

BAB II

LANDASAN TEORI DAN TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

Timbulnya pro dan kontra (perdebatan) tentang mekanisme pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY ketika dilakukan pembahasan RUUK DIY, disebabkan karena adanya perbedaan pandangan tentang pemaknaan negara hukum, demokrasi dan keistimewaan DIY.

Melalui perdebatan dan proses yang amat panjang, keistimewaan DIY, akhirnya mendapat pengakuan melalui regulasi dengan dikeluarkannya UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012. Undang – Undang ini telah menentukan bahwa mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui penetapan.

Indonesia adalah negara hukum yang bukan saja menganut negara hukum dalam arti formal melainkan juga menganut negara hukum dalam arti materiil, yang disesuaikan dengan keadaan spesifik Indonesia. Pernyataan ini dipertegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokratis (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.¹ Sebagaimana disebutkan dalam naskah perubahan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alenia keempat Pembukaan dan Ketentuan

¹ Jimly Asshiddiqie. Makalah Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945 disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan. Denpasar, 2003, hlm. 3.

Pasal 34 UUD 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia.²

Meskipun Presiden dengan persetujuan DPR telah mengesahkan UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012, akan tetapi Undang-Undang ini sulit dijalankan, karena sebelum Undang-Undang ini dijalankan timbul polemik baru. Polemik ini mulai ketika Sri Sultan Hamengku Buwana X pada tanggal 30 April 2015 mengeluarkan Sabda Raja dan pada tanggal 5 Mei 2015 mengumumkan Dawuh Raja.

Dua perintah Raja yakni Sabda Raja dan Dawuh Raja itu berkaitan dengan tahta Keraton Yogyakarta, dan posisi jabatan Gubernur DIY, sebagaimana diatur dalam UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012. Inilah yang menjadi pemicu timbulnya polemik. Di satu pihak berpandangan konservatif, yang mempertahankan paugeran, adat istiadat dan budaya yang selama ini dipertahankan yakni Sultan harus seorang laki-laki. Di lain pihak berpandangan modern, menghendaki adanya kesetaraan gender yakni laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama.

Polemik tersebut di atas apabila dibiarkan secara liar akan menimbulkan gesekan hingga ke masyarakat DIY. Oleh karena itu menarik untuk dikaji dan dianalisis secara komprehensif serta ditemukannya aturan hukum baru sebagai alternatif solusi yang dapat memperkecil celah perdebatan bahkan gesekan.

Berdasarkan uraian di atas maka untuk menjawab pertanyaan yang dikemukakan, serta untuk dapat menemukan alternatif solusi, maka dalam penelitian ini akan dideskripsikan kerangka teori yang dijadikan landasan dalam penelitian ini. Kerangka teori yang dijadikan landasan untuk mengkaji atau menelaah pada rumusan masalah pertama adalah teori negara hukum dan teori demokrasi. Selanjutnya kerangka teori yang dijadikan landasan untuk menelaah

² Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Hasil Perubahan dan Naskah Asli UUD 1945, dalam Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005), hlm. 46.

dan menganalisis pada rumusan masalah kedua dan ketiga adalah teori kesetaraan gender, teori hukum responsif, teori hukum progresif, teori sejarah dan teori budaya.

1. Teori negara hukum

Pemikiran tentang negara hukum, merupakan sebuah proses dan evolusi sejarah yang sangat panjang³, sehingga untuk mengetahui lebih dalam perlu dikemukakan terlebih dahulu bagaimana proses dan evolusi itu terjadi. Pada awalnya cita negara hukum dikembangkan dari hasil pemikiran Plato yang diteruskan oleh Aristoteles⁴.

Keprihatinan Plato terhadap negaranya yang saat itu dipimpin oleh orang-orang dengan kesewenang-wenangan, mendorong untuk menulis sebuah buku yang berjudul *Politeia*. Menurutnya, agar negara menjadi baik maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filosof, sebab filosof biasanya manusia bijaksana, menghargai kesusilaan dan berpengetahuan tinggi. Namun hal itu tidak pernah dapat dilaksanakan, karena hampir tidak mungkin adanya manusia yang sempurna, bebas dari hawa nafsu dan kepentingan pribadi. Oleh karena itu, perlu adanya hukum untuk mengatur warga negaranya, termasuk di dalamnya adalah penguasa. Selanjutnya, dalam bukunya yang berjudul *Nomoi (the law)* yang dihasilkan ketika usianya sudah lanjut, mengemukakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum⁵.

Aristoteles kemudian melanjutkan gagasan Plato, dengan menyatakan bahwa negara yang baik adalah yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum⁶. Ia juga mengemukakan bahwa ada tiga unsur dari

³ Romi Librayanto, *Trias Politica dalam struktur Ketatanegaraan Indonesia*. PuKAP Indonesia, Makasar, 2008, hlm. 10

⁴ Azhary, *Negara Hukum Indonesia analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 30

⁵ Ellydar Chaidir, *Hubungan Tata Kerja Presiden dan wakil Presiden Perspektif Konstitusi*. UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 22

⁶ Romi Librayanta, *op.cit* hlm. 11

pemerintahan berkonstitusi, yaitu : (1). Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum, (2). Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konstitusi, (3). Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan dan tekanan. Ketiga unsur tersebut dapat diketemukan di semua negara hukum.

Ide tentang negara hukum tersebut menghilang serta ditinggalkan orang dan kembali muncul pada abad XVII. Timbulnya kembali pemikiran tentang negara hukum ini disebabkan karena kondisi dan situasi yang kurang lebih sama dengan kondisi dan situasi yang ada pada saat Plato dan Aristoteles mengemukakan ide tentang negara hukum, yakni merupakan reaksi terhadap kekuasaan yang absolute dan sewenang-wenang. Pemikiran negara hukum yang muncul pada abad XVII ini merupakan embrio konsep negara hukum di abad XIX yang mengilhami pemikiran Locke, Montesquieu dan Rousseau⁷.

Istilah negara hukum sering diterjemahkan *Rechtstaats* atau *The Rule of Law*. Paham *Rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Paham ini mulai populer pada abad XVII sebagai akibat dari situasi politik Eropa yang didominasi oleh absolutisme raja⁸. Paham ini antara lain dikembangkan oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl⁹. Sedangkan paham *the rule of law* ini bertumpu pada sistem hukum *Anglo Saxon* atau

⁷ Locke adalah orang pertama yang mengemukakan pemikiran tentang pemisahan kekuasaan. Locke mengatakan negara bertujuan menjamin hak-hak asasi warga negara, penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum, adanya pemisahan kekuasaan negara (federatif, legislatif, eksekutif) demi kepentingan umum. Montesquieu adalah orang yang melanjutkan ide Locke tentang pemisahan kekuasaan. Montesquieu tidak menggunakan kekuasaan federatif, melainkan yudikatif. Sedangkan Rousseau melalui kontrak sosialnya, mengisyaratkan bahwa baik pembentukan lembaga maupun operasionalnya ditentukan oleh hukum. Pemerintahan yang ditentukan menurut kemauan hukum sama artinya dengan pemerintahan berdasar atas hukum. Periksa : Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti Undang-Undang Dasar 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 30 - 36

⁸ Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 30

⁹ Miriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 57

*Common law system*¹⁰. Paham ini antara lain dikembangkan oleh Albert Venn Dicey¹¹. Konsep negara hukum dengan istilah *Rechtstaats* mencakup 4 elemen yaitu, perlindungan hak asasi, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan UU dan Peradilan Tata Usaha Negara.¹² Sedangkan konsep negara hukum dengan istilah *the rule of law* mengandung tiga ciri pokok, yaitu : *supremacy of law, equality before the law, dan Due Process of Law*.¹³ Ivor Jhenning,¹⁴ menjelaskan bahwa keempat ciri *Rechtstaats* dan ketiga ciri dari *the rule of law* tersebut menandai ciri-ciri negara hukum modern di jaman sekarang. Bahkan oleh *The International Commission of Jurist*, prinsip-prinsip negara hukum tersebut ditambah satu lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak¹⁵.

Berbicara mengenai sistem hukum, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa unsur-unsur yang menjadi ruang lingkup pembahasan adalah : (1) elemen dari sistem hukum; (2) bidang sistem hukum; (3) konsistensi sistem hukum; (4) pengertian dasar sistem hukum, dan ; (5) kelengkapan sistem hukum.¹⁶ Bernard Arief Sidhata menjelaskan bahwa sistem hukum tersusun oleh sejumlah sub sistem yaitu sebagai komponen-komponen yang saling terkait dan

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, penerapannya, oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1972. hlm. 72

¹¹ Jimly Asshidiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Makalah disampaikan pada orasi ilmiah pada wisuda sarjana Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004. Tulisan ini juga dimuat dalam majalah "Simbur Cahaya" Nomor 25 Tahun IX Mei 2004, ISSN Nomor 14110-0614

¹² Frederick Julius Stahl, *Constitutional Government and Democracy : Theory and Practice*, in *Europe and America*, dalam Miriam Budihardjo Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, hlm 57-58.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 148.

¹⁴ Sir. W Ivor Jhenning, *The Law and The Constitution*, University London Press Ltd, Workwikle Square, London, 1960, hlm 305-306

¹⁵ *ibid*

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, ctk 3, Jakarta, 1983, hlm. 25. Lihat pula dalam Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-Negara*, Tarsito, Bandung, 1976, hlm 17.

berinteraksi.¹⁷ Ahli lain, John Henry Nerryman mengatakan bahwa sistem hukum adalah set operasi lembaga-lembaga hukum, prosedur dan peraturan-peraturan.¹⁸

Ciri-ciri negara hukum seperti yang dikemukakan oleh Emanuel Kant, Frederich Julius Stahl dan Albert Venn Diecy di atas adalah merupakan ciri dari negara hukum dalam arti formal. Negara hukum dalam arti formal ini munculnya bersamaan dengan lahirnya paham liberalisme, yang menentang kekuasaan absolut daripada Raja pada masa itu.¹⁹ Menurut paham liberalisme negara justru harus melepaskan dirinya dari campur tangan urusan kepentingan rakyatnya, yang berarti sikap negara harus pasif (*staatsonthouding*). Hal ini berpengaruh pada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yang kemudian menjadi monarki konstitusional, yaitu adanya pembatasan kekuasaan Raja oleh konstitusi sebagai akibat dari perjanjian yang dilakukan dengan rakyatnya yang menentukan kedua belah pihak dalam kedudukan yang sama.²⁰ Oleh karena itu, tipe negaranya pada masa itu adalah negara hukum liberal (*nachwachterstaat*). Dalam negara hukum liberal ini terdapat jaminan bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan hukum yang sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Maka untuk mencapai tujuan ini, negara harus mengadakan pemisahan kekuasaan yang masing-masing mempunyai kedudukan yang sama tinggi dan sama rendah, tidak boleh saling mempengaruhi dan tidak boleh campur tangan satu sama lain sehingga untuk dapat disebut negara hukum dalam

¹⁷ Bernard Arief Sidhata, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm 76.

¹⁸ John Hendy Nerryman, *The Civil Law Tradition, An Introduction to The Legal System of Listen Europe and Latin America*, Stanford University Press, California, 1969 hlm 1.

¹⁹ Paham liberalisme terlahir sebagai antitesis dari paham merkantilisme yang ketika itu tumbuh subur di Perancis pada masa pemerintahan Lodewijk XIV, Spanyol, Portugal, sementara di Jerman dan Austria paham merkantilisme tersebut bernama *kammerwissenschaft*. Paham ini menghendaki suatu neraca perdagangan yang positif (*activehandelbalance*), maka hal ini berpengaruh kepada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yaitu monarki absolut, dimana Raja lah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya sendiri. Artinya, walaupun Raja mau menyelenggarakan kepentingan rakyat, tetapi rakyat tidak boleh ikut campur tangan (lihat : Muh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, cetakan 7, Pusat Studi HTN, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1988.Hlm 155)

²⁰ *Ibid*

tipe ini harus memiliki 2 unsur pokok yaitu ²¹ ; (1) Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, dan ; (2) Pemisahan kekuasaan dalam negara. Mengenai makna dari negara berdasarkan atas hukum, Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa makna terdalam dari negara berdasarkan atas hukum adalah : “ *kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya di dalam hukum* ”²²

Dalam perkembangan selanjutnya tuntutan masyarakat tidak lagi menghendaki faham liberalisme ini dipertahankan,²³ sehingga negara terpaksa harus campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat, hanya saja masih dalam koridor saluran-saluran hukum yang telah ditentukan.

Pada saat inilah muncul ide atau gagasan untuk mengkaji ulang pencirian tersebut agar negara hukum mampu menggambarkan substansi yang lebih luas. Ide ini sering disebut sebagai Negara Kesejahteraan (*welfarestate*) atau negara hukum materiil²⁴. Adapun ciri-ciri negara kesejahteraan atau negara hukum materiil adalah sebagai berikut : (1). Perlindungan konstitusional, artinya selain

²¹ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, cetakan ke-2, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm 128.

²² Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm 12

²³ Paham liberalisme ini telah mengakibatkan negara hukum liberal itu hanya mementingkan individualisme, sedangkan kemampuan masing-masing individu tidaklah sama sehingga orang yang mempunyai kemampuan tinggi akan selalu menang dalam persaingan dengan orang yang tidak mampu yang dapat menimbulkan perbedaan yang sangat menonjol sehingga menimbulkan gejolak sosial (lihat :Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, cetakan ke-10, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm.21-22.)

²⁴ Negara kesejahteraan atau Negara hukum materiil adalah merupakan konsep Negara hukum yang pada dasarnya bermula dari gagasan yang muncul dalam *beveridge report*, yaitu berisi dari laporan *beveridge* seorang anggota parlemen Inggris yang mengusulkan keterlibatan Negara di bidang ekonomi atas hal-hal yang berhubungan dengan pemerataan pendapatan masyarakat atau kesejahteraan sosial sejak manusia dilahirkan sampai ia mati, lapangan kerja, pengawasan atas upah pekerja oleh pemerintah dan usaha dalam bidang pendidikan. Gagasan ini kemudian diterima di berbagai Negara seperti Inggris, Jerman dan Amerika Serikat. Meskipun konsep negara kesejahteraan ini mulai digugat dan wacana reformasi gagasan tersebut terus bergulir, namun dewasa ini konsep negara kesejahteraan masih tetap digunakan di negara Inggris dan Amerika Serikat. Dan konsep negara kesejahteraan ini masih tetap relevan guna menjadi acuan bagi analisis terhadap kebijakan publik di bidang regulasi ekonomi yang dianggap sebagai intervensi pemerintah untuk menjaga kemurnian pasar. Periksa : Adi Sulityono, *Negara Hukum : Konsep, Kekuasaan dan Paradigma Moral*, Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) UNS dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS (UNS Press), Surakarta, 2007, hlm. 44 – 45.

menjamin hak-hak individu, konstitusi juga harus menentukan prosedur untuk memperoleh perlindungan hak-hak yang dijamin; (2). Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3). Pemilihan umum yang bebas; (4). Kebebasan menyatakan pendapat; (5). Kebebasan berserikat atau berorganisasi dan beroposisi, dan (6). Pendidikan kewarganegaraan²⁵.

Soerjono Soekanto, menyebutkan ciri-ciri pokok dari suatu *welfarestate*, (negara hukum kesejahteraan/kemakmuran) adalah sebagai berikut²⁶: (1) Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica*, dipandang tidak prinsipial lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif; (2) Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperanan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi, dan budaya sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfarestate*. (3) *welfarestate* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil; (4) Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan (5) Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi dan budaya.

Welfarestate (negara hukum materiil) telah menjadi trends negara-negara di dunia pada abad ke-20 (modern) ini. Akan tetapi perlu disadari sebesar-besarnya bahwa dalam tipe negara hukum ini mudah sekali untuk timbulnya penyalahgunaan kekuasaan karena *freis ermessen* memegang peranan yang sangat banyak. Oleh karena itu satu-satunya cara untuk menghindari penyalahgunaan ini,

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Yayasan Penerbit UI, Jakarta, 1975, hlm . 54-55.

baik penyalahgunaan wewenang sendiri maupun penyalahgunaan wewenang yang bukan wewenangnya oleh alat perlengkapan negara lainnya, terutama sekali guna melindungi kepentingan rakyatnya, maka setiap alat negara harus berada di bawah suatu kontrol yang kuat serta sistematis melalui suatu sistem pertanggungjawaban tertentu. Apabila ternyata tidak dapat memberikan pertanggungjawaban yang telah ditentukan harus dikenakan sanksi-sanksi hukum sebagaimana mestinya. Untuk kepentingan ini adanya suatu peradilan administrasi menjadi *urgent*.²⁷

Secara yuridis formal, penegasan negara hukum dalam konstitusi adalah merupakan rasionalitas hukum tertinggi dalam suatu negara. Dalam konteks ini negara hukum erat hubungannya dengan konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah paham yang menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara untuk tujuan melindungi hak asasi manusia dan kebebasan warga negaranya²⁸. Daniel S. Lev menjelaskan bahwa pada intinya konstitusionalisme adalah merupakan proses hukum²⁹. Carl J. Frederich menjelaskan bahwa konstitusionalisme diartikan serangkaian aktifitas yang diatur dan dilaksanakan demi kepentingan rakyat tetapi tunduk pada sederatan batasan yang berupaya untuk memastikan bahwa kekuasaan yang diperlukan bagi pengelola negara tidak disalahgunakan oleh orang-orang yang disertai tugas untuk melaksanakan pemerintahan³⁰. Dalam pengertian lebih luas jangkauannya ditegaskan bahwa konstitusionalisme digambarkan sebagai paradigma hukum perUndang-Undangan sebagai penjamin kebebasan dan hak yakni dengan cara membatasi secara tegas dan jelas mana kekuasaan yang

²⁷ Joeniarto, Negara Hukum, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1960, hlm. 20.

²⁸ Aidul Fitriadi, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Bertanggungjawab di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Yurisprudence, Vol. 2 No. 1 Maret 2005. Fakultas Hukum dan Magister Ilmu hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2005, hlm. 94.

²⁹ Daniel S. Lev. *Hukum dan Politik Indonesia*, Balai Pustaka, Debdikbud, Jakarta, 1990, hlm. 513.

³⁰ Miriam Budihardjo, *Op.cit* hlm. 57.

terbilang kesewenangan dan mana pula yang apabila tidak demikian harus dibilang sebagai kesewenang-wenangan³¹.

Di Indonesia, pemikiran tentang negara hukum telah terlihat dari awal sejarah pembentukan negara Republik Indonesia, yakni perdebatan antara Soekarno dan Soepomo di satu pihak, dengan Hatta dan Yamin di pihak lain. Perdebatan ini berlangsung ketika sidang BPUPKI membahas materi rancangan Undang-Undang Dasar Tahun 1945³². Perdebatan tersebut pada akhirnya menghasilkan kompromi dengan dimuatnya secara terbatas ketentuan-ketentuan tentang HAM, seperti Pasal 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 dan 34 dengan rumusan yang juga masih memberikan pembatasan, karena untuk sebagian disertai dengan ketentuan bahwa dalam pelaksanaannya akan diatur dengan UU.

Berkaitan dengan konsep negara hukum di Indonesia, Sri Soemantri merumuskan unsur-unsur yang terkandung dalam negara hukum Pancasila adalah: (1) adanya pengakuan terhadap jaminan HAM dan warga negara; (2) adanya pembagian kekuasaan; (3) bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, dan; (4) adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.³³

Mahfud MD menjelaskan bahwa negara hukum di Indonesia adalah merupakan sintesis dari konsep *Rechtstaats* dan *rule of law* sehingga menjadi negara hukum Pancasila. Sedangkan Padmo Wahyono menjelaskan bahwa konsep negara hukum Indonesia yang menyebut *Rechtstaats* dalam tanda kurung memberi

³¹ Soetandyo Wignyosoebroto, *Hak Asasi Manusia, Konstitusionalisme : Hubungan antara Masyarakat dan Negara dalam Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Eslam-Huma, Jakarta, 2002, hlm. 415 - 417

³² Soekarno – Hatta menitikberatkan pada HAM komunal, sehingga menolak untuk memasukkan Pasal-Pasal tentang HAM ke dalam Undang-Undang Dasar. Sedangkan Hatta dan Yamin dengan sangat tegas mengusulkan agar HAM dimasukkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Periksa : *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*. Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995, hal, 271 - 275

³³ Sri Soemantri, *Perlindungan Hukum melalui Perlindungan Hak Asasi*, Makalah seminar, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 1992, hlm 3. Lihat pula dalam Soetanto Soepiadhy, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Prospek Perkembangan Demokrasi*, Disertasi, Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2006.

arti bahwa negara hukum Indonesia mengambil pola secara tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya, yang kemudian disesuaikan dengan keadaan spesifik Indonesia³⁴.

Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, yang menyatakan bahwa negara hukum Indonesia berbeda dengan *Rechtsstaats* dan *rule of law*. *Rechtsstaats* mengedepankan *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechmatigheid*, *the rule of law* mengutamakan prinsip *equality before of the law*, sedangkan negara hukum Indonesia menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang mengedepankan asas kerukunan. Menurut Hadjon, elemen-elemen penting negara hukum Indonesia adalah : (1). Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, (2). Hubungan fungsional yang proporsional antar kekuasaan-kekuasaan negara, (3). Penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal, dan (4). Keseimbangan antara hak dan kewajiban³⁵. Sedangkan Azhary memberikan unsur-unsur dari negara hukum Indonesia meliputi : (1). Hukum bersumber pada Pancasila, (2). Kedaulatan rakyat, (3). Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi, (4). Persamaan kedudukan hukum dan pemerintahan, (5). Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lainnya, (6). Pembentuk UU adalah Presiden bersama-sama DPR, dan (7). Adanya sistem Majelis Permusyawaratan Rakyat³⁶.

Elemen-elemen penting negara hukum di Indonesia pada prinsipnya dapat dilihat pada konstitusi negara republik Indonesia (sebelum dilakukan perubahan), yaitu dalam pembukaan UUD 1945, batang tubuh (non Pasal-Pasal tentang HAM) dan penjelasan UUD 1945 dengan rincian sebagai berikut : (1) Pembukaan UUD 1945 memuat dalam alinea pertama kata “peri keadilan” , dalam alinea kedua “adil”, serta dalam alinea keempat terdapat perkataan “keadilan sosial”, dan

³⁴ Muh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Jakarta, 1999, hlm. 138 - 141

³⁵ Muh. Mahfud MD, *ibid.* hlm. 142 - 144

³⁶ Azhary, *op.cit.* hlm. 144

“kemanusiaan yang adil”. Semua istilah itu berindikasi kepada pengertian negara hukum, karena bukankah suatu tujuan hukum itu untuk mencapai negara keadilan. Kemudian dalam pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat juga ditegaskan “maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia ; (2) Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 14).

Ketentuan ini menunjukkan bahwa Presiden dalam menjalankan tugasnya harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pasal 9 mengenai sumpah Presiden dan Wakil Presiden “memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-Undang dan Peraturannya selurus-lurusnya”. Melarang Presiden dan Wakil Presiden menyimpang dari peraturan perUndang-Undangan yang berlaku dalam menjalankan tugasnya suatu sumpah yang harus dihormati oleh Presiden dan Wakil Presiden dalam mempertahankan asas negara hukum. Ketentuan ini dipertegas lagi oleh Pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan “segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Pasal ini selain menjamin prinsip *equality before the law*, suatu hak demokrasi yang fundamental, juga menegaskan kewajiban warga negara untuk menjunjung tinggi hukum suatu prasyarat langgengnya negara hukum, dan ; (3) Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, merupakan penjelasan autentik dan menurut hukum tata negara Indonesia, penjelasan UUD 1945 itu mempunyai nilai yuridis, dengan huruf besar menyatakan : “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Ketentuan yang terakhir ini menjelaskan apa yang tersirat dan tersurat telah dinyatakan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Dari ketiga ketentuan di atas, penegasan secara eksplisit Indonesia sebagai negara hukum dapat dijumpai dalam Penjelasan UUD 1945. Lain halnya

dengan dua konstitusi (Konstitusi RIS dan UUDS 1950) yang pernah berlaku di Indonesia, terdapat penegasan secara eksplisit rumusan Indonesia sebagai negara hukum.

Dalam Mukaddimah Konstitusi RIS misalnya disebutkan pada alinea ke-4;

“untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna”;

Kemudian di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS juga disebutkan;

“Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu Negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi”.

Demikian pula halnya, di dalam Mukaddimah UUDS 1950 pada alinea keempat menyebutkan:

“Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu Piagam Negara yang berbentuk Republik Kesatuan, berdasar pengakuan Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna.”

Kemudian di dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 disebutkan;

“Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.”

Setelah UUD 1945 dilakukan perubahan, rumusan negara hukum Indonesia yang semula hanya dimuat secara implisit baik di dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945 dan secara eksplisit dimuat di dalam Penjelasan UUD 1945, penempatan rumusan negara hukum Indonesia telah bergeser kedalam Batang Tubuh UUD 1945 yang secara tegas dinyatakan di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Jika dikaitkan dengan unsur-unsur negara hukum sebagaimana uraian pada pembahasan di atas, maka dapat ditemukan pengaturan unsur-unsur negara hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebagai berikut:

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM);³⁷
2. Pemisahan / pembagian kekuasaan;³⁸
3. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang;³⁹ dan
4. Peradilan administrasi yang berdiri sendiri.⁴⁰

Dengan demikian, dalam sistem konstitusi Negara Indonesia cita negara hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam Pasal-Pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam

³⁷ Perlindungan terhadap HAM di dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) selain telah dijamin pengaturannya pada Pembukaan UUD 1945, juga telah diatur dalam Batang Tubuh UUD 1945 yaitu dalam Pasal-Pasal 27, 28, 29, 30, 31, dan Pasal 34. Kemudian setelah UUD 1945 dilakukan perubahan, perlindungan terhadap HAM telah dijamin pengaturannya lebih komprehensif lagi jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum perubahan yang dituangkan dalam Pasal-Pasal HAM pada bab tersendiri yaitu Bab X A dengan judul “Hak Asasi Manusia”, dan di dalamnya terdapat 10 Pasal tentang HAM ditambah 1 Pasal (Pasal 28) dari bab sebelumnya (Bab X) tentang “Warga Negara dan Penduduk”, sehingga ada 11 Pasal tentang HAM mulai dari Pasal 28, 28 A sampai dengan Pasal 28 J.

³⁸ UUD 1945 sebelum perubahan menganut paham pembagian kekuasaan secara vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Dalam hal ini kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya. Akan tetapi, dalam Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut oleh para perumus Perubahan UUD 1945 seperti tercermin dalam Perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5).

³⁹ Sebagai suatu negara hukum berdasarkan UUD 1945, Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD, Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Presiden menetapkan PP untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Semua ketentuan UUD 1945 itu merupakan hukum positif yang menjadi dasar konstitusional (Constitutionale atau Grondwettelyke Grondslag) dari adanya sifat *wetmatigheid van het bestuur*, seperti yang telah termuat di dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) dan

(2) UUD 1945

⁴⁰ Meskipun keberadaan peradilan administrasi (administrative court) merupakan ciri khas negara hukum liberal yang lebih mengutamakan perlindungan terhadap hak asasi individu, namun dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan cita Negara Pancasila peradilan administrasi negara bukanlah unsur utama, melainkan unsur turunannya yang diturunkan dari unsur utama karena dalam cita Negara Pancasila lebih mengutamakan masyarakat daripada individu, tetapi tidak berarti bahwa individu tidak mendapatkan tempat sama sekali melainkan harkat dan martabat manusia tetap diperhatikan. Dengan demikian, keberadaan peradilan administrasi negara di Indonesia merupakan salah satu sarana untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) dengan cara melakukan pengawasan atau control judicial terhadap pemerintahan sebagai wujud pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Maka, kepada rakyat harus diberi kesempatan untuk menggugat pegawai atau instansi pemerintahan yang melakukan kesalahan dan yang menurut mereka dianggap merugikan hak-hak mereka, sehingga adanya peradilan administrasi diharapkan dapat memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara.

penjelasannya ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide ‘*rechtsstaat*’, bukan ‘*machtsstaat*’. Sementara dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan, demikian pula dalam UUDS 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Bahkan dalam Perubahan Ketiga pada Tahun 2001 terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, ketentuan mengenai negara hukum ini kembali dicantumkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”. Oleh karena itu, secara teoritis gagasan kenegaraan Indonesia telah memenuhi persyaratan sebagai negara hukum modern, yaitu negara hukum yang demokratis dan bahkan menganut pula paham negara kesejahteraan (*welfare-state*).

Ciri-ciri negara hukum tidak dapat dilepas pisahkan dari ciri-ciri demokrasi, karena pada akhirnya hukum dan peraturan perundangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa, karena hukum memang tidak dimaksudkan hanya untuk menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukanlah negara hukum yang bersifat absolut, melainkan negara hukum yang demokratis.⁴¹

2. Teori Demokrasi

Secara historis gagasan Demokrasi telah lahir sejak jaman Yunani kuno.⁴²

Gagasan ini dapat disimpulkan dari pendapat Socrates dan Aristoteles. Socrates

⁴¹ Jimmly Asshidiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru yang Demokratis*, (Pokok-Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan eksekutif dan Legislatif dalam Rangka Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999, hlm 146-147

⁴² Demokrasi dikenal sejak abad ke-5 SM., dilandasi atas dasar pengalaman buruk negara Kota di Yunani akibat sering peralihan sistem negara dari monarki ke aristokrasi, dari aristokrasi ke tirani, sehingga membuat para pemikir besar Yunani bekerja keras menentukan sistem ideal kenegaraan untuk bangsa Yunani, sehingga muncullah dari tirani ke demokrasi. Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia terhadap Konsep Demokrasi 1966-1930* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999), 71. Lihat pula pada Dede Rosyada, dkk., *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*, Abdul Rozak, dkk., ed. (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

mengatakan bahwa tugas negara adalah menciptakan hukum, yang harus dilakukan oleh para pemimpin atau para penguasa yang dipilih secara seksama oleh rakyat⁴³. Aristoteles juga mengatakan bahwa yang memegang pemerintahan negara pada prinsipnya adalah rakyat itu sendiri atau setidaknya oleh segolongan besar rakyat⁴⁴. Gagasan Demokrasi pada saat itu, adalah demokrasi langsung atau *direct democracy*, yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan mayoritas⁴⁵.

Gagasan tentang demokrasi tersebut semakin mendapatkan tempat yang berarti pada abad XIX. Pada abad ini, demokrasi lebih menitikberatkan pada persoalan kemerdekaan individu, persamaan hak (*equal right*) serta hak pilih untuk seluruh lapisan warga negara (*universal suffrage*).

Secara etimologis, istilah demokrasi berasal dari bahasa latin yakni *demos* yang artinya rakyat, dan *kratos* yang artinya pemerintahan, sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat. H.L Mencken menyebutkan bahwa demokrasi adalah sebuah teori yang mana rakyat tahu apa yang mereka butuhkan dan pantas mereka dapatkan⁴⁶.

Demokrasi adalah pemerintahan rakyat dan semua untuk kepentingan rakyat. Secara bersama-sama, rakyat memerintah diri mereka sendiri, dengan memilih di antara mereka menjadi penyelenggara negara, yang bertugas melayani seluruh rakyat sesuai dengan kehendak rakyat. Ketentuan seperti ini adalah sebagai konsekuensi dari pengakuan bahwa semua manusia setara, sehingga tidak satu orang

kerjasama The Asia Foundation & Purnada Media, 2003), 110. Lihat pula pada Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat; Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka: 2007). Lihat pula dalam Anam Rifai, *Partai Politik Demokrasi dan Kebijakan Publik*, Program Sekolah Demokrasi Kerjasama dengan Averroes Press, Malang, 2010, hlm. 1

⁴³ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm. 14

⁴⁴ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2009, hlm. 39

⁴⁵ Miriam Budihardjo dan Ibrahim Ambong (Ed), *Fungsi legislatif dalam sistem politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hlm. 53 - 55

⁴⁶ James N. Dan Ziger, *Understanding the Political World : A Comparative Introduction to Political Science*. Long Man, New York, 1988, hlm.87

pun boleh memerintah tanpa persetujuan dari yang diperintah. Oleh karena itu, negara demokrasi pada dasarnya adalah negara hukum⁴⁷.

Demokrasi telah berlangsung cukup lama, dalam perjalanannya mengalami masa pasang surut. Roberth A. Dahl dalam Adi Sulistyono, membagi perjalanan sejarah praktek demokrasi ke dalam tiga tahap transformasi. Transformasi demokrasi pertama adalah demokrasi yang ruang lingkupnya berbentuk demokrasi langsung. Tahap transformasi ini terjadi dalam praktek politik di Yunani kuno. Transformasi demokrasi kedua diwujudkan dengan diperkenalkannya praktek republikanisme, perwakilan dan logika persamaan. Transformasi demokrasi ketiga, dialami oleh kehidupan politik modern saat ini. Tahap ini dicirikan oleh belum adanya kepastian apakah akan kembali ke masyarakat kecil semacam Yunani kuno dan Athena ataupun ke bentuk yang lain. Kembali secara persis ke masa Yunani kuno atau Athena adalah tidak mungkin. Tahapan ini membawa Dahl kepada penegasan bahwa yang akan dicapai di masa depan adalah demokrasi yang memusatkan diri pada pencarian sumber-sumber ketidaksamaan daripada berusaha melaksanakan persamaan dalam masyarakat. Untuk itu, jalan yang ditempuh oleh demokrasi maju adalah penyebarluasan sumber daya ekonomi, posisi dan kesempatan, melalui penyebarluasan pengetahuan, informasi dan ketrampilan⁴⁸.

Samual P. Huntington, mengemukakan bahwa sejarah praktek demokrasi meliputi tiga gelombang⁴⁹. Gelombang demokratisasi pertama meliputi periode Tahun 1828 – 1926, berakar pada revolusi Amerika dan revolusi Perancis yang ditandai dengan munculnya lembaga-lembaga demokrasi nasional yang

⁴⁷ Negara hukum adalah salah satu ciri dari Negara demokrasi. Sedangkan ciri yang lain dari negara demokrasi adalah adanya pemerintah di bawah kontrol nyata masyarakat, adanya pemilu yang bebas, adanya prinsip mayoritas dan adanya jaminan terhadap hak-hak demokrasi. Periksa Frans Magnis Suseno, *Etika Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997, hlm 26 -33

⁴⁸ Adi Sulistyono, *Negara Hukum : Kekuasaan, Konsep dan Paradigma Moral*. Surakarta : LPP UNS dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS, 2007, hlm. 29-30

⁴⁹ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta : Penerbit PT. Pustaka Utama Grafiti, 1995, hlm. 16 - 23

sesungguhnya merupakan fenomena abad ke-19 yang mencakup demokratisasi di Amerika Serikat, Kanada, Australia, Selandia Baru, Inggris, Perancis, Swiss, dan beberapa negara kecil di Eropa. Gelombang demokratisasi kedua meliputi Tahun 1943 – 1962, dimulai pada perang dunia kedua antara lain demokratisasi di Jerman Barat, Italia, Jepang, Austria, Turki, Uruguay, Brasilia, Argentina, Peru, Kolombia, Venesuela, dan Kosta Rika. Pada Tahun 1960-an, beberapa negara di atas kembali ke pemerintahan militer seperti Brasilia dan Argentina. Gelombang Demokratisasi ke tiga dimulai 1974, ditandai dengan berakhirnya pemerintahan diktator Portugal diikuti Yunani dan Spanyol serta terus berlanjut dengan gelombang besar demokratisasi seluruh bagian dunia secara spektakuler hingga Tahun 1990.

Francis Fukuyama, menyatakan bahwa sejarah perkembangan ideologi politik umat manusia berakhir dengan kemenangan kapitalisme dan demokrasi liberal. Legitimasi terhadap demokrasi liberal sebagai sistem pemerintahan muncul di seluruh dunia setelah menaklukkan ideologi pesaingnya seperti monarkhi turun temurun, fasisme, dan komunisme⁵⁰.

Demokrasi adalah pengelolaan negara dengan dialog dan pengambilan suara⁵¹. Perbedaan pendapat, perselisihan dalam masyarakat, perselisihan antara masyarakat dan negara, dan pergantian pejabat negara diselesaikan dengan damai. Semua persoalan diselesaikan dengan damai melalui berbagai cara, seperti debat publik, diskusi, musyawarah, maupun voting. Kata akhir tetap berada di tangan rakyat. Pejabat negara harus secara terus menerus ingat bahwa keberadaannya adalah atas persetujuan dan biaya dari rakyat. Pejabat negara harus selalu mendengar, memperhatikan, dan melayani seluruh rakyat secara adil dan demokratis.

Demokrasi adalah tatanan kenegaraan yang paling sesuai dengan martabat manusia. Demokrasi menghormati dan menjamin pemenuhan hak asasi manusia.

⁵⁰ Francis Fukuyama, *Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*, Yogyakarta, Penerbit Qalam, 2001, hlm. 26

⁵¹ Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi, Rakyat Mengendalikan Negara*, Permata Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 2

Demokrasi mengakui bahwa manusia dilahirkan merdeka dengan martabat dan hak yang sama. Berbeda dengan tatanan kenegaraan yang lain, aristokrasi menganggap yang layak memerintah adalah para bangsawan, dan yang lainnya harus patuh dan taat. Monarkhi absolut meyakini kebenaran bahwa raja dan keturunannya yang mendapat tugas memerintah, dan masyarakat luas harus mematuhi. Otokrasi adalah pemerintahan satu orang yang kuat, yang bertindak kejam kepada orang yang mengkritiknya. Tindakan kejam yang dilakukan tersebut semata-mata demi kepentingan rakyat. Oligarkhi adalah pemerintahan oleh sedikit elit politik, yang seringkali mengadakan kerjasama dengan elit lainnya, seperti elit bisnis maupun elit agama⁵². Dari paparan tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa satu-satunya tatanan pemerintahan negara yang mengakui bahwa semua manusia dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat serta hak yang sama adalah demokrasi.

Demokrasi adalah seni bagaimana menggunakan kekuasaan secara bijak, sehingga mampu menjadi instrumen maupun *tools* mencapai tatanan masyarakat yang berkeadilan, berperikemanusiaan, berbagi dalam pluralitas dan bersinergi dalam memanifestasikan seluruh potensi⁵³.

Demokrasi mengajarkan bahwa perbedaan bukanlah sumber bencana, bukan awal perpecahan, bukan menjadi penyebab permusuhan, namun justru sebagai kekuatan di mana manusia diajarkan untuk tahu diri dan saling menghormati. Sekarang ini kondisinya terbalik, praktek demokrasi yang tujuannya luhur sering melahirkan atau menimbulkan ekses destruktif, melahirkan pemimpin terpilih yang ternyata tidak mampu menjalankan amanah. Hal ini terjadi karena proses yang dilalui menggunakan cara-cara yang tidak etis, seperti menggunakan politik uang (*money politics*), menggunakan teknik persuasi yang canggih sehingga yang nampak dalam pencitraannya hanya yang baik-baik saja, sedangkan

⁵² Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm. 26 – 28. Periksa juga Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, PT. Eresco Jakarta, Bandung, 1981, hlm. 22 - 26

⁵³ Redi Panuju, *Oposisi Demokrasi dan Kemakmuran Rakyat*. Yogyakarta, Book Publisher, 2009, hlm. 5

yang jelek tidak pernah terpublikasikan, menggunakan cara-cara propaganda hitam (*black campaign*), sehingga ketika kalah dalam persaingan menyusut konflik horisontal. Dengan demikian, demokrasi yang awalnya dimaksudkan sebagai jalan keluar dari sebuah dilema kekuasaan, justru berubah menjadi pintu masuk dilema itu sendiri. Demokrasi akhirnya berkonotasi buruk, karena seringkali menjadi awal dari anarkhisme massa.

Model dan jenis demokrasi sangat banyak, di antaranya : (1) demokrasi liberal⁵⁴; (2) demokrasi terpimpin⁵⁵; (3) demokrasi sosial⁵⁶; (5) demokrasi partisipasi⁵⁷; (6) demokrasi concociational⁵⁸, dan ;(7) demokrasi deliberatif.⁵⁹

Berdasarkan hasil penelitian, baik melalui studi kepustakaan maupun pengamatan praktek-praktek politik, baik yang berlangsung di dalam maupun di luar negeri, Sukarna menjelaskan bahwa terdapat beberapa ciri-ciri sistem politik

⁵⁴ Demokrasi liberal adalah demokrasi yang memberikan kebebasan bagi individu untuk melakukan kegiatan sosial, agama, dan bernegara tanpa dituntun dan dicampuri oleh urusan negara, selama ekspresi hidupnya tidak bertentangan dengan pandangan hidup masyarakat dan pokok-pokok ideologi dari negara yang bersangkutan. Lihat Sorensen, *Demokrasi dan demokratisasi : Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2003, hlm 38.

⁵⁵ Demokrasi terpimpin adalah demokrasi dimana setiap keputusan berpusat pada pemimpin negara, tidak melalui kesepakatan. Lihat M. Zaki Mubarak, "Demokrasi dan Kediktatoran: Sketsa Pasang Surut Demokrasi di Indonesia", Jurnal Politika: Jurnal Pencerahan Politik Untuk Demokrasi III, no 3 (Desember 2007), 71.

⁵⁶ Demokrasi sosial adalah demokrasi yang menjunjung tinggi derajat kemanusiaan tanpa membedakan kelas, karenanya sosialisme dalam demokrasi mencita-citakan persamaan derajat setiap manusia dari orang per orang. Lihat M. Fadjroel Rachman, "Merintis Jalan Demokrasi Ke Sosialisme Partisipatif", dalam M. Fadjroel Rachman dan Taufiqurrahman, *Demokrasi Tanpa Kaum Demokrat: Tentang Kebebasan, Demokrasi, dan Negara Kesejahteraan*. Koekoesan, Depok, 2007, hlm. 258

⁵⁷ Demokrasi partisipasi adalah demokrasi yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dengan yang dikuasai. Lihat M. Fadjroel Rachman, "Merintis Jalan Demokrasi Ke Sosialisme Partisipatif", dalam M. Fadjroel Rachman dan Taufiqurrahman, *Demokrasi Tanpa Kaum Demokrat: Tentang Kebebasan, Demokrasi, dan Negara Kesejahteraan*. Koekoesan, Depok, 2007, hlm. 302

⁵⁸ Demokrasi concociational adalah demokrasi yang menekankan pada proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya dan menekankan kerjasama yang erat di antara elite yang mewakili bagian budaya masyarakat utama. Lihat Rosyada, dkk, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2009, 121

⁵⁹ Demokrasi deliberatif adalah demokrasi yang mana legitimasi hukum tercapai karena hukum lahir dari diskursus-diskursus dalam masyarakat sipil, sehingga dengan ditetapkannya peraturan-peraturan dalam demokrasi akan mudah diterapkan dan dilaksanakan oleh masyarakat. Lihat F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif*, Kanisius, Yogyakarta, 2009, hlm 128-130

demokrasi, yakni : (1). Adanya pembagian kekuasaan, (2). Adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, (3). Adanya multi sistem partai yang membuat rakyat lebih terdorong untuk berkreasi, berprestasi dan berproduktifitas tinggi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara,(4). Adanya pemilu yang bebas, langsung dan rahasia, (5). Adanya *open management* yaitu ikut sertanya rakyat dalam pemerintahan melalui pemilu yang LUBER, (6). Adanya *rule of law*, atau pemerintahan berdasarkan hukum dengan menjalankan asas *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *protection of the Human Rights*, (7). Adanya pers yang bebas, yaitu bebas untuk melindungi kepentingan-kepentingan rakyat, baik kepentingan politik sosial, ekonomi, budaya dan lain sebagainya dalam batas-batas etika konstitusi dan hukum, (8). Adanya *social control* baik yang dilakukan oleh suprastruktur politik maupun infrastruktur politik terhadap pemerintah atau partai politik yang memerintah⁶⁰.

Robert Dahl dalam Adi Sulistiyono melalui studinya yang terkenal mengajukan 5 kriteria demokrasi sebagai sebuah ide politik, yaitu (1). Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat, (2). Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga Negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif, (3). Pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis, (4). Control terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksekutif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak diharuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat, (5). Pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum. Dalam definisinya ini, tampak bahwa Dahl mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan, dan

⁶⁰ Sukarna, *Sistem Politik 2*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 3 – 9.

dijaminnya persamaan perlakuan Negara terhadap semua warga Negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi⁶¹.

Sidney Hook memberikan definisi tentang demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.⁶² Hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut.⁶³ Oleh karena itu, demokrasi sebagai suatu gagasan politik di dalamnya terkandung 5 (lima) kriteria, yaitu:⁶⁴ (1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; (2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif, (3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis, (4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat, dan (5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum. Secara komprehensif kriteria demokrasi juga diajukan oleh Gwendolen M. Carter, John H. Herz dan Henry B. Mayo. Carter dan Herz mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dan dijalankannya melalui prinsip-prinsip:⁶⁵ (1)

⁶¹ Adi Sulistiyono, *Op.cit.* hal 32 - 33

⁶² Sidney Hook dalam Nakamura dan Samalwood, *The Politics of Policy Implementation*, st. Martin's Press, New York, 1980, hlm. 67

⁶³ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 207

⁶⁴ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan Sahat Simamora, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm. 19 – 20

⁶⁵ Gwendolen M. Carter dan John Herz, *Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini*, dalam Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 86 – 87.

pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif; (2) adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan; (3) persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik; (4) adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif; (5) diberinya kebebasan partisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa; (6) adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapa pun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu; dan (7) dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasif dan diskusi daripada koersif dan represif.

Sedangkan Henry B. Mayo menyatakan bahwa nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk kriteria demokrasi adalah:⁶⁶ (1) menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan sukarela; (2) menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah; (3) pergantian penguasa dengan teratur; (4) penggunaan pemaksaan seminimal mungkin; (5) pengakuan dan penghormatan terhadap nilai-nilai keanekaragaman; (6) menegakkan keadilan; (7) memajukan ilmu pengetahuan; dan (8) pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan. Dalam pandangan lain, demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:⁶⁷

⁶⁶ Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo, Ibid., hlm. 165 – 191.

⁶⁷ Afan Gaffar, Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 15

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai;
5. Adanya proses pemilu, dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dandipilih; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM, menikmati hak-hak dasar, dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain.

Dalam rangka mengimplementasikan semua kriteria, prinsip, nilai, dan elemen-elemen demokrasi tersebut di atas, perlu disediakan beberapa lembaga sebagai berikut:⁶⁸

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan/perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol) memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijakan pemerintah secara kontinyu;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik. Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinyu antara masyarakat umum dan pemimpin-pemimpinnya;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Muh. Hatta dalam tulisannya pada Daulat Rakyat, yang berjudul Demokrasi Asli Indonesia, dan Kedaulatan Rakyat mengatakan bahwa di dalam cita-cita rapat dan cita-cita rakyat protes dapat dibangun demokrasi politik, sedangkan dalam cita-cita tolong menolong bisa menjadi dasar demokrasi ekonomi. Mengenai hal ini Hatta antara lain mengatakan bahwa :

⁶⁸ Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, Op. Cit., hlm. 171.

*”di atas sendi yang pertama dan kedua, dapat didirikan tiang-tiang politik daripada demokrasi yang sebenarnya : satu pemerintahan negeri yang dilakukan oleh rakyat, dengan perantaraan wakil-wakilnya atau badan-badan perwakilan, sedangkan yang menjalankan kekuasaan pemerintahan takluk pada kemauan rakyat. Untuk menyusun kemauan itu, rakyat mempunyai hak (hak bersuara, berserikat dan berkumpul) yang tidak boleh dihilangkan”*⁶⁹

Lebih lanjut Hatta juga mengatakan :”di atas sendi yang ketiga dapat didirikan tonggak demokrasi ekonomi. Tidak lagi orang seorang atau satu golongan kecil yang mesti menguasai penghidupan orang banyak seperti sekarang, melainkan keperluan dan kemauan rakyat yang banyak harus menjadi pedoman perusahaan dan penghasilan. Oleh sebab itu, tingkat penghasilan besar yang mengenai penghidupan rakyat harus berdasar pada milik bersama dan terletak di bawah penjagaan rakyat dengan perantaraan badan-badan perwakilannya”⁷⁰

Berdasarkan dua pandangan tersebut, jika dicermati dengan seksama Hatta sesungguhnya tidak menolak sistem demokrasi parlementer seperti Soekarno. Namun, Hatta menghendaki suatu demokrasi di mana rakyat benar-benar memiliki kedaulatan. Yang ditolak oleh Hatta dari demokrasi Barat adalah asas individualisme yang berlebihan, sehingga tidak ada lagi perlindungan bagi pemilikan bersama⁷¹.

Agus Salim dalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 menggambarkan permusyawaratan dalam kerakyatan dengan menyatakan ”mencapai kebulatan pendapat”. Lebih lanjut, Agus Salim menyatakan :

”kebetulan cara permufakatan yang kita cari berlainan sekali daripada yang terpakai dalam demokrasi Barat. Maka jikalau ternyata dalam permusyawaratan bahwa di situ ada satu dari sebagian besar yang dengan kekerasan keyakinan kehendak menyampaikan suatu maksud dengan kerelaan penuh untuk menyumbangkan tenaga dan usahanya untuk mencapai maksud itu, jikalau tidak nyata-nyata maksud itu dapat diterangkan akan membawa bahaya atau bencana besar, maka bagian lain dalam permusyawaratan itu tidak menyangkal, melainkan

⁶⁹ Muh. Hatta, *Demokrasi Asli Indonesia dan Kedaulatan Rakyat*. Daulat Rakyat No. XII 10 Januari 1952

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ I Gede Panca Astwa, *Op.cit*, hlm. 90

*membulatkan kata sepakat supaya baik dicoba untuk dengan ikhlas menjalankan keputusan bersama itu, sehingga bolehlah terbukti betul atau salahnya*⁷²”

Berkaitan dengan permusyawaratan untuk mencapai kata mufakat, Muh. Yamin berpandangan bahwa kedua hal tersebut merupakan perpaduan dari keduanya, yaitu paham permusyawaratan yang bersumber dari ajaran Islam sedangkan mufakat yang bersumber dari tatanan Indonesia asli⁷³.

Permusyawaratan bertolak dari Al Quran surat Asy Syura ayat 38 yang menyatakan bahwa ”segala urusan dimusyawarahkan di antara mereka”. Mengenai paham mufakat, Muh Yamin menyatakan bahwa sebelum Islam berkembang di tanah Indonesia, sudah sejak dahulu susunan desa, susunan masyarakat bersandar pada keputusan bersama yang dinamai kebulatan bersama. Dasar kebulatan atau dasar mufakat itu menghilangkan dasar perseorangan dan menimbulkan hidup bersama masyarakat yang teratur dalam tata negara desa yang dipelihara secara turun temurun dan tidak sirna oleh pengaruh agama Budha ataupun agama Hindu. Sampai kemudian agama Islam masuk ke Indonesia dan berkembang, dasar mufakat hidup dengan suburnya, karena dengan segera bersatu dengan firman musyawarah⁷⁴.

Persamaan pemikiran beberapa tokoh pendiri bangsa dalam memaknai demokrasi terakomodasi dalam Undang-Undang Dasar 1945, baik yang terdapat dalam Pembukaan (yang di dalamnya memuat rumusan dasar Negara Pancasila) maupun dalam Pasal-Pasalnya, namun sebagai sebuah cita-cita, demokrasi di Indonesia tidak berhenti sampai Indonesia merdeka. Sebagai *das Sollen*, usaha-usaha menemukan bentuk dan mekanisme demokrasi yang cocok bagi masyarakat Indonesia selalu diupayakan.

⁷² Saafroedin Bahar, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, Koperasi Pegawai, Sekretariat Negara, Jakarta, 1992, hlm. 127

⁷³ I Gede Panca Astawa, *Op.cit* hlm. 125.

⁷⁴ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapantja, 1959, hlm. 1-11

Gagasan / pemikiran beberapa tokoh pendiri bangsa dalam menggali dan memaknai demokrasi seperti di atas, oleh banyak kalangan gagasan tersebut dimaknai sebagai demokrasi Pancasila. Demokrasi pancasila digali dari nilai masyarakat asli Indonesia dengan nilai-nilai yang melekat kepadanya, seperti desa demokrasi, rapat kolektivisme, musyawarah, mufakat, tolong menolong dan istilah-istilah lain yang berkaitan dengan itu. Tujuannya, memberikan pendasaran empiris sosiologis tentang konsep demokrasi yang sesuai dengan sifat kehidupan masyarakat asli Indonesia, bukan sesuatu yang asing yang berasal dari barat dan dipaksakan pada realitas kehidupan bangsa Indonesia.

Masyarakat asli yang dimaksudkan disini adalah bentuk kehidupan masyarakat yang sudah berlangsung dipulau-pulau di nusantara sejak berabad-abad yang lalu dan yang tersusun dari satuan-satuan kehidupan yang terkecil yang berbeda-beda seperti desa di jawa, nagari di Sumatra barat, pekon dilampung atau subak di bali. Masyarakat asli ini memiliki seperangkat nilai mental dan moral yang bersifat homogen, struktural dan kolektif, yang kesemuanya memiliki sistem budaya sendiri dan berlangsung secara demokratis.

Secara ringkas, demokrasi Pancasila memiliki beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan.⁷⁵
2. Dalam demokrasi Pancasila, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat.⁷⁶

⁷⁵ Lihat Mohammad Hatta, "Indonesia Merdeka" dalam karya lengkap Bung Hatta. Buku I: Kebangsaan dan Kerakyatan (Jakarta: Penerbit LP3ES), 1998, hlm. 87

⁷⁶ Pikiran dan Gagasan Adnan Buyung Nasution, Demokrasi Konstitusional, Kompas, Jakarta, 2010, hlm 3-4

3. Dalam demokrasi Pancasila kebebasan individu tidak bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial.⁷⁷
4. Dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas.⁷⁸

3. Teori Kesetaraan Gender

Kata gender berasal dari bahasa Inggris berarti jenis kelamin.⁷⁹ Dalam Webster's New World Dictionary, gender diartikan sebagai perbedaan yang tampak antara laki-laki dan perempuan dilihat dari segi nilai dan tingkah laku.⁸⁰ Dalam Women's Studies Encyclopedia dijelaskan bahwa gender adalah suatu konsep kultural yang berupaya membuat perbedaan (distinction) dalam hal peran, perilaku, mentalitas, dan karakteristik emosional antara laki-laki dan perempuan yang berkembang dalam masyarakat.⁸¹ Sedangkan Hilary M. Lips mengartikan gender sebagai harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan (cultural expectations for women and men).⁸² Pendapat ini sejalan dengan pendapat kaum feminis, seperti Lindsey yang menganggap semua ketetapan masyarakat perihal penentuan seseorang sebagai laki-laki atau perempuan adalah termasuk bidang kajian gender (*What a given society defines as masculine or feminine is a component of gender*).⁸³

⁷⁷ Yudi Latif, Negara Paripurna. Historisitas, Rasionalitas dan aktualitas PANCASILA, Gramedia, Jakarta, 2011, hlm 383.

⁷⁸ *Ibid*

⁷⁹ John M. Echols dan Hassan Shadily, Kamus Inggris Indonesia. Gramedia, cet. XII, Jakarta, 1983, hlm. 265.

⁸⁰ Victoria Neufeldt (ed.), Webster's New World Dictionary. Webster's New World Cleveland, New York, 1984, hlm. 561.

⁸¹ Helen Tierney (Ed.), Women's Studies Encyclopedia Vol. I. Green Wood Press, New York, hlm. 153.

⁸² Hilary M. Lips, Sex & Gender an Introduction. California, Mayfield Publishing Company, London, Toronto, 1993, hlm. 4

⁸³ Linda L. Lindsey, Gender Roles a Sociological Perspective. Prentice Hall, New Jersey, 1990, hlm. 2.

H. T. Wilson dalam *Sex and Gender* mengartikan gender sebagai suatu dasar untuk menentukan pengaruh faktor budaya dan kehidupan kolektif dalam membedakan laki-laki dan perempuan.⁸⁴ Agak sejalan dengan pendapat yang dikutip Showalter yang mengartikan gender lebih dari sekedar perbedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari konstruksi sosial budaya, tetapi menekankan gender sebagai konsep analisa yang kita dapat menggunakannya untuk menjelaskan sesuatu (*Gender is an analytic concept whose meanings we work to elucidate, and a subject matter we proceed to study as we try to define it*).⁸⁵

Dari berbagai definisi tersebut dapat dipahami bahwa gender adalah suatu konsep yang digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki laki dan perempuan dilihat dari segi pengaruh sosial budaya. Gender dalam arti ini adalah suatu bentuk rekayasa masyarakat (social constructions), bukannya sesuatu yang bersifat kodrati. Dalam konteks tersebut, gender harus dibedakan dari jenis kelamin (seks). Jenis kelamin merupakan pensifatan atau pembagian dua jenis kelamin manusia yang ditentukan secara biologis yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Sedangkan konsep gender adalah suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural, misalnya perempuan dikenal lembut dan cantik. Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa gender adalah interpretasi budaya terhadap perbedaan jenis kelamin. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa gender pada hakikatnya lebih menekankan aspek sosial, budaya, psikologis, dan aspek non biologis lainnya. Hal ini berarti bahwa gender lebih menekankan aspek maskulinitas atau feminitas seseorang dalam budaya tertentu. Dengan demikian, perbedaan gender pada dasarnya merupakan konstruksi yang dibentuk, disosialisasikan, diperkuat, bahkan dilegitimasi secara sosial dan budaya. Pada gilirannya, perbedaan gender dianggap kodrati hingga melahirkan ketidakseimbangan perlakuan jenis kelamin.

⁸⁴ H.T. Wilson, *Sex and Gender, Making Cultural Sense of Civilization* . EJ. Brill, Leiden, New York, Kobenhavn, Koln, 1989, h. 2.

⁸⁵ Elaine Showalter (Ed.), *Speaking of Gender*, Routledge ,New York & London, 1989, hlm. 3.

Lebih jauh berbicara tentang gender, Oakley mengemukakan bahwa gender bukan perbedaan biologis dan bukan kodrat Tuhan. Perbedaan biologis yakni perbedaan jenis kelamin (sex) adalah kodrat Tuhan dan oleh karenanya secara permanen berbeda. Sedangkan gender adalah perbedaan perilaku (behavioral differences) antara laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara social yakni perbedaan yang bukan kodrat atau bukan ketentuan Tuhan melainkan diciptakan oleh manusia (laki-laki dan perempuan) melalui proses sosial dan cultural yang panjang. Caplan (1987) dalam *The Cultural Construction of Sexuality*, menguraikan bahwa perbedaan perilaku antara laki-laki dan perempuan tidaklah sekedar biologi. Gender berubah dari waktu ke waktu, dari tempat ke tempat bahkan dari kelas ke kelas, sedangkan jenis kelamin biologis (sex) akan tetap tidak berubah.⁸⁶

Dalam perkembangannya, menurut Mansour Fakih perbedaan gender akan melahirkan manifestasi ketidakadilan antara lain: terjadi marginalisasi (pemiskinan ekonomi) terhadap kaum perempuan, terjadinya subordinasi pada salah satu jenis kelamin, pelabelan negatif (stereotype), kekerasan (violence), menanggung beban kerja domestik lebih banyak dan lebih lama (double burden), pada umumnya yang menjadi korban adalah perempuan dengan adanya tradisidan keyakinan masyarakat bahwa perempuanlah yang bertugas dan memelihara kerapian rumah, serta tanggung jawab atas terlaksananya keseluruhan pekerjaan domestik.⁸⁷

Perspektif gender dalam al-Qur'an tidak sekedar mengatur keserasian relasi gender, hubungan laki-laki dan perempuan dalam masyarakat, tetapi lebih dari itu al-Qur'an juga mengatur keserasian pola relasi antara mikro-kosmos (manusia), makrokosmos (alam), dan Tuhan. Konsep berpasang-pasangan (azwâj) dalam al-Qur'an tidak saja menyangkut manusia melainkan jugabinatang QS. al-

⁸⁶ Lihat, Ivan Illich, *Matinya Gender*, Cet. III, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 76.

⁸⁷ Mansur Fakih, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Cet. I; Pustaka Pelajar, m Yogyakarta, 1996, hlm. 72-75

Syura: 11, dan tumbuh-tumbuhan QS. Thaha: 53. Bahkan kalangan sufi menganggap makhluk-makhluk juga berpasang pasangan.⁸⁸ Langit diumpamakan dengan suami yang menyimpan air QS. al-Thariq: 11 dan bumi diumpamakan isteri yang menerima limpahan air yang nantinya melahirkan janin atau berbagai tumbuh-tumbuhan QS. al-Thariq: 12. Satu-satunya yang tidak mempunyai pasangan ialah Sang Khaliq Yang Maha Esa QS. al-Ikhlâs: 14. Secara umum tampaknya al-Qur'an mengakui adanya perbedaan (*distinction*) antara laki-laki dan perempuan, tetapi perbedaan tersebut bukanlah pembedaan (*discrimination*) yang menguntungkan satu pihak dan merugikan yang lainnya. Perbedaan tersebut dimaksudkan untuk mendukung obsesi al-Qur'an, yaitu terciptanya hubungan harmonis yang didasari rasa kasih sayang (*mawaddah wa rahmah*) di lingkungan keluarga QS. al-Rum: 21, sebagai cikal bakal terwujudnya komunitas ideal dalam suatu negeri damai penuh ampunan Tuhan (*baladatul Thayyibatun wa rabbun ghafûr*) QS. Saba: 15.

Al-Qur'an juga berobsesi untuk mengalihkan pola hidup yang bercorak kesukuan (*tribalism*) yang rawan terhadap berbagai ketegangan dan kezaliman, menuju ke pola hidup ummah, seperti disebutkan dalam QS. al-Baqarah: 213 artinya sebagai berikut:

“Manusia itu adalah ummat yang satu. (Setelah timbul perselisihan), maka Allah mengutus para nabi, sebagai pemberi kabar gembira dan pemberi peringatan, dan Allah menurunkan bersama mereka Kitab yang benar, untuk memberi keputusan di antara manusia tentang perkara yang mereka perselisihkan. Tidaklah berselisih tentang kitab itu melainkan orang yang telah didatangkan kepada mereka Kitab, Yaitu setelah datang kepada mereka keterangan-keterangan yang nyata, karena dengki antara mereka sendiri. Maka Allah memberi petunjuk orang-orang yang beriman kepada kebenaran tentang hal yang mereka perselisihkan itu dengan kehendak-Nya. dan Allah selalu memberi petunjuk orang yang dikehendaki-Nya kepada jalan yang lurus.”

⁸⁸ Lihat misalnya Muhyiddin Ibn 'Arabi, *Fushûsh al-Hikam*, Dâr al-Kitâb al-Arabi, Beirut, 1980, hlm. 297-298.

Pola hidup ummah adalah pola hidup yang lebih mendunia dan lebih menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan. Dalam pola kesukuan, promosi karier hanya bergulir di kalangan laki-laki, sedangkan perempuan sulit sekalimemperoleh kesempatan itu. Dalam pola hidup ummah, laki-laki dan perempuan terbuka peluang untuk memperoleh kesempatan itu secara adil.

Nasaruddin Umar mengemukakan bahwa ada beberapa variabel yang dapat digunakan sebagai standar dalam menganalisa prinsip-prinsip kesetaraan gender dalam al Qur'an. Variabel-variabel tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Laki-laki dan perempuan Sama-sama sebagai Hamba.

Salah satu tujuan penciptaan manusia adalah untuk menyembah kepada Tuhan, sebagaimana disebutkan dalam QS. alZariyat: 56 artinya sebagai berikut:

“Dan aku tidak menciptakan jin dan manusia melainkan supaya mereka mengabdikan kepada-Ku.”

Dalam kapasitas manusia sebagai hamba, tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan siapa yang banyak amal ibadahnya, maka itulah mendapat pahala yang besar tanpa harus melihat dan mempertimbangkan jenis kelaminnya terlebih dahulu. Keduanya mempunyai potensi dan peluang yang sama untuk menjadi hamba ideal. Hamba ideal dalam Al-Qur'an biasa diistilahkan dengan orang-orang bertaqwa (muttaqûn), dan untuk mencapai derajat muttaqûn ini tidak dikenal adanya perbedaan jenis kelamin, suku bangsa atau kelompok etnis tertentu.

- b. Laki-laki dan perempuan sebagai Khalifah di Bumi

Maksud dan tujuan penciptaan manusia di muka bumi ini adalah, disamping untuk menjadi hamba (âbid) yang tunduk dan patuh serta mengabdikan kepada Allah Swt., juga untuk menjadi khalifah di bumi (khalifah fî al-ard). Kapasitas manusia sebagai khalifah di bumi ditegaskan di dalam QS. al-An'am: 165 artinya sebagai berikut:

“Dan Dia lah yang menjadikan kamu penguasa-penguasa di bumi dan Dia meninggikan sebahagian kamu atas sebahagian (yang lain) beberapa derajat, untuk mengujimu tentang apa yang diberikan-Nya kepadamu. Sesungguhnya Tuhanmu amat cepat siksaan-Nya dan sesungguhnya Dia Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.”

Kata khalifah dalam ayat tersebut tidak menunjuk kepada salah satu jenis kelamin atau kelompok etnis tertentu. Laki-laki dan perempuan mempunyai fungsi yang sama sebagai khalifah, yang akan mempertanggungjawabkan tugas-tugas kekhalifahannya di bumi, sebagaimana halnya mereka harus bertanggung jawab sebagai hamba Tuhan.

c. Laki-laki dan perempuan Menerima

Perjanjian Primordial Laki-laki dan perempuan sama-sama mengemban amanah dan menerima perjanjian primordial dengan Tuhan. Seperti diketahui, menjelang seorang anak manusia keluar dari rahim ibunya, ia terlebih dahulu harus menerima perjanjian dengan Tuhannya, sebagaimana disebutkan dalam QS. al-A'raf: 172 artinya sebagai berikut:

Dan (ingatlah), ketika Tuhanmu mengeluarkan keturunan anak-anak Adam dari sulbi mereka dan Allah mengambil kesaksian terhadap jiwa mereka (seraya berfirman): "Bukankah Aku ini Tuhanmu?" Mereka menjawab: "Betul (Engkau Tuhan kami), kami menjadi saksi". (Kami lakukan yang demikian itu) agar di hari kiamat kamu tidak mengatakan: "Sesungguhnya kami (bani Adam) adalah orang-orang yang lengah terhadap ini (keesaan Tuhan)."

Menurut Fakhr al-Razi tidak ada seorang pun anak manusia lahir di muka bumi ini yang tidak berikrar akan keberadaan Tuhan, dan ikrar mereka disaksikan oleh para malaikat. Tidak ada seorang pun yang mengatakan “tidak”.⁸⁹ Dalam Islam, tanggung jawab individual dan kemandirian berlangsung sejak dini, yaitu semenjak dalam kandungan. Dengan demikian dalam Islam tidak dikenal adanya diskriminasi jenis kelamin. Laki-laki dan perempuan sama-sama menyatakan ikrar ketuhanan yang sama.

⁸⁹ Fakhr al-Razi, al-Tafsîr al-Kabîr . Dâr al-Haya' al-Turats al-Arabi Beirut, 1990, Jilid XV, hlm. 402.

Perdebatan tentang perbedaan psikologis antara laki-laki dan perempuan pada dasarnya berputar di sekitar 2 teori, yaitu teori *nature* (alam) dan teori *nurture* (sosio kultural).⁹⁰ Pengikut teori *nature* beranggapan bahwa perbedaan psikologis antara laki-laki dan perempuan disebabkan oleh faktor biologis antara laki-laki dan perempuan. Pengikut teori *nurture* beranggapan bahwa perbedaan psikologis antara laki-laki dan perempuan tercipta melalui proses belajar dari lingkungan. Di antara kedua teori yang ekstrim itu, tentu saja ada teori yang mencoba menjelaskan bahwa perbedaan itu disebabkan oleh interaksi antara faktor biologis dan faktor sosio kultural.⁹¹

Perbedaan gender (*gender differences*), sebenarnya bukan suatu masalah, sepanjang tidak menimbulkan ketidakadilan gender. Namun, yang menjadi masalah adalah ternyata perbedaan gender (*gender differences*) tersebut telah menimbulkan berbagai ketidakadilan gender, baik bagi kaum laki-laki dan utamanya terhadap kaum perempuan. Karena kaum perempuanlah yang banyak menjadi korban dari perbedaan gender dibandingkan kaum laki-laki.

Ditinjau dari sumbernya, perbedaan gender (*gender differences*) dapat berasal dari keyakinan, tradisi, kebiasaan, tafsir agama maupun dapat bersumber dari kebijakan pemerintah. Perbedaan (diskriminasi gender) yang bersumber dari kebijakan pemerintah dapat dilihat dari berbagai substansi yang ada di dalam peraturan perUndang-Undangan yang dihasilkan, termasuk di dalamnya UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012 maupun di dalam Perdais Nomor 1 Tahun 2013. Itulah sebabnya perjuangan kesetaraan Gender telah dilakukan oleh berbagai pihak, baik pada tataran internasional, nasional maupun tataran lokal.

Pada tataran internasional internasional benih-benih perjuangan kesetaraan gender (feminisme) mulai muncul pada abad ke-19. Gerakan yang terhimpun dalam wadah *Women Liberation* (Gerakan Pembebasan Wanita) ini berpusat di

⁹⁰ *Ibid*

⁹¹ Skolnick, A & Skolnick J.H (eds). *Intimacy, Family and Society*, Little Brown & Co, Boston, 1974. hlm 131.

Amerika. Arah perjuangan *Women's Liberation* adalah untuk mendapatkan persamaan hak antara kaum wanita dan kaum pria. Dalam perjuangannya, gerakan ini sering turun ke jalan untuk menggelar demonstrasi maupun pemboikatan.

Memasuki awal abad ke-20, gerakan Women's Liberation mulai memfokuskan aktifitasnya pada perjuangan untuk mendapatkan hak pilih. Pada waktu itu, suara kaum wanita disejajarkan dengan anak-anak sehingga mereka tidak memiliki hak pilih. Pada Tahun 1948, sejumlah wanita menggelar unjuk rasa di Seneca Fall, New York untuk menuntut hak-hak mereka sebagai warga negara.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang diproklamasikan oleh Majelis Umum PBB, pada tanggal 10 Desember 1948, melandasi awal mulainya perjuangan kaum perempuan dalam mewujudkan kesetaraan dan ketidakadilan gender. Perjuangan kesetaraan dan keadilan gender sedang menjadi isu global yang sangat menarik perhatian dunia. Setelah proklamasi DUHAM 1948 telah terbit berbagai instrumen internasional hak asasi manusia yang tidak saja menekankan pada prinsip non diskriminasi, tetapi juga ditujukan pula pada kelompok perempuan yang sangat rentan dalam suatu konteks tertentu. *Convention Suppression of the Traffic in Persons and the exploitation of the Prostitution others* (Konvensi tentang Penindasan Perdagangan Orang dan Eksploitasi Melacurkan Orang Lain) Tahun 1949 adalah konvensi pertama yang memusatkan perhatian pada rentannya perempuan dalam keadaan khusus itu.⁹²

Instrumen Hak Asasi Manusia Internasional yang ditujukan kepada perempuan di ranah publik adalah *Convention on The Political Right of Woman* (Konvensi tentang hak politik perempuan), Tahun 1952 yang menjamin hak partisipasi politik bagi perempuan. Sampai Tahun 1952 usaha yang dilakukan

⁹² Archie Sudiarti Lululima, *CEDAW : Menegakkan Hak Asasi Perempuan*, Edisi Pertama, Yayasan Pustaka, Obor Indonesia, Jakarta, 2014. hlm. 6

untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan masih terbatas pada ranah publik⁹³

Pada Tahun 1957 diadakan sidang umum PBB untuk pertama kalinya, mengeluarkan sebuah resolusi tentang partisipasi perempuan dalam pembangunan, yang disusul dengan resolusi Tahun 1963 yang secara khusus mengakui peranan perempuan dalam pembangunan sosial ekonomi nasional.

Selanjutnya, gerakan kaum feminis ini sempat tenggelam dan kemudian aktif kembali pada 1960. Gerakan yang muncul pada Tahun ini lebih menggugat peran kaum perempuan di sektor domestik yang dinilai tidak lagi produktif.

Gerakan kaum feminis pada periode ini terinspirasi dari buku berjudul *the Feminine Mystique* (1963) karya Betty Freidan. Dalam bukunya, Freidan mengungkapkan bahwa peran wanita di sektor domestik, yakni sebagai ibu rumah telah menjadikan penyebab utama tidak berkembangnya kepribadian wanita. Pemikiran ini akhirnya memunculkan perspektif negatif terhadap institusi pernikahan. Sebab, konsekuensi pernikahan adalah memiliki anak dan kehadiran anak dianggap sebagai beban.⁹⁴

Perjuangan perempuan muncul dari adanya kesadaran perempuan akan ketertinggalannya dibandingkan dengan laki-laki dalam berbagai aspek. Untuk mengejar ketertinggalannya tersebut telah dikembangkan konsep emansipasi (kesamaan) antara perempuan dan laki-laki yang diawali dengan timbulnya gerakan global yang dipelopori oleh perempuan dan berhasil mendeklarasikan melalui badan ekonomi dan sosial PBB (Economic and Social Council/ECOSOC) yang bertugas untuk mengadakan penyelidikan-penyelidikan dan memberikan anjuran-anjuran tentang soal-soal ekonomi, sosial, kebudayaan, pendidikan dan kesehatan. Selanjutnya diakomodasi oleh Pemerintah Indonesia dengan dibentuknya Komite Nasional Kedudukan Wanita Indonesia (KNKWI).

⁹³ *ibid*

⁹⁴ Lely Noormondhawati, *Islam Memuliakanmu, Saudariku*, PT Elek Media Komputindo, Jakarta, 2013, hlm. 28-29.

Selanjutnya di Mexico City (1975) diselenggarakan Konferensi Dunia yang Pertama tentang Perempuan *World Conference International Year of Women* oleh PBB dan diperkenalkan tema perempuan dalam pembangunan/*Woman In Development* (WID). Tahun 1975 dinyatakan oleh PBB sebagai Tahun internasional perempuan. Dapat dikatakan bahwa Konferensi Dunia I merupakan langkah awal dari konsensus internasional mengenai hak-hak perempuan. Dari konferensi ini pula muncul draft mengenai hak-hak perempuan yang dapat berlaku universal yang kemudian dikenal sebagai konvensi wanita.⁹⁵

Karena suatu deklarasi tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, maka dilakukan langkah-langkah untuk merumuskan suatu konvensi internasional yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat negara-negara anggota PBB. Usaha ini dilakukan oleh kelompok perempuan di seluruh dunia termasuk Indonesia. Dengan menggunakan standar dan norma HAM dalam instrumen internasional yang sudah ada, dirumuskan instrumen HAM perempuan yang komprehensif yaitu *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (Konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan) Tahun 1979.

Pada Tahun 1980 diselenggarakan Konferensi Dunia tentang perempuan yang kedua *World Conference UN Mid-Decade of Women* di Kopenhagen, untuk melihat kemajuan dan evaluasi tentang upaya berbagai negara peserta, tentang keikutsertaan perempuan dalam pembangunan. Kemudian dalam konferensi tersebut disahkan *UN Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women (CEDAW)* yang menganjurkan agar Negara anggota meratifikasi konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

Pada Tahun 1985 diadakan Konferensi Perempuan ketiga di Nairobi-Kenya, dengan nama *World Conference On Result Of Ten Years Women*

⁹⁵ Riant Nugroho, *Gender dan Strategi Pengurus – Utamanya di Indonesia*, ctk 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 52-53

Movement yang menjelaskan *Nairobi Looking Forward Strategies for the Advancement of Women*. Salah satu kesepakatan Nairobi adalah bahwa gender digunakan sebagai alat analisis untuk mengkaji mengapa terjadi berbagai ketimpangan antara perempuan dan laki-laki di berbagai bidang kehidupan.

Selanjutnya PBB membentuk satu badan yang disebut *The United Nations Fund for Women (UNIFEM)*, untuk melakukan studi, advokasi, kolaborasi dan mendanai kegiatan kesetaraan gender, namun hasilnya kurang memadai. Kemudian dari berbagai studi, tema WID (*Women in Development*) atau perempuan dalam pembangunan diubah menjadi WAD (*Women and Development*) atau perempuan dan pembangunan. Pada perkembangan selanjutnya studi Anderson dan Moser merekomendasikan bahwa tanpa keterlibatan laki-laki maka program pemberdayaan perempuan tidak akan berhasil dengan baik sehingga dipergunakan pendekatan gender yang dikenal dengan *Gender And Development (GAD)*.

Pada bulan September Tahun 1994, di Kairo, Mesir diselenggarakan *International Conference on Population and Development (ICPD)* . Selanjutnya pada Tahun 1995, diselenggarakan konferensi dunia tentang perempuan yang keempat atau *Beijing Platform for Action* di Beijing yang merupakan landasan aksi bagi Negara-negara di dunia untuk melaksanakan CEDAW.⁹⁶ Beijing Platform for Action telah menyepakati 12 (dua belas) isu kritis yang perlu mendapat perhatian dunia dan segera ditangani. Adapun kedua belas isu kritis tersebut yaitu :

- 1) Perempuan dan kemiskinan.
- 2) Perempuan dan pendidikan/pelatihan.
- 3) Perempuan dan kesehatan.
- 4) Tindak kekerasan terhadap perempuan.
- 5) Perempuan dan ekonomi.

⁹⁶ Nunuk P. Murniati, *Getar Gender*, Indonesia Tera, Magelang, 2004, hlm. 6-8.

- 6) Perempuan dan konflik bersenjata.
- 7) Perempuan dan pengambilan keputusan.
- 8) Mekanisme kelembagaan bagi kemajuan perempuan.
- 9) Hak asasi perempuan.
- 10) Perempuan dan media massa.
- 11) Perempuan dan lingkungan hidup
- 12) Anak perempuan.⁹⁷

World Conference On Women Beijing menyepakati berbagai komitmen operasional tentang perbaikan status dan peranan perempuan dalam pembangunan yang dimulai dari perumusan kebijakan, pelaksanaan, sampai dengan menikmati hasil-hasil pembangunan (*Beijing Platform for Action*).

Pada Tahun 2000 dalam sidang Tahunan PBB ditetapkan delapan tujuan yang akan dicapai oleh Millenium Development Goals (MDGs). Kesetaraan dan keadilan gender merupakan salah satu tujuan dari delapan tujuan global negara-negara sedunia yang berkomitmen dalam MDGs tersebut.

Target Millenium Development Goals (MDGs) sampai dengan Tahun 2015, yaitu:

- (1) *Eradicate extreme poverty and hunger*/Memberantas kemiskinan dan kelaparan,
- (2) *Achieve universal primary education*/Mewujudkan pendidikan dasar,
- (3) *Promote gender equality and empower women*/Meningkatkan persamaan gender dan pemberdayaan perempuan,
- (4) *Reduce child mortality*/Mengurangi angka kematian bayi,
- (5) *Improve maternal health*/Meningkatkan kesehatan ibu,
- (6) *Combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases*/Memerangi HIV/AIDS, malaria, dan penyakit lainnya,

⁹⁷ L.M Gandhi Lopian, *Disiplin Hukum yang Mewujudkan Kesetaraan dan Ketidakadilan Gender*, ctk. Pertama, Yayasan Pustaka, Obor Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 154-155

- (7) *Ensure environmental sustainability*/Pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, dan
- (8) *Develop a global partnership for development*/Mengembangkan kemitraan global dalam pembangunan.

Dari delapan tujuan pembangunan tersebut terlihat perempuan menjadi subyek utama, yaitu di ranah pendidikan perempuan masih termaginalkan, juga promosi kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan menjadi sangat penting. Di ranah kesehatan jelas tujuan mengurangi kematian bayi dan balita terkait perempuan (ibu) yang hamil dan melahirkan dan menyusui (kesehatan reproduksi perempuan) yang masih belum dipenuhi hak-haknya. Begitupun dengan penanggulangan HIV/AIDS (*Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immunodeficiency Syndrome*) dan penyakit mematikan lainnya terkait dengan rentannya perempuan sebagai korban.

Perempuan juga masih menjadi korban terbesar dari kerusakan lingkungan (misalnya kekeringan/sulitnya air bersih membuat perempuan harus menanggung beragam kesulitan pekerjaan domestik seperti mengasuh anak, memasak, mandi, membersihkan rumah, memberi minum hewan peliharaan, dan rawan terhadap serangan penyakit seperti diare, kolera, disentri, tipus, kulit, Infeksi Saluran Pernapasan Akut/ISPA, dan sebagainya). Polusi (baik udara, air, maupun tanah) membuat perempuan dan anak menjadi korban karena akses kesehatan juga terbatas terutama bagi perempuan kepala rumah tangga.

Selain itu masih ada kesepakatan internasional yang mendukung kesetaraan gender, kesepakatan tersebut adalah :

1974: Konferensi Kependudukan Dunia (Bucharest, Rumania) : Menetapkan peran sentral perempuan dalam kebijakan kependudukan.

1979 Konvensi atas penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*UN Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women (CEDAW)*).

1979 Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on The Rights of The Child*)

commit to user

1994 Deklarasi Wina (Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia (HAM), Wina) menyetujui program aksi untuk mendesak pemerintah dan PBB agar menjamin persamaan hak dan perempuan, serta menekankan pentingnya upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

Pada tataran nasional perjuangan kesetaraan gender telah dimulai sejak berabad-abad lalu, perempuan sudah memiliki kedudukan yang tinggi di masyarakat, misalnya pada kurun abad ke-14, dalam sejarah tercatat ada tiga penguasa Islam perempuan di Indonesia, yaitu Sultanah Khadijah, Sultanah Maryam, dan Sultanah Fatimah. Tapi sayang, mereka harus menyerahkan kekuasaannya, karena pada saat itu muncul peraturan dari Qodli Makkah (sebagai pusat pemerintahan Islam), bahwa perempuan tidak boleh menjadi pemimpin. Hal ini menunjukkan diskriminasi hukum yang diterima perempuan, meski sebenarnya kapabilitas mereka tidak kalah dari kaum laki-laki. Jika ditelaah lebih lanjut tentang peristiwa tersebut, masyarakat memiliki penerimaan yang lebih baik terhadap peran perempuan dibanding hukum yang diberlakukan. Selain itu, ada juga Ratu Tri Buana Tungga Dewi dalam sejarah Majapahit serta Ratu Sima dari kerajaan Kalingga. Ini menunjukkan bahwa di Indonesia, perempuan sudah diakui peran dan kapasitasnya di sektor publik sejak zaman dahulu.⁹⁸

Dalam masa selanjutnya, muncul Kartini yang namanya melegenda disebabkan trobosan pemikiran yang terhitung sangat maju dibanding zamannya, Kartini mulai mencoba mendobrak sekat-sekat yang sudah mapan pada saat itu mengenai diskriminasi terhadap perempuan, terutama pada bidang pendidikan, sehingga Kartini mendirikan sekolah bagi perempuan ketika dia diperistri oleh Bupati Rembang. Selain itu, sikapnya yang menolak ketika akan dimadu

⁹⁸ Annelies, *Sejarah Gerakan Perempuan Indonesia Sebelum Kemerdekaan*, dalam <http://acehmarxist.wordpress.com>, diakses pada hari Rabu tanggal 6 April 2016 pukul 10.00 WIB

mencerminkan sikap Kartini yang tegas terhadap keadilan yang dirasanya timpang terhadap kaum perempuan.⁹⁹

Tokoh perempuan lain yang berkecimpung dalam dunia perempuan adalah Rasuna Said, Rahmah el-Yunusiah, Dewi Sartika, dan Nyai Dahlan. Sementara di dunia jurnalistik muncul Hj. Siti Latifah Herawati Diah.¹⁰⁰

Pada umumnya organisasi perempuan, terutama yang berbasiskan agama, menerima pembagian kerja ini sebagai kodrat alami. Hanya Gerakan Wanita Indonesia (Gerwani) sajalah, satu-satunya organisasi perempuan yang mengakui bahwa politik adalah sebuah bidang yang sah untuk perempuan dalam prakteknya. Dan yang lebih membedakan Gerwani dengan organisasi perempuan lainnya adalah perhatian mereka terhadap hak-hak kaum buruh dan tani perempuan. Gerwani mengambil cara-cara terutama dari dunia sosialisme. Kejadian penting pada 1950 adalah fusi antara dua badan federatif, yang di dalamnya terhimpun gerakan perempuan yang semasa revolusi mengalami perpecahan. Organisasi fusi itu adalah Kowani (Kongres Wanita Indonesia), yang pernah ditinggalkan sejumlah organisasi Islam dan Badan Kontak yang didirikan oleh Konferensi Perempuan Yogyakarta. Mereka bersatu dalam kongres pada bulan November 1950.

Berbeda dengan pergerakan pada masa pra dan kemerdekaan yang juga bertujuan merebut serta mempertahankan kemerdekaan, organisasi perempuan masa kini sudah lebih berkonsentrasi pada permasalahan yang bersifat sosial kemasyarakatan, pendidikan serta aspek lain yang dirasa perlu dalam usaha pemberdayaan perempuan.

Sebagai Negara anggota PBB, Indonesia berkewajiban untuk meratifikasi konvensi Internasional tentang perempuan. Maka konvensi pertama yang diratifikasi adalah CEDAW dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984.

⁹⁹ Riant Nugroho, op cit, hlm 88-89

¹⁰⁰ <http://wivsaniyyah.blogspot.co.id/2012/01/sejarah-pergerakan-perempuan-indonesia.html>, diakses pada hari Rabu tanggal 6 April 2016 pukul 9.00 WIB.

Selanjutnya upaya untuk menghapus ketidakadilan gender juga dilakukan dengan mengeluarkan berbagai peraturan perUndang-Undangan yaitu :

- a. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1990 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak.
- b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.
- d. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.
- f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Hak Anak.
- g. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.
- h. Keputusan Presiden RI Nomor 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak.
- i. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional.
- j. Keputusan Bersama antara Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, dan Kepala Kepolisian Negara RI Tahun mengenai pelayanan terpadu korban kekerasan terhadap perempuan dan anak.
- k. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam pembangunan di Daerah.

Di era otonomi daerah, kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan. Kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom membuka peluang besar bagi penyusunan kebijakan publik di tingkat lokal dalam memecahkan masalah-masalah khas yang muncul di masing-masing daerah termasuk masalah perempuan. Kewenangan ini juga membuka peluang bagi partisipasi seluruh

masyarakat, khususnya perempuan dalam pengambilan keputusan-keputusan publik.

Namun dalam realitasnya belum semua harapan itu dapat di wujudkan. Ada kalanya otonomi daerah semakin memperburuk keadaan perempuan, misalnya adanya perda-perda (peraturan daerah-peraturan daerah) yang dibuat yang memarginalkan perempuan. Apalagi bila di daerah tidak banyak pejuang dan pemerhati masalah perempuan, maka diasumsikan perjuangan keadilan gender akan semakin terabaikan. Karena cukup banyak pemerintah daerah yang mengklaim bahwa di daerahnya tidak ada masalah perempuan.

Pasca digulirkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi kekuasaan Pemerintah Pusat untuk menjalankan roda pemerintahan secara lebih leluasa, sebagai konsekuensi dari proses demokratisasi pasca runtuhnya Orba.¹⁰¹ Tetapi pemberian keleluasaan kewenangan terhadap pemerintah daerah dari pemerintah pusat, justru memunculkan kebijakan-kebijakan diskriminatif terhadap perempuan. Pada Tahun 2013, komisi nasional perempuan telah mencatat bahwa ada kenaikan jumlah Perda yang diskriminatif terhadap perempuan. Termasuk Perda DIY Nomor 1 Tahun 2013

4. Teori Hukum Responsif

Pada jaman kolonial hukum tidak digunakan dalam fungsinya yang positif, dalam arti tidak digunakan untuk tujuan hukum itu sendiri, yaitu memberikan rasa keadilan, melainkan lebih tepat disebut sebagai alat penjajah untuk memperkuat posisinya dan mendapatkan legitimasi dalam menghukum para pejuang kemerdekaan.¹⁰²

¹⁰¹ Ani Sundari, "Politik Berbasis Komunitas Pemberdayaan Perempuan Pemimpin", Jurnal Perempuan, Edisi 81, Vol. 19 Nomor 2, Mei 2008. Hlm. 127

¹⁰² Agus Raharjo, "Fleksibilitas Hukum (sikap hukum menghadapi perkembangan jaman)", Jurnal Kosnik Hukum, Vol. 1 No 1, April 2001.

Pada saat ini, hukum yang berlaku di Indonesia dengan berbagai modifikasi dilengkapi dengan Undang-Undang baru untuk mengatur bidang yang baru, masih banyak pula dipengaruhi oleh hukum kolonial Belanda. Oleh karena itu, hukum masih banyak dipahami sebagai aturan yang bersifat kaku dan lebih menekankan pada aspek tektual tanpa melihat konteksnya. Selain itu, hukum juga lebih menekankan kepada aspek legitimasi dari peraturan-peraturan itu sendiri daripada persoalan-persoalan yang harus ditangani. Hukum identik dengan ketertiban sebagai cermin pengaturan dari penguasa. Padahal semestinya hukum hendaknya tidak buta terhadap konsekuensi sosial dan tidak kebal terhadap perubahan sosial.¹⁰³

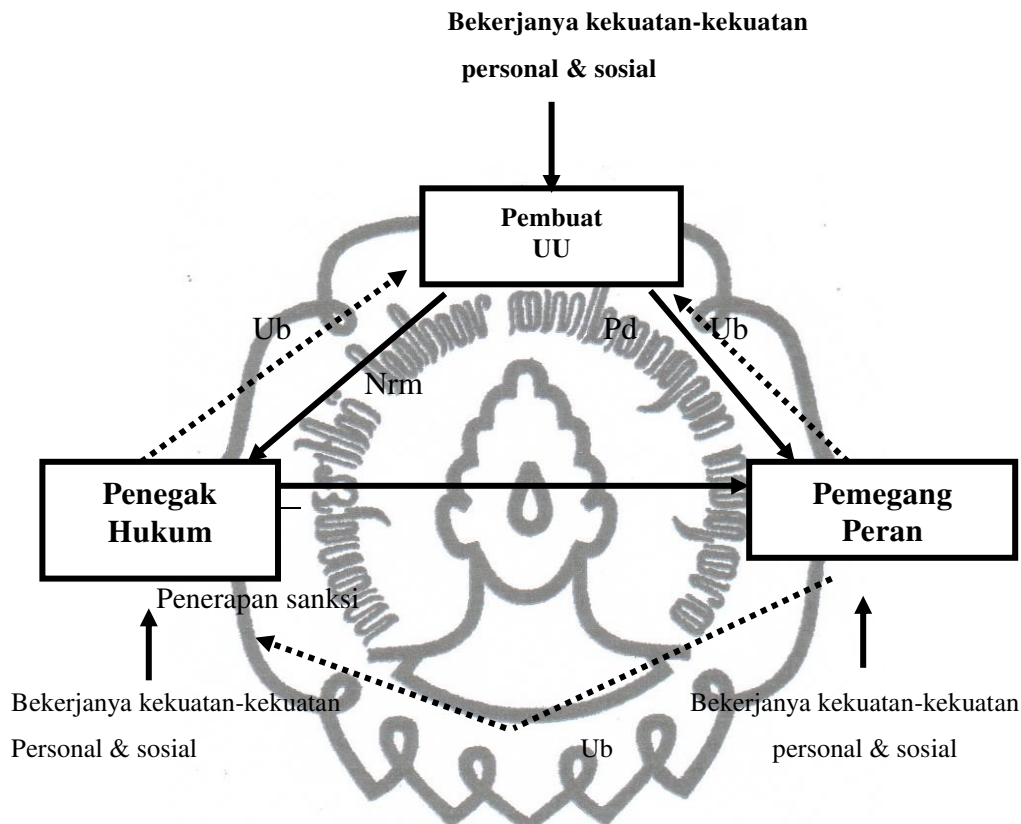
Mencermati kenyataan di atas, Philippe Nonet dan Philip Selznick, mencoba memasukkan unsur-unsur dan pengaruh ilmu sosial ke dalam ilmu hukum dengan menggunakan strategi ilmu sosial. Ada perspektif ilmu sosial yang harus diperhatikan untuk bekerjanya hukum secara keseluruhan. Sehingga hukum tidak hanya mengandung unsur pemaksaan dan penindasan. Pendekatan ilmu sosial memperlakukan pengalaman hukum sebagai sesuatu yang berubah-ubah dan kontekstual.¹⁰⁴

Robert B. Seidman menyatakan bahwa tindakan apapun yang akan diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat UU selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi, politik, dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya dan dalam seluruh aktifitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Adanya pengaruh kekuatan sosial dalam bekerjanya

¹⁰³ Henry Ariyanto, "Hukum Responsif dan Penegakan Hukum di Indonesia", Jurnal lex jurnalika, Vol. 7 No 2, April 2010.

¹⁰⁴ Philippe Nonet & Phillip Selznick, *Law and Society In Transition*. Penerjemah: Raisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm 10-22

hukum itu secara jelas digambarkan oleh Robert B. Seidman dalam bagan berikut¹⁰⁵.



Bekerjanya hukum seperti yang digambarkan oleh Robert. B. Seidman di atas dapat dijelaskan bahwa kekuatan-kekuatan personal dan sosial akan mempengaruhi proses bekerjanya hukum mulai dari tahap pembuatan UU, penerapannya, dan sampai pada peran yang diharapkan. Sadar atau tidak sadar, kekuatan-kekuatan sosial itu sudah mulai bekerja dalam tahapan pembuatan UU. Kekuatan-kekuatan sosial itu akan terus berusaha untuk masuk dan mempengaruhi setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Itulah sebabnya para politisi postmodern, menyatakan bahwa pada prinsipnya hukum tidak mempunyai dasar yang objektif dan tidak ada yang namanya kebenaran sebagai

¹⁰⁵ William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mas Adisson – Wesly, 1971, hlm. 12. Baca juga Robert B. Seidman, *Law and Development*, A. General Model, dalam *Law and Society Review*, No VI, 1972.

tempat berpijak dari hukum. Dengan kata lain, hukum tidak mempunyai dasar berpijak, yang ada hanya kekuasaan. Belakangan ini, merekalah yang disebut dengan golongan anti foundationalistis, yang mendominasi pikiran-pikiran tentang teori hukum dan merupakan pembela gerakan *critical legal studies*¹⁰⁶. Istilah ini oleh Ifdhal Kasim diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi gerakan studi hukum kritis (CSHK)¹⁰⁷. Peter Fitzpatrick dan Alan Hunt, menyatakan bahwa fokus sentral pendekatan *critical legal studies* ini adalah untuk mendalami dan menganalisis keberadaan doktrin-doktrin hukum, pendidikan hukum dan praktik institusi hukum serta menjajagi peran hukum dalam menciptakan hubungan politik, ekonomi dan sosial yang dapat mendorong terciptanya emansipasi kemanusiaan¹⁰⁸.

Di samping mempengaruhi dalam tahapan pembuatan hukum, kekuatan-kekuatan sosial juga mempengaruhi dalam penerapan hukum. Gustav Radbruch¹⁰⁹, mengemukakan bahwa ada tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapat perhatian serius dari para pelaksana hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Keadilan, kepastian dan kemanfaatan sebagai tujuan hukum akan tercipta secara menyeluruh jika aspek penegakan hukum terisi sebagaimana mestinya.¹¹⁰ Dari ketiga tujuan tersebut nilai keadilan merupakan tujuan hukum yang amat penting, yang memberikan kepada setiap orang yang menjadi hak nya.¹¹¹

Thomas Aquinas membedakan keadilan atas 2 kelompok, yaitu keadilan umum (*iustitia generalis*) dan keadilan khusus (*iustitia specialist*). Keadilan

¹⁰⁶ Muyassrotussolichah, *Aliran Teori Hukum Kritis, Analisis Ekonomi terhadap Hukum*, UII, Yogyakarta, 2008, hlm.2

¹⁰⁷ Roberto M. Unger, *critical legal studies movement*, diterjemahkan oleh Ifdhal Kasim, Elsam, Jakarta, 1999, hlm.XVII

¹⁰⁸ Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis (Paradigma Ketidakberdayaan Hukum)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm.1

¹⁰⁹ Gustav Radbruch, *Einfuhrung in die rechtswissenschaft*, KF. Koehlen, Stuttgart, 1961, dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, alumni, Bandung, 1991, hlm. 19 – 21.

¹¹⁰ Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan, *Filsafat Hukum Pidana dalam Tanya Jawab*, Rajawali, Jakarta, 1990, hlm 4

¹¹¹ D.Notohamidjoyo, *Masalah Keadilan*, Tirta Amarta, Semarang, 1971, hlm 18-19.

umum adalah keadilan menurut Undang-Undang, yang harus di tunaikan demi kepentingan umum. Selanjutnya keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas.¹¹²

Kepastian hukum memiliki 2 sifat, yaitu : (1) adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya, dan (2) sifat Undang-Undang yang berlaku bagi siapa saja.¹¹³ Selanjutnya lingkup dan komponen kepastian hukum meliputi : (1) kepastian aturan hukum yang akan diterapkan; (2) kepastian proses hukum; (3) kepastian kewenangan; (4) kepastian waktu dalam setiap proses hukum, dan (5) kepastian pelaksanaan seperti kepastian eksekusi putusan hakim atau keputusan administrasi negara.¹¹⁴

Kemanfaatan hukum oleh Bentham didefinisikan sebagai sifat segala benda yang cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan.¹¹⁵ Pendapat Bentham ini mendapat kritikan dari John Rawls . John Rawls berpendapat bahwa sesuatu yang menyenangkan seseorang, belum tentu juga menyenangkan bagi orang lain. Seseorang yang senang membaca, kemungkinan besar tidak senang berjudi. Sebaliknya seorang yang senang berjudi, juga kemungkinan tidak senang membaca. Bahkan bagi kita sendiri, sangat sulit untuk mengukur kebahagiaan.¹¹⁶

Terhadap hubungan antara hukum dan politik timbul pertanyaan: kapan hukum determinan atas politik? Atau sebaliknya kapan politik determinan atas hukum? atau kapan kedudukan hukum dan politik sederajat?. Atas pertanyaan ini,

¹¹² Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis atas Teori-Teori Hukum*. Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm 52.

¹¹³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 48-49.

¹¹⁴ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam UU No 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta, ctk pertama, 2007, hlm 20

¹¹⁵ Achmad Ali, *Teori Hukum dan Teori Peradilan termasuk Interpretasi Undang-Undang*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm 273.

¹¹⁶ John Rawls, *A Theory of Justice dalam Chapter II The Principles of Justice*, Publisher the Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, hlm 11.

Moh Mahfud MD, mengajukan jawaban yang bersifat hipotetis sebagai berikut: konfigurasi politik yang demokratis senantiasa melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif. Sedangkan konfigurasi politik yang otoriter melahirkan produk hukum yang bersifat konservatif¹¹⁷, dan jika dikaitkan dengan tipe hukum menurut Phillipe Nonet, melahirkan hukum yang bersifat represif¹¹⁸.

Philippe Nonet dan Philip Selznick membedakan 3 klasifikasi dasar dari hukum dalam masyarakat yaitu hukum sebagai pelayan kekuasaan masyarakat (hukum represif), hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom) dan hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (hukum responsif).¹¹⁹

Nonet dan Selznick beranggapan, bahwa hukum represif, otonom, dan responsif bukan saja merupakan tipe-tipe hukum yang berbeda tetapi dalam beberapa hal juga merupakan tahapan-tahapan evolusi dalam hubungan hukum dengan tertib sosial dan tertib politik. Keduanya selanjutnya menyebut tahapan-tahapan evolusi tersebut sebagai model perkembangan (developmental model).

Di antara ketiga tipe hukum tersebut, Nonet dan Selznick berargumen bahwa hanya tahapan II (hukum responsif) yang menjanjikan tertib kelembagaan yang langgeng dan stabil. Model perkembangan dapat disusun ulang dengan fokus pada hukum otonom, dengan menunjuk pada konflik-konflik pada tahapan tersebut yang menimbulkan tidak hanya risiko kembalinya pola-pola represif namun juga kemungkinan terjadinya responsivitas yang lebih besar.

Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah

¹¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 29.

¹¹⁸ Hukum represif adalah hukum sebagai abdi kekuasaan artinya institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuasaan politik. Sabian Utsman, *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 39.

¹¹⁹ *Ibid*

mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel. Apa yang dipikirkan oleh Nonet dan Seznick, menurut Satjipto Rahardjo, sebetulnya bisa dikembalikan kepada pertentangan antara *analytical jurisprudence* di satu pihak dan *sociological jurisprudence* di lain pihak. *Analytical jurisprudence* berkuat di dalam sistem hukum positif dan ini dekat dengan tipe hukum otonom pada Nonet. Baik aliran analitis maupun Nonet melalui tipe hukum responsifnya menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tak dapat digugat.

Teori hukum responsif adalah teori hukum yang memuat pandangan kritis. Teori ini berpandangan bahwa hukum merupakan cara mencapai tujuan. Hukum tidak hanya *rules (logic & rules)*, tetapi juga ada logika-logika yang lain. Bahwa memberlakukan *jurisprudence* saja tidak cukup, tetapi penegakan hukum harus diperkaya dengan ilmu-ilmu sosial. Dan ini merupakan tantangan bagi seluruh pihak yang terlibat dalam proses penegakan hukum, mulai dari polisi, jaksa, hakim, dan advokat untuk bisa membebaskan diri dari kungkungan hukum murni yang kaku dan analitis

Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipasif, yakni mengUndang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinya produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya. Guna memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang perbedaan hukum represif, otonom dan responsif dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

TABEL 2.1
TIGA TIPE HUKUM MENURUT NONET DAN SELZNICK

Indikator	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
TUJUAN HUKUM	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
LEGITIMASI	Ketahanan Sosial dan Tujuan Negara (<i>raison d'état</i>)	Keadilan prosedural	Keadilan substantif
PERATURAN	Keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci; mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijaksanaan
PERTIMBANGAN	Ad hoc; memudahkan mencapai tujuan dan bersifat partikular	Sangat melekat pada otoritas legal; rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientasikan tujuan); perluasan kompetensi kognitif
DISKRESI	Sangat luas; oportunistik	Dibatasi oleh peraturan; delegasi yang sempit	luas;, tetapi sesuai dengan tujuan
PAKSAAN	Ekstensif; dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternatif, seperti intensif, sistem kewajiban yang mampu bertahan sendiri
MORALITAS	Moralitas komunal; moralisme hukum; "moralitas pembatasan"	Moralitas kelembagaan; yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil; "moralitas kerja sama"
POLITIK	Hukum subordinat terhadap politik kekuasaan	Hukum "independen" dari politik; pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik; keberpaduan kekuasaan
HARAPAN AKAN KETAATAN	Tanpa syarat; ketidaktaatan dihukum sebagai pembangkangan	Penyimpangan peraturan yang dibenarkan, misalnya untuk menguji validitas Undang-Undang atau perintah	Pembangkangan dilihat dari aspek bahaya substantif; dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
PARTISIPASI	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku; munculnya kritik atas hukum	Akses diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial

Sumber : Philippe Nonet, Phillip Selznick, 2013 :

5. Teori Hukum Progresif

Hukum selalu bersentuhan dengan sejumlah aspek kehidupan manusia, baik sosial, politik, ekonomi, sejarah, budaya, psikologi, agama, dan aspek lainnya. Bersentuhan dalam arti berinteraksi, berkorespondensi dan saling mengontrol semua aspek tersebut¹²⁰. Hukum tidak dapat menutup diri dan tidak dapat mengabaikan terhadap perubahan fundamental dalam dunia sains¹²¹. Kondisi masyarakat yang selalu mengalami perubahan tentu akan berpengaruh terhadap perjalanan dunia keilmuan.

Satjipto Rahardjo, menyatakan bahwa perubahan, pergeseran dan perkembangan ilmu hukum dapat digolongkan sebagai kemajuan (progresivitas) apabila arah dan kualitas perubahannya mampu mendekatkan manusia kepada nilai kebenaran dan keadilan sebenar-benarnya. Sebaliknya apabila perubahan itu semakin menjauhkan diri dari nilai kebenaran dan keadilan, dapatlah disebut sebagai kesesatan, kemunduran bahkan kegagalan. Itulah sebabnya beliau dikenal sebagai pencetus istilah yang dikenal dengan kata “hukum progresif”¹²².

Dalam konsep hukum progresif, hukum tidak mengabdikan pada dirinya sendiri melainkan untuk tujuan yang berada di luar dirinya¹²³. Dengan demikian hukum harus bersifat responsif. Sebagai hukum yang bersifat responsif hukum progresif menghendaki pembebasan dari tradisi keterbelengguan memiliki kemiripan dengan pemikiran Roscoe Pound tentang hukum sebagai alat rekayasa sosial (*social engineering*)¹²⁴. Usaha *social engineering* dianggap sebagai kewajiban

¹²⁰ Satjipto Rahardjo, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006. hlm. 1

¹²¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, “Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan”*, UMS Press, Surakarta, 2004. hlm. 11

¹²² Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2006, hlm xx.

¹²³ Satjipto Rahardjo, “Konsep dan Karakter Hukum Progresif”, *Makalah Seminar Nasional I Hukum Progresif*, Kerjasama Fakultas Hukum Undip, Program Doktor Ilmu Hukum Undip dan Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Semarang, Desember 2007.

¹²⁴ Lili Rasjidi, Tania Rasjidi. *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm.79

untuk menemukan cara-cara yang paling baik bagi kemajuan atau mengarahkan masyarakat¹²⁵.

Hukum progresif lebih mengutamakan tujuan dan konteks daripada teks aturan, sehingga diskresi mempunyai tempat yang penting dalam penyelenggaraan hukum. Diskresi merupakan faktor wewenang hukum yang dijalankan secara bertanggung jawab dengan mengutamakan pertimbangan moral daripada ketentuan-ketentuan formal¹²⁶. Diskresi dilakukan, karena dirasakan sarana hukum yang ada kurang efektif dan terbatas sifatnya dalam mencapai tujuan hukum dan sosial¹²⁷. Menurut Doorn, tujuan yang dirumuskan dalam ketentuan hukum, seringkali kabur, sehingga memberi kesempatan kepada pelaksananya untuk menambahkan/menafsirkan sendiri dalam konteks situasi yang dihadapi¹²⁸.

Soetandyo Wignjosobroto¹²⁹, mengungkapkan tentang paham *progressisme* adalah paham yang bertolak dari suatu paradigma saintisme yang empirik dan positif yang amat mempengaruhi perkembangan pemikiran filsafat dalam permasalahan ekonomi, sosial politik dan hukum. Menurut *progressisme* bahwa perubahan macam apapun yang terjadi dalam sejarah kehidupan manusia, jejak langkahnya sudah pasti akan selalu berarah ke bentuk dan substansi yang secara kodrati akan lebih baik daripada yang sudah-sudah.

Bagir Manan¹³⁰ mengemukakan bahwa ajaran progresivisme hukum apabila melihat akar-akarnya serupa dengan ajaran hukum bebas “*freie rechtslehre*” dan *sociological jurisprudence* (Ehrlich dan Jhering) dan yang oleh

¹²⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Realistis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hlm 16.

¹²⁶ Paul M. Weston, *Supervision in The Administration of Justice Police Correction Cours*, Springfield, Charles D. Thomas, 1965, hlm.97

¹²⁷ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm 79.

¹²⁸ *ibid*

¹²⁹ Soetandyo Wignjosobroto, *Hukum dalam Masyarakat*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm 7

¹³⁰ Bagir Manan, Menurut Majelis Mahkamah Agung Hukuman Mati Bertentangan dengan UUD 1945, dalam *Majalah Hukum Varia Peradilan* Nomor 328 Maret 2013, hlm 14

Pound dikaitkan dengan fungsi hukum sebagai a tool of *social engineering*. Satjipto Rahardjo¹³¹ membandingkan positivisme dan hukum progresif yaitu apabila positivisme hukum melihat hukum sebagai sesuatu yang final, maka hukum progresif mengatakan sebaliknya bahwa hukum tidak bisa disebut sebagai tipe hukum yang mutlak dan selesai. Institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi “*law at process, law in the making*”. Hukum progresif diibaratkan sebagai papan petunjuk yang selalu memperingatkan, hukum itu harus terus menerus merobohkan, mengganti, membebaskan hukum yang mandek karena tidak mampu melayani lingkungan yang berubah.

Selanjutnya agar memudahkan pemahaman tentang hukum progresif maka penulis mengambil tentang identifikasi hukum progresif sebagaimana dikemukakan Yudi Kristiana berikut :

Tabel 2.2
Identifikasi Hukum Progresif

No	Identifikasi	Hukum Progresif
1	Asumsi	<p>1. Hukum untuk manusia, bukan sebaliknya. Maka kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan di dalam hukum maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum.</p> <p>2. Hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (<i>law as a process, law in the making</i>)</p>

¹³¹ Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif, Kesenambungan, Merobohkan dan Membangun, dalam *Jurnal Progresif* Volume 2 No 1 Tahun 2006, hlm 1

No	Identifikasi	Hukum Progresif
2	Tujuan	Kesejahteraan dan kebahagiaan manusia
3	Spirit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembebasan terhadap tipe, cara berfikir, asas dan teori yang selama ini dipakai 2. Pembebasan terhadap kultur penegakan hukum (<i>administration of justice</i>) yang selama ini berkuasa dan dirasa menghambat usaha hukum untuk menyelesaikan persoalan.
4	Progresivitas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bertujuan untuk kesejahteraan dan kebahagiaan manusia dan karenanya memandang hukum selalu dalam proses untuk menjadi (<i>law in the making</i>) 2. Peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat baik lokal, nasional maupun global 3. Menolak <i>status quo</i> manakala menimbulkan dekadensi, suasana korup dan sangat merugikan kepentingan rakyat sehingga menimbulkan perlawanan dan pemberontakan yang berujung pada penafsiran progresif terhadap hukum
5	Karakter	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kajian hukum progresif berusaha mengalihkan titik berat kajian hukum yang semula menggunakan optik hukum menuju ke perilaku. 2. Hukum progresif secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat, meminjam istilah Nonet & Selznick bertipe progresif. 3. Hukum progresif terbagi paham dengan <i>legal realism</i> karena hukum tidak dipandang dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai dan akibat yang timbul dari

No	Identifikasi	Hukum Progresif
		<p>bekerjanya hukum.</p> <p>4. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan <i>sociological jurisprudence</i> dari Roco Pond yang mengkaji hukum tidak hanya sebagai studi tentang peraturan tetapi keluar dan melihat efek dari hukum dan bekerjanya hukum.</p> <p>5. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan teori hukum alam karena peduli terhadap hal-hal yang <i>meta-juridikal</i>.</p> <p>6. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan <i>Critical Legal Studies</i> namun cakupannya lebih luas.</p>

Sumber : Yudi Kristiana:2007:44

Menurut Hwian Christianto¹³², peran penting hukum progresif bagi pembangunan hukum di Indonesia sebagai berikut: **Pertama**, hukum progresif merupakan hukum yang membebaskan. Salah satu peran hukum progresif adalah melakukan terobosan dalam kegiatan penafsiran hukum terhadap ketentuan hukum yang berlaku. Hukum progresif pada dasarnya tetap mengakui pentingnya ketentuan hukum yang tertulis dan tidak terikat secara nomatif, tapi bebas melakukan terobosan pemikiran hukum demi keadilan. Bagi penegak hukum progresif sumber hukum adalah masa keadilan masyarakat. Oleh karena itu diperlukan kecerdasan spiritual yaitu peran hati nurani dalam menangani setiap kasus hukum yang dihadapkan kepadanya. **Kedua**, hukum progresif merupakan solusi atau strategi jalan tengah yaitu solusi terhadap kondisi hukum Indonesia. Solusi utama yang ditawarkan adalah perubahan paradigma serta orientasi dalam memandang hukum kepada kebutuhan masyarakat (manusia). Sedangkan sebagai sebuah strategi jalan tengah pada dasarnya hukum progresif tidak secara mutlak

¹³² Hwian Christianto, Penafsiran Hukum Progresif dalam Perkara Pidana, dalam *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 23 Nomor 3, Oktober 2011, hlm 483

menolak hukum tertulis, hanya memberikan porsi lebih banyak pada pentingnya faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian rakyat sebagai tujuan utama dari hukum. **Ketiga**, hukum progresif sebagai gerakan pembebasan (dalam semua tahapan penegakan hukum).

6. Teori Sejarah dan Budaya

a. Teori Sejarah

Sejarawan sekaligus sosiolog muslim Ibn Khaldun mengemukakan bahwa sejarah adalah ilmu berdasarkan kenyataan dan bertujuan agar manusia sadar akan perubahan-perubahan dalam alam sekitar dan masyarakat untuk menyempurnakan kehidupannya.¹³³ Pendapat senada juga dikemukakan oleh Farisi, bahwa sejarah bukan hanya mempersoalkan masa lalu, akan tetapi juga mempersoalkan bagaimana manfaatnya bagi masa yang akan datang, dalam upaya menanamkan kesadaran sejarah, dalam suasana kekinian yang semakin mengglobal.¹³⁴

Belajar sejarah juga bermanfaat menjadikan sejarah sebagai salah satu cermin untuk mengarahkan perkembangan di masa mendatang. Bahkan sejak jaman Yunani dikatakan bahwa sejarah adalah guru kehidupan.¹³⁵ Hal ini diperkuat oleh pendapat Van Der Meulen, yang mengatakan bahwa sejarah cukup mampu membangkitkan keinsafan manusia melalui gerakan bermakna berupa peralihan dari masa lalu ke masa depan. Sejarah mampu menyambung serba keunggulan di masa lampau dengan serba keunggulan yang lebih bermakna di masa mendatang yang semakin menantang. Dengan wawasan sejarah, manusia bisa menerima aneka perubahan dan perkembangan di bidang apapun termasuk

¹³³ Husain Haikal, "Ibnu Khaldun", *Informasi*, nomor 1 tahun XIII, 1983, hlm.26-36.

¹³⁴ Muhammad Imam Farisi, "*Pendidikan Sejarah sebagai Pendidikan Kebangsaan yang Emansipatoris dan Membebaskan*", dalam *Historica Magistra Vitae : Menyambut 70 tahun Profesor Dr. Rochiati Wiriadmadja*. Historica Utama Press. Bandung. 2013. Hlm. 76

¹³⁵ Husain Haikal, "Historica Yunani dan Romawi", *Informasi*, nomor 1 tahun XII, 1982, hlm.38-42

ilmu dan teknologi sebagai keharusan, sekaligus kewajaran dalam perjuangan menuju peningkatan kualitas kehidupan.¹³⁶

Gilbert J.Garraghan mengemukakan bahwa sejarah mengandung 3 konsep yang berlainan, namun ketiganya saling berkaitan, yaitu: (1) peristiwa masa lampau manusia yang benar-benar terjadi; (2) rekaman mengenai peristiwa masa lampau ; dan (3) proses atau teknik membuat rekaman peristiwa masa lampau.¹³⁷ Ketiga konsep tersebut oleh Moh. Ali dijelaskan bahwa yang *pertama* adalah sejarah sebagai peristiwa, *kedua* sejarah sebagai cerita dan yang *ketiga* sejarah sebagai ilmu.¹³⁸

Berbicara sejarah adalah berbicara umat manusia, oleh karena itu sejarah dapat dimasukkan ke dalam kelompok ilmu-ilmu sosial. Sebagai cabang ilmu sosial, sejarah sering kali mempunyai alat dan tujuan yang sama dengan ilmu sosial yang lain. Hanya saja sejarah menekankan manusia dalam kaitannya dengan waktu, sejarah mengetengahkan studi tentang manusia secara mendalam dengan memberikan perspektif masa lampau serta kepastian perubahan atas sesuatu. Hal ini jelas bahwa sasaran studi sejarah adalah manusia. Perbedaan studi sejarah dengan ilmu-ilmu sosial lainnya , dikemukakan oleh Djoko Suryo sebagai berikut:

“Dilihat dari segi sasaran (obyek) studi sejarah dengan sasaran ilmu-ilmu sosial lainnya dan metode yang digunakan pada dasarnya tidak berbeda. Sesungguhnya perbedaannya hanyalah pada masalah macam persoalan yang ditanyakannya. Beberapa perbedaan kiranya dapat dikemukakan dalam 4 hal, antara lain ialah dalam persoalan: (1) masalah deskripsi dan analisa; (2) masalah keunikan (*unique*) dan masalah keumuman (*general*) ; (3) kebebasan (*freedom*) dan keharusan (*necessity*) dan ; (4) masalah hukum (*law*) dan sebab musabab (*causation*)”¹³⁹

¹³⁶ I Gede Widja, *Menuju Wajah Baru Pendidikan Sejarah*. Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002, hlm.86

¹³⁷ Gilbert J.Garraghan. SJ. *A Guide To Historical Method*. Fordham University Press. New York, 1957, hlm. 3

¹³⁸ R.Moh Ali, *Pengantar Ilmu Sejarah*, Bharata, Jakarta, 1963, hlm 8.

¹³⁹ Djoko Suryo, “Sekitar Masalah Sejarah dengan Ilmu-Ilmu Sosial”. *Bacaan Sejarah*. Nomor 4, Maret 1980, UGM, Jurusan Sejarah Fakultas Sastra dan Kebudayaan, hlm 4.

Menyadari bahwa sejarah erat kaitannya dengan ilmu-ilmu sosial, sejarah juga menggunakan beberapa hipotesis dan analisis serta beberapa penemuan ilmu-ilmu sosial hal ini dimaksudkan untuk memperoleh jawaban mengapa manusia telah mengembangkan lembaga-lembaga serta institusi-institusi, dan bagaimana pula manusia bertindak laku dalam kerangka politik, sosial dan budaya yang mengatur cara hidup mereka. Dengan demikian sejarah mencoba memahami alasan-alasan yang tersembunyi di belakang setiap tindakan yang berhasil diungkap kembali melalui pengalaman.

Dengan memanfaatkan konsep dan teori dari ilmu-ilmu sosial lain, sejarah tidak lagi hanya bersifat naratif, melainkan akan merupakan suatu sistem yang menghendaki adanya sistematisasi dalam penggarapan sasaran studi. Dalam menganalisis sasaran yang dipelajari, sejarah memiliki peralatan metodologis dan kerangka konseptual yang jelas sehingga mampu memperjelas persoalan kausalitas dari peristiwa yang terjadi. Sejarah yang menggunakan prosedur kerja secara metodologis semacam ini disebut studi sejarah kritis¹⁴⁰.

Berbeda dengan sejarah konvensional yang hanya bersifat naratif, yang menekankan segi kesastraannya, yang mengungkapkan peristiwa masa lampau dengan bertolak dari persoalan apa, kapan, dimana dan bagaimana peristiwa itu terjadi, studi sejarah kritis mencari jawaban atas pertanyaan mengapa suatu peristiwa itu terjadi. Dengan demikian studi sejarah kritis menggunakan analisis untuk mengetahui sebab akibat (kausalitas) dari setiap peristiwa yang diteliti. Oleh karena itu studi sejarah kritis disebut pula studi sejarah analitis yakni berusaha mencari pengetahuan yang mengandung kebenaran demi tercapainya kebenaran sejarah.¹⁴¹

b. Teori Budaya

Budaya berasal dari bahasa Sansekerta "*Buddayah*" yang berarti budi atau akal. Dalam bahasa Inggris disebut "*culture*" yang berarti mengolah atau

¹⁴⁰ Ibid

¹⁴¹ Allan Nevins, *The Gateway to History*, Anchor Book, New York, 1962, hlm.22-23
commit to user

mengerjakan (bertani). Kata *culture* diterjemahkan ke dalam bahasa sebagai kultur.¹⁴²

Budaya didefinisikan sebagai suatu gagasan (ide), tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan belajar.¹⁴³ Edgar, menjelaskan bahwa budaya adalah proses kehidupan sehari-hari manusia dalam skala umum, mulai dari tindakan hingga cara berfikir.¹⁴⁴ Pendapat senada juga dikemukakan oleh Barker, dia menjelaskan bahwa kebudayaan adalah pengalaman dalam hidup sehari-hari, berbagai teks, praktek, dan makna semua orang dalam menjalani hidup mereka.¹⁴⁵

Seorang antropolog dari Inggris Edward B. Taylor¹⁴⁶ dan William A. Haviland¹⁴⁷ menjelaskan bahwa budaya adalah keseluruhan yang kompleks termasuk di dalamnya pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum adat dan kebiasaan yang lain yang diperoleh manusia sebagai seorang anggota masyarakat.

Berbagai ahli terkemuka telah merumuskan teori tentang budaya, antara lain teori adaptasi dan teori ideasional. Para ahli teori adaptasi tentang budaya mengemukakan bahwa budaya adalah sistem (dari pola-pola tingkah laku yang diturunkan secara sosial), yang bekerja, menghubungkan komunitas manusia dengan lingkungan ekologi mereka.¹⁴⁸ Dilihat dari sistem adaptasi, budaya

¹⁴² Muhaimin, *Islam dalam Bingkai Budaya Lokal*, Potret dari Cirebon, Logos, Jakarta, 2001, hlm 153.

¹⁴³ Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm.180

¹⁴⁴ Edgar, Andrew dan Peter Sedgwick (ed). *Cultural Theory the Key Concept*, Routledge, 1999, hlm.102.

¹⁴⁵ Barker, Chris. *Culture Studies: Teori dan Praktek*, (terj), Tim Kunci Cultural Studies Center, Bentang, 2005 hlm. 50-55

¹⁴⁶ Edward B. Taylor adalah orang Inggris yang mula-mula mendapatkan pendidikan dalam kesusastaan dan peradaban Yunani dan Rum klasik yang kemudian tertarik kepada dunia etnografi dan mulai melakukan beberapa kajian terkait fenomena keagamaan. Salah satu bukunya yang terkenal adalah *Primitive Culture: Research Into The Development of Mytology Philosophy, Religion, Language, Art and Custom* (1874) dalam Koentjaraningrat, *Sejarah Teori Antropologi I*, UI Press, Jakarta, 1987, hlm 48.

¹⁴⁷ Willaim A. Haviland, antropologi jilid I, Erlangga, Jakarta, 1985, hlm 332

¹⁴⁸ Binford, L. Post-Pleistocene. *Adaptations*, dalam *New Perspective in Archeology* (ed), L.R. Binford dan S.R. Binford. Aldine, Chicago, 1968, hlm. 323.

berubah ke arah keseimbangan ekosistem. Namun kalau keseimbangan itu diganggu oleh perubahan lingkungan, kependudukan, teknologi atau perubahan sistemik yang lain maka perubahan yang terjadi sebagai penyesuaian lebih lanjut akan muncul melalui sistem kebudayaan. Karena itu, mekanisme umpan balik dalam sistem kebudayaan mungkin bekerja secara negatif (ke arah *self correction* dan keseimbangan), atau secara positif, ke arah ketidakseimbangan dan perubahan arah.¹⁴⁹ Konsep budaya turun jadi pola tingkah laku yang terikat kepada kelompok-kelompok tertentu, yaitu menjadi adat istiadat (*customs*) atau cara kehidupan (*way of life*) manusia.¹⁵⁰

Berbeda dengan ahli teori adaptasi tentang budaya, ahli teori ideasional tentang budaya, membedakan tiga cara dalam mendekati budaya sebagai sistem gagasan (*ide*), yakni budaya sebagai sistem kognitif (pengetahuan), budaya sebagai sistem struktural dan budaya sebagai sistem simbolik.

Sebagai sistem pengetahuan, kebudayaan suatu masyarakat terdiri atas segala sesuatu yang harus diketahui atau dipercayai seseorang agar dapat berperilaku dalam cara yang dapat diterima oleh anggota masyarakat tersebut. Budaya bukanlah suatu fenomena material, yang tidak terdiri atas benda-benda, manusia, tingkah laku atau emosi-emosi. Budaya lebih merupakan organisasi dari hal-hal tersebut. Budaya adalah bentuk hal hal yang ada dalam pikiran (*mind*) manusia, model-model yang dipunyai untuk menerima, menghubungkan dan kemudian menafsirkan fenomena material di atas.¹⁵¹

Goodenough, mempertentangkan pandangan ideasionalnya tentang budaya dengan pandangan yang digunakan oleh orang-orang *adaptionist* yang melihat kebudayaan sebagai pola kehidupan dalam suatu komuniti, yaitu kegiatan yang terjadi berulang kali secara ajeg. Goodenough, memandang budaya secara

¹⁴⁹ Meggers. Amazonia: *Man and Nature in a Counter Feit Paradise*, Aldine, Chicago, 1971, hlm 4.

¹⁵⁰ Harris, M. Monistic Determinism: Antiservice Southwestern, Journal Anthropology. 25.2, hlm.198-206

¹⁵¹ Goodenough, WA, *Cooperation in Changes*, Russel Sage Found, New York, 1963, hlm.522

epistemologi berada dalam alam yang sama dengan bahasa, sebagai aturan-aturan ideasional yang berada di luar bidang yang dapat diamati dan diraba.¹⁵² Sebagai suatu sistem struktural, Levi-Strauss dalam bukunya *mythologiques*, mengemukakan bahwa ia lebih memperhatikan budaya daripada “sebuah budaya”. Dia melihat struktur mitologi India-Amerika sebagai sesuatu yang tumpang tindih. Struktur ini saling menghubungkan pola-pola organisasi kognitif individu-individu orang *Barora* atau orang *Winnebago* atau orang *Mandan*. Bahkan lebih jauh, struktur ini melintasi garis sependan bahasa dan adat yang memisahkan masyarakat yang berbeda tersebut. Karena itulah struktur pemikiran tersebut lebih dipandang sebagai “budaya” yaitu bersifat universal daripada “sebuah budaya” yang beradat lokal.¹⁵³

Sebagai sistem simbolik, Geertz mengemukakan bahwa pandangan tentang budaya adalah semiotik. Mempelajari budaya berarti mempelajari aturan-aturan makna yang dimiliki bersama. Dengan meminjam satu arti “*text*” yang lebih luas dari Ricour, Geertz menganggap jadi kebudayaan sebagai “suatu kumpulan *text*”. Lebih lanjut Geertz menjelaskan bahwa budaya adalah seperti kota tua. Kota yang biasanya dikaji oleh orang-orang antropologi, bukan kota modern. Geertz membuat usaha orang antropologi untuk menemukan sektor-sektor yang sama dengan kota satelit filsafat, hukum dan ilmu pengetahuan yang terencana dengan rapi di kota ideasional tersebut menjadi sedikit semu.¹⁵⁴

Geertz, Goodenough dan Levi Strauss sepakat bahwa bidang sosial dan bidang kultural berdiri sendiri, meskipun saling berkaitan, yang satu bukan merupakan refleksi dari yang lain, masing-masing harus dilihat dalam posisi dan haknya sendiri.¹⁵⁵

¹⁵² Ibid

¹⁵³ Levi-Strauss, C. *Mythologiques IV. L'home Nu*. Plon, Paris, 1971, hlm 12.

¹⁵⁴ Geertz, C. *The interpretation of Culture*. Basic Books, New York, 1973, hlm.66-67

¹⁵⁵ Roger M. Keesing. “Theories of Culture”, : *Annual Review of Anthropology*, Vol. 3 (1974), hlm. 73-97

Kluckhohn, membagi sistem kebudayaan menjadi 7 unsur kebudayaan yang bersifat universal. Tujuh unsur kebudayaan ini, menurut Koentjaraningrat dapat ditemukan di dalam kebudayaan semua bangsa yang tersebar di berbagai penjuru dunia. Tujuh unsur kebudayaan tersebut adalah: (1) Sistem bahasa; (2) Sistem pengetahuan; (3) Sistem sosial; (4) Sistem peralatan hidup dan teknologi; (5) Sistem mata pencaharian hidup; (6) Sistem religi, dan ; (7) Kesenian¹⁵⁶

B. Tinjauan Pustaka

1. Politik hukum

Politik hukum adalah “kebijakan” dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan di sini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat dan kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara.¹⁵⁷

Definisi mengenai politik hukum telah banyak dikemukakan oleh para pakar ilmu hukum. Moh. Mahfud MD, menyatakan bahwa politik hukum adalah “arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara”¹⁵⁸. Teuku Muhammad Radie, mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijaksanaan yang berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya atau sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara, tentang hukum yang berlaku di wilayahnya (*Ius Constitutum*) dan mengenai arah perkembangan

¹⁵⁶ Tasmuji dkk, *Ilmu Alamiah Dasar, Ilmu Sosial Dasar, Ilmu Budaya Dasar*. IAIN Sunan Ampel Press, Surabaya, 2011, hlm 160-165. Lihat pula Jacobus Ranjabar, *Sistem Sosial Budaya Indonesia; Suatu Pengantar*. Ghalia Indonesia, Bogor, 2006, hlm 20-23

¹⁵⁷ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994) hlm 310-314

¹⁵⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm.15.

hukum yang dibangun (*Ius Constituendum*)¹⁵⁹. Pendapat senada juga dikemukakan oleh Muh. Kusnardi & Bintang R. Saragih, bahwa politik hukum adalah suatu kebijakan yang diambil oleh negara melalui lembaganya atau pejabatnya untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, diubah, dipertahankan atau hukum tentang apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan tersebut penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung secara baik, tertib dan aman sehingga tujuan negara secara bertahap dan terencana dapat terwujud¹⁶⁰.

Selain pendapat dari para pakar hukum tersebut di atas, E. Utrecht mengemukakan bahwa politik hukum senantiasa berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan *sociale werkelijkheid* (kenyataan sosial)¹⁶¹. Satjipto Rahardjo, menyebutkan bahwa politik hukum adalah sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai satu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat¹⁶². Sedangkan Muladi menjelaskan bahwa politik hukum atau *legal policy* dalam arti kebijakan negara atau *public policy* di bidang hukum untuk meningkatkan kesejahteraan warganya di segala aspek kehidupan, yang mengandung 3 dimensi yang terkait satu sama lain yakni kebijakan-kebijakan, kesejahteraan sosial, dan kebijakan perlindungan sosial¹⁶³.

Politik hukum sebagai kebijakan hukum (legal policy) yang dibuat dan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia,

¹⁵⁹ Teuku Muhammad Radie, *Memantapkan Rangka Landasan Tata Hukum Nasional*, BPHN, Jakarta, 1980, hlm 16.

¹⁶⁰ Muh. Kusnardi & Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1978. hlm 15.

¹⁶¹ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ikhtisar Baru van Hove, Jakarta, 1966, hlm. 14

¹⁶² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991, hlm.352

¹⁶³ Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hlm. 269

yang dalam implementasinya meliputi:¹⁶⁴

- a. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan hukum dan pembaharuan terhadap bahan-bahan hukum yang dianggap asing atau tidak sesuai dengan kebutuhan dengan penciptaan hukum yang diperlukan.
- b. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para anggota penegak hukum.
- c. Dalam konteks Internasional, politik hukum dalam upaya melindungi HAM, pelaksanaan hukum setelah hukum dibentuk, pengawas dan pemberi sanksi atas pelanggar HAM. Khususnya melindungi HAM kaum perempuan.

Dalam kontek kesetaraan serta keadilan organisasi masyarakat perempuan Islam di Indonesia, upaya pemerintah Indonesia adalah meratifikasi perjanjian Iternasional yang berkaitan dengan hak asasi perempuan yaitu CEDAW (Conventions on the elimination of All Discrimination against Women, yang kemudian lahir UU. No. 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Kaum Perempuan.¹⁶⁵ Selain itu pemerintah Indonesia juga membentuk sebuah lembaga, guna menjadi wadah aspirasi kaum perempuan yang termarginalkan, khususnya terkait dengan ketidak adilan dalam konteks organisasi politik local atau organisasi masyarakat perempuan Islam. Lembaga itu adalah Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan (LBH-APIK).¹⁶⁶

Kebijakan lain oleh pemerintah dalam upaya keadilan kaum perempuan adalah pada September 2005 Indonesia telah ratifikasi terhadap Kovenan Hak Sipil Politik (International Convention on Civil and Political Rights/ICCPR) dan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Internasional

¹⁶⁴ Suparman Marzuki, Politik Hukum Hak Asas Manusia (HAM di Indonesia), dalam bahan bacaan mata kuliah Hukum dan HAM, program Magister Ilmu Hukum FH. UII, 2010, hlm. 1

¹⁶⁵ Siti Musdah Mulia, Menuju Kemandirian Politik Perempuan: Upaya Mengakhiri Depolitisasi Perempuan di Indonesia, Kibar Press , Yogyakarta, 2008, hlm. 159

¹⁶⁶ Habib Shulton Asnawi, *Politik Hukum Kesetaraan Kaum Perempuan dalam Organisasi Masyarakat Islam Indonesia*, Jurnal Musyawa. Vol 11. Nomor 1 Januari 2012

Convention on Economic, Social and Cultural Rights/ICESCR). Yang kemudian lahir produk hukum.

- a. UU No. 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya
- b. UU. No. 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik.

Pertimbangan disyahrkannya kedua kovenan tersebut merupakan kesadaran baru pemerintah akan arti penting kedua kovenan bagi perlindungan kaum perempuan, khususnya keadilan dalam konteks organisasi masyarakat perempuan Islam di Indonesia dan sekaligus kesadaran bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional. Walaupun Indonesia telah memiliki beberapa kebijakan peraturan perUndang-Undangan sebagai upaya perlindungan terhadap keadilan kaum perempuan, namun dalam realitas saat ini, masih banyak ditemukan bentuk-bentuk diskriminasi terhadap kaum perempuan. Padahal jumlah perempuan di Indonesia semakin meningkat.

Biro Pusat Statistik menyebutkan jumlah kaum perempuan sebanyak 101.628.816 atau sekitar 51 % dari total penduduk Indonesia. Kalaulah diprediksikan secara kuantitas lebih dari 80% penduduk Indonesia beragama Islam, maka dapat dipastikan bahwa jumlah perempuan Islam di Indonesia tidak kurang dari 80 juta jiwa. Jumlah ini lebih besar dari total penduduk Negara-negara Malaysia, Singapura dan Brunei Darussalam, jumlah fantastis kaum perempuan di Indonesia belum dapat diberdayakan semaksimal mungkin.¹⁶⁷

Upaya peningkatan peranan perempuan dalam pembangunan telah tersirat dalam falsafah dasar bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan Landasan Konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Pancasila sebagai

¹⁶⁷ Siti Musdah Mulia, *Op Cit*, hlm. 173

cara dan falsafah hidup bangsa Indonesia, tidak membuat perbedaan antara laki-laki dan perempuan, yang dinyatakan bahwa setiap warga negara mempunyai status, hak, dan kewajiban, serta kesempatan yang sama di dalam keluarga dan masyarakat khususnya kesetaraan serta hak yang sama. Namun sampai saat ini banyak wanita yang masih terabaikan karena kurangnya informasi dan kurangnya menyadari hak-hak mereka sebagai warga negara.¹⁶⁸

Secara umum masih sedikit yang menyadari dan memahami bahwa perempuan menghadapi persoalan yang gender spesifik, artinya persoalan yang hanya muncul karena seseorang atau satu kelompok orang menyandang gender perempuan. Masih banyak yang tidak bisa mengerti mengapa persoalan perempuan harus dibahas dan diperhatikan secara khusus. Hal ini terjadi karena kentalnya nilai-nilai laki-laki dan perempuan. Nilai-nilai/norma di dalam masyarakat telah menetapkan bahwa sudah kodratnya perempuan merupakan “ratu dan pengurus rumah tangga”, sehingga pikiran-pikiran untuk memberi kesempatan kepada perempuan untuk beraktifitas di luar rumah tangga maupun keputusan dalam kesehatan kaumnya sendiri dianggap sebagai sesuatu yang menyalahi kodrat dan mengada-ada.¹⁶⁹

2. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur

Pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan Perdas DIY Nomor 1 Tahun 2013 yang meliputi persyaratan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY, tata cara pengajuan calon, verifikasi calon, penetapan gubernur dan wakil gubernur DIY serta pelantikan gubernur dan wakil gubernur DIY.

1. Persyaratan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY

- a) Calon Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwana yang bertahta.

¹⁶⁸ Tjandraningsih Indrasari. Mengidentifikasi Persoalan Perempuan. Jurnal Analisis Sosial. Edisi 4 November. AKATIGA, 1996, hlm. 32

¹⁶⁹ Jack Donnely, Universal Human Rights in Theory and Practice, Cornell University Press, London, 2003, hlm, 78.

b) Calon Wakil Gubernur adalah Adipati Paku Alam yangbertakhta.

Calon gubernur dan wakil gubernur harus memenuhi syarat sebagai berikut

- 1) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah;
- 3) bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur;
- 4) berpendidikan paling kurang sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- 5) berusia paling kurang 30 (tiga puluh) Tahun;
- 6) mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/rumah sakit pemerintah;
- 7) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 (lima) Tahun dan mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana;
- 8) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 9) menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- 10) tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan

dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;

- 11) tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 12) memiliki Nomor pokok wajib pajak (NPWP);
- 13) menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak; dan
- 14) bukan sebagai anggota partai politik.

Persyaratan sebagaimana dimaksud pada butir 1 di atas dilengkapi dengan bukti dokumen, sebagai berikut :

- a. surat pernyataan bermeterai cukup dari yang bersangkutan yang menyatakan dirinya setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah
- b. surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten. (1) huruf c;
- c. bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah atau sebutan lain dari tingkat dasar sampai dengan sekolah lanjutan tingkat atas (dan/atau tingkatan yang lebih tinggi), sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh instansi yang berwenang, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d;
- d. akta kelahiran / surat kenal lahir warga Negara Indonesia.
- e. surat keterangan kesehatan dari tim dokter/rumah sakit pemerintah yang menerangkan bahwa yang bersangkutan mampu secara jasmani

dan rohani melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.

- f. surat keterangan pengadilan negeri atau kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang hukum.
- g. surat keterangan pengadilan negeri yang menyatakan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- h. surat tanda terima atau bukti penyampaian laporan harta kekayaan pribadi kepada lembaga yang menangani pemberantasan korupsi dan surat pernyataan bersedia daftar kekayaan pribadinya diumumkan.
- i. surat keterangan pengadilan yang menerangkan tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan Negara.
- j. surat keterangan pengadilan yang menerangkan bahwa yang bersangkutan tidak sedang dalam keadaan pailit.
- k. fotokopi kartu Nomor pokok wajib pajak.
- l. daftar riwayat hidup yang ditandatangani calon.
- m. surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik.

2. Tata Cara Pengajuan Calon

- a. DPRD memberitahukan kepada Gubernur dan Wakil Gubernur serta Kasultanan dan Kadipaten tentang berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- b. Berdasarkan pemberitahuan dari DPRD sebagaimana dimaksud pada Butir a, Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati

Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah surat pemberitahuan DPRD diterima.

- c. Kasultanan dan Kadipaten pada saat mengajukan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur kepada DPRD menyerahkan:
 - 1) surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat;
 - 2) surat pencalonan untuk calon Wakil Gubernur yang ditandatangani oleh Penghageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman;
 - 3) surat pernyataan kesediaan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur; dan
 - 4) kelengkapan persyaratan.
- d. Dalam penyelenggaraan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur, DPRD membentuk panitia khusus penyusunan tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur paling lambat 1 (satu) bulan setelah pemberitahuan berakhirnya masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
- e. Panitia khusus penyusunan tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada huruf d dibentuk dengan keputusan pimpinan DPRD.
- f. Panitia khusus penyusunan tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada huruf e bertugas menyusun tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- g. Tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada butir f harus sudah ditetapkan paling lambat

7 (tujuh) hari setelah panitia khusus penyusunan tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dibentuk.

- h. Anggota panitia khusus penyusunan tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur terdiri atas wakil fraksi-fraksi.
- i. Tugas panitia khusus penyusunan tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berakhir pada saat tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan.

3. Verifikasi Calon

- a) DPRD melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan Sultan Hamengku Buwono sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai calon Wakil Gubernur.
- b) Dalam melakukan verifikasi sebagaimana dimaksud dalam butir a DPRD membentuk panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- c) Panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada butir b dibentuk dengan keputusan pimpinan DPRD.
- d) Panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada butir c bertugas sebagai penyelenggara dan penanggung jawab penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- e) Anggota panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur terdiri atas wakil fraksi-fraksi.
- f) Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur merangkap anggota.
- g) Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dan bukan anggota.
- h) Tugas panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur diatur dalam tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.

- i) Panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur mengumumkan jadwal penetapan yang meliputi tahapan pengajuan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur sampai dengan rencana pelaksanaan pelantikan.
 - j) Pengumuman jadwal penetapan dilaksanakan melalui media massa yang ada di daerah setempat.
 - k) Tugas panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berakhir pada saat Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik.
 - l) Menteri melakukan fasilitasi dan supervisi dalam pelaksanaan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.
4. Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur
- 1) DPRD menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya hasil penetapan dari panitia khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur.
 - 2) Visi, misi, dan program sebagaimana dimaksud pada butir 1 berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang daerah DIY dan perkembangan lingkungan strategis.
 - 3) Setelah penyampaian visi, misi dan program sebagaimana dimaksud pada butir 2 DPRD menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
 - 4) Berdasarkan penetapan sebagaimana dimaksud pada butir 3, DPRD mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.
 - 5) Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada butir 4 berdasarkan usulan Menteri.

(6) Menteri menyampaikan pemberitahuan tentang pengesahan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada butir 5 kepada DPRD serta Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam.

5. Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur

- 1) Pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh Presiden.
- 2) Dalam hal Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh Wakil Presiden.
- 3) Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

3. **Daerah Istimewa Yogyakarta**

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah wilayah yang terletak di tengah-tengah bagian selatan pulau Jawa yang merupakan wilayah tertua kedua di Indonesia setelah Jawa Timur, yang dibentuk oleh pemerintah negara bagian Indonesia. Daerah setingkat provinsi ini juga memiliki status istimewa atau otonomi khusus. Status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Paku Alaman, sebagai cikal bakal atau asal usul DIY, memiliki status sebagai “Kerajaan *vasal*/Negara Bagian/*Dependent state*” dalam pemerintahan penjajahan mulai dari VOC, Hindia Perancis (Republik Bataav Belanda-Perancis), India Timur/EIC (Kerajaan Inggris), Hindia Belanda (Kerajaan Nederland), dan terakhir Tentara Angkatan Darat XVI Jepang (Kekaisaran Jepang). Oleh Belanda status tersebut disebut sebagai *Zelfbestuurende Landschappen* dan oleh Jepang disebut dengan *Koti/Kooti*. Status ini membawa konsekuensi hukum dan politik berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayah (negaranya) sendiri di bawah pengawasan pemerintah penjajahan. Status ini pula yang kemudian juga diakui dan diberi payung hukum oleh Bapak Pendiri Bangsa Indonesia Soekarno yang duduk dalam BPUPKI dan PPKI sebagai sebuah

daerah bukan lagi sebagai sebuah Negara.¹⁷⁰ Secara konseptual untuk lebih mendalami tentang daerah istimewa Yogyakarta di bawah ini akan dikemukakan keistimewaan Yogyakarta dilihat dari segi sejarah, yuridis, sosio kultural, dan kepemimpinan.

a. Keistimewaan Yogyakarta dilihat dari segi Sejarah (Hitoris)

Sejarah merupakan daftar asal-usul atau peristiwa masa lampau atau daftar keturunan¹⁷¹. Sidi Gazalba menjelaskan bahwa sejarah adalah suatu peristiwa atau kejadian yang telah berlalu, riwayat dari kejadian, semua pengetahuan masa lalu, ilmu yang berusaha untuk menentukan dan mewariskan pengetahuan¹⁷². Tokoh lain, Ruslan Abdulghani menyatakan bahwa sejarah ibarat pengetahuan tiga dimensi, penglihatan ke masa silam, ke masa sekarang dan ke masa depan¹⁷³. Pendapat senada juga dikemukakan oleh Muh. Ali. Ia menyatakan bahwa sejarah adalah ilmu yang menyelidiki perkembangan peristiwa dan kejadian-kejadian masa lampau yang dapat diterapkan kepada masalah-masalah masa kini¹⁷⁴. Sedang menurut Sartono Kartodirdjo mendefinisikan sejarah sebagai pelbagai bentuk penggambaran pengalaman kolektif di masa lampau. Setiap pengungkapannya dapat dipandang sebagai suatu aktualisasi atau pementasan pengalaman masa lampau¹⁷⁵.

Peran sejarah bagi kehidupan seseorang dan kelangsungan kehidupan suatu bangsa, tampaknya tidak perlu diragukan lagi. Peran dan kedudukan sejarah bukan hanya diakui oleh para sejarawan, melainkan juga banyak tokoh

¹⁷⁰ Saafrudin Bahar et. al. (ed), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945*. Edisi II. Cetakan 4. Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1993, hlm. 2.

¹⁷¹ Nugroho Notosusanto, *Norma-norma Dasar Pendidikan dari Penulisan Sejarah*, Pusat Sejarah ABRI, Jakarta, 1975, hal.2

¹⁷² Sidi Gazalba, *Pengantar Sejarah sebagai Ilmu*, Bharata, Jakarta, 1966, hal.2

¹⁷³ Ruslan Abdulghani, *Penggunaan Ilmu Sejarah*, Prapantja, Bandung, 1963, hal. 12

¹⁷⁴ Moh. Ali, *Pengantar Ilmu Sejarah Indonesia*, Bhatara Karya Aksara, Jakarta, 1961, hal. 15

¹⁷⁵ Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hal. 59

dari berbagai kalangan. Cicero seorang filosof Yunani mengatakan bahwa *historia magistra vitae*¹⁷⁶, yang artinya sejarah adalah guru kehidupan. Confutse seorang filosof dari Cina mengatakan bahwa sejarah mendidik kita untuk bertindak bijaksana¹⁷⁷. Pendapat ini tampaknya lebih populer, terbukti banyak ahli lain yang berpendapat serupa. Ahli lain tersebut antara lain, Sir John Sieley¹⁷⁸, C.P. Hill¹⁷⁹, dan Charles Bacon¹⁸⁰.

Bagi kehidupan bernegara, sejarah sangat bermanfaat untuk menyadarkan dan membangkitkan kesadaran sejarah serta kesadaran nasional¹⁸¹ generasi muda dan seluruh warganya¹⁸². Bagi kehidupan bangsa Indonesia, peran dan kehidupan sejarah sudah disadari jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri, yaitu sejak jaman kejayaan kerajaan-kerajaan. Pada masa itu, sejarah yang ditulis dalam bentuk babad telah dimanfaatkan sebagai sarana untuk meligitimasi kekuasaan para raja¹⁸³.

Di lihat dari segi sejarah, fakta dan peristiwa yang melandasi keistimewaan Yogyakarta, dapat dikemukakan sebagai berikut :

Pertama, pernyataan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai daerah istimewa dalam negara Republik Indonesia seperti yang terekam dalam

¹⁷⁶ FR. Ankersmit, *Refelksi tentang Sejarah*, Terjemahan Dic Hartoko, Gramedia, Jakarta, 1987, hal. 374-375

¹⁷⁷ Rustam E. Tamburaka, "Peranan Sejarah dalam PJP II dan Strategi Teknosof-Sinergik sebagai Jawaban Kurang Terkainya Faktor Pendidikan dengan Pengembangan Teknologi", *Jurnal Pendidikan*. No. 13 Oktober 1993, Hal. 168

¹⁷⁸ H. Rulsan Abdulghani, *Penggunaan Ilmu Sejarah*, log.cit

¹⁷⁹ C.P.Hill, *Saran-saran tentang Mengajarkan Sejarah*, Perpustakaan Perguruan Kementrian P dan K, 1996, hal. 9

¹⁸⁰ Nugroho Notosusanto, *Sejarah Demi Masa Kini*, UI Press, Jakarta, 1979, hal. 5

¹⁸¹ Kesadaran sejarah dan kesadaran nasional sangat dibutuhkan untuk membangkitkan *sense of pride* dan *sense obligation*, yaitu tanggungjawab dan kewajiban tiap generasi muda untuk bersama-sama memupuk dan mempertahankan persatuan dan kesatuan, integritas bangsa dan identitas nasional dalam menghadapi berbagai tantangan dan cobaan serta bersama-sama melakukan pembangunan nasional.

¹⁸² Sartono Kartodirjo, "Fungsi Sejarah dalam Pembangunan Bangsa, Kesadaran Sejarah, Identitas dan Kepribadian Nasional", *Seminar Nasional V Sub Tema Pengajaran Sejarah*. Debdikbud, 1990, hal. 59-60.

¹⁸³ Djoko Suryo, *Kisah Senopati Ki Ageng Mangir dalam Historiografi Babad, dari Babad dan Hikayat sampai Sejarah Kritis*. Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1992, hal. 115-119.

Amanat 5 September 1945. Adapun isi pokok Amanat 5 September tersebut lengkapnya adalah sebagai berikut :

(1). Bahwa negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia, (2). Bahwa kami sebagai kepala daerah memegang segala kekuasaan dalam negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya; (3). Bahwa perhubungan antara negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dengan pemerintahan pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan kami bertanggungjawab atas negeri kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia¹⁸⁴.

Peristiwa bergabungnya negeri Ngayogyakarta Hadiningrat di bawah Sultan Hamengku Buwana IX dan Pura Kadipaten Pakualaman di bawah Sri Paduka Pakualam VIII ke wilayah Negara Republik Indonesia, sebagaimana terekam dalam amanat 5 September 1945 di atas didahului dengan pengiriman kawat ucapan selamat dari Sultan Hamengku Buwana IX kepada Soekarno – Hatta atas diproklamasikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 di Jakarta¹⁸⁵. Surat kawat tersebut dikirimkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Peristiwa ini menjadi sangat bersejarah, karena dilakukan untuk pertama kalinya oleh seorang penguasa kerajaan di wilayah Indonesia yang secara dini mengucapkan selamat dan mendukung atas berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang baru saja diproklamasikan.

Pengakuan dan penetapan wilayah Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat menjadi wilayah Republik Indonesia di bawah pimpinan Sultan Hamengku Buwana IX, termuat dalam piagam penetapan kedudukan, tertanggal 19 Agustus 1945, antara lain menyebutkan sebagai berikut :

"Kami Presiden Republik Indonesia menetapkan ingkang sinuhun Sultan Hamengku Buwana Senopati Ing Ngalaga Abdurrahman Sayidin Panatagama Kalifatullah Inkang Kaping IX Ing Ngayogyakarta

¹⁸⁴ Nugroho Notosusanto, *Tiga Puluh Tahun Indonesia Merdeka*, PT. Citra Lamtorogung Persada, Jakarta, 1989, hal. 32

¹⁸⁵ Djoko Suryo, *op.cit*, hal. 3

Hadiningrat, pada kedudukannya, dengan kepercayaan bahwa Sri Paduka Kanjeng Sultan akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian Republik Indonesia”

Jakarta, 19 Agustus 1945
Presiden Republik Indonesia
Ttd

Soekarno

Kedua, Yogyakarta menjadi Ibukota RI (1946 – 1949) dan menjadi kota revolusi atau kota perjuangan¹⁸⁶. Peristiwa ini sangat penting karena secara faktual menjadi bagian dari sejarah negara RI dan sejarah masyarakat dan bangsa Indonesia secara keseluruhan¹⁸⁷.

Pada saat terjadinya perpindahan pemerintah RI dari Jakarta ke Yogyakarta, sesungguhnya pemerintah RI waktu itu masih dalam keadaan sangat lemah dalam segala segi, termasuk segi ekonomi dan keuangan negara. Oleh karenanya, penyediaan tempat, ruang dan gedung, peralatan serta sarana perkantoran pemerintahan, perumahan dan biaya kehidupan para pejabat negara beserta staf dan pegawai pemerintahan banyak didukung dan dibantu oleh Keraton Yogyakarta, dalam hal ini oleh Sri Sultan Hamengku Buwana IX. Dalam hubungan ini, peranan keraton Yogyakarta, di bawah kepemimpinan Sri Sultan Hamengku Buwana IX adalah sangat besar terhadap RI¹⁸⁸. Kemenangan perjuangan tersebut telah dapat mewujudkan berdirinya negara kesatuan RI yang dilaksanakan sejak berakhirnya perang kemerdekaan.

¹⁸⁶ Beberapa bulan setelah proklamasi 17 Agustus 1945, Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara RI terancam keamanannya atas serbuan tentara Belanda yang telah mendarat di panatai utara Jawa Barat yang tidak jauh dari Jakarta. Periksa : Selo Soemardjan, *Social Changes In Yogyakarta*. Cornell University Press, London. 1962, p. 92-98. Sultan Hamengku Buwana IX menawarkan kepada pemerintah pusat untuk memindahkan ibu kota RI ke Yogyakarta. Pemerintah pusat menerima tawaran tersebut, sehingga pada tanggal 4 Januari 1946, ibu kota RI berpindah ke Yogyakarta. Periksa : Nugroho Notokusanto, *30 Tahun Indonesia Merdeka*, *op.cit.* hal. 79. Sejak itulah Yogyakarta menjadi ibu kota dan pusat pemerintahan RI (1946 – 1949). Periksa : Atma Kusumah (ed), *Tahta untuk Rakyat, Celah-celah Kehidupan Sultan Hamengku Buwana IX*. PT. Gramedia, Jakarta, 1982. hal. 19 – 26.

¹⁸⁷ Djoko Suryo, *op.cit.* hal. 4

¹⁸⁸ Atma Kusumah, *op.cit.* hal. 28

Perjuangan ini dicapai melalui perjuangan fisik (militer) dan non fisik (diplomasi) yang semuanya dilakukan melalui kendali perjuangan dari Yogyakarta¹⁸⁹.

Yogyakarta tatkala menjadi ibu kota RI telah bertanggung jawab menjadi benteng RI, terbukti selain menjadi ajang perang, diplomasi juga menjadi ajang perang fisik berupa pertempuran dalam menghadapi agresi militer Belanda II¹⁹⁰, yang sangat menentukan terhadap keselamatan RI¹⁹¹.

Dalam bidang militer, dengan bermodalkan pengalaman yang diperoleh selama menghadapi agresi militer I dan perjuangan senjata sebelumnya, telah disiapkan konsepsi baru di bidang pertahanan. Konsep tersebut dituangkan dalam perintah siasat No. 1 Tahun 1948. Melalui siasat ini akhirnya serangan umum 1 Maret 1949 atas kota Yogyakarta oleh Brigade X di bawah pimpinan Letnan Kolonel Soeharto (mantan Presiden RI) berhasil menduduki kota Yogyakarta selama 6 jam dan serangan atas kota Solo pada bulan Agustus 1949 yang dipimpin oleh Letnan Kolonel Slamet Riyadi.

Dampak dari perjuangan fisik ini telah dapat memaksa Belanda untuk mau melakukan perundingan dan pada tanggal 6 Juli 1949 pemerintahan *republikan* berhasil dikembalikan ke Kota Yogyakarta. Pimpinan negara dan anggota kabinet yang ditahan, dibebaskan setelah PBB mendesak pihak Belanda untuk berunding dan melepaskan semua tahanan anggota kabinet RI

¹⁸⁹ Rick Lefs, M.C, *Yogyakarta Under Sultan Mangku Bumi, A History of The Division of Java*. Oxford University Press, London, 1974, p.38-43.

¹⁹⁰ Agresi Militer II dilancarkan Belanda tanggal 19 Desember 1948. Dengan pasukan lintas udara, serangan langsung ditujukan ke Ibu kota RI Yogyakarta. Lapangan terbang Maguwo dikuasai Belanda, dan selanjutnya seluruh kota Yogyakarta.

¹⁹¹ Demi keselamatan Negara RI, presiden memberikan mandat melalui radio gram kepada Menteri Kemakmuran Mr. Safruddin Prawiranegara yang kebetulan waktu itu sedang berada di Sumatera, agar membentuk pemerintah darurat RI (PD RI). Jika Mr. Safruddin Prawiranegara tidak berhasil membentuk PD RI, presiden juga menunjuk Mr. AA Maramis (Menteri Keuangan), LN Palar dan Dr. Sudarsono yang sedang berada di India, diberi kuasa untuk membentuk pemerintah RI di India. Periksa : Nugroho Notosusanto, *30 Tahun Indonesia Merdeka, Op.cit*, hal. 192.

. Ini juga berkat siasat pertempuran 1 Maret 1949 yang dimaksudkan untuk membuktikan kepada dunia, bahwa RI masih ada sekalipun kota Yogyakarta diduduki Belanda.

Konflik Indonesia Belanda berhasil diselesaikan dalam konferensi meja bundar di Den Hag Belanda pada tanggal 23 Agustus sampai dengan 2 November 1949 telah memaksa pemerintah Belanda mengakui kedaulatan RI, dan menjadikan revolusi perjuangan kemerdekaan yang berpusat di Yogyakarta berhasil mencapai kemenangannya. Sejak itu revolusi telah berakhir, dan pemerintahan RI pindah kembali ke Jakarta pada Tahun 1950. hal ini berarti bahwa Yogyakarta telah berhasil mengantarkan langkah perjuangan berikutnya yaitu perjuangan untuk membangun negara kesatuan RI¹⁹².

Dari peristiwa-pristiwa tersebut di atas, dapat diartikan bahwa Yogyakarta benar-benar telah menjadi penyelamat RI dan menjadi jembatan emas bagi terselenggaranya pemerintahan negara kesatuan RI yang berlangsung hingga saat ini. Landasan historis tersebut di atas dapat menegaskan pemahaman kepada khalayak bahwa keistimewaan yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta benar-benar berlandaskan fakta sejarah yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

b. Keistimewaan Yogyakarta dilihat dari segi Yuridis (legal formal)

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta secara yuridis (legal formal) telah diakui dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

¹⁹² Ricklefs, *log.cit.*

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 mengalami amandemen, ketentuan di atas telah dikukuhkan kembali dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) sebagai berikut : (1). Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan UU. Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa (baik propinsi, kabupaten, dan kota maupun desa), (2). Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam UU.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) telah jelas bahwa kedudukan daerah istimewa untuk propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah diakui secara yuridis (legal formal) seperti halnya Daerah Khusus Ibukota Jakarta, maupun Daerah Istimewa Aceh.

Selain diakui dan dihormati dalam Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2), keistimewaan propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam BAB V Pasal 18 ayat (5) UU No. 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah, juga diatur dalam Pasal 25 ayat 1 UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa kepala daerah istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu, Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam ayat (1) ditegaskan bahwa Daerah yang meliputi daerah kasultanan Yogyakarta dan daerah Pakualaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta; sedangkan dalam ayat (2) menegaskan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat dengan propinsi. Selain itu, juga ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU No. 5

Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sebagai berikut, "Kepala Daerah Istimewa tidak dipilih oleh dan dari anggota-anggota DPRD, tetapi diangkat oleh pemerintah pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu".

Selain itu, diatur pula dalam Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Pasal 225 dan Pasal 226 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 225 menegaskan bahwa daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan UU ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam UU lain. Pasal 226 ayat (1) menegaskan bahwa ketentuan dalam UU ini berlaku bagi propinsi Daerah Ibukota Jakarta, Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Propinsi Papua, dan propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam UU tersendiri. Pasal 226 ayat (2) menegaskan bahwa keistimewaan untuk propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada UU ini.

Secara yuridis formal, keistimewaan DIY telah mendapatkan pengakuan setelah keluarnya Undang-Undang Keistimewaan DIY Nomor 13 Tahun 2012. Dalam BAB I Pasal 1 ayat (1), secara tegas disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disebut DIY adalah merupakan daerah Provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka NKRI. Keistimewaan yang dimaksud dalam Undang-Undang itu adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-

Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.¹⁹³

Sebagai daerah otonom, kewenangan DIY mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah DIY, sedangkan kewenangan dalam urusan keistimewaan DIY, meliputi :

- i. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- ii. Kelembagaan pemerintah daerah DIY
- iii. Kebudayaan
- iv. Pertanahan, dan
- v. Tata ruang

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan DIY, didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan DIY telah diatur dalam Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2013.

c. Keistimewaan Yogyakarta dilihat dari Segi Sosio-Kultural

Dilihat dari segi sosio-kultural, keistimewaan Yogyakarta dapat ditelusuri dari latar belakang sosial dan budaya dari masyarakat Keraton Yogyakarta Hadiningrat (Jawa – Islam), yang telah hidup dari pertengahan abad ke-18 sampai sekarang.

Latar sosio-kultural yang dimiliki oleh masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta adalah terletak dari nilai-nilai ajaran filosofi, moral dan spiritual. Nilai-nilai ajaran ini dapat dijumpai dalam perilaku kehidupan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta pada masa kini. Nilai-nilai ini hidup berdampingan bahkan ikut mendasari kehidupan budaya modern yang berkembang di lingkungan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara unik dan khas perilaku budaya lama hidup berdampingan dan bersinergi

¹⁹³ Kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki oleh DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

dalam alam pemikiran dan perilaku budaya baru (modern). Masyarakat masih mempunyai kemampuan untuk menjaga semangat dan roh kesadaran akan ikatan komunitas dan solidaritas kehidupan sosial budaya, seperti yang tercermin dalam ungkapan *guyub rukun, gotong royong, bebrayan, saiyeg saekapraya, padha-padha* (*sense of belonging, sense of togetherness*).

Dalam segi-segi kehidupan masyarakat Yogyakarta, keunikan budaya tersebut di atas, menjadi roh dan akar karakter budaya masyarakat Yogyakarta yang bersifat dinamis, kenyal, luwes, tangguh, tanggap, *tanggon* dan tegar dalam menghadapi tantangan kehidupannya. J.C. Van Leur, menegaskan bahwa budaya Indonesia yang dikembangkan oleh Keraton di Jawa pada umumnya tidak terpengaruh oleh budaya Eropa (Belanda). Tidak semata-mata di keraton Jawa yang terus berkembang bahkan di dunia Asia kuno walaupun dalam tempo yang lambat tetap terjadi inovasi-inovasi tertentu¹⁹⁴.

Kemampuan dalam mengolah, menggabungkan dan memadukan unsur budaya lama dan unsur budaya baru telah memungkinkan Yogyakarta mampu melahirkan sumber kebudayaan Indonesia modern. Kelahiran Daerah Istimewa Yogyakarta dan Universitas Gajah Mada Yogyakarta dapat dipandang sebagai salah satu cerminan dari kemampuan masyarakat Yogyakarta dalam mengolah nilai-nilai kearifan lokal dengan nilai-nilai budaya baru (modern) yang berguna dalam membangun konsep dan model budaya baru yang bermanfaat dalam mencapai cita-cita kehidupan baru yang sesuai dengan tuntutan jaman. Demikian pula dapat ditegaskan bahwa revolusi tidak hanya menempatkan kota Yogyakarta menjadi pusat strategi perjuangan fisik dan diplomasi, tetapi juga menjadikan kota Yogyakarta menjadi kota pendidikan anak bangsa dan kota kebudayaan yang didukung

¹⁹⁴ W.F. Wertheim, *Indonesian Society and Transition, a Study of Social Change*. Penerjemah : Misbach Zulfa Ellissabeth, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999, hal. 231

oleh masyarakatnya¹⁹⁵. Sekarang bahkan dapat dibuktikan bahwa Yogyakarta mampu menjadi salah satu kota pariwisata yang penting di Indonesia.

Sampai saat ini sesungguhnya sebagian besar dari unsur-unsur budaya tersebut di atas telah menjadi warisan budaya (*cultural heritage*), baik yang bersifat fisik maupun non fisik di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dua warisan tradisi besar budaya (Jawa – Hindhu, dan Jawa – Islam) telah meninggalkan warisan monumental pada kehidupan budaya masa kini, antara lain adalah Candi Hindu Prambanan, Candi Budha Borobudur, dan Keraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Candi Prambanan dan Candi Borobudur merupakan warisan dari masa kebudayaan Jawa Kuno / Jawa Hindhu, Keraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat adalah merupakan warisan dari kebudayaan Jawa – Islam.

Era kebudayaan Jawa – Hindu pada masa Jawa kuno, mencapai puncak kebesarannya pada masa berdirinya Kerajaan Mataram Hindhu atau Mataram lama, yang terletak di Jawa Tengah selatan pada abad ke-VIII dan IX, di bawah pemerintahan dinasti Sanjaya, (pengikut agama Hindhu) dan Syailendra (pengikut agama Budha). Masa pemerintahan kedua dinasti tersebut ditandai dengan adanya toleransi kehidupan keagamaan dan kemasyarakatan antara penganut ajaran agama Hindhu dan agama Budha. Pada abad ke-X kerajaan Mataram Hindhu pindah ke Jawa Timur dan melahirkan pusat kerajaan Hindhu Budha Majapahit (abad ke-XIII – XV). Berakhirnya kerajaan Majapahit pada akhir abad XV, telah disusul dengan lahirnya era budaya Jawa Islam pada abad ke-XVI. Era ini ditandai dengan berdirinya pusat kerajaan Islam di pesisir utara Jawa, diantaranya ialah Demak, Cirebon dan Banten. Kemudian disusul dengan berdirinya kerajaan Pajang, Mataram Islam dan Kota Gede (1578). Era kebudayaan Jawa-Islam ini mencapai puncaknya di Mataram Islam di bawah Sultan Agung pada abad

¹⁹⁵ Djoko Suryo, *op.cit*, hal. 7

ke-XVII¹⁹⁶. Era kebudayaan Jawa-Islam pada masa Mataram masih berlanjut sampai ketika pusat kerajaan bergeser ke Kartasura dan Surakarta. Tradisi besar budaya Jawa-Islam dari masa Mataram ini akhirnya berlanjut dan berkesinambungan hingga ke Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang berdiri pada 1755, ketika kerajaan Mataram Islam terpilah menjadi dua kerajaan berdasarkan Perjanjian Giyanti pada 13 Februari 1755¹⁹⁷. sejak itu nilai-nilai tradisi besar budaya Jawa-Islam menjadi inti nilai-nilai kebudayaan Jawa Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, yang menjadi sumber nilai budaya ideasional masyarakat Yogyakarta hingga masa kini.

Segi-segi ideasional, moral/spiritual dan etis budaya gaya Yogyakarta yang bernilai tinggi lainnya pada hakekatnya dapat disimak dalam segi-segi seni aksara (Jawa), bahasa Keraton Yogyakarta (*basa bagongan*), karya sastra versi Yogyakarta, misalnya dapat dijumpai dalam karya-karya **Babad Tanah Jawi, Babad Keraton, Babad Mangkubumi, Babad Sangkalaning Momana, Baron Sakender, Serat Surya Raja, Serat Tajussalatin, Serat Bustanussalatin, Serat Cabolek, Serat Puji, Kanjeng Kyain Al Quran**, dan termasuk 400-an naskah yang memuat ajaran Islam yang belum dikaji di Keraton Yogyakarta. Selain itu, tradisi seni gaya Yogyakarta, juga dapat dijumpai dalam bentuk seni gamelan, seni pewayangan, dan pedalangan, seni arsitektur Keraton, seni pakaian, serta berbagai jenis pusaka Keraton, seni tata ruang Keraton, perumahan, tradisi pengobatan tradisional, upacara tradisional, dan tradisi kehidupan keagamaan, yang sebagian masih dapat dijumpai di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam beberapa segi warisan budaya tersebut sampai sekarang dapat dikatakan masih terpelihara, sekalipun ada pula yang telah rusak atau punah, sebagai akibat dari bencana peperangan yang terjadi baik dari masa

¹⁹⁶ Graaf, H.J. de, Puncak Kekuasaan Mataram. Politik Espansi Sultan Agung. Terj., PT. Pustaka Graafetipers, Jakarta, 1958, hal. 79.

¹⁹⁷ M.C. Rickels, *Op Cit*, hal. 49

penjajahan maupun pada masa revolusi, dan termasuk juga bencana alam. Kelestarian berbagai segi warisan budaya itu pada hakekatnya dapat disebut sebagai salah satu keistimewaan kemampuan masyarakat Yogyakarta dalam memelihara nilai-nilai luhur budaya yang diwariskan oleh nenek moyangnya.

d. Keistimewaan Yogyakarta dilihat dari segi filosofi kepemimpinan.

Dilihat dari segi filosofi kepemimpinan, keistimewaan Yogyakarta dapat ditelusuri dari sejarah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur propinsi daerah istimewa Yogyakarta yang melekat pada kedudukan Sultan Hamengku Buwana sebagai pemimpin kultural (raja) Nagari Ngayogyakarta dan Sri Paduka Pakualam sebagai pemimpin kultural (adipati) kadipaten Pura Pakualaman, yang telah berlangsung selama ini.

Melekatnya jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan kedudukan Sultan dan Sri Paku Alam selama ini, mengisyaratkan sebagai perpaduan melekatnya bentuk kepemimpinan legal rasional (*rational-legal-authority*)¹⁹⁸ yang berlaku pada Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, dan bentuk kepemimpinan kultural (*traditional authority*)¹⁹⁹ yang berlaku pada kedudukan Sultan dan Sri Paku Alam. Bentuk pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut telah berlangsung sejak awal 1945 hingga masa kini, telah berjalan sesuai dengan peraturan dan perUndangan yang berlaku tanpa mengalami hambatan suatu apapun. Hal ini membuktikan bahwa bentuk pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut sejak lama telah diterima dan didukung oleh masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁹⁸ *Rational legal authority* adalah kepemimpinan yang didasarkan pada komitmen terhadap seperangkat peraturan yang diUndangkan secara resmi, dan diatur secara impersonal. Oleh Weber diberi istilah otoritas legal rasional. Periksa : Doyle Paul Johnson, *Sociological Theory Classical Founders and Comtemporeary Prespectives*, Alih Bahasa Robert N.Z Lawang, PT. Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 231

¹⁹⁹ *Traditonal Authority* adalah tipe kepemimpinan yang berlandaskan pada suatu kepercayaan yang mapan terhadap kekudusan tradisi-tradisi jaman dulu serta legitimasi status mereka. Oleh Weber disebut dengan tipe otoritas tradisional. Periksa : Doyle Paul Johnson, *ibid.* Hal. 227

Berpangkal dari realitas empiris tersebut maka dapat dipahami apabila aspirasi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta pada masa kini tetap menghendaki tidak adanya perubahan bentuk pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang melekat dengan kedudukan Sultan Hamengku Buwana dan Sri Paku Alam yang bertahta sebagaimana yang telah berlangsung pada masa-masa sebelumnya. Ada beberapa alasan yang mendasar kelekatan jabatan kepemimpinan legal-rasional dan kedudukan kepemimpinan kultural tersebut di atas tidak bertentangan dan sebaliknya malahan bersinergi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dan mampu memberikan pelayanan kepada publik secara efektif, produktif dan akseptabel bagi rakyat dan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai berikut :

Pertama, secara historis faktual bahwa sejak bergabungnya Nagari Nagyogyakarta dan Kadipaten Puro Pakualaman bergabung menjadi bagian Negara Republik Indonesia, kedudukan Sultan sebagai raja yang memegang kekuasaan politik negara kerajaan secara penuh ("**Monarch**"), telah bergeser menjadi raja kultural, yaitu sebagai raja pemegang simbol budaya Keraton Yogyakarta yang lingkup wilayahnya terbatas hanya pada Cepuri Keraton. Sebagai pemegang simbol budaya Keraton Yogyakarta ia masih diterima sebagai pemimpin budaya Jawa yang berfungsi sebagai panutan, pelindung, pengayom, penjaga ketentraman dan kedamaian kehidupan moral/spiritual dan religiusitas masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Atas dasar landasan pemikiran kultural diatas maka pelekatan kepemimpinan kultural ke dalam kepemimpinan legal rasional telah menjadi model kepemimpinan yang ideal dan istimewa bagi masyarakat Yogyakarta. Pemikiran budaya kepemimpinan tersebut sejajar dengan transformasi nilai-nilai budaya lama dengan budaya baru seperti yang telah disebutkan di atas.

Kedua, dalam kedudukannya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Sultan dan Sri Paku Alam, menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan dan perUndangan yang berlaku dalam pemerintahan Republik Indonesia, termasuk

commit to user

harus mengangkat sumpah jabatan. Hal ini berarti bahwa Sultan dan Sri Paku Alam memiliki tanggungjawab yang sama dimuka hukum.

Ketiga, pengangkatan dan penetapan kedudukan Sultan dan Sri Paku Alam sebagai raja kultural telah diatur oleh *paugeran* atau *pranatan* yang berlaku dalam internal masing-masing Keraton dan kadipaten. Paugeran Keraton telah merumuskan segi-segi penting yang berkaitan dengan filosofi/pandangan dunia tentang negara (kerajaan), konsep raja, kedudukan raja dan syarat-syarat menjadi raja yang ideal, yang dapat dikemukakan sebagai berikut.

Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dibangun atas landasan yang berasal dari pandangan dunia kebudayaan Jawa-Islam. Pandangan budaya Jawa menganggap Raja tidak dapat dipisahkan dari bagian pandangan dunia kosmis-religio-magis dan alam semesta. Pandangan dunia ini sesungguhnya berakar pada kepercayaan tentang adanya hubungan yang sejajar makro-kosmos dan mikro-kosmos, antara alam semesta dan manusia. Di dalamnya, manusia secara ajeg dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan yang datang dari segala penjuru dunia. Kekuatan-kekuatan pengaruh ini dipandang dapat membawa kesejahteraan dan kemakmuran atau malapetaka terhadap dunia keraton..

Ajaran pra-Islam dan Islam kemudian membaur, dan terefleksikan dalam pandangan dunia Keraton dalam konsep kekuasaan, kedudukan, fungsi, tugas, citra raja dan kerajaan yang ideal, yang merupakan landasan historis kehidupan Keraton Yogyakarta yang dipertahankan hingga masa kini. Landasan pandangan kosmis-religio-magis tentang negara dan raja tersebut dapat ditemukan dalam segala aspek kehidupan, seperti dalam kesusasteraan, bahasa, gelar kebangsawanan, ritus-ritus, dan tradisi, seni, kehidupan keagamaan, arsitektur istana dan atau tempat peribadatan.

Konsep tentang raja dan kekuasaan Keraton Yogyakarta sesungguhnya tercermin di dalam gelar raja *Sampeyan Dalem Ingang*

Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwana Senapati ing Ngalaga, Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah. Gelar ini merupakan simbol dan representasi filosofi kerangka konseptual tentang raja, kerajaan, dan ke-Ilahian dalam pandangan Islam Jawa. Kata Hamengku Buwana menandai simbol dan otoritas raja yang berfungsi untuk melindungi jagad.

Kata ini memuat tiga pokok makna: **Hamengku**, **Hamangku**, dan **Hamengkoni**. **Hamengku** mengandung makna kewajiban raja untuk melindungi setiap orang tidak pandang kedudukan sosialnya, termasuk mereka yang tidak menyukainya. **Hamangku** mempunyai makna kepemimpinan yang meletakkan kepentingan rakyat di atas kepentingan dirinya, dengan sikap suka memberi dari pada meminta. **Hamengkoni** merujuk pada peningkatan kekuatan untuk merealisasikan kesejahteraan rakyat di jalan Allah. **Senapati ing Ngalaga** merepresentasikan sikap ksatria untuk menciptakan dan mempertahankan keharmonisan kehidupan, keamanan, dan kedamaian negara, **Ngabdurrahman Sayidin Panatagama** merefeksikan penempatan dirinya sebagai seorang Muslim bersaudara dengan orang Muslim lainnya sebagai hamba Allah, untuk menuntun kehidupan keagamaan yang benar. Sementara itu *Khalifatullah* menggambarkan perbuatan untuk memimpin umatnya di segala aspek kehidupan untuk memenuhi kewajiban yang diberikan Allah. Adapun gelar Sultan harus menjadi suatu cerminan tipe ideal seorang pemimpin yang sadar akan tujuan hidup, yaitu *hablum minallah – manunggaling kawula gusti*, mengajak rakyat untuk menyembah kepada Tuhan Penguasa Alam Semesta; dan *hablum minannas* – mengembangkan masyarakat dalam kehidupan yang harmonis untuk mencapai tujuan bersama.

Sultan memerintah kawulanya sesuai dengan konsep raja yang ideal yang bertujuan untuk menciptakan dunia yang teratur, berkembang baik, sejahtera, selamat, tenteram dan damai. Diungkapkan dalam konsep Jawa:

tata titi tentrem kerta raharja, gemah ripah loh jinawi, tuwuh kang sarwa tinandur murah kang sarwa tinuku.

Adapun syarat dan ajaran untuk menjadi seorang Sultan atau Raja yang ideal di Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat antara lain terdapat dalam Serat Tajusalatin dan Serat Puji. Secara jelas Serat Tajusalatin versi Keraton Yogyakarta mengajarkan tentang konsep kekuasaan, kedudukan dan fungsi raja dari perspektif ajaran islam serta sebagai Kalifatullah. Ajaran termuat dalam 25 Pasal²⁰⁰. Disebutkan bahwa raja adalah Wakiling Widdi (Wakil Tuhan) yang bertugas: *rumeksa jagad, myang saisinipun* (memelihara, menjaga dan membina alam semesta dan seisinya), dan memerintah rakyatnya agar mencapai kebahagiaan di dunia dan akhirat (*Sayekti angsal kamulyan ... angalam donya tumekeng ngakir*). Secara ringkas Serat Tajusalatin mengajarkan : (1). bahwa para raja yang mukmin hendaklah menjadi raja yang adil, berbudi luhur, dan berpegang pada ajaran syariat agama; (2). para menteri dan pejabat tinggi harus bijaksana dan berbudi luhur; (3). para prajurit, menteri, patih, hingga para bupati harus berwatak satriya; (4). hendaklah mengetahui dan memahami hukum (*ngelmu reh*) agar selamat dan sempurna dalam menjalankan kehidupan.

Serat Puji, pada hakekatnya mengajarkan konsep Raja Suci (Divene King), yang berbasis pada ajaran Al Qur'an, yang mengajarkan bahwa raja merupakan pengganti Rasulullah, maka orang harus berbakti kepada raja, sesudah berbakti kepada Allah SWT dan Rasulullah (*...bektiya marang ratu, gegantining Rasulullah. Bekti ngratu sasat ambekteni ing Kanjeng Rasulullah*).

Di lain pihak Serat Puji juga mengajarkan bahwa apabila raja bertindak aniaya, maka diperintahkan agar orang tidak perlu melaksanakan perintahnya, dan bahkan dianjurkan agar orang meninggalkan kerajaanya

²⁰⁰ Djoko Suryo, *Taju Salatin Versi Keratn Yogyakarta, Islam dan Khasanah Kebudayaan Keraton Yogyakarta*, II, Yayasan Kebudayaan Islam, Yogyakarta. 1998, hal. 11 – 17.

*(Heh wong donya wajibing ngaurip, terutama parentahing nata, nurut rasul pepindhane, antuk supangat agung, nanging aja sira lakoni, yen ratu nganiaya, lali tindakipun, sayekti sira mungkura, nora dosa nanging metuaden alis, saking Keratone)*²⁰¹

Serat Puji, secara jelas merumuskan 10 pokok syarat menjadi raja, antara lain sebagai berikut.²⁰² : (1). Raja harus sudah akil balig (dewasa); (2). Raja harus alim, adil, berbuat kebajikan (ikhsan), halus tutur katanya, pintar membaca karya tulis dan berguru pada ahli ilmu (pengetahuan), dan suka belajar dan menimba pengalaman orang lain, termasuk pengalaman dari masa lalu; (3). Raja harus dapat memilih pembantunya yang berbudi, lancar berbicara, dan terampil bekerja; (4). Raja halus sabdanya, tampan rupanya, sedap dan manis bicaranya, dan penampilannya mengesankan; (5). Raja harus dermawan dan tidak boleh kikir; (6). Raja harus selalu berbuat baik; (7). Raja harus berani berperang, bersikap perwira di medan laga, dan mampu memimpin perang; (8). Raja diharapkan makan secukupnya; (9). Raja diharapkan tidak banyak berhubungan dengan wanita dan gadis-gadis; (10). Utamanya raja itu priya.

Serat-serat tersebut di atas telah menegaskan bahwa Keraton Yogyakarta telah memiliki pedoman dan paugeran yang jelas dalam memilih dan menetapkan seorang calon raja atau Sultan yang akan menduduki tahta kerajaannya, bilamana terjadi proses penggantian tahta kerajaan. Secara historis dan empiris proses suksesi di Keraton Yogyakarta telah berjalan relatif lancar sejak masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwana I hingga masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwana IX, yang kemudian digantikan oleh Sultan Hamengku Buwana X yang sekarang bertakhta.

²⁰¹ Djoko Suryo, *Penduduk dan Perkembangan Kota Yogyakarta, Kota Lama, Kota Baru, Sejarah Kota-kota di Indonesia sebelum dan sesudah Kemerdekaan*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2005, hal. 48

²⁰² Lihat Djoko Suryo, *Ajaran Serat Puji II: Ajaran Moral Keagamaan Keratin Yogyakarta*. Yayasan Islam Indonesia bekerjasama dengan IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2001, hal. 175-207

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dalam penelitian ini yang dimaksud dengan Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disebut DIY didefinisikan sebagai Daerah Provinsi yang memiliki Keistimewaan kedudukan hukum yang berupa kewenangan dalam urusan keistimewaan, khususnya pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

C. Penelitian yang Relevan dan Kebaruan Penelitian

Terdapat beberapa penelitian yang memiliki relevansi dengan penelitian ini, namun penelitian ini memiliki perbedaan, diantaranya :

1. Teguh Nirmala Yekti, *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 2013 dengan judul “***Politik Hukum Pengisian Jabatan Gubernur Sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia 1945***”.

Pada penelitian ini dibahas tentang pengaturan mengenai politik hukum negara terhadap mekanisme pengisian jabatan gubernur sebagai kepala pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, beserta Undang-Undang organiknya yang secara khusus mengatur mekanisme pengisian jabatan gubernur yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini membatasi politik hukum pada UUK DIY. Sedangkan dalam penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, regulasi yang akan dibahas tidak terbatas pada UUK DIY, namun juga regulasi lain yang terkait dengan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Selain hal tersebut, peneliti juga akan melakukan kajian dalam pespektif gender.

2. Arif Maulana, *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2012 dengan judul ***“Tinjauan Konstitusional Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Melalui Pemilihan Umum”***.

Pada penelitian ini dibahas tentang perkembangan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam peraturan perUndang-Undangan yang pernah berlaku di Indonesia dan permasalahan konstitusionalitas pengisian jabatan melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berlaku saat ini. Masalah konstitusional kedudukan wakil kepala daerah dan persoalan pemaknaan pemilihan kepala daerah secara demokratis haruskah untuk seluruh daerah, termasuk daerah istimewa menjadi bagian dari kajian. Letak perbedaannya sangat jelas, pada penelitian di atas mengkaji mengenai model pemilihan, bukan penetapan.

3. Nora Hilma Sari, *Panggung Hukum*, Jurnal Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta, Vol.1, No.1, Januari 2015 dengan judul ***“Analisis Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”***

Penelitian ini mengkaji tentang pengaturan Keistimewaan DIY dalam peraturan perUndang-Undangan sejak berdirinya NKRI sebenarnya tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Dalam hal pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu amanat di dalam Undang-Undang Keistimewaan DIY dengan mekanisme penetapan yang didasarkan oleh aspek historis, sosiologis dan yuridis. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang merupakan salah satu kewenangan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan melalui mekanisme penetapan, yang secara

prosedural dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY. Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan tanpa meninggalkan asas demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Penelitian ini membatasi politik hukum pada UUK DIY.

4. Rusnaini, *Disertasi*, Universitas Pendidikan Indonesia, 2015 dengan judul ***“Konstruksi Realitas Sosial Keistimewaan Yogyakarta Dalam Wacana Politik Kelompok Pro Penetapan Dan Pro Pemilihan : Perspektif Pendidikan Kewarganegaraan”***.

Penelitian ini mengkaji tentang isu pemilihan kepala daerah menimbulkan polemik antara dua kelompok masyarakat. Pihak pertama mewacanakan Sultan HB dan Sri baginda PA sebagai Gubernur dan wakil Gubernur DIY melalui mekanisme penetapan oleh DPRD, sedangkan pihak kedua mewacanakan rekrutmen Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada). Penelitian ini mencoba untuk mengkaji desentralisasi dalam perspektif mikro, yaitu mengkaji dan menjelaskan perspektif elit penyelenggara pemerintah daerah dan masyarakat di daerah. Perspektif mikro ini kemudian difokuskan lagi pada perspektif pendidikan kewarganegaraan dalam domain *social cultural* kewarganegaraan. Berbeda dengan penelitian yang akan peneliti lakukan lebih mengkaji aspek hukumnya.

D. KERANGKA PEMIKIRAN

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa. DIY merupakan kesatuan wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman lengkap dengan pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Karena peran dan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia maka negara mengapresiasi DIY dengan

memberikan keistimewaan. Keistimewaan DIY adalah terletak pada eksekutifnya yakni kepala daerah adalah Sri Sultan Hamengku Buwono dan wakil kepala daerah adalah Paduka Sri Paku Alam, yang keduanya secara otomatis menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Keistimewaan Yogyakarta akhirnya mendapat pengakuan melalui regulasi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY (UUK DIY). Di dalam Undang-Undang ini masalah pokok yang krusial adalah tentang mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Pada saat pembahasan rencana Undang Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, telah terjadi perdebatan tentang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Di satu sisi ada yang menginginkan bahwa pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY melalui mekanisme pemilihan, di lain pihak ada yang tetap menginginkan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY melalui mekanisme penetapan.

Pihak yang menginginkan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur melalui mekanisme pemilihan, mendasarkan pada Pasal 18 ayat 4 Undang Undang Dasar yang menegaskan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Sedangkan pihak yang menginginkan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY melalui mekanisme penetapan, mendasarkan pada Pasal 18 b ayat 1 yang menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang selama ini berlangsung terletak pada eksekutifnya yakni kepala daerah adalah Sri Sultan Hamengku Buwana dan wakil kepala daerah adalah Paduka Sri Paku Alam.

Timbulnya pro dan kontra tentang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut di atas disebabkan karena adanya perbedaan pandangan tentang pemaknaan negara hukum dan demokrasi serta keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Melalui perdebatan dan proses yang amat panjang, Keistimewaan DIY, akhirnya mendapat pengakuan melalui regulasi dengan dikeluarkannya UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012. Undang-Undang ini telah menentukan bahwa mekanisme pengisian jabatan Gubernur DIY adalah penetapan.

Meskipun Presiden dengan persetujuan DPR telah mengesahkan UUK DIY Nomor 13 Tahun 2012, akan tetapi Undang-Undang ini sulit dijalankan, karena sebelum Undang-Undang ini dijalankan timbul polemik baru. Polemik ini muncul ketika Sri Sultan Hamengku Buwana X pada tanggal 30 April 2015 mengeluarkan Sabda Raja dan pada tanggal 5 Mei 2015 mengumumkan Dawuh Raja.

Polemik tersebut di atas apabila dibiarkan liar akan semakin menimbulkan gesekan sampai ke masyarakat DIY. Oleh karena itu perlu dicari alternatif solusi untuk mengatasinya. Di dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY antara Sabda Raja dan Dawuh Raja sebagai simbolisasi budaya, persepsi masyarakat DIY, pemangku kepentingan yang diwakili oleh produk hukum adalah relasi sempurna untuk menciptakan tertib sosial. Oleh karena itu politik hukum pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam perspektif gender menjadi penting untuk mewujudkan harmonisasi. Agar dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas bagi pembaca di bawah ini akan disajikan bagan kerangka berfikir:

BAGAN KERANGKA BERFIKIR

