Pangeran Pakualam, yang menyatakan bahwa: "semua kekuasaan yang dipegang oleh rezim kolonial dulu telah direbut oleh rakyat dan diserahkan kepada saya" (Soemardjan, 2009: 50). Pernyataan tersebut mungkin mengisyaratkan berbagai hal. Pertama, ada semacam perubahan di dalam cara berpikir kraton mengenai konsep kekuasaan. Maklumat kraton itu menjungkirbalikkan konsep kekuasaan dalam budaya Jawa. Dalam budaya Jawa konsep kekuasaan bersifat tunggal dan bersumber dari raja setelah ia mendapatkan *pulung* dari Tuhan. Kekuasaan tidak bersumber dari rakyat. Namun demikian dalam maklumat itu dikatakan oleh Sri Sultan dan Pangeran Pakualam bahwa rakyat yang memiliki kekuasaan dan kemudian diberikan kepada Sultan. Jadi sumber kekuasaan bukan dari raja tetapi dari rakyat sehingga seolah-olah raja hanya sebagai pelaksana mandat dari rakyat agar ia mengaturnya (Anderson, 1972: 7-8). Kedua, ada kemungkinan bahwa maklumat itu merupakan suatu bentuk akomodasi di antara kekuatan yang tampaknya dikhawatirkan masih dualistik (yaitu kekuatan kraton dan kekuatan KNI).

Pada kasus di DIY masa revolusi ini terjadi proses saling mendekati antara kraton dan KIND Yogyakarta dan hal ini tidak dapat dipisahkan dari beberapa faktor. Pertama, sikap kraton yang sangat memahami dan akomodatif terhadap perkembangan-perkembangan yang terjadi selama masa awal proklamasi. Kedua, kondisi psikologis rakyat Yogyakarta yang masih memiliki ikatan emosional yang kuat dengan Sultan. Ketiga, KNID sendiri yang merasa tidak akan mampu mengendalikan Yogyakarta tanpa keikutsertaan Sultan. Proses saling mendekati ini semakin kuat ketika Sultan menempatkan dan memfungsikan KNID Yogyakarta ini sebagai badan perwakilan dalam sistem pemerintahan di Yogyakarta sejak tanggal 30 oktober 1945. Mulai saat itu setiap keputusan KNID Yogyakarta selalu dibubuhi tanda tangan Sultan HB IX dan Pangeran Paku Alam di samping tanda tangan ketua KNID Yogyakarta (Soemardjan, 2009: 76). Hal ini membuktikan bahwa kekuasaan tradisional di Yogyakarta sangat aktif dalam revolusi kemerdekaan dan barangkali ini yang menyebabkan Kraton Yogyakarta tidak dijadikan sebagai sasaran revolusi sosial sebagaimana yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia, seperti di Sumatra Timur dan daerah Karesidenan Pekalongan (Kahin, 1980: 167-182).

Persetujuan Sultan untuk menempatkan KNID sebagai badan legeslatif di dalam pemerintahan DIY menunjukkan adanya keinginan Sultan untuk melakukan demokratisasi di dalam sistem pemerintahan Yogyakarta. Sultan tidak memerintah secara monarkhi absolut tetapi monarkhi representatif di mana Sultan merupakan eksekutif yang menjalankan keputusan KNID Yogyakarta yang merupakan penjelmaan kehendak rakyat. Bahkan Sultan menghendaki tidak hanya pada level

pemerintahan DIY Yogyakarta saja sistem perwakilan itu dikembangkan, tetapi juga sampai kepada level desa. Pada level kabupaten, KNID di tingkat kabupaten juga didirikan dan diakui sebagai badan legislatif. Pada 6 Desember 1945 diberlakukan aturan untuk membentuk badan perwakilan di tiap-tiap desa yang disebut sebagai Dewan Kelurahan.

Dewan Kelurahan tersebut mewakili seluruh rakyat di dalam daerah perwakilannya untuk membicarakan rumah tangga desa itu sendiri serta membuat berbagai peraturan pada tingkat desa. Para anggota Dewan Kelurahan dipilih oleh warga desa yang berusia 18 tahun ke atas dan sudah enam bulan menjadi warga desa itu. Mereka memiliki masa bakti selama tiga tahun (Pemerintah RI, 1946; Kedaulatan Rakjat, 2 Mei 1946). Jadi dengan demikian proses demokratisasi telah terjadi di Yogyakarta melebihi daerah-daerah lain di Indonesia. Hal itu terjadi karena niat baik Sultan untuk mendemokratisasi sistem pemerintahan dan karena keinginan rakyat untuk membangun negara merdeka yang demokratis.

### **Demokratisasi Pasca-Revolusi Kemerdekaan RI**

Konstruksi sistem pemerintahan yang demokratis yang dibangun dan dikembangkan di DIY pada periode pasca revolusi kemerdekaan RI tidak terlepas dari upaya-upaya pemerintah pusat Negara RI dalam rangka mewujudkan kehidupan pemerintahan yang demokratis sebagaimana diamanatkan oleh UUD. Dalam hal ini sistem pemerintahan yang demokratis dicirikan oleh adanya kedaulatan rakyat di mana rakyat secara langsung maupun tidak langsung melalui perwakilan dilibatkan dalam menentukan jalannya pemerintahan.

Sejalan dengan perubahan-perubahan politik masa revolusi kemerdekaan Indonesia, terjadi perubahan sistem pemerintahan. Sebagaimana telah disinggung pada bab sebelumnya, bahwa pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Belanda pada tanggal 27 Desember 1949 yang merupakan hasil KMB, membawa konsekuensi terbentuknya negara RIS dengan sistem federalnya, dan implikasinya adalah Negara RI hanya menjadi salah satu negara bagian dari negara RIS tersebut. Namun demikian sistem federal itu ternyata tidak berumur panjang, karena gerakan-gerakan untuk tetap berada dalam bingkai NKRI terus berlangsung intensif baik dari kalangan elit politik Indonesia maupun masyarakat bawah. Bagi kebanyakan orang Indonesia, sistem federal dianggap sebagai warisan kolonial sehingga harus segera diganti. Sistem federal dipandang sebagai alat pengawasan Belanda, sehingga sistem federal merupakan halangan bagi tercapainya kemerdekaan Indonesia yang sejatinya. Mempertahankan sistem federal berarti mempertahankan warisan penjajahan (Kahin, 1955: 571).

### ***Pembentukan DPRD melalui Pemilu Lokal***

Dengan kembalinya bentuk NKRI membawa konsekuensi terhadap sistem tata pemerintahan DIY di mana berdasarkan UU No. 3 tahun 1950, DIY mempunyai kedudukan sebagai daerah otonom setingkat provinsi. Dalam hal ini kekuasaan pemerintahan daerah tertinggi di daerah otonom adalah dipegang oleh DPRD dan



DPD (Sekretariat Negara, 1950: 178-180). Oleh karena itu pemerintah DIY sesuai dengan amanat UU No. 7 tahun 1950 tentang Pembentukan DPRD, maka pada tanggal 16 Juli hingga 10 Nopember 1951 menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota DPRD dengan sistem pemilihan bertingkat di mana masyarakat yang memiliki hak pilih memilih pemilih yang akan memilih anggota-anggota DPRD (Kedaulatan Rakjat, 15 Djuli 1951). Mekanisme Pemilu diawali dari pendaftaran, pengajuan calon untuk pemilih, pendaftaran pemilih umum pemilihan pemilih di Kelurahan, pengajuan calon anggota DPRD di Kabupaten dan Kota Praja, pemungutan suara calon anggota DPRD di *Kapanewon*/Kemantren PP dan penetapan hasil pemilihan anggota DPRD (Prodjopramudjo, 1951).

Secara umum penyelenggaraan Pemilu tersebut dapat berlangsung dengan lancar dan sukses meskipun juga diwarnai oleh pemilihan ulang di beberapa tempat, karena adanya protes-protes dari peserta Pemilu. Kelancaran itu tidak terlepas dari peran peserta Pemilu yang mengorganisasi dalam sebuah kepanitiaan termasuk kepanitiaan kampanye yang kemudian mengadakannya secara kelompok. Sebagai contohnya, Kesatuan Aksi Pemilihan Umum (KAPU) yang dibentuk oleh Masyumi, Panitia Kesatuan Aksi Buruh dan Tani (PKABT) yang dibentuk oleh beberapa organisasi seperti SOBSI, BTI, PSII, PKI, dll. Panitia-panitia yang dibentuk tersebut kemudian mengadakan kampanye ke berbagai tempat termasuk ke desa-desa dengan mengadakan rapat-rapat terbuka maupun pertemuan-pertemuan terbatas (Suwarno, 1994: 287).

### ***Pembentukan DPD***

Sesuai dengan ketentuan dalam UU, pembentukan DPD baru bisa dilaksanakan setelah berhasil dilaksanakannya Pemilu untuk memilih anggota DPRD. Oleh karena itu setelah DPRD DIY terbentuk berdasarkan Pemilu tersebut, maka segera dibentuk DPD DIY. Dalam hal ini DPRD DIY bersidang untuk memilih anggota DPD dan setelah mengadakan sidang sebanyak 12 kali, baru berhasil membentuk DPD. Sebagai Ketua DPD adalah Sultan HB IX (Kepala Daerah), Wakil Ketua Paku Alam VIII (Wakil Kepala Daerah), 5 orang anggota yang dipilih oleh DPRD, yaitu 3 orang masing-masing PPDI, Buruh Tani dan PNI, dan 2 orang dari Masyumi. Namun demikian, karena pada waktu itu Sultan HB IX menjabat sebagai Menteri Pertahanan yang tidak dapat dirangkap dengan jabatan Kepala Daerah, maka Paku Alam mewakilinya sebagai Ketua DPD.

Dengan terbentuknya DPRD dan DPD, maka pemerintah DIY pada waktu itu satu-satunya provinsi dalam NKRI yang telah memiliki alat kelengkapan pemerintahan daerah yang representatif untuk menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis. Hal itu sekaligus merupakan bukti otentik bahwa telah terjadi perkembangan demokratisasi pemerintahan yang signifikan di DIY.

### **Simpulan**

Dari pembahasan tersebut di atas dapat dibuat simpulan, bahwa pemikiran-pemikiran untuk membangun dan mengembangkan sistem pemerintahan yang

demokratis telah dilakukan oleh Kraton Yogyakarta oleh Sultan HB IX setelah dinobatkan sebagai penguasa kraton Yogyakarta menggantikan Sultan HB VIII. Bahkan ketika Sultan HB IX dipercaya oleh pemerintah pendudukan Jepang untuk menjadi kepala pemerintahan modern *a la* Jepang dengan sebutan sebagai *Koo*, HB IX menyusun rancangan bentuk pemerintahan yang demokratis dalam arti melibatkan peran rakyat dalam pengambilan keputusan. Konsep tentang sistem pemerintahan tersebut secara jelas menunjukkan bagaimana Sultan HB IX ingin memadukan antara sistem pemerintahan tradisional yang otoriter dengan sistem demokrasi yang sedang berkembang di negara-negara maju. Unsur demokrasi di sini dapat dilihat dari kesempatan yang diberikan kepada perwakilan rakyat untuk ikut ambil bagian dalam *decision maker* melalui Balai Rakyat.

Pemikiran tentang sistem pemerintahan yang demokratis pada akhirnya dapat direalisasikan di DIY ketika pada awal kemerdekaan RI, Sultan HB IX dan Paku Alam secara resmi ditetapkan oleh pemerintah RI sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal itu antara lain ditunjukkan melalui langkah-langkah strategis Sultan HB IX dan Paku Alam yang akomodatif dan proaktif terhadap kelompok-kelompok militan masyarakat, sehingga berhasil memprakarsai pembentukan KNID DIY yang kemudian menjadi bagian yang integral dari pemerintahan DIY. Upaya demokratisasi pemerintahan DIY bahkan menyentuh pada level paling bawah hingga desa/kelurahan dan Rukun Tetangga (RT). Hal itu antara lain tercermin dari adanya Maklumat No. 14 Daerah Istimewa Negara RI (Kasultanan dan Paku Alam) tentang Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan dan Majelis Permusyawaratan Desa yang bersama-sama dengan Dewan Pemerintah menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan selama masa revolusi kemerdekaan Indonesia di mana Yogyakarta sekaligus menjadi ibu kota Negara RI.

Demikian juga pada masa pasca revolusi, oleh pemerintah pusat, DIY mendapat kepercayaan untuk menyelenggarakan Pemilu lokal untuk memilih anggota DPRD. Pemilu lokal pada tahun 1951 oleh pemerintah DIY ini dimaksudkan sebagai percobaan sekaligus percontohan bagi daerah-daerah lain dalam NKRI untuk mewujudkan kehidupan pemerintahan yang demokratis. Bahkan hasil dari Pemilu lokal di DIY ini, oleh pemerintah pusat akan dijadikan bahan untuk mengevaluasi UU No. 7 tahun 1950 tentang Pembentukan DPRD. Secara substansial penyelenggaraan Pemilu lokal pada tahun 1951 ini dan kemudian Pemilu nasional pada tahun 1955, yang diikuti oleh organisasi-organisasi sosial politik maupun perseorangan merupakan manifestasi dari penyelenggaraan sistem demokrasi, karena rakyat melalui perwakilannya ikut terlibat secara langsung dalam menentukan jalannya pemerintahan.

## Referensi

- Rozaki A. & Hariyanto, T. (2003). *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: IRE Press.
- Anderson, Benedict (1972). "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Hotl. Editor. *Culture and Politics in Indonesia* New York: 1972.

- Artha, Arwan T. (2009). *Laku Spiritual Sultan: Langkah Raja Jawa Menuju Istana* Yogyakarta: Galang Press.
- Atmakusumah (Penyunting) (1982). *Tahta Untuk Rakyat. Celah-celah Kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX*. Jakarta: Gramedia.
- Benda, Harry J. (1980). *Bulan sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Darmiyati dkk., (1999). *Penerbitan Naskah Sumber: Otonomi Daerah di Hindia Belanda 1903-1940*. Jakarta: Sejahtera.
- Baskoro, Haryadi & Sunaryo, Sudomo (2010). *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya: Merunut Sejarah Mencermati Perubahan, Menggagas Masa Depan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wahyukismoyo, H. (2008). *Merajut Kembali Pemikiran Sri Sultan Hamengkubuwono IX*. Yogyakarta: Dharmakaryadhika, 2008.
- Kahin, George Mc. Turnan (1980). *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pelajaran Malaysia.
- Prodjopramudjo (1951). *Album Pemilihan Umum untuk DPRD Propinsi Daerah Istimewa Jogjakarta*. Jogjakarta: Kantor Pemilihan Pusat Provinsi Jogjakarta.
- Ricklefs, M. C. (2007). *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*. Jakarta: Serambi.
- Soemardjan, Selo (2009). *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Jakarta: Komunitas Bambu, 2009.
- Suwarno, P. J. (1994). *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1972 Sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta: Kanisius.
- The Liang Gie (1993) *Pertumbuhan Pemerintahan daerah di Negara Republik Indonesia Jilid I*. Yogyakarta: Liberty.
- Kedaulatan Rakjat*, 20 Agustus 1950.
- Media Indonesia*, 30 November 2010.