

## MONARKHI KONSTITUSIONAL: TELAAH FILSAFATI

**Samodra Wibawa**  
Universitas Gadjah Mada  
[samodra@ugm.ac.id](mailto:samodra@ugm.ac.id)

### ABSTRAK

*Keistimewaan Provinsi DIY, bagi para pendukungnya, harus diberikan atau diteguhkan-kembali oleh pemerintah RI tidak saja berdasarkan faktor historis, melainkan juga yuridis, filosofis dan sosiologis. Apakah keempat faktor ini memang benar secara ilmiah dan bukan retorika puitis belaka, ini semua perlu dipersoalkan. Makalah ini hendak mengupas faktor filosofisnya: Apakah suatu masyarakat dibenarkan untuk dikelola oleh sebuah keluarga saja secara turun-temurun (monarkhi), tidak oleh seluruh anggota masyarakat itu sendiri (republik)? Apakah monarkhi dapat dikelola secara demokratis, dan sebaliknya apakah republik tidak bisa diurus secara otoriter? Mana yang lebih baik: monarkhi demokratis ataukah republik otoriter? Pilihan-pilihan lain apa yang tersedia selama ini, dan kriteria apa yang sebaiknya dipegang untuk menuntun pemilihan itu?*

**Kata kunci** : monarkhi, konstitusional

### PENGANTAR

Subjudul dari makalah ini semula adalah “telaah filsafati”, tapi penulis menyadari bukanlah seorang filosof atau ahli filsafat, sehingga subjudul itu terasa terlalu jauh dari jangkauan dan karenanya diubah menjadi “sebuah renungan” saja. Renungan atas pernyataan Presiden SBY, bahwa monarkhi tidak cocok untuk sistem demokrasi (lihat misalnya RMOL, 1 Desember 2010), dan atas pendakuan para pendukung keistimewaan Jogja, bahwa penetapan Sultan sebagai gubernur secara filosofis dapat dibenarkan (lihat misalnya DPD, 3 September 2010). Keberanian penulis untuk menyentuh persoalan ini dikarenakan topik ini sedang aktual, terutama di Jogja, disamping latar belakang penulis sebagai *civitas academica* fakultas sosial-politik, khususnya administrasi negara, sekali waktu pernah gemar

membaca buku filsafat dan agama, dan pernah menerjemahkan buku filsafat politik karya Gould (1993).

Disadari bahwa diskusi seperti ini sebenarnya topik yang telah sangat kuno dan usang, namun harus diakui pula, bahwa hampir tidak ada pokok bahasan yang baru secara substansial dalam kehidupan kita di abad 21 ini, kecuali barangkali kemajuan teknologi informasi dan pengaruhnya terhadap seluruh sendi kehidupan manusia.

Inti dari pendapat penulis adalah: monarkhie bisa saja demokratis, dan sebaliknya republik bisa saja otoriter. Tentu saja bentuk terbaik adalah republik yang demokratis. Tapi jika harus memilih salah satu di antara keduanya, tampaknya monarkhie demokratis lebih baik daripada republik otoriter.

## **MONARKHIE**

Monarkhie adalah suatu “negara” atau suatu sistem politik, sistem pemerintahan, sistem administrasi, yang kepalanya adalah raja –atau ratu atau pangeran atau apapun sebutan yang lain-- yang duduk dalam posisinya tidak karena dipilih oleh seluruh anggota sistem melainkan diangkat oleh kepala yang lama (biasanya adalah anak atau keluarga dari kepala tersebut) atau dipilih oleh sekelompok sangat kecil kelas penguasa. Dalam hal ini “negara” juga dapat dibaca sebagai propinsi, kota, kabupaten atau desa dan unit-unit politik lain. Dalam bentuknya yang terkecil, monarkhi terwujud dalam keluarga. Artinya, setiap keluarga pada dasarnya atau secara substansial adalah monarkhie.

Bayangkan kita sekarang sedang membicarakan sebuah “negara” monarkhie khayalan yang pada tahun 2010 sudah berumur 1.000 tahun bernama Aloha, berpenduduk 100.000 jiwa, di bawah Raja Andro II. Andro II menjadi raja Aloha, karena dia memang anak tertua dari Andro I, yang karena sudah tua memilih lengser dan menjadi penulis buku administrasi negara. Tigapuluh tahun sebelumnya Andro I naik tahta menjadi raja, karena dia adalah keponakan raja pada waktu itu yang tidak mempunyai anak. Dan seterusnya, pada periode sebelumnya proses pergantian kepala negara berlangsung seperti itu,

diselingi dengan satu-dua perebutan kekuasaan, invasi dan aneksasi oleh negara lain, untuk pada akhirnya saat ini kembali ke tangan keturunan raja “yang asli”. (Bandingkan dengan sejarah kemunculan negara-negara di Nusantara dalam Wibawa 2001.) Siapakah raja yang asli itu? Lalah seseorang yang bernama Ambo, yang pada tahun 1000 sebagai saudagar yang telah lelah berkeliling dari satu ke tempat lain membuka lahan bersama para pegawainya di suatu hutan di pinggir kali yang jauh dari kota yang paling dekat –sebuah negara-monarkhie pada waktu itu. Dia membangun rumah besar, lengkap dengan gudang dan rumah-rumah kecil tempat para pegawainya, yang keseluruhannya dikelilingi oleh sebuah benteng kokoh. Dia mendeklarasikan dirinya sebagai penguasa, raja, kepala “negara”, *tidak lagi* menyetor pajak kepada kota-negara terdekat. Mengetahui adanya deklarasi sebuah negara baru, raja dari kota-negara terdekat (yang merasa memiliki wilayah itu) menyerangnya, tapi Ambo dapat bertahan dan malah mampu menyerang-balik dan melengserkan raja tersebut dari kursinya. Seluruh rakyat dari kota-negara terdekat tersebut lalu tunduk pada raja mereka yang baru, yakni raja dari bekas negara-tetangga. Kota-kota-negara yang jauh letaknya pun mengakuinya sebagai raja, mengundangnya dalam acara-acara yang mereka selenggarakan. Lokasi di mana benteng Raja Ambo berdiri lambat-laun menjadi pelabuhan yang ramai, tempat persinggahan para saudagar dari berbagai belahan dunia. Negara itu kaya, diurus secara benar, dan bertahan hingga saat ini. Dia bisa bertahan dari beberapa kali serangan begundal maupun invasi negara lain. Sekalipun pernah dianeksasi oleh raja lain, pada akhirnya negara tersebut dapat mandiri lagi. Meskipun satu-dua kali terjadi perebutan kekuasaan, itu hanyalah persoalan keluarga kerajaan saja, dan rakyat secara keseluruhan belum pernah sekalipun berusaha untuk melengserkan raja dari kekuasaannya. Rakyat puas dengan cara raja dan birokrasinya mengatur dan melayani rakyat. Tidak ada orang miskin, fasilitas kesehatan sangat memadai, para penganggur yang bertambah banyak jika terjadi krisis ekonomi terjamin oleh suatu sistem kesejahteraan sosial yang menenteramkan. Anak-anak, remaja dan pemuda dapat menemukan tempat yang cocok untuk mengekspresikan dan mengaktualisasikan diri. Ilmu dan teknologi berkembang pesat, dst. Ringkasnya, negeri monarkhie ini benar-

benar adil makmur merata, *gemah ripah loh jinawi, baldatun thoyyibatun wa robbun ghofur...*

## **REPUBLIK**

Kita lihat sekarang negara kecil lain yang saat ini berbentuk republik, sebut saja Bravo. Tentu saja negeri ini semula adalah monarkhie seperti Aloha. Namun pada 1930-an monarkhie ini dikelola secara keliru. Raja dan keluarganya menghambur-hamburkan harta untuk berbagai konsumsi yang sebenarnya tidak perlu, dan rakyat harus menanggungnya dengan membayar pajak yang dari hari ke hari semakin mencekik. Bahkan rakyat juga dipaksa untuk menanam komoditas yang laris di pasar internasional dan juga dipaksa untuk bekerja demi memenuhi mimpi-mimpi raja tanpa imbalan yang memadai. Raja kejam, despotik. Maka beberapa pemuda dan orangtua yang pemberani mengorganisir rakyat, melakukan pemberontakan, dan berhasil. Raja dan keluarganya dilengserkan, diusir dari negeri itu. Negara Bravo kemudian dikelola oleh suatu organisasi yang kepalanya dipilih oleh rakyat sendiri. Negara Bravo bukan monarkhie lagi, melainkan telah berubah menjadi republik. Kepala dari negara itu dijuluki presiden, bukan raja.

Dipilih langsung oleh rakyat, presiden Republik Bravo tersebut menyusun kabinet yang terdiri dari para pendukung-setianya pada waktu melakukan kudeta, revolusi mendongkel raja yang lalim. Semua kerabatnya juga diangkat menjadi menteri dan pejabat-pejabat penting di setiap departemen. Cara rekrutmen seperti ini menular, diduplikasi hingga ke seluruh negeri. Pejabat mengangkat kerabat atau konconya sebagai pegawai. Hanya sangat sedikit orang yang benar-benar berkompeten di dalam birokrasi, dan sebegitupun karir mereka tidak dapat meningkat tanpa kedekatan personal dengan pejabat di atasnya. Meritokrasi boleh dikatakan tidak dapat dilihat, yang berlangsung adalah pemerintahan “kekeluargaan”. Akibatnya, dapat ditebak, negeri hampir tidak terurus. Para pejabat dan pegawai tidak mengerti, apa yang harus mereka kerjakan, kecuali cara menyedot uang negara untuk diri mereka sendiri. Rumah mewah berdiri di mana-mana, sementara fasilitas umum seperti sekolah, jalan

raya dan rumah sakit terbengkalai. Mobil-mobil modern ber-cc besar berseliweran di jalanan yang bobrok dan macet.

Presiden sangat piawai memilih pengikut-pengikut setianya. Mereka semua bermental ABS (asal bapak senang) di satu sisi, dan korup serta *self-oriented* di sisi lain. Pemilu diselenggarakan secara teratur, tetapi tidak terbuka, tidak jujur dan tidak bebas. Secara halus para pejabat, dibantu tentara dan militer, mengarahkan, memandu dan memaksa rakyat untuk memilih partai pemerintah. Hasilnya: presiden duduk di kursinya selama 30 tahun. Dia baru turun dari kekuasaannya ketika beberapa orang dalam lingkaran kekuasaan merasakan bahwa ruang politik terlalu pengap, di samping adanya satu-dua orang yang telah lama memendam keinginan untuk duduk di kursi kepresidenan. Mereka secara sembunyi-sembunyi menjalin koalisi dengan partai-partai non pemerintah, LSM dan organisasi pemuda. Demonstrasi besar-besaran dapat diorganisasir, memperoleh dukungan yang luar biasa dari rakyat, sehingga polisi dan tentara kewalahan meredakannya –karena beberapa petinggi mereka juga sudah bosan dengan kepemimpinan presiden.

Kursi presiden yang kosong diduduki untuk sementara oleh salah seorang anggota elit yang telah merasa pengap tadi. Dia menyelenggarakan pemilu yang benar-benar bebas dan terbuka. Terbentuk parlemen baru, dan terpilih presiden baru. Harapan baru berhamburan di hati para warga. Tapi setelah sepuluh tahun rakyat tidak menjadi lebih sejahtera. Demokrasi yang tidak terkontrol memungkinkan para elit menipu rakyat. Memang tidak ada lagi paksaan dan intimidasi dalam setiap pemilu, tetapi berlangsung *money politics* dan distorsi informasi. (Rezim diktator menggunakan bedil dan pentungan untuk memaksa rakyat, rezim demokratis menelakung informasi untuk mengelabui rakyat! Lihat pembahasan tentang Neo Marxis dan non-decision making dalam Parsons 2005.) Kebebasan pada waktu pemilihan pejabat tidak diimbangi dengan pengawasan yang memadai terhadap kinerja pejabat itu. Para petugas pengawas tidak tahan terhadap jebakan suap, demikian pula para politisi di parlemen dapat dengan mudah diajak berkompromi dengan imbalan uang dalam berbagai bentuknya. Rakyat ditipu habis-habisan, dan mereka tetap sengsara. Banyak rumah dan mobil

mewah, tapi fasilitas umum –sekolah, rumah sakit, bis kota, kereta api dll.-- terbengkalai. Elit politik suka –dan “terpaksa”-- pergi ke luar negeri, untuk wisata, berobat dan menyekolahkan anak mereka. Sebegitupun, mereka sesekali berkampanye menggunakan produk dalam negeri –sambil mengenakan sepatu dan jas import. Rakyat sengsara menunggu datangnya “ratu adil” lagi, tapi tampaknya kaum elit secara masif menikmati situasi itu.

### **PILIH MANA: REPUBLIK ATAU MONARKHIE?**

Pilih mana: republik atau monarkhie? Kalau cerita di atas disebar dalam suatu angket, dan warga disuruh memilih salah satunya, penulis yakin bahwa rakyat kebanyakan akan cenderung memilih monarkhie daripada republik sebagaimana digambarkan di atas. Tidak demokratis, rakyat tidak diberi hak mengawasi pemerintah(an), tapi pemerintah baik hati dan melayani dengan sungguh-sungguh, menciptakan kemakmuran ekonomi dan kesejahteraan sosial. Dalam republik yang digambarkan di atas pada akhirnya yang tercipta hanyalah kebebasan politik (itupun sebenarnya hanya untuk sebagian kecil orang), tapi minus kemakmuran ekonomi dan kesejahteraan sosial. Pilih mana? Publik, menurut nalar sehat, mestinya memilih monarkhie –sekali lagi sebagaimana yang digambarkan di atas.

Hanya saja, bagaimana bisa menjamin monarkhie yang menenteramkan, memakmurkan, mensejahterakan, memajukan seperti itu dapat berlangsung? Jadi, pilihannya memang bukan hanya monarkhie atau republik. Atau pilihannya bahkan bukan keduanya. Dengan kata lain, metodologis, keduanya bukan soal. Yang harus diusahakan keberadaannya adalah: ketenteraman, kemakmuran, kesejahteraan, kemajuan. Bentuk negara tidaklah penting. Siapa yang duduk di kursi pemerintahan, bagi massa rakyat, tidaklah penting. (Lihat kecenderungan meningkatnya golput dari waktu ke waktu.) Karena itu, sebenarnya, siapa yang mempersoalkan bentuk negara? lalah elit politik, mereka yang ingin berkuasa. Rakyat terbawa-bawa, menjadi figuran dalam perdebatan, percekcoakan atau perebutan kekuasaan di antara elit itu.

Mungkin bentuk negara berpengaruh terhadap kesejahteraan, tapi mungkin juga tidak. Pasti sudah ada hasil riset yang mengkomparasikan tingkat kesejahteraan negara monarkhie dengan negara republik, dan dugaan penulis hubungan pengaruhnya tidak signifikan, jika bukannya malah menyimpulkan bahwa monarkhie cenderung sejahtera dibanding republik. (Ini kesan selintas menyaksikan Malaysia, Inggris, Spanyol, Brunei, Saudi Arabia. Tentu saja ada banyak faktor lain yang menentukan, termasuk sumberdaya alam dan industri).

### **MONARKHIE DEMOKRATIS**

Lalu, kalau yang lebih penting adalah kesejahteraan warga –dan itulah tujuan dibentuknya sebuah negara, harapan orang-orang berkumpul dalam suatu negara-- untuk apa mempersoalkan monarkhie atau republik? Saya kira memang tidak ada gunanya, kecuali bahwa kita harus mengakui adanya sekelompok orang dalam setiap sistem sosial, sistem politik, yang bernafsu menjadi penguasa. Untuk mewedahi nafsu inilah bentuk negara perlu dipersoalkan, di mana –untuk kepentingan mereka inilah-- pasti jawabannya mengarah pada preferensi republik dibanding monarkhie. Hanya saja, kedua bentuk negara ini hanya berbeda dalam hal pengisian orang puncak (orang No. 1) dalam negeri tersebut. Itupun bisa saja hanya simbolis: Sepertinya dia No. 1, tapi sejatinya yang paling menentukan adalah No. 2 dst. Raja atau kepala negara adalah No. 1, tapi yang sehari-hari mengambil keputusan tentang arah dan sepak-terjang negara adalah perdana menteri (No. 2). Jadi, untuk memberi wadah bagi ekspresi dan aktualisasi diri para “binatang politik” (*zoon politicon*), monarkhie dapat dipertahankan sebagaimana adanya, tapi di bawah raja ada seorang figur, pemerintah, yang dipilih dan/atau diperebutkan secara bebas oleh dan di antara rakyat pada umumnya dan “binatang politik” itu pada khususnya.

Kiranya persoalan dapat dengan mudah dipecahkan. Raja tetap ada, tapi pemerintahan oleh rakyat. Mengapa raja harus dihapus? Tidak ada perlunya. Apalagi jika kita harus –sebagai masyarakat beradab-- menghormati prestasi nenek-moyang raja tersebut, yang dahulu

membangun dan mengembangkan negara-kerajaannya –ya rumah tangganya, di mana rakyat semula adalah para pekerja raja atau orang yang menumpang hidup atau bahkan minta perlindungan di atas tanah raja.

Sekali lagi, yang terpenting bagi rakyat, publik, adalah kesejahteraan. Khalayak umum tidak atau kurang peduli, siapa yang memerintah dan bagaimana dia bisa duduk di kursi tersebut. Yang mereka inginkan adalah pelayanan yang memuaskan dalam berbagai bidang. Bahkan rakyat mungkin tidak mempersoalkan seandainya pemerintah yang mengatur mereka saat ini berada di sana melalui kudeta berdarah. Semua itu mereka terima dan maafkan, sepanjang pemerintah tersebut menyejahterakan, termasuk menghukum secara adil. Sebaliknya, mereka akan marah, jika pemerintah yang mereka pilih dan bentuk sendiri ternyata pada akhirnya hanya memburu nafsu dan kepentingan kelompok mereka sendiri, melupakan seluruh janji manis selama masa kampanye. Artinya, berbalik kembali ke belakang, seandainya raja memerintah langsung tanpa ada perdana menteri yang membantunya, yang dipilih rakyat, juga tidak begitu diributkan oleh rakyat –sepanjang kesejahteraan dan keadilan tadi tertampilkan.

### **LALU APA?**

Lalu apa? Persoalan sesungguhnya tentang negara adalah bagaimana mendorong, menjamin pemerintahnya –raja atau presiden atau perdana menteri-- sepenuh hati memperhatikan, melayani rakyat. Dalam hal ini orang mungkin akan tergesa-gesa mengatakan, bahwa untuk itu diperlukan demokrasi. Raja yang tidak terkontrol akan cenderung sewenang-wenang. Demikian juga presiden dan perdana menteri! (Jadi, sekali lagi, monarkhie atau republik tidaklah penting.) Kalau memang “kekuasaan harus dikontrol” disepakati sebagai hukum yang tak terbantahkan, maka mengatur negara, ya itulah administrasi negara, adalah persoalan bagaimana memberikan wewenang apa saja kepada pejabat siapa untuk melayani rakyat dan bagaimana mengontrol pejabat tersebut sehingga tetap terus melayani rakyat. Jadi persoalannya adalah: struktur administrasi, mekanisme pengelolaan negara! (Terhadap ini, tentu saja ada orang

yang segera menyerah: Tapi perilaku, motivasi, semangat, jiwa, *geist* juga atau lebih penting!)

### **POSTSCRIPTUM**

Artikel ini ditulis semula ditulis untuk mencari, apa sebenarnya alasan filosofis yang katanya mendasari perlunya Jogja tetap diistimewakan. Ditemukan, bahwa tidak ada alasan filosofis yang kuat, bahwa Jogja perlu tetap istimewa, dalam arti keluarga Sultan dan Pakualam harus tetap menjadi gubernur dan wakilnya di Jogja. Secara filosofis, kalau istilah ini benar, dan praktis monarkhie atau republik tidak terkait secara jelas dengan demokrasi dan kesejahteraan. Monarkhie bisa saja demokratis dan mensejahterakan, persis sebagai republik. Karena itu alasan bagi tetap dipertahankannya Jogja sebagai provinsi istimewa adalah historis (jasa Jogja terhadap RI pada 1945-an) dan – mungkin-- politis (kehendak-saat-ini masyarakat Indonesia pada umumnya dan Jogja pada khususnya?) serta hukum.

Jika memang secara historis, politis dan hukum Jogja memang seharusnya tetap istimewa, maka kemonarkhiean provinsi Jogja harus dikondisikan untuk menjamin adanya demokrasi di satu pihak dan kesejahteraan masyarakat di pihak lain. Wacana tentang adanya gubernur yang dipilih sebagai “kepala pemerintahan” dan sultan sebagai “kepala provinsi” sepertinya berada pada jalan yang benar. Tapi harus dicatat, bahwa walaupun keputusan kita saat ini adalah “monarkhie-demokratis-konstitusional” seperti itu, perlu diingat bahwa keputusan itu adalah keputusan kita-saat-ini –yang boleh direvisi oleh keputusan generasi pengganti kita. Kita tidak terikat pada keputusan yang dibuat oleh generasi pendahulu kita (lihat Paine 2000). \*\*

### **DAFTAR PUSTAKA**

DPD (Dewan Perwakilan Daerah), “Jika Presiden Ragu-ragu, DPD Ajukan RUUK DIY”, 3 September 2010, dalam [http://dpd.go.id/siaran\\_pers/jika-presiden-ragu-ragu-dpd-ajukan-ruuk-diy/](http://dpd.go.id/siaran_pers/jika-presiden-ragu-ragu-dpd-ajukan-ruuk-diy/), dibuka 30 Mei 2011

Gould, Carol C., *Demokrasi Ditinjau Kembali*, terjemahan Samodra Wibawa, Yogyakarta: Tiara Wacana 1993

Paine, Thomas, *Daulat Manusia*, terjemahan (terbit pertama kali tahun 1791), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia 2000

Parsons, Wayne, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, terjemahan Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta: Prenada Media 2005.

RMOL (Rakyat Merdeka Online), "Kritik Sistem Monarki, SBY Tampar Muka Sendiri", 1 Desember 2010, dalam <http://www.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=10880>, dibuka 22 Juni 2011

Wibawa, Samodra, *Negara-negara di Nusantara: dari Negara Kota hingga Negara Bangsa, dari Modernisasi hingga Reformasi Administrasi*, Yogyakarta: Gamapress 2001