

DEMOKRASI DALAM PERJALANAN SEJARAH (STUDI KASUS DI DIY 1945 - AWAL REFORMASI)



Direktorat
dayaan

KEMENTERIAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA

DEMOKRASI DALAM PERJALANAN SEJARAH

Studi Kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta 1945-Awal Reformasi

Tim Peneliti

Drs. Darto Hamoko

Drs. Hisbaron Muryantoro

Drs. H. Tashadi

Drs. Nurdiyanto

Samrotul Ilmi Albiladiyah, SS

KEMENTERIAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA
DEPUTI BIDANG PELESTARIAN DAN PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN
BALAI KAJIAN SEJARAH DAN NILAI TRADISIONAL YOGYAKARTA
PROYEK PEMANFAATAN KEBUDAYAAN DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
TAHUN 2003

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat-Nya sehingga Proyek Pemanfaatan Kebudayaan Daerah DIY dapat menerbitkan buku hasil penelitian berjudul *Demokrasi Dalam Perjalanan Sejarah : Studi Kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta 1945 - Awal Reformasi*. Buku tersebut ditulis oleh Drs. Agustinus Darto Harnoko, dkk., Staf Peneliti Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta.

Demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki arti sangat penting, karena Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki ciri khusus terkait dengan keberadaan Kraton Kasultanan Yogyakarta dan Pura Pakualaman. Hal ini mengingatkan kepada kita bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melaksanakan demokrasi dan pemerintahan diatur dengan undang-undang khusus. Di samping mengacu pada undang-undang yang berlaku di Indonesia, juga masih menganut sistem primordial dan paternalistik sesuai dengan sistem kerajaan. Namun seiring dengan perkembangan demokrasi dan kemajuan di segala bidang, maka sistem demokrasi dan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami perubahan yang sangat mendasar. Berkaitan dengan hal tersebut, buku hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perjalanan demokrasi di Indonesia, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kepada semua pihak yang telah bekerja keras demi terbitnya buku hasil penelitian ini, kami ucapkan terima kasih. Semoga bermanfaat.



Pemimpin Proyek

Dra. Sumintarsih, M. Hum
NIP 131126661

SAMBUTAN
KEPALA BALAI KAJIAN SEJARAH DAN NILAI TRADISIONAL
YOGYAKARTA

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Diiringi rasa syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa saya menyambut baik diterbitkannya buku hasil penelitian dengan judul *Demokrasi Dalam Perjalanan Sejarah : Studi Kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta 1945 - Awal Reformasi*, karya Drs. Agustinus Darto Harnoko, dkk., Staf Peneliti Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta.

Seiring dengan perkembangan zaman dan kemajuan Sumber Daya Manusia (SDM) di negara kita, maka perubahan demi perubahan dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara juga ikut mewarnai perjalanan sejarah demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta yang dahulu merupakan kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pura Pakualaman merupakan Kadipaten, pada tanggal 17 Agustus 1945 menyatakan ikut bergabung dengan negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian sistem pemerintahannyapun di samping mengacu pada Undang-undang yang berlaku di Negara Republik Indonesia, juga masih memakai kaidah-kaidah kerajaan.

Buku terbitan hasil penelitian ini tentunya akan menambah wawasan tentang perjalanan sejarah demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta pada awal kemerdekaan sampai awal reformasi, sehingga akan memperkaya khasanah dunia pustaka di masa mendatang.

Sehubungan dengan hal tersebut kepada Proyek Pemanfaatan Kebudayaan Daerah DIY beserta tim peneliti, kami ucapkan terima kasih atas prakarsa dan jerih payahnya, sehingga hasil penelitian ini dapat terbit dan selanjutnya disebarluaskan kepada masyarakat. Semoga bermanfaat.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.



Kepala

[Signature]
Dra. Taryati
NIP 130676861

DAFTAR ISI

	KATA PENGANTAR	i
	SAMBUTAN	iii
	DAFTAR ISI	v
BAB I.	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Permasalahan	2
	C. Ruang Lingkup	3
	D. Tujuan Penelitian	3
	E. Metode	3
	F. Tinjauan Pustaka	4
	G. Sistematikan Penulisan	5
BAB II.	KONDISI SOSIAL POLITIK	7
	A. Stratifikasi Sosial Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta	7
	B. Kondisi Organisasi Sosial Politik	11
BAB III	PROSES DEMOKRASI: PEMILIHAN UMUM DAN PELAKSANAANNYA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	17
	A. Perkembangan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogya- karta, 1945-1951	17
	B. Pelaksanaan Pemilihan Umum	23
	C. Pengaruh Pemilihan Umum Terhadap Situasi Sosial Politik di DIY	28
	1. Aktivitas DPRD Hasil Pemilihan Umum	28
	2. Pengaruh Pemilihan Umum	33
	D. Parlemen Desa: Wujud demokrasi di DIY	36
	1. Sebelum reorganisasi	36
	2. Setelah reorganisasi (1946)	37
	3. Pada Masa Orde Lama	42
	4. Realisasi Parlemen Desa	43
	E. Dinamika Parlemen Desa	65
BAB IV.	DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PADA MASA ORDE BARU	69
	A. Kondisi Politik	72
	B. Kondisi Sosial Ekonomi	75
	C. Proses Demokratisasi di Masa Orde Baru	79

	Pemilu tahun 1971	79
	Pemilu tahun 1977	89
	Otonomi Daerah	101
	Masalah Umum Yang Dihadapi	103
	Upaya Yang telah Dilaksanakan Untuk Mengatasi Masalah	104
	D. Beberapa Kasus Pelanggaran Terhadap Pelaksanaan Kampanye Pemilu	105
	Yogyakarta	105
	Kabupaten Sleman	106
	Kabupaten Gunungkidul	106
BAB V	DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PADA AWAL REFORMASI	109
	A. Perjalanan Demokrasi di DIY Pada Awal Reformasi ...	109
	Pengertian Reformasi	109
	Yogyakarta Dilanda Gerakan Reformasi	113
	B. Dinamika Sosial Budaya, Ekonomi, Politik	126
	Masyarakat Wilayah DIY	126
	Dampak Kondisi Politik Nasional di Daerah Istimewa Yogyakarta	127
	Upaya Peningkatan Penghasilan dan Kesejahteraan	130
	C. Demokratisasi di Desa	135
	Pemerintahan Desa	135
	Pemilihan Aparat Pemerintahan Desa	137
BAB VI	PENUTUP	139
	DAFTAR PUSTAKA	143

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi dalam arti yang tepat adalah pemerintahan oleh dan dari untuk rakyat atau setidaknya rakyat diikutsertakan dalam pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan demokrasi dapat berjalan melalui dua cara, yaitu demokrasi secara langsung dan demokrasi secara tidak langsung. Dalam negara modern, pemerintahan demokrasi pada umumnya dilaksanakan tidak langsung, yaitu melalui lembaga perwakilan yang keberadaannya mewakili rakyat.¹

Kemerdekaan Indonesia telah mengakibatkan perubahan mendasar terhadap tatanan politik dan pemerintahan di Indonesia. Negara merdeka yang baru terbentuk itu dengan jelas menegaskan bahwa kedaulatan tertinggi dalam pemerintahan berada di tangan rakyat yang dibuat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Demokratisasi itu dicanangkan baik untuk penyelenggaraan pemerintah pusat, maupun pemerintah daerah.

Dalam perubahan menuju tatanan pemerintahan yang demokratis itu. Kadang-kadang terjadi ketegangan, kekerasan dan pemberontakan; terutama di daerah-daerah yang tetap ingin mempertahankan sistem pemerintahan berdasarkan tatanan tradisional yang feodalistis. Oleh karena itu, perjuangan untuk mempertahankan negara yang baru merdeka itu, disamping menentang kembalinya kolonialisme juga menentang tatanan feodal.²

Yogyakarta pada masa pemerintahan kolonial berkedudukan sebagai daerah swapraja, yang menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*zalfbestuur*), berdasarkan kontrak politik antara raja yang berkuasa dengan pemerintah kolonial. Seperti daerah swapraja lain. Di Yogyakarta juga dituntut untuk dapat melaksanakan tatanan pemerintahan demokrasi. Namun demikian, perubahan itu menyebabkan hancurnya kerajaan, baik Kesultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Pakualaman, karena di Yogyakarta dalam perkembangan, selanjutnya

¹ Herbert Feith, *Democracy in Indonesia* (Ithica: Cornell University Press, 1962). Lihat juga, Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Gramedia, 1994).

² Mac Iver, *Negara Modern* (Jakarta: Aksara Baru, 1982), hlm. 176. Lihat juga Suyatno, "Revolution and Social Tension in Surakarta 1945-50". *Journal Indonesia*, Cornell Modern Indonesia project, No. 17 th. I, 1974, Anthony Reid, *Perjuangan Rakyat, Revolusi dan Hancurnya Kerajaan di Sumatera Timur*, Sinar Harapan, 1987, Djoko, "Some Notes on the Tiga Daerah Affair", *Masyarakat Indonesia*, Th. I No. 17, 1974.

tetap berkedudukan sebagai daerah istimewa, Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Mengingat penting dan keunikan perkembangan serta perjalanan sejarah demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta, maka sangat diperlukan penelitian dan kajian khusus mengenai masalah tersebut.

B. Permasalahan

Bagi Daerah Istimewa Yogyakarta, pemberian kekuasaan kepada rakyat atau demokratisasi merupakan perubahan yang sangat mendasar jika dipandang dari konsep kekuasaan dalam kebudayaan Jawa, sepanjang sejarah rakyat belum pernah dilibatkan dalam memegang kekuasaan untuk mengatur pemerintahan secara nyata, baik di Kasultanan maupun di Pakualaman. Hak rakyat dalam pemerintahan sangat terbatas berhadapan dengan kekuasaan raja yang sangat besar.³

Keterlibatan rakyat di Yogyakarta dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan diwujudkan melalui sistem perwakilan itu diawali dengan pembentukan Komite Nasional Daerah Yogyakarta pada bulan September 1945, dan kemudian diganti nama menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak tanggal 18 Mei 1946, merupakan perwujudan dari upaya awal proses demokrasi di Yogyakarta.⁴ Selanjutnya realisasi demokrasi ini dijalankan dengan berlangsungnya pemilihan umum yang pertama di Yogyakarta pada tahun 1951.

Berdasarkan kenyataan di atas, sangat menarik dan penting untuk dikaji bagaimana proses demokrasi di Yogyakarta itu berlangsung. Hal itu didasarkan pula pada kenyataan bahwa yang menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pandangan masyarakat Yogyakarta merupakan sosok dua orang raja yang kharismatis. Oleh karena itu, permasalahan substansial yang muncul adalah apakah keterlibatan rakyat dalam pemerintahan yang diwakili dalam DPRD itu dapat berlangsung?, dan bagaimana proses demokrasi itu berlangsung di Yogyakarta?. Sampai seberapa jauh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat terutama dalam menentukan kebijaksanaan pemerintah yang bersinggungan

³ Moedjanto, *The Concept of Power in Javanese Culture* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990).

⁴ Penggantian Komite Nasional Daerah menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu sebagai antisipasi dalam pembentukan lembaga perwakilan yang lebih representatif, yang dapat mencerminkan golongan-golongan yang ada dalam masyarakat. lihat *Kedaulatan Rakyat*, tanggal 7 dan 8 September 1946, *Maklumat No. 18/1946 Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia. Jogjakarta (Kesultanan dan Pakualaman) tgl. 18 Mei 1946, turunan.*

langsung dengan lembaga eksekutif yang dipimpin oleh kedua Sri Paduka, Sri Sulan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII itu, ataukah terjadi komunikasi dua arah di antara mereka?.

Oleh karena itu penelitian ini lebih menekankan pada segi prosedural tentang proses Demokrasi di Yogyakarta sejak 1945 sampai masa Reformasi.

C. Ruang Lingkup

Syarat penting dalam penelitian sejarah adalah menekankan pada ruang lingkup waktu, ruang lingkup spasial dan ruang lingkup materi. Batasan atau ruang lingkup waktu dalam penulisan ini adalah periode 1945 sampai masa awal reformasi (tahun 1998). Sedangkan ruang lingkup spasial meliputi seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Selanjutnya ruang lingkup materi antara lain mencakup uraian mengenai bagaimana gambaran stratifikasi sosial masyarakat yang berkaitan dengan struktur masyarakat dan kondisi sosial ekonomi serta organisasi sosial politik peserta Pemilihan Umum baik itu yang bertingkat maupun Pemilihan Umum pertama yang bersifat nasional yang merupakan awal proses demokrasi di DIY. Selain itu juga menguraikan proses perkembangan demokrasi di DIY sejak 1945 sampai menjelang Orde Baru. Kemudian dilanjutkan proses demokrasi di DIY pada masa Orde Baru 1966 sampai jatuhnya Presiden RI Soeharto. Selanjutnya diakhiri dengan pernyataan sikap dari Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam VIII pada awal reformasi.

D. Tujuan Penulisan

Penulisan ini bertujuan untuk memperkaya penulisan sejarah daerah terutama yang berkaitan dengan proses demokratisasi di tingkat lokal yaitu DIY dalam rangka memberikan kontribusi pada penulisan Sejarah Nasional.

E. Metode

Penulisan sejarah hanya dapat dilakukan bila ada sumber-sumbernya. Apalagi untuk merekonstruksi salah satu aspek masa lampau kita harus mendasarkan diri pada jejak-jejak sejarah yang ditinggalkan oleh masa lampau itu. Penelitian ini menekankan pada studi arsip berupa laporan-laporan resmi maupun buku-buku penunjang yang lain sebagai acuan serta wawancara dengan pelaku yang sejamin. Bentuk penulisan yang dipakai adalah deskripsi naratif, yaitu membuat deskripsi tentang masa lampau dengan merekonstruksi "apa yang terjadi" serta diuraikan sebagai cerita, dengan kata lain "kejadian-kejadian" penting diseleksi dan diatur menurut proses waktu sedemikian sehingga tersusun

sebagai historiografi yang dapat dipertanggungjawabkan kredibilitasnya.

Sebagai suatu karya sejarah maka penelitian ini menempuh lima tahap dalam penelitian sejarah, yaitu langkah pertama adalah pemilihan topik yang kemudian dilanjutkan dengan pengumpulan sumber-sumber baik berupa laporan-laporan resmi maupun buku-buku acuan yang menunjang topik. Langkah berikutnya adalah menyeleksi secara kritis sumber-sumber sejarah tersebut serta memahami sumber-sumber yang telah diseleksi. Sebagai langkah terakhir yaitu merekonstruksikan kembali fakta-fakta sejarah berdasarkan sumber yang telah diseleksi dan dipahami itu dalam bentuk tulisan secara sistematis. Perlu diketahui bahwa penelitian ini lebih menekankan studi arsip di Arsip, serta wawancara dengan para pelaku seaman.

F. Tinjauan Pustaka

Keputusan yang mendukung penelitian ini adalah karya Miriam Budiardjo yang berjudul *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Penerbitan Gramedia tahun 1999. Buku ini menguraikan tentang konsep demokrasi dan bagaimana pelaksanaan demokrasi yang dijalankan di Indonesia. Selain itu juga penulis asing yang meneliti tentang perkembangan politik di Indonesia adalah Herbert Feith dalam karyanya yang berjudul *Democracy in Indonesia*, terbitan *Cornell University* tahun 1962. Buku ini sangat penting untuk dipakai sebagai bahan banding terutama yang berkaitan dengan penelitian ini. Buku ini isinya cukup detail mengenai proses demokrasi yang berjalan di Indonesia terutama masa pemerintahan Presiden Soekarno.

Sedang buku yang lebih khusus mengupas tentang Daerah Istimewa Yogyakarta adalah berjudul *Republik Indonesia Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, terbitan Kementerian Penerangan RI tahun 1952. Dalam buku ini diuraikan tentang Pemilihan Umum Bertingkat tahun 1951 untuk memilih wakil rakyat di DIY dan juga pelaksanaan Pemilihan Umum tahun 1955.

Selain itu juga arsip di Propinsi Daerah Jogjakarta yang berupa Maklumat No. 18/1946. *Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia Jogjakarta* (Kasultanan dan Pakualaman), 18 Mei 1946. Kemudian Maklumat No. 11/1946 dari Negeri Kasultanan Jogjakarta dan Pradja Pakualaman yang berisi tentang Pembubaran / Penyerahan Badan-badan bekas pemerintahan Yogyakarta didirikan oleh KNID Yogyakarta.

Adapun buku lain yang cukup penting untuk mendukung penelitian ini adalah karya Soedarisman Poerwokusumo yang berjudul *Proses Demokratisering Daerah Istimewa Yogyakarta*. Sekretariat DPRD, 1952. Buku ini sangat penting untuk penelitian ini karena berisi tentang proses demokratisasi di wilayah DIY.

Selanjutnya ada buku yang berjudul *Arus Bawah Demokrasi*, terbitan Yayasan Laper tahun 2000. Sangat menarik dipakai sebagai bahan bandingan untuk penelitian ini karena berisi tentang kumpulan tulisan sejarawan, praktisi, dan tokoh-tokoh lain yang tergabung dalam Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Buku yang merupakan bunga rampai menawarkan berbagai cara pandang untuk melihat peluang demokrasi di DIY terutama yang berkaitan dengan Otonomi Daerah.

Selain itu ada buku yang cukup penting yaitu karya Selo Sumardjan yang berjudul *Social Change in Jogjakarta* yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan judul *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Dalam buku ini dijelaskan berbagai perubahan yang terjadi dengan pendekatan sosiologis, baik itu pada masa penjajahan Belanda, pendudukan Jepang sampai masa Republik. Pada masa republik, perubahan-perubahan di wilayah DIY terutama dalam bidang politik dan pemerintahan diprakarsai oleh Sri Sultan HB IX yaitu perubahan dalam pemerintahan di Jogjakarta dari pemerintahan *authokratis* menjadi demokratis.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari V bab. Bab I Pendahuluan, membahas latar belakang dan permasalahan, ruang lingkup dan tujuan penulisan, metode dan tinjauan pustaka serta sistematika penulisan.

Bab II membahas tentang situasi sosial dan politik DIY, stratifikasi sosial masyarakat yang berkaitan dengan struktur masyarakat dan keadaan sosial politik di DIY, sedang bab III diuraikan organisasi sosial politik yang menjadi peserta pemilihan umum, proses pemilihan umum 1951, 1955, serta setelah Pemilihan Umum yang merupakan wujud proses perkembangan demokrasi DIY sampai menjelang Orde Baru. Dan diuraikan pula tentang Parlemen Desa yang kaitannya dengan proses demokratisasi di DIY.

Bab IV membahas tentang dinamika sosial, ekonomi, politik, dalam kaitan proses perkembangan Demokrasi di masa Orde Baru.

Bab V membahas tentang dinamika sosial, ekonomi, politik dalam kaitannya dengan proses perkembangan demokrasi pada awal Reformasi.

Bab VI Penutup.

BAB II

KONDISI SOSIAL POLITIK

A. Stratifikasi Sosial Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta

Di dalam masyarakat yang amat sederhana maupun yang kompleks, dalam pergaulan antara individu yang satu dengan yang lainnya terdapat perbedaan status dari tiap warganya.¹ Perbedaan status itu akan menimbulkan adanya suatu stratifikasi sosial dalam masyarakat. Di dalam lingkungan masyarakat yang kecil dan sederhana biasanya perbedaan status itu minimum karena jumlah warganya sedikit, sedang dalam masyarakat yang kompleks biasanya perbedaan status bersifat kompleks pula. Dalam masyarakat yang kompleks itu terdapat beberapa hal yang menjadi kriteria stratifikasi sosial, yaitu jabatan, kekuasaan, tingkat umur, kekayaan, pendidikan.² Penggunaan bahasa Jawa merupakan salah satu bentuk perwujudan stratifikasi sosial dalam masyarakat Yogyakarta.³ Bahasa Jawa terdiri atas tiga sub bahasa, yaitu *krama hinggil*, *krama madya* dan *ngoko*.

Penggunaan bahasa dalam berkomunikasi harus dibedakan sesuai dengan status orang yang diajak bicara. Status yang lebih tinggi didasarkan pada tata hubungan, usia dan status dalam hirarki birokrasi.⁴ Untuk berbicara dengan seseorang yang statusnya lebih tinggi menggunakan sub bahasa *krama hinggil*, sedang apabila berbicara dengan orang yang sederajat menggunakan sub bahasa *krama madya* dan untuk berbicara dengan orang yang dianggap statusnya di bawahnya menggunakan sub bahasa *ngoko*.

Masyarakat Yogyakarta secara garis besarnya dapat dibagi menjadi dua lapisan, yaitu lapisan atas yang sering disebut *wong gedhe*, dan lapisan bawah atau *wong cilik*. Golongan yang memerintah termasuk dalam lapisan atas, sedang lapisan bawah adalah anggota masyarakat biasa yang merupakan golongan yang diperintah.

Golongan yang memerintah disebut golongan *priyayi*, dalam hal ini merupakan *priyayi birokrat*. Menyinggung tentang pengertian *priyayi*, secara etimologi berasal dari kata *para yayi*,⁵ yang dimaksud para adik-adik raja atau kerabat dekat raja. *Priyayi* semacam ini adalah golongan bangsawan yang benar-

¹ Koentjaraningrat, *Beberapa Pokok Antropologi Sosial* (Jakarta: PT. Dian Rakyat, 1981), hlm. 174.

² *Ibid.*, hlm. 178.

³ Selo Soemardjan, terj., *Perubahan Sosial di Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981), hlm. 112.

⁴ *Ibid.*

benar keturunan raja. Selain itu masih ada juga sistem pengangkatan status *priyayi* yang bukan keturunan raja. Status ini dapat diperoleh melalui proses perkawinan. Hal ini bisa ditunjukkan misalnya apabila seseorang dari golongan rakyat biasa karena memiliki keistimewaan tertentu sehingga diambil menantu raja, maka orang itu kemudian menjadi keluarga bangsawan dengan memperoleh gelar kebangsawanan atau *priyayi*.

Priyayi birokrat adalah status kepriyaiannya diperoleh karena jabatan tertentu dalam pemerintahan. Pada zaman kolonial golongan ini menduduki jabatan-jabatan pangrehpraja.⁶ Sifat *priyayi birokrat* lebih terbuka, artinya setiap orang bisa memperoleh status ini dengan syarat memiliki kemampuan, keterampilan dan pengabdian. Biasanya *priyayi birokrat* diberi gelar kebangsawanan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Pemberian gelar itu "disamakan" dengan status bangsawan.⁷

Status *priyayi* dianggap lebih tinggi serta terhormat daripada status golongan lain, maka dalam masyarakat Yogyakarta status *priyayi* menjadi idaman. Orang-orang dari rakyat biasa berusaha untuk mendapatkan kedudukan di lingkungan *priyayi* dengan melalui prosedur yang dibenarkan oleh tradisi. Bagi mereka yang telah masuk dalam kalangan *priyayi* dan mendapat jabatan, berusaha untuk mencapai kedudukan yang lebih tinggi yang dilakukan secara bertahap.

Sebelum revolusi kemerdekaan RI mengabdikan kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX untuk tujuan prestise sosial yang melekat pada dirinya. Dorongan ekonomis sangat kecil, meskipun akan diterima dengan senang hati apabila mendapat gaji yang tinggi.⁸ Begitu besar nilai sosial status resmi jabatan di pemerintahan pada masyarakat Yogyakarta, sehingga seseorang lebih akur dipanggil jabatannya daripada nama yang sebenarnya. Panggilan itu sekaligus menunjukkan kedudukan seseorang. Panggilan itu misalnya bapak Panewu, bapak Wedono, bapak Bupati dan sebagainya. Hal seperti ini masih terasa sampai sekarang.

Revolusi kemerdekaan mempunyai pengaruh terhadap perubahan status pemerintahan daerah. Bekas daerah kasultanan bergabung dengan bekas daerah Paku Alaman menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebagai daerah istimewa, pemerintah daerah administratif Daerah Istimewa Yogyakarta diizinkan

⁵ sartono Kartodirdjo, et al., *Perkembangan Peradaban Priyayi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1987), hlm. 3.

⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

⁷ *Ibid.*

⁸ Selo Soemardjan, *op. cit.*, hlm. 101.

untuk menyelenggarakan sistem administrasi yang sudah berlaku sebelumnya. Secara umum pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta tidak berbeda dengan pemerintah pusat, tetapi dalam hal-hal tertentu mempunyai sistem yang berbeda dengan sistem pemerintah pusat. Perbedaan itu misalnya dalam pemberian nama-nama departemen, pengangkatan pejabat-pejabat dan pemberian gelar. Sistem pengangkatan pegawai administratif dengan gelar-gelar tradisional yang berlaku di Yogyakarta merupakan ciri khas sistem pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai bekas kerajaan.

Pegawai dalam lingkungan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, seperti pamongpraja biasanya mendapat gelar dan nama dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX sesuai dengan jabatan dan tingkatan pegawainya. Mulai jabatan *wedana*, *panewu* sampai *mantri* bergelar *angabehi*. Untuk gelar *tumenggung* berlaku bagi semua pejabat pemerintahan yang berkedudukan bupati, sedang gelar *pangeran* dipakai untuk penjabat pemerintahan tertinggi.⁹ Jenjang kedudukan ini sering dinamakan *bupati nayaka*. *Bupati nayaka* diangkat oleh raja dari keluarga atau kerabatnya, tetapi ada dari mereka yang dipercaya dan dianggap berjasa kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX seperti KPH Soedarisman Poerwokoesoemo. Gelar Kanjeng Pangeran Harya (KPH) adalah gelar yang setingkat dengan putera raja.¹⁰

Pada masa awal kemerdekaan RI pemberian gelar itu mempunyai arti penting bagi yang menerimanya. Sejak tahun 1952 nilai sosial gelar itu mulai merosot, karena ada salah seorang pegawai pemerintah yang menolak diberi gelar.¹¹ Sejak peristiwa bagi pegawai pemerintah daerah yang ingin mendapatkan gelar harus mengajukan permohonan terlebih dahulu kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX.

Pada tanggal 18 Mei 1946 Sri Sultan Hamengku Buwono IX membentuk Dewan Pemerintah Daerah (DPD),¹² sehingga mengakibatkan pergeseran nilai *priyayi*. Motivasi pegawai pemerintah daerah tidak lagi semata-mata mengabdikan kepada Sri Sultan tetapi untuk mengabdikan kepada rakyat. Orang-orang yang memasuki jabatan pamongpraja bertujuan untuk mencari sumber penghasilan, namun ada beberapa orang yang masih menginginkan gelar itu. Sementara itu anggota keluarga bangsawan sebagian ada yang menjadi pegawai pemerintah,

⁹ Sartono Kartodirdjo, *op. cit.*, hlm. 49.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Selo Soemardjan, *op. cit.*, hlm. 103.

¹² Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1984), hlm. 41.

dan sebagian yang lainnya tidak ada kaitannya dengan jabatan dalam pemerintahan. Statusnya sebagai bangsawan kraton masih tetap mereka miliki. Sebagian masyarakat masih mengakui status ini walaupun dalam hal-hal tertentu telah mengalami banyak perubahan.

Manusia dalam berinteraksi dengan sesamanya lebih cenderung pada kelompok sosial yang sederajat. Ada kecenderungan untuk berinteraksi dengan satu golongan sosial tertentu untuk mengembangkan dan mewujudkan gaya hidup yang berbeda dengan golongan lainnya. Dalam masyarakat Yogyakarta golongan bangsawan akan mempunyai tradisi sendiri yang berbeda dengan golongan lain. Perbedaan itu antara lain dalam cara berpakaian, penggunaan bahasa, atribut-atribut seperti gelar dan sebagainya. Kehidupan bangsawan yang tinggal di dalam kraton masih memegang tatacara tertentu dalam adat kehidupan kraton, disamping sudah banyak yang menyesuaikan diri dengan perkembangan kehidupan di luar kraton.

Golongan bangsawan telah tergeser kedudukannya sebagai kelas atas oleh golongan intelektual sejak revolusi kemerdekaan.¹³ Golongan intelektual menduduki jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan dan ada yang menjadi tokoh partai politik. Golongan intelektual berbeda dengan golongan bangsawan, sifatnya lebih terbuka dan dapat dimasuki oleh setiap orang melalui pendidikan. Golongan ini juga mempunyai pola kehidupan yang berbeda dengan golongan lain dalam masyarakat. Hal ini bisa dilihat dalam gaya hidupnya, cara atau pola pemikirannya, dan tingkah lakunya dalam kehidupan sehari-hari.

Kadang-kadang golongan bangsawan harus berpaling pada golongan intelektual, yaitu dengan menyesuaikan pola tingkah laku dan menerima nilai-nilai sosial dari golongan intelektual. Cara golongan bangsawan untuk mempertahankan nilai-nilai sosialnya antara lain dengan mendirikan perkumpulan-perkumpulan, seperti membentuk Trah Sukowati yang anggotanya terdiri dari keturunan Hamengku Buwono I. Perkumpulan lain yaitu Among Wandono yang anggotanya dibatasi dari keturunan Sultan sampai generasi ketiga, dan perkumpulan Ngesti Tomo yang hanya menerima anggota dari kalangan yang memperoleh gelar bangsawan dari Sri Sultan.¹⁴ Tujuan dari perkumpulan-perkumpulan itu untuk mempererat ikatan keluarga serta saling membantu dalam kesulitan.

¹³ Selo Soemardjan, *op. cit.*, hlm. 110.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 106.

Lapisan bawah atau *wong cilik*, terdiri dari mayoritas penduduk Yogyakarta baik yang tinggal di kota maupun di desa. Penduduk yang tinggal di pedesaan hidup dari pertanian. Golongan petani dapat dibedakan antara petani pemilik tanah, petani penggarap dan buruh tani. Suatu hal yang sangat menonjol pada masyarakat pedesaan adalah sifatnya dalam bergotong-royong. Sedang Kepala Desa merupakan figur sentral di suatu desa.

Berlainan dengan masyarakat kota yaitu sifatnya lebih heterogen. *Wong cilik* yang tinggal di kota terdiri dari buruh, pengrajin, pedagang dan pegawai rendahan. Orang cenderung untuk mewariskan profesinya kepada keturunannya, seperti pedagang batik, pengrajin perak di Kotagede. Ada beberapa orang dari lapisan bawah yang mengalami mobilitas sosial vertikal, sehingga dapat menembus lapisan atas. Melalui pendidikan mereka menjadi golongan intelektual dan menduduki posisi penting dalam pemerintahan.

B. Kondisi Organisasi-organisasi Sosial dan Politik

Setelah kemerdekaan RI, para tokoh politik dan mereka yang mempunyai andil dalam usaha berdirinya negara, menyadari perlunya partai politik yang berperan sebagai wadah partisipasi politik dalam masyarakat. Pada zaman kolonial Belanda partai politik merupakan organisasi kekuatan sosial politik untuk memperjuangkan kemerdekaan. Setelah merdeka partai politik dan gerakan penting artinya bagi perjuangan untuk mempertahankan dan mengisi kemerdekaan.

Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) yang berfungsi sebagai parlemen, mengajukan usul kepada pemerintah supaya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai politik yang disertai pembatasan dan harapan bahwa partai politik tersebut hendaknya memperkuat perjuangan untuk mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat. Usul BPKNIP itu mendapat tanggapan dari pemerintah. Realisasi dari tanggapan itu yakni dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah No. X Tahun 1945 yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta pada tanggal 3 November 1945. Dengan adanya Maklumat Pemerintah itu partai-partai politik mempunyai dasar hukum yang kuat dalam eksistensinya. Maklumat itu memuat dua inti permasalahan. Pertama, memuat keinginan pemerintah akan kehadiran partai-partai politik. Partai politik itu menampung ajaran paham yang ada di masyarakat dapat disalurkan secara teratur. Kedua, berupa batas waktu pendirian partai politik, yakni harus sudah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan

Rakyat pada bulan Januari 1946.¹⁵

Setelah dikeluarkannya Maklumat Pemerintah No. X Tahun 1945 itu secara berturut-turut berdiri kembali PKI (Partai Komunis Indonesia) tanggal 7 November 1945, Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) tanggal 7 November 1945, Parkindo tanggal 10 November 1945, PBI (Partai Buruh Indonesia) tanggal 8 November 1945, PSI (Partai Sosialis Indonesia) tanggal 8 November 1945, PNI tanggal 22 Januari 1956, PSII (Partai Syarikat Islam Indonesia) tanggal 22 Maret 1947, Partai Murba tanggal 7 November 1948, PIR tanggal 10 Desember 1948. Dapat dikatakan bahwa negara RI menganut sistem banyak partai.¹⁶

Setelah adanya anjuran pembentukan partai-partai politik, maka mulailah hidup kembali kepartaian di Indonesia setelah selama pendudukan Jepang partai politik dilarang. Munculnya kembali partai-partai politik itu diantaranya merupakan lanjutan daripada partai-partai yang telah berdiri sejak zaman pergerakan dan ada beberapa yang merupakan partai baru.

Dalam buku *Kepartaian di Indonesia* diklasifikasikan partai-partai itu dalam kelompok yang berbeda. Partai berdasarkan ketuhanan, yaitu Masyumi, PSII, Pergerakan Tarbiyah Islamiyah, Parkindo, Partai Katholik. Kelompok partai berdasarkan, yaitu PNI, PIR, Parindra (Partai Indonesia Raya), Partai Demokrasi Rakyat. Sedang partai berdasarkan Marxisme yaitu PKI, PSI, Partai Murba, Partai Buruh, Persatuan Rakyat Marhein Indonesia. Kemudian masih ada partai-partai lain di luar kategori tersebut, yaitu Partai Demokrat Tionghoa dan Partai Indo Nasional.¹⁷

Pengaruh ikatan *primordial*¹⁸ terhadap pengorganisasian partai-partai politik setelah kemerdekaan RI adalah cukup besar. Pengaruh itu akan lebih kelihatan apabila mengamati golongan penduduk dari masing-masing partai. Dapat dibedakan misalnya antara partainya orang *santri*, orang *abangan*, dan golongan *priyayi*, berdasarkan kepada agama dan kebudayaan kelompok masyarakat pendukung partai. Orang-orang *santri* berafiliasi pada Masyumi, NU, PSII dan Perti. PKI terutama memperoleh dukungan dari golongan *priyayi*.¹⁹

¹⁵ *Kepartaian di Indonesia* (Jogjakarta: Kementerian Penerangan RI, 1950), hlm. 3.

¹⁶ Wilopo, *Zaman Pemerintah Partai-partai dan Kelemahannya* (Jakarta: Yayasan Idayu, 1976), hlm. 7.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 14-377.

¹⁸ Lihat Geertz, Clifford, ed., *Old Societies and New States* (London: The Free Press, 1963), hlm. 109.

¹⁹ Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan* (Jakarta: Rajawali, 1982), hlm. 27.

Masing-masing partai politik berkembang dan memperluas pengaruhnya dengan mendirikan cabang-cabangnya di daerah-daerah termasuk di Yogyakarta. Di Daerah Istimewa Yogyakarta telah dibentuk sejumlah organisasi sosial sebagai badan perjuangan untuk mempertahankan kemerdekaan oleh KND. Beberapa badan perjuangan yang telah dibentuk oleh KND antara lain BTI (Barisan Tani Indonesia), BBI (Baraisah Buruh Indonesia), dan Laskar Rakyat. Badan-badan perjuangan itu akhirnya bubar dan tergeser oleh organisasi kekuatan sosial dan politik yang baru berdiri.

Pada tahun 1950-an tidak ada larangan terhadap berdirinya suatu partai politik. Keadaan paratai politik merupakan kelanjutan dari masa sebelumnya, yaitu menganut sistem banyak partai. Tahun 1950-an merupakan masa yang benar-benar memberi kebebasan bagi tumbuh suburnya partai politik. Pengaruh partai politik cukup besar sehingga arah kebijaksanaan yang ditempuh pemerintah sangat dipengaruhi oleh hubungan antara partai-partai politik yang ada.

Dinamika kehidupan politik zaman demokrasi liberal,²⁰ dapat diamati pada proses pembentukan dan jatuhnya sebuah kabinet. Kabinet pada waktu itu merupakan koalisi atau gabungan dari beberapa partai. Seperti Kabinet Soekiman yang berlangsung antara bulan April 1951 sampai Februari 1952, merupakan koalisi dari Masyumi dan PNI, serta partai-partai lainnya seperti PIR, Partai Katholik, Parkindo, Parindra, Partai Buruh, Fraksi Demokrat, dan dua orang dari non partai.²¹

Kekuasaan partai-partai politik semakin besar, meskipun kabinet koalisi yang dibentuk tetap lemah. Hal itu disebabkan oleh kekuatan parlemen, bahwa kabinet dapat dijatuhkan pada setiap waktu oleh parlemen.²² Masing-masing partai yang duduk dalam pemerintahan selalu berusaha untuk merealisasikan program politiknya,²³ dan berusaha untuk mencapai pengaruhnya ke daerah-daerah. Ketika akan dilaksanakan pemilihan umum anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 1951, terdapat beberapa partai politik yang berkembang

²⁰ Periode tahun 1950-an, yaitu sejak kembalinya ke negara kesatuan 17 Agustus 1950 sampai Dekrit Presiden 5 Juli 1959 disebut zaman demokrasi liberal. Lihat Sartono Kartodirdjo, et al., *Sejarah Nasional Indonesia VI* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1975), hlm. 72.

²¹ Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (New York: Cornell University Press, 1962), hlm. 177-180.

²² Achmad Sanusi, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia 1945-1958* (Bandung: Penerbitan Universitas Padjadjaran, 1958), hlm. 38.

²³ Wilopo, *op. cit.*, hlm. 23.

di daerah ini. Partai-partai itu antara lain PNI, Masyumi, PIR, Partai Katholik dan Parkindo. Masing-masing partai mempunyai kelompok pendukungnya sendiri-sendiri dari semua lapisan masyarakat Yogyakarta.

Pada bulan Agustus 1949 didirikan kembali PNI cabang Yogyakarta, dan disusul pembentukan cabang-cabangnya di daerah kabupaten-kabupaten.²⁴ Pada awal perkembangan PNI mendapat dukungan dari golongan intelektual berpendidikan Barat yang bertempat tinggal di kota. Akhirnya lambat laun pengaruh PNI sampai di pedesaan. Perkembangan keanggotaan suatu partai terjadi karena hubungan pribadi antar kawan dan keluarga.²⁵

Status sosial seseorang berpengaruh dalam proses merekrut massa. Jika anggota suatu partai mempunyai status sosial yang lebih tinggi akan mempercepat dalam mencari pendukung bagi partainya. Di daerah pedesaan Kepala Desa mempunyai pengaruh besar terhadap pendukungnya.

Masyumi adalah partai politik dari para pendukung ideologi Islam. Antara tahun 1945-1952 Masyumi merupakan gabungan dari organisasi pembaharuan yang bergerak di bidang keagamaan dan sosial seperti Muhammadiyah dan NU yang bersifat konservatif.²⁶ Pada tanggal 1 Januari 1950 pimpinan partai Masyumi Dr. Soekiman dari Yogyakarta pindah ke Jakarta, dengan tujuan supaya mudah berhubungan dengan cabang-cabangnya di seluruh Indonesia.

Partai lain yang berkembang di Yogyakarta menjelang pemilihan umum anggota DPRD itu adalah PIR. Partai ini didirikan pada tanggal 10 Desember 1948 di Yogyakarta. PIR mendapat dukungan dari sebagian besar golongan bangsawan. BPH Poroebobo adalah seorang saudara Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang menjadi anggota terkemuka PIR, mempunyai peranan yang cukup besar dalam mempengaruhi golongan bangsawan untuk mendukung partainya.

Partai yang bersifat keagamaan lainnya yaitu Partai Katholik dan Parkindo. Partai ini mendapat dukungan dari kelompok masyarakat yang beragama Katholik dan Kristen Protestan. Golongan ini relatif kecil dalam masyarakat Yogyakarta.

Pada tahun 1951 di Yogyakarta selain ada beberapa partai politik, terdapat pula beberapa organisasi sosial. Organisasi-organisasi sosial itu dibentuk

²⁴ Kepartaian di Indonesia, *op. cit.*, hlm. 123.

²⁵ Selo Soemardjan, *op. cit.*, hlm. 142.

²⁶ Feith, Herbert, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965 Suatu Pengantar*. Dalam Miriam Budiardjo, ed., *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai* (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 218.

dengan tujuan untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing kelompoknya. Seperti yang telah disebutkan di atas bahwa pada tahun 1951 ada beberapa organisasi sosial yang ikut serta sebagai kontestan dalam pemilihan umum anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. Organisasi-organisasi sosial itu antara lain SSPP, PPDI, PKABT (Panitia Kesatuan Aksi Buruh Tani), PUAM, Organisasi Rukun Kampung dan Gerombolan Tak Berpartai.

Anggota SSPP adalah para pegawai pemerintah daerah di lingkungan kecamatan, kabupaten, kotamadya dan propinsi. Sedang PPDI anggotanya dari kalangan pamong desa seperti lurah, carik dan pamong desa lainnya. Untuk organisasi bawahan (*onderbow*) PKI tergabung dalam PKABT.

PKABT merupakan gabungan organisasi-organisasi massa dari golongan buruh dan petani. Organisasi ini merupakan organisasi bawahan PKI. Pada waktu itu belum ada cabang PKI yang berdiri secara legal di Yogyakarta. PKI dalam mencari massa berusaha mengorganisir kaum tani yang tergabung dalam BTI, dan kaum buruh yang tergabung dalam SOBSI (Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia). Setelah pemberontakan PKI 1948 di Madiun, para tokoh PKI, BTI dan SOBSI ditangkap oleh APRI (Angkatan Perang Republik Indonesia), tetapi pada Agresi Belanda II dibebaskan oleh tentara Belanda.

BAB III

PROSES DEMOKRASI : PEMILIHAN UMUM DAN PELAKSANAANNYA

DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Perkembangan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 1945 – 1951

Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 merupakan realisasi perjuangan bangsa Indonesia. Berita tentang proklamasi disiarkan ke seluruh dunia, namun agak terlambat diterima oleh masyarakat Yogyakarta. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menerima berita proklamasi itu baru tanggal 18 Agustus 1945. Setelah menerima berita itu

Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menerima ucapan selamat atas terbentuknya negara RI kepada Presiden Sukarno dan Mohammad Hatta, serta Ketua Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dr. Radjiman Wediodiningrat.¹

Sri Sultan Hamengku Buwono IX menyambut baik dan mendukung atas kemerdekaan Republik Indonesia. Pada tanggal 20 Agustus 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX memberi sambutan yang berbunyi :

Sekarang kemerdekaan telah berada di tangan kita, nasib nusa dan bangsa adalah di tangan kita pula, tergantung kita sendiri. Kita harus menginsafi bahwa lahirmya Indonesia dalam masa kegentingan, maka semua tidak ada kecualinya harus bersedia mengorbankan kepentingan masing-masing. Untuk kepentingan kita bersama ialah menjaga, memelihara dan membela kemerdekaan nusa dan bangsa.²

Dalam sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) tanggal 22 Agustus 1945 antara lain diputuskan supaya dibentuk komite nasional di seluruh Indonesia.³ Pembentukan KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) diikuti dengan pembentukan komite nasional di daerah-daerah.

Para pemimpin dari berbagai golongan dalam masyarakat Yogyakarta mendukung segala kebijaksanaan pemerintah RI, sehingga segera dapat dibentuk KND. Pada awal bulan September 1945 telah dapat dibentuk KND di Yogyakarta

¹ Atmakusumah, ed., *Tahta Untuk Rakyat Celah-celah kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX* (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 64.

² *Republik Indonesia Daerah istimewa Jogjakarta* (Djogjakarta: Kementerian Penerangan RI, 1953), hlm. 35.

³ Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2, pemerintah RI 1945* (Djakarta: SK. Seno, 1951), hlm. 117.

dengan jumlah anggota 84 orang. Kemudian jumlah anggota KND itu ditambah wakil dari kabupaten-kabupaten sehingga menjadi 105 orang.⁴ Anggota KND pada umumnya adalah para pejuang sebelum kemerdekaan RI. Anggota KND Yogyakarta terutama dipilih untuk mewakili kaum nasionalis, sosialis, kelompok-kelompok keagamaan, kaum tani, buruh serta organisasi-organisasi pemuda dan wanita.⁵

Pengurus KND Yogyakarta segera dibentuk. Seorang bekas *Daidanco* Mohammad Saleh ditunjuk menjadi ketua KND Yogyakarta. Wakil ketua I adalah KRT. Hardjodiningrat, wakil ketua II Mr. Tandiono Manoe, wakil ketua III KRT. Josodiningrat dan sekretaris R. Wiwoho.⁶

Setelah pengurus KND Yogyakarta dibentuk, para pengurus itu mengadakan musyawarah dengan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII, sehingga Sri Sultan mengeluarkan Amanat pada tanggal 5 September 1945. Amanat itu isinya menyatakan bahwa Kasultanan Yogyakarta adalah daerah istimewa dari negara RI. Pada tanggal dan hari yang sama tindakan itu diikuti oleh Sri Paku Alam VIII, yang mengeluarkan Amanat dengan isi yang sama pula.⁷

Pada tanggal 6 September 1945 dua utusan dari pemerintah pusat, yaitu Menteri Negara Mr. Sartono dan Mr. A.A. Maramis datang ke Yogyakarta untuk menyampaikan Piagam Penetapan mengenai kedudukan Yogyakarta dalam lingkungan RI yang ditandatangani oleh Presiden Sukarno. Piagam ini sudah dibuat sejak tanggal 19 Agustus 1945, namun baru diberikan sehari setelah dikeluarkannya Amanat 5 September 1945 karena pemerintah pusat ingin mengetahui tindakan yang nyata dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII.

KND Yogyakarta mempunyai tugas resmi untuk membantu Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII dalam menjalankan pemerintahan di daerahnya masing-masing. Di Yogyakarta hanya ada satu KND. Peranan KND pada permulaannya merupakan badan perjuangan. KND Yogyakarta menggerakkan rakyat untuk merebut segala kekuasaan dari penjajah Jepang.

Usaha-usaha untuk merebut kekuasaan dari tangan Jepang telah dimulai. Pada tanggal 26 September 1945 semua pegawai kantor baik negeri maupun swasta di seluruh Yogyakarta mengadakan aksi secara serentak untuk

⁴ *Pertumbuhan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Daerah istimewa Yogyakarta* (Yogyakarta: DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta, 1977), hlm. 19.

⁵ Selo Soemardjan, terj., *Perubahan Sosial di Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981), hlm. 56.

⁶ *Pertumbuhan Lembaga Perwakilan*, loc. cit.

⁷ Koesnodiprodjo, op. cit. hlm. 273-274..

mengambil alih kekuasaan yang dipegang oleh Jepang. Semua kantor-kantor yang dikuasai Jepang akhirnya dapat direbut oleh rakyat di bawah pimpinan KND. Kantor-kantor yang dapat direbut antara lain Jawatan Kehutanan, pabrik-pabrik gula, pusat *Nanyo Kohatsu* Yogyakarta dan *Daiken Sangyo*.⁸ Benteng Jepang terakhir di Kotabaru menyerah pada tanggal 7 Oktober 1945. Sejak itu semua kekuasaan Jepang di Yogyakarta telah direbut oleh bangsa Indonesia.

Anggota KND pada umumnya merangkap menjadi pengurus organisasi-organisasi sosial dan politik, pengurus kelaskaran dan sebagian menjadi pegawai pangreh praja. Sebagian ada yang memimpin ke dalam medan perang. Situasi perjuangan tidak memungkinkan untuk dapat berkumpul bersama-sama bagi anggota KND. Dengan mengikuti perkembangan KNIP maka pada tanggal 29 Oktober 1945 dibentuk BPKND (Badan Pekerja Komite Nasional Daerah).⁹ Anggota BPKND ini bertanggung jawab pada sidang paripurna KND.

Sri Sultan Hamengku Buwono IX peka terhadap tuntutan revolusi untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam sistem pemerintahan. Pada tanggal 30 Oktober 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII dengan persetujuan BPKND mengeluarkan suatu amanat yang menyatakan :

Supaya jalannya pemerintahan dalam daerah kami berdua dapat selaras dengan dasar Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, bahwa Badan Pekerja tersebut adalah suatu badan legislatif yang dapat dianggap sebagai wakil rakyat untuk membikin undang-undang dan menentukan haluan jalannya pemerintahan dalam daerah kami berdua yang sesuai dengan kehendak rakyat.¹⁰

Sejak dikeluarkan amanat tanggal 30 September 1945 ini segala kebijaksanaan dalam pemerintahan selalu diputuskan bersama antara Sri Sultan Hamengku Buwono IX, Sri Paku Alam VIII dan BPKND. Pada hakekatnya sejak dikeluarkannya amanat itu Kasultanan dan Paku Alaman sudah menjadi satu daerah yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pembagian kekuasaan kepada BPKND yang dianggap sebagai wakil rakyat, merupakan langkah awal dalam proses demokratisasi pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keikutsertaan rakyat dalam menentukan jalannya pemerintahan merupakan perubahan yang cukup besar, karena pada waktu-waktu sebelumnya rakyat belum pernah memiliki suatu lembaga perwakilan baik di Kasultanan maupun di Paku Alaman.

⁸ Republik Indonesia Daerah Istimewa Jogjakarta, *op. cit.*, hlm. 39.

⁹ Pertumbuhan Lembaga Perwakilan, *op. cit.* hlm. 65.

¹⁰ Prodjosoeardo, R.W., *Buku Pegangan Pamong Pradja Daerah Istimewa Jogjakarta* (Jogjakarta : Djawatan Pradja DIJ, 1950), hlm. 153.

Dalam menjalankan pemerintahan, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dibantu oleh beberapa *Paniradyapati* (*pani* = tangan, *radya* = pemerintah, *pati* = kepala). Di Kasultanan ada tujuh *Paniradya* (jawatan) yaitu :

1. Paniradya Kapanitran (Kantor Sekretariat)
2. Paniradya Ayahan Umum (Jawatan Urusan Umum)
3. Paniradya Ekonomi (Jawatan Perekonomian)
4. Paniradya Wiyatapraja (Jawatan Pendidikan dan Kebudayaan)
5. Paniradya Yayasan Umum (Jawatan Pekerjaan Umum)
6. Paniradya Racana Pencawara (Jawatan Urusan Rancangan dan Pro paganda)
7. Paniradya Paniarta (Jawatan Keuangan)¹¹

Setelah munculnya partai-partai politik, para pemimpin partai menyatakan rasa tidak puas terhadap susunan pemerintahan yang ada. Para pemimpin politik menuntut pula terbentuknya dewan eksekutif dengan sistem perwakilan rakyat. KND dan badan pekerjaanya supaya diganti karena menurut mereka sudah tidak representatif lagi.

Keadaan politik tidak stabil pada masa revolusi, sehingga tidak dimungkinkan untuk dilaksanakan pemilihan umum. Pemilihan umum memerlukan persiapan waktu yang cukup lama, dan harus ada undang-undang yang mengatur pelaksanaannya. Sebab lain belum dapat dilaksanakan pemilihan umum yaitu masalah biaya dan persiapan dari masing-masing partai politik.

Dalam menanggapi tuntutan ini Sri Sultan Hamengku Buwono IX, Sri Paku Alam VIII dan BPKND bersepakat untuk menghapuskan KND tiap-tiap tingkat pemerintahan di Yogyakarta dan akan dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat untuk Daerah Istimewa Yogyakarta, kabupaten-kabupaten serta kotapraja Yogyakarta. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibentuk tidak melalui pemilihan umum tetapi dengan menunjuk wakil-wakil partai politik menurut banyaknya jumlah anggota. Jumlah anggota suatu partai ditentukan oleh jumlah cabang dan ranting di suatu daerah itu. Pada tanggal 18 Mei 1945 pembentukan DPRD direalisasi dalam Maklumat No. 18 tahun 1946.¹²

KND Daerah Istimewa Yogyakarta membubarkan diri dan peranannya diganti oleh DPRD yang telah dibentuk berdasarkan Maklumat No. 18 tahun 1946. Kemudian DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta disebut juga Dewan

¹¹ Republik Indonesia, *Daerah Istimewa Yogyakarta* (Jakarta: Djawatan Penerangan RI, 1951).

¹² Soedarisman Porwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1984), hlm. 35.

Daerah.¹³ Dewan Daerah ini dibentuk untuk seluruh daerah Yogyakarta, baik untuk Daerah Istimewa Yogyakarta, kotapraja, maupun di kabupaten-kabupaten. DPRD di tingkat kotapraja disebut Dewan Kota, dan di kabupaten disebut Dewan Kabupaten.

Rakyat menuntut supaya dibentuk dewan eksekutif, sebagai wakil rakyat yang ikut serta menjalankan pemerintahan. Untuk memenuhi tuntutan ini maka dibentuk dewan eksekutif yang disebut Dewan Pemerintahan Daerah. Anggota dewan ini dipilih 5 orang dari anggota DPRD yang dibentuk berdasarkan maklumat itu. Ketua Dewan Pemerintah Daerah ini yaitu Sri Sultan Hamengku Buwono IX.¹⁴ Dewan Pemerintah Daerah ini mempunyai wewenang untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari di Daerah Istimewa Yogyakarta. Anggota dewan ini baik secara perseorangan maupun kelompok bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Keduanya hanya bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan tertinggi di Daerah Istimewa Yogyakarta masih di tangan Sri Sultan dan Sri Paku Alam.

Dewan Pemerintah Daerah terdiri 7 orang, yaitu Sri Sultan Hamengku Buwono IX, Sri Paku Alam VIII dan 5 orang dipilih dari anggota DPRD sebagai anggota. Anggota itu menjadi Kepala Jawatan Praja, Kepala Jawatan Kemakmuran, Kepala Jawatan Umum, Kepala Jawatan Keamanan dan Kepala Jawatan Sosial.¹⁵

Pada mulanya jumlah anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta ada 60 orang, kemudian berubah menjadi 70 orang yang terdiri dari : Masyumi 25 orang, PNI 18 orang, GRK (Gabungan Rukun Kampung) 14 orang, PKRI (Partai Katholik Republik Indonesia) 6 orang, Parkindo (Partai Kristen Indonesia) 4 orang, PSI (Partai Sosial Indonesia) 3 orang.¹⁶ Namun setelah pemberontakan PKI di Madiun dan semakin meningkatnya aksi militer Belanda maka DPRD dibekukan.

Setelah tentara Belanda ditarik mundur dari Yogyakarta, kemudian dibentuk pemerintahan militer. Pembentukan pemerintahan militer ini merupakan pemisahan dari Daerah Militer III di Jawa yang meliputi daerah Kedu, Banyumas dan Yogyakarta menjadi Daerah Militer V di Jawa. Daerah Militer V meliputi Daerah Istimewa Yogyakarta dan 3 daerah *enclave* Ngawen, Imogiri dan Kotagede.

¹³ *Ibid.*, hlm. 38

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 41.

¹⁵ Prodjosugardo, *op. cit.*, hlm. 157.

¹⁶ Pertumbuhan Lembaga Perwakilan, *op. cit.*, hlm. 68.

Sebagai dasar hukum pembentukan pemerintahan militer ini pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 tahun 1949.¹⁷

Kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan militer di Daerah Istimewa Yogyakarta baik sipil maupun militer berada di bawah Gubernur Militer, yang pada waktu itu dijabat oleh Sri Paku Alam VIII. Gubernur Militer dalam menjalankan pemerintahan dibantu oleh Staf Ketentaraan dan Staf Pemerintahan. Kedudukan Dewan Pemerintah Daerah menjadi penasehat, dan mempunyai hak untuk mengajukan usulan kepada Gubernur Militer tentang pelaksanaan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian eksistensi Dewan Pemerintah Daerah masih diakui oleh pemerintah militer.

Pada tanggal 17 Agustus 1950 RI kembali menjadi negara kesatuan, dan ibukota RI yang sementara di Yogyakarta kemudian dipindahkan ke Jakarta. Perubahan ketatanegaraan ini mengakibatkan perubahan pemerintahan di Yogyakarta. Pemerintahan militer dihapuskan, kemudian dibentuk Daerah Istimewa Yogyakarta yang direalisasi dalam Undang-undang No. 3 tahun 1950.¹⁸ Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi daerah Kasultanan dan daerah Paku Alaman. Penggabungan kedua daerah ini sebenarnya sejak adanya Amanat 30 Oktober 1945. Setelah terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi daerah otonom yang setingkat dengan propinsi, maka mempunyai konsekuensi perubahan struktur pemerintahan.

Perubahan struktur pemerintahan daerah disesuaikan dengan Undang-undang No. 22 tahun 1948 yang mengatur tentang pemerintah daerah di Indonesia. Urusan rumah tangga dalam pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta dibagi menjadi beberapa urusan.¹⁹

Dalam usaha demokratisasi pemerintahan daerah, rakyat menuntut supaya dibentuk dewan legislatif dan dewan eksekutif melalui pemilihan umum. Tuntutan ini mendapat perhatian dari pemerintah RI, sehingga dikeluarkannya Undang-undang No. 7 tahun 1950 yang mengatur pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁷ RI Daerah Istimewa Jogjakarta, *op. cit.*, hlm. 85.

¹⁸ Prodjosugardo, *op. cit.*, hlm. 178.

¹⁹ Beberapa daerah urusan rumah tangga yaitu : Urusan umum; Urusan pemerintahan umum; Urusan agraria; Urusan pengairan, jalan-jalan, dan gedung-gedung; Urusan pertanian dan perikanan; Urusan kehewan; Urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri, perindustrian dan koperasi; Urusan perburuan dan sosial; Urusan pengumpulan bahan makanan; Urusan penerangan; Urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; Urusan kesehatan; Urusan perusahaan.

B. Pelaksanaan Pemilihan Umum

Setelah terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi daerah otonom, pemerintah daerah mendesak kepada pemerintah pusat supaya segera menentukan waktu pelaksanaan pemilihan umum itu yang merupakan wujud dari proses demokratisasi. Atas desakan itu maka pada bulan Januari 1951 Menteri Dalam Negeri memberi keputusan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta diizinkan menjadi percobaan untuk melaksanakan pemilihan umum secara bertingkat.²⁰ Ditentukan pelaksanaannya berlangsung antara tanggal 16 Juli sampai dengan tanggal 9 November 1951.

Sesuai dengan undang-undang yang mengatur pelaksanaan pemilihan umum itu, ditetapkan bahwa pelaksanaan pemilihan umum anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta adalah secara bertingkat. Pemerintah dan BPKNIP rupanya dalam menyusun undang-undang tersebut telah mempertimbangkan situasi dan kondisi masyarakat Yogyakarta. Tingkat buta huruf yang relatif besar akan mempengaruhi tingkat kesadaran berpolitik bagi suatu anggota masyarakat.

Pemilihan umum ini diikuti oleh beberapa organisasi sosial dan politik, serta dari perseorangan. Partai-partai politik yang ikut dalam pemilihan umum yaitu PNI, Masyumi, PIR, Partai Katholik dan Parkindo. Peserta dari perkumpulan atau organisasi sosial yaitu PPDI, PPDI Kulon Progo, SSPP, AMDG (Aksi Memajukan Daerah Gunung Kidul), PKABT, PUAM, Gerombolan Tidak Berpartai, Organisasi Rukun Kampung, dan Gerombolan Hardjowasito. Untuk peserta dari perseorangan yaitu Sutarnjo, Atmosudiro, Dasuki, Sabar, Mustam, RM. Djojoprapto, Sudjak, RC. Susilo Winarto, KRT. Surjaningrat, KRT. Pringgodingrat, Much. Ridwan, Hardjodisastro.²¹

Angkatan Bersenjata tidak ikut dalam pemilihan umum. Menteri Pertahanan dalam menghadapi pemilihan umum ini mengeluarkan Surat Keputusan No. 2/1951 yang isinya tentang penundaan hak memilih untuk anggota angkatan perang. Penundaan itu dimaksudkan supaya tidak mengganggu pelaksanaan tugas dalam menyelesaikan keamanan dan konsolidasi Angkatan Perang.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 1951 terdapat beberapa serikat sekerja dan organisasi sosial lainnya. Dalam demokrasi liberal terdapat kebebasan untuk berorganisasi dan berpolitik bagi setiap warga negara. Kebebasan berorganisasi seperti tertera dalam pasal 28 UUD 1945, maka tidak ada keterikatan

²⁰ RI Daerah Istimewa Jogjakarta, *op. cit.*, hlm. 119.

²¹ *Pemilihan Umum di Jogjakarta* (Djakarta: Kementerian Penerangan RI, 1952), hlm. 62.

bagi seseorang dalam suatu organisasi tertentu. Seperti Mr. Soedarisman Poekoesoemo yang menjadi anggota SSPP, tetapi dalam pemilihan umum menjadi anggota PNI.

Dalam pemilihan umum ini masing-masing kontestan menggunakan berbagai cara dalam kampanye untuk mendapatkan massa yang sebanyak-banyaknya. Forum-forum tertentu pada umumnya dimanfaatkan oleh partai untuk mempropagandakan partainya. Sarana-sarana peribadahan, pertunjukan kesenian, tokoh atau pemuka masyarakat dijadikan sarana untuk propaganda. Misalnya Masyumi dalam propaganda menggunakan lembaga keagamaan seperti masjid, mushola, pondok pesantren, dan pertunjukan kesenian. Kadang-kadang Masyumi mengadakan pertunjukan kesenian wayang kulit yang mempunyai tujuan politis, yaitu supaya masyarakat tidak mempunyai anggapan bahwa Masyumi melarang pertunjukan wayang dan sebagainya. Selain itu masih digunakan spanduk-spanduk, selebaran-selebaran untuk sarana propaganda. Spanduk Masyumi antara lain berbunyi "DPRD di tangan Islam pertunjukan wayang, sandiwara tidak dilarang". Pihak PNI juga giat mengadakan propaganda. Semboyan PNI antara lain berbunyi "Anggota DPR yang tepat, nasionalis membela rakyat, PNI menghargai tiap-tiap agama, membela buruh dan tani menuju sama rata sama bahagia".²²

Masing-masing partai mempunyai kelompok pendukung tertentu. PKABT yang terdiri dari organisasi-organisasi politik : Gerwis (Gerakan Wanita Sedar), SOBSI, BTI, Pemuda Rakyat, PMI (Pemuda Muslimin Indonesia), PKI dan PSII. PKABT mengadakan kampanye untuk mencari massa dari golongan buruh dan tani.²³ Dalam kampanye PKABT menggunakan syair-syair tembang Jawa.

Sebelum dilaksanakan pemilihan umum, diperlukan persiapan-persiapan bagi masing-masing kontestan maupun bagi panitia pelaksana pemilihan. Sejak bulan Maret 1951 panitia pelaksana mengadakan penjelasan-penjelasan tentang undang-undang yang mengatur pemilihan umum itu. Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan pemilihan umum maka panitia menerbitkan buku-buku seperti buku pegangan panitia pelaksana, menyusun tata tertib pelaksanaan pemilihan, memperbanuyak buku Undang-undang No. 7 tahun 1950 dan Peraturan Pemerintah No. 36 tahun 1950.

Dalam pelaksanaan pemilihan umum diperlukan kecakapan dari panitia pelaksana pemilihan. Adapun struktur panitia pemilihan umum ini sebagai berikut : Panitia pemilihan pusat yaitu KPPP (Kantor Pusat Pemilihan Propinsi) yang

²² *Ibid.*, hlm. 24.

²³ *Ibid.*, hlm. 62.

berada di Kantor Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Yogyakarta. Untuk daerah pemilihan Yogyakarta ada 5 TKP (Tjbang Kantor Pemilihan), yaitu TKP kotapraja Yogyakarta, TKP Sleman, TKP Bantul, TKP Kulonprogo dan TKP Gunung Kidul. TKP membawahi KPS (Kantor Pemungutan Suara) yang berada di tingkat kecamatan. Sedang KPS dibantu oleh KPPS (Kantor Pembantu Pemungutan Suara) yang berada di tingkat desa atau kelurahan.

Kegiatan pelaksanaan pemilihan umum dimulai dengan pendaftaran penduduk, yang berlangsung antara tanggal 16 Juli sampai dengan tanggal 22 Juli 1951.²⁴ Pendaftaran ini dilakukan oleh para kepala desa. Pendaftaran penduduk dimaksudkan untuk mengetahui jumlah penduduk seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta, dan untuk menentukan calon pemilih umum serta jumlah wali pemilih di tiap-tiap desa.

Dalam ketentuan undang-undang yang mengatur pelaksanaan pemilihan umum disebutkan bahwa tiap-tiap 250 jiwa warga negara Indonesia supaya dipilih seorang wali pemilih.²⁵ Hasil pendaftaran penduduk tersebut, yaitu Kotapraja Yogyakarta 216.883 jiwa, Kabupaten Sleman 444.241 jiwa, Kabupaten Bantul 416.394 jiwa, Kabupaten Kulon Progo ada 311.864 jiwa dan Kabupaten Gunung Kidul 450.824 jiwa, sehingga jumlah seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta 1.831.169 jiwa.²⁶

Kesulitan dalam pelaksanaan pendaftaran penduduk adalah dalam menentukan umur seseorang. Kesulitan untuk menentukan umur 18 tahun, yang menjadi syarat bagi pemilih, sebagian besar penduduk tidak ada catatan tentang kelahirannya, sehingga untuk menentukan umur seseorang hanya dengan perkiraan saja.

Dalam kegiatan pendaftaran penduduk, sekaligus dilakukan pendaftaran calon pemilih umum, warga negara Indonesia yang telah berumur 18 tahun ke atas, bertempat tinggal di daerah pemilihan minimal 3 bulan, tidak dipecah hak pilihnya, tidak terganggu ingatannya, dan tidak kehilangan kemerdekaannya menurut hukum. Sedang persyaratan bagi wali pemilih sama dengan persyaratan yang berlaku bagi pemilih umum, tetapi wali pemilih harus dapat membaca salah satu dari huruf latin, huruf Arab, atau huruf Jawa.²⁷ Dari jumlah penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta 1.831.169 jiwa, yang terdaftar menjadi pemilih umum ada 979.583 orang.²⁸

²⁴ *Ibid.*, hlm. 13.

²⁵ Pemilihan anggota D.P.R Daerah (Propinsi, Kabupaten, Kelurahan) Berdasarkan Undang-undang No. 7 tahun 1950 dan Peraturan Pemerintah No. 36 tahun 1950 (Jogjakarta : Kantor Pemilihan Pusat Propinsi Jogjakarta, 1951), hlm. 6.

²⁶ Pemilihan Umum di Jogjakarta, *op. cit.*, hlm. 29.

²⁷ Pemilihan anggota D.P.R Daerah, *op. cit.*, hlm. 4.

²⁸ Pemilihan Umum di Jogjakarta, *loc. cit.*

Para pemilih umum yang telah terdaftar boleh tidak menggunakan hak pilihnya, sedang bagi pemilih umum yang akan menggunakan hak pilihnya harus mendaftarkan diri pada KPPS di lingkungannya. Para pemilih yang telah mendaftarkan diri mendapat surat tanda pemilih umum. Jumlah pemilih umum yang tercatat sebanyak 979.583 orang itu yang mendaftarkan diri ada 578.577 orang.²⁹

Pencalonan wali pemilih berlangsung antara tanggal 30 Juli sampai dengan tanggal 2 Agustus 1951. Calon wali pemilih minimal harus didukung oleh 10 orang pemilih umum. Para pendukung wajib mengisi surat pencalonan wali pemilih yang dilakukan di depan Kepala Desa atau ketua KPPS.

Jumlah pencalonan wali pemilih melebihi jumlah yang dibutuhkan. Hal ini disebabkan oleh penduduk yang pada umumnya mempunyai anggapan bahwa ada semacam kewajiban bagi tiap-tiap 10 orang pemilih umum untuk mencalonkan seorang wali pemilih. Seperti di Kotapraja Yogyakarta jumlah wali pemilih yang dibutuhkan ada 865 orang yang diajukan 4.003 orang, Kabupaten Bantul yang dibutuhkan 1.652 orang yang diajukan 3.864 orang, kabupaten Kulon Progo dibutuhkan 1.241 orang yang diajukan 1.955 orang dan kabupaten Gunung Kidul dibutuhkan 1.789 orang yang diajukan 3.218 orang.³⁰

Pada tanggal 27 Agustus 1951 di seluruh daerah pemilihan Yogyakarta dilaksanakan pemilihan wali pemilih. Di tiap-tiap KPPS diadakan sidang pemilihan wali pemilih. Sebelum dimulai pemilihan terlebih dahulu dibacakan tata tertib oleh masing-masing ketua KPPS. Para pemilih umum yang datang membawa surat tanda pemilih kemudian menukarkan surat itu dengan surat suara dan memilih calonnya. Dari jumlah pemilih umum yang mendaftarkan diri sebanyak 578.577 orang, yang datang ke KPPS untuk memberikan suaranya ada 505.822 orang.³¹

Di seluruh daerah pemilihan Yogyakarta ada 427 KPPS, terdapat 247 KPPS mengalami pemilihan ulang, 10 KPPS mengalami penundaan, dan 9 KPPS tidak melaksanakan pemilihan wali pemilih.³² Pemilihan ulang diadakan karena pada tanggal 27 Agustus 1951 jumlah wali pemilih yang terpilih kurang dari jumlah pemilih tetap atau pemilih yang dibutuhkan. Pemilihan ditunda karena adanya pengaduan dari pihak yang merasa dirugikan akibat kesalahan petugas panitia pemilihan. Sedang terdapat beberapa KPPS yang tidak melaksanakan

²⁹ Subagio Reksodipuro, *op. cit.*, hlm. 25.

³⁰ Pemilihan Umum di Jogjakarta, *op. cit.*, hlm. 31.

³¹ Subagio Reksodipuro, *op. cit.*, hlm. 29.

³² Pemilihan Umum di Jogjakarta, *loc. cit.*

pemilihan wali pemilih karena calon wali pemilih yang datang sama dengan yang ditetapkan.

Perhitungan suara dari pemilihan wali pemilih itu dilakukan juga pada tanggal 27 Agustus 1951 setelah selesai sidang pemilihan wali pemilih. Adapun hasil perhitungan suara wali pemilih sebagai berikut : Kotapraja Yogyakarta banyaknya wali pemilih yang dibutuhkan 865 orang yang terpilih 865 orang, kabupaten Bantul yang dibutuhkan 1.652 orang yang terpilih 1.939 orang, kabupaten Sleman yang dibutuhkan 1.773 orang yang terpilih 1.764 orang, kabupaten Kulon Progo dibutuhkan 1.247 orang yang terpilih 1.238 orang, kabupaten Gunung Kidul dibutuhkan 1.789 orang yang terpilih 1.762 orang. Jumlah wali pemilih di seluruh daerah pemilihan Yogyakarta yang dibutuhkan ada 7.320 orang yang terpilih 7.268 orang.³³

Setelah selesai pemilihan wali pemilih, kemudian diadakan pencalonan anggota DPRD. Pencalonan anggota DPRD dapat secara perseorangan maupun secara kelompok dengan suatu daftar dari masing-masing organisasi sosial politiknya. Bagi calon perseorangan membutuhkan dukungan minimal 10 wali pemilih. Untuk pencalonan dari partai politik dibutuhkan dukungan minimal 5 wali pemilih untuk tiap-tiap calon dan ditambah 5 wali pemilih untuk daftar kelompoknya. Adapun syarat menjadi calon anggota DPRD adalah sebagai berikut : warga negara Indonesia, telah berumur 21 tahun, sudah menetap enam bulan terakhir di daerah pemilihan, tidak kehilangan hak pilihnya, cakap menulis dan membaca bahasa Indonesia dan huruf latin, dan tidak terganggu ingatannya.³⁴

Daftar calon anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu PNI 75 orang, Masyumi 40 orang, PPDI 10 orang, PIR 27 orang, PUAM 2 orang, SSPP 22 orang, PPDI Kulon Progo 1 orang, Parkindo 7 orang, Gerombolan Tidak Berpartai 5 orang, Organisasi Rukun Kampung 3 orang, Gerombolan Hardjowasito 2 orang dan dari perseorangan 10 orang. Jumlah daftar tetap anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta ada 290 orang.³⁵

Pada tanggal 7 Oktober 1951 dilaksanakan pemungutan suara untuk anggota DPRD. Para wali pemilih sebanyak 7.268 orang mendatangi KPPS-KPPS untuk memberikan suaranya. Sidang dimulai pukul 09.00 WIB (Waktu Indonesia Barat). Dengan dibacakan petunjuk tata tertib pemilihan oleh ketua KPPS seperti pada waktu pemilihan wali pemilih. Para wali pemilih yang sudah

³³ *Ibid.*, hlm. 35.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 12.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 62.

datang diberi surat pemilihan, kemudian melakukan pemilihan anggota DPRD yang tercantum dalam daftar di dalam bilik. Setelah itu memasukkan suara dalam kotak yang terletak di depan panitia.

Jalannya pemilihan tertib dan lancar. Setelah selesai pemungutan suara, kemudian dilakukan perhitungan suara pemilihan. Hasil perhitungan suara itu sebagai berikut : Masyumi memperoleh 2.753 suara, PPDI 1.115 suara, PKABT 878 orang, PNI 659 suara, Partai Katholik 354 suara, SSPP 314 suara, PIR 313 orang, AMDG 85 suara, PUAM 75 suara, Parkindo 60 suara, Gerombolan Tidak Berpartai 37 suara, Hardjodisastro 29 suara, Dasuki 25 suara, Organisasi Rukun Kampung 21 orang, KRT. Surjaningrat 21 orang, KRT. Pringgodingrat 20 suara, PPDI Kulon Progo 11 suara, Susilo Winamo 9 suara, Sutarnjo 4 suara, RM. Dijojosuprpto 2 suara, Ridwan dan Gerombolan Hardjowasito tidak mendapatkan suara.³⁶

Jumlah anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta yang dipilih adalah 40 orang. Dalam menentukan susunan anggota DPRD ini memakai sistem perwakilan berimbang.³⁷ Perwakilan berimbang yaitu jumlah pemilih dibagi dengan jumlah anggota yang dipilih menghasilkan angka pembagi (*kiesquotient*). Dalam pemilihan ini jumlah pemilih ada $6.807 : 40 = 170$. Tiap-tiap calon yang memperoleh 170 suara memperoleh kursi dalam DPRD. Hasil pembagian kursi dari masing-masing kontestan sebagai berikut : Masyumi 18 kursi, PPDI 7 kursi, PKABT 5 kursi, PNI 4 kursi, Partai Katholik 2 kursi, SSPP 2 kursi, dan PIR 2 kursi.³⁸

C. Pengaruh Pemilihan Umum Terhadap Situasi Sosial Politik di Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Aktivitas DPRD hasil pemilihan umum

Pelaksanaan pemilihan umum anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta secara bertingkat menimbulkan tanggapan dan perhatian dari berbagai pihak, baik pemerintah pusat maupun organisasi sosial politik. Pemilihan umum ini merupakan eksperimen pemilihan umum tahun 1955.³⁹

³⁶ Pemilihan Umum di Jogjakarta, *op. cit.*, hlm. 78.

³⁷ Yunan Nasution, M., *Konstituante Parlemen dan Pemilihan Umum* (Djakarta: Pustaka Antara NV., 1953), hlm. 44.

³⁸ Pemilihan Umum di Jogjakarta, *loc. cit.*

³⁹ Selo Soemardjan, terj., *Perubahan Sosial di Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981), hlm. 148.

Pemilihan mempunyai perhatian yang cukup besar dalam pelaksanaan pemilihan umum ini. Semua biaya pelaksanaan pemilihan umum ditanggung oleh pemerintah pusat. Jumlah biaya secara keseluruhan untuk pelaksanaan pemilihan umum sebesar Rp. 1.250.000,-.⁴⁰ Untuk biaya pelaksanaan pemilihan wali pemilih menelan separuh dari jumlah biaya secara keseluruhan.

Pada hari pemungutan suara banyak peninjau dari berbagai daerah dan pemerintah pusat. Rombongan dari parlemen yaitu Hadikusumo, Rasuna Said, dan Rakee meninjau ke KPS Prambanan, KPS Depok, KPS Kalasan, KPS Piyungan, KPS Pathuk, KPS Kraton, dan KPS Kotagede. Peninjau dari Malang, Surakarta, Sukoharjo meninjau ke KPS Umbulharjo, KPS Gondowulung, dan KPS Imogiri. Sedang rombongan peninjau dari Jawa Barat meninjau ke KPS Danurejan dan KPS Panggang.⁴¹ Tanggapan atas pelaksanaan pemilihan umum itu datang dari Partai Murba dan PKI. PKI menganggap bahwa pelaksanaan pemilihan umum secara bertingkat itu tidak demokratis, sehingga DPRD hasil pemilihan umum itu tidak representatif. Alasan PKI adalah bahwa jumlah pemilihan hanya sebagian dari penduduk Yogyakarta. Namun demikian PKI dalam pemilihan umum ini juga aktif untuk mencari massa melalui organisasi bawahannya seperti BTN dan SOBSI yang tergabung ke dalam PKABT.

Tanggapan lain datang dari Partai Murba, yang pada dasarnya isi pernyataannya senada dengan yang dilontarkan PKI. Tetapi dalam pernyataan selanjutnya menerima pemilihan umum itu dilaksanakan secara bertingkat, mengingat keadaan masyarakat Yogyakarta sebagian besar masih buta huruf. Partai-partai lain sebenarnya juga merasa tidak puas terhadap pelaksanaan pemilihan umum ini, karena dipandang mematikan partai-partai kecil. Hal ini bersifat logis karena partai-partai itu hanya mendapatkan kursi sedikit.

Anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta hasil pemilihan umum itu dilantik oleh Menteri Dalam Negeri Mr. Iskak Tjokro Adisurjo pada tanggal 24 Desember 1951.⁴² Masa kerja DPRD itu sampai dengan tanggal 24 Desember 1956. Setelah Anggota DPRD dilantik kemudian dibentuk pengurus pimpinan dewan, yaitu sebagai ketua adalah Wiwoho Purbohadidjojo dari Masyumi, Wakil Ketua I Karkono dari PNI, dan Wakil Ketua II Notosudarmo dari PPDI.⁴³

⁴⁰ *Pemilihan Umum di Yogyakarta* (Djakarta : Kementerian Penerangan RI, 1952), hlm. 30.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 36.

⁴² *Republik Indonesia Daerah Istimewa Jogjakarta*. (Djakarta : Kementerian Penerangan RI, 1953), hlm. 120.

⁴³ *Pertumbuhan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta* (Yogyakarta : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta, 1977), hlm. 70.

Jumlah anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta hasil pemilihan umum ada 40 orang. Pada tanggal 10 Februari 1952 dipilih 5 orang dari anggota DPRD sebagai anggota DPD, yang berfungsi sebagai dewan eksekutif. Anggota DPD ada 7 orang, yaitu 5 orang dipilih oleh dan dari DPRD dan Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai ketua, serta Sri Paku Alam VIII sebagai wakilnya. Tugas 5 orang anggota DPD itu menjalankan pemerintahan sehari-hari dan bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tidak ikut bertanggung jawab kepada DPRD. Hal ini sesuai dengan penjelasan Undang-undang Dasar 1945 pasal 18, yang menyebutkan bahwa negara RI menghormati daerah istimewa dan segala peraturannya. Dalam amanat 5 September 1945 disebutkan bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII hanya bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI.⁴⁴ Dengan demikian menunjukkan bahwa walaupun telah dibentuk DPRD dan DPD melalui pemilihan umum tetapi kekuasaan tertinggi masih dipegang oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai kepala daerah dan Sri Paku Alam VIII sebagai wakil kepala daerah.

Paling sedikit satu kali dalam satu tahun DPD wajib memberi keterangan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pemerintah kepada DPRD, dan sewaktu-waktu apabila DPRD memerlukan. Anggota DPD yang telah terpilih adalah Mr. H. A. Kasmat dan Moh. Mawardi dari Masyumi, Dr. Sahir Nitihardjo dari PNI, Sugijonopranoto dari PPS dan Drs. Susanto dari Fraksi Buruh.⁴⁵

Supaya lancar dan bekerja sesuai dengan bidangnya, maka DPRD membentuk seksi-seksi, yaitu :

1. Seksi Pemerintahan Umum dan Agraria.
2. Seksi Sosial dan P&K (Pendidikan dan Kebudayaan)
3. Seksi Perburuhan dan Pertanian.
4. Seksi Keuangan dan KPPK (Kerajinan, Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi).
5. Seksi Kesehatan, Kehewan, Pekerjaan Umum dan Lalulintas.⁴⁶

Pembentukan seksi-seksi ini dimaksudkan untuk pembagian tugas sehingga pelaksanaan pekerjaannya lebih efektif.

Peranan DPRD diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh anggota DPRD, baik secara perseorangan maupun secara kelompok dalam rangka

⁴⁴ Soedarisman Poerwokoesomo, *Daerah Istimewa Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1984), hlm. 15-16.

⁴⁵ Republik Indonesia Daerah Istimewa Jogjakarta, *loc. cit.*

⁴⁶ Pertumbuhan Lembaga Perwakilan, *loc. cit.*

melaksanakan fungsinya sebagai dewan legislatif. DPRD hasil pemilihan umum itu mempunyai wewenang untuk membuat peraturan daerah, mengesahkan RAPBD (Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah), mengawasi DPD dalam menjalankan pemerintahan.

DPRD sebelum menjalankan tugasnya terlebih dahulu merumuskan tata tertib untuk DPRD sendiri, kemudian DPRD menyusun suatu pedoman DPD sebagai landasan kerja dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Dalam pedoman DPD itu dicantumkan pula tentang tata cara hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPD.

Dalam kerjanya DPRD menggunakan bahan-bahan yang konkrit yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. DPRD dalam menjalankan tugasnya meninjau ke berbagai lokasi guna mengadakan pengamatan secara langsung, dan tidak segan-segan meminta keterangan pada organisasi-organisasi yang ada dalam masyarakat yang dianggap perlu untuk didengar keterangannya.

Tugas DPRD sebagai wakil rakyat adalah untuk memperjuangkan kepentingan rakyat, atau dengan kata lain DPRD mempunyai kewajiban menampung aspirasi rakyat. Sedang tugas DPRD dalam kepentingan politik adalah memperjuangkan kepentingan daerah dan penduduknya, seperti mengajukan mosi kepada pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Tindakan DPRD terutama memperhatikan dan menangani masalah-masalah yang mendesak dalam masyarakat, menyusun prinsip-prinsip otonomi pemerintah daerah dan memperhatikan kehidupan perekonomian rakyat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di samping itu masalah-masalah sosial juga perlu mendapat perhatian dalam penyelesaiannya dari DPRD, seperti masalah kriminal, praktek-praktek perjudian, pelacuran dan sebagainya.

Salah satu masalah yang perlu diperhatikan oleh DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta ialah tentang daerah *enclave* (kantong) Imogiri, Kotagede dan Ngawen. *Enclave* Kotagede dan Imogiri adalah daerah Kasunanan Surakarta, sedang *enclave* Ngawen, Kabupaten Gunung Kidul adalah termasuk daerah Mangkunegaran. Sejak dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. G 30/1/5 tanggal 31 Juli 1950, ditetapkan bahwa pemerintahan di tiga daerah *enclave* itu mulai tanggal 1 Agustus 1950 sementara dijalankan oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sampai ada keputusan yang baru. Kesulitan yang dialami di daerah ini mengenai administrasi pemerintahan. Pada tanggal 24 September 1952 mosi dari anggota DPRD Brataningrat diterima secara aklamasi dalam sidang pleno DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta.⁴⁷ Kemudian

⁴⁷ *Ulang Tahun Ke 1 DPRD istimewa Jogjakarta, 24 Desember 1951-1952* (Jogjakarta: Djawatan Penerangan DIJ, 1952), hlm. 29.

mosi itu disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri, yang isinya mendesak pemerintah pusat supaya tiga daerah *enclave* itu digabung dengan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Di dalam mengikuti masalah-masalah yang sedang bergolak dalam masyarakat, khususnya tentang banyaknya para tahanan SOB (Staat van oorlog en Beleg), Undang-undang Darurat Perang), maka DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta membentuk panitia SOB. Pada tanggal 20 Maret 1952 DPRD mengajukan mosi yang ditujukan kepada pemerintah pusat.⁴⁸ Isi mosi itu mendesak pemerintah pusat supaya mencabut dan mengganti SOB dengan suatu undang-undang, serta menuntut supaya dibebaskan semua tahanan SOB. Karena SOB adalah hukum ciptaan Belanda, maka tidak selayaknya suatu perwujudan kolonialisme dipertahankan. DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta mengutuk praktek-praktek SOB yang banyak membawa korban rakyat, seperti penangkapan yang tidak jelas batasnya. Kemudian dibentuk panitia SOB yang berlaku sampai SOB dihapuskan oleh pemerintah. Panitia SOB itu mempunyai tugas untuk mengurus semua tahanan SOB yang berasal dari Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada tahun 1953 penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya Gunung Kidul terkena wabah penyakit pest. Penyakit ini menyerang penduduk sehingga banyak menelan korban jiwa manusia. Setelah menerima laporan tentang wabah penyakit itu DPRD meninjau ke lokasi yang terkena wabah. Untuk menanggulangi penyakit ini DPRD pada tanggal 12 Februari 1953 mengajukan sebuah mosi, yang isinya mendesak kepada pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta supaya secepatnya untuk diadakan vaksinasi anti penyakit pest dan penyluhan tentang kesehatan serta penyemprotan di seluruh lingkungan perumahan penduduk.⁴⁹

Dalam usaha menunjang program pemerintah di bidang transmigrasi, maka DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 28 Agustus 1953 mengajukan mosi untuk mendesak pemerintah untuk mempercepat pelaksanaan transmigrasi.⁵⁰ Urusan transmigrasi supaya dimasukkan dalam program kabinet. Dalam mosi itu dituntut pula tentang urusan transmigrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta supaya diserahkan kepada pemerintah daerah.

Pada musim paceklik tahun 1953, 1954 sebagian penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta terutama daerah Gunung Kidul mengalami kekurangan pangan. Keadaan perekonomian masyarakat lesu dan harga barang tidak stabil. Untuk menstabilkan harga bahan pokok, maka DPRD mengeluarkan peraturan

⁴⁸ Keputusan DPRD Istimewa Jogjakarta 1952.

⁴⁹ Keputusan DPRD Istimewa Jogjakarta 1953.

⁵⁰ *Ibid.*

tentang standar harga bahan pokok, seperti beras Rp 2,10,- per 1 kilogram, gula pasir Rp 4,- per 1 kilogram dan minyak tanah Rp 0,75,- per 1 liter.⁵¹ Penetapan standar harga bahan pokok ini dimaksudkan untuk menghindari tindakan spekulasi dari para tengkulak. Dalam menanggulangi kekurangan pangan di musim paceklik, DPRD mengeluarkan keputusan pada tanggal 14 April 1954 tentang pendirian lumbung-lumbung paceklik sebanyak 18 buah di seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta.⁵² Padi yang ada di dalam lumbung-lumbung itu dapat dipinjam rakyat pada musim paceklik dan nanti dikembalikan pada musim panen. Setiap peminjaman 1 kwintal wajib mengembalikan 105 kilogram gabah kering pada musim panen.

Setiap awal tahun DPD wajib menyusun RAPBD untuk diajukan kepada DPRD guna mendapatkan persetujuan sehingga menjadi APBD. DPRD mempunyai hak untuk merubah RAPBD yang telah diusulkan oleh DPD apabila dianggap perlu. APBD Daerah Istimewa Yogyakarta setiap tahun mengalami defisit, sehingga harus ditutup oleh pemerintah pusat.⁵³ DPRD berusaha untuk meningkatkan pendapatan daerah, antara lain menggalakkan obyek-obyek pariwisata termasuk peningkatan sistem pelayanannya. Pada tanggal 10 November 1954 DPRD mengeluarkan surat keputusan, yang isinya mendesak DPD untuk mendirikan Kantor Urusan Turis.⁵⁴ Dengan didirikan kantor urusan turis itu memudahkan turis-turis asing mencari informasi tentang obyek-obyek wisata di Yogyakarta.

1. Pengaruh Pemilihan Umum

Pemilihan umum anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta secara bertingkat pada tahun 1951 mempunyai arti penting bagi perkembangan politik di daerah ini. Fungsi pemilihan umum itu adalah sebagai sarana demokratisasi sistem pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah terbentuk Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi daerah otonom maka diadakan penyesuaian dengan Undang-undang No. 22 tahun 1948, yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Adanya pemilihan umum itu merupakan perwujudan nyata keikutsertaan rakyat dalam pemerintahan. Dalam pemilihan umum itu sebenarnya selain memilih wakil-wakil rakyat yang duduk dalam badan legislatif, juga memilih wakil-wakil rakyat yang duduk dalam badan eksekutif.

⁵¹ Lihat *Harian Kedaulatan Rakyat*, tanggal 16 April 1954, hlm. 2, kol. 4-5.

⁵² Keputusan DPRD Istimewa Jogjakarta tahun 1954.

⁵³ Ulang Tahun I, op. cit., hlm. 15.

⁵⁴ Keputusan DPRD Istimewa Jogjakarta tahun 1954.

Dalam proses pelaksanaan pemilihan umum terutama pada masa kampanye, partai-partai politik belum dapat berbuat banyak untuk merekrut massa. Namun demikian pemilihan umum itu mempunyai pengaruh yang relatif cukup besar baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap masyarakat Yogyakarta.

Pelaksanaan pemilihan umum anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta secara bertingkat itu mempunyai pengaruh terhadap kesadaran berpolitik bagi masyarakat. Ada dua aspek pemilihan umum yang mempengaruhi perkembangan politik.⁵⁵ Pertama, ialah proses pelaksanaan pemilihan umum mulai dari persiapan sampai pelaksanaan pemungutan suara. Kedua, hasil pemilihan umum yang menggambarkan peta kekuatan peserta atau kontestan. Segala aktivitas masing-masing kontestan dan petugas pelaksanaan pemilihan umum diamati dan dihayati oleh masyarakat.

Pemilihan umum juga mempunyai arti penting bagi organisasi-organisasi sosial politik. Pengalaman menjadi peserta pemilihan umum dapat dikaji kembali untuk menyusun strategi menghadapi pemilihan umum berikutnya.

Keberhasilan pemilihan umum memerlukan partisipasi dari masyarakat. Apabila jumlah rakyat yang menggunakan haknya dihadirkan kriteria tingkat kesadaran berpolitik bagi rakyat, maka kesadaran rakyat dalam pemilihan umum secara bertingkat di Yogyakarta ini relatif masih kurang. Partisipasi rakyat dalam pemilihan wali pemilih menunjukkan bahwa jumlah pemilih umum yang terdaftar pada waktu pendaftaran penduduk sebanyak 979.583 orang, yang mendaftarkan diri menjadi pemilih ada 578.577 orang dan yang memberikan suara hanya 52 %.⁵⁶

Dalam pemilihan umum anggota DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta ini partai politik belum dapat menjangkau pada semua lapisan masyarakat. Partai politik baru memperoleh dukungan dari golongan tertentu dalam masyarakat. Hal ini dapat dilihat atas kemenangan PPD I yang memperoleh suara terbanyak setelah Masyumi. PPD I merupakan organisasi kecil yang baru muncul dapat memperoleh dukungan dari rakyat banyak, khususnya di daerah pedesaan, karena para kepala desa anggota PPD I lebih komunikatif dengan rakyat. Dukungan rakyat terhadap PPD I bukan disebabkan rakyat telah timbul kesadaran untuk berpolitik, tetapi karena rakyat mendukung figur-figur mereka. Adanya unsur kepemimpinan yang bersifat patrimonial masih sangat terasa di dalam masyarakat pedesaan, karena kepala desa memiliki kekuatan sosial di suatu desa.

⁵⁵ Arbi Sanit, *Perwakilan Berpolitik Indonesia* (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 157.

⁵⁶ Pemilihan Umum di Jogjakarta, *op. cit.*, hlm. 31.

Pelaksanaan pemilihan umum anggota DPRD itu mempercepat proses demokrasi perkembangan politik di Yogyakarta. Setelah pemilihan umum itu partai politik semakin dapat menembus kesatuan masyarakat baik di daerah-daerah perkotaan maupun di daerah-daerah pedesaan. Sebelum politik dipraktekan dalam kehidupan bermasyarakat tidak terdapat suatu pertentangan-pertentangan politik antara berbagai golongan dalam masyarakat. Sejak partai politik mempunyai pengaruh yang lebih besar dalam masyarakat, maka orang cenderung berkelompok-kelompok atas dasar afiliasi politik.

DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dalam memperjuangkan aspirasi rakyat kadang-kadang menyampaikan mosi kepada pemerintah pusat. Seperti misalnya mosi yang memuat tentang masalah daerah *enclave* di atas yang pada akhirnya pemerintah memutuskan daerah ini digabungkan ke dalam Daerah Istimewa Yogyakarta. Adanya mosi itu paling tidak menjadi bahan masukan bagi kebijaksanaan pemerintah.

Seperti telah disebutkan di atas bahwa Masyumi memperoleh suara terbanyak, karena Masyumi mempunyai massa yang cukup banyak baik di kota maupun di desa. Masyumi merupakan partai gabungan dari organisasi-organisasi Islam. Dalam tubuh Masyumi terdapat dua kekuatan Islam Muhammadiyah dan NU yang masing-masing mempunyai massa yang cukup besar di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Di lain pihak PNI hanya mempunyai 3 kursi dari 40 kursi yang diperebutkan. Hal ini disebabkan karena PNI hanya memperoleh dukungan dari golongan priyayi.⁵⁷ Golongan ini telah memperoleh pendidikan Barat, sehingga rasa nasionalismenya banyak diilhami oleh nasionalisme model Barat. Perkembangan PNI di Yogyakarta belum begitu mengakar seperti Masyumi.

Dalam pemilihan umum di Yogyakarta ini tidak ada satupun dari peserta perseorangan yang memperoleh kursi. Demikian juga kelompok-kelompok sosial yang tidak memiliki struktur organisasi dan anggaran dasar yang jelas, seperti Gerombolan Tidak Berpartai, Gerombolan Hardjowarsito, Aksi Memajukan Daerah Gunung Kidul, tidak memperoleh kursi.⁵⁸

Tugas utama DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta menjalankan kekuasaannya di bidang perundang-undangan, yaitu mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. DPRD dalam merumuskan suatu keputusan harus dapat dipertanggungjawabkan pada rakyat, karena mereka telah mendapat kepercayaan sebagai wakil rakyat.

⁵⁷ Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan* (Jakarta: Rajawali, 1982), hlm. 27.

⁵⁸ Pemilihan Umum di Jogjakarta, *op. cit.*, hlm. 78.

Setelah terbentuknya DPRD, rakyat merasa memiliki lembaga perwakilan yang dapat untuk menyalurkan aspirasinya. Hasil kerja DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta selama masa kerjanya telah banyak memperjuangkan kepentingan rakyat dalam berbagai aspek kehidupan.

Beberapa masalah yang ada dalam masyarakat Yogyakarta telah mendapat perhatian dari DPRD, kemudian DPRD merumuskan suatu keputusan untuk menyelesaikan masalah itu, keberhasilan DPRD dalam memperjuangkan aspirasi rakyat tergantung pada kerjasamanya dengan pemerintah daerah dan dukungan dari masyarakat sendiri.

Hasil aktivitas DPRD berupa keputusan-keputusan seperti mosi, peraturan daerah dan resolusi merupakan faktor penunjang terciptanya ketertiban dan keamanan dalam masyarakat. Rata-rata rakyat khususnya di pedesaan belum mengetahui kualitas pribadi tiap-tiap anggota DPRD. Tetapi lambat laun masyarakat Yogyakarta menyadari akan besarnya peranan DPRD. Hal ini karena semakin terealisasinya program kerja dari DPRD itu.

D. Parleman Desa: Wujud Demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta

Dalam pembahasan parlemen desa akan dibagi dalam dua bagian. Pertama, bagaimana pengembangan parlemen desa, sebagaimana yang dimaksud oleh kebijakan penguasa setempat – DIY. Hal yang akan dilihat dalam masalah ini adalah: (1) konteks sosial – politik dari munculnya kebijakan; dan (2) melihat bagaimana bentuk atau format dari badan legislatif yang diciptakan oleh penguasa Yogyakarta.

Kedua, pembahasan mengenai realisasi parlemen desa, sebagaimana yang dijalankan masyarakat.

Perlu diketahui bahwa pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), sebenarnya mengalami suatu proses penataan kembali struktur kekuasaan. Pada satu sisi kekuasaan Yogya dijalankan dengan dasar-dasar (kultur) kerajaan, dan di sisi lain, penguasa DIY berupaya mengintegrasikan organisasi kekuasaan dan masyarakat, dalam struktur baru – pemerintahan modern. Perubahan terpenting ada pada tingkat desa, yakni: munculnya organisasi dewan perwakilan rakyat kelurahan dan majelis desa. Pengembangan badan perwakilan di tingkat desa, memberi pengertian bahwa demokrasi hendak ditegakkan, dalam kultur feodal – dalam mana hubungan paternalistik masih sangat kuat. Secara kronologis dapat disebutkan:

1. Sebelum reorganisasi

Di pedesaan sebelum ada reorganisasi masih terdapat majelis desa,

yang menjadi wahana bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan aspirasi dan terlibat dalam proses pemerintahan desa. Kekuasaan tertinggi di desa ada pada lurah, yang merupakan "bawahan" langsung dari *panewu*. Di sisi lain, kekuasaan terbelah dua, yakni desa-desa yang berada di bawah Kasultanan dan desa-desa di bawah Pakualaman. Hubungan rakyat dengan penguasa Yogyakarta, baik penguasa Kasultanan maupun penguasa Pura Pakualaman, merupakan suatu hubungan dalam sistem feodal, rakyat sebagai hamba saja. Di desa memang ada majelis desa, namun ketuanya adalah lurah.

Setelah kemerdekaan, struktur pemerintahan Yogyakarta, mengalami beberapa perubahan penting. *Pertama*, hilangnya institusi asisten wedana, di mana lurah bertanggung jawab kepada *panewu*. *Kedua*, berpindahnya penguasa di atas Kasultanan dan Pakualaman, dari pemerintah kolonial ke pemerintah nasional, yang dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri. *Ketiga*, adanya institusi komite nasional, yang secara formal dinyatakan dibentuk sampai ke desa-desa.

2. Setelah reorganisasi (1946)

Setelah ada reorganisasi kemudian terjadi penyatuan kewilayahan – kepala pemerintahan DIY adalah Sultan dan wakilnya adalah pakualaman. Sedang untuk pemerintahan desa, terdapat beberapa perubahan. Sebelum proses pembentukan partai berjalan efektif, penguasa pada 6 Desember 1945, yakni kepada Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Hemengku Buwono IX bersama-sama dengan wakil kepada daerah DIY Paku Alam VIII dan ketua Badan Pekerja KNI DIY Moh. Saleh mengeluarkan sebuah maklumat yang mengatur tentang Pembentukan DPR Kalurahan (Maklumat No. 7 tahun 1945). Pembentukan DPRK dipandang sebagai jawaban atas hasrat yang berkembang. Dalam maklumat disebutkan: [ejaan telah disesuaikan]

MAKLUMAT NO. 7
NEGERI KASULTANAN YOGYAKARTA
DAN PRAJA PAKU ALAMAN
DAERAH ISTIMEWA
NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Tentang
Pembentukan Dewan Perwakilan
Rakyat Kelurahan

1. Mengingat hasrat rakyat di dalam daerah Kami berdua untuk membentuk Dewan Perwakilan Rakyat di Kalurahan-kalurahan sebagai penjelmaan dari asas kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, maka Kami berdua Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arja Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia, dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat Daerah Istimewa Yogyakarta, memerintahkan supaya di tiap-tiap Kalurahan dalam daerah Kami berdua dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan (selanjutnya disebut Dewan Kalurahan) ini mewakili terus seluruh rakyat di dalam daerah perwakilannya untuk membicarakan rumah-tangga daerah-perwakilan itu dan membikin aturan-aturannya.
3. Anggota Dewan Kalurahan dipilih oleh warga negara, baik laki-laki maupun perempuan yang telah berumur 18 tahun ke atas, yang sehat pikirannya dan yang sudah 6 bulan menjadi penduduk daerah perwakilannya.
4. Yang berhak dipilih jadi anggota Dewan Kalurahan ialah warga negara yang berumur 20 tahun ke atas, sehat pikirannya, baik laki-laki maupun perempuan dan sudah 6 bulan menjadi penduduk daerah perwakilan itu.
5. Banyaknya anggota Dewan Kalurahan menurut sedikit banyaknya jiwa orang di Kalurahan. Jumlah anggota Dewan Kalurahan paling sedikit 10 orang dan paling banyak 30 orang untuk tiap Dewan Kalurahan dengan mengambil dasar tiap 1.000 jiwa orang diwakili oleh seorang anggota.
6. Keputusan Dewan Kalurahan diserahkan kepada Pemerintah Kalurahan untuk dijalankan.
7. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Kalurahan dipilih oleh dan dari antara anggota-anggotanya.

8. Sidang Dewan Kalurahan diakui sah jika dikunjungi oleh lebih dari separoh dari banyaknya anggota.
9. Dewan Kalurahan dipilih buat tiga tahun lamanya sedang anggota lama boleh dipilih lagi.
10. Pemilihan anggota Dewan Kalurahan harus dijalankan dengan cara teratur dan adil yang akan ditetapkan dalam aturan khusus tentang pemilihan.
11. Anggota berhenti oleh karena :
 - a. Meninggal dunia
 - b. Pindah ke luar daerah perwakilan
 - c. Mengundurkan diri
 - d. Dipecat oleh rapat
12. Dewan Kalurahan dapat diganti apabila tidak disetujui oleh sedikitnya ^{2/3} jumlah warga negara dalam daerah perwakilan yang dimaksud dalam pasal 3.
13. Dewan Kalurahan dibiayai oleh Kas Desa.

ATURAN PERALIHAN

1. Sesudah terbentuknya Dewan Kalurahan ini, Komite Nasional di Kalurahan harus bubar.

ATURAN TAMBAHAN

1. Aturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat lain-lainnya akan segera menyusul.
2. Maklumat ini mulai berlaku semenjak diumumkan.

Yogyakarta, 1 Sura Jimawal 1877
 atau 6 - 12 - 1945
 HAMENGKU BUWONO IX
 PAKU ALAM VIII
 MOH. SALEH

Selanjutnya pada tanggal 11 April 1946, dikeluarkan lagi 4 maklumat secara bersama-sama, yang kesemuanya mengatur tentang desa. Pengaturan itu mencakup mulai dari pembentukan Majelis Permusyawaratan Desa (Maklumat No. 14/1946), pemilihan pamong kalurahan (Maklumat No. 16), dan pemilihan DPRK (Maklumat No. 17). Dalam rentang waktu empat bulan (dalam usia republik

yang belum genap 1 tahun, pada permulaan revolusi) telah dikeluarkan 5 peraturan tentang penataan desa.

Apakah proses pembentukan ini murni merupakan gagasan penguasa Yogya? Menurut Soedarisman Poerwokoesoemo (1984) tujuan dari gerakan perubahan di desa-desa di wilayah DIY itu ialah keinginan untuk mewujudkan demokratisasi dan otonomisasi desa. P.J. Soewarno menyebutkan bahwa prakarsa Sultan HB IX sangat erat terkait dengan tekanan politik rakyat. Pada tanggal 27 dan 28 Oktober 1945, Barisan Tani Indonesia (BTI), mengadakan konferensi di Yogyakarta dan dihadiri oleh semua utusan dari semua *kapanewonan* yang ada di Yogyakarta, serta utusan dari Jawa Tengah dan Jawa Timur, seluruhnya berjumlah 310 utusan. Konferensi mengajukan mosi kepada pemerintah DIY yang isinya mendesak pemerintah RI DIY agar segera membentuk badan-badan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di setiap kalurahan sampai ke pusat DIY dan menuntut perbaikan kehidupan rakyat tani. Sikap politik penguasa Yogya, dipandang sebagai bentuk akomodasi dan pengalihan, agar gerak dinamis rakyat tidak menjadi lebih jauh dan masih bisa dikendalikan.

Bila ditilik pada muatan kebijakan, dapat dikatakan bahwa penguasa Yogya, telah mengambil inisiatif penting dan cepat, yakni memfasilitasi pembentukan DPR Kalurahan (Maklumat No. 7 tahun 1945) dan pembentukan Majelis Desa (Maklumat No. 14 tahun 1946). Di mana semua institusi yang ada mewakili kepada somah. Paling sedikit 10 orang dan paling banyak 30 orang, masing-masing mewakili 100 jiwa. Adapun fungsinya: membicarakan rumah tangga daerah (desa) dan membikin aturan-aturan. Tidak jelas apakah dewan perwakilan ini berposisi lebih tinggi, lebih rendah atau relatif sejajar dibandingkan lurah desa.

Setelah itu, pada bulan April 1946, penguasa Yogya kembali mengeluarkan aturan untuk desa, mengingat banyaknya kelembagaan yang ada di desa dan belum jelasnya posisi DPRK. Untuk itu ditetapkan:

- 1) Penghapusan rapat desa, rukun desa dan rukun tetangga;
- 2) Pembatasan wewenang DPRK, agar tidak bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya;
- 3) Pembentukan majelis desa. Dengan demikian, di desa terdapat organ baru yang mengatasi DPRK dan kalurahan.

Segi terpenting dari proses yang berlangsung adalah:

- a. Pertama, adanya kehendak politik dari penguasa Yogya untuk berintegrasi dengan kekuasaan nasional.
- b. Kedua, terjadi suatu perubahan penting di desa, dengan pembentukan parlemen desa. Struktur dan kultur kekuasaan Yogya dengan basis kerajaan,

tentu saja sangat kuat menganut sistem dengan nilai “feodalisme”, dimana rakyat hanya berposisi sebagai subordinat dari kekuasaan Kasultanan. Dengan demikian, pada sisi struktur politik terjadi proses perubahan, namun perubahan tersebut masih ada dalam kultur politik feodal yang sangat kental. Apakah proses ini dapat membawa perubahan-perubahan penting, terutama mendorong demokratisasi ataukah tidak. Dalam proses realisasi parlemen desa, tampak bahwa tidak seluruh warga dapat ambil bagian secara produktif dalam proses politik desa. Hal yang paling nyata bisa dilihat adalah bahwa proses politik yang sangat penting tersebut berjalan dalam tempo yang sangat singkat. Harian Kedaulatan Rakyat memberitakan (ejaan sesuai asli):

DPR DAERAH SELOEROEHNJA TELAH TERBENTOEK

Tadi pagi dengan bertempat di Kaboepaten Kota, Djawatan Pradja diadakan pelantikan resmi terbentoeknja Dewan Perwakilan Pemerintahan Kota. Dengan demikian, selesai soedah pembentoeakan Dewan2 Perwakilan Rakjat seloeroeh Daerah Jogja, (moelai dari Kaloerahan hingga Poesat daerah). Kini Djawatan Pradja sedang direntjanakan lebih landjoet tentang Daerah Autonomi di Kaloerahan dan Kaboepaten2 lebih loeas. [Kedaoelatan Rakjat, 6-9-1946]

Dengan demikian, dalam tempo sekitar 6 bulan proses pembentukan DPRD dan DPRK dapat diselesaikan. Bila untuk proses pembentukan DPRK dianggap melalui proses sosialisasi, persiapan dan pemilihan, maka ketiga tahap tersebut hanya berjalan dalam kurun 6 bulan, waktu yang sangat cepat untuk suatu proses politik yang berdampak jangka panjang. Dalam maklumat sendiri tidak begitu jelas, makna lain, selain yang dari secara formal dikatakan adanya kebutuhan untuk mendorong demokratisasi.

Bagaimana sesungguhnya kualitas dari DPRK? Hal ini dapat dibaca dari penjelasan yang diberikan oleh Soedarisman Poerwokoesoemo, pada Harian Kedaulatan Rakyat, yang dapat dipandang sebagai bagian dari proses sosialisasi mengenai DPRK ke masyarakat (ejaan asli):

MEMBANGOEN PAMONG-PRADJA DAN PAMONG KELOERAHAN DALAM NEGARA KERAKJATAN

Oleh karena jang djadi sendi pemerintahan itoe jalah pemerintahan kaloerahan maka maklumat No. 7 tentang pembentoeakan DPRK telah dioemoemkan pada tanggal 6-12-1945 dengan tidak menoennggoe berlakoenja

oendang-oendang Pokok itoe sebagai berikoet jikalaoe daerah-daerah kaloerahan telah dapat dibangoenkan, pemerintah kaloerahan dapat disesoeaikan dengan azas kerakjatan, dengan sendirinya pemerintah jang akan dibangunkan diatasnja akan dapat foendament jang telah tjoekeop koeat.

Dan sekarang di seloeroeh DIJ telah dapat dibentoek DPRK jang mempoenjai kewadajiban oentoek membikin atoeran-atoeran tentang roemah tangga daerahnja. Kewadajiban Dewan Kaloerahan ini soepaja dipahamkan betoel-betoel, baik poen oleh pemerintah kaloerahan, maoepoen oleh anggauta dewan itoe. Dan kewadajiban itu rasanya telah tjoekeop djelas dinjatakan dalam pasal 2, pasal 6 jang mengatakan bahwa kepoatoesan-kepoatoesan Dewan Kaloerahan diserahkan kepada pemerintah kaloerahan oentoek didjalankan tak lain berhoeboengan dan mengenai pasal 2 itoe, kepoatoesan-kepoatoesan tentang hak mengatoer roemah tangga kaloerahan.

Djadi hanja mengenai Roemah Tangga itoe, sama sekali tidak mengenai lain hal. Tentang apa jang dimaksudkan dengan perkataan Roemah Tangga dapat diambilkan dari Rijksbldad Kasoeltan Jogyakarta no. 16 dan 20 jang menerangkan bahwa rapat desa berhak membikin peratoeran-peratoeran tentang hal-hal jang mengenai oeroesan Roemah Tangga Kaloerahan.

Masih ada 2 hal jang di sini perloe diingat berhoeboengan dengan pasal 2 dan 6 itu jalah: Pertama: kekoesaan sesoeatoe Dewan Kaloerahan haroes toendoek pada kekoesaan jang diatasnja. Oempamanja kekoesaan gaboengan Dewan-dewan Kaloerahan dalam kapanewon itoe. Artinja kepoatoesan jang telah diambil oleh poatoesan jang telah diambil oleh Dewan Kaloerahan dapat dibatalkan oleh gaboengan dewan-dewan itoe. Sebab Kadaaelatan Rakjat dalam soeatoe kapanewon adalah lebih tinggi daripada kadaaelatan rakjat dalam soeatu kaloerahan.

Kedua: oentoek mengampangkan pengoeroesan desa (pamong kaloerahan) dalam mendjalankan kepoatoesan-kepoatoesan dewan kaloerahan, maka seharoesnya dewan itoe djoega memberitahoekan tjaranja melakukanja. Ini oentoek mendjaga djangan sampai dewan mengambil sesoeatoe kepoatoesan jang soekar/sama sekali tidak dapat didjalankan.

3. Pada masa Orde Lama

Pergolakan politik nasional, telah memberi pengaruh besar pada dinamika di desa. Sebagaimana diketahui bahwa di desa sempat mengalami kevakuman politik. Oleh karena itu, pada tahun 1963, DPRDGR DIY telah mengeluarkan suatu peraturan daerah tentang DPR Kalurahan Gotong Royong Perda DIY No. 7/1963 (lihat bagian 2). Perubahan penting yang terjadi adalah diubahnya DPRK menjadi DPRK-GR (Gotong Royong). Majelis desa dihapuskan karena sifatnya tidak tetap (temporer), juga dalaam realitasnya sukar untuk bersidang.

Perubahan format institusi sampai ke tingkat desa, tentu saja bukan semata-mata soal teknis administratif. Segi yang paling dasar dari perubahan tersebut adalah perubahan ideologi dan basis politik. DPRK berbasis rumah tangga

desa, sedangkan DPRK-GR berbasis kepentingan dan kekuatan politik tertentu. Secara demikian mudah diduga bahwa DPRK-GR menjadi lebih dinamis dan konfliktual-penuh dengan konflik kepentingan. perisi di situ pula masalahnya, bahwa desa dan rakyat desa, telah dijadikan (diformat) menjadi panggung politik bagi perluasan dukungan politik.

4. Realisasi Parlemen Desa

Bagaimana masyarakat mengembangkan parlemen desa, baik DPRK maupun DPRK-GR? Berikut ini gambaran parlemen desa dari desa-desa berdasarkan hasil penelitian tim peneliti, LSM Lapera Yogyakarta.⁵⁹

Desa Semin, Kabupaten Gunungkidul

Proses pembentukan DPRK tidak terekam dengan baik. Yang dapat dikatakan bahwa proses pembentukan merupakan instruksi yang diterima pihak Kecamatan dan Kalurahan dan karena itu pamong Kecamatan dan Kalurahan banyak terlibat. Adapun prosesnya adalah: Pertama, *Penewu* berembuk dengan Lurah untuk membicarakan pembentukan DPRK. Dalam rembug ini ditentukan juga jumlah anggota DPRK 25 orang. Kedua, setelah terdapat kesepakatan, Lurah menunjuk anggota DPRK. Sedangkan pengurus DPRK ditunjuk oleh rapat anggota DPRK bersama Lurah.

Pembentukan Majelis Desa (MD), dan anggota MD ditunjuk langsung oleh seorang *penewu* yang disaksikan oleh Lurah. Anggota MD diambil dari setiap dusun, masing-masing dukuh diwakili oleh 5 (lima) orang. Desa Semin terdiri dari 16 dukuh, jadi jumlah anggota dari masyarakat sebanyak 80 orang. Perwakilan dukuh ditentukan dalam pertemuan pembentukan MD yang diorganisasi oleh Kadus.

Kebanyakan anggota MD memang dipilih dari orang-orang terpendang di tiap dukuhnya, namun banyak diantara mereka masih buta huruf. Keadaan inilah yang menjadi kendala aktivitas MD. Kondisi yang demikian ditambah dengan situasi saat itu sedang geger. Dalam kepengurusan MD tidak pernah direncanakan berapa kali harus rapat.

⁵⁹ Dadang Yuliantara (Penyunting). *Menggeser Pembangunan Memperkuat Rakyat : Emansipasi dan Demokrasi mulai dari Desa*. (Yogya : Lapera Pustaka Utama 2000).
hal. 223 - 253

Dikatakan bahwa baik DPRK maupun MD, tidak bisa berjalan dengan lancar : Pertama, karena pengurusnya kebanyakan buta huruf, tidak bisa baca tulis. Kedua, lokasi tiap dusun sangat jauh, sehingga kesulitan untuk bertemu secara rutin, kecuali ada hal yang sangat penting. Ketiga, keadaan masih sangat terbatas, tambah lagi Semin merupakan desa yang relatif miskin. Pengurus DPRK dan MD tidak diberi gaji (imbalan), hanya ada uang rapat.

DPRK sepanjang pembentukan tidak pernah mengadakan rapat yang berarti atau rapat yang membahas masalah rakyat. Hal ini diperparah dengan banyaknya anggota yang buta huruf, jadi sebenarnya pembentukan DPRK hanya untuk menuruti perintah atasan saja. DPRK hampir tidak memberikan pengaruh pada masyarakat. DPRK berakhir tanpa pembubaran resmi.

Satu-satunya kasus yang diingat informan, yang tidak bisa dipecahkan oleh Lurah dan tidak dibahas di DPRK, dan langsung dibawa ke forum MD adalah masalah malwaris seorang warga desa. Kasus tersebut adalah kasus pertama kali dan terakhir kali yang ditangani oleh MD, setelah itu MD sudah tidak kedengaran lagi. Tidak ada pembubaran secara resmi.

Pada tahun 1964 dibentuklah DPRKGR. Keanggotaan DPRKGR berdasarkan surat partai di desa tersebut dan kekuatan politik yang ada di desa. Partai-partai yang ada pada waktu itu adalah PNI, PKI dan dari unsur Agama. DPRKGR yang semua laki-laki dan rata-rata anggotanya sudah *sepuh* mengadakan rapat jika diundang oleh Lurah untuk menyetujui keputusan yang diajukan oleh Lurah. Dalam rapat ini masalah-masalah yang dibahas bersama adalah masalah tanah saja, masalah lain seperti pembuatan jalan tidak melibatkan DPRKGR.

Dinamika rapat dengan Lurah ini bisa dikatakan menonton, karena semua rancangan keputusan Lurah dianggap sebagai keputusan jadi. Rapat ini dianggap sebagai sosialisasi keputusan saja. Mutu berfikir anggota DPRKGR kurang, tidak ada reaksi apa-apa pada waktu rapat, yang ada cuma ungkapan serempak "...nggihhhh..." (setujuuu). Tidak ada yang berani menyampaikan pendapat karena rata-rata anggota DPRKGR buta huruf. Mereka diundang rapat karena Lurah butuh legitimasi tanda tangan DPRKGR untuk melaksanakan sebuah keputusan penting.

Mengenai tunjangan anggota DPRKGR, dikatakan bahwa pada waktu itu tidak ada orientasi uang yang ada orientasi perjuangan. Dan lagi pula apa pantas anggota DPRKGR yang buta huruf dan berfikirnya kurang, mendapat gaji ?.

Selanjutnya DPRKGR bubar dengan sendirinya dengan tidak berfungsinya lembaga legislatif ini. Dalam perjalanan DPRKGR belum ada masyarakat

menyalurkan aspirasi lewat lembaga legislatif ini, rata-rata aspirasi disampaikan kepada kadus, dan kadus meneruskan kepada Lurah.

Hanya sebagian kecil warga desa yang memahami dan mengerti dinamika yang terjadi di dalam tubuh DPRKGR.

Desa Kedung Poh Nglipar, Kabupaten Gunung Kidul

Di desa ini, pembentukan DPRK merupakan instruksi pemerintah atas yang harus dilaksanakan. Proses pembentukan DPRK diawali oleh instruksi dari pemerintah atas kepada Lurah untuk membentuk DPRK, dan kemudian Lurah memerintahkan Kadus untuk menunjuk warga masyarakat. Kemudian rapat di kelurahan memutuskan siapa-siapa saja dari perwakilan dusun-dusun tadi yang akan duduk di DPRK. Setelah anggota DPRK terbentuk, selanjutnya diadakan pertemuan satu kali bersama kelurahan untuk memilih ketua DPRK. Ketua DPRK ini dipilih oleh anggota DPRK dan Pamong kelurahan.

Jumlah anggota DPRK pada waktu itu ada 12 orang yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan 9 orang anggota. Anggota DPRK membahas masalah ketika ada undangan rapat dari Lurah tiap selapan sekali. Elemen yang hadir dalam pertemuan tersebut adalah: Kelurahan, DPRK dan Koperasi. Masalah yang dibahas antara lain: masalah-masalah kesulitan keseharian di desa Kedung Poh. Terkadang DJPRK rapat jika ada pengaduan dari masyarakat, kemudian "*wong sewu*". Umur anggota DPRK paling muda pada waktu itu 25 tahun dan paling tua 50 tahun, tidak ada anggota dari perempuan karena perempuan hanya di "*belakang*".

DPRK bisa dikatakan tidak pernah mengadakan pertemuan sendiri, karena setiap rapat selalu hadir Lurah. Lebih tepat dikatakan, pertemuan-pertemuan yang ada merupakan pertemuan Majelis Desa. Bahkan setiap pertemuan inisiatif undangan selalu berasal dari Lurah. Ini terjadi karena pandangan umum adalah DPRK merupakan salah satu organ pemerintah Desa yang tidak bisa mengambil inisiatif tanpa ada koordinasi atau bahkan perintah dari Lurah.

Pertemuan DPRK dengan Lurah diagendakan setiap *selapan* hari. Namun realisasinya pertemuan diadakan tidak menentu, tergantung apakah ada pembahasan atau tidak. Pertemuan ini sebenarnya lebih tepat dikatakan sebagai acaranya Lurah untuk mendapat tanda tangan dari DPRK, karena setiap kebijakan penting Desa diperintahkan oleh atasan untuk ditandatangani DPRK. Masalah yang dibahas pada waktu itu yaitu tentang pembuatan dan pengembangan daerah baru, pembangunan daerah dan perbaikan jalan. Belum ada masalah tanah yang dibahas pada waktu itu.

DPRK bekerja tanpa *beslit* dan dalam melaksanakan tugas, DPRK juga tidak mendapat tunjangan atau gaji, karena pada waktu itu situasinya adalah perjuangan, bahkan dana pembangunan saja tidak ada. Selama ada DPRK, aspirasi dari masyarakat masih tersalurkan lewat kadus, dan kadus menyalurkan kepada kades. Jika Lurah menganggap permasalahannya penting, kades akan membahas bersama dengan DPRK.

Proses demokrasi di desa Kedung Poh dapat pula dilihat pada awal kemerdekaan, ketika diadakan *rembug desa* dalam rangka pergantian Lurah. Prosesi pergantian dilakukan dengan cara, pertama, pengumpulan warga di balai kelurahan (balai kelurahan berada di rumah tempat tinggal Lurah lama, Kartorejo). Selanjutnya Kartorejo menawarkan kepada warga untuk memilih calon Lurah yang dianggap mampu dan sesuai dengan keinginan warga.

Rakyat yang berkumpul kurang bisa merespon tawaran dari Lurah, karena mereka terbiasa mengekspresikan pendapat dan keinginan mereka melalui *kebayan* (kepala dukuh). Bagi mereka apapun pendapat *kebayan* adalah merupakan cerminan pendapat mereka (sebagai warga dukuh). Oleh karena itu, dari dua calon pengganti Lurah yang diperkenalkan (yaitu seorang *kebayan* dan seorang perabot desa dengan jabatan kepala urusan sosial), seorang *kebayan* dirasa lebih dekat dan lebih dikenal oleh penduduk desa. Tidak heran jika akhirnya sang *kebayan* lah (Padmodiwiryo) yang berhasil menggantikan Lurah lama Kartorejo. Pada saat itu cara pemilihannya dilakukan dengan sistem *biting* (patahan lidi dalam ukuran pendek). Setiap warga diberi satu *biting*, yang akan dimasukkan ke dalam kotak salah satu calon, di dalam bilik tertutup (rahasia). Musyawarah desa dihadiri oleh penduduk usia dewasa. Adapun dalam pengambilan keputusan setiap keluarga diwakili oleh kepala keluarga (ketua *somah*), kecuali untuk seorang janda dianggap sebagai ketua *somah*.

Cara pengambilan warga mula-mula *carik* desa menyebarkan informasi kepada para *kebayan*, untuk kemudian oleh *kebayan* diteruskan kepada warga masyarakat di wilayah penduduknya masing-masing. Jika keperluannya bersifat mendadak, maka dilakukan pemukulan *kenthongan* dengan kode bunyi tertentu. Jika masalah yang akan dimusyawarahkan hanya berada di tingkat dukuh, maka penyelenggaraannya di rumah *kebayan* (yang kadang-kadang dihadiri pula oleh Lurah atau perabot desa yang berkepentingan).

Apabila pada masa kekuasaan Lurah lama (sebelum dan awal kemerdekaan) *rembug desa* lebih banyak diadakan di tingkat desa, maka pada masa kekuasaan Lurah baru (setelah kemerdekaan) *rembug desa* diadakan secara bertingkat. Pertama di tingkat pedukuhan, kemudian hasil pembicaraan di tingkat dukuh dibawa ke tingkat desa (kepala dukuh membawa catatan-catatan hasil

rapat untuk disampaikan dalam rapat *Selapanan* tingkat desa).

Alasan penyelenggaraan *selapanan* secara bertingkat ialah karena hal-hal yang akan dibicarakan terlalu banyak, disamping secara geografis menyulitkan bagi dusun yang jaraknya terlalu jauh dengan pusat desa. Oleh karena itu, *selapanan* di tingkat desa dipandang tidak efektif

Dengan perubahan ini kepala dukuh menjadi lebih berfungsi, karena dalam rembug desa di tingkat dukuh kepala dukuhlah yang memimpin pertemuan. Adapun dalam rembug *selapanan* di tingkat desa yang memimpin rapat ialah kepala bagian sosial, dengan alasan bagian sosial lebih sering berhubungan dengan warga. Dalam rapat *selapanan* tingkat desa, dialog dua arah dapat berkembang dengan baik antara para kepala dukuh dengan perabot desa.

Bagi penduduk desa pertemuan *selapanan* merupakan media untuk menyalurkan kepentingan warga (harapan-harapan serta kebutuhan hidup) kepala pemerintah desa. Selain menghadiri musyawarah desa, partisipasi penduduk dalam pemerintahan desanya diwujudkan dalam bentuk penyeteroran bahan pangan secara teratur kepada perabot desa (*jagan*). Sebaliknya, bagi perabot desa rapat *selapanan* dapat digunakan sebagai wahana untuk mengkomunikasikan dan mengesahkan kebijakan desa.

Desa Banjaroyo Kalibawang, Kabupaten Kulon Progo

DPR Kalurahan Banjaroyo bersidang 4 (empat) bulan sekali, yang dapat dipercepat bila terdapat masalah-masalah yang penting. Selain itu, terdapat pula Majelis Desa. Majelis Desa didirikan melalui mekanisme perwakilan. Setiap anggota majelis mewakili 30 orang warga desa. Selanjutnya wakil-wakil yang telah terpilih memilih beberapa orang lagi untuk melengkapi keanggotaan majelis. Dengan demikian pembentukan majelis di Desa Banjaroyo menggunakan sistem bertingkat. Tugas majelis ialah mengambil keputusan tentang peraturan-peraturan yang akan diberlakukan di desa. Keputusan yang diambil majelis memiliki kekuatan mengikat seluruh warga (termasuk perangkat desa).

Program-program yang dirancang oleh perangkat desa, sebelum dilaksanakan harus minta persetujuan dari DPRK dan MD. Dalam praktek, majelis sering diminta oleh warga untuk berperan sebagai mediator dalam penyelesaian masalah-masalah mereka. Persoalan yang banyak muncul ketika itu ialah masalah sengketa waris. Dalam praktek, yang banyak berperan dalam majelis ternyata hanya ketua dan wakil ketua.

Meskipun secara kelembagaan antara lembaga legislatif dan perangkat desa adalah berbeda, namun secara fungsional keduanya sulit dibedakan. Misal

ketika melakukan sosialisasi penanaman tanaman yang cocok pada musim tertentu, kedua institusi itu melakukan peran yang sama. Salah satu sebab terjadinya "persamaan fungsi" antara majelis dan perangkat desa ialah hubungan yang berkembang di antara kedua institusi bersifat kemitraan.

Bagi sebagian masyarakat desa keberadaan legislatif desa dipandang hanya sebagai alat dari struktur kekuasaan di desa. Dalam kata-kata salah seorang informan kunci disebutkan bahwa "*lembaga ini hanya berfungsi menyebarluaskan dan mendukung instruksi dari atasan*". Karenanya tidak banyak manfaat yang didapat masyarakat, sebab anggota majelis lebih melihat ke atas. Paling-paling manfaat yang dirasakan warga ialah bantuan dalam penyelesaian soal sengketa warisan. Namun sebaliknya, ada juga warga desa yang berpendapat bahwa keberadaan majelis memiliki arti penting bagi masyarakat desa. Argumen yang dikemukakan ialah karena ada manfaat langsung yang bisa dirasakan oleh penduduk desa. Untuk menengahi kedua pandangan itu dapat dikemukakan sifat dan bentuk hubungan antara anggota dewan dengan rakyat desa.

Pandangan rakyat desa terhadap anggota majelis ialah menganggap sebagai orang-orang yang harus dihormati, karena anggota majelis memang terdiri dari para tokoh desa. Oleh karena itu, pada umumnya warga desa merasa segan kepada anggota majelis. Hubungan di antara kedua kelompok ibarat bapak dengan anak (bersifat paternalistik).

DPRKGR Desa Banjaroyo dibentuk tahun 1963, setelah majelis desa dinyatakan dihapus. Pembentukan DPRKGR sangat dipengaruhi oleh perkembangan politik nasional pada masa itu, yang berada dalam sistem demokrasi terpimpin. Sistem Demokrasi Terpimpin di bawah Presiden Soekarno berusaha mengatasi (perbedaan) semua kelompok masyarakat yang terfragmentasi dalam tiga ideologi besar, yaitu: nasionalisme, agama dan komunisme.

Berbeda dengan majelis desa, DPRKGR dibentuk berdasarkan representasi kekuatan politik yang riil ada di desa (mendapatkan suara terbanyak). Pembentukan DPRKGR di Banjaroyo diawali dengan penetapan komposisi serta jumlah keseluruhan anggota DPRKGR (sekitar 20 orang). Komposisi yang ditetapkan oleh kecamatan waktu itu ialah: 14 wakil dari golongan agama (9 orang dari NU dan 5 orang dari Partai Katholik), 1 wakil dari ormas Islam (dari Muhammadiyah), 5 orang mewakili golongan nasionalis (dari PNI), dan 2 orang wakil dari komunis (PKI). Adapun penentuan siapa yang akan duduk di DPRKGR ditentukan secara internal oleh pengurus partai dan ormas di tingkat desa.

Jika ada golongan yang belum terwakili (dari salah satu unsur ideologi nasionalis, agama dan komunis) atau belum memenuhi komposisi yang ditetapkan oleh kecamatan, maka perangkat desa akan menunjuk salah seorang

warga untuk duduk mengisi kekosongan itu. Ketua DPRKGR, secara otomatis, dijabat oleh wakil dari kelompok yang terbesar. Karena pada waktu itu wakil terbanyak dari unsur NU, maka ketua DPRKGR dijabat orang NU.

Tugas yang dijalankan DPRKGR sebenarnya hampir sama dengan majelis desa. Yang membedakan ialah, keputusan yang diambil oleh DPRKGR merupakan keputusan forum yang representatif (semua anggota dewan berperan dalam proses pengambilan keputusan); sementara keputusan majelis hanya mengandalkan pemikiran beberapa orang tertentu saja. Selain itu, sidang DPRKGR diadakan secara rutin setiap 3 bulan, dan sewaktu-waktu dapat dipercepat jika keadaan mendesak. Dinamika forum DPRKGR dapat berkembang karena pluralitas latar belakang anggota-anggotanya.

Jarang terjadi konflik antar anggota DPRKGR karena soal yang bersifat ideologis. Kalaupun terjadi konflik ideologis hanyalah dengan anggota dari PKI. Hubungan perangkat desa dengan DPRKGR berlangsung secara dinamis, karena nuansa pengawasan lebih kental. Ada jarak yang dijaga antara kedua institusi ini.

Pada tahun 1967, DPRKGR pernah memberi peringatan kepada kepala desa karena disinyalir melakukan penyelewengan tanah kas desa. Tanah kas desa (*titisara* atau *bondo deso*) digunakan secara komersial demi keuntungan pribadi. Namun, akhir dari kasus ini ternyata tetap menggantung, karena masih kuatnya budaya *ewuh pakewuh* yang menghinggap para anggota DPRKGR. Selain itu ada stigma terhadap keberadaan DPRKGR, yang dianggap hanya merongrong kekuasaan kepala desa, menjadikan para anggota dewan tidak berani menuntut pertanggungjawaban kepala desa. Soal ini menjadi sebab utama kurang efektifnya peran pengawasan yang dilakukan oleh DPRKGR.

Bagi warga keberadaan DPRKGR memiliki makna cukup signifikan. Hal itu tampak dari adanya proses politik yang cukup aspiratif, sebagaimana contoh kasus pengusutan penyelewengan kepala desa terhadap tanah kas desa semula didesakkan oleh warga desa kepada anggota dewan. Selain itu hubungan yang berkembang antara anggota dewan dengan warga lebih bersifat egaliter. Pandangan warga terhadap para anggota dewan juga biasa saja, tidak menganggapnya sebagai suatu yang istimewa.

Hubungan anggota dewan dengan kekuatan-kekuatan politik di desa (seperti parpol dan ormas) berjalan secara sehat. Para anggota dewan tidak tergantung kepada induk organisasinya masing-masing. Mereka bisa memisahkan antara misi partai dengan kepentingan desa. Mengapa mereka dapat "memutus" rantai partai ke tingkat desa. Jawabnya adalah karena wakil-wakil yang duduk di dewan tidak terikat secara ideologis dengan partai yang diwakilinya. Beberapa

di antara mereka bukan pengurus partai, tetapi hanya simpatisan. Bahkan beberapa di antara mereka tidak terikat secara ideologis dengan partai yang diwakilinya.

Desa Banjararum Kalibawang, Kabupaten Kulon Progo

Bersamaan dengan diterapkannya kebijakan otonomi desa pada tahun 1974, di Desa Banjararum dibentuk pula Majelis Desa dan Dewan Perwakilan Rakyat Desa (pada umumnya disebut Dewa Kelurahan). Majelis Desa merupakan representasi dari seluruh warga desa, dimana setiap 10 kepala keluarga (KK) diwakili oleh 1 orang anggota majelis. Sedangkan anggota Desan Kelurahan berjumlah 15 orang, yang rekrutmennya dilakukan dengan cara penunjukan oleh pemerintah kelurahan.

Majelis mengadakan rapat setiap 35 hari (*selapan hari*), yang biasanya membahas masalah pembangunan desa. Rapat majelis, selain dihadiri oleh anggota majelis, juga dihadiri oleh ketua Dewan Kelurahan, Lurah, Carik, Kepala Bagian dan Kepala Dukuh. Sebelum rapat selapan hari diselenggarakan, di setiap *kring* (saruan wilayah yang terdiri atas empat pedukuhan) diadakan rapat dengan agenda utama inventarisasi permasalahan di tingkat kring, yang akan diajukan ke tingkat rapat majelis. Sementara itu Dewan Kelurahan tidak dapat berjalan dengan baik, karena secara riil yang aktif hanyalah ketua dan wakilnya. Hal ini dapat terjadi terutama karena sistem keanggotaan dewan yang dilakukan secara penunjukan.

Ketua Dewan Kelurahan Banjararum adalah seorang mantan Lurah. Banyak keputusan-keputusan dewan diambil atas inisiatif dan pertimbangan ketua dan wakilnya saja, sedang anggota dewan lainnya hanya tinggal menyetujuinya saja. Oleh karena itu, bagi masyarakat desa pada umumnya keberadaan Dewan Kelurahan dianggap tidak aspiratif. Bahkan kehadirannya pun tidak banyak diketahui oleh warga desa secara umum.

Rapat-rapat Dewan Kelurahan juga diadakan setiap selapan hari sekali. Akan tetapi, karena masyarakat dan para anggota dewan menganggap ketua dan wakilnya adalah orang-orang yang sudah tergolong cakap dan berpengalaman, maka terjadi dominasi pemikiran dalam pengambilan keputusan. Sebagaimana telah disinggung di atas, sikap para anggota dewan cenderung pasif dan hanya tinggal menyetujui keputusan-keputusan yang telah disiapkan oleh ketua dan wakilnya.

Apa yang telah dibahas dalam sidang-sidang Dewan Kelurahan pada umumnya berkenaan dengan persoalan sengketa tanah, keuangan desa dan pembangunan desa. Sering terjadi tumpang tindih antara fungsi Majelis dan

Dewan Kelurahan, terutama pada saat pembahasan dan penyelesaian soal pembangunan desa. Persoalan yang telah “diselesaikan” di tingkat dewan, dalam pelaksanaannya di lapangan dapat menimbulkan masalah baru. Misalnya dalam pembuatan jalan desa. Rapat dewan telah memutuskan untuk meminta sebagian tanah milik penduduk yang akan dilewati jalan itu. Namun, dalam prakteknya seringkali ada penduduk yang tidak bersedia melepaskan sebagian tanahnya. Oleh karena itu pembuatan jalan tetap diteruskan, maka terjadilah konflik antara dewan dengan warga desa.

Konflik juga sering terjadi antara dewan (persisnya ketua dan wakil dewan kelurahan) dengan Lurah. Konflik biasanya terjadi dalam pembahasan dan pengambilan keputusan tentang penggunaan uang kas desa. Lurah sering mempunyai pendirian sendiri yang dianggapnya tepat dalam penggunaan uang, begitu pula sebaliknya. Tarik ulur perdebatan akhirnya diselesaikan dengan cara kompromi antara ketua dewan dengan lurah.

Hubungan antara anggota dewan dengan warga desa hampir tidak pernah terjadi dalam relasi yang bersifat formal-institusional. Hubungan antara warga desa dengan anggota dewan lebih dimaknai sebagai hubungan antar sesama warga desa. Akibatnya (atau mungkin yang menjadi penyebab) warga desa pada umumnya tidak mengetahui tentang keberadaan dewan kelurahan, sehingga secara riil dewan kelurahan tidak mempresentasikan kepentingan masyarakat desa.

Masyarakat tidak pernah mengajukan permasalahannya secara langsung kepada dewan kelurahan. Persoalan yang dibahas dalam sidang-sidang dewan merupakan tanggapan langsung dari anggota-anggota dewan terhadap keadaan kehidupan masyarakat desa, atau berupa masukan dari lurah. Oleh karena itu, terkadang masalah yang dibahas oleh dewan bukan soal yang dianggap penting atau yang merupakan kebutuhan mendesak bagi warga desa, tetapi lebih merupakan persoalan yang dimunculkan atas inisiatif lurah atau ketua dan wakil dewan.

Ketua dewan kelurahan setiap bulan melakukan penerangan kepada masyarakat tentang apa-apa yang telah menjadi keputusan dewan, melalui forum pengajian-pengajian. Dalam pandangan masyarakat, apa-apa yang diterangkan oleh ketua dewan dianggap sebagai keputusan kelurahan. Oleh karena figur lurah memiliki pengaruh yang sangat besar, maka informasi atau keputusan yang (dianggap) berasal dari kelurahan akan selalu dipatuhi oleh masyarakat.

Masyarakat desa pada umumnya tidak memahami mana keputusan yang berasal dari kelurahan dan mana yang merupakan keputusan dewan kelurahan. Yang diketahui oleh warga desa adalah bahwa setiap keputusan atau

informasi penting selalu berasal / merupakan keputusan dari kelurahan. Pada umumnya penduduk desa tidak mengenal wakil mereka yang duduk sebagai anggota dewan kelurahan (ini wajar karena keanggotaan dewan dilakukan dengan cara penunjukan). Yang dikenal oleh warga desa adalah hanya ketua dan wakil dewan kelurahan, itu pun karena mereka telah dikenal sebelumnya sebagai tokoh masyarakat (dikenal sebagai orang yang pintar dalam memimpin masyarakat).

Anggota dewan kelurahan mendapatkan sedikit uang dalam setiap rapatnya, tetapi penerimaan berupa honor tetap atau tanah bengkok tidak ada.

Dewan Kelurahan dibubarkan kemudian diganti dengan DPRKGR. Banyak anggota masyarakat desa berpendapat DPRKGR lebih dinamis dibanding dengan dewan kelurahan.

Anggota DPRKGR terdiri dari wakil-wakil partai politik, yang komposisinya harus memenuhi / mewakili unsur-unsur nasionalis, agama dan komunis (nasakom). Jumlah anggota DPRKGR sekitar 25 orang.

Perdebatan dalam persidangan DPRKGR ini sangat dinamis, karena tidak ada dominasi dari beberapa anggotanya. Keputusan-keputusan yang ditelurkan biasanya melalui perdebatan yang seru. Selain itu, keberadaan DPRKGR diketahui oleh masyarakat desa secara luas. Oleh karenanya rakyat di desa bisa mendesakkan kepentingannya lewat wakil-wakil mereka. DPRKGR dianggap cukup aspiratif dan dipandang penting keberadaannya.

Desa Poncosari Srandakan, Kabupaten Bantul

Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan (DPRK) Desa Poncosari dibentuk pada bulan Desember 1947, setelah selesainya proses penggabungan desa. Pemilihan anggota DPRK dilakukan oleh masyarakat sendiri di setiap wilayah pedukuhan, yang dipimpin oleh kepala dukuh. Seluruh kepala soma se wilayah pedukuhan berkumpul (di rumah kepala dukuh), untuk memilih wakil mereka yang akan duduk sebagai anggota DPRK. Secara teknis pemilihan dilakukan secara terbuka dan langsung, yaitu dengan cara mengacungkan tangan (cara acungan).

Mereka yang dipilih adalah tokoh masyarakat. Umumnya tokoh agama, partai politik, dan dari golongan petani. Yang dipilih harus sudah berkeluarga (usia sekitar 30-an tahun). Kriteria ini digunakan dengan pertimbangan bahwa bagi orang yang sudah berkeluarga memiliki pengalaman yang lebih banyak ketimbang yang belum berkeluarga.

Anggota DPRK Desa Poncosari berjumlah 24 orang, sesuai dengan jumlah pedukuhan yang ada. Kepengurusan DPRK terdiri dari seorang ketua, wakil ketua, sekretaris, bendahara dan anggota. Pemilihan ketua DPRK juga

dilakukan dengan cara acungan (di antara 24 orang anggota DPRK itu). Siapa yang mendapat acungan tangan terbanyak dialah yang menjabat sebagai ketua, jumlah acungan yang di bawahnya secara berturut-turut duduk sebagai wakil, sekretaris dan bendahara. Selama periode tahun 1947-1959 telah terjadi tiga kali pergantian ketua (pengurus) DPRK (berarti masa kepengurusan anggota DPRK adalah 4 tahun).

Selain dibentuk DPRK, di Desa Poncosari pada tahun 1947 juga dibentuk Majelis Desa. Keanggotaan Majelis Desa (MD) menganut sistem perwakilan dari masyarakat desa, yaitu setiap 10 kepala soma mengirimkan satu orang wakilnya sebagai anggota (disebut sistem *sepuluh – siji*). Selain perwakilan dari sepuluh – siji, yang masuk sebagai anggota majelis desa ialah anggota DPRK dan pamong kelurahan. Ketua MD dipilih dengan cara *acungan* di antara anggota majelis, sebagaimana dalam pemilihan ketua DPRK. Selama keberadaannya MD telah mengalami empat kali pergantian ketua. Masa kerja kepengurusan MD selama 5 tahun. MD merupakan badan hukum tertinggi di pemerintahan tingkat kelurahan. Rapat besar yang melibatkan DPRK dan Pamong dipimpin oleh MD.

DPRK dibentuk dengan fungsi sebagai perencana peraturan / keputusan kelurahan dan pengawas jalannya pemerintahan kelurahan. Selain itu DPRK juga memiliki wewenang untuk memutuskan persoalan perubahan hak atas tanah. Dalam praktek, setiap persoalan yang dihadapi masyarakat di masing-masing pedukuhan dilaporkan kepada wakilnya yang duduk di DPRK. Persoalan itu selanjutnya akan dibahas oleh DPRK dalam sidang. Adapun keputusan sidang DPRK akan dilaksanakan oleh pemerintah kelurahan.

Dalam membuat keputusan, anggota DPRK selalu mempertimbangkan kemampuan kas desa yang dimiliki dan sifat atau prioritas kebutuhan masyarakat. Sidang-sidang DPRK tidak jarang berlangsung dengan sengit, bahkan pernah mencapai jalan buntu (*dead lock*). Jika terjadi kebuntuan, maka ketua DPRK akan melakukan pembicaraan secara tertutup ke beberapa anggota (secara personal). Oleh karena itu, seorang ketua DPRK dituntut untuk mengetahui dan memahami secara detil keadaan masyarakat di setiap pedukuhan.

Apabila suatu rencana keputusan atau peraturan yang dibuat oleh DPRK tidak disetujui oleh pemerintah kelurahan, maka persoalannya akan dinaikkan ke sidang majelis desa. Jika suatu masalah yang telah diputuskan di tingkat kelurahan tetapi tidak disetujui di tingkat kabupaten (setelah diketahui oleh pihak kecamatan) maka keputusan itu harus dikembalikan lagi ke tingkat kelurahan untuk diperbaiki. Dalam pengalaman Kelurahan Poncosari hal seperti itu tidak pernah terjadi lagi.

Sebagai pengembian fungsi pengawasan, DPRK membentuk komisi yang

terdiri dari ketua, sekretaris dan bendahara. Setiap 6 bulan sekali (paling lambat 1 tahun) komisi mengontrol jalannya pemerintahan kelurahan (terutama berkenaan dengan pengeluaran keuangan, apakah sesuai dengan anggaran yang telah disepakati). Jika terdapat indikasi / bukti penyelewengan, akan dibahas dalam rapat DPRK. Setelah itu keputusan sidang dewan akan dibahas lagi bersama dengan lurah.

Dalam persoalan pertanahan, anggota DPRK dituntut untuk memiliki pengetahuan dan kearifan yang tinggi. Segala hal yang menyangkut masalah tanah harus diputuskan melalui sidang DPRK (bersama-sama dengan pamong kelurahan). Masalah pertanahan yang sering dibahas oleh DPRK ialah penentuan besarnya tanah *pelungguh* untuk perangkat desa (sebagai gaji) dan tanah *pengare-are* (bagi perangkat desa yang sudah tidak menjabat lagi, dengan cara terhormat), yang keduanya bersumber dari tanah kas desa. Namun, selain itu soal pertanahan lain yang kerap menjadi agenda persidangan DPRK ialah tentang perubahan status hak atas tanah.

Ada beberapa kategori dalam masalah ini. Pertama, tanah *lintiran* yaitu perubahan hak milik tanah karena tanah itu oleh pemiliknya (orang tuanya) diberikan kepada anaknya. Kedua, tanah *lieran* yaitu perubahan hak tanah karena adanya proses jual beli. Ketiga, tanah *warisan* yaitu tanah peninggalan orang tua (yang telah meninggal dunia) kepada anak-anaknya. Dalam hal tanah warisan misalnya, pernah dibuat keputusan bahwa jika seseorang telah meninggal dunia, sedangkan ia memiliki anak dan tanah warisan, maka setelah 100 harinya hak atas tanah itu harus sudah digantikan kepada ahli warisnya. Proses penyelesaiannya pun mudah. Para ahli waris dikumpulkan (setelah ada pengaduan dari anggota keluarga yang bersangkutan), kemudian persoalannya dirundingkan bersama-sama dengan para anggota DPRK (dan kadang juga pamong kelurahan).

Rujukan yang dijadikan pedoman oleh DPRK biasanya adalah ajaran agama Islam. Setelah diputuskan, DPRK menyerahkan keputusan itu kepada pemerintah Kelurahan (untuk ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan yang berlaku). Dalam kasus jual beli tanah, seseorang yang akan menjual tanahnya (dan sudah ada pembelinya serta penjual telah menerima *angslah*), maka *angslah* tersebut diserahkan ke kelurahan (yang bersama DPRK akan dibuat keputusan). Keputusan DPRK dan kelurahan ini sebagai dasar pemerintah kelurahan untuk membuat surat keterangan mengenai perpindahan hak atas tanah.

Selain soal pertanahan, DPRK juga membantu masyarakat dalam masalah pertanian (khususnya soal pengairan). Persoalan besar yang pernah ditangani oleh DPRK dalam soal pengairan ialah *mbedhol* Kali Progo untuk

membuat oncoran bagi sawah penduduk di sebelah selatan desa. Pada waktu itu DPRK melihat banyak petani mengalami kesulitan mendapatkan air. Lalu DPRK membuat rencana untuk *mbedhol* Kali Progo. Rencana itu selanjutnya dibahas bersama pamong kelurahan. Setelah itu, keputusannya dinaikkan dalam sidang MD. Keputusan sidang MD menyetujui rencana itu, kemudian dilanjutkan ke tingkat kabupaten. Semula pihak kabupaten tidak menyetujui rencana warga Kelurahan Poncosari, namun setelah perdebatan yang seru akhirnya pihak kabupaten berhasil diyakinkan oleh pamong Kalurahan dan DPRK. Setelah diadakan peninjauan oleh petugas dari kabupaten, maka proyek dikerjakan secara gotong royong oleh penduduk Poncosari dengan dibantu ahli dari kabupaten. Proyek-proyek lain yang berhasil diperjuangkan oleh para anggota DPRK ialah pembangunan gedung SD, pembangunan jalan desa, pembangunan gedung Balai Desa.

Ketika pertama kali dibentuk anggota DPRK tidak menerima imbalan atau gaji dalam bentuk apapun ("sifatnya perjuangan"). Namun lurah sering memberi *punjungan* (semacam bingkisan atau hadiah) kepada anggota DPRK. Dalam perkembangan selanjutnya para anggota DPRK menerima apa yang disebut sebagai *seteng* atau "uang duduk", yang diberikan setiap kali diadakan persidangan. Besarnya *seteng* untuk pengurus DPRK berbeda dengan untuk anggota. Untuk pengurus satu *seteng* dihargai Rp 2,-, sedang untuk anggota Rp 1,-. Namun, di luar soal pertanahan DPRK dipandang oleh sebagian penduduk tidak beda dengan pamong Kalurahan. Penduduk merasa jika ada masalah, maka yang lebih mampu menyelesaikannya adalah kepala dukuh. DPRK dianggap hanya mampu menyelesaikan urusan perubahan hak atas tanah saja.

Setelah peristiwa Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 dan membawa perubahan haluan politik nasional, maka kebijakan mengenai DPR Kalurahan diubah isi dan bentuknya. Cara pemilihan anggota DPRK mengalami perubahan drastis. Jika semula anggota DPRK merupakan perwakilan dari setiap wilayah pedukuhan, maka anggota DPRKGR (nama baru pengganti DPRK) lebih dilihat sebagai wakil dari partai politik yang ada di kelurahan Poncosari. Pada saat itu partai politik yang dominan di Poncosari, PNI, PKI dan NU. Akibat dari perubahan DPRK ini ialah banyaknya anggota DPRK yang mengundurkan diri. Meskipun anggota DPRKGR tetap berasal / wakil dari pedukuhan, tetapi tidak bisa meninggalkan kepentingan ideologi partainya.

Pada saat diberlakukannya sistem fraksi dalam DPRKGR, status keanggotaan tidak secara otomatis berubah. Wakil-wakil yang sebelumnya sudah duduk dalam DPRK cukup dilihat asal partainya. Namun selain dari unsur parpol, anggota DPRKGR Poncosari juga berasal dari unsur tokoh agama. Dari penuturan

para mantan anggota maupun pengurus DPRKGR, konflik internal kerap terjadi karena masing-masing orang yang mempertahankan pendapatnya sudah tidak bersifat "mumi" lagi. Maksudnya ialah mumi mewakili kepentingan atau aspirasi rakyat pedukuhan yang diwakilinya. Ada kesan kuat masing-masing ingin menonjolkan partainya, selain itu paham atau ideologi partai tidak mungkin mereka "hilangkan".

Desa Gadingsari Sanden, Kabupaten Bantul

pembentukan DPR Kelurahan (DPRK) dilakukan pada tahun 1946, sesuai instruksi Sri Sultan HB IX tentang pemberian otonomi bagi pemerintahan desa. Anggota DPRK merupakan perwakilan dari tiap-tiap dusun, setiap dusun mengirimkan satu wakilnya. Untuk pengurus yang diambil dari luar perwakilan dusun. Orang yang menjadi pengurus merupakan pihak yang "dekat" dengan pemerintah di atasnya (Penewu), karena pernah terjadi orang yang aktif dalam kegiatan keagamaan di tingkat kecamatan (kepenewonan), namun di tingkat desa tidak pernah ikut, sehingga tidak dikenal di desa. Ia dicalonkan sebagai anggota DPRK untuk mewakili dusun, namun tidak terpilih. Pada akhirnya orang tersebut dapat terpilih karena dekat dengan kecamatan.

Setiap anggota DPRK dipilih secara langsung oleh warga masyarakat di dusunnya masing-masing. Struktur kepemimpinan DPRK terdiri dari seorang ketua, wakil ketua dan bendahara.

Tugas pokok DPRK adalah mengontrol jalannya pemerintahan kelurahan. Lurah harus menjalankan pemerintahan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Oleh karena para anggota DPRK sangat memperhatikan kerja lurah, maka lurah sangat takut kepada DPRK. Semua kegiatan lurah yang berhubungan dengan pemerintahan kelurahan tidak luput dari perhatian-perhatian DPRK. Akibatnya lurah benar-benar menjalankan pemerintahan sesuai dengan peraturan atau keputusan bersama antara lurah dengan DPRK. Segala sesuatu yang berhubungan dengan masalah pemerintahan desa harus dibicarakan antara lurah dengan DPRK, termasuk masalah anggaran belanja desa.

Usulan-usulan dari masyarakat disampaikan langsung kepada anggota DPRK, yang kemudian akan dibahas bersama dengan lurah. Apakah usulan itu dapat disepakati bersama dalam rapat, maka akan langsung dikerjakan oleh lurah. Namun apabila usulan itu tidak dapat disepakati dalam rapat antara lurah dengan DPRK, maka usulan harus dibawa ke rapat majelis. Majelis yang akan menentukan apakah usulan dapat diterima atau tidak. Jika majelis memutuskan usulan harus dilaksanakan, maka lurah harus melaksanakan usulan

masyarakat itu. Sebaliknya, apabila usul ditolak oleh sidang majelis, maka usulan tidak perlu dilaksanakan oleh lurah.

DPRK disamping berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan mengawasi jalannya pemerintahan kelurahan, juga sebagai sarana untuk mendekatkan hubungan antara pimpinan masyarakat desa dengan rakyatnya. Dengan adanya DPRK lurah beserta perangkat kelurahan lebih mengetahui hal-hal yang sebenarnya diperlukan oleh masyarakat. DPRK juga memiliki wewenang untuk memutuskan persoalan-persoalan sengketa pertanahan. Setiap persoalan sengketa pertanahan yang terjadi di desa harus dibawa ke persidangan antara DPRK dan lurah. Setiap perubahan pemilikan tanah harus dibawa ke kelurahan. Putusan yang diambil oleh DPRK dan lurah merupakan putusan akhir.

Pengambilan keputusan harus disertai dengan saksi-saksi. Lurah bersama DPRK menetapkan anggaran kelurahan. Pernah terjadi kasus DPRK menemukan bukti-bukti penyimpangan penggunaan kekayaan desa yang dilakukan oleh lurah. Karena lurah dianggap bersalah, maka kemudian diberhentikan dengan tidak hormat. Lurah diberhentikan dengan tidak memperoleh pengareh-areh. Secara resmi pemberhentian lurah dilakukan atas perintah wedana. Meskipun ada pembelaan bahwa penggunaan kekayaan desa adalah untuk membantu para pengungsi, namun tak urung keputusan tetap dijalankan. Oleh karena itu, timbul rumor bahwa keputusan itu bersifat politis. Argumennya, karena ketua DPRK berasal dari PNI, dan sang bupati kebetulan juga orang PNI, maka apapun yang diputuskan DPRK Gading Sari pasti disetujui bupati.

Selain institusi prabot kelurahan dan DPRK, di kelurahan Gading Sari juga terdapat Majelis Desa. Majelis Desa beranggotakan kepala-kepala keluarga yang di desa, yaitu setiap 10 kepala keluarga diwakili oleh seorang anggota majelis. Untuk mempermudah kerja majelis, dipilih seorang ketua, wakil ketua dan sekretaris. Majelis desa bertugas menetapkan keputusan yang sudah diambil antara DPRK dengan pemerintah kelurahan. Jika keputusan telah ditetapkan oleh majelis, maka lurah harus menjalankan keputusan itu. Selain itu, majelis desa bertugas menengahi konflik yang timbul antara lurah dengan DPRK. Majelis Desa bersidang setiap 3 bulan, kecuali jika ada persoalan yang mendesak untuk diputuskan.

Setelah diselenggarakannya Pemilu 1955 sistem perwakilan di DPRK mengalami perubahan. Jika pada saat sebelum Pemilu anggota DPRK adalah wakil dari setiap dusun (mewakili dusunnya masing-masing), maka setelah pemilu anggota DPRK adalah anggota partai yang menang dalam pemilu (ditambah tokoh masyarakat). Peristiwa pembubaran DPRK diingat oleh penduduk desa berbarengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Anggota partai yang

akan duduk dalam parlemen desa dipilih berdasarkan rapat partai, namun yang akan mewakili tidak boleh ketua partainya.

Hal ini dilakukan agar ketua partai konsentrasinya tidak terbagi dua yaitu antara mendahulukan aspirasi rakyat atau aspirasi anggota partainya. Dengan duduknya wakil-wakil partai di daerah parlemen desa telah menimbulkan konspirasi atau kesepakatan secara informal antara anggota PKI dan NU. Secara riil kesepakatan itu berbentuk setiap pendapat yang dikemukakan oleh PKI atau NU, maka mereka akan saling mendukung. Setelah peristiwa pemberontakan PKI pada 30 September, DPRK dibubarkan. Padahal, pada saat itu PKI termasuk partai yang memiliki jumlah wakil paling banyak di DPRK Gading Sari.

Desa Jambidan Banguntapan, Kabupaten Bantul

Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan (DPRK) di Desa Jambidan dibentuk tahun 1949 (setelah Agresi Belanda Kedua), pada “zaman otonom”. Jumlah anggota DPRK ada 16 orang (semua buta huruf), yang merupakan hasil penunjukan (bukan pemilihan) yang dilakukan oleh warga di tiap-tiap dusun. Pimpinan DPRK terdiri dari seorang ketua dan seorang sekretaris. Ketua DPRK terdiri dari seorang ketua dan seorang sekretaris. Ketua DPRK dipilih secara aklamasi oleh para anggota DPRK. DPRK hanya menangani masalah-masalah yang diajukan oleh pihak kelurahan. Prosesnya dimulai dengan adanya pemberitahuan dari pihak kelurahan kepada pimpinan DPRK tentang adanya suatu persoalan yang perlu dibahas. Selanjutnya pimpinan DPRK akan mengundang anggota-anggotanya untuk rapat. Tugas DPRK terutama ialah menangani masalah jual beli tanah, baik tanah kas desa, tanah penduduk (yang terkena pelebaran jalan), maupun pembagian tanah warisan.

Wewenang DPRK ialah menetapkan / memutuskan masalah-masalah yang telah diproses oleh kantor kelurahan. Keputusan itu kemudian dinyatakan diketahui oleh pihak kelurahan dan kecamatan, untuk selanjutnya disahkan oleh kantor kabupaten. Dalam sidang-sidang DPRK tidak pernah dilakukan voting. Semua keputusan diambil secara aklamasi.

Menurut seorang tokoh masyarakat (mantan lurah), secara umum ada dua karakter DPRK yaitu “DPRK galak” dan “DPRK kuthuk” (DPRK penurut, penakut). Anehnya, ia menggolongkan DPRK Jambidan sebagai DPRK yang baik. Pada zaman otonom ini, selain DPRK dibentuk juga Majelis Desa. Jumlah anggota majelis desa sekitar 40 orang, terdiri dari anggota DPRK dan tokoh-tokoh masyarakat. DPRK tidak bekerja lagi setelah Pemilu 1955, disusul adanya peraturan (pembekuan) dalam kabupaten (1956). Selama periode tahun 1956-

1963 Desa Jambidan vakum dari kegiatan parlemen desa.

Pada tahun 1964, sesuai dengan adanya perubahan garis kebijakan politik rezim Soekarno, DPRK dirubah menjadi DPRKGR. Perbedaan pentingnya ialah bahwa anggota DPRKGR harus mencerminkan perwakilan dari setiap unsur-unsur ideologi Nasakom (nasionalis, agama dan komunis), yang secara riil berasal dari kekuatan partai politik. Namun seperti halnya anggota DPRK, keanggotaan DPRKGR juga dilakukan dengan cara penunjukan (bukan pemilihan langsung oleh warga desa).

Apa yang berbeda adalah jika anggota DPRK merupakan hasil penunjukan dari warga di dusunnya, maka anggota DPRKGR adalah anggota partai politik yang ditunjuk oleh pengurus partainya untuk duduk dalam DPRKGR. Pertimbangan keterwakilan ketiga unsur Nasakom amat berpengaruh (bahkan menjadi keharusan) dalam penyusunan anggota DPRKGR. Anggota DPRKGR berjumlah 21 orang, yang secara merata mewakili setiap unsur ideologi politik Nasakom (masing-masing 7 orang dari PNI, 7 orang dari PKI, 6 orang dari NU dan 1 orang Partai Katholik). Tiga ketua DPRKGR masing-masing berasal dari PNI, PKI dan NU. Selanjutnya masing-masing unsur akan membentuk fraksi. Sebagaimana tugas DPRK, tugas DPRKGR hanyalah membahas masalah-masalah yang diajukan oleh kantor kelurahan (termasuk tugas yang baru ialah pembahasan rancangan anggaran pendapatan dan belanja kelurahan, yang diajukan oleh pihak eksekutif). Rapat-rapat DPRKGR diselenggarakan tidak secara rutin, tetapi sesuai dengan ada tidaknya masalah yang perlu dibahas. Untuk membahas suatu masalah anggota DPRKGR mengadakan dua macam rapat, yaitu rapat fraksi dan rapat pleno. Dalam rapat fraksi, semua anggota fraksi hadir untuk menentukan pendapat fraksi. selanjutnya dua atau tiga anggota dari setiap fraksi akan menghadiri rapat pleno.

Sidang-sidang DPRKGR tidak pernah melakukan voting. Semua keputusan diambil secara aklamasi. Jika suatu keputusan tidak mendapat dukungan secara aklamasi, maka keputusan itu tidak ditetapkan.

Dengan berakhirnya pemerintahan rezim Soekarno pada tahun 1965 / 1966, maka berakhir pula keberadaan DPRKGR Nasakom di Desa Jambidan. Meskipun anggota-anggota DPRK maupun DPRKGR merupakan wakil-wakil rakyat, namun mereka tidak pernah menangani masalah yang langsung disampaikan oleh rakyat. Hal itu dapat terjadi karena mekanisme penyampaian masalah tidak dapat berlangsung secara langsung dari rakyat ke lembaga legislatif.

Mekanisme penyampaian masalah (rakyat) bermula dari rakyat ke kepala dukuh (di masing-masing pedukuhan), selanjutnya diteruskan ke tingkat kelurahan, kemudian masalah itu dapat diselesaikan oleh kelurahan sendiri; atau akan

disampaikan ke DPRK / DPRKGR (apabila kelurahan menganggap perlu). Secara umum keberadaan baik DPRK maupun DPRKGR tidak membawa pengaruh terhadap maju mundurnya taraf kehidupan masyarakat desa. Rakyat desa pada umumnya (yang tidak pernah terkait dengan lembaga eksekutif maupun legislatif) menyatakan tidak pernah mendengar istilah DPRK maupun DPRKGR. Mereka lebih mengenal para pamong desa daripada para anggota DPRK atau DPRKGR. Walaupun rakyat bisa mengenal para anggota DPRK atau DPRKGR, maka mereka lebih mengenalnya dalam kapasitas sebagai tokoh masyarakat (bukan sebagai anggota parlemen desa).

Sepanjang sejarah pemerintahan Desa Jambidan, tidak pernah ada pertemuan resmi antara pihak eksekutif, legislatif dan rakyat banyak untuk membahas suatu masalah secara bersama (duduk dalam satu meja). Menurut seorang warga, pada "zaman otonom" pertemuan bersama seluruh warga hanya diadakan sekali dalam setahun, yaitu pada kesempatan syawalan. Seorang elit desa (mantan anggota DPRK) bahkan menyebut para anggota DPRKGR itu adalah orang-orang yang *cengkah* (hanya menuruti pendapatnya sendiri, mementingkan golongan dan partainya saja). Namun sebaliknya, para anggota DPRK dituduh sebagai orang-orang yang sering menyelewengkan wewenangnya atas masalah pertanahan, demi kepentingan keluarganya sendiri.

Salah satu peristiwa yang sempat membuat gempar seluruh warga kelurahan, pada era DPRKGR, ialah ketika dilakukan pengejaran dan penangkapan tokoh-tokoh PKI, menyusul peristiwa 30 September. Pada masa geger PKI itulah mereka dikenal pernah aktif mendukung PKI diberi label *abang*, artinya dimusuhi rakyat. Hingga sekarang stigma *abang* digunakan secara umum untuk menyebut orang-orang yang menentang kehendak masyarakat umum.

Desa Mororejo Tempel, Kabupaten Sleman

Baik Dewan Kelurahan maupun Majelis Kelurahan pernah didirikan di Desa Mororejo. Anggota Dewan Kelurahan adalah wakil dari setiap dusun. setiap dusun. Setiap dusun diwakili oleh 2 orang, masing-masing adalah kepala dusun dan seorang tokoh / elit dusun. Oleh karena di Desa Mororejo ada 13 dusun, maka anggota dewan adalah 26 orang. Pemilihan wakil dari setiap dusun (selain kepala dusun, yang menjadi anggota dewan karena jabatannya) dilakukan dengan cara, pertama, pengumpulan warga. Setelah itu diberikan penjelasan tentang rencana pembentukan dewan, sekaligus usulan siapa-siapa yang akan mewakili dusun sebagai anggota dewan kelurahan. Warga dusun yang hadir dalam

pertemuan itu selanjutnya dimintai persetujuannya. Jadi, dalam proses pemilihan ini kriteria wakil ditentukan secara subyektif oleh tokoh-tokoh yang hadir dalam pertemuan, selanjutnya warga hanya tinggal menyetujuinya saja.

Dewan kelurahan bersidang setiap satu lapan sekali (lapan adalah perhitungan hari berdasarkan perhitungan penanggalan Jawa, 1 lapan = 35 hari). Sedang majelis kelurahan hanya bersidang jika ada masalah-masalah yang penting, yang tidak dapat diputuskan oleh rapat dewan dan lurah. Sidang-sidang dewan dilakukan di rumah lurah (karena kantor kelurahan belum ada). Susunan pengurus dewan terdiri dari seorang ketua, wakil ketua dan sekretaris. Sebelum melaksanakan tugasnya, anggota dewan mendapat pendidikan / penataran yang dilakukan oleh pemerintah tingkat propinsi. Majelis Kelurahan dibentuk bersamaan dengan pembentukan Dewan Kelurahan. Majelis adalah instansi pengambilan keputusan tertinggi di kelurahan. Dalam praktek, jika ada persoalan yang tidak dapat diselesaikan di tingkat dewan, maka masalah itu akan dinaikkan di sidang tingkat majelis. Dalam sidang majelis akan dihadirkan sebanyak mungkin pihak-pihak yang terlibat dengan persoalan yang terjadi. Tidak jarang dalam sidang majelis ini hadir pula pejabat dari *kepanewonan* (kecamatan). Anggota Majelis Kelurahan terdiri dari anggota Dewan Kelurahan, perangkat kelurahan dan beberapa tokoh dari dusun-dusun (dengan cara penunjukan).

Persoalan yang dibahas dalam sidang dewan kelurahan berkisar dari masalah rumah tangga, sengketa tanah, perencanaan pembangunan desa (terutama peningkatan usaha pertanian), hingga pertikaian yang melebar ke tingkat antar dusun atau bahkan antar kelurahan. Namun, persoalan yang paling sering dibahas dan rumit penyelesaiannya ialah masalah sengketa pertanahan. Beberapa hasil nyata dari keputusan sidang dewan ialah pembangunan saluran irigasi, jalan dan jembatan. Masalah-masalah yang dibahas dalam sidang dewan ada yang berasal dari pengaduan penduduk dan ada pula yang merupakan inisiatif dari anggota dewan.

Pada awal pembentukan dewan tidak pernah dibahas tentang imbalan yang akan diterima oleh anggota dewan. Namun, dalam perkembangannya anggota dewan disepakati memperoleh imbalan berupa tanah garapan (seluas 0,5 hektar) yang diambil dari tanah kas desa. Tanah garapan ini diusahakan oleh anggota dewan sendiri dan hasil dari panenannya dibagikan kepada ke 26 anggota dewan. Menurut rencana, pemberian gaji kepada anggota dewan dilakukan selama masih menjadi anggota dewan. Akan tetapi, dalam perkembangannya oleh karena munculnya persoalan dalam kelurahan, pemberian gaji kepada anggota dewan hanya berlangsung selama 1 tahun.

Para anggota dewan bekerja dengan semangat benar-benar untuk

mengabdikan kepada kepentingan rakyat desanya. Dengan sendirinya posisi lurah sebagai pelaksana seluruh keputusan sidang dewan, tidak dapat berbuat seenaknya. Lurah tidak dapat merencanakan dan mengambil keputusan yang menyangkut kehidupan rakyat desa tanpa mendapat persetujuan terlebih dahulu dari dewan. Semua keputusan dan rencana pembangunan harus mendapat persetujuan dari anggota dewan. Hubungan antar anggota dewan jarang mencapai tingkat perselisihan yang tajam. Perselisihan biasanya hanya terjadi pada pembahasan persoalan teknis. Terkadang pada suatu persidangan persoalan yang dibahas dianggap tidak terlalu rumit, maka lurah langsung dipanggil untuk menyelesaikan tugas itu (kebijakan sepenuhnya ada di tangan lurah). Meskipun begitu kharisma dan pengaruh lurah kepada rakyat desa masih besar. Adapun keberadaan dewan di mata rakyat desa dianggap sebagai “penyumbang pikiran” pada proses pembangunan desa. Dewan mengalami pergantian ketua sebanyak 3 kali; ketua pertama Kartopertomo (selama 6 bulan, karena segera diangkat menjadi lurah), ketua kedua R. Pawirodiardjo (hanya menjabat beberapa bulan, kemudian mengundurkan diri karena diangkat menjadi *kaum*), sedang ketua ketiga, yang menjabat hingga dewan kelurahan bubar, ialah Sastrodiharjo (bekas *ulu-ulu*). Menurut penuturan salah seorang mantan anggota dewan, Dewan Kelurahan tidak aktif lagi sejak penyelenggaraan Pemilu 1955.

DPRKGR dibentuk pada tahun 1964, yang berbasis pada nilai-nilai atau ideologi nasionalis-agama-komunis (nasakom). Anggota DPRKGR berjumlah 17 orang, yang mewakili partai-partai politik yang ada di desa pada saat itu. Partai-partai yang berhasil menempatkan wakilnya di DPRKGR ialah PNI, NU, PKI dan wakil dari organisasi massa keagamaan (Muhammadiyah). Keanggotaan DPRKGR Desa Mororejo didominasi oleh wakil dari PNI. Dalam pelaksanaannya, anggota DPRKGR mendapat honor (uang sidang), yang diambilkan dari kas kelurahan.

Dinamika DPRKGR juga berlangsung dengan tempo tinggi, jika dibandingkan dengan DPRK. Pertentangan-pertentangan internal kerap terjadi dalam persidangan anggota DPRKGR. Pertentangan yang paling keras terjadi ketika membahas persoalan tanah kas desa. Pada tahun 1964, pemerintah desa dan DPRKGR menyepakati suatu usulan untuk menjual tanah kas desa kepada masyarakat. Penjualan dilakukan dengan cara penawaran langsung kepada rakyat. Namun, kebijakan ini ternyata ditentang oleh beberapa anggota dewan (dengan alasan tanah kas desa merupakan tumpuan utama sumber pembiayaan seluruh pengeluaran desa), yang sampai mengakibatkan pengunduran diri beberapa wakil dari PNI. Pada tahun 1967 wakil-wakil dari PKI tidak masuk dalam keanggotaan dewan (setelah PKI dinyatakan sebagai partai terlarang), maka ketua dewan

diketahui wakil dari NU.

Hingga Orde Baru DPRKGR berfungsi secara optimal, yaitu :

1. Turut menyusun rencana anggaran dan belanja desa;
2. Mengadakan program teknis untuk peningkatan kesejahteraan petani (membentuk BP3 = Badan Penyelenggara Peningkatan Produksi Pangan, dan BPKP = Badan Penyelenggara Kebutuhan Petani);
3. Sebagai pelaksana pemilihan kepala dusun;
4. Ikut menetapkan peraturan desa;
5. Menetapkan pengaturan tentang distribusi dan penggunaan tanah kas desa.

Biaya operasional kegiatan dewan ditetapkan dalam peraturan internal dewan, yaitu diambil dari tanah kas desa.

Honor uang sidang anggota dewan, misalnya, ditetapkan sebesar Rp 75,-. Sedang untuk ketua sejumlah Rp 150,-, untuk wakil ketua sebesar Rp 125,- dan untuk sekretaris sebesar Rp 100,-. Selain honor sidang, anggota dewan yang menjadi pengurus harian mendapatkan honor bulanan, yaitu sejumlah Rp 200,- untuk ketua, adapun untuk wakil ketua dan sekretaris masing-masing menerima jumlah yang sama yaitu Rp 150,-.

Dengan adanya parlemen desa masyarakat desa dapat terlibat secara langsung, baik pada tahap perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan desa. DPR desa juga berfungsi sebagai lembaga penyelidik konflik di tingkat desa yang efektif. Pada waktu ada DPRK maupun DPRKGR semua persoalan masyarakat yang muncul di desa dapat diselesaikan oleh dewan. Disamping itu peran perangkat desa sebagai pelayan masyarakat dapat terlaksana dengan lebih baik. Hasil-hasil konkret lain, secara fisik, sebagai peninggalan era “parlemen desa” ialah pembangunan sarana produksi pertanian, seperti pembuatan saluran air serta pengaturan jadwal pemakaiannya (dibangun tahun 1950-an, bahkan jadwal pemakaian air sampai sekarang masih berlaku). Hasil ini tentu amat membanggakan rakyat desa Mororejo, jika dibandingkan dengan era LKMD (rezim Orde Baru) yang dapat dikatakan nyaris tidak ada hasil nyata yang berarti bagi pemenuhan kepentingan rakyat desa secara keseluruhan.

Desa Purwobinangun, Pakem, Kabupaten Sleman

Di Desa Purwobinangun anggota DPR Kelurahan (Dewan Kelurahan) dipilih oleh kepala-kepala keluarga yang telah berumur 18 tahun ke atas. Jumlah anggota dewan ada 25 orang. Dari 25 orang itu masing-masing memiliki tugas sendiri-sendiri, sesuai kedudukannya dalam masyarakat. Ketua dewan dalam menjalankan tugas sehari-hari dibantu oleh seorang wakil dan anggota. Salah

satu urusan yang dikerjakan oleh para anggota dewan ialah soal tanah (kas desa), sebagai sumber penerimaan utama keuangan desa. Dalam salah satu rapat Dewan Kelurahan diputuskan bahwa tanah kas desa (berupa sawah) disewakan kepada rakyat yang dianggap tidak mampu, tetapi kuat untuk mengusahakannya.

Pada sekitar tahun 1950-an setiap hektar sawah dipungut sewa sebesar Rp 1000,- setiap tahun. Ada sejumlah 10 keluarga yang menyewa tanah kas desa, masing-masing mendapatkan tanah garapan seluas rata-rata 1000 meter persegi. Hasil dari sewa tanah kas desa akan digunakan untuk pembiayaan administrasi kantor kelurahan, pemeliharaan jalan, jembatan, saluran air dan dam. Bagi sebagian warga desa keberadaan dewan dianggap menjadi "dewa penolong" yang membantu mengatasi kesulitan kehidupan mereka. Selain soal penyewaan tanah kas desa, Dewan Kelurahan juga membantu orang yang sedang kesulitan dalam berobat.

Desa Candibinangun, Pakem, Kabupaten Sleman

Tidak diperoleh informasi yang mendalam mengenai proses pengembangan DPRK, disebabkan informan yang langka. Yang dapat disebutkan bahwa pembentukan DPRK dijalankan pada tahun 1946, sebagai realisasi dari kebijakan pemerintah Yogya. Masyarakat Candibinangun hanya menjalankan. Anggota DPRK berasal dari tokoh-tokoh masyarakat yang dipilih secara langsung oleh warga desa, yang merupakan perwakilan dari setiap dusun. Jumlah anggota DPRK 12 orang. Usia DPRK hanya sampai sekitar tahun 1955, ketika diadakan pemilu nasional untuk pertama kalinya. Sebagai gantinya dibentuklah DPRKGR, yang fungsinya sama dengan DPRK (sebagai badan legislatif desa).

Perbedaan penting antara majelis desa dan DPRKGR adalah pada cara pemilihan anggotanya. Jika anggota majelis berasal dari tokoh-tokoh masyarakat wakil dari setiap dusun, maka anggota DPRKGR adalah wakil dari partai politik (yang mendapatkan perolehan suara terbanyak secara berurutan di tingkat desa). Parpol yang berhak menempatkan wakilnya untuk duduk di DPRKGR, secara berurutan ialah: PNI, NU, Masyumi dan PKI. Ketua DPRKGR dijabat oleh wakil dari PNI (sebagai parpol yang memperoleh suara terbanyak). Seperti halnya anggota majelis desa, anggota DPRKGR tidak memperoleh imbalan baik berupa gaji ataupun tanah bengkok. Namun, pada setiap persidangan setiap anggota memperoleh apa yang disebut "uang sidang" (dari anggaran / kas desa).

DPRKGR melakukan pertemuan rutin setiap 4 bulan sekali, yang selain dihadiri oleh anggotanya juga dihadiri lurah. Persoalan yang dibahas dalam pertemuan biasanya menyangkut masalah-masalah yang sedang berkembang

di masyarakat, melakukan evaluasi atas kerja lurah (sebagai pelaksanaan rutin, seringkali juga diadakan rapat yang bersifat mendadak (jika ada masalah yang harus segera diselesaikan). Rapat dewan biasanya diselenggarakan di rumah salah seorang perangkat kelurahan. Beberapa keputusan sidang DPRKGR yang menyangkut kepentingan masyarakat desa secara umum adalah penjualan tanah kas desa (sebagai upaya pencarian dana untuk pembangunan kantor kelurahan, pembangunan gedung SD, dam dan masjid).

E. Dinamika Parlemen Desa

Dalam perspektif demokratisasi, pembentukan atau pengembangan parlemen desa (baik DPRK, MD ataupun DPRK-GR), patut dilihat sebagai suatu proses mendorong partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan menyangkut masa depan mereka sendiri. Namun demikian, sejak awal, wilayah keterlibatan rakyat desa, dengan pembentukan parlemen desa, lebih dibatasi hanya untuk urusan rumah tangga sendiri dan tidak diperkenankan untuk ambil bagian dalam urusan di luar desa.

Suatu partisipasi yang sehat sudah tentu mensyaratkan adanya kesadaran dan kemampuan yang cukup dari rakyat desa dalam proses keterlibatannya. Hal ini mengisyaratkan bahwa diperlukan suatu proses prakondisi, sebelum kebijakan diterapkan. Prakondisi diperlukan, agar rakyat bisa memberikan penilaian dan dapat mengambil sikap yang lebih benar terhadap kebijakan yang diterapkan untuk desa, kendati kebijakan tersebut merupakan hal yang positif. Tanpa adanya prakondisi, maka rakyat desa hanya akan berposisi sebagai pelaksana, yang tidak terpahami makna dan kegunaan dari kebijakan yang dikeluarkan. Bila ditilik atau diperbandingkan dengan proses politik yang kini berlangsung, dengan mengambil contoh UU No. 22 th. 1999, maka tampak bahwa pembentukan BPD (Badan Perwakilan Desa) tidak bisa langsung digulirkan, dan membutuhkan waktu yang telatif panjang untuk proses sosialisasi. Suatu proses sosialisasi dan memungkinkan perdebatan mengenai institusi yang dikembangkan di desa, pada dasarnya mempunyai maksud lain, sebagai wahana untuk memperjelas hak dan tanggungjawab warga. Kejelasan ini pula yang kiranya akan membantu rakyat untuk memanfaatkan fasilitas (institusi) yang ada.

Dapat mudah diduga bahwa tanpa suatu kejelasan, maka institusi yang ada terasa asing, dan miskin dari interaksi dengan rakyat. Pada beberapa daerah memang sangat terasa di mana badan legislatif tidak mampu mendekat dengan rakyat, kendati ada pula yang bisa menggunakan institusi ini bagi keperluan kemajuan desa. Jarak antara badan legislatif dengan rakyat tentunya patut dilihat

dari dua arah, yakni antara institusi dan sikap rakyat sendiri.

Hal yang menarik adalah bahwa proses pembentukan DPRK relatif tidak sama, sesuai dengan kondisi desa. Sebagian melalui pemilihan langsung, dan sebagian yang lain melalui sistem penunjukan, yakni peran besar dari badan eksekutif desa. Pada sisi yang lain, peran tokoh sangat besar. Mereka yang terpilih adalah yang dianggap tokoh, yang sudah tentu memiliki kedekatan dengan pihak eksekutif desa. Nampaknya bisa diterima analisis yang diberikan oleh P.J. Soewarno, mengenai adanya itikad untuk mempertahankan loyalitas warga dan menutup pintu akses partai politik, setidaknya dilihat dari banyaknya golongan tua yang mendominasi anggota DPRK.

Proses yang terjadi dan unsur-unsur yang terlibat dalam pengembangan DPRK, pada dasarnya mempengaruhi kualitas kiprah dari badan legislatif tersebut. Dari rekaman yang ada, nampak jelas bahwa apa yang dibahas oleh badan legislatif lebih banyak merupakan urusan antar warga (keperdataan) dan bukan urusan yang menyangkut keperluan publik, dan apalagi berkaitan dengan politik supra desa. Namun demikian dilaporkan pula adanya perhatian politik dari beberapa DPRK, yang tergabung dalam Gabungan Dewan Kelurahan (GDK), telah mengeluarkan suatu sikap politik pada 4 Januari 1947, bertempat di Kapanewonan Sleman, yang memberikan kritik atas sistem pemilihan DPR tingkat kabupaten: (ejaan sesuai asli)

Mengingat:

1. Dewan Perwakilan Kaloerahan diisi oleh pendoeboek yang tidak bersifat party dan dipilih oleh rakjat.
2. Dewan Perwakilan Kaboeupaten sehingga keatasnja sampai Poesat Daerah terdiri oleh beberapa anggauta sebagai wakil Party Politiek dan ada joega orang-orang yang ditoeenjeok oleh yang berwajib.

Menimbang:

1. Negara Repoeblik Indonesia didasarkan atas kerakjatan (demokrasi).
2. Dewan Perwakilan yang diisi oleh party2 politiek beloem meroepakan Perwakilan Rakjat yang sesoenggoehnja.

Memoetoeskan:

Seloeroeh Dewan Perwakilan Rakjat di Kaboeupaten hingga keatasnja sampai ke Poesat daerah diadakan perobahan soesoenan anggota sesoeai dengan pilihan anggauta Dewan Perwakilan Kaloerahan.

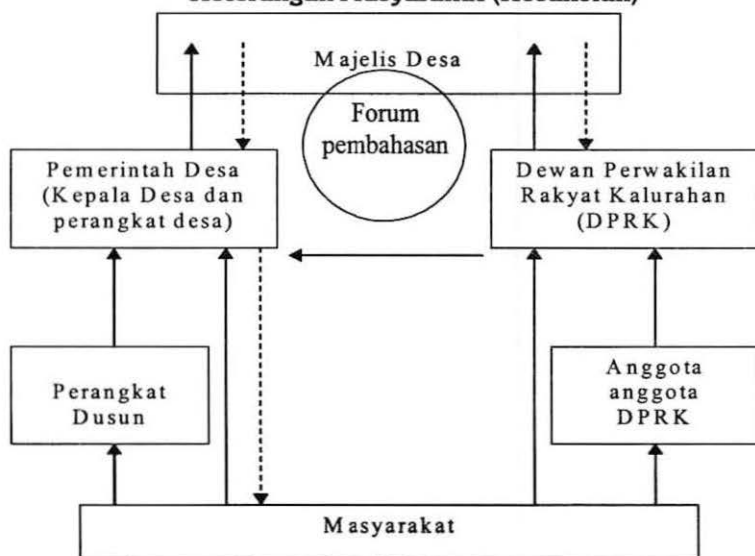
Sikap politik tersebut, menjadi cermin adanya elemen-elemen yang progresif di kalangan rakyat desa, yang menjadi pengurus DPRK. Selain sikap politik tersebut, adanya inisiatif dari DPRK untuk membuat perserikatan antar DPRK, tentu saja merupakan langkah politik yang positif untuk memperkuat daya tawar rakyat desa. Terhadap tindakan rakyat tersebut, penguasa Yogya

segera menerbitkan Maklumat No. 9/1946 yang berisi perubahan nama dan daerah Kapanewon – sebagai reaksi atas inisiatif rakyat penggabungan dewan kalurahan di daerah Prambanan. Dengan demikian, hendak dikatakan bahwa pengembangan otonomi di level bawah (desa), tidak sepenuhnya memberi kebebasan pada rakyat, melainkan suatu kebebasan pada dalam ‘koridor’ – suatu kebebasan yang suatu saat dapat ditekan, terutama bila penguasa memandang gerak rakyat mulai membahayakan posisinya. Aksi liberalisasi, yang mendapat reksi dari rakyat berupa progresifitas, pada gilirannya, akan mendapat reaksi balik dari penguasa berupa kontrol.

**Organisasi Pemerintahan Desa di DIY
Berdasarkan Keterangan Masyarakat (Kesaksian)
1946 – 1958**



**Proses Akomodasi Aspirasi Rakyat – Proses Penyelesaian
Masalah-masalah yang Dihadapi Rakyat Berdasarkan
Keterangan Masyarakat (Kesaksian)**



Arus persoalan : —————→
Arus Jawaban (penyelesaian) : - - - - ->

BAB IV

DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PADA MASA ORDE BARU

Perjalanan bangsa Indonesia mengalami pasang surut artinya baik yang menyenangkan maupun memprihatinkan. Sebagai sebuah negara yang dimasukkan dalam kategori negara berkembang Indonesia dalam menjalankan pemerintahannya mencoba untuk memperkenalkan paham demokratis, sebagaimana banyak dianut oleh negara-negara berkembang di belahan dunia lainnya. Berbagai macam penafsiran tentang demokrasi telah dicobanya untuk menjalankan roda pemerintahan. Seorang pakar mengatakan :

Demokrasi adalah suatu perkataan dengan berbagai macam tafsiran. Beberapa orang telah lebih menekankan segi idealnya dan mengatakan bahwa suatu masyarakat hanya dapat menjadi demokratis apabila ia menjadi suatu masyarakat yang adil dan merdeka, suatu masyarakat dimana orang-orang mempunyai hak yang sama untuk mengambil bagian dalam soal pemerintahan dan mempunyai kemungkinan yang sama untuk mempergunakan sumber-sumber masyarakat, dan dimana para warganya bebas menyatakan aneka ragam pendapat mencari dukungan pendapatnya. Yang lain melihat demokrasi pada dasarnya sebagai seperangkat pengaturan institusional. Suatu parlemen yang dipilih dengan bebas, surat kabar dan pengadilan yang tidak tunduk di bawah tekanan pemerintah *check and balances*, kemerdekaan berkumpul, hak kelompok minoritas dan sebagainya. Akan tetapi satu hal disetujui secara luas, yaitu bahwa demokrasi berhubungan dengan pemerintahan oleh rakyat, dan partisipasi yang berarti dari rakyat dalam proses pengambilan keputusan-keputusan penting. Banyak pemerintah yang mengklaim dirinya sebagai demokratis dan cukup *take mistik* dalam pengaturan-pengaturan yang memungkinkan partisipasi rakyat seperti ini. Akan tetapi pemerintah yang berani mengatakan bahwa partisipasi rakyat merugikan dan tak ada gunanya. Dan Bung Besar (*Big Brother*) yang paling tahu.¹⁾

Penafsiran mengenai demokrasi itu juga terjadi di Indonesia. Berbagai macam (bentuk) demokrasi telah dicoba untuk menjalankan roda pemerintahan. Sebut saja dari demokrasi liberal ke demokrasi terpimpin dan yang terakhir demokrasi Pancasila. Namun sangat disayangkan dari demokrasi ke demokrasi

¹⁾ Herberth Feith, "Demokrasi Tanpa Akhir", *Dalam Prisma*, No. 7 Agustus 1978, Tahun VII (Jakarta : LP3ES, 1978), hlm. 45.

yang lain itu selalu “gagal” kalau tidak boleh dikatakan selalu diakhiri dengan sebuah tragedi yang harus dibayar dengan mahal dan sangat dirasakan dampaknya oleh seluruh rakyat Indonesia.

Sudah barang tentu penafsiran dan perpindahan dari demokrasi ke demokrasi yang lain selalu diikuti dengan berbagai konflik dan kemelut yang berkepanjangan. Demokrasi terpimpin lahir diakibatkan oleh karena pada masa demokrasi liberal pengaruhnya di bidang politik dan ekonomi berkembang praktik liberalisme yang buruk.²⁾ Pada masa demokrasi ini lahir partai-partai politik yang tidak begitu jelas programnya, kabinet jatuh bangun, dan ekonomi liberal berkembang tanpa arah. Konflik politik pun tak dapat dihindari, pemberontakan dan kekerasan senjata terus berlangsung bahkan jiwa dan harta yang tidak sedikit. Karena adanya gangguan keamanan desa sebagai daerah produksi pangan menjadi terlantar. Keamanan dapat dipulihkan setelah bentuk negara serikat dikembalikan ke bentuk negara kesatuan, yaitu setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang membubarkan konstituante dan menyatakan berlakunya kembali Undang-Undang dasar 1945.³⁾

Setelah Undang-Undang dasar 1945 telah berlaku kembali, penumpasan pemberontakan di daerah-daerah sudah hampir selesai, maka timbul tantangan dan bahaya baru yakni adanya praktek-praktek penyelewengan dari Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 itu sendiri. Penyelewengan ini membawa konsekuensi kemerosotan segala segi kehidupan bangsa. Pada masa itu orang seolah-olah lupa, bahwa Pancasila bukan sekedar semboyan kosong, dan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 bukan sebagai dokumen mati. Seolah-olah orang lupa juga bahwa Pancasila adalah kebulatan pandangan hidup bangsa, kristalisasi kepribadian bangsa dan sekaligus wujud tata pergaulan hidup yang dicita-citakan bangsa. Pada masa itu orang seolah-olah lupa pula bahwa Undang-Undang Dasar 1945 memuat prinsip-prinsip dasar mengenai bagaimana seharusnya negara diarahkan dan bagaimana seharusnya pemerintah dikendalikan. Sementara itu, bahwa Undang-Undang dasar 1945 juga memuat tata pergaulan hidup bermasyarakat dan hak-hak asasi serta kewajiban asasi warga negara, seolah-olah terlupakan pula. Ideologi Pancasila berubah menjadi Nasakomisme. Karena kehidupan kepartaian terjadilah pengkotak - kotakan

²⁾ Sartono Kartodirdjo, *Sejarah Nasional Indonesia*, Jilid VI (Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1976), hlm. 259.

³⁾ *Ibid*, hlm. 258.

ideologi yang makin lama makin parah, yang berakibat timbulnya ketegangan dalam masyarakat. Demokrasi Pancasila berubah menjadi Demokrasi Terpimpin yang dalam prakteknya mendekati sistem diktatorial. Ajaran revolusi yang tidak pernah selesai melahirkan sikap tujuan menghalalkan cara. Dengan dalih demi kepentingan revolusi, dasar-dasar ketertiban dan prinsip-prinsip yang bersumberkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 lambat laun ditinggalkan.

Proses kehidupan bangsa dalam segala segi yang merosot itu, sejalan dengan usaha-usaha PKI untuk mematahkan situasi sebagai persiapan pemberontakan pada akhir tahun 1965. Tujuannya tidak hanya menggulingkan pemerintahan serta melakukan pembunuhan kejam terhadap para pemimpin Angkatan Darat melainkan lebih dalam lagi, yakni mengganti Pancasila dengan dasar negara yang lain. Pemberontakan berhasil diatasi, Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 dapat diselamatkan. Setelah berhasil meneliti sebab-sebab yang lebih dalam mengenai pemberontakan dan tahap-tahap perjuangan sebelumnya, Presiden Soeharto menegaskan bahwa bangsa Indonesia tidak akan kembali ke alam Demokrasi Terpimpin dan ajaran Nasakom, dan bahwa hukum revolusi serta politik "mercu suar" harus ditinggalkan untuk selama-lamanya.

Khusus mengenai masalah pemberontakan PKI saat ini timbul wacana baru, tentu bukan fokus dari tulisan pada bab ini. Setelah pemberontakan ini dapat ditumpas maka lahir satu periode yang dinamakan sebagai era Orde Baru. pada hakekatnya Orde Baru merupakan sikap dan sifat mental serta itikad baik yang mendalam untuk mengabdikan kepada rakyat dan kepentingan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945. Sehingga dapat dikatakan bahwa Orde Baru adalah suatu orde atau tatanan seluruh kehidupan rakyat, bangsa, dan negara yang berorientasi kepada kemurnian pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945. Orde baru merupakan koreksi total terhadap penyelewengan di segala bidang yang terjadi pada masa-masa sebelumnya dan merupakan proses sosial yang panjang. Orde Baru mengandung arti pola perubahan sikap mental yang mendahulukan kepentingan bersama dari pada pribadi atau golongan. Orde Baru ini memakai pola dan sikap kerja yang berorientasi pada program. Oleh karena itu dapat kita simpulkan bahwa Orde Baru berusaha menyusun kembali kekuatan bangsa, menentukan cara-cara yang tepat untuk menumbuhkan stabilitas nasional jangka panjang, mempercepat proses pembangunan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945. Karena pola pemikiran Orde Lama, maka dalam ketetapan MPRS No. XII/1966 dan No. XXV/1966 kepartaian dan keormasan terdapat ketentuan sebagai berikut :

1. Tap MPRS/XXII/1966 : menetapkan bahwa pemerintah bersama DPRGR

segera membuat Undang-Undang yang mengatur kepartaian, keormasan, dan karya yang menuju kepada penyederhanaan.

2. Tap MPRS/XXV/1996 : menetapkan bahwa PKI dan ormas-ormasnya dibubarkan dan terlarang, di seluruh negara Republik Indonesia dan bahwa setiap kegiatan menyebarkan atau mengembangkan paham ajaran Komunisme/ Marxisme/Leninisme juga terlarang.

A. Kondisi Politik

Menurut salah seorang pelaku pengertian Orde Baru secara konseptual dapat dikatakan bahwa Orde Baru itu merupakan orde yang mau merubah tatanan yang sudah ada atau jadi dan memberikan tatanan yang baru.⁴⁾ Berangkat dari pemikiran di atas, maka pendapat itu dapat digunakan untuk melihat pengaruh Orde Baru dalam bidang politik yang terjadi pada masa itu.

Pada tanggal 7 Februari 1970 Presiden Soeharto berharap agar dalam menghadapi pemilihan umum itu partai-partai politik tetap menjaga stabilitas nasional dan kelancaran pembangunan dan sedapat mungkin menghindari perpecahan. Selain itu hendaknya diperlukan pula mengenai pengelompokan partai-partai. Dalam pengelompokan itu dapat dibagi menjadi kelompok material dan spiritual disamping adanya Golongan Karya.⁵⁾ Harapan itu kemudian ditindaklanjuti pada tanggal 27 Februari 1970. Setelah Presiden Soeharto mengadakan konsultasi dengan partai-partai politik. Pengelompokan partai politik di masa Orde Baru itu antara lain untuk keperluan jangka pendek dan jangka panjang.

Tujuan jangka pendek yaitu untuk mempertahankan stabilitas nasional dan kelancaran pembangunan nasional dalam menghadapi pemilihan umum. Sedang tujuan jangka panjangnya yaitu penyederhanaan kepartaian secara konstitusional sesuai dengan ketetapan MPR No. XXII/MPRS/1966.⁶⁾ Penyederhanaan partai itu tidak hanya berarti pengurangan jumlah partai, tetapi yang lebih penting lagi adalah perlunya perombakan sikap dari partai-partai itu. Pemerintah Orde Baru pada waktu itu berharap agar pola kerja partai yang tadinya berorientasi pada ideologi menjadi program oriented.⁷⁾

⁴⁾ wawancara dengan Mohammad Suhud tanggal 9 Oktober 2002 di rumahnya.

⁵⁾ Sutrisno Kertoyo, (ed), *Sejarah Tentang Pengaruh Pelita di Daerah Terhadap Kehidupan Masyarakat Pedesaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta : Depdikbud, IPKP, 1981/1982), hlm. 189.

⁶⁾ *Ibid.*

⁷⁾ *Ibid.*

Selanjutnya Presiden Soeharto selaku penguasa Orde Baru mengatakan :

... bahwa pengelompokan partai-partai itu yang harus menjadi dasar pengelompokan ialah : (a) asas-asas yang dianut bersama yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dan (b) persamaan tekanan pada aspek-aspek pembangunan. Meskipun semua partai berpendapat bahwa pembangunan material maupun spiritual harus dilaksanakan, tetapi karena sebagian partai memperjuangkan agar aspek-aspek spiritual lebih diperhatikan sedang yang sebagian lagi memperjuangkan agar aspek-aspek material lebih diperhatikan, maka Presiden menyarankan agar dibentuk dua kelompok yaitu (a) kelompok material spiritual yang terdiri dari PNI, Murba, IPKI, Partai Katholik, dan Parkindo; dan (b) kelompok spiritual material yang terdiri dari NU, Parmusi, PSII, dan Perti. Bentuk pengelompokan yang disarankan oleh Presiden adalah konfederasi dengan susunan organisasi yang terdiri dari (a) sebuah dewan pimpinan dengan ketua-ketua umum partai yang berkelompok sebagai anggotanya, (b) semacam badan bekerja yang berfungsi sebagai *brain trust* yang memikirkan masalah-masalah konfederasi yang lebih mendetail, dan (c) sebuah sekretariat yang mengurus pekerjaan-pekerjaan administratif.⁸⁾

Kemudian pada tanggal 8 Maret 1970 lahirlah Kelompok Demokrasi Pembangunan yang terdiri dari PNI, Partai Katholik, Parkindo, IPKI, dan Partai Murba. Pada tanggal 13 Maret 1970 lahir pula Kelompok Persatuan Pembangunan yang terdiri dari NU, Parmusi, PSII, dan Perti. Tidak sampai tiga tahun kemudian pengelompokan partai-partai itu menjadi lebih mantap. Pada tanggal 5 Januari 1973 lahir Partai Persatuan Pembangunan sebagai penjelmaan dari Kelompok Persatuan Pembangunan, dan pada tanggal 10 Januari 1973 lahir Partai Demokrasi Indonesia sebagai penjelmaan dari Kelompok Demokrasi Pembangunan.⁹⁾

Di Daerah Istimewa Yogyakarta menjelang pemilihan umum tahun 1971 masih terdapat organisasi politik yang terdiri dari PNI, NU, Partai Katolik, Parmusi, Parkindo, PSII, IPKI, Perti, dan Partai Murba disamping Golongan Karya. Sudah barang tentu dalam kampanye pemilihan umum tahun 1971 persaingan antar partai pasti terjadi, namun pertentangan yang menjurus ke gontok-gontokan bisa dihindari.

⁸⁾ *Ibid.*

⁹⁾ *Ibid.*

Secara organisatoris tahun 1971 masih dimungkinkan adanya organisasi partai di desa-desa wilayah daerah istimewa Yogyakarta. Namun menjelang pemilihan umum tahun 1971 ada edaran yang berkaitan dengan monoloyalitas yang mengharuskan pegawai negeri untuk memilih salah satu diantara dua, yaitu pekerjaannya atau partainya. Sudah barang tentu kenyataan ini menyebabkan para pegawai negeri lebih mementingkan pekerjaannya ketimbang partainya. Akibatnya partai-partai menjadi lemah, karena ditinggalkan oleh para kepengurusannya yang berstatus pegawai negeri. Boleh dikatakan akhirnya partai-partai itu menjadi lambat tapi pasti yaitu menuju ke "kematian".

Sesungguhnya bila dicermati secara seksama, maka sebenarnya kehidupan partai-partai politik itu semakin dijauhkan dari para pendukungnya yang berbasis di pedesaan. Kenyataan ini dipertegas lagi adanya instruksi yang dikeluarkan oleh Dirjen Khusus Departemen Dalam Negeri, yang dikirimkan dengan surat pengantar tanggal 14 Oktober 1971 No. P um 11/9/29, dan ditujukan kepada Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta cq. Kepala Proyek Pamong Praja mengenai strukturisasi kepartaian. Maksud yang terkandung dalam instruksi itu di antaranya ialah melepaskan rakyat dari pernyataan kepartaian agar rakyat tetap merupakan kesatuan masyarakat yang bulat dan terikat oleh ikatan ideologi Pancasila. Maksud lain yang terkandung dalam instruksi tersebut ialah melepaskan hubungan langsung antara kehidupan partai dengan massa rakyat banyak. Hubungan antara partai dengan massa rakyat diperbolehkan pada masa-masa kampanye menjelang pelaksanaan pemilihan umum yang diadakan lima tahun sekali itu. Dengan demikian pembinaan massa rakyat itu tidak dilakukan oleh partai-partai tetapi oleh bupati/walikota kepada daerah beserta aparatnya sampai ke desa, sehingga massa rakyat tetap merupakan satu *community* yang bulat.¹⁰⁾

Tidak lama kemudian yaitu pada tahun 1975 keluarlah UU No. 3/1975 mengenai Partai Politik dan Golongan Karya. Menurut pasal 10 ayat 1a, 1b, dan 1c undang-undang tersebut kepengurusan partai terdapat di ibu kota negara, ibu kota yang sederajat dengan kabupaten/kotamadya. Di ibu kota kecamatan dan desa-desa hanya boleh ditetapkan seorang komisaris sebagai pelaksana pengurus daerah tingkat II, dengan catatan bahwa komisaris tersebut dapat dibantu beberapa orang pembantu. Adanya ketentuan yang sedemikian itu menyebabkan lebih tidak mungkin terdapat organisasi partai semacam ranting atau anak ranting (seperti yang terdapat pada masa sebelum Pelita

¹⁰⁾ Rosjid Rojani, *Pemerintahan dan Pembangunan Kalurahan/Desa di DIY* (Yogyakarta : Pemerintah Daerah istimewa Yogyakarta, 1972), hlm. 59 - 61.

dilaksanakan) di desa-desa di seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta sesudah adanya UU. No. 3/1975 itu dengan sendirinya hanya terdiri dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) di samping Golongan Karya.

Meskipun pengelompokan partai-partai politik itu telah disetujui pada tanggal 27 Februari 1970 namun pada waktu pemilihan umum tahun 1971, partai yang terlibat dalam pemilihan umum masih sebanyak 10 partai. Setelah mencermati uraian di atas nampak bahwa dari orde ke orde itu telah mewarnai perjalanan Republik dengan segala kebijaksanaannya. Sebagai akibat dari kebijaksanaan orde baru dalam bidang politik yaitu adanya surat edaran mengenai monoloyalitas terhadap para pegawai negeri yang harus memilih satu diantara dua, yaitu pekerjaannya atau partainya mengakibatkan lemahnya partai-partai politik. Pada akhirnya para pegawai negeri itu diharuskan atau digiring untuk memperkuat posisi Golkar. Sebagai akibatnya dalam pemilu ke pemilu posisi Golkar semakin besar. Kenyataan ini dapat dilihat dari perolehan suara, baik yang di perkotaan maupun pedesaan. Disadari atau tidak akhirnya Golkar selalu menjadi pemenang dalam setiap pemilu dan pada akhirnya Golkar dicap sebagai "partai pemerintah".¹¹

B. Kondisi Sosial Ekonomi

Pada saat sebelum dan awal orde baru kondisi sosial ekonomi Indonesia terasa tidak menentu. Keadaan seperti itu dibenarkan oleh salah seorang informan yang mengatakan :

... bahwa saat itu sebelum meletusnya G.30.S situasi dan kondisi sosial ekonomi di Yogyakarta tidak menentu, harga-harga melonjak tinggi, malah barang-barang kebutuhan pokok di pasar tidak ada.¹²

Tentu ada beberapa faktor yang menyebabkan situasi semacam itu terjadi antara lain penetrasi berbagai kepentingan politik yang ekstensif, perekonomian yang tidak stabil karena inflasi, dan kegagalan panen karena serangan hama terutama karena tikus serta musim kemarau yang panjang telah membawa rakyat kecil semakin gelisah dan tergoncang. Melihat kondisi yang demikian itu pemerintah tinggal diam, tetapi berupaya mengadakan pembudidayaan padi (pertanian)

¹¹ Lihat lampiran hasil-hasil perolehan suara di beberapa kecamatan di wilayah DIY.

¹² Wawancara dengan Basuki pada tanggal 20 Juni 2002 di rumahnya.

seperti penggunaan bibit yang bermutu baik, memperbaiki saluran dan perbaikan air, memperbaiki teknik-teknik menanam padi serta memberantas hama.¹³ Sementara dalam bidang ekonomi pemerintah berupaya mengadakan dropping beras, meminta bantuan beras dari daerah surplus untuk menjaga stabilisasi harga.¹⁴

Mengenai dropping beras itu informan lain mengatakan (walau agak ragu) bahwa :

... pada waktu itu orang harus antri beras, ada semacam pencegahan bahan-bahan pokok yang masuk ke negara kita, itu dibuat agar disini memang kekurangan. Kondisi seperti itu dimanfaatkan untuk memojokkan lawan-lawan politiknya dengan tuduhan “iki lho gara-gara setan kota”, memang ada blokade yang dilakukan mereka. Memang pada waktu itu harga-harga menjadi melambung barang tidak ada, jadi suasananya memang betul-betul dibuat “tintrim”.¹⁵

Bahkan pada awal Orde Baru beras itu sangat langka, sebagaimana dialami oleh salah seorang aktivis mahasiswa :

“... Waktu itu beras langka lalu kita transfer beras dibantu dari perdagangan. Lha lalu waktu itu ada penimbunan beras atau permainan beras yang dilakukan Liem Hartono. Wah di dalam strategi itu ketika saya menjadi transfer beras ini saya berhati-hati artinya apa pedagang itu punya ciri tertentu sebab ketika digrebeg terus menghilang ...”¹⁶

Dengan demikian jelas bahwa informasi yang diberikan oleh para informan itu memberikan sebuah gambaran yang cukup menyedihkan kondisi sosial – ekonomi menjelang awal Orde Baru begitu terpuruk. Rupa-rupanya kondisi sosial ekonomi yang buruk itu merupakan sebuah pelajaran bagi Orde Baru. Upaya-upaya untuk memperbaiki kondisi itu, maka pemerintah Orde Baru mencanangkan apa yang disebut Pelita (Pembangunan Lima Tahun). Strategi pembangunan itu dimulai sejak tahun 1969, yang ditetapkan dengan adanya Keputusan Presiden (Keppres) No. 319/1969.

Beberapa ahli pembangunan atau konseptor pembangunan mengambil suatu kesimpulan bahwa perhatian pembangunan harus dipusatkan pada

¹³ Darto Harmoko, dkk, *Kebangkitan Orde Baru di Yogyakarta* (Yogyakarta : Yayasan Tunas Bangsa, 1996) hlm. 24.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Wawancara dengan Muhammad Suhud pada tanggal 25 Juli 2002 di rumahnya.

¹⁶ Wawancara dengan Sutomo Parastha tanggal 27 Juli 2002 di rumahnya Yogyakarta

pembangunan pedesaan.¹⁷ Pendapat ahli pembangunan itu akhirnya dianut oleh pemerintah Orde Baru untuk memperbaiki kondisi sosial – ekonomi yang begitu terpuruk. Sebenarnya langkah yang ditempuh cukup bijaksana mengingat 80% penduduk Indonesia tinggal di pedesaan. Wilayah Indonesia ini masih terdiri dari 60.645 desa. Menurut catatan Biro Pusat Statistik, 73,8% pedesaan masih hidup di bawah garis kemiskinan dalam arti bahwa mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya sepanjang tahun secara layak.¹⁸ Pada akhirnya dibuat berbagai kriteria mengenai desa dengan tiga (3) tipologi yaitu desa swadaya, desa swakarya, dan desa swasembada. Kriteria untuk menentukan tiga tipologi desa itu antara lain adalah faktor adat istiadat, tingkat pendidikan dan ekonomi penduduk, keadaan prasarana, dan pemerintahan desa.¹⁹ Sebagaimana dapat dijelaskan secara rinci sebagai berikut :

- a. Desa swasembada ialah desa yang masih tradisional dengan adat istiadat yang masih mengikut secara turun temurun. Penduduk yang tamat sekolah dasar (SD) kurang dari 30%. Keadaan ekonominya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan primer saja dan tingkat teknologi masih rendah, sehingga produktivitas rendah dan keadaan ekonominya lemah. Pendapatan per kapita penduduk setiap tahun berada di bawah Rp 12.000,00 (tahun 1969 harga beras 210 kg = Rp 12.000,00). Keadaan prasarana desa masih sangat buruk, sehingga komunikasi dengan luar terbatas. Administrasi pemerintahan serta lembaga-lembaga desa lainnya sudah ada tetapi belum berkembang. Jadi desa swadaya ialah desa yang memiliki potensi atau daya yang tertentu, namun belum mendapat pengolahan sebagaimana mestinya.
- b. Desa swakarya (desa transisi) ialah desa dimana pengaruh luar mulai masuk, sehingga adat istiadat mulai longgar. Tingkat pendidikan penduduknya lebih tinggi, yaitu yang tamat SD antara 30% - 60%, teknologi baru sudah mulai dikenal dan oleh sebab itu produktivitasnya lebih tinggi. Pendapatan per kapita penduduknya setahunnya Rp 12.000,00 (tahun 1969 harga beras 240 kg = Rp 12.000,00). Keadaan prasarana lebih baik. Administrasi pemerintah dan lembaga-lembaga desa lain berkembang. Jadi desa swakarya adalah desa

¹⁷ Caroko, "Pembangunan Pedesaan Fokus Pembangunan Nasional", dalam *Analisa*, Nomor 3 Maret, Tahun 1981, hlm 169 – 186.

¹⁸ *Ibid*, hlm 176 – 177.

¹⁹ *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Socio Profesional di Indonesia 1969 – 1970 – 1976*, (stensilan, tanpa tahun). Khususnya lampiran 37, hlm. 57.

yang potensinya berkembang karena diolah dan dikelola oleh karya masyarakatnya. Dalam penghidupannya desa swakarya sedang mengalami kemajuan.

- c. Desa *swasembada* (desa maju) ialah desa di mana pengaruh pembaharuan sudah berhasil, sehingga adat istiadat tidak begitu mengikat. Tingkat pendidikan penduduknya cukup tinggi, yaitu lebih dari 60% telah tamat SD. Teknologi baru sudah dimanfaatkan dan karenanya produktivitasnya sudah tinggi. Pendapatan perkapita penduduknya setahun Rp 17.500,00 ke atas (tahun 1969 harga beras 360 kg = Rp 18.000,00). Keadaan prasarana desa baik, sehingga hubungan dengan luar berjalan lancar. Administrasi pemerintahan dan lembaga-lembaga desa lain pada umumnya sudah berfungsi baik. Jadi desa *swasembada* adalah desa di mana karya masyarakatnya telah mampu memproses pembangunan, sehingga potensi desa memberi kemakmuran kepada penduduknya. Desa *swasembada* ini sudah berkembang maju, mampu memenuhi tuntutan sebagai desa.²⁰

Mengenai tiga kriteria tipologi desa itu untuk Daerah Istimewa Yogyakarta desa *swadaya* sudah dianggap tidak ada lagi. Namun untuk desa *swakarya* dan desa *swasembada* bisa dilihat pada uraian berikut ini.

1. Desa/Kelurahan Sidoarum (desa *swasembada*), Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman.
2. Desa/Kelurahan Sumberharjo (desa *swakarya*), Kecamatan Prambanan, Kabupaten Sleman.
3. Desa/Kelurahan Sambirejo (desa *swakarya*), Kecamatan Prambanan, Kabupaten Sleman.
4. Desa/Kelurahan Temon Wetan (desa *swakarya*), Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo.
5. Desa/Kelurahan Temon Wetan (desa *swasembada*), Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo.
6. Desa/Kelurahan Tayuban (desa *swakarya*), Kecamatan Panjatan, Kabupaten Kulon Progo.
7. Desa/Kelurahan Wonosari (desa *swasembada*), Kecamatan Wonosari, Kabupaten Gunung Kidul.

²⁰ Direktorat Jendral PMD, Depdagri, *Peranan Pembangunan Masyarakat Desa Dalam Pelita II* (Jakarta : Institut Ilmu Pemerintahan, 1975), hlm. 6 – 9.

8. Desa/Kalurahan Karang Tengah (desa swakarsa), Kecamatan Wonosari, kabupaten Gunung Kidul.
9. Desa/Kalurahan Monggol (desa swakarya) Kecamatan Paliyan, Kabupaten Gunung Kidul.²¹

Sudah barang tentu dengan mengetahui tipologi desa itu maka pemerintah daerah akan dengan tepat menentukan kebijaksanaannya untuk meningkatkan dari desa swadaya menjadi swakarya dan kemudian swasembada. Apa saja yang perlu diperbaiki, sehingga tidak salah sasaran. Dan ternyata berbagai program telah diupayakan dan dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru. Antara lain dengan berbagai program seperti Bimas, Inmas, Padat Karya, Bantuan Kabupaten, bantuan Desa, Kredit Canda Kulak, Kredit Investasi Kecil. Di samping program-program yang lain seperti jaringan irigasi, perbaikan prasarana, penghijauan, transmigrasi. Program-program itu tidak lain untuk meningkatkan taraf hidup rakyat. Diakui atau tidak sebenarnya pada masa pelita, hingga akhir pelita pemerintah Orde Baru cukup mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat pedesaan. Mengingat masyarakat pedesaan merespon program atau kebijakan-kebijakan yang dilakukan atau ditetapkan pemerintah. Jarak desa dan kota mulai hilang kalau tidak boleh dikatakan semakin menipis. Sebaliknya eksese negatif pembangunan yang ditimbulkan tentu ada, tetapi tulisan ini tidak akan membahas akses negatif atau terlalu jauh. Uraian ini hanya menekankan pada bagaimana pemerintah Orde Baru mengatasi kondisi sosial ekonomi rakyat, khususnya yang berada di pedesaan. Penyimpangan-penyimpangan tentu terjadi dan sebagai bukti pemerintahan Orde Baru harus “tumbang”.

C. Proses Demokratisasi di Masa Orde Baru

1. Pemilu Tahun 1971

Sebagaimana diketahui dalam percaturan politik nasional setelah peristiwa G.30.S/PKI, terjadi perpindahan kekuasaan dari tangan Orde Lama ke tangan Orde Baru yang berkeinginan memulihkan situasi masyarakat dalam suasana yang relatif “lebih baik” ketimbang masa sebelumnya. Untuk mewujudkan keinginan cita-cita Orde Baru itu terjadi perombakan struktur politik yang akan membawa suasana yang berbeda dari masa sebelumnya, mengingat bahwa

²¹ Sutrisno Kutoyo (ed), *op.cit.*, hlm. 23.

golongan politik yang selama itu ada dianggap kurang dapat membantu kelancaran proses pembangunan semenjak kemerdekaan Indonesia diperoleh.

Di tingkat lokal, gambaran semacam ini juga terjadi, dalam rangka ikut menunjang cita-cita pembangunan nasional yang telah dicanangkan oleh pemerintah Orde Baru. Pemilihan umum (pemilu) yang dianggap merupakan satu sarana dan proses pendemokratisasian warga masyarakat terus dilakukan. Untuk itu berbagai hal yang berkaitan dengan persiapan terselenggaranya pemilu segera dipikirkan. Kepada para calon kontestan diberi kesempatan untuk mempersiapkan diri. Pemerintah segera mengeluarkan Undang-Undang Pemilu tahun 1969 dan segera disebar luaskan, agar maksud, tujuan serta cita-cita pemilu itu dapat dimengerti. Dalam pemilihan umum 1971, tampaknya partai-partai politik justru menemukan formatnya setelah pada masa-masa sebelumnya mengalami saat-saat yang sulit atas kehadirannya dalam percaturan politik nasional. Loyalitas pengikut atau warganya berhasil dijaga seutuhnya oleh para tokohnya yang terlibat dalam masa-masa Demokrasi Terpimpin. Pemilihan umum 1971 tampaknya dianggap sebagai perbuatan amaliyah, mengingat bahwa dengan terciptanya pemilu itu maka diharapkan akan tampil wajah-wajah "pemimpin muda" yang selama ini belum memperoleh kesempatan untuk muncul di forum politik nasional. Oleh karena itu tidak mengherankan jika tokoh-tokoh muda pada masa kampanye pemilu sempat menerobos ke daerah-daerah, seperti halnya Yogyakarta, untuk menyampaikan aspirasi politiknya.

Dari sisi lain pelaksanaan pemilu yang tercantum dalam Undang-Undang Pemilu No. 15 tahun 1969 bertujuan melaksanakan demokrasi seperti yang dimaksud dalam UUD 1945, melaksanakan asas-asas Pancasila terutama dasar sila ke empat untuk membentuk kekuasaan negara yang bertanggung jawab kepada rakyat, guna memenuhi dan mengemban Amanat Penderitaan Rakyat (Ampora).²² Oleh karena itu asas pemilu yang diinginkan akan sama dengan Tap No. XI/MPRS/1966 tentang pemilihan umum, maka pemilihan umum anggota-anggota DPR yang diatur dengan Undang-Undang tersebut di atas didasarkan pada asas pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber).²³

Keinginan memberi arti demokrasi melalui pemilihan umum, dikarenakan demokrasi adalah suatu kompleks menyeluruh atas konsep-konsep, aturan-aturan, dan tindakan-tindakan politik, oleh karenanya pengertian politik di sini merupakan aturan-aturan dan tindakan yang berhubungan dari sejumlah orang yang menyangkut kepentingan orang banyak dari suatu lingkungan

²² *Pemilihan Umum 1971*. (Jakarta : Departemen Penerangan RI, 1970), hlm. 32.

²³ *Ibid.*, hlm. 32.

tertentu, untuk menduduki secara sah kedudukan dan jabatan tertentu yang ada dalam suatu sistem politik tertentu.²⁴ Jika demikian secara umum sebenarnya dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang mana para anggota-anggotanya mempunyai nilai dan cita-cita yang sama.²⁵ Tujuan kelompok semacam ini untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaannya.²⁶

Sebelum masuk ke dalam permasalahan yang langsung mengkaitkan berbagai organisasi politik dalam pemilu 1971, ada baiknya disinggung juga gambaran tentang tujuan pemilu berdasarkan laporan-laporan yang dapat diketemukan dari dokumen tertulis. Bagi Amirmachmud yang pada waktu itu menjabat Menteri Dalam Negeri mengemukakan, pemilu merupakan periode yang terpenting untuk mengakhiri masa transisi dalam rangka menyempurnakan demokrasi Pancasila dengan menempatkan proporsi kekuatan organisasi politik dan Golongan Karya berdasarkan pemilihan, dengan maksud memantapkan stabilitas politik serta menanamkan disiplin nasional dalam melaksanakan Pancasila, UUD 1945, dan semua ketetapan-ketetapan MPRS.²⁷ Keterangan itu merupakan pernyataan aparat pemerintah yang mempunyai keinginan untuk menciptakan stabilitas politik, akibat berbagai kejadian masa lampau, merupakan syarat yang tidak dapat ditawar demi tegaknya demokrasi di Republik ini. Sejalan dengan keinginan itu Menteri Penerangan Budiardjo menyatakan bahwa penerangan kepada rakyat dan penanaman kesadaran kepada mereka merupakan bagian yang terpenting agar rakyat mempergunakan hak pilihnya tanpa harus ada campur tangan dari luar yang dapat mempengaruhi rakyat dalam menggunakan hak pilih mereka.²⁸

Untuk terwujudnya pemilu 1971 ini tampaknya disadari oleh semua kontestan, sehingga Menteri Dalam Negeri Amirmachmud kembali menyatakan bahwa kemenangan dalam pemilu bukanlah merupakan suatu dominasi kekuasaan politik yang dilakukan oleh kontestan yang menang, akan tetapi hendaklah dilihat dalam kerangka kemenangan Pancasila dan UUD 1945.²⁹

²⁴ Parsudi Suparlan, "Demokrasi dalam Masyarakat Pedesaan Jawa" dalam *Majalah Prisma* (Jakarta : LP3ES, 1977), hlm. 64.

²⁵ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta : Gramedia, 1977), hlm. 160 – 161).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Berita Antara*, tertanggal 9 Nopember 1970.

²⁸ *Berita Antara*, tertanggal 25 Juni 1970.

²⁹ *Berita Antara*, tertanggal 4 Februari 1970.

Berbagai surat kabar yang sempat mencatat dan memberitakan semua keinginan terhadap jalannya pemilu 1971, menggambarkan juga keinginan dari berbagai kelompok masyarakat atas kehidupan berbangsa. Harian Berita Yudha yang terbit pada tanggal 19 Januari 1970, menyatakan bahwa hasil pemilu harus tetap dipertahankannya Pancasila, merombak struktur politik paksaan lebih-lebih dengan membubarkan partai-partai jelas tidak ditempuh. Harian Kompas pada tanggal 19 Januari 1970 menurunkan berita dengan judul pengumpulan dana dan kampanye pemilu yang akan datang harus sukses dan menghasilkan stabilitas politik. Sari berita-berita itu pada dasarnya kesemuanya menyatakan tentang tujuan pemilu itu sendiri.

Mengenai aturan pelaksanaan pemilu yang berkaitan dengan jumlah anggota DPR, DPRD yang dipilih dalam sistem pengelompokan partai, seleksi calon-calon terpilih, jumlah pemilih dan aturan-aturan memilih, biaya pemilu, pengamanan pemilu dan tata cara kampanye.³⁰ Dalam membicarakan pemilu tahun 1971 berbagai isu yang muncul, pada dasarnya merupakan usaha mempengaruhi lawan-lawan politik dari masing-masing kontestan dan merupakan “perang urat syaraf” serta merupakan ciri-ciri khas dari sistem demokrasi yang ingin dikembangkan. Isu-isu pemilu yang sempat terekam berkisar antara lain diseputar masalah : Pancasila dan Piagam Jakarta, golongan sarungan, bekas-bekas tokoh Masyumi, PSI dan Sukarno. Dari isu-isu yang muncul itu, pada dasarnya merupakan gambaran “konflik politik”, dan merupakan awal dari bentuk-bentuk persaingan antar para kontestan untuk memperoleh simpati massa, sehingga memungkinkan golongannya mampu menduduki kursi yang tersedia baik di tingkat DPR maupun DPRD di atas lawan-lawannya. Isu pada dasarnya merupakan *stereotype* dari keinginan untuk mengalahkan lawannya dengan mencoba mendeskreditkan saingan politiknya dengan gambaran yang bersifat “cacat tindakan” bagi kehidupan berbangsa dan cita-cita melestarikan Pancasila. Oleh karena itu jika diamati, sebenarnya isu yang terlontar pada pra pemilu 1971 merupakan langkah yang jauh dari sikap dewasa mengingat bahwa bentuk persaingan yang ada hampir menyerupai gambaran pemilu 1955.³¹ Di sini gaya Demokrasi Liberal menampilkan wajah yang berbeda dengan melihat dari hadimya para kontestan itu sendiri yang sangat jauh jika dibandingkan antara

³⁰ Periksa tentang hal ini dalam *Dokumentasi Pemilu 1971, Jilid I* (Jakarta : CSIS, 1981) hlm. 22 – 85.

³¹ Periksa *Harian Merdeka*, tanggal 15 Nopember 1956.

pemilu 1955 khususnya dengan pemilu 1971. Analisa semacam itu untuk memperbandingkan kondisi pemilu 1955 dan 1971 belum pernah dilakukan secara utuh, dalam artian penelitian yang mengarah pada studi dan bersifat ilmiah, sehingga mampu digambarkan daya jangkau hasil pemilu itu bagi hadimnya wajah demokrasi di negara ini.

Mengingat uraian di atas, tulisan ini hanya berusaha melihat persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pemilu di tingkat lokal. Masalahnya apa yang digambarkan dalam tingkat nasional akan terefleksi juga pada wajah lokal, meskipun berbagai keunikan yang terjadi di tingkat lokal tidaklah sama dengan keunikan di tingkat nasional. Menyadari hal semacam itu maka pembincangan tentang pemilu akan dilihat terlebih dahulu dalam kerangka nasional, dengan mengkhususnya diri dalam bentuk-bentuk kampanye organisasi, yaitu ikut untuk tegakkan demokrasi, Pancasila dan UUD 1945.³²

Dalam pemilihan umum 1971 di Daerah Istimewa Yogyakarta ada sepuluh kontestan, yaitu Partai Khatolik, PSII, NU, Parmusi, Golkar, Parkindo, Murba, PNI, Perti, dan IPKI.³³ Pemilihan umum 1971 yang dilaksanakan itu merupakan pemilu yang kedua semenjak Indonesia merdeka, serta merupakan pemilu pertama di zaman Orde Baru. Gambaran tahun 1971 jelas memberikan arti yang besar bagi organisasi peserta pemilu, sebab setelah tahun 1971 organisasi-organisasi di luar Golkar terlebur dalam dua kelompok yaitu "kelompok spiritual" yang disebut dengan "kelompok persatuan", dan "kelompok nasional" yang disebut dengan "kelompok demokrasi".³⁴

Sebagaimana telah diketahui bahwa pemilihan umum merupakan suatu upaya dari pemerintah untuk mendewasakan kehidupan perpolitikan, seperti tersirat pada pasal 1 ayat 2 UUD 1945.³⁵ Hal ini yang menjadi dasar hukum diadakannya pemilihan umum.³⁶ Jika demikian, pemilu merupakan suatu kejadian atau peristiwa nasional. Keberhasilan dan kesuksesan pemilihan umum itu sendiri juga didukung seberapa jauh pendidikan politik massa melalui organisasi-organisasi politik yang dianutnya. Selain itu pemilihan umum juga merupakan

³² *Berita Antara*, tertanggal 30 April 1971.

³³ Lihat lampiran pertama.

³⁴ *Harian Berita Yudha*, tanggal 9 Februari 1970; Lihat juga, Bernhard Dahm, *History of Indonesia in the Twentieth Century* (London : Pall Mall Press, 1971), hlm. 264.

³⁵ *Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945* menyebutkan : Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

³⁶ H. Imam Suhadi, *Cita-Cita dan Kenyataan Demokrasi* (Yogyakarta: FH UII, 1981), hlm 2 - 3.

suatu sarana menuju kepada kegiatan massa melalui bentuk-bentuk tertentu dalam serangkaian tindakan yang terorganisir, untuk mencapai tujuan tertentu dari suatu proses politik nasional atas kehidupan bernegara. Dengan demikian para kontestan memberikan pengertiannya yang mendalam tentang pemilu dengan maksud memperoleh suara sebanyak mungkin. Maksud tersebut apakah akan mampu mendudukkan para tokoh mereka dalam Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga keinginan warganya akan dapat selalu terwakili dan tujuannya dapat tercapai. Keinginan semacam itu hanya dapat tercapai, jika kesadaran politik dari para wakil mereka di Dewan Perwakilan Rakyat mengerti benar tentang tujuan dan cita-cita organisasi.

Lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 tahun 1969 (Permen 12) yang berisi tentang pemukiman Golongan Karya di DPRD tingkat I dan II, tampaknya lebih merupakan proses permainan kekuatan Golongan Karya di badan Legislatif.³⁷ Akan tetapi, kenyataan isi Permen itu justru dirasakan merugikan seluruh kontestan pemilu di luar Golkar. Oleh karena dengan lahirnya Permen itu, organisasi politik di luar Golkar akan mengalami pengurangan sejumlah kursi yang ada di tingkat DPRD-GR. Setelah diberlakukannya Permen 12 ini organisasi politik kehilangan sejumlah kursi, khususnya dari mantel-mantel organisasinya.³⁸

Munculnya Permen 12 menimbulkan reaksi yang cukup beragam, sehingga situasi menjelang pemilu 1971 memperlihatkan wajah “sumbang” karena Permen 12 dianggap sebagai proses penyempitan kebebasan partai politik di luar Golkar untuk berpartisipasi dalam percaturan politik, khususnya pada pemilu 1971. Berbagai kalangan yang menanggapi hadirnya Permen 12 itu, ketua DPR-GR H. Achmad Syaichu, Sekjen Parmusi Lukman Harun, dan Moh. Natsir.³⁹ pada dasarnya menyayangkan keluarnya Permen 12 itu, mengingat bahwa proses demokrasi tidaklah harus dilakukan dalam bentuk penekanan yang bersifat otoriter. Organisasi politik NU merupakan partai yang pertama kali menolak Permen 12 disusul Parkindo, PSII serta PNI dan sejumlah partai yang lain. Alasan penolakan itu ialah digunakannya Undang-Undang No. 18 tahun 1965 sebagai berikut : dasar hukum dari Permen 12 itu tidak tepat. Dinyatakan juga bahwa tidak adanya aturan pelaksanaan dari Undang-Undang yang berbau Nasakom akan merugikan tekad pemerintah Orde Baru untuk mengadakan pembaharuan

³⁷ *Pemilihan Umum 1971, Seri Berita dan Pendapat* (Jakarta: IPMI dan LP3ES, 1972), hlm. 68.

³⁸ *Docukentasi Pemerintah daerah Kabupaten Sleman tahun 1966 – 1967* (T.K. : t.p, tt.), hlm. 156.

³⁹ *Pemilihan Umum 1971, Seri Berita dan Pendapat, op.cit.*, hlm. 70 – 71.

di bidang pemerintahan daerah. Reaksi-reaksi yang cukup hangat itu tidak hanya terjadi di tingkat pusat, tetapi juga terjadi di daerah-daerah seperti di Jawa Tengah yang dimotori oleh ketua umum Sekber Golkar Mayjen. S. Sukawati terhadap kedua partai tersebut.⁴⁰ Idham Cholid yang pada waktu itu menjabat sebagai Ketua Umum Pengurus Besar NU akhirnya “mengerti”, bahwa pemurnian Golkar di lingkungan DPR adalah wajar mengingat bahwa pemurnian itu tidak akan mencampuri rumah tangga golongan lain.⁴¹

Setelah berlangsung beberapa saat perdebatan di sekitar persoalan Permen 12 itu oleh partai-partai politik yang ada, pada gilirannya dapat diterima setelah diadakan pendekatan oleh Golkar. Dalam sidang Paripurna DPR yang terakhir tahun anggaran 1969 / 1970 Menteri Dalam Negeri melaporkan bahwa beberapa propinsi telah melaksanakan Permen tersebut. Diharapkan dalam waktu dekat proses semacam itu akan segera dilakukan oleh beberapa propinsi lainnya.⁴²

Sebagaimana lazimnya pemilu yang menjamin kehidupan demokrasi politik di negeri ini, maka dalam pemilu 1971 para kontestan sebelum memasuki hari pencoblosan diberi waktu selama dua bulan untuk melakukan kegiatan kampanye. Bagi partai-partai politik sistem kampanye yang dilakukan pada tingkat nasional bersifat kampanye program dan kampanye bebas.

Seperti halnya di daerah Sleman yang mempunyai 17 kecamatan itu terdiri atas 86 desa dengan jumlah penduduk 578.801 orang. Dari seluruh jumlah penduduk itu yang berhak memilih sebanyak 301.737 orang,⁴³ sedangkan sisanya dimasukkan dalam usia belum berhak memilih dan atau mereka yang pernah terlibat dalam organisasi politik yang dilarang oleh pemerintah. Jumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang tersedia sebanyak 1.202 buah. Panitia pemilu setempat ini terdiri dari berbagai unsur lapisan masyarakat.

Setelah hasil pencoblosan yang dilakukan pada tanggal 3 Juli 1971 itu selesai, maka diperoleh suara sebagai berikut : Partai Katholik memperoleh suara sebanyak 10.182, PSII memperoleh suara 2.902, NU memperoleh suara 37.106, Parmusi memperoleh suara 25.435, Golkar memperoleh suara 136.492, Parkindo memperoleh suara 2.037, Murba memperoleh suara 280 suara, PNI memperoleh suara 24.811, Perti memperoleh suara 1.419, dan IPKI memperoleh jumlah suara sebanyak 1.629.⁴⁴ dari suara-suara yang diperoleh itu, akhirnya dapat

⁴⁰ *Ibid.*, hlm 74.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Berita Antara*, tertanggal 4 Maret 1970.

⁴³ Hasil Kerja Pemerintah Daerah Sleman Tahun 1971 - 1972, dalam buku *Kabupaten Sleman Dalam Angka 1972 - 1976* (T.K. : Pemerintah Kab. Dati II Sleman, t.t), hlm. 184.

⁴⁴ Lihat, *lampiran kedua*.

diketahui bahwa Golkar berhak menduduki 22 kursi, NU menduduki 4 kursi, Parmusi 3 kursi, Katholik 1 kursi, PNI 3 kursi, PSII 1 kursi dan ditambah dengan fraksi ABRI yang diangkat sebanyak 6 kursi. Hasil yang diperoleh untuk kontestan yang menduduki kursi di DPR tingkat II berjumlah 40 buah kursi setelah ditambah dengan fraksi ABRI.⁴⁵

Ternyata kemenangan Golkar dalam meraih perolehan suara pada pemilu 1971 sudah terlihat pada tingkat kecamatan. Hal ini dapat dilihat pada tabel hasil pemilihan umum di Kecamatan Prambanan dan Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman, seperti di bawah ini :

⁴⁵ *Himpunan Surat-surat Keputusan DPRD – GR. Kabupaten Sleman Tahun 1971.* (T.K. : t.p., t.t), hlm. 112.

KECAMATAN PRAMBANAN KABUPATEN DAERAH TINGKAT II SLEMAN TAHUN 1971
HASIL PEMILIHAN UMUM

Untuk	Kalurahan	1 Partai Katolik	2 PSII	3 NU	4 Parmusi	5 Golkar	6 Parkindo	7 Murba	8 PNI	9 PERTI	10 IPKI	Jumlah suara yang sah
DPR	Madurejo	186	23	829	173	2538	25	5	515	8	19	4321
	Bokoharjo	74	20	117	415	1987	15	4	167	10	23	2532
	Sambirejo	65	13	122	41	1196	6	-	404	5	5	1857
	Sumberharjo	34	40	1173	254	2275	26	3	223	23	26	4077
	Wukirharjo	1	5	15	152	691	6	1	99	4	13	987
	Gayamharjo	368	13	11	28	1069	8	2	120	5	23	1647
	JUMLAH	728	114	2267	1063	9756	86	15	1528	55	109	15721
DPRD Tk. I	Madurejo	182	26	828	177	2539	25	1	522	12	21	4333
	Bokoharjo	71	25	115	411	1998	13	5	174	9	23	2844
	Sambirejo	63	17	124	38	1197	7	-	403	3	6	1858
	Sumberharjo	32	39	1190	265	2769	27	3	219	23	23	4590
	Wukirharjo	1	9	17	152	699	7	1	101	2	10	999
	Gayamharjo	368	14	10	28	1069	9	2	122	2	26	1650
DPRD Tk. II	Madurejo	183	27	816	173	2547	25	2	523	9	19	4324
	Bokoharjo	73	22	115	414	1949	12	5	178	10	22	2800
	Sambirejo	63	15	124	50	1187	7	-	400	3	7	1856
	Sumberharjo	32	42	1168	275	2761	26	3	233	25	21	4586
	Wukirharjo	1	7	19	150	699	7	1	98	2	11	996
	Gayamharjo	367	12	11	29	1075	7	2	119	3	26	1651
	JUMLAH	719	125	2253	1091	9218	84	13	1551	52	106	16112

Sumber : Catatan yang ada di kantor Kecamatan Prambanan Kabupaten Sleman

**HASIL PEMILU TAHUN 1971 KECAMATAN GODEAN
DAERAH TINGKAT II SLEMAN**

NAMA PARTAI DAN JUMLAH SUARA												
No	Kalurahan	Partai Katolik	PSII	NU	Parmusi	Golkar	Parkindo	Murba	PNI	PERTI	IPKI	Jumlah suara yang sah
1.	Sidomulyo	94	62	61	129	1265	151	-	133	15	15	1925
2.	Sidoarum	39	60	303	149	1851	12	4	193	32	22	2667
3.	Sidomulyo	25	23	153	70	1539	9	6	207	9	8	2049
4.	Sidokarto	39	67	148	266	2013	68	2	426	53	9	3091
5.	Sidoagung	26	20	200	134	1645	20	1	334	31	27	2436
6.	Sidoluhur	31	123	80	549	2379	12	2	169	90	22	3477
7.	Sidorejo	100	31	131	182	2017	25	-	221	63	22	2792
	JUMLAH	354	366	1076	1479	12709	297	15	1703	293	125	18439

Sumber : Catatan yang terdapat di Kantor Kecamatan Godean Kabupaten Sleman

2. Pemilu Tahun 1977

Pemilu 1977 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No. 4/1975 tentang perubahan Undang-Undang Pemilu No. 15/1969 dan Undang-Undang No. 5/1975 tentang perubahan Undang-Undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD No. 16/1969. Sesuai dengan Undang-Undang No 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, pemilu 1977 diikuti 3 kekuatan politik, yakni Partai Persatuan Pembangunan (selanjutnya disingkat PPP), Partai Demokrasi Indonesia (selanjutnya disingkat PDI), dan Golongan Karya (selanjutnya disingkat GOLKAR). Hasil akhir pemilu menunjukkan: PPP memperoleh 18,35 juta suara (29,21%), Golkar memperoleh 39,02 juta suara (62,12%), PDI memperoleh 5,44 juta suara (8,67%).⁴⁶ Dalam pembagian kursi di DPR, 360 dari 460 kursi diperebutkan dalam pemilu. Setelah ditambah dengan anggota-anggota yang diangkat oleh pemerintah maka komposisi di dalam DPR menjadi : Golkar 232 kursi, PPP 99 kursi, Golongan Karya ABRI 75 kursi, Golongan Karya Non ABRI 25 kursi, dan PDI 29 kursi. Dengan demikian pada tingkat nasional muncul sebagai pemenang adalah kontestan Golkar dengan tingkat kemenangan mutlak.

Kemenangan Golkar pada tingkat nasional tersebut tidak berarti di semua daerah pemilihan Golkar juga menang. Benar hampir di semua daerah pemilihan, baik di daerah pemilihan tingkat I maupun di daerah pemilihan tingkat II Golkar selalu unggul. Namun berdasarkan data di atas dapat disimpulkan bahwa di daerah-daerah tertentu ternyata Golkar tidak mampu mengungguli partai politik, khususnya PPP yang memperoleh suara hampir separoh dari jumlah suara yang diperoleh Golkar. Kemenangan PPP di DKI Jakarta dan di Daerah Istimewa Aceh adalah buktinya.

Jika suara-suara yang diperoleh ke tiga kekuatan politik peserta pemilu 1977 tersebut dijumlah maka ada 62,81 juta suara. Ini berarti ada sejumlah 62,81 juta orang pemilih yang telah menggunakan hak pilihnya secara sah dan betul dalam pemilu 1977.

Sementara itu hasil sensus penduduk 1971 menunjukkan bahwa penduduk Indonesia berjumlah 118.367.850 orang dengan perincian 97.902.473 berada dan bertempat tinggal di desa-desa dan 20.465.377 orang berada dan bertempat tinggal di kota.⁴⁷ Jadi mayoritas penduduk Indonesia tinggal di desa. Maka dapatlah disimpulkan bahwa mayoritas pemilih dalam pemilu tahun 1977 adalah warga masyarakat desa. Oleh karena itu partisipasi masyarakat desa

⁴⁶ Yusuf Hasyim, *Duduknya ABRI dalam Golkar Menimbulkan Keraguan*, Majalah Prisma, No. 8, tahun VIII, LP3ES, Jakarta, Agustus 1979, hlm. 65.

⁴⁷ Biro Pusat Statistik, *Sensus Penduduk 1971*, Jakarta, Maret 1975, hlm. 4.

dalam pemilu menentukan sekali keberhasilan pencapaian maksud dan tujuan pemilu. Makin banyak warga masyarakat berpartisipasi dalam pemilu maka hasil pemilu itu makin bemilai. Artinya dari hasil pemilu yang diikuti oleh sebanyak mungkin warga masyarakat yang telah mempunyai hak pilih akan mencerminkan aspirasi warga masyarakat senyatanya.

Pelaksanaan pemilu adalah kejadian yang amat menarik perhatian masyarakat luas. Pemilu adalah kegiatan politik yang aktual yang terjadi hanya dalam jangka waktu tertentu. Dalam keadaan demikian bagaimana warga masyarakat desa yang umumnya rendah tingkat pendidikannya dan status ekonominya berpartisipasi dalam pemilu.

Penyelenggaraan pemilu menurut Undang-Undang adalah sejak saat Pendaftaran Pemilih sampai dengan diresmikannya Keanggotaan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

Diantara Pendaftaran Pemilih sampai dengan diresmikannya Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat itu ada beberapa tahap kegiatan dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Kegiatan-kegiatan yang pokok adalah sebagai berikut :

- a. Pendaftaran pemilih/jumlah jiwa penduduk.
- b. Pencalonan.
- c. Kampanye pemilu.
- d. Pemungutan suara
- e. Perhitungan suara.
- f. Penetapan hasil pemilu.
- g. Peresmian/pengambilan sumpah/pelantikan anggota-anggota.

Kegiatan persiapan yang terpenting adalah pendaftaran pemilih. Pendaftaran pemilih itu adalah kegiatan untuk membuat daftar pemilih, dan daftar pemilih ini merupakan sarana inti dari pada pemungutan suara.

Seorang Warga Negara Republik Indonesia (WNI) yang sudah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Undang-Undang untuk menjadi pemilih, apabila namanya tidak tercantum dalam daftar pemilih, tidak akan dapat menggunakan hak pilihnya, tidak akan dapat memberikan suara dalam pemungutan suara. Dan dipilihpun terikat pada daftar pemilih, karena seseorang yang sudah memenuhi syarat-syarat untuk menjadi anggota tidak akan dapat diajukan sebagai calon dalam pemilu apabila ia tidak terdaftar dalam daftar pemilih.

Bersama-sama dengan kegiatan penyelenggaraan pendaftaran pemilih dilakukan pula pendaftaran jumlah jiwa penduduk WNRI. Pendaftaran jumlah jiwa penduduk WNRI ini dimaksudkan untuk mengetahui jumlah jiwa penduduk

WNRI dalam wilayah daerah pemilihan pada waktu dilaksanakan pemilu anggota DPR/DPRD I/DPRD II.

Hal ini dihubungkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, bahwa jumlah anggota DPR/DPRD I/DPRD II didasarkan atas imbang jumlah penduduk dalam daerah pemilihan yang menjadi dasar penentuan hasil pemilihan umum sesuai stensel daftar dan sistem perwakilan berimbang.⁴⁸

Mengenai jumlah penduduk Warga Negara Republik Indonesia (WNRI) yang telah disahkan seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi : 2.621.644 jiwa yang diperinci sebagai berikut :

- a. Kotamadya Yogyakarta : 349.599 jiwa
- b. Kabupaten Bantul : 604.672 jiwa
- c. Kabupaten Kulon Progo : 387.339 jiwa
- d. Kabupaten Gunung Kidul : 652.639 jiwa
- e. Kabupaten Sleman : 621.395 jiwa

Setelah diadakan pendaftaran pemilih dengan berpedoman Undang-Undang/Peraturan/Instruksi dan ketentuan-ketentuan ternyata dari jumlah penduduk WNRI sebanyak :

	2.621.644 jiwa
Yang menjadi pemilih sebanyak	1.467.453 jiwa
Yang tidak terdaftar sebagai pemilih	1.154.191 jiwa
Dari yang tidak terdaftar sebagai pemilih ini terdiri dari :	

- a. Anggota ABRI yang tidak menggunakan hak pilihnya.
- b. Para bekas anggota Organisasi Terlarang (OT) yang kehilangan hak pilihnya.
- c. Para Nara Pidana/Tahanan dan orang-orang sakit ingatan, dan lain-lain.
- d. Anak-anak dibawah umur/belum memenuhi syarat-syarat untuk menjadi pemilih sebagaimana yang ditentukan oleh Undang-Undang/Peraturan/Instruksi dan ketentuan-ketentuan lain.

Jumlah pemilih seluruh DIY sebanyak 1.467.453 setelah diperinci per tingkat II sebagai berikut :

- a. Kotamadya Yogyakarta : 206.670 jiwa
- b. Kabupaten Bantul : 344.779 jiwa
- c. Kabupaten Kulon Progo : 216.717 jiwa
- d. Kabupaten Gunung Kidul : 347.726 jiwa
- e. Kabupaten Sleman : 351.561 jiwa

⁴⁸ *Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1977* (Yogyakarta, t.p., 1977), hlm.31.

Permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pendaftaran pemilih/penduduk WNRI adalah sebagai berikut :

- a. Belum tertibnya pemilihan Kartu Penduduk dan Kartu Kewarganegaraan, sehingga dalam pelaksanaannya tidak berdasarkan kependudukan tetapi berdasarkan atas bertempat tinggal (banyak anak pelajar dan mahasiswa yang belum terdaftar sebagai penduduk).
- b. Para orang-orang Tuna Wisma, yang banyak terdapat di kota-kota besar.
- c. Belum tertibnya administrasi OT serta klasifikasi data OT sehingga terjadi perbedaan jumlah OT dari pemerintah (Dit. Sus) dan dari Panitia Pendaftar Pemilih terutama adanya OT-OT dari Dinas, dan sebagainya.⁴⁹

Untuk selanjutnya pada perhitungan suara di PPD.I. DIY yang diadakan pada tanggal 1 Juni 1977 bertempat di Bale Mangu Kepatihan dalam Sidang Pleno PPD.I. yang dihadiri oleh semua saksi dari utusan PARPOL dan GOLKAR dengan para undangan dari :

- a. Pimpinan PARPOL dan GOLKAR Tingkat I.
- b. Dinas-dinas Tingkat I DIY.
- c. KORSKARDA "G", KORSKARWIL II dan instansi ABRI lainnya Tingkat I DIY.
- d. Semua Bupati/KEPDA dan Walikota Kota Madya Yogyakarta.
- e. Para wartawan.

Rapat perhitungan suara berjalan dengan lancar mulai jam 09.00 s.d 12.00 dan dilanjutkan rapat penetapan hasil pemilu anggota DPRD DIY.

Jumlah hasil perhitungan suara untuk DPR dan DPRD I DIY sebagai berikut:⁵⁰

Untuk DPR :

a. Partai Persatuan Pembangunan	:	304.510 (23,23%)
b. Golongan Karya	:	741.611 (56,58%)
c. Partai Demokrasi Indonesia	:	264.671 (20,19%)
Jumlah	:	1.315.673

Untuk DPRD Tingkat I DIY :

a. Partai Persatuan Pembangunan	:	305.718 (23,23%)
b. Golongan Karya	:	744.505 (56,59%)
c. Partai Demokrasi Indonesia	:	265.450 (20,18%)
Jumlah	:	1.315.673

Jumlah suara yang tidak sah :

a. Untuk DPR	:	63.181 (4,82%)
--------------	---	----------------

⁴⁹ *Ibid.*

b. Untuk DPRD I DIY : 55.789 (4,24%)

Jumlah pemilih seluruh DIY yang menggunakan hak pilihnya untuk :

a. DPR : 1.373.973 (94,54%)

b. DPRD I DIY : 1.371.462 (94,37%)

Untuk lebih jelasnya hasil-hasil pemungutan suara pada pemilu 1977 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

⁵⁰ *Ibid.*

**HASIL PENGHITUNGAN SUARA UNTUK DPR DAN DPRD I
DALAM PEMILU 1977
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

No	Nama PPD II se – DIY	Jumlah suara yang sah diperoleh tiap-tiap organisasi						Jumlah suara yang tidak sah		Jumlah pemilih yang terdaftar
		PPP		Golkar		PDI				
		DPR	DPRD I	DPR	DPRD I	DPR	DPRD I	DPR	DPRD I	
1.	Kotamadya Yogyakarta	39.712	39.395	84.841	84.098	54.631	54.937	10.558	9.937	206.670
2.	Kabupaten Bantul	101.959	102.910	142.656	143.888	62.365	62.686	19.054	16.339	344.779
3.	Kabupaten Kulon Progo	48.966	49.205	93.403	93.796	48.520	48.673	8.569	7.625	216.717
4.	Kabupaten Gunung Kidul	36.869	37.037	237.825	239.073	43.270	43.319	8.912	7.454	347.726
5.	Kabupaten Sleman	77.004	77.171	182.886	183.650	55.885	55.835	16.088	14.434	351.561
	JUMLAH	304.510	305.718	741.611	744.505	264.671	265.450	63.181	55.789	1.467.453

Keterangan :

- | | |
|--|---|
| a. Jumlah pemilih yang terdaftar di DIY | : 1.467.453 |
| b. Jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya (DPR) | : 1.310.792 (sah)
63.181 (tidak sah)
1.373.973 (93,62%) |
| c. Jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya (DPRD I) | : 1.315.673 (sah)
55.789 (tidak sah)
1.371.462 (93,45%) |

Sedangkan untuk hasil perolehan suara pemilu 1977 di tingkat Kecamatan Prambanan dan Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman, dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**HASIL PEMILIHAN UMUM
KECAMATAN PRAMBANAN KABUPATEN DATI II SLEMAN TAHUN 1977**

No	Kalurahan	Jumlah Penduduk	Banyaknya			Banyaknya suara yang diperoleh								
			Pemilih	O.T.	Jumlah	DPR			DPRD TK I			DPRD TK II		
						Golkar	PDI	PPP	Golkar	PDI	PPP	Golkar	PDI	PPP
1.	Madurejo	9228	5096	70	5200	1344	2143	1080	1349	2151	1055	1342	2212	1062
2.	Bokoharjo	6735	3799	94	3883	283	1924	571	881	1923	577	884	1907	552
3.	Sambirejo	3910	2223	4	2217	74	994	749	275	1013	740	272	1015	735
4.	Sumberharjo	9884	5589	59	5648	1939	2379	710	1956	2389	698	1943	2357	732
5.	Wukirharjo	2024	1210	2	1212	134	690	265	137	688	261	135	695	266
6.	Gayamharjo	3678	2102	-	2103	132	867	854	137	875	862	134	879	855
	JUMLAH	35459	20019	229	20263	4708	8997	4229	4737	9093	4193	4710	9064	4191

Sumber : Catatan yang terdapat di Kantor Kecamatan Prambanan, Kabupaten Sleman.

HASIL PEMILIHAN TAHUN 1977 KECAMATAN GODEAN

No	Kalurahan	Partai Persatuan Pembangunan			Golongan Karya			Partai Demokrasi Indonesia			Jumlah suara yang tidak sah	Yang menggunakan hak pilih	Jumlah suara yang sah	Jumlah pemilih	Jumlah penduduk
		Pusat	Tk I	Tk II	Pusat	Tk I	Tk II	Pusat	Tk I	Tk II					
1.	Sidomulyo	433	426	521	1445	1447	1448	629	619	633	120	2627	2507	2749	1776
2.	Sidoarum	696	688	693	1655	1667	1643	707	710	717	202	3268	3065	3422	6342
3.	Sidomulyo	399	398	398	1409	1401	1413	679	690	679	217	2701	2490	2845	4369
4.	Sidokarto	796	771	800	1555	1568	1535	1324	1331	1347	221	3903	3682	4103	6600
5.	Sidoagung	586	581	598	1589	1588	1579	725	742	727	195	3106	2911	3318	5543
6.	Sidoluhur	1443	1436	1430	1865	1864	1868	603	611	605	246	4157	3911	4415	7475
7.	Sidorejo	782	792	760	1725	1746	1729	570	572	593	216	3326	3110	3759	5845
	JUMLAH	5134	5092	5100	11243	11281	11215	5237	6275	5301	1418	23088	21676	24611	41459

Sumber : Catatan yang terdapat di Kantor Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman.

Selain Kabupaten Sleman dapat pula diketahui hasil pemilihan umum 1977 di Kecamatan Panjatan dan Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo. Untuk Gunung Kidul diwakili oleh Kecamatan Paliyan. Kiranya perlu pula dijelaskan bahwa mengenai hasil pemilihan umum ini tidak seluruh kecamatan yang berada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta telah bisa ditampilkan dalam tulisan ini, tetapi dilakukan secara acak. Selain itu hasil pemilihan umum itu tidak termuat secara kronologis dari pemilu ke pemilu selama pemerintahan Orde Baru. Namun dari data itu setidaknya dapat diketahui pengaruh Orde Baru di bidang politik.

Pada tabel berikut ini dapat dilihat hasil pemilihan umum tahun 1977 di Kecamatan Temon, dan di Kecamatan Panjatan keduanya berada di wilayah Kabupaten Kulon Progo.

**HASIL PENGHITUNGAN SUARA PEMILU TAHUN 1977
KECAMATAN TEMON DAERAH TK II KULON PROGO**

No	Kalurahan	DPR			DPRD I			DPRD II		
		PPP	GOLKAR	PDI	PPP	GOLKAR	PDI	PPP	GOLKAR	PDI
1.	Plumbon	385	611	96	384	623	94	620	292	121
2.	Kedundang	629	289	116	635	288	121	620	292	121
3.	Demen	280	132	164	279	132	172	283	132	169
4.	Kulur	296	524	462	303	519	469	295	518	474
5.	Kaligintung	307	519	21	306	528	22	304	526	22
6.	Kalidengen	88	274	150	87	275	154	88	270	153
7.	Temonwetan	208	308	296	206	314	297	209	309	300
8.	Temonkulon	187	359	295	185	355	298	187	359	291
9.	Kebonrejo	288	259	187	295	261	187	291	260	187
10.	Janten	436	177	29	435	184	33	433	185	32
11.	Karangwuluh	82	241	113	85	239	113	79	248	116
12.	Sindutan	245	274	155	245	276	154	243	280	156
13.	Jangkaran	253	199	185	247	201	191	246	199	189
14.	Palihan	40	435	419	42	431	30	41	435	425
15.	Glagah	87	414	98	87	820	99	433	185	32
	JUMLAH	3811	5415	2786	3821	5446	2834	23754	5116	2857

Sumber : Catatan yang terdapat di Kantor Kecamatan Temon Kulon Progo.

**HASIL PEMILU 1977 KECAMATAN PANJATAN
DAERAH TINGKAT II KULON PROGO**

No	Kalurahan	PPP			GOLKAR			PDI			PROSENTASE		
		Pusat	Tk I	Tk II	Pusat	Tk I	Tk II	Pusat	Tk I	Tk II	PPP	Golkar	PDI
1.	Garongan	910	904	904	518	518	522	82	88	88	60	34,4	5,5
2.	Pleret	1033	1042	1042	633	627	640	235	239	236	54,4	33,1	12,3
3.	Bojong	786	738	738	723	721	723	500	505	509	67,5	36,6	25,7
4.	Depok	542	546	546	443	443	436	374	370	372	40,1	32,4	27,4
5.	Tayuban	170	170	171	495	496	489	400	402	396	16	46,3	37,5
6.	Gotakan	41	36	36	663	682	668	430	419	428	3,3	59,1	37,5
7.	Cerme	194	186	188	949	957	939	310	318	322	13	65,2	21,7
8.	Krembangan	259	260	264	1169	1166	1164	912	912	905	11,3	51,1	39,4
9.	Panjatan	141	140	141	428	427	423	170	172	174	19	53,8	31
10.	Kanoman	169	163	169	618	621	617	367	360	361	14,5	53,8	31
11.	Bugel	456	462	456	789	791	784	745	750	749	22,9	39,5	37,5

Sumber : Catatan yang terdapat di Kantor Kecamatan Panjatan Kulon Progo.

**HASIL PEMILIHAN UMUM
DI KECAMATAN PALIYAN DAERAH TINGKAT II
GUNUNG KIDUL PADA TAHUN 1977**

No	Kalurahan	PPP	GOLKAR	PDI	JUMLAH
1.	Sodo	268	1579	20	1683
2.	Pampang	429	701	34	1164
3.	Grondol	194	1042	21	1254
4.	Kr. Duwet	204	2407	56	2667
5.	Kr. Asem	787	2413	31	3231
6.	Mulusan	1122	996	15	1063
7.	Monggol	9	2283	2	2296
8.	Giring	24	1513	19	1556
9.	Planjan	30	2951	70	3051
10.	Kanigoro	161	2346	105	2672
11.	Kepek	63	8653	35	2751
12.	Jetis	520	1701	30	1261
13.	Ngloro	146	1282	40	1468
14.	Krb. Sawit	14	2441	53	297
	Jumlah	2478	24940	541	21629

Sumber : Catatan yang terdapat di Kantor Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunung Kidul

Demikianlah bentuk demokratisasi pada masa pemerintahan Orde Baru yang diwujudkan lewat pemilihan umum.

3. Otonomi Daerah

Pada masa Orde Baru pemerintah telah berupaya untuk memberikan "otonomi daerah". Menurut UU No. 5/1974 otonomi daerah yang dimaksud adalah lebih menekankan penyerahan urusan kepada lembaga pemerintah daerah, yaitu pemberian hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam arti "pemerintah daerah".⁵¹ Dengan

⁵¹ E. Kuswara, "Pengaruh Format Politik Nasional Terhadap Demokrasi Lokal dalam *Arus Bawah Demokrasi* (Yogyakarta : Laper Pustaka Utama, 2000), hlm. 82.

titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat I tetap berstatus sebagai daerah otonomi yang utuh.⁵² Untuk lebih jelasnya dapat dilihat sebagai berikut :

Pelaksanaan Otonomi Daerah pada prinsipnya merupakan pendistribusian wewenang dari pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah di bawahnya. Dengan pendistribusian wewenang diharapkan pemerintah daerah yang menerima pendistribusian dapat mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Pernyataan ini menunjukkan bahwa konsep Otonomi Daerah ini yang dianut oleh UU No. 5 Tahun 1974 dimaksudkan untuk mewujudkan asas pemerataan dan kemandirian, walaupun tidak memberi kemungkinan bagi daerah untuk berinisiatif mengatur dan mengurus rumah tangganya, karena didasarkan pada penyerahan dari pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya.

Secara politis, pengembangan otonomi daerah yang berwawasan pembangunan ini akan menempatkan otonomi pada posisi yang tidak akan membahayakan keutuhan Negara Kesatuan. Aktualisasi dari pengamananan politis terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah ini dapat dipahami dari rumusan pasal 11 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974 yang meletakkan titik berat otonomi pada daerah tingkat II. Langkah ini tentu saja diharapkan akan memberi dorongan dan peluang yang lebih besar kepada daerah tingkat II untuk membangun dirinya secara intensif, disamping menciptakan suasana kompetitif antara daerah tingkat II itu sendiri. Iklim yang demikian ini akan sangat membantu bagi daerah tingkat II dalam rangka mengantisipasi keadaan di masa datang. Dalam skala nasional, semangat yang terkandung dalam otonomi ini akan sangat menunjang laju pembangunan nasional. Lebih-lebih, jika dikaitkan dengan akan berlangsungnya era pasar bebas di tahun-tahun mendatang.

Dalam pelaksanaannya, Otonomi Daerah ini akan sangat tergantung dari kemampuan daerah dalam menggali potensi, sumberdaya manusia dan perhitungan-perhitungan serta kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikeluarkannya. Dalam konteks ini, peran serta desa, baik secara kelembagaan maupun fungsional tidak dapat dikesampingkan.⁵³

⁵² *Ibid.*

⁵³ Aminoto, "Sejumlah Catatan Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah" dalam *Kedaulatan Rakyat*, 26 Maret 1997, hlm. 6.

Dengan diberlakukannya UU No. 5/1974 itu, maka Kabupaten Sleman sebagai daerah tingkat II di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta menghadapi berbagai masalah umum sebagaimana dituangkan dalam uraian di bawah ini.

3.a. Masalah Umum yang Dihadapi

Dengan dibentuknya Daerah Otonom yang mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri maka kemudian diatur urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah itu sendiri. Pengaturan dan pengurusan urusan-urusan tersebut oleh daerah dilakukan oleh perangkat daerah serta atas biaya daerah itu sendiri.

Untuk menyelenggarakan urusan-urusan daerah memerlukan dana atau biaya yang digunakan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah bahwa sumber pendapatan daerah adalah :

- 1) Pendapatan asli daerah sendiri, yang terdiri dari :
 - a) Hasil pajak daerah.
 - b) Hasil restribusi daerah.
 - c) Hasil perusahaan daerah.
 - d) Lain-lain hasil usaha daerah yang sah.
- 2) Pendapatan berasal dari pemberian pemerintah yang terdiri dari :
 - a) Sumbangan dari pemerintah.
 - b) Sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.
 - c) Lain-lain pendapatan yang sah.

Sebagai konsekwensi dibentuk Daerah Otonom maka daerah berkewajiban membiayai segala pelaksanaan urusan rumah tangganya. Lebih lanjut ditekankan dalam pasal 64 ayat (5) Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 bahwa pemerintah daerah wajib berusaha mencukupi anggaran belanja rutin dengan pendapatannya sendiri.

Sumber pendapatan asli daerah sendiri sekarang terdiri dari :

- 1) Pajak Daerah
- 2) Retribusi Daerah
- 3) Perusahaan Daerah
- 4) Dinas-dinas Daerah
- 5) Pendapatan Daerah lainnya.

Dari hasil penelitian rata-rata kemampuan belanja daerah untuk 5 Daerah Tingkat II se Propinsi DIY selama 5 tahun sebesar 32,496%. Ini berarti bahwa Kabupaten/ Kotamadya Tingkat II hanya mampu membiayai 32,496% dari belanja daerahnya. Sedang sisanya merupakan subsidi atau bantuan dari pemerintah

pusat dan atau pemerintah daerah tingkat atasnya. Permasalahan yang mendasar dalam keuangan daerah ini dikarenakan Dasar Pengaturan Pengembangan Keuangan antara Pemerintah Pusat, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang sesuai pasal 55 UU No. 5/1974 belum ada peraturan pelaksanaannya, sebab aturan keuangan daerah masih diatur dengan Undang-Undang nomor 32 Tahun 1956 yang menurut landasan hukum pembentukan dan perkembangan masyarakat disana kurang sesuai. Pemerintah daerah telah berupaya untuk meningkatkan pendapat asli daerah dirasa masih kurang dari cukup untuk pelaksanaan urusan rumah tangganya. Mengingat masih rendahnya pendapatan asli daerah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Maka pemerintah atau daerah tingkat atasnya memberikan subsidi.⁵⁴

3.b. Upaya yang telah dilaksanakan untuk mengatasi masalah.

Dalam rangka mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab perlu ditunjang oleh kemampuan dan hasil pendapatan asli daerah sendiri. Untuk meningkatkan kemampuan pendapatan asli daerah telah ditempuh dengan mengadakan bimbingan dan pembinaan pada Dinas-dinas Daerah Tingkat II oleh Tim Bimbingan dan pembinaan peningkatan pendapatan daerah propinsi DIY.

Pembinaan pendapatan asli daerah dengan mengadakan penyempurnaan sistem administrasi pendapatan daerah berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 973 – 442 tahun 1988 jo Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 1990 tentang sistem dan prosedur Perpajakan, Restribusi Daerah, dan Pendapatan Daerah lainnya serta pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Untuk meningkatkan kemampuan pendapatan Daerah Tingkat II maka Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah memberi bantuan pada daerah bawahan yang setiap tahunnya ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang besarnya masing-masing kabupaten dan besarnya untuk tiap tahun berbeda.⁵⁵

⁵⁴ Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I DIY, *Penelitian Pengukuran Kemampuan Daerah Tingkat II dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Nyata dan Bertanggung Jawab*, (Yogyakarta : Pemda DIY, 1991).

⁵⁵ *Ibid.*

D. Beberapa Kasus Pelanggaran Terhadap Pelaksanaan kampanye Pemilu.

Pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama masa kampanye pada umumnya meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Tulisan-tulisan yang berbentuk poster, slogan ataupun spanduk yang tidak tepat, berlebihan ataupun tidak perlu, seperti :
 - a. Ka'bah Partainya orang-orang waras.
 - b. Memasuki Kandang Banteng.
 - c. Berada dibasis GOLKAR.
2. Pembuatan tanda gambar dan tulisan-tulisan pada tembok, jalan raya, tanda lalu lintas, gardu listrik dengan menggunakan cat, yang mendatangkan suasana kotor.
3. Pelaksanaan pawai kendaraan yang tidak tertib, berakibat mengganggu kelancaran lalu lintas umum.
4. Materi kampanye yang saling meng-counter sehingga tidak ada kemudahannya.
5. Perusakan tanda gambar.

Oleh sebab itu dibawah ini akan dikemukakan beberapa kasus pelanggaran yang terjadi di beberapa tempat, yaitu :

1. Di Yogyakarta

Pada tanggal 14 Pebruari 1977, jam 12.00 WIB telah dilaporkan bahwa di Rukun Kampung Kepatihan Pakualaman telah mendapat surat kaleng yang berisi selebaran gelap sebanyak 5 (lima) lembar, yang berbunyi :

PEMERINTAH DAN ABRI DIBELAKANG GOLKAR TIDAK MEMILIH GOLKAR BERARTI PKI. (huruf cetak dengan ukuran : 3 Cm).

Semua surat tersebut di atas telah dikirim ke KODIM 0734 Kotamadya Yogyakarta dan ditangani langsung oleh Seksi I.

Adapun yang membaca pertama kali adalah Sdr Bondan Marjiwo Anggota Pasukan Inti Hansip Kecamatan Pakualaman kemudian langsung diserahkan ke Koramil Pakualaman.⁵⁶

Pada tanggal 20 April 1977 dedepan kampus IAIN Sunan Kalijogo terjadi insiden pelemparan batu kepada Bus yang membawa ibu-ibu PIA sepulang dari Rapat Kampanye GOLKAR di Alun-alun Utara Yogyakarta. Pada tanggal

⁵⁶ Direktorat Ketertiban Umum Sekretariat Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta, 1977.

itu juga pada sore harinya di jalan Solo – Yogyakarta terjadi pengrusakan mobil GOLKAR yang berhenti di muka toko oleh massa kampanye yang berkeliling dengan motor.⁵⁷

Selain itu seorang simpatisan organisasi peserta pemilihan umum saat minggu tenang membagi-bagikan beras dan tanda gambar salah satu organisasi kepada beberapa pemilih di Kecamatan Tegalrejo Kodya Yogyakarta.⁵⁸

2. Di Kabupaten Sleman

Pada hari Senin tanggal 4 April 1977 jam 20.00 WIB di pekarangan saudara Panut, pegawai Sipil AURI desa Sambisari Kalurahan Purwomartani, Kecamatan Kalasan, telah terjadi perobekan tanda gambar Golongan Karya yang terbuat dari kertas, oleh tiga orang pemuda yang terus melarikan diri dan dikejar tidak tertangkap.

Sisa dari sebagian tanda gambar tersebut telah disita oleh Tripida dan diserahkan kepada Dan Sek Kalasan. Perobekan tanda gambar Golongan Karya tersebut diketahui oleh saudara Panut (yang punya rumah) meskipun tiga orang tersebut tidak tertangkap, saudara Panut bisa mengenal tiga pemuda tersebut. Pengusutan peristiwa itu kemudian ditangani oleh Tripida dan Kepolisian Kalasan.⁵⁹

3. Di kabupaten Gunung Kidul

Pada saat minggu tenang berlangsung salah seorang Ketua KPPS di TPS Bandung IV Kecamatan Playen Kabupaten Gunung Kidul, tanggal 27 April 1982 membagikan Kartu Undangan (Model C) dan tanda gambar salah satu organisasi peserta pemilu.⁶⁰

Banyaknya permasalahan yang dihadapi pada pelaksanaan kampanye, sebenarnya sudah dapat diduga, berhubungan pada tahap kampanye tersebut merupakan saat-saat yang menentukan dalam usaha meraih massa pemilih. Dengan perkataan lain, saat-saat kampanye merupakan “adu kekuatan atau adu pengaruh” yang kadang-kadang karena situasi dan kondisi serta rasa emosi

⁵⁷ *Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1977* (Yogyakarta: t.p., 1977), hlm. 46.

⁵⁸ *Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1982* (Yogyakarta : t.p., 1982), hlm. 32.

⁵⁹ *Direktorat Ketertiban Umum Sekretariat Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta, 1997.*

⁶⁰ *Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1982, Loc.Cit.*

yang berlebih-lebihan dapat menjurus kepada hal-hal yang negatif. Sebenarnya tentang pelaksanaan kampanye sendiri sudah cukup aturannya, mulai masalah perizinan sampai dengan sangsi-sangsi yang dikenakan terhadap setiap pelanggaran yang terjadi. Namun dalam pelaksanaannya, terasa bahwa aturan yang ada belum dapat sepenuhnya menjawab berbagai permasalahan yang timbul pada saat kampanye.

BAB V

DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PADA AWAL REFORMASI

A. Perjalanan Demokrasi Di DIY Pada Awal Reformasi

1. Pengertian (Makna) Reformasi

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Depdikbud, Balai Pustaka, Cetakan I, Jakarta, 1991 halaman 826, istilah atau perkataan “reformasi” dijelaskan sebagai perubahan radikal untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) di suatu masyarakat atau negara. Sedang orang yang menganjurkan adanya perbaikan (bidang politik, sosial, agama) tanpa kekerasan disebut “reformis”. Dari pengertian tersebut menjelaskan bahwa reformasi harus mengandung makna adanya perubahan yang mengarah kepada perbaikan. Apabila perubahan yang terjadi tidak diikuti adanya perbaikan maka tidak dapat dikatakan reformasi. Hal ini selaras dengan pendapat Anis Urbaningrum¹ yang mengatakan bahwa tolok ukur keberhasilan gerakan reformasi adalah terjadinya suksesi kepemimpinan nasional harus diikuti dengan perbaikan segala bidang. Apabila suksesi tidak membawa perubahan apapun dan hanya sekedar membuat kepemimpinan jatuh, maka itu bukanlah reformasi yang mendasar. Berbeda dengan Anas Urbaningrum, menurut Emha Ainun Najib sukses tidaknya suatu gerakan reformasi tidak ditentukan oleh jatuh tidaknya kepemimpinan nasional, namun yang menjadi tolok ukur keberhasilan gerakan reformasi adalah keteguhannya yang teruji oleh waktu, iktikad bersama untuk saling bersinergi satu sama yang lain, dan berkembang tidaknya daya sentuh terhadap sebanyak mungkin orang untuk melaksanakan reformasi (perubahan). Sedang Dr. Nurcholis Madjid menjelaskan bahwa kata reformasi masuk dalam khasanah istilah politik Indonesia pada tahun 1995, saat mahasiswa sedang melakukan serangkaian aksi aksinya. Bagaimana halnya dengan situasi dan kondisi di negara dan masyarakat kita dewasa ini termasuk di Daerah Istimewa Yogyakarta. Seperti kita ketahui menjelang lengsernya Presiden Suharto, gema dan gemuruhnya suara reformasi menyebar ke seluruh pelosok tanah air kita.

Banyak pendapat dan komentar sehubungan dengan lahir dan merebaknya suasana reformasi yang sedang melanda negara dan masyarakat kita. Sehubungan itu akan kami sajikan beberapa pendapat dan komentar tentang

¹ Lihat Kompas, Rabu, 20 Mei 1998, hal. 3 Judul HUT ke 90 Kebangkitan Nasional: Gerakan Reformasi sebagai Kebangkitan Nasional III?

masalah reformasi yang sedang merebak di negara dan masyarakat kita, sebagai berikut:

1. Siswono Yudohusodo² menjelaskan bahwa reformasi mengandung pengertian perubahan yang diprakarsai dan dilakukan oleh penguasa karena kesadarannya bahwa tanpa reformasi kekuasaan akan tidak sesuai dengan aspirasi rakyat dan akhirnya bisa runtuh. Selanjutnya ditegaskan bahwa reformasi mengandung unsur-unsur a) *restrukturisasi* yang bertujuan mengubah struktur yang ada yang dianggap tidak sesuai dan tidak efektif dalam menjawab tantangan jaman; b) *revitalisasi*, untuk menambah daya dan tenaga agar unit-unit yang ada bisa lebih efektif melaksanakan tugas; c) *refungsionalisasi*, untuk mempertajam misi suatu unit kerja agar tercapai hasil yang lebih optimal. Adapun tujuan reformasi adalah untuk memperbaharui atau memproduksi legitimasi baru bagi sistem atau kekuasaan yang ada, atau yang lebih mendasar adalah membentuk pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi, nepotisme (KKN), atau dengan kata lain pemerintahan yang *amanah, istiqomah*, serta berdayaguna dan berwibawa.
2. Anas Urbaningrum³ mengatakan bahwa reformasi yang mempunyai makna perubahan yang terjadi tidak hanya sekedar adanya pergantian (suksesi) kepemimpinan nasional tetapi juga harus diikuti perbaikan dalam segala bidang. Selanjutnya ditegaskan bahwa reformasi yang sedang berjalan ini sebenarnya sudah dimulai sejak awal Orde Baru. Tentang masalah ini Frans Seda⁴ menjelaskan secara rinci sebagai berikut:
"Pada awal Reformasi Politik dan Ekonomi yang dilakukan Orde Baru antara lain sebagai berikut (Pidato Kenegaraan Presiden Suharto di depan DPR, Agustus 1967):
 - Bahwa Orde Baru adalah tatanan seluruh kehidupan rakyat, bangsa dan negara yang diletakkan kembali kepada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945.
 - Menurut Orde Baru penyelewengan yang dilakukan oleh Orde Lama antara lain:
 - Sila Perikemanusiaan yang adil dan beradab ditinggalkan, hak asasi manusia hampir lenyap, sebab semua ditentukan penguasa.
 - Jaminan dan perlindungan hukum hampir tidak ada

² Lihat Harian Kedaulatan Rakyat, Selasa, 30 Juni 1998, halaman 4, judul Agenda Reformasi yang Mendesak (2) Mewujudkan Pemerintahan Bersih Berwibawa.

³ Ibid, Logcit..

⁴ Kompas Jumat, 10 Juli 1998 halaman 4, Judul: Sebuah Dialog tentang Reformasi".

- Sila keadilan sosial makin jauh
- Kekayaan negara dipakai untuk kepentingan pribadi, untuk proyek-proyek "mercu Suar"
- Sistem "ekonomi terpimpin" menjadi "sistem lisensi" yang hanya menguntungkan segelintir orang yang dekat penguasa
- Penyelewengan serius atas UUD 1945 adalah memusatnya kekuasaan pada kepala negara.
- Sistem "demokrasi terpimpin" menjurus pada praktek yang bersifat absolutisme.
- Kekuasaan negara tertinggi bukan ditangan MPR(S) tetapi berada di tangan Pemimpin Besar Revolusi.

Ironisnya bahwa setelah Orde Baru di bawah Presiden Suharto memimpin Republik Indonesia selama $\pm$ 30 tahun, ternyata mendapat kritikan-kritikan dan koreksi-koreksi yang sama dari gerakan reformasi. Hal ini menurut Frans Seda, karena reformasi politik dan ekonomi yang dilakukan itu tidak didasarkan pada koreksi total terhadap rezim yang direformasi itu. Disamping itu reformasi yang dilakukan tidak diarahkan kepada pembinaan dari suatu sistem. Sebagai contoh mengenai demokrasi/kedaulatan rakyat dalam rezim Soekarno dengan Demokrasi Terpimpin, kedaulatan rakyat tidak berada ditangan rakyat melainkan berada di tangan Presiden. Demikian pula pada masa rezim Suharto, kedaulatan rakyat tidak dikembalikan kepada rakyat melainkan tetap dipegang dan bahkan diimplementasikan secara lihai. Hal ini terbukti pada masa pemerintahan Sukarno menguasai lembaga-lembaga perwakilan melalui penunjukkan anggotanya. Maka pada masa pemerintahan Suharto melanjutkan penguasaan terhadap lembaga-lembaga perwakilan melalui manipulasi dari Pemilu dan rekayasa dari pencalonan dalam komposisi dari lembaga-lembaga tersebut, serta melalui penguasaan dari parpol terbesar GOLKAR. Dengan demikian maka semua pembatasan-pembatasan dan keseimbangan dalam penyelenggaraan kekuasaan dan Pemerintahan Negara, seperti yang dimaksud UUD 1945, dikuasai dan dipusatkan pada Presiden, baik pada Presiden Sukarno maupun pada Presiden Suharto. Oleh karena itu langkah-langkah yang dilaksanakan para reformis untuk melakukan gerakan reformasi secara total perlu mendapat perhatian dan dukungan oleh seluruh rakyat. Dalam hal ini Frans Seda telah memberikan gambaran beberapa bahaya yang membayangi proses reformasi yakni:

1. Pendapat bahwa dalam melaksanakan reformasi tidak semua dari masa/ rezim yang lalu itu jelek. Sehingga perlu sikap kompromistis dalam melakukan koreksi total. Hal ini sangat menguntungkan pihak yang direformasi.
2. Fokus reformasi makin melebar dan meluas sehingga jadi tawar. Akibatnya

bahwa pemerintah mengambil alih proses reformasi.

3. Krisis ekonomi yang berkepanjangan dapat menyebabkan timbulnya gerakan counter reformasi.

Adanya bahaya-bahaya yang dikemukakan oleh Frans Seda tersebut hendaknya mendapat perhatian dari para reformis, sehingga reformasi total dapat berjalan lancar dan cita-cita serta tujuan utama reformasi yakni terwujudnya pemerintahan yang bersih, berwibawa bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dalam sistem yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan UUD 1945. Di samping itu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara hendaknya didasarkan pada pengertian Negara, yang melindungi seluruh bangsa dan berada di atas semua golongan, dan keadilan sosial dimana kedaulatan rakyat sepenuhnya berada di tangan rakyat, benar-benar menjadi harapan rakyat dalam masa reformasi. Selaras dengan masalah ini Frans Seda menegaskan agar reformasi yang sedang berjalan ini lebih memfokuskan proses dan gerakannya terutama pada pembentukan dan pembinaan "*Good Government*" atau penyelenggaraan pemerintah yang baik dan benar. Maksudnya adalah baik dan benar menurut moral Pancasila dan menurut ukuran dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan berjalannya *Good Government* maka reformasi politik, ekonomi dan hukum serta prosesnya dapat berlangsung secara efektif dan akhirnya bermuara pada pengembangan dan pembinaan dari suatu *good government* di negara kita. Dengan demikian sebuah pemerintahan yang baik dituntut agar selalu konsisten dan sehat, transparan, kredibel, accountable dan predictable dalam kebijakan dan pengaturannya. Untuk dapat berfungsi dengan baik maka diperlukan pula birokrasi yang baik dan benar, yang profesional, sehat mental, terjamin kesejahteraan dan kariernya, serta bebas dari KKN dan upaya politisasi.

Sementara itu Siswono Yudohusodo⁵ memberikan deskripsi tentang reformasi disegala bidang adalah sebagai keinginan untuk membentuk kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis dengan penghormatan yang lebih tinggi kepada HAM, membentuk kehidupan masyarakat yang berdasarkan konstitusi, hukum dan demokratis, kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi dan lebih adil, membangunkan perasaan aman, tenteram dan terlindungi kepada setiap warga negaranya apapun asal usul, suku dan agamanya, dan kehidupan politik yang lebih fair.

Demikianlah gambaran tentang makna reformasi dan tujuan reformasi yang merebak menjelang dan awal lengsernya pemerintahan Presiden Suharto.

⁵ Lihat Harian Kedaulatan rakyat, Senin, 29 Juni 1998, halaman 6, judul Agenda Reformasi yang Mendesak (1) Orde Baru dan Transformasi Karakter Kekuasaan oleh Siswono Yudohusodo.

2. Yogyakarta Dilanda Gerakan Reformasi

Pada akhir pemerintahan Orde Baru di bawah Presiden Suharto, kepercayaan masyarakat kepada pemerintah makin merosot sampai titik yang sangat rendah. Merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah itu semata-mata tidak datang secara mendadak karena krisis ekonomi, tetapi berlangsung dalam waktu yang lama, setahap demi setahap yang disebabkan oleh adanya penyimpangan-penyimpangan dan kekurangan-kekurangan dalam bidang non ekonomi. Sebagai contoh penerapan hukum yang dalam banyak kasus terasa tidak adil dan terkesan ada rekayasa yang tidak bertanggungjawab, seperti terjadi pada kasus Udin (Yogyakarta), Marsinah (Surabaya) kasus penculikan para aktivis (Pius Lustrilanang, Desmond Junaidi Mahesa, Raharjo Waluyo Jati, Faisal Reza)⁶ dan masih banyak lagi. Di samping itu penanganan politik yang tidak fair, tidak sportif, tidak demokratis, termasuk rekrutmen politik yang tidak memperhatikan aspirasi rakyat dan diwarnai oleh kolusi, nepotisme, serta birokrasi yang korup dan kolusif yang sedikit demi sedikit ikut mendorong runtuhnya kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Penyimpangan-penyimpangan dan kekurangan-kekurangan tersebut dalam banyak hal terjadi karena ulah sekelompok kecil aparat pemerintah dan oleh beberapa kebijakan pemerintah yang sulit dimengerti rakyat.

Sementara itu kondisi perekonomian nasional kita main terpuruk dan merosot. Krisis di bidang ekonomi yang di alami Indonesia adalah yang terburuk di Asia Timur dan Tenggara. Sebagai gambaran dapat dikemukakan bahwa inflasi yang terjadi pada tahun 1998 diperkirakan mencapai lebih 50% dan menurut pengamat ekonomi akan mencapai 100% pada akhir tahun, dan bahkan kalau keadaan terus memburuk angka laju inflasi akan mencapai 400% pada akhir tahun 1999.⁷

Nilai tukar mata uang rupiah terhadap dolar juga terus merosot. Kondisi ekonomi seperti ini mengakibatkan membengkaknya jumlah angkatan kerja yang menganggur, yang sebelum krisis berjumlah 12 juta, membengkak menjadi 20 juta angkatan kerja yang menganggur. Sedang pertumbuhan ekonomi untuk tahun 1998/1999 diperkirakan minus 15%, dan setiap minus 1% berarti bertambahnya pengangguran sebanyak 400.000 tenaga kerja⁸. Keadaan tersebut makin tambah berat dengan makin meningkatnya utang luar negeri pemerintah

⁶ Baca kesaksian Pius, Desmond dan Raharjo Waluyo Jati dalam *Lengser Keprabon*, Dokumen Reformasi, Penerbit PT Grafiika Wangsa Bakta, Yogyakarta, halaman 26, 27, 28.

⁷ *Harian Kedaulatan Rakyat*, Senin, 29 Juni 1998, Op. Cit.

⁸ *Ibid*

dan swasta yang telah mencapai 133 miliar dolar AS (tahun 1998). Kondisi hutang pemerintah dan swasta yang sangat besar dan belum pernah terjadi dalam sejarah perekonomian nasional kita itu makin menambah beban dan memperburuk krisis ekonomi di negara kita. Carut marut ekonomi Indonesia makin terpuruk dengan makin maraknya korupsi, kolusi dan nepotisme di negara kita. Lebih-lebih dengan tidak berfungsinya dengan baik lembaga pengawasan seperti DPR dan DPRD, institusi pemerintah yang bertugas di bidang pengawasan, organisasi-organisasi sosial politik dan media massa. Kondisi seperti ini menyebabkan roda pemerintahan tidak berjalan sesuai dengan nilai-nilai ideal, karena kekuasaan terpusat pada satu lembaga, bahkan cenderung berada di tangan Presiden. Adanya kekuasaan seperti itu nyaris tak terkontrol dan tak terimbangi oleh lembaga-lembaga lain. Akibatnya seperti pepatah tua dari Lord Acton, kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan absolut.

Keadaan politik, ekonomi dan moral yang makin merosot yang melanda bangsa kita mempercepat proses kelahiran era baru yakni era reformasi. Seruan reformasi ini merebak dan menggema di seluruh penjuru tanah air. Lahirlah gerakan-gerakan yang pada mulanya dipelopori oleh para pelajar dan mahasiswa yang menuntut reformasi secara total.

Sementara itu sejak Februari 1998, di berbagai kampus di Jakarta, medan, bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya dan lain sebagainya melancarkan aksi-aksi keprihatinan. Mahasiswa terus bergerak dan beraksi menuntut reformasi ekonomi, politik dan hukum serta menuntut turunnya harga-harga, pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta pergantian kepemimpinan nasional. Di Yogyakarta misalnya, Keluarga Mahasiswa UGM, didukung Keluarga Alumni UGM (Kagama), Bahkan menggelar rapat akbar yang dihadiri 15.000 mahasiswa. Aksi serupa digelar pula oleh mahasiswa Universitas Janabadra dan Universitas Cokroaminoto, Yogyakarta. Demikian pula Keluarga Besar Mahasiswa IKIP Yogyakarta pada hari Jumat 6 maret 1998 menggelar aksi yang dihadiri ribuan orang.⁹

Pada saat gerakan aksi reformasi makin marak, aparat keamanan tak kuasa meredam, dan membendung agar mahasiswa tidak turun ke jalan. Namun, sebaliknya mahasiswa terus bergerak ke luar kampus sambil menyuarakan tuntutan-tuntutan reformasi. Akibatnya suasana makin panas dan menegangkan. Bahkan di berbagai daerah terjadi berbagai kasus dan insiden antara aksi

⁹ Lihat, Lengser Keprabon, Op. Cit halaman 1.

mahasiswa dan aparat keamanan. Sebagai contoh aksi yang terjadi pada hari Kamis, 2 April 1998 di Boulevard UGM, pecah bentrok antara aparat keamanan dengan mahasiswa.

Aksi-aksi mahasiswa Yogyakarta yang hari-hari sebelumnya berjalan tertib, berubah menjadi insiden hingga menimbulkan korban baik dari pihak mahasiswa maupun aparat. Adapun kisahnya secara kronologis dapat dikemukakan sebagai berikut:

Aksi yang diprakarsai Komite Perjuangan Rakyat untuk perubahan (KPRP) itu semula berjalan tertib. Sebelumnya, peserta aksi berkumpul di kampus Fisipol UGM kemudian berjalan kaki hendak menuju ke Gedung DPRD. Sampai di depan gedung Wisma Kagama, mereka dihadang aparat. Setelah terjadi dorong mendorong, peserta aksi berhasil menerobos blokade aparat. Setiba di bundaran, aparat kembali menghadang, sehingga terpaksa massa hanya menggelar mimbar bebas di tempat itu.

Di Bundaran, peserta aksi terus bertambah. Selain mahasiswa berbagai perguruan tinggi seperti UII, UJB, UMY, IKIP, IAIN, UAJY, USD, aksi ini diikuti pula oleh sekelompok pelajar SMU yang tergabung dalam "Gabungan Aksi Pelajar Cinta Indonesia" (GAPCI), serikat pengamen serta elemen masyarakat lainnya. Setelah cukup lama menggelar orasi, mahasiswa bergerak hendak ke DPRD. Namun sampai diperempatan terban di hadang aparat keamanan. Kembali terjadi dorong mendorong. Dari sinilah awal terjadinya insiden karena petugas mulai memementungi peserta aksi, dan juga menyemprot air dan gas air mata. Massa yang panik bubar dan melarikan diri masuk ke kampus sambil melempar batu ke petugas. Petugas terus mengejar, termasuk membalas melempar batu. Akibat insiden itu, 17 orang pingsan, 26 korban dirawat di Rumah Sakit Panti Rapih dan dua lainnya di Rumah Sakit Sardjito, kemudian 43 korban yang luka ringan dirawat di P3K UGM. Selain itu tiga kendaraan rusak parah yakni truk milik Polri, kendaraan Izuzu Panther dan Toyota Kijang milik Kapten CPM Napitupulu pasi Lidkrim Denpom IV/2.¹⁰

Sehubungan dengan adanya insiden tersebut, Ir Bambang Kartika sebagai Pembantu Rektor III UGM dengan tegas menyatakan ikut bertanggungjawab, walaupun aksi itu diikuti oleh mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi. Demikian pula Ketua Presidium KPRP Haris Rusly Moti juga menyatakan bertanggungjawab atas semua akibat dalam aksi tersebut. Juga Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) UGM dalam pernyataan resminya yang

¹⁰ Ibid, hal. 4.

ditandatangani Cahyo Pamungkas meminta agar aparat meminta maaf secara terbuka atas kejadian itu. Sedang Kapolda DIY Kolonel Pol. Drs. Bani Siswono dan Danrem 072/Pamungkas Kolonel Inf. Djoko Santoso juga menyesalkan terjadinya insiden itu. Menurut mereka aksi itu sudah tidak mumi lagi dari mahasiswa, melainkan ada pihak ketiga yang menunggangi.

Sementara itu pada hari berikutnya yakni 3 April 1998, bentrokan pecah lagi di Boulevard UGM. Aksi yang diprakarsai "Liga Mahasiswa Muslim Yogyakarta" (LMMY) semula tertib. Namun ketika panitia secara resmi membubarkan aksi tersebut, massa menolak bubar. Mereka bermaksud *long march* ke alun-alun utara tapi dihadang petugas. Massa marah dan melempar batu ke arah petugas. Karena masih terus dihujani batu, aparat bergerak mengejar peserta aksi. Massa panik dan lari menuju ke gedung-gedung sekitar Bunderan UGM, diantaranya ke Wisma Kagama, gelanggang Mahasiswa dan P3PK. Aparat lebih agresif, dan setiap mahasiswa yang ditemui langsung dipentung. Dalam aksi itu sedikitnya 33 mahasiswa luka-luka, 25 diantaranya harus dirawat di Rumah Sakit Sardjito, delapan lainnya di rawat di RS Panti Rapih. Sedang dipihak aparat empat luka-luka terkena lemparan batu hingga dirawat di RS Panti Rapih.

Insiden ini juga mengakibatkan puluhan sepeda motor rusak berat, pintu gerbang Kopma UGM jebol, dan kaca-kaca di gelanggang Mahasiswa pecah.

Selanjutnya suasana aksi di Yogyakarta makin marak dan bertepatan dengan Hari kartini, 21 April 1998 Yogyakarta kembali di semarakkan demo besar-besaran. Segenap elemen masyarakat seperti dosen, rohaniwan, rohaniwati, pemuda, pelajar, seniman, pengamen, dan ibu-ibu Dharma Wanita menyatu dengan mahasiswa di depan Gedung Graha Sabha Pramana UGM bergabung dalam "Rapat Akbar Masyarakat Yogyakarta". Peserta aksi itu mencapai lebih 15.000 orang termasuk Komite perjuangan Rakyat untuk Perubahan (KPRP), Kesatuan Rakyat Peduli Indonesia (KARPI), Kesatuan Aksi Pemuda Pelajar Indonesia (KAPPI) dan lain sebagainya. Dalam rapat akbar itu Prof. Dr. Loekman Soetrisna dengan suara lantang berbicara :

"Ketika orang takut menyampaikan pendapat, anda justru berani menyuarakan aspirasi guna mengembalikan kedaulatan kita. Perjuangan mendapat kebenaran pada akhirnya pasti menang"

Pidato Prof.Dr. Loekman Soetrisna yang berapi-api itu mendapat sambutan yang gegap gempita dari peserta aksi. Di tempat lain yakni Universitas Sanata Dharma (USD) para suster, frater, pastur, bersama mahasiswa turun ke jalan

depan kampus untuk ikut menyemarakkan suasana reformasi.

Waktu terus berjalan dan aksi mahasiswa semakin kuat karena mendapat dukungan penuh dari masyarakat. Demo turun ke jalan jadi semacam tantangan, kendati aparat keamanan semakin agresif. Akibatnya, korban berjatuhan di mana-mana. Bahkan di Yogya, Medan dan Jakarta menimbulkan korban tewas. Namun hal itu tidak membuat mahasiswa gentar tapi justru semakin berani dan bersemangat.

Pada tanggal 1 Mei 1998 aksi unjuk rasa masyarakat Yogyakarta kembali digelar, dan kali ini berlangsung di halaman Masjid Besar kauman, Alun-alun utara Yogyakarta. Aksi massa ini dimotori Angkatan Muda Muhammadiyah (AMM) Kauman. Aksi ini diikuti sekitar 1000 orang terdiri dari jamaah shalat Jumat, mahasiswa, pelajar, termasuk anak-anak dan warga sekitar Kauman, Yogya. Pada aksi itu Imam Masjid Kauman KH. Haiban Hadjid tampil di mimbar, dan dalam pidatonya antara lain mendukung aksi-aksi yang dilakukan mahasiswa, karena mahasiswa menuntut dan menyerukan ke arah yang lebih baik. Apa yang dilakukan mahasiswa adalah termasuk dalam kerangka "amar ma'ruf nahi munkar" karena di dalamnya menuntut dihapuskannya keburukan-keburukan dan penyelewengan. Selanjutnya ditegaskan bahwa :kita jangan takut berjuang menegakkan kebenaran. Tempat ini, dahulu merupakan saksi para pejuang menyiapkan perjuangannya melawan Jepang.¹¹

Selain KH. Haiban Hadjid, ikut berpidato seorang ibu-ibu warga Kauman bernama Mardiyem alias Momoye (mantan Jugun Ianfu), kemudian Ketua Senat Mahasiswa UGM Ridaya La Ode Ngkowe, dokter Faizal AR Fachruddin (Anak almarhum AR Fachruddin), Ketua Senat Mahasiswa UII Ridwan Baswedan dan dosen UII Busyro Muqodas, SH, M.Hum. dalam pidato itu, pada umumnya mereka mendukung apa yang selama ini diteriakkan para mahasiswa dalam aksi reformasi.

Sementara itu, di Yogyakarta kembali terjadi bentrokan fisik antara gerakan aksi reformasi dengan aparat keamanan pada tanggal 5 – 8 Mei 1998 di daerah Gejayan dan sekitarnya. Adapun kisahnya secara kronologis dapat diceritakan sebagai berikut.¹²

Pemandangan di kota Yogyakarta pada saat itu bak mimpi buruk. Di sepanjang jalan Gejayan, Jalan Mrican, dan jalan Adi Sucipto, ratusan batu berukuran

¹¹ Lihat Bernas, Sabtu, 2 Mei 1998, halaman 1 judul "Imam Masjid Ikut Demonstrasi".

¹² Hiro Tugiman, Budaya Jawa dan Mundurnya Presiden Soeharto, Bandung, 1998 halaman 113-117.

besar, puluhan pot bunga, besi rongsokan, tiang lampu, tiang telepon, atau gardu telepon umum bertebaran di jalan. Abu bekas ban mobil yang dibakar menghitam di jalan. Belum lagi kayu pepohonan yang melintang di jalan tak karuan berserakan. Lampu setopan di depan Kampus IKIP Yogyakarta menggelayut dan remuk. Puluhan lampu hias berserakan, tak karuan.

Demikianlah gambaran keadaan benda-benda bisu sebagai saksi kerusuhan pada hari Selasa petang sampai Jumat, 5-8 Mei 1998. Benih amuk massa dan mahasiswa berawal di pelataran Universitas Sanata Dharma (USD) Yogyakarta. Pada waktu itu ribuan mahasiswa dipayungi *Somasi* (Solidaritas Mahasiswa Sanata Dharma untuk Reformasi) menggelar mimbar bebas. Yel politik terdengar keras meminta agar Presiden Soeharto, harga barang dan BBM diturunkan.

Menjelang siang, massa makin berjubel, mahasiswa dari berbagai kampus lain berdatangan. Halaman kampus USD tidak muat, dan massa meluber ke jalan raya. Orasi mahasiswa makin panas. Sedang pasukan Pengendalian Massa (Dalmas) Polres Sleman mengamati dari kejauhan. Seorang pembicara mengajak mahasiswa *long march* ke kantor DPRD di jalan Malioboro. Semuanya setuju. Kemudian massa bergerak. Namun di jalan Gejayan dihadang pasukan *Dalmas* Gerakan massa aksi reformasi yang berjumlah ± 10.000 orang terus bergerak, sehingga terpaksa pasukan Dalmas mundur. Kapolres Sleman, Letnan Kolonel Bambang Purwoko Harsono, meminta agar mahasiswa kembali ke kampus. Ajakan itu ternyata ditolak mahasiswa dengan caci makian, dan sumpah serapah. Bahkan mahasiswa lalu duduk di jalan dan meminta agar Kapolres Sleman mengawal mereka ke DPRD. Kapolres Sleman kemudian mendatangkan Kolonel Subagio, Ketua DPRD DIY dan Letnan Kolonel Suyono HP dari Fraksi ABRI. Ketika mahasiswa meminta jaminan *long march* ke DPRD, Subagio setuju, tapi hanya diwakili beberapa mahasiswa. Namun tiba-tiba Suyono disandera. Ia didaulat memegang spanduk berisi ceriaan terhadap Presiden Suharto. Itulah strategi para mahasiswa. Kemudian polisi berusaha hendak membebaskan Suyono, namun ± 30 mahasiswa dijadikan tameng hidup di barisan depan. Akibatnya, karena negosiasi gagal maka yang terjadi adalah "duel stamina".

Pada pukul 17.20, "*somasi*" membubarkan aksi, tapi aksi main bakar ban dan kertas mulai merebak. Pasukan Brimob mendesak, massa tidak bergeming. Ketika matahari terbenam, penyerbuan dilakukan. Korban luka-luka pun jatuh di kedua belah pihak. Suasana mirip perang kota. Suasana agak mereda setelah polisi berulang kali menembakkan gas air mata. Selanjutnya pada pukul 20.40 polisi dan tentara menarik diri dari jalan Gejayan ke jalan Adisucipto. Sementara itu Suyono dibebaskan setelah pihak USD berunding

dengan petugas keamanan.

Selanjutnya warga ikut bergabung dengan massa aksi sehingga $\pm$ 15.000 orang memenuhi jalan Gejayan. Massa merusak gardu PLN, merusak lampu lalu lintas, dan telepon umum. Polisi dan tentara kemudian diterjunkan lagi. Batu besar kecil beterbangan ke arah polisi dan tentara. Puluhan truk pasukan tentara datang dan mereka mulai menghalau massa pada pukul 23.30. Massa kocar kacir dan pengejaran dilakukan sampai ke kampus dan kost mahasiswa di kawasan itu.

Kerusuhan berkembang ke sepanjang jalan Adi Sucipto. Dini hari itu, ribuan massa membakar ban di tengah jalan. Tiga unit boks telepon yang mengelola 2.400 sambungan telepon di Yogyakarta Timur dibakar, kabel-kabelnya meleleh. Aksi massa ini baru selesai/berakhir pada saat azan subuh.

Aksi terus berlanjut pada hari Kamis dan Jumat tanggal 7 – 8 Mei 1998. Bahkan Moses Gatutkaca, alumnus Sekolah Tinggi Akprind tahun 1995, tewas karena disiksa sekelompok orang yang teridentifikasi sebagai aparat keamanan. Ia tewas dalam ambulans, setelah diketemukan tergeletak di pojok utara Hotel Radison Yogyakarta sekitar pukul 21.37, pada Jumat 8 Mei 1998.

Suasana Yogyakarta yang makin tegang dan mencekam itu mendorong Sri Sultan Hamengku Buwana X untuk ikut turun ke jalan berusaha mengatasi agar pengrusakan dan perbuatan anarki tidak makin meluas. Dalam hal ini Kolonel Infantri Joko Santoso, Danrem 072/Pamungkas mengakui peran besar Sultan Hamengku Buwana X dalam ikut menenangkan massa. Selanjutnya ditegaskan bahwa walaupun suasana Yogya sempat tegang dan mencekam namun masih dalam batas pengendalian. Jadi berbeda dengan suasana di Jakarta dan Medan

Adapun bukti keikutsertaan Sultan Hamengku Buwana X dalam menenangkan suasana adalah turunnya Sultan Hamengku Buwana X di tengah-tengah massa aksi seperti misalnya yang terjadi di jalan Urip Sumoharjo. Pada waktu itu Sultan berbicara di hadapan puluhan ribu massa yang memenuhi jalan Urip Sumoharjo. Dalam pidato $\pm$ 20 menit itu Sri Sultan antara lain minta kepada massa ikut menjaga agar tidak merusak apa yang telah dibangun. Selanjutnya ditegaskan pula agar jangan sampai ada orang dari luar Yogyakarta membuat kerusuhan di Yogyakarta. “Apakah saudara-saudara sanggup?” kata Sultan yang disambut teriakan “sanggup “ dan tepuk tangan. Kemudian Sultan berpesan antara lain: “saya hargai perjuangan saudara-saudara untuk melakukan perubahan ke arah lebih baik. Tapi harus dengan tertib. Jika saudara-

saudara tertib saya akan selalu berada di tengah-tengah saudara....”¹³ mendengar kesediaan Sultan tersebut, massa dengan spontan bertepuk tangan dan meneriakkan yel-yel “Hidup Sultan.... hidup Sultan ...!!

Setelah selesai berpidato di jalan Urip Sumoharjo, Sultan bergerak menuju ke Boulevard UGM. Di tempat ini Sultan minta kepada massa agar membubarkan diri dan pulang, karena sudah saatnya waktu shalat Maghrib. Permintaan Sultan tersebut diikuti dengan penuh kepatuhan, dan massa pun bubar dan pulang dengan tertib. Bukti lain yang dapat membuktikan sikap Sultan Hamengku Buwana X dalam menghadapi reformasi adalah pernyataannya yang secara tegas dikatakan sebagai berikut:¹⁴

“Maka adalah panggilan sejarah, jika sekarang segenap komponen rakyat Yogyakarta tampil mendukung Gerakan Reformasi Nasional bersama kekuatan reformasi yang lain. Untuk itu Saudara-Saudaraku rakyat Yogyakarta, saya bersama Sri Paduka Paku Alam VIII menyampaikan Maklumat bagi bangsa dan rakyat Yogyakarta”.

Perlu dikemukakan bahwa kegiatan ekonomi Yogyakarta di sepanjang jalan urip Sumoharjo, sepanjang jalan P Mangkubumi, jalan Malioboro, Jalan A. Yani, jalan P Diponegoro, jalan mataram jalan Suryotomo, Jalan Sudirman dan jalan Gejayan pada waktu itu (Jumat 15 Mei 1998) dari pagi sampai malam nyaris lumpuh. Toko-toko di sepanjang jalan tersebut, termasuk pasar Beringharjo tutup. Dan yang menarik adalah di pintu toko-toko, termasuk di depan kantor pemerintah dan swasta serta Bank yang ada di sepanjang jalan tersebut terlihat poster atau spanduk yang berisi tulisan senada, seragam, intinya adalah mendukung reformasi.

Sementara itu, Rektor UGM, Prof. Dr. Ichlasul Amal, MA diundang Sri Sultan Hamengku Buwana X ke Kraton Yogyakarta untuk membicarakan bagaimana solusi terbaik agar aksi mahasiswa tidak berkembang menjadi kerusuhan. Dalam pembicaraan tersebut diperoleh kesepakatan untuk melakukan aksi secara tertib menghindari kerusuhan serta jatuhnya korban. Di samping itu disepakati pula rencana aksi secara besar-besaran yang akan digelar mahasiswa dan masyarakat Yogyakarta pada tanggal 20 Mei 1998, yang sekaligus memperingati Hari Kebangkitan Nasional.

¹³ Lihat Bernas, Sabtu, 16 Mei 1999 halaman 1 judul Sultan Turun ke Jalan, Yogya Tenang”

¹⁴ Lihat, Kompas, Kamis, 21 Mei 1998, judul “Sultan Hamengku Buwana X Ajak Rakyat Dukong Reformasi”.

Gerakan rakyat Yogyakarta yang berlangsung pada tanggal 20 Mei 1998 itu sangat terkenal dengan predikat "Gerakan Reformasi Damai ala Yogyakarta atau disebut juga People Power ala Yogyakarta".¹⁵ Mengapa gerakan itu disebut "reformasi damai" atau "people power". Disebut demikian karena gerakan aksi yang diikuti hampir satu juta massa rakyat dari segala lapisan masyarakat itu ternyata dapat berjalan tertib, damai tanpa menimbulkan kerusuhan, apalagi perbuatan anarki. Gerakan reformasi total secara damai yang berlangsung pada tanggal 20 Mei 1998 di Yogyakarta itu, menurut Sri Sultan Hamengku Buwana X pada hakekatnya adalah kembalinya kedaulatan ketangan rakyat, dimana demokrasi dan transparansi, keadilan dan kejujuran, penghormatan atas hukum dan hak-hak asasi menjadi cirinya yang utama.¹⁶

Agar supaya mendapatkan gambaran jelas tentang Gerakan Reformasi Damai di Yogyakarta pada 20 Mei 1998 dan yang merupakan gambaran menyatunya antara pemimpin ("Gusti") dan rakyat ("Kawula") akan kami uraikan peristiwa tersebut sebagai berikut:

"Sepanjang perjalanan gerakan reformasi, aksi yang berlangsung pada tanggal 20 Mei 1998 di Yogyakarta merupakan aksi massa yang terakbar. Aksi ini diselenggarakan "gerakan Rakyat Yogya" yang terdiri atas aliansi 50 SMPT di Yogyakarta dan berbagai Komite Pergerakan serta masyarakat. Mahasiswa dan rakyat telah menyatu dan hasilnya memang luar biasa. Intelektualitas dan kesantunan benar-benar tercermin dalam aksi reformasi yang digelar bertepatan dengan Hari kebangkitan Nasional yang diikuti $\pm$ 1 juta orang.

Dari berbagai penjurur massa berduyun-duyun menuju ke Kraton Yogyakarta, sambil meneriakkan "turunkan Presiden Suharto". Kota Yogyakarta berubah menjadi lautan manusia, dan semua melebur dalam barisan yang bergerak secara tertib. Sedang warga lainnya yang berada di sisi jalan yang dilewati peserta "long march", mengelu elukan sambil memberikan dukungan logistik, menyediakan minuman, nasi bungkus dan makanan kecil. Kerja sama ini begitu rapi, walaupun tanpa koordinasi. Semuanya berjalan dengan spontan dan penuh keikhlasan. Aksi massa yang berjalan dengan rapi, tertib dan memikat itu, berkat kesadaran dan disiplin seluruh peserta aksi. Sebab masing-masing delegasi punya pengamanan intern, yang didukung penuh oleh Satgas PPP, PDI Perjuangan, Banser NU, dan Kokam AMM.

¹⁵ Hiro Tugiman, Op. Cit, halaman 134.

¹⁶ YB. Morgantoro dkk, editor A. Ariobimo Nusantara, Sri Sultan Hamengku Buwana X: Meneguhkan Tata Untuk Rakyat, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta bekerjasama dengan Harian Bernas, Yogyakarta, 1999, hlm 213.

Secara perlahan-lahan massa bergerak dari 12 titik pemberangkatan menuju ke satu arah yakni Alun-alun Utara Kraton Yogyakarta. Tiap rombongan dari masing-masing titik ini membuat ular ularan yang sangat panjang. Rombongan dari UGM misalnya, barisan paling depan sudah sampai di perempatan Gramedia jalan jenderal Sudirman, sedang "ekornya" masih di kampus, tepatnya di Gedung Graha Sabha Pramana UGM.

Dari titik sektor barat, ribuan mahasiswa dan pelajar serta massa rakyat tumpah ruah di ruas jalan yang menghubungkan perempatan Wirobrajan. Diawali dengan gelar orasi di kampus masing-masing, ribuan mahasiswa dari Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), Institut Seni Indonesia (ISI), IKIP PGRI, Universitas Wangsa Manggala (UNWAMA), kemudian bersatu padu dengan massa pelajar dan masyarakat bergerak menuju ke Alun-alun Utara Kraton Yogyakarta. Sedangkan sektor timur, di jalan Kusumanegara barisan mahasiswa mencapai sepanjang kurang lebih dua kilometer. Mereka terdiri dari mahasiswa STTL, STIE "Yo", siswa Taman Madya, Mahasiswa Sarjanawiyata Tamansiswa, Universitas Ahmad Dahlan (UAD)

Dalam pada itu ribuan mahasiswa UII beserta para dosen dan karyawan bergerak dari kampus pusat UII di jalan Cik Di Tiro pada pukul 09.30 menyusuri jalan Jenderal Sudirman, jalan Mangkubumi, Malioboro hingga Alun-alun Utara Yogyakarta. Sedang titik pemberangkatan Mrican, massa mahasiswa dari UAJY, USD, IKIP dan UII sejak pukul 09.00 sudah berkumpul. Sebelum berangkat ke Alun-alun Utara mereka terlebih dahulu melakukan orasi untuk menggalang massa. Melalui jalan Colombo, Gejayan, jalan Sudirman, kridosono, Jembatan kwek, Mayor Suryotomo kemudian menuju Alun-alun Utara. Masing-masing rombongan itu membawa spanduk yang bervariasi isinya sesuai dengan tuntutan dan suara nurani. Beberapa contoh spanduk adalah sebagai berikut:

1. "Warga RW 10 Badran Dukung Reformasi Tanpa Kekerasan"
2. "Kami mendukung Reformasi"
3. "Masyarakat Gandekan Lor Kelurahan Pringgokusuman Setuju reformasi Tidak dengan Pengrusakan"
4. "Rakyat Mataram Pro Reformasi"
5. "Bismillah Alhamdulillah Suharto Lengser" Satgas PPP Wilayah DIY (terpasang di depan Kantor PPP DIY)
6. "Stuju Reformasi"
7. "Yogya Siap jadi Ibu Kota Indonesia" (Fakultas Geografi UGM)

Contoh-contoh teks spanduk tersebut di atas adalah merupakan sebagian kecil dari jumlah spanduk yang dibawa masing-masing rombongan. Pada hakekatnya bunyi spanduk tersebut merupakan letupan isi hati nurani massa yang tidak

terbendung lagi. Memang pada masa awal reformasi, demokrasi adalah merupakan salah satu tuntutan yang harus diperjuangkan dan ditegakkan.

Sementara itu pada kurang lebih pukul 13.00 Sri Sultan Hamengku Buwana X dan istrinya GKR Hemas, Rektor UGM, Ichlasul Amal keluar dari Siti Hinggil. Hadir pula dalam acara itu adalah Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta Drs. Kusumatmo, MM, Drs. KGPH Poeger, mantan Dirjen Kebudayaan, GBPH Joyokusumo, GBPH Prabukusumo, KPH. Wijoyokusumo, dan Mayor (Pol) Suyono mewakili Kapolda DIY serta sejumlah besar seniman Yogyakarta.

Dalam amanat sambutannya, Sultan Hamengku Buwana X mengingatkan bahwa kalau kita merenungkan sejarah perjuangan bangsa, maka maknanya yang sekarang pantas dipetik adalah "kembali pada semangat kejuangan Yogyakarta yang dijiwai asas kerakyatan dan laku *prasaja* (sederhana), agar dengan demikian generasi muda calon pemimpin bangsa tetap setia pada semangat kerakyatan dan kesederhanaan yang memang merupakan akar budaya bangsa yang sebenar-benarnya.

Selanjutnya Sultan Hamengku Buwana X menegaskan dengan Proklamasi 17 Agustus 1945 maka kedaulatan adalah berada ditangan rakyat, dan dengan maklumat 5 September 1945 maka rakyat Yogyakarta mendukung Proklamasi dan berpihak kepada Republik. Maka adalah panggilan sejarah, jika sekarang segenap komponen rakyat Yogyakarta tampil mendukung Gerakan Reformasi nasional bersama kekuatan reformasi yang lain. Untuk itu Saudara-saudaraku rakyat Yogyakarta, saya bersama Sri paduka Paku Alam VIII menyampaikan Maklumat bagi bangsa dan rakyat Yogyakarta". Selanjutnya sebagai puncak acara, Sultan Hamengku Buwana X dengan didampingi Sri Paduka Paku Alam VIII membaca Maklumat 20 Mei 1998, sebagai berikut.¹⁷

Maklumat

Sri Sultan Hamengku Buwana X dan KGPA. Paku Alam VIII

Kami, Sri Sultan Hamengku Buwana X dan KGPA. Paku Alam VIII, atas dasar tradisi kejuangan yang dijiwai oleh asas kerakyatan yang murni serta dengan berpegang pada Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 dan Maklumat Sri Sultan Hamengku Buwana IX dan KGPA. Paku Alam VIII, tanggal 5 September 1945, menyatakan bahwa:

¹⁷ Lihat Lenggeng Keprabon, op. Cit shlm 34.

1. kami mengajak masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dan seluruh rakyat Indonesia, untuk bersama kami mendukung gerakan Reformasi dan memperkuat kepemimpinan nasional yang sungguh-sungguh memihak rakyat.
2. Kami mengajak seluruh ABRI dalam persatuan yang kuat untuk melindungi rakyat dan gerakan Reformasi sebagai wujud kemanunggalan ABRI dan rakyat.
3. Kami mengajak semua lapisan dan golongan masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta dan seluruh Indonesia untuk menjaga kesatuan dan persatuan bangsa dan mencegah setiap tindakan anarkis yang melanggar moral Pancasila.
4. Kami menghimbau masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta dan seluruh Indonesia untuk berdoa menurut agama dan kepercayaan masing-masing untuk keselamatan Negara dan bangsa.

Yogyakarta, Rabu Kliwon 20 Mei 1998
23 Sura 1931

Kraton Nyayogyakarta Hadiningrat

Kadipaten Pakualaman

Sri Sultan Hamengku Buwana X

KGPAA Paku Alam IX

Demikianlah Maklumat 20 Mei 1998 yang ditandatangani Sri Sultan hamengku Buwana X dan KGPAA Paku Alam VIII yang dibacakan Sri Sultan hamengku Buwana X dalam acara *Pisowanan Agung* atau yang lebih populer disebut “Gerakan Reformasi Damai Ala Yogyakarta” di Alun-alun Utara Kraton Yogyakarta, dan yang dihadiri sekitar satu juta, baik mahasiswa, pelajar, segenap warga DIY, termasuk warga kota lain, berlangsung tertib, khidmad, dan ditutup dengan sambutan massa yang mengelu-elukan Sri Sultan.

Dalam acara tersebut juga dibacakan “Sumpah Rakyat” yang berbunyi:

- § “Kami rakyat Indonesia, mengaku bertanah air satu tanah air tanpa penindasan
- § Kami rakyat Indonesia, mengaku berbangsa satu bangsa bangsa yang gandrung keadilan.
- § Kami rakyat Indonesia mengaku berbahasa satu, bahasa kebenaran”¹⁸

Selanjutnya rangkaian acara ini ditutup dengan pembacaan doa oleh Forum Persatuan Umat Beragama yang diwakili lima wakil agama, dan dilanjutkan dengan penyerahan pernyataan kepada Sri Sultan Hamengku Buwana X yang diwakili oleh keluarga almarhum Mozes Gatutkaca.

Sebelum meninggalkan panggung kehormatan, Sri Sultan masih sempat memberikan pesan agar masyarakat tak membuat kerusuhan “Yogyakarta bukan kota kerusuhan, juga bukan kota penjarahan”. Itulah pesan Sultan kepada

¹⁸ Ibid, hlm 24.

segenap massa aksi reformasi damai. Himbauan dan pesan itu ternyata dipatuhi masyarakat. Terbukti sampai acara berakhir, tidak ada satu insidenpun terjadi. Bahkan suasana di jalan-jalan pada saat massa aksi menuju kerumahnya masing-masing menunjukkan ketertiban dan masa mahasiswa menyuarakan yel-yel perjuangan sambil bermain musik dan menyanyikan lagu-lagu perjuangan.

Perlu dikemukakan bahwa dukungan Sri Sultan Hamengku Buwana X terhadap gerakan reformasi tidak hanya terbatas ikut serta turun ke jalan-jalan di tengah tengah massa, tetapi juga melakukan olah batin secara khusus atau yang dikenal dengan istilah “*nglakoni*”¹⁹ Apa yang dilakukan oleh Sultan tersebut adalah wajar dari sudut perspektif kultural, sebagai salah satu bentuk perlawanan Sultan terhadap kepemimpinan Suharto yang juga menganggap sebagai “raja” Indonesia. Dalam hal ini Sultan mengatakan bahwa Suharto tidak hanya secara fisik saja *memanage* republik, tetapi juga secara kultural tradisional. Jelasnya Suharto *memanage* republik ini dengan pola “kepemimpinan Jawa”. Karena Pak Harto telah ingkar janji dan tidak lagi mampu mengayomi rakyat, maka perlu dilawan. Menurut Sultan, karena Pak Harto juga memahami aspek kultural, maka perlawanan yang dilakukan disamping secara fisik juga dengan olah batin atau “*nglakoni*”. Hal ini sebagaimana dikatakan Sultan bahwa “*karena memang kebangeten ya tak pasani sesasi tenan* (saya puasa sebulan penuh) mulai tanggal 19 April 1998 saya “ngebleng” (tidak makan dan tidak minum) hingga 19 Mei 1998.”²⁰

Demikianlah perlawanan kultural Sri Sultan Hamengku Buwana X yang ikut berperan menyerang benteng pertahanan kultural Suharto. Dalam hal ini tidak berarti bahwa Sultan memandang remeh peran mahasiswa, peran tokoh-tokoh semacam Amin Rais dan lain-lain, dan peran segenap lapisan masyarakat dalam menumbangkan Suharto. Mereka telah menjalankan fungsinya dengan baik dan menjadi bagian penting dari runtuhnya rezim Orde Baru. Kenyataan menunjukkan bahwa satu hari setelah peristiwa “Pisowanan Agung” atau “Gerakan reformasi Damai ala Yogyakarta” yang melahirkan “Maklumat 20 Mei 1998”, maka tepat pada tanggal 21 Mei 1998, Pak Harto secara resmi mengumumkan “Pernyataan Berhenti Sebagai Presiden Republik Indonesia” serta menyaksikan sumpah jabatan BJ Habibie sebagai Presiden Republik Indonesia. Sumpah jabatan ini dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung Sarwata.

¹⁹ YB Margantoro, dkk, op. cit. hal 48.

²⁰ Ibid, hal. 50.

Selanjutnya Presiden BJ. Habibie segera membentuk kabinet baru dengan nama "Kabinet Reformasi Pembangunan". Mulailah era baru yakni era reformasi di mana kran demokrasi bergerak dan berjalan mengikuti salah satu cita-cita dan tujuan reformasi. Ternyata Yogyakarta dalam awal era reformasi ini dibawah kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwana X dan KGPAA Paku Alam VIII dapat bersatu padu dengan rakyat untuk bersama sama menjalankan roda pemerintahan guna mewujudkan tujuan mulia reformasi.

B. Dinamika Sosial Budaya, Ekonomi, Politik

1. Masyarakat Wilayah DIY

Dalam catatan Kantor Statistik Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1997, propinsi yang luasnya 3.185,80 km.² dan keseluruhan penduduknya menurut sensus tahun 1997 berjumlah 3.213.502 jiwa ini mencakup Kabupaten Kulonprogo seluas 586,27 km.² berpenduduk 433.330 jiwa, Kabupaten Bantul 506,85 km.² berpenduduk 754.974 jiwa, Kabupaten Gunungkidul 1.485,36 km.² berpenduduk 733.164 jiwa, Kabupaten Sleman 574,82 km.² berpenduduk 814.961 jiwa dan Kota Yogyakarta 32,50 km.² berpenduduk 477.073 jiwa. Propinsi ini terdiri dari 75 kecamatan dan 438 kelurahan / desa²¹

Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari berbagai lapisan, profesi, umur, tua, muda, anak-anak, pelajar / mahasiswa, bekerja atau tidak bekerja, semuanya itu terdiri dari; 685.180 rumah tangga, sedangkan penduduk laki-laki berjumlah 1.586.596 jiwa dan perempuan berjumlah 1.626.906 jiwa, yang menjadi warga negara Indonesia berjumlah 3.213.097, sedangkan warga negara asing berjumlah 1.205 jiwa.²² Mata pencaharian penduduk sangat variatif, antara lain sebagai pedagang, petani, buruh, pegawai negeri maupun swasta dan wiraswasta atau wirausaha, penjual jasa, termasuk di bidang seni.

Sebutan Yogyakarta, yang kebetulan sebagai ibukota propinsi, terkenal mempunyai predikat bermacam-macam antara lain sebagai kota budaya, pelajar, gudeg dan kota perjuangan, yang masing-masing melekat bukan tanpa arti, namun menyiratkan dinamika masyarakat yang ada. Kota ini terkenal karena budayanya, pendidikan, masakan tradisional yaitu gudeg, bahkan makanan kecil

²¹ Subagio Dw., *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka 1997*, Kantor Statistik Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 1998, hlm.64. Jumlah penduduk berdasarkan Hasil Registrasi penduduk pertengahan tahun. Penduduk dirinci menurut urban rural dan kotamadya / kabupaten di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Wilayah Kota Yogyakarta pada tahun 1997 masih mempunyai sebutan Kotamadya Yogyakarta

²² *Ibid.*, hlm.57, 59.

lain seolah menjadi *trade mark* Yogyakarta misalnya bakpia, geplak, yangko dan kekhasan yang lain, misalnya hasil-hasil kerajinan, bahkan sampai perjuangannya. Dalam sejarah tercatat bagaimana perjuangan rakyat Yogyakarta termasuk generasi mudanya sejak dahulu sampai masa kini.

Masyarakat DIY tak lepas dengan sejarah daerah itu sendiri, mereka yang juga sebagai *kawula* bekas Kerajaan Yogyakarta mempunyai latar belakang kultural etnik yang *njawani*. Di DIY dikenal adanya ungkapan Jawa *alon-alon waton kelakon*, bukan berarti lamban, namun berusaha maju menuju perubahan yang lebih baik. Keinginan untuk berubah, namun dengan hati-hati ini supaya memperoleh hal maksimal seperti yang dimaksud. Suatu contoh yang melanda masyarakat, walau tidak semua daerah kena atau merasakan, namun ketika secara umum Indonesia didera krisis, krisis ekonomi yang berinteraksi dengan politik terkait erat, maka masyarakat banyak yang berusaha keluar dari keadaan tersebut. Keadaan semacam ini terkait dengan politik pemerintahan pada masa itu. Perekonomian Indonesia guncang, mulai dari sektor perbankan, produksi hingga ke sektor pedesaan. Pada sekitar bulan Juli 1997 terjadi krisis nilai tukar rupiah dan mencapai titik terendah pada bulan Mei 1998.²³

2. Dampak Kondisi Politik Nasional di Daerah Istimewa Yogyakarta

Kondisi politik nasional pada sekitar 1997-1998 yang tak menentu berpengaruh pada perkembangan sosial, budaya, ekonomi masyarakat, sampai ke daerah-daerah termasuk wilayah DIY. Kekuasaan yang telah bertahun-tahun bersifat sentralistik, di tangan kekuatan besar, menciptakan peluang terjadinya penyimpangan-penyimpangan, kemudian menimbulkan keresahan-keresahan dalam masyarakat. Keresahan tersebut tercermin dalam ungkapan-ungkapan atau pendapat yang sering terlontar pada even-even tertentu terutama dari kalangan generasi muda, maupun senior, baik yang disampaikan secara ramai-ramai, dengan demonstrasi, tuntutan rakyat, dengan pembicaraan serius, sewaktu adanya pertunjukan apapun, maupun dengan joke-joke yang menyerempet ke arah perilaku pejabat. Ada kemungkinan karena rakyat sudah bosan melihat keadaan, namun mungkin juga berupa masukan untuk perbaikan.

Adanya krisis moneter melanda di Asia Tenggara termasuk Indonesia menular ke bidang-bidang lain, karena memang saling terkait dalam kehidupan rakyat.

²³ Selo Soemardjan (ed.), *Kisah Perjuangan Reformasi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 77.

Sedangkan kebutuhan hidup rakyat makin lama makin sulit terbeli, dan nilai rupiah makin melemah, juga adanya bencana alam di negeri tropis yang selalu bermacam, ini semua mengakibatkan buruknya kondisi masyarakat. Dapat dilihat pula betapa lebarnya kesenjangan sosial antara golongan atas dengan golongan rendah, di bidang pelayanan kesehatan juga menurun karena tingginya harga obat, sementara itu banyak pelajar yang terpaksa keluar (*drop out* atau *d.o.*) karena tidak mampu, banyak orang kena PHK maka terpaksa mengamen atau lainnya.²⁴ Sampai akhirnya terjadi pergantian kekuasaan pada tanggal 21 Mei 1998 dari tangan Presiden Soeharto ke Wakil Presiden BJ Habibie. Semenjak itu timbul masalah kerawanan sosial, adanya tindakan yang menghalalkan segala cara dengan dalih krisis pangan. Pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan kebijakan jaringan pengamanan nasional atau *social safety net* dengan bantuan pendanaan multilateral maupun bilateral, bagi mereka yang tidak memiliki aset produktif, sehingga diharapkan dapat membiayai hidupnya, mencakup masyarakat termiskin. Jaringan pengamanan sosial (JPS) tersebut yaitu;

- 1). Melaksanakan program berbasis partisipasi masyarakat setempat untuk mempertahankan daya beli penduduk miskin, baik di pedesaan maupun perkotaan, 2). Meningkatkan subsidi untuk bahan makanan dan bahan pokok, 3). Mengeluarkan skema bantuan beras untuk mendukung 7,5 juta keluarga miskin, 4). Memberikan beasiswa untuk pelajar SLTP dan SD dari keluarga miskin, 5). Memberikan skema kredit mikro untuk pengusaha kecil.²⁵

Walaupun bantuan pemerintah melalui kebijakan yang dilaksanakan itu sedikit banyak membantu rakyat miskin termasuk di DIY,²⁶ namun apakah seterusnya menggantungkan bantuan.

Mengenai program bantuan pemerintah melalui JPS seperti tersebut di atas pada dasarnya untuk membantu rakyat dari ketidakmampuan mereka. Lazimnya 'desa' lekat dengan predikat kesederhanaan, kemiskinan, serba patuh, dan seterusnya.²⁷ Akan tetapi bagi masyarakat pedesaan dalam menghadapi

²⁴ Selo Soemardjan, "Dampak Sosial dari Krisis-krisis", *Kompas*, tgl.12 Februari 1998, hlm.4.

²⁵ Selo Soemardjan, (ed.) *Kisah Perjuangan Reformasi*, (Jakarta : Sinar Harapan, 1999), hlm. 103-104.

²⁶ Wawancara tanggal 9 Oktober 2002 dengan Ny. Romli Yukana (52 th, RT 01, RW 01) salah satu pengurus PKK, di Kelurahan Bausasan, Kec. Danurejan, di tiap-tiap RT jika ada penduduknya yang miskin dan membutuhkan, maka tiap orang yang dianggap kurang mampu dalam RT tersebut dibantu 5 kg beras per orang dengan mengganti biaya administrasi, karung dan angkutan Rp. 1000, per kg. Nominal bantuan di tempat lain berbeda

²⁷ Sartono Kartodirdjo, *Kebudayaan Pembangunan Dalam Perspektif Sejarah*, Pen. Gadjah Mada University Press, Yoigyakarta, 1987, hlm.148,149.

kesulitan ekonomi bukan barang baru. Mereka mempunyai daya hidup, terbiasa hidup sederhana, telah memiliki mekanisme kolektif untuk mengantisipasi masa krisis.

Berkaitan dengan adanya krisis dan jaring pengaman sosial yang diadakan oleh pemerintah, peneliti untuk Bank Dunia, Lea Jellinek dan Bambang Rustanto secara kontroversial tidak menemukan adanya orang kelaparan, tetapi malah menemukan meningkatnya kegiatan usaha di sektor informal di pedesaan dan makin eratnya kerjasama para pelaku di tataran aktivitas *underground economy*. Contohnya kegiatan para penjual makanan kecil, para penjual jasa perbaikan barang-barang elektronik, sepatu dan lain-lainnya. Bukti lain yang ditemukan yaitu aktivitas pandai besi di Krajan, Wonosari, DIY, justru meningkat karena impor produk alat-alat pertanian dari RRC makin mahal.²⁸ Akan tetapi perlu diingat bahwa daerah satu dengan lainnya tidak sama.

Telah dikenal oleh umum bahwa DIY lekat dengan kebudayaan tradisional. Keadaan pada sekitar tahun 1997-1998 mewarnai dunia hiburan, dalam arti memberi inspirasi baru yang segar terhadap dunia pertunjukan terutama ketoprak, dagelan, wayang kulit. Dalam pergelarannya pertunjukan-pertunjukan tersebut selain menyajikan lakon baku, namun juga diselipkan pesan-pesan moral, pemerintahan, kritikan. Suatu hal yang menarik yaitu adanya ketoprak plesetan., sesuai dengan namanya 'plesetan', maka dalam pementasannya banyak hal yang sengaja diplesetkan bertolak belakang dengan kelaziman dalam ketoprak. Misalnya tokoh yang digambarkan berparas menarik, atau sebaliknya, tidak diperankan secara pas, namun kebalikannya. Demikian pula kostum maupun gending iringan (gamelan), juga diplesetkan. Di tangan Bondan Nusantara pada dasarnya ketoprak plesetan ini adalah untuk memperkembangkan tradisi 'humor' Dagelan Mataram yang telah lama berkembang di Yogyakarta.²⁹ Kreativitas seniman lain muncul sebagai tontonan segar semacam 'dagelan' dengan menirukan suara pejabat, dibawa sendiri maupun dengan temannya, yaitu yang dilakukan oleh Butet Kertarajasa. Pementasannya selalu mengundang tawa dan menyadarkan penonton akan situasi pemerintahan saat itu. Bukankah dalam joke-joke, satire, terselip juga pesan yang sebenarnya merupakan demokrasi terselubung.

²⁸ Indra Ismawan, "Daya Hidup Masyarakat Pedesaan", dlm. *Bernas*, 9 Maret 1999, hlm.4.

²⁹ Emha Ainun Nadjib, "Ketoprak Plesetan dan Irama Transformasi", dlm. *Ketoprak Orde Baru Dinamika Teater Rakyat Jawa di Era Industrialisasi Budaya*, Pen. Yayasan Bentang Budaya-Panitia Ketoprak dan Dagelan Mataram-Festival Kesenian Yogyakarta IX-1997, hlm. 119.

Pada bulan Juli 1998 di Yogyakarta diadakan Festival Kesenian Yogyakarta (FKY) X. Ada pembicaraan dalam suatu sarasehan yang menyertai festival tersebut mengenai tari humor, disajikan pula pentas 'Tari Humor' oleh Didik Nini Thowok yang berjudul *Ngedan Bok*. Dalam sarasehan disebutkan bahwa humor dekat dengan plesetan. Humor bukan sekedar membuat tawa, lucu saja, akan tetapi dalam humor diharapkan akan dapat merangsang pemenuhan mendalam tentang makna kehadiran seseorang dalam hidup bermasyarakat.³⁰

3. Upaya Peningkatan Penghasilan dan Kesejahteraan

Keterpurukan memacu rakyat di DIY untuk berusaha bangkit walaupun secara kualitas tingkatannya tidak sama, ada yang cepat dan ada yang lambat. Di samping itu partisipasi rakyat semakin kritis dan terbuka, menuntut adanya suatu perubahan. Rakyat yang mempunyai kedaulatan akan berdaya dalam dinamika kehidupan ekonomi, politik, sosial dan budaya. Ada perbedaan kedinamisan rakyat di suatu daerah dengan daerah lain, tergantung kondisi setempat, atau dapat saja persoalan tersebut hanya dimiliki oleh kalangan atas, karena mungkin di kalangan bawah dipandang sebagai barang mewah.

Suatu hal yang harus diingat bahwa pembangunan sarana dalam upaya peningkatan pendapatan dari atas, pemerintah daerah, belum tentu seketika mendapat tanggapan baik dari masyarakat kecil yang hanya bermodal pas-pasan, misalnya adanya pembangunan, renovasi pasar yang dipandang sebagai sarana pusat perputaran perekonomian daerah. Mereka mengalami keterkejutan mental sebagai bakul atau pedagang kecil, dan belum siap menghadapi 'pembaharuan' itu, yang mungkin beberapa tahun ke depan, baru dapat dinikmati. Hal yang demikian itu dapat dilihat ketika beberapa pasar Yogyakarta misalnya Terban, Lempuyangan, Kranggan, Resonegaran, direnovasi, termasuk Pasar Beringharjo, banyak permasalahan yang timbul. Ironis sekali bahwa maksud baik pemerintah, dengan selesainya renovasi Pasar Beringharjo pada tahun 1998 yang menempati areal sekitar 2,5 ha menjadi 3 lantai itu, bukannya kesejahteraan yang didapat, namun banyak pedagang kecil yang makin terhimpit, menjerit karena redistribusi yang menjerat. Para pedagang kecil tersebut umumnya tidak mampu membayar sewa kapling. Pembagian lokasi yang mereka nilai kurang

³⁰ "Tari Humor Muncul Dari Kalangan Bawah", dlm. *Bernas*, 28 Juli 1998, hlm.5.

strategis menyebabkan dagangannya tidak laku, terutama lantai 2 dan 3, yang justru dihuni para pedagang kecil golongan ekonomi lemah, misalnya bakul bumbon dan klithikan. Oleh karena tidak laku, maka sepi, kini seperti ramalan Jayabaya yang mengatakan *pasar ilang kumandhange* (= pasar hilang gemanya). Hanya pedagang besar yang kuat modalnya dapat menempati tempat strategis di lantai dasar.

Keresahan para pedagang kecil ini dapat ditangkap oleh DPRD Kodya dan permasalahannya dibawa ke sidang. Walikotamadya Yogyakarta yang masa itu dipegang oleh R. Widagdo, pada awal Desember 1998, dalam sidang pleno di DPRD Kodya, memberi jawaban atas pandangan fraksi, ia mengatakan bahwa lahan kosong di Pasar Beringharjo berdasarkan data bulan September 1998 ada 489 modul. Sampai akhir bulan November 1998 ditempatkan 23 modul, sehingga sisa lahan kosong tinggal 466 modul. Sedangkan sisa lahan tidur di Pasar Beringharjo ada 2.000 modul atau 875 pedagang yang secara bertahap akan dilakukan penertiban. Maksudnya agar para pedagang tadi bersedia menggunakan lahan dasaran sesuai dengan izin yang telah ditertibkan, dengan melalui penertiban surat pemberitahuan dan surat peringatan. Jika tetap tidak mengindahkan, maka hak penggunaan lahan dasaran mereka akan dicabut sesuai dengan perundangan yang berlaku.³¹

Lain halnya dengan wilayah DIY yang lain, Kabupaten Kulonprogo yang menurut sensus tahun 1997 berpenduduk 586,27 jiwa mencakup 12 kecamatan dan 88 desa, di salah satu desanya pernah terkena penyakit demam berdarah dan malaria bahkan didapati adanya anak-anak putus sekolah. Daerah yang dimaksud letaknya di perbatasan DIY-Jawa Tengah, yaitu Dusun Plampang, Desa Kalirejo, Kec. Kokap. Dusun ini ada 3, yaitu Plampang I berpenduduk 198 jiwa, Plampang II 143 jiwa dan Plampang III 153 jiwa. Masyarakat di dusun tersebut pernah terkena malaria setelah sebelumnya terkena demam berdarah, misalnya yang diderita oleh Tumikan (50 th.) warga Dusun Plampang III hanya tiduran saja karena sakit malaria dan sudah mondok di Puskesmas Temon.³² Mengenai adanya anak usia sekolah yang tidak masuk sekolah lagi pada sekitar awal tahun 1998, ada beberapa alasan, misalnya keadaan ekonomi orang tua

³¹ SW/Fia/Rsv, "Melongok Pasar yang Direnovasi, Jeritan Pedagang di Lorong Beringharjo", *Kedaulatan Rakyat*, tgl.29 Desember 1998, hlm.1.

³² Keterangan Suyitno, Kepala Desa Kalirejo, Kec.Kokap Kulonprogo dalam: "Desa yang Sarat Anak DO", *Kedaulatan Rakyat*, tgl. 25 Juli 1998, hlm. 8.

yang tidak memungkinkan membayar sekolah anak-anaknya, ada yang membantu orang tuanya, atau karena jarak antara sekolah dan rumahnya jauh. Alasan terakhir ini menyangkut transportasi. Sebenarnya melalui Program Pembangunan Prasarana Desa Tertinggal (P3DT), sudah diupayakan membangun sarana jalan dari Dusun Sangon sampai Plampang I, saat itu belum berhasil karena adanya penyakit malaria, sehingga belum sempurna.³³

Di Plampang, daerah perbatasan itu hanya ada satu TK dan SD Gunung Ijo yang dikelola oleh Yayasan Bopkri. Walaupun sekolah sangat sederhana, namun kegiatan belajar-mengajar tetap berjalan. Pada umumnya para siswa di sini hanya menamatkan SD saja, karena letak SLTP jauh. Seperti yang dikemukakan oleh Drs. Giran Riyanto, Kepala Sekolah SD Bopkri Gunung Ijo, pada akhir tahun ajaran 1997/1998 sekolah ini meluluskan 12 siswa dan yang melanjutkan ke SLTP hanya 7 siswa, lainnya tidak karena tidak mampu. Melalui musyawarah sekolah dan Komisi Pemuda GKJ Ngulakan, ada kesepakatan bahwa pihak sekolah berusaha membantu meringankan beban masyarakat. Misalnya bagi keluarga yang kurang mampu bersama Komisi Pemuda GKJ Ngulakan mengadakan pembagian sembako, bagi siswa kurang mampu dan siswa yang berprestasi, sekolah mencarikan biasiswa.³⁴

Dalam upaya peningkatan kesejahteraan lainnya, pemerintah memberdayakan potensi daerah yang dapat digali agar dapat memberi peningkatan taraf hidup masyarakat, misalnya di bidang pertanian, industri kecil, pariwisata dan usaha-usaha lain. Misalnya Kabupaten Kulonprogo yang luas wilayahnya ada 586,27 km² mempunyai pantai wisata selain Congot, juga Bugel. Pantai Bugel tidak terkenal seperti pantai lain, misalnya pantai-pantai yang ada di wilayah Kabupaten Bantul. Pantai Bugel termasuk wilayah Kecamatan Panjatan, yang dari tempat tersebut sampai Pleret tumbuh hutan buatan yang lebat, antara lain terdiri dari pepohonan jenis akasia, orak-arik, waru, mete dan jenis lainnya. Ada kerja sama antara Dinas Pertanian Kabupaten Kulonprogo dengan desa. Penduduk sekitar Bugel memanfaatkan lahan pantai untuk bertani dengan sistem sumur renteng dan pompa diesel untuk mendapatkan air dan ditambah dengan pupuk kandang penyubur tanah, yang lahanpantai

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

tersebut kemudian ditanami kacang, jagung, ketela, tomat dan semangka. Dinas Pertanian Kulonprogo menjadikan hutan buatan ini sebagai *barier* atau penahan angin laut agar lahan pertanian pantai yang dikembangkan itu akan dapat berproduksi dengan baik. Tanaman tidak diporakporandakan oleh angin laut. Pada kenyataannya pertanian pantai berhasil dan dapat meningkatkan kesejahteraan petani setempat.³⁵

Lain halnya di wilayah Kabupaten Bantul yang mempunyai penduduk sekitar 506,85 jiwa tersebar di 17 kecamatan dan 75 desa. Masyarakatnya mempunyai mata pencaharian yang beragam, dari petani, wiraswasta, buruh sampai pegawai negeri. Pendapatan asli daerah diperoleh dari beberapa sumber yang antara lain redistribusi dari pusat-pusat perdagangan, pasar, tempat usaha dan lain-lainnya, misalnya tempat-tempat wisata, baik wisata pantai maupun tempat-tempat lain yang bersifat rekreatif, kerajinan tangan, pendidikan, kesejarahan maupun spiritual. Salah satu tempat wisata spiritual pantai yang dikembangkan adalah Pantai Pandansimo, di samping itu pantai ini juga dipakai sebagai pendaratan perahu nelayan dan dilengkapi dengan Tempat Pelelangan Ikan. Untuk memasarkan daerah wisata, Bantul mempunyai tempat-tempat wisata yaitu Kotagede, Pleret, Pucung, Goa Cerme, Goa Jepang, dan Pantai Parangtritis. Selain itu juga Pantai Samas, Pandansimo, Manding, Goa Selarong, Kasongan, dan Monumen Bibis.³⁶

Masyarakat Bantul mempunyai pekerjaan atau usaha beragam, misalnya usaha pembuatan geplak yang laris sebagai makanan kecil untuk oleh-oleh. Di tempat lain, misalnya Kotagede, secara administratif daerah ini sebagian ada yang termasuk wilayah Kabupaten Bantul, namun sebagian ada yang masuk Kotamadya Yogyakarta.³⁷ Sehingga apabila menyebut Kotagede kita diharuskan memasuki lingkup imajiner tanpa harus mengingat batas administratif. Etos kerja masyarakat Kotagede dikenal sangat tinggi. Dengan keragaman profesi, banyak hasil kreasi yang mampu mengangkat kehidupan masyarakat Kotagede yang memang dinamis. Selain terkenal dengan berbagai hasil kerajinan, terutama perak, juga terkenal sebagai penghasil makanan kecil bemama yangko dan kipa. Adanya krisis, pada awal tahun 1998, para pengusaha makanan yangko terkena

³⁵ BS Amisena, "Laporan dari Kulonprogo; Hutan Pantai Bugel Potensial", *Minggu Pagi*, minggu ke IV, Januari 1998, hlm.2.

³⁶ Hassan/Arwan, "Pandansimo, ke Arah Wisata Spiritual", *Kedaulatan Rakyat*, tgl. 2 Oktober 1998, hlm.5.

³⁷ Tulisan ini dimaksudkan menggambarkan keadaan daerah tersebut di sekitar tahun 1998. Sebutan Kotamadia Yogyakarta kemudian berganti menjadi Kota Yogyakarta.

himbasnya. Bahan baku tepung, gula, dan pelengkap lainnya misalnya kertas, harganya naik 4 kali lipat, sehingga harus pandai-pandai mengaturnya. Selain menghadapi kenaikan bahan baku, pembuat yangko harus bersaing dengan lainnya. Walaupun usaha ini kurang lancar, namun mereka tetap bertahan. Walaupun makanan tersebut terdapat di berbagai tempat, namun salah seorang pengusaha yangko bernama Prapto dari Giwangan, Jalan Pramuka 87 Yogyakarta, mempunyai pendapat lain, ia kurang sependapat jika yangko harus dipasarkan ke tempat lain. Seyogyanya pembelilah yang datang, karena yangko sifatnya sebagai makanan *oleh-oleh* (buah tangan) khas dari Kotagede.³⁸

Salah satu upaya lainnya untuk peningkatan penghasilan masyarakat DIY adalah berternak lebah penghasil madu. Pada sekitar awal-awal tahun 1998, di DIY secara keseluruhan, peternak lebah madu ada 235 orang dengan rincian, di Kabupaten Gunungkidul yang mempunyai hutan seluas 13.229 ha., ada 68 orang, Kulonprogo yang mempunyai hutan seluas 1.037,5 ha., ada 93 orang, Bantul mempunyai hutan 1.052,6 ha., ada 42 orang dan Sleman yang mempunyai hutan 1.511,4 ha., ada 53 orang. Sistem pemeliharaan lebah di pedesaan pada umumnya dilakukan secara tradisional dengan menggunakan glodog, sehingga hasilnya kecil.

Masyarakat Gunungkidul yang telah disebutkan mempunyai usaha pengembangan (ternak) lebah penghasil madu sejak tahun 1986, dengan memanfaatkan hutan Wanagama Desa Banaran di bawah pengelolaan Kanwil Departemen Kehutanan Propinsi DIY. Di hutan tersebut ada 17 petak yang dipakai untuk usaha peternakan lebah, mengambil pakan di sekitar hutan, dari pohon *Acacia mangium*. Para peternak lebah di sini tergabung dalam kelompok tani *Sumber Rejeki* yang beranggotakan 30 orang, diketuai oleh Poerwanto (45 tahun). Pada awal budidaya tahun 1986 menghasilkan 675 setup. Pada tahun 1998 ada kenaikan hasil yakni 1442 setup. Hasil madu yang diperoleh dapat dari budidaya lebah madu jenis *Apis cerana* dapat mencapai 10 kg / koloni setiap tahun.³⁹

Suatu hal yang menguntungkan para petani lebah tentang peningkatan pengetahuan mereka, karena pada tahun 1997 Kanwil Departemen Kehutanan Propinsi DIY mengadakan pengarahan tentang budidaya lebah. Adapun pemasaran produksi madu melalui Kelompok Tani Sumber Rejeki dari para anggota, yang terlebih dahulu mengumpulkannya, dengan harga langsung jual

³⁸ Khocil Birawa, "Pengusaha Makanan Tradisional Tergoyang Krismon, Kiat Yangko dan Kipo Bertahan", *Kedaulatan Rakyat*, tgl. 14 Maret 1998, hlm. 7.

³⁹ "Di Tengah Badai Krisis Moneter, Perlebaran, Bisnis yang Menggiurkan", *Kedaulatan Rakyat*, tgl. 23 Maret 1998, hlm. 7.

masa itu Rp.30.000,- per liter. Usaha ini paling tidak bisa mengangkat kehidupan rakyat.

C. Demokratisasi Di Desa

1. Pemerintahan Desa

Pemerintahan demokratis pada dasarnya pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam pengambilan keputusan penyelenggaraan pemerintahan, baik secara langsung atau melalui lembaga perwakilan rakyat. Sebenarnya Yogyakarta telah lama mengenal demokrasi, yaitu ketika tahun 1945 dibentuk Komite Nasional Daerah Yogyakarta, kemudian ada perkembangan dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tahun 1946 menggantikan komite sebelumnya. Dengan adanya dewan ini kemudian pemerintah melaksanakan pemilihan umum, untuk menentukan wakil-wakil rakyat di parlemen. Pemerintahan di DIY penyelenggaraannya berdasarkan Pasal 18 UUD 1945. Pemerintah Daerah diselenggarakan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang kedudukannya sama, tetapi mempunyai wewenang berbeda⁴⁰. Kepala Daerah mempunyai wewenang di bidang eksekutif, sedangkan DPRD bergerak di bidang legislatif.

Pada tingkat desa, pemerintahan desa diatur dalam UU No. 5 tahun 1979, penyelenggaraannya dilaksanakan oleh organisasi pemerintahan yang terendah di bawah camat. Dalam perkembangannya, pemerintahan desa menjurus ke arah dua kategori;

1. *Desa*: suatu wilayah yang ditempati sejumlah penduduk, mempunyai organisasi pemerintahan tingkat terendah langsung di bawah camat, memiliki hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri / otonom.
2. *Kelurahan* : suatu wilayah seperti Desa, tetapi tidak memiliki hak menyelenggarakan rumah tangganya. Kepala Kelurahan (Lurah), digajih sebagai Pegawai Negeri biasa.⁴¹

Desa yang dipimpin oleh kepala desa ini mempunyai wilayah-wilayah kecil yang disebut dusun di bawah kepala dusun. Kepala desa dibantu oleh sekretaris desa, kaur-kaur; pemerintahan, pembangunan, kesra, keuangan dan umum.⁴²

⁴⁰ Sumber dari : *Arsip Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 1985* (diterbitkan)

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Wawancara dengan Bp. Djojowidjojo (59 th. Mantan Kepala Desa Sendangarum) tgl.3 Oktober 2002. Kelurahan (lazim di kota) di bawah pimpinan Lurah dibantu oleh aparat kelurahan. Adapun di daerah wilayahnya terdapat kelompok-kelompok Rukun Warga (RW) yang di bawahnya juga terbagi dalam kelompok-kelompok Rukun Tetangga (RT), yang masing-masing di bawah Ketua RW dan RT.

Berdasarkan UU No. 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa, maka yang pertama adalah : usaha untuk memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif. Yang kedua untuk dapat : mengatur bentuk dan sistem pemerintahan desa yang dapat memberikan arah perkembangan dan kemajuan masyarakat yang berazaskan demokrasi Pancasila.⁴³

Dalam UU ini desa mempunyai hak otonomi bersumber hukum adat setempat yang adanya bersamaan dengan lahirnya masyarakat desa sebagai kesatuan masyarakat hukum sejak dulu. Implementasi sifat otonomi desa iitu, maka desa berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan adanya hak otonomi ini maka kemudian diatur dalam ketentuan-ketentuan yang kemudian juga merupakan unsur dalam struktur pemerintahan desa yaitu; adanya 1. Lembaga Musyawarah Desa, 2. Keputusan Desa merupakan hasil musyawarah untuk mufakat antara Kepala Desa dengan Lembaga Musyawarah Desa, 3. Adanya hak untuk menyusun Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa, kekayaan desa, penggajian para perangkat desa dan pungutan-pungutan desa, 4. Dibentuknya Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), sebagai lembaga perencanaan pembangunan desa.⁴⁴ LKMD di desa atau kelurahan, merupakan lembaga masyarakat, berasal dari Lembaga Sosial Desa (LSD) dahulu yang fungsinya kemudian ditingkatkan berdasarkan Keputusan Presiden No. 28 tahun 1980. Jalannya pemerintahan dan pembangunan desa pada umumnya tergantung kepada kecekatan dan kemampuan kepala desa dan perangkatnya yang dibantu oleh LKMD beserta anggotanya yang memang seharusnya mempunyai dedikasi tinggi, idealis, mempunyai pemikiran untuk kemajuan masyarakat desa.

Ketua umum LKMD dipegang oleh kepala desa atau lurah. Adapun seksi - seksi dalam LKMD antara lain bidang keamanan, ketenteraman dan ketertiban, bidang pendidikan, bidang penerangan, bidang perekonomian, bidang pembangunan prasarana dan lingkungan hidup, bidang agama, bidang PKK,

⁴³ Aminoto, "Sejumlah Catatan Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah", dlm. Kedaulatan Rakyat, tgl.26 Maret 1997, hlm.6.

⁴⁴ *Ibid.*

bidang kesehatan, kependudukan dan keluarga berencana, bidang pemuda, olahraga dan kesenian, bidang kesejahteraan sosial. LKMD yang berdiri menurut Keppres No.28 tahun 1980 ini pengaturan tata kerja LKMD diatur oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 225 tahun 1980.⁴⁵

Dalam perkembangan selanjutnya LKMD ini mengalami proses perubahan menjadi LMD (Lembaga Masyarakat Desa) yang pada dasarnya dikelola oleh Sekretaris Desa. Hal ini terbukti dari kepengurusan LMD, yang terdiri dari Ketua (Lurah/Kepala Desa), Sekretaris (Sekretaris Desa), bagian pembangunan (tokoh masyarakat), bagian pemerintahan (tokoh masyarakat yang dipilih rakyat), bagian kemasyarakatan (anggota dari masyarakat). Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa lembaga ini seperti dewan perwakilan rakyat di desa. Di Desa Sendangarum LMD membantu lurah atau kepala desa dalam mengambil kebijakan pengambilan keputusan desa, dua kali dalam satu tahun, yang merupakan laporan pertanggungjawaban pengelolaan desa. LMD juga menyusun rencana anggaran pendapatan pengeluaran keuangan desa, rencana program tahunan pembangunan desa. Dalam Rembug Desa Sendangarum yang telah dilaksanakan ada keputusan-keputusan ; 1. Rencana anggaran pendapatan pengeluaran keuangan desa, 2. program kerja, 3. keputusan-keputusan desa yang lain, 4. Perubahan jaminan sosial perangkat desa.

2. Pemilihan Aparat Pemerintahan Desa

Desa Sendangarum, Kecamatan Minggir Kabupaten Sleman terdiri dari 9 dusun, yaitu ; Daratan I, Daratan II, Daratan III, Soromintan, Toglengan, Sanan, Ngijon, Singojayan dan Tinggen. Pada sekitar tahun 1987-1998 jabatan kepala desa diadakan secara pilihan oleh rakyat dengan catatan bahwa calon telah lulus ujian seleksi yang diadakan oleh panitia tingkat kabupaten, baik lisan maupun tertulis. Pengertian rakyat setempat, demokrasi mengandung arti transparan, apa adanya. Berkaitan dengan pemilihan kepala desa, dipilih rakyat melalui tahapan-tahapan tertentu. Pertama-tama dari pemerintah desa mengumumkan pembukaan pendaftaran bagi warga yang ingin mendaftar (lowongan) sebagai calon kepala desa di Kantor Kalurahan dan ditangani oleh sekretaris desa. Selanjutnya diadakan seleksi administrasi. Persyaratan calon, minimal berpendidikan SLA, usia maksimal 60 th., syarat lain seperti persyaratan

⁴⁵ *Arsip Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.*

pegawai negeri sipil, misalnya syarat administrasi; surat-surat keterangan, kesehatan jiwa, pernyataan taat pada Pancasila dan UUD 1945, tidak menentang ideologi negara, sanggup melaksanakan tugas, taqwa, jujur, dan seterusnya. Setelah itu para calon menempuh ujian yang diadakan oleh panitia ujian kepala desa tingkat kabupaten. Dari sebanyak calon yang lulus, dipilih tiga besar, dan dari ketiga calon tersebut dipilih salah satu yang mendapat suara terbanyak setelah diadakan pemilihan oleh rakyat. Pemilihan kepala desa di Sumberarum berjalan secara demokratis, walaupun ada ganjalan sedikit, yaitu ada yang akan melakukan politik uang, namun akhirnya gagal juga.⁴⁶

Pemilihan kepala dusun di Desa Sendangarum minimal berpendidikan SLP, pemilihan dilakukan oleh masyarakat, melalui wakilnya, dalam hal ini Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Demikianlah sekedar gambaran demokrasi di Desa, yang satu desa dengan desa lainnya berbeda dan memiliki ciri khas masing-masing tergantung dari kondisi masyarakatnya dan pemikirannya serta potensi desa dan lain sebagainya.

⁴⁶ Wawancara dengan Bp. Dojowidjojo (58) di Ngijon, Sendangarum, tgl.3 Oktober 2002. Keterangan yang sama disampaikan oleh Drs. Sumardi pada tanggal 3 Oktober 2002

BAB VI

PENUTUP

Berpijak pada perkembangan dan realitas sejarah dalam proses demokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai pengalaman sejarah sendiri. Proses demokrasi yang berkembang di DIY, pada awalnya dapat dilihat yaitu: Pertama, periode pengembangan demokrasi di desa, pada masa kekuasaan penuh Kasultanan dan Pakualaman, yang berwujud pembentukan institusi DPRK (parlemen desa), dengan basis yuridis maklumat yang dikeluarkan oleh penguasa Yogya, yakni Maklumat No.7 tahun 1945 dan Maklumat No.14 tahun 1946. Kedua, periode di mana pemerintahan harus berjalan di bawah haluan politik "Demokrasi Terpimpin" dengan basis kekuatan ideologi NASAKOM, yang berwujud institusi DPRK-GR.

Pada periode DPRK, dapat diperoleh beberapa pelajaran penting. Pertama, bahwa proses pengembangan demokrasi tidak bisa hanya mengandalkan inisiatif dari atas, melainkan *diperlukan proses sinergi*, sehingga kebijakan yang diambil benar-benar bisa mencerminkan dinamika, kebutuhan dan kemampuan rakyat. Inisiatif dari atas, kendati mungkin berangkat dari suatu itikad yang baik, namun bila tidak menyertakan pandangan rakyat, hanya akan menjadi monumen, dan tidak bersifat praksis. *Kedua*, suatu kebijakan pada dasarnya adalah hasil pertemuan (siasat, kompromi dan akomodasi) antara berbagai kekuatan. Dapat dikatakan bahwa kebijakan pengembangan demokrasi di desa, melalui DPRK, adalah mengakomodasi aspirasi dan gelombang perubahan yang bergulir, di sisi lain bernuansa pembatasan, semacam memberi ruang bagi *demokrasi*. Periode DPRK-GR merupakan suatu periode yang sensitif, terutama skema. mengakomodasi kekuatan-kekuatan riil dalam masyarakat, yakni NASAKOM. Hal ini menjadikan DPRK-GR dan desa pada umumnya, lebih menjadi ajang pertarungan politik, daripada menjawab apa yang dibutuhkan oleh rakyat. Dinamika DPRK-GR mencerminkan konflik ideologi dan bukan perbedaan yang bersifat teknis, politik. Dalam proses yang demikian, rakyat yang belum menerima proses pendidikan politik yang sehat, membuat lebih banyak menjadi konsumen, ketimbang benar-benar aktif memanfaatkan ruang politik yang ada.

Meskipun di sana-sini perjalanan demokrasi pada tingkat desa tersendat serta banyak kekurangannya tetapi usaha ini perlu dihargai dan untuk *menghidupkan* kembali apa yang pernah dilakukan di DIY dapat dipakai sebagai *referensi*. Mengingat referensi itu dapat diterapkan di masa kini perlu adanya pemahaman mendalam mengenai esensi demokrasi di Indonesia di satu pihak serta kemampuan berdemokrasi rakyat desa. Kondisi kehidupan politik di Indo-

nesia sangat heterogen dan sistem politik masyarakat sering belum mengacu pada pengertian demokrasi yang sesungguhnya.

Oleh karena itu dalam proses perkembangannya diperlukan adopsi atas pokok-pokok:

1. Menjamin suatu otonomi yang memadai kebutuhan pembangunan desa, tidak hanya di lapangan administrasi, namun pula di lapangan ekonomi dan keuangan. Otonomi sedemikian itu akan memungkinkan suatu koordinasi dan kelancaran pembangunan yang maksimal serta akan bisa menampung kepusparagaman daripada tugas-tugas pembangunan pada tingkat desa.
2. Menjamin suatu demokrasi yang seluas-luasnya agar supaya petani-petani miskin dan yang tidak bertanah, yang merupakan golongan terbesar dari rakyat petani berserta golongan yang paling membutuhkan suatu perbaikan nasib, diikutsertakan sepenuhnya didalam usaha pembangunan masyarakat desa. Hal ini bermakna bahwa suatu pembaruan politik, suatu langkah liberalisasi politik, yang tidak disertai suatu langkah transformasi struktur dan kultur masyarakat, akan menjadi pekerjaan yang tidak banyak memberi arti. Proses demokratisasi akan segera kehilangan daya ubahnya, dan menjadi hanya sekedar slogan belaka yang tidak bisa aktual atau menjadi nyata dalam praktek. Langkah melibatkan rakyat dalam proses perubahan akan memungkinkan masuknya agenda transformasi struktur dan kultur sosial. Hanya dengan itulah kebijakan otonomi desa dan pembangunan institusi demokrasi di desa akan punya makna.
3. Format politik yang dikembangkan sedapat mungkin memberi tempat pada golongan arus bawah sebab tanpa model yang demikian, maka format politik yang ada akan hanya menjadi wahana mempertahankan status quo, yang tidak menciptakan keadilan. Pada sisi yang lain, pengembangan otonomi di desa, tidak perlu dipersempit sebagai 'pembatasan wilayah' dari pemerintahan desa dan rakyat desa, untuk hanya berpikir mengenai rumah tangga sendiri. Otonomi desa seyogyanya bermuka ganda: ke dalam berarti sebagai sarana untuk memperkuat partisipasi rakyat, dan ke luar berarti meningkatkan partisipasi desa untuk ambil bagian dalam proses nasional. Dalam konteks parlemen, pengurus atau wakil rakyat harus benar-benar mewakili dengan mempertimbangkan golongan penduduk setempat. Dalam konteks ini berarti diperlukan perubahan sistem politik, sehingga dalam sistem politik yang baru, massa rakyat menjadi lebih dimungkinkan memiliki perwakilan di parlemen, dan tidak saja golongan elit, sebagaimana yang kini berkembang.

Gagasan demokrasi di Indonesia sesungguhnya telah banyak mengalami distorsi dan belenggu ideologis. Sebutan Demokrasi Pancasila di masa Orde Baru, bukan saja mengaburkan makna dasarnya, namun juga tidak menjadi dalih bagi tindakan-tindakan yang justru bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Oleh sebab itu, penting kiranya mengadakan tinjauan ulang mengenai konsep demokrasi, sebagai titik pijak untuk melihat berbagai persoalan yang berkembang.

Di masa Orde Baru, desa telah dijadikan unit terbawah tangan kekuasaan (negara) yang paling bawah. Posisi desa ini, tidak lepas dari sentralisasi kekuasaan yang dibangun oleh penguasa Orde Baru, yang dimaksudkan menjadi bagian dari mesin stabilitas politik – demi mencapai apa yang disebut sebagai tujuan pembangunan, yakni pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Misalnya bukan saja sentralisasi, melainkan juga penyeragaman.

Di awal reformasi harapan yang muncul, sehubungan dengan formulasi yang menunjukkan indikasi mulai disadarinya kebutuhan akan penguatan politik rakyat, dan memberikan ruang politik, melalui penciptaan institusi-institusi demokrasi. Dalam posisi yang demikian, sejumlah pertanyaan bisa diajukan: apakah suatu upaya demokratisasi di tingkat desa masih diperlukan? Apakah pembaruan yang dilakukan melalui kebijakan otonomi daerah, yang didalamnya memuat pembaruan desa dengan menghadirkan Badan Perwakilan Desa (BPD) - parlemen desa, akan menjadi titik pijak bagi proses demokrasi? Apa situasi sosial yang ada cukup memberikan dukungan bagi proses pembaruan tersebut? Segi-segi apa yang perlu dikembangkan, sehingga kebijakan yang digulirkan bisa memberi makna, bagi penguatan rakyat (secara nyata), dan dengan demikian akan memberi sumbangan pada proses demokratisasi di tingkat yang lebih luas. Demokrasi, hendak diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Ungkapan ini secara tegas menunjuk bahwa titik berangkat dan titik pulang demokrasi adalah rakyat. Pengertian ini tentu terdengar sangat romantik dan sekaligus normatif. Bagaimana di tingkat riil dari sistem yang disebut menganut (menjalankan) demokrasi? Oleh karena itu diperlukan adanya ruang politik (*political space*), yang memungkinkan rakyat untuk bisa berkembang secara wajar dan aman. Suatu ruang politik yang terbuka mengandalkan adanya kebijakan publik yang mendukung dan adanya penerimaan atas prinsip-prinsip pluralisme. Ruang politik yang bebas dan aman, tidak selalu bermakna legal-formal, melainkan harus nyata.

Rekomendasi :

Proses Demokrasi dalam rangka otonomi daerah di Era Reformasi ini khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta perlu memperhatikan :

- Agar otonomi tidak menjadi dalih baru untuk menggusur aset yang ada. Proses demokratisasi dalam rangka otonomi daerah ini harus dapat dijadikan dalih untuk memperkuat akses rakyat terhadap sumber daya daerah sehingga aset ekonomi dapat menghidupkan masyarakat di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

- Proses Demokratisasi di DIY yang berkaitan dengan prinsip otonomi yaitu mengandalkan prakarsa dan partisipasi rakyat sudah tentu harus diwujudkan dengan jalan membuka saluran politik yang ada sehingga rakyat benar-benar dapat ikut serta dalam proses pengembalian kebijakan publik, karena itu hak-hak politik rakyat harus diperbesar dan dilindungi sehingga ketika rakyat memanfaatkan hak politiknya tidak dicekam ketakutan. Prinsip ini pada dasarnya mengisyaratkan perlunya perubahan pada institusi legislatif agar bisa mempunyai warna baru. DPRD harus benar-benar mencerminkan aspirasi rakyat dan secara efektif mengontrol kerja pemerintah. Sebaliknya masyarakat sendiri dapat tetap aktif mengontrol kinerja DPRD. Tanpa adanya gerak dinamis masyarakat maka semangat otonomi yang hendak mendekatkan kebijakan negara dengan kepentingan rakyat menjadi sulit untuk diwujudkan.

DAFTAR PUSTAKA

ARSIP

Arsip Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 1995.

Maklumat, No. 18/1946

Maklumat, No. 11/1946

BUKU

Achmad Sanusi. *Perkembangan sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, 1945-1958*. Bandung: universitas Padjadjaran, 1958.

Arbi Sanit. *Perwakilan Berpolitik Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 1985.

———, *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 1982.

Atmakusumah (Ed). *Tahta Untuk Rakyat: celah-Celah Kehidupan Sri Sultan Hamengku Buwana IX*. Jakarta: PT. Gramedia, 1982.

Ariobimo Nusantara (Ed). *Sri Sultan Hamengku Buwana X: Meneguhkan Tahta Untuk Rakyat*. Jakarta: PT Gramedia. 1999.

Biro Pusat Statistik. *Sensus Penduduk 1971*. Jakarta: BPS, 1975

Dahm, Bernhard. *History of Indonesia in the Twentieth Century*. London: Pall Mall Press. 1971.

Dadang Yuliantara (Penyunting). *Menggeser Pembangunan Memperkuat Rakyat : Emansipasi dan Demokrasi mulai dari Desa*. (Yogya : Laper Pustaka Utama 2000).

Darto Harnoko, dkk. *Kebangkitan Orde Baru di Yogyakarta*. Yogya: Tunas Bangsa, 1996

Direktorat Ketertiban Umum Sekretariat Daerah. Daerah Istimewa Yogyakarta: Yogya 1997.

Dokumentasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, 1966-1967, Tk.tt.

Dokumentasi Pemilu 1971, jilid I. Jakarta: CSIS, 1981

Emha Ainun Nadnib. "Ketoprak Plesetan dan Irama Transformasi" dalam *Ketoprak Orde Baru Dinamika Teater Rakyat Jawa di Industrialisasi Budaya*. Yogya: Yayasan Bentang, 1997.

Feith, Herberth. *Democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press. 1962.

———, *The Decline of Constitutional democracy in Indonesia*. New York: Cornell University Press, 1962.

Geertz, Clifford (Ed). *Old Societies and New States*. London: The Free Press, 1963.

Himpunan Surat-Surat Keputusan DPRD-GR Kabupaten Sleman tahun 1971. Tk. Tp, tt.

Imam Suhadi. *Cita-Cita dan Kenyataan demokrasi*. Yogya: FH UII, 1981.

Iver, Mc. (Terj.) *Negara Modern*. Jakarta: Aksara Baru, 1982.

Kabupaten Sleman Dalam Angka 1972-1976

Kepartaian di Indonesia. Yogya: Kempen RI, 1958.

Koesnodiprodjo. *Himpunan Undang-Undang, Peraturan, Penetapan, pemerintah Republik Indonesia, 1945*. Jakarta: S.K. Seno, 1951.

Koentjaraningrat. *Beberapa Pokok Antropologi Sosial*. Jakarta: Dian Rakyat, 1981.

Kusworo, "Pengaruh Format Politik Nasional Terhadap Demokrasi Lokal"

dalam *Arus Bawah Demokrasi*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2000.

Lengser Keprabon: dokumen Reformasi. Yogya: PT. Grafika Wangsa Bekta, 1998.

Masalah Pembagian Pendapatan menurut Socio Profesional di Indonesia 1969-1970-1976 (Stensilan)

Miriam Budiardjo. *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: PT. Gramedia, 1994.

_____, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1977

_____, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: PT. Gramedia, 1982.

Moedjanto. *The Concept of Power in Javanese culture*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990

Pemerintah Propinsi DIY. *Penelitian pengukuran kemampuan Daerah Tk I Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Nyata dan bertanggungjawab*. Yogya: Pemda DIY, 1991

Pertumbuhan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogya: DPRD DIY, 1977.

Pemilihan Umum di Yogyakarta, 1951. Djakarta: Kempen RI, 1952

Pemilihan umum 1971, Jakarta: Deppen RI, tt.

Pemilihan Umum 1971: Sari Berita dan Pendapat. Jakarta: LP3ES, 1972

Pemilihan Anggota DPR Daerah (Propinsi, Kabupaten, Kelurahan) berdasarkan UUNo. 71950 dan Peraturan Pemerintah No. 361950. Jogja: Kantor Pemilihan Propinsi DIY, 1951.

- Prodjosugardo. *Buku Pegangan Pamong Prodjo Daerah Istimewa Yogyakarta*. Djogja: Djawatan Prodjo DIY. 1950.
- Reid, Anthony. *Perjuangan Rakyat, Revolusi dan Hancurnya Kerajaan di Sumatera Timur*. Jakarta: 1987.
- Republik Indonesia: Daerah Istimewa Jogjakarta*. Djokjakarta: Kempen RI, 1953.
- Rosyid Royani. *Pemerintahan dan Pembangunan Kelurahan Desa di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogya: Pemerintahan Propinsi DIY, 1972.
- Sartono Kartodirdjo. (et.al) *Perkembangan Peradaban Priyayi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1987.
- _____, *Sejarah Nasional Indonesia*, jilid VI. Jakarta: Depdikbud, 1975.
- _____, *Kebudayaan Pembangunan Dalam Perspektif Sejarah*. Yogya: Gadjah Mada University Press. 1987.
- Selo Sumardjan. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogya: Gadjah Mada University Press, 1981.
- _____, *Kisah Perjuangan Reformasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Sudarisman Poerwokusumo. *Proses Demokratisering Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogya: Sekretariat DPRD DIY, 1952.
- _____, *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogya: Gadjah Mada University Press, 1984.
- Sutrisno Kutoyo. (ed) *Sejarah Tentang Pengaruh Pelita di Daerah Terhadap Kehidupan Masyarakat Pedesaan Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogya: Depdikbud, 1981/1982

Suyatno. "Revolution and social Tension in Surakarta", 1945-1950" dalam *Journal Indonesia*. Cornell Modern Indonesia Project, No. 17 th I. 1974.

Subagyo. DW. *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Angka 1997*. Yogya: Kantor Statistik Propinsi DIY, 1998.

Ulang Tahun I DPRD DIY: 25 Desember 1951-1952. Jogja: Djawatan Penerangan DIY, 1952.

Yusuf Hasyim. *Duduknya ABRI dalam Golkar Menimbulkan Keraguan*

Yunan Nasution. *Konstituante Parlemen dan Pemilihan Umum*. Djakarta: Pustaka Antara, 1953.

SURAT KABAR

Harian Kompas, 12 Februari 1998

Harian Kompas, 10 Juli 1998.

Harian Kompas, 21 Mei 1998

Harian Kompas, 20 Mei 1998.

Harian Berita Nasional, 2 Mei 1998

Harian Berita Nasional, 28 Juli 1998

Harian Berita Nasional, 9 Maret 1999

Harian Berita Nasional, 16 Mei 1999

Harian Kedaualatan Rakyat, 26 Maret 1997

Harian Kedaualatan Rakyat, 14 Maret 1998

Harian Kedaualatan Rakyat, 23 Maret 1998

Harian Kedaualatan Rakyat 29 Juni 1998

Harian Kedaualatan Rakyat 30 Juni 1998

Harian Kedaualatan Rakyat, 25 Juli 1998

Harian Kedaualatan Rakyat, 2 Oktober 1998

Harian Kedaualatan Rakyat, 29 Desember 1998

Harian Kedaualatan Rakyat, 16 April 1954.

Harian Minggu Pagi, ke IV Januari 1998

Harian Berita Antara, 30 April 1971

Harian Berita Antara, 25 Juni 1970

Harian Berita Antara, 4 Maret 1970

Harian Berita Antara, 4 Pebruari 1970
Harian Berita Antara, 9 November 1970
Harian Merdeka, 15 November 1956
Harian Berita Yudha, 9 Pebruari 1970

MAJALAH

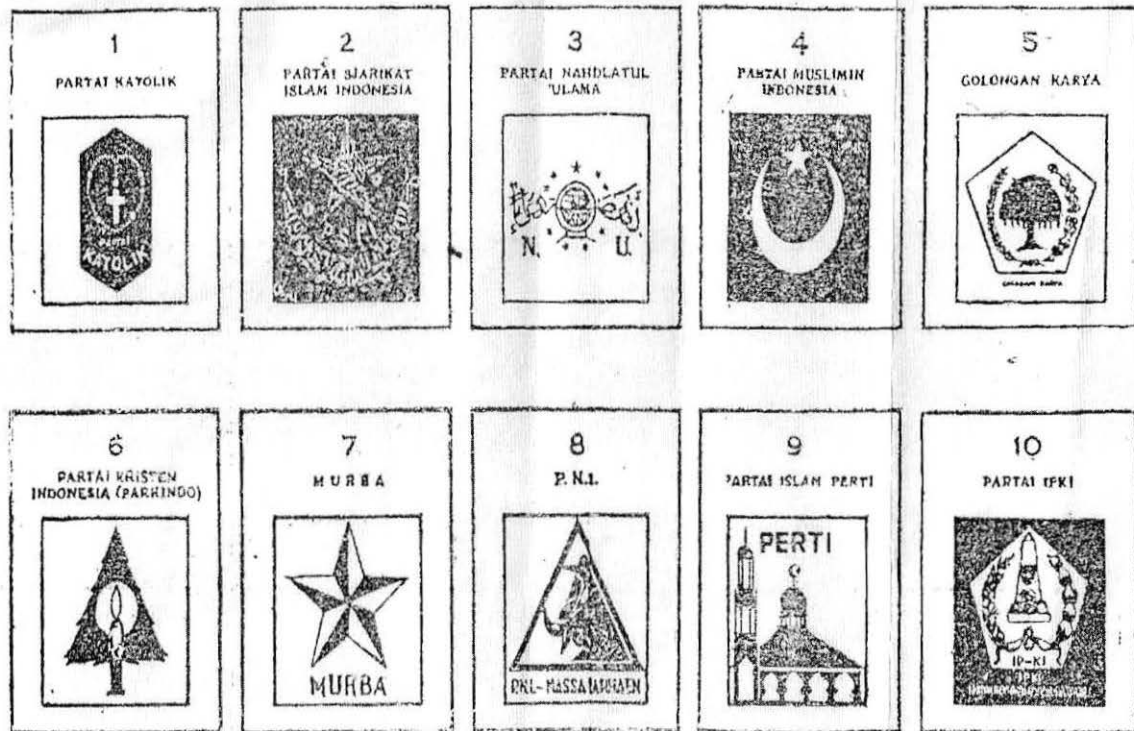
Prisma, No. 7 Agustus 1978
Prisma, No. 8 tahun VII, LP3ES, 1979
Prisma, LP3ES, 1977
Analisa, No. 3, th 1981

DAFTAR INFORMAN

1. Nama : Djoyo Wijoyo
Umur : 59 tahun
Pendidikan : SLA
Alamat : Ngijon, Kel. Sendangarum, Kec. Minggir, Kab. Sleman
Pekerjaan : Mantan Kepala Desa Sendangarum
2. Nama : Drs. Sumardi
Umur : 39 tahun
Pendidikan : Sarjana
Alamat : Daratan III, Kel. Sendangarum, kec. Minggir, Kab. Sleman
Pekerjaan : PNS
3. Nama : Ny. Titik Romli Yukana
Umur : 52 tahun
Pendidikan : SLA
Alamat : RT 01 RW 01 Kel. Bausasran, Kec. Danurejan,
Yogyakarta
Pekerjaan : Ibu rumah tangga. Aktivis kampung, pengurus PKK Kel
Bausasran
4. Nama : Muhammad Suhud, SH
Umur : 59 tahun
Pendidikan : Fak Hukum UGM
Alamat : Ngadisuryan RT I/126 Yogyakarta
Pekerjaan : - Ketua Yayasan Korban Keganasan PKI
- Sekretaris Yayasan Front Anti PKI
5. Nama : Felix Yoseph Basuki
Umur : 74 tahun
Pendidikan :
Alamat : Jl. Gajah 50 Tahunan Yogyakarta
Pekerjaan : Anggota Dewan Pertimbangan Partai katolik Demokrasi
DIY
6. Nama : Dr. Sutomo Parastho
Umur : 59 tahun

Pendidikan : Sarjana
Alamat : Jl. Gondosuli Gg Lembayung GK I/173 Yogyakarta
Pekerjaan : - Direktur PT Radio Arma Sebelas
- Pemimpin Yayasan Tunas Bangsa

TANDA GAMBAR UNTUK PEMILU TAHUN 1971



Perpustakaan
Jenderal

9



Perpustakaan
Jenderal
Jalan Jendral Sudirman
No. 100
Jakarta 10270