

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

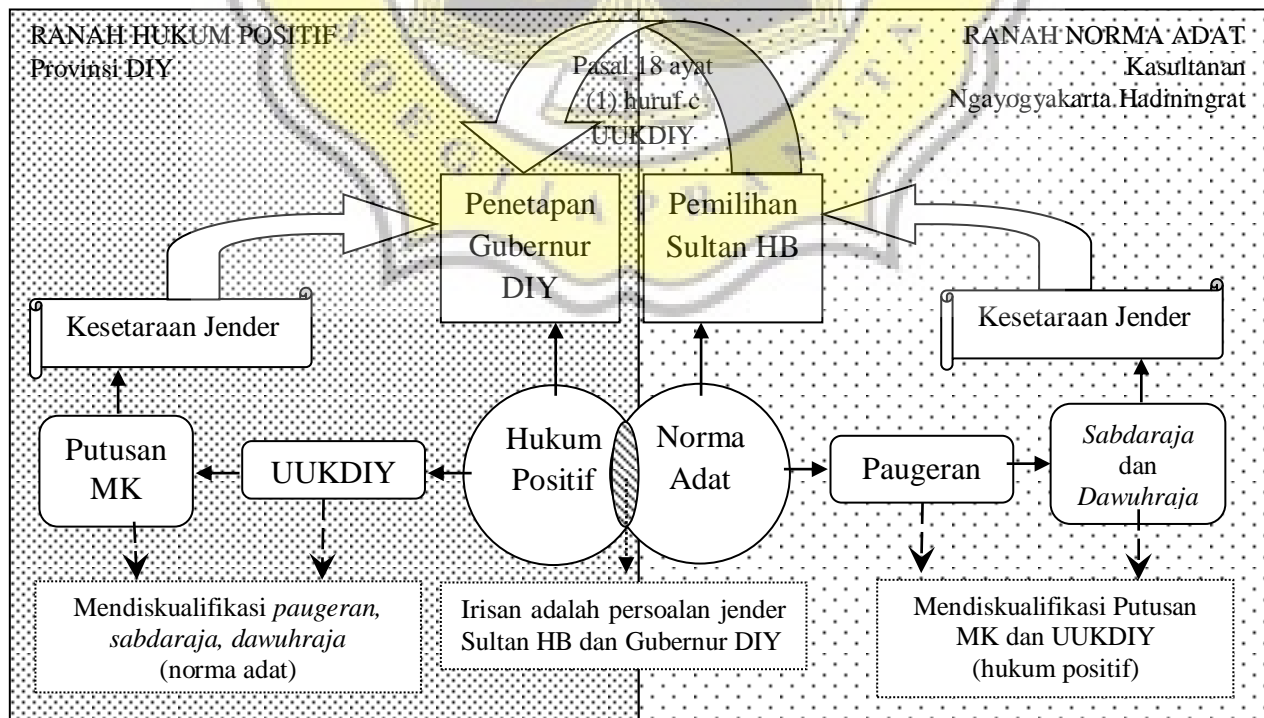
Pada tanggal 30 April dan 5 Mei 2015 Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan *sabdaraja* dan *dawuhraja*. Kedua hal tersebut pada intinya berisi perubahan gelar Sultan Hamengku Buwono dengan menghilangkan gelar yang menunjuk pada laki-laki serta gelar putrinya Gusti Kanjeng Ratu Pembayun diubah menjadi Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi. Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan *sabdaraja* dan *dawuhraja* setelah menerima perintah dari Tuhan sehingga *sabdaraja* dan *dawuhraja* menjadi dua hal yang tidak dapat diverifikasi kebenarannya karena hanya disampaikan kepada Sultan Hamengku Buwono X dan berasal dari Tuhan. Meskipun demikian, *sabdaraja* dan *dawuhraja* tetap harus diterima dan dilaksanakan karena merupakan perintah dari Tuhan.

Sabdaraja maupun *dawuhraja* adalah sebuah cara yang dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono X dengan tujuan mendapatkan dukungan serta pengakuan terkait pengangkatan putrinya menjadi perempuan pertama yang menggunakan gelar Mangkubumi serta perubahan gelar Sultan Hamengku Buwono. Cara ini dikenal dengan istilah legitimasi langit. Bahkan cara ini telah digunakan oleh kraton sejak pertama kali didirikan dengan tujuan serupa.

Akan tetapi, langkah yang dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono X tersebut tidak serta merta dapat membuat seorang perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono karena di DIY berlaku juga hukum positif. Oleh sebab itu,

tidak cukup hanya dengan *sabdaraja* dan *dawuhraja* tetapi juga dibutuhkan hukum positif yang mendukung sultan perempuan.

Pada bab III ini penulis akan menguraikan mengenai *sabdaraja* dan *dawuhraja* juga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 yang merupakan hukum positif yang berakibat seorang perempuan dapat menjadi Sultan Hamengku Buwono kemudian menjadi Gubernur DIY. Kedua hal tersebut akan dianalisis menggunakan teori dari Carol Smart yang menyandingkan pengetahuan hukum dengan non-hukum serta melihat hukum sebagai pengetahuan yang mampu mendiskualifikasi pengetahuan lain termasuk juga norma lainnya pada masing-masing ranahnya baik hukum maupun non-hukum sehingga memunculkan kesetaraan jender, dalam hal ini seorang perempuan memiliki peluang menjadi Sultan Hamengku Buwono kemudian menjadi Gubernur DIY. Secara garis besar bab III ini akan digambarkan dalam skema berikut.



A. Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sultan Perempuan

Satu-satunya daerah yang sejak awal kemerdekaan sudah diberi status “Daerah Istimewa” sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 UUD 1945 (sebelum dan sesudah amandemen) hanyalah Daerah Istimewa Yogyakarta.¹³¹ Sebagai daerah istimewa yang ada di Republik Indonesia, Yogyakarta dilandasi dengan hukum positif, selain juga hukum yang dibuat oleh Sultan Hamengku Buwono sebagai Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk oleh dua bagian yang tidak terpisahkan yaitu Yogyakarta sebagai daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, yang berarti patuh pada *paugeran*, adat, dan tradisi yang berlaku di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dengan pemimpinnya Sultan Hamengku Buwono dan Yogyakarta sebagai daerah provinsi yang diakui oleh hukum positif dengan pemimpinnya adalah gubernur. Hal ini membuat DIY berbeda dengan daerah provinsi lain yang perlu penulis analisis untuk semakin menunjukkan keistimewaan yang melekat pada Yogyakarta.

Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman secara *de facto* maupun *de jure* menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta setingkat provinsi.¹³² Hal ini sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950, Undang-Undang Darurat Nomor 5 Tahun 1957 yang dikuatkan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1958. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1958 tentang Penetapan

¹³¹ Ni'matul Huda, 2013, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung: Nusa Media, hlm. 52.

¹³² Bambang Yudoyono, 2017, *Op. Cit.*, hlm. 356.

Undang-Undang Darurat Nomor 5 Tahun 1957 Tentang Perubahan Kedudukan Wilayah Daerah-Daerah Enclave Imogiri, Kota Gede Dan Ngawen (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 5), sebagai Undang-Undang, daerah *enclave* Kasunanan Surakarta di Kabupaten Bantul dan Daerah-*enclave* Mangkunegaran di Kabupaten Gunung Kidul kemudian dimasukkan ke dalam Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta seperti yang ada sekarang ini merupakan gabungan dari beberapa daerah yaitu:

1. Daerah Kasultanan Yogyakarta dahulu
2. Daerah Paku Alaman dahulu
3. Bekas Daerah *enclave* Kasunanan Surakarta di Kabupaten Bantul ialah Imogiri dan Kotagede Surakarta
4. Bekas Daerah *enclave* Mangkunegaran di Kabupaten Gunung Kidul ialah Ngawen.

Dengan demikian, Provinsi DIY sendiri terdiri dari lima daerah otonom yaitu:

- a. Kota Besar (Kota Praja) Yogyakarta sebagai ibukota DIY
- b. Kabupaten Bantul beribukota di Bantul
- c. Kabupaten Kulon Progo beribukota di Wates
- d. Kabupaten Gunung Kidul beribukota di Wonosari
- e. Kabupaten Sleman beribukota di Sleman.¹³³

¹³³ *Ibid*, hlm. 354.

Pada masa kolonial penjajahan Belanda, DIY adalah daerah *Zelfbestuurende Landschappen*, sebagai daerah otonom yang memiliki rajanya sendiri yaitu Sultan Hamengku Buwono. Setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaan, DIY menyatakan bergabung dengan NKRI sehingga DIY yang telah memiliki rajanya sendiri berada di bawah Republik Indonesia.

Dalam perkembangan selanjutnya, karena kemudian DIY disetarakan dengan daerah provinsi maka Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta ditetapkan sebagai Gubernur DIY. Oleh sebab itu, menjadi Sultan Hamengku Buwono harus mengemban dua tugas yaitu sebagai Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan sebagai Gubernur Provinsi DIY.

1. Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta

Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dari Sultan Hamengku Buwono I sampai Sultan Hamengku Buwono X semuanya adalah laki-laki. Hal ini dikarenakan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat menggunakan asas patrilineal dalam suksesi rajanya dan tradisi hanya laki-laki yang dapat menjadi seorang raja.¹³⁴ Dalam Perjanjian Giyanti juga disebutkan putra-putra Pangeran Mangkubumi berhak mewarisi takhta Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.¹³⁵ Kata “putra-putra” tersebut jelas menggambarkan bahwa hanya anak laki-laki Pangeran Mangkubumilah yang berhak mewarisi takhta.

¹³⁴ Bayu Dardias, 2016, “Menyiapkan Sultan Perempuan: Legitimasi Langit dan Efektivitas Rezim Sultan Hamengku Buwono X”, *Masyarakat Indonesia*, Vol. 42 (1), hlm. 32.

¹³⁵ M. C. Ricklefs, 2002, *Yogyakarta di Bawah Sultan Mangkubumi 1749 – 1792 Sejarah Pembagian Jawa*, Hartono Hadikusumo dan E. Setiyawati Alkhatab (terj), Yogyakarta: Matabangsa, hlm. 108.

Ada sebuah keyakinan bahwa Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta memiliki kesanggupan untuk berhubungan suami istri dengan Kangjeng Ratu Kidul, makhluk halus yang dipercaya masyarakat Yogyakarta sebagai penguasa laut selatan. Cerita mengenai hubungan suami istri Sultan Hamengku Buwono dengan Kangjeng Ratu Kidul tersebut menjadi legitimasi keberadaan Sultan Hamengku Buwono haruslah laki-laki.

Diawali sejak Panembahan Senapati membangun kraton yang menjadi cikal bakal Kerajaan Mataram, Kangjeng Ratu Kidul dikenal sebagai istri dari Panembahan Senapati.¹³⁶ Hal ini bermula dari perjanjian antara Panembahan Senapati dengan Kangjeng Ratu Kidul yang mana Panembahan Senapati menginginkan menjadi penguasa Mataram. Permintaan tersebut disanggupi Kangjeng Ratu Kidul dengan syarat Panembahan Senapati dan seluruh keturunannya nanti menjadi suami Kangjeng Ratu Kidul.¹³⁷ Hal ini masih terus terjaga hingga masa Sultan Hamengku Buwono X bertakhta, yang merupakan keturunan dari Panembahan Senapati.

Menurut adik Sultan Hamengku Buwono X, Gusti Bendara Pangeran Haryo Prabokusumo ada tiga alasan Sultan Hamengku Buwono harus laki-laki yaitu pertama, Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat adalah Kerajaan Islam yang mana sultan sama dengan sulton, sama dengan imam, sama

¹³⁶ B.Soelarto, 1980/1981, *Upacara Labuhan Kesultanan Yogyakarta*, Yogyakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, hlm. 9.

¹³⁷ Abdul Jalil, 2015, "Memaknai Tradisi Upacara Labuhan dan Pengaruhnya Terhadap Masyarakat Parangtritis", *el Harakah* Vol. 17 No. 1 Tahun 2015, hlm. 103.

dengan laki-laki, kedua, ditinjau dari segi ke-Islaman, maka nazab/ bin itu menganut garis keturunan laki-laki, ketiga, terdapat keris Kyai Joko Piturun atau yang artinya garis keturunan laki-laki yang biasanya diberikan kepada calon putra mahkota.¹³⁸ Menurut beberapa adik Sultan Hamengku Buwono X, seorang perempuan yang menjadi Sultan Hamengku Buwono melanggar *paugeran* adat-istiadat dan tradisi Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat.¹³⁹

a. Awal Mula Kerajaan Mataram, Perjanjian Ki Ageng Pemanahan dan Ki Ageng Giring

Ki Ageng Giring memiliki pekerjaan sehari-hari menderes kelapa untuk dibuat gula merah. Di samping melakukan pekerjaannya itu, Ki Ageng Giring juga gemar bertapa. Ia memiliki sahabat yang hubungannya sudah seperti saudara sendiri bernama Ki Ageng Pemanahan.

Suatu pagi, Ki Ageng Giring pergi untuk bekerja. Ketika akan memanjat sebuah pohon kelapa, di sebelahnya terdapat pohon kelapa yang belum pernah berbuah. Tiba-tiba terdengar suara dari pohon kelapa yang belum pernah berbuah tersebut “Wahai Ki Ageng Giring, ketahuilah barangsiapa dapat minum air *degan* (kelapa muda) ini habis sekaligus, seluruh keturunannya akan menjadi raja besar yang akan

¹³⁸ Sukma Indah Permana, 2017, “Tetap Tolak Sultan Perempuan, Begini Penjelasan Adik Sri Sultan HB X”, diunduh pada tanggal 12 Desember 2018, <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3630727/tetap-tolak-sultan-perempuan-begini-penjelasan-adik-sri-sultan-hb-x>.

¹³⁹ Abraham Utama, 2018, “Putri Kraton Jogja “menuju singgasana”: Tahta, harta, dan keluarga”, diunduh pada tanggal 12 Desember 2018, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-43820974>.

menguasai seluruh tanah Jawa.”¹⁴⁰ Setelah mendengar suara itu, Ki Ageng Giring segera memetik buah kelapa yang ada pada pohon tersebut, membawanya pulang, dan mengupasnya dan meletakkannya di dapur. Namun demikian, Ki Ageng Giring tidak segera meminumnya karena ia berpikir hari masih pagi dan dirinya belum haus sehingga tidak akan bisa meminumnya habis sekaligus. Oleh karena itu, Ki Ageng Giring berpesan kepada istrinya agar menjaga *degan* tersebut jangan sampai ada orang lain yang meminumnya. Ia akan meminum *degan* itu sekembalinya dari mencari kayu bakar di hutan.

Setelah Ki Ageng Giring pergi ke hutan, Ki Ageng Pemanahan datang bermaksud untuk mengunjungi sahabatnya, Ki Ageng Giring. Karena melakukan perjalanan jauh, Ki Ageng Pemanahan lalu masuk ke dapur bermaksud mencari minuman. Ki Ageng Pemanahan menemukan *degan* yang telah dikupas kemudian bermaksud untuk meminumnya. Tetapi oleh istri Ki Ageng Giring dilarang sesuai dengan pesan Ki Ageng Giring kepadanya. Meskipun telah dilarang, Ki Ageng Pemanahan tetap meminumnya. Rasa haus membuat Ki Ageng Pemanahan menghabiskan *degan* tersebut sekaligus.

Tidak lama kemudian, Ki Ageng Giring kembali dari hutan. Ia menuju ke dapur bermaksud meminum *degan* yang telah dikupasnya tadi. Namun karena tidak ada di dapur Ki Ageng Giring

¹⁴⁰ Anonim, 2015, “Ki Ageng Giring”, diunduh pada tanggal 18 Febuari 2019, <http://navigasi-budaya.jogjaprovo.go.id/heritage/cerita-rakyat/459>.

menanyakannya kepada istrinya. Pada saat itulah Ki Ageng Giring menemukan bahwa *degan* wahyu telah dihabiskan oleh Ki Ageng Pemanahan.

Akhirnya Ki Ageng Giring menjelaskan cerita di balik *degan* tersebut. Ia hanya pasrah dan menganggap semuanya sudah ditakdirkan. Namun begitu, ia meminta kepada Ki Ageng Pemanahan agar kelak keturunan Ki Ageng Giring dapat bergantian dengan Ki Ageng Pamanahan untuk bertakhta di tanah Jawa. Dari musyawarah diperoleh kesepakatan bahwa keturunan Ki Ageng Giring akan diberi kesempatan menjadi raja tanah Jawa pada keturunan yang ketujuh.¹⁴¹ Di kemudian hari, Panembahan Senopati atau Danang Sutowijoyo, putra Ki Ageng Pemanahan, berhasil menjadi raja Mataram pertama meneruskan era Kasultanan Pajang. Setelah tujuh generasi, melalui Pangeran Puger yang kemudian bergelar Susuhunan Paku Buwana I, keturunan Ki Ageng Giring ikut mengemban takhta.

b. Kerajaan Mataram Islam I

Kerajaan Mataram I atau Kerajaan Mataram Islam I berdiri pada abad XVII. Kratonnya terletak di wilayah Kotagede, sebelah tenggara kota Yogyakarta. Sebelum menjadi Kerajaan Mataram Islam I, kedudukannya menjadi bagian dari Kasultanan Pajang yang berada di Mentaok. Kerajaan Mataram Islam I ini dipimpin secara turun temurun

¹⁴¹ *Ibid.*

oleh wangsa raja (dinasti) keturunan Ki Ageng Selo dan Ki Ageng Pemanahan.¹⁴²

Pada tahun 1549, Sultan Hadiwijoyo, Raja Kasultanan Pajang, mengadakan sayembara bagi siapapun yang dapat menumpas Adipati Aryo Penangsang akan mendapat hadiah tanah yang luas. Pada akhirnya Danang Sutowijoyo dengan bantuan Ki Ageng Panjawi dan Ki Ageng Pemanahan berhasil memenangkan sayembara.¹⁴³ Atas keberhasilan itu, Sultan Hadiwijoyo memberikan hadiah tanah wilayah Pati kepada Ki Ageng Panjawi dan wilayah Mentaok di Bumi Mataram kepada Ki Ageng Pemanahan. Atas hadiah itu, pada tahun 1577 Ki Ageng Pemanahan bertempat tinggal di daerah Banguntapan serta membangun kraton di Kotagede Yogyakarta. Tetapi pada tahun 1584 Ki Ageng Pemanahan wafat. Oleh Sultan Hadiwijoyo, Danang Sutowijoyo, putra Ki Ageng Pemanahan, diangkat sebagai penguasa di bumi Mataram.

Selama menjadi penguasa bumi Mataram, Danang Sutowijoyo gemar menjalankan *laku tirakat*. Dia menjalin komunikasi spiritual dengan penguasa Gunung Merapi dan Ratu Kidul, penguasa laut selatan.¹⁴⁴ Bahkan pada saat prajurit Kasultanan Pajang akan menyerang Mataram karena kemarahan Sultan Hadiwijoyo atas perbuatan Danang Sutowijoyo, pasukan Kasultanan Pajang porak poranda diterjang badai letusan besar Gunung Merapi. Bukan hanya

¹⁴² Bambang Yudoyono, 2017, *Op. Cit.*, hlm. 94 - 95.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 99.

pasukan Kasultanan Pajang saja yang terkena dampaknya, namun juga Sultan Hadiwijoyo mulai terserang sakit parah yang membuatnya wafat.

Pada tahun 1588 Danang Sutowijoyo menyatakan berdirinya Kerajaan Mataram dengan kraton di Kotagede. Danang Sutowijoyo kemudian menjadi raja berdaulat pertama dengan gelar “*Panembahan Senopati Ingalogo Sayidin Panatagama Kalifatullah Ing Tanah Jawi*”.¹⁴⁵

Pada masa kepemimpinan Sunan Paku Buwono II, Kerajaan Mataram Islam I hendak diserahkan kepada Belanda. Namun, hal ini ditentang oleh Raden Mas Said dan Pangeran Mangkubumi yang kemudian mengobarkan perang melawan VOC.¹⁴⁶ Karena terus terdesak dan kewalahan dengan pemberontakan tersebut akhirnya Belanda mengadakan Perjanjian Giyanti pada tanggal 13 Februari 1755 yang membagi Kerajaan Mataram menjadi dua bagian yaitu Kasunanan Surakarta dengan rajanya Sunan Paku Buwono III dan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dengan rajanya Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Selain itu, putra-putra dari Mangkubumi juga diberi hak untuk mewarisi takhta.¹⁴⁷ Dua hari setelah penandatanganan Perjanjian Giyanti, Sunan Paku Buwono III menyerahkan keris pusaka andalan Kerajaan Mataram

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 101.

¹⁴⁶ *Ibid*.

¹⁴⁷ M. C. Ricklefs, 2002, *Loc. Cit.*

bernama Kanjeng Kyai Kopek kepada Sultan Hamengku Buwono I.¹⁴⁸ Keris tersebut diturunkan dari Sunan Kalijaga dan belakangan menjadi satu dari tiga pusaka *ageng* Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.¹⁴⁹

Pada masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono I, beliau pernah mengungsi ke Gunung Sindoro. Menurut cerita, pada saat masa pengungsian di Gunung Sindoro, ia melihat pancaran sinar yang keluar dari tumpukan bulu burung dan ternyata ditemukan keris di dalamnya. Kemudian keris itu dinamakan Kyai Joko Piturun.¹⁵⁰

Dengan demikian, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat memiliki kekayaan berupa pusaka yang dianggap keramat karena merupakan warisan dari nenek moyang. Pusaka tersebut hanya dimiliki oleh orang yang menjadi raja dan calon raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat karena pusaka adalah lambang kekuasaan.¹⁵¹ Keris Kanjeng Kyai Kopek dan Keris Kyai Joko Piturun merupakan lambang kekuasaan yang hanya bisa dimiliki oleh sultan yang bertakhta serta calon sultan yang akan mewarisi takhta sebagai Sultan Hamengku Buwono.¹⁵²

¹⁴⁸ Bambang Yudoyono, *Op. Cit.*, hlm. 145.

¹⁴⁹ M. C. Ricklefs, 2002, *Op. Cit.*, hlm. 110.

¹⁵⁰ Hinijati Widjaja, 2016, "Babak Baru Tradisi Mataram Islam di Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat", *Jurnal Ilmiah WIDYA Non-Eksakta*, Volume 1 Nomor 1 November 2016 Universitas Tri Sakti Jakarta, hlm. 44.

¹⁵¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1976/1977, *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, hlm. 168.

¹⁵² Hinijati Widjaja, *Loc. Cit.*

c. Takhta Sultan Hamengku Buwono

Pada hari Kamis Pon 29 Jumadilawal, Be 1680 tahun Jawa, wuku Kuruwelut atau tanggal 13 Maret 1755 Masehi, Pangeran Mangkubumi (Sultan Hamengku Buwono I) memproklamasikan setengah dari Negara Mataram yang dikuasainya diberi nama Ngayogyakarta Hadiningrat yang beribukota di Yogyakarta.¹⁵³ Sultan Hamengku Buwono I memerintah sampai wafat pada tanggal 24 Maret 1792. Selanjutnya, putra Sultan Hamengku Buwono I, Raden Mas Sundara, menjadi Sultan Hamengku Buwono II.

Kepemimpinan Sultan Hamengku II diwarnai dengan naik turunnya Sultan Hamengku Buwono II menjadi raja karena sikapnya yang menentang Belanda. Sultan Hamengku Buwono II kemudian digantikan putranya, Raden Mas Suraja, yang menjadi Sultan Hamengku Buwono III.

Pada tahun 1814, Sultan Hamengku Buwono III meninggal dunia kemudian digantikan oleh putranya, Raden Mas Ibnu Jarot, yang menjadi Sultan Hamengku Buwono IV kendati usianya masih 10 tahun.¹⁵⁴ Sayangnya, Sultan Hamengku Buwono IV meninggal secara misterius saat sedang bertamasya pada usia yang masih muda yaitu pada tahun 1822.¹⁵⁵ Setelah meninggalnya Sultan Hamengku Buwono IV, putra mahkota yang adalah putra keenam dari Sultan Hamengku

¹⁵³ Bambang Yudoyono, *Op. Cit.*, hlm. 146.

¹⁵⁴ Iswara N. Raditya, 2017, "Intrik Keraton dan Misteri Kematian Sultan Hamengkubuwana IV", diunduh pada tanggal 10 Februari 2019, <https://tirto.id/intrik-keraton-dan-misteri-kematian-sultan-hamengkubuwana-iv-cAS4>.

¹⁵⁵ *Ibid.*

Buwono IV dengan permaisuri Gusti Kanjeng Ratu Kencono bernama Raden Mas Gathot Menol naik takhta menjadi Sultan Hamengku Buwono V pada saat usianya masih balita.¹⁵⁶

Tahun 1826 Belanda menurunkan Sultan Hamengku Buwono V dari takhta karena Belanda membutuhkan keputusan sultan untuk meladeni perlawanan Pangeran Diponegoro sementara Sultan Hamengku Buwono V belum cakap untuk membuat keputusan karena usianya yang masih belia.¹⁵⁷ Pilihan Belanda untuk menjadi sultan selanjutnya adalah Sultan Hamengku Buwono II. Namun masa pemerintahan Sultan Hamengku Buwono II hanya sekitar dua tahun. Pada tanggal 3 Januari 1828, Sultan Hamengku Buwono II wafat.¹⁵⁸ Takhta kemudian diberikan kembali kepada Sultan Hamengku Buwono V.

Pada tanggal 5 Juni 1855 Sultan Hamengku Buwono V ditemukan tewas terhunus di salah satu ruangan istana.¹⁵⁹ Takhta Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat digantikan oleh adik kandung Sultan Hamengku Buwono V bernama Gusti Raden Mas Mustojo yang menjadi Sultan Hamengku Buwono VI. Pangeran ini adalah anak ke-

¹⁵⁶ Iswara N. Raditya, 2017, "Sultan Hamengkubuwana V: Raja Jawa Yang Dibunuh Istrinya Sendiri", diunduh pada tanggal 10 Februari 2019, <https://tirto.id/hamengkubuwana-v-sultan-jawa-yang-dibunuh-istrinya-sendiri-cp46>.

¹⁵⁷ Iswara N. Raditya, 2019, "Sejarah Hidup Sultan Hamengkubuwana II, Sultan Yang Berkuasa Tiga Kali", diunduh pada tanggal 10 Februari 2019, <https://tirto.id/sejarah-hidup-hamengkubuwana-ii-sultan-yang-berkuasa-tiga-kali-cCFF>.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Iswara N. Raditya, 2017, "Sultan Hamengkubuwana V: Raja Jawa Yang Dibunuh Istrinya Sendiri", *Loc. Cit.*

12 Sultan Hamengku Buwono IV dari Permaisuri Ratu Kencono.¹⁶⁰ Sultan Hamengku Buwono VI bertakhta hingga wafatnya pada tanggal 20 Juli 1877 yang selanjutnya digantikan putranya, Gusti Raden Mas Murtejo yang menjadi Sultan Hamengku Buwono VII sampai tahun 1920. Sebenarnya Gusti Raden Mas Murtejo merupakan putra dari permaisuri kedua Sultan Hamengku Buwono VI. Dirinya bisa naik takhta karena permaisuri pertama Sultan Hamengku Buwono VI tidak memiliki anak laki-laki.¹⁶¹

Pada tahun 1920, Sultan Hamengku Buwono VII merasa sudah saatnya turun takhta dan menunjuk Gusti Raden Mas Sujadi sebagai penggantinya. Penobatan Gusti Raden Mas Sujadi menjadi Sultan Hamengku Buwono VIII dilakukan pada tanggal 8 Februari 1921.¹⁶²

Pada tahun 1939, Sultan Hamengku Buwono VIII menyerahkan Keris Kyai Joko Piturun kepada putra kesembilan Sultan Hamengku Buwono VIII dengan istri kelima Raden Ajeng Kustilah yaitu Gusti Raden Mas Dorodjatun. Hal ini menandakan bahwa Gusti Raden Mas Dorodjatun telah dipilih untuk meneruskan takhta Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.¹⁶³ Setelah penyerahan keris tersebut, Sultan Hamengku Buwono VIII wafat pada tanggal 22 Oktober 1939. Setelah itu, Gusti Raden Mas Dorodjatun menjadi Sultan Hamengku Buwono IX pada

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Anonim, 2019, "Sri Sultan Hamengku Buwono VII", diunduh pada tanggal 19 Februari 2019, <https://www.kratonjogja.id/raja-raja/8/sri-sultan-hamengku-buwono-vii>.

¹⁶² Anonim, 2019, "Sri Sultan Hamengku Buwono VIII", diunduh pada tanggal 19 Februari 2019, <https://www.kratonjogja.id/raja-raja/9/sri-sultan-hamengku-buwono-viii>.

¹⁶³ *Ibid.*

tahun 1940 sampai 1988. Takhta selanjutnya digantikan oleh putra pertama dari istri kedua Sultan Hamengku Buwono IX yaitu Bendara Raden Mas Herjuno Darpito yang dinobatkan sebagai Sultan Hamengku Buwono X pada tanggal 7 Maret 1989. Bendara Raden Mas Herjuno Darpito meskipun bukan berasal dari istri pertama Sultan Hamengku Buwono IX namun merupakan anak laki-laki tertua Sultan Hamengku Buwono IX karena keempat anak tertua Sultan Hamengku Buwono IX adalah perempuan.¹⁶⁴ Sultan Hamengku Buwono X ini masih memerintah di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sampai sekarang.¹⁶⁵

Menurut *paugeran* yang berlaku di Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat sebagaimana disampaikan oleh kakak Sultan Hamengku Buwono IX, GBPH Poeroebojo dan GBPH Puger, yang berhak mewarisi takhta sultan adalah anak laki-laki tertua dari permaisuri yang sah.¹⁶⁶ Dalam sejarah Mataram *paugeran* ini dapat dengan mudah dipatuhi karena biasanya seorang sultan memiliki lebih dari satu istri dengan banyak putra.¹⁶⁷ Oleh sebab itu, Sultan Hamengku Buwono I sampai dengan Sultan Hamengku Buwono X semuanya adalah laki-laki. Tidak pernah ada sejarah perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono karena *paugeran* kraton yang telah mengatur demikian. Hal

¹⁶⁴ Abraham Utama, *Loc. Cit.*

¹⁶⁵ Anonim, 2019, "Sultan HB Ka 10 Sebelum Bertahta", diunduh pada tanggal 19 Februari 2019, <https://www.kratonjogja.id/sebelum-bertahta>.

¹⁶⁶ Pribadi Wicaksono, 2018, "Kisah di Balik Suksesi Kraton Yogya dari Sultan HB IX ke HB X", diunduh pada tanggal 19 Februari 2019, <https://nasional.tempo.co/read/1059076/kisah-di-balik-suksesi-keraton-yogya-dari-sultan-hb-ix-ke-hb-x/full&view=ok>.

¹⁶⁷ Bayu Dardias, 2016, *Loc. Cit.*

ini kemudian semakin dilegitimasi dalam gelar yang disandang oleh Sultan Hamengku Buwono yang mana terdapat gelar yang menunjuk pada laki-laki sehingga semakin memantapkan fakta bahwa seorang Sultan Hamengku Buwono haruslah laki-laki.

Meskipun demikian, sebagaimana diungkapkan oleh GBPH Yudhaningrat bahwa yang berhak menunjuk pewaris takhta sultan hanyalah sultan yang bertakhta.¹⁶⁸ Sultan Hamengku Buwono yang sedang bertakhta yang memiliki kewenangan penuh untuk menentukan suksesi sultan selanjutnya. Ada satu hal lagi yang tidak bisa dilepaskan dari pengesahan atau legitimasi dari seorang Sultan Hamengku Buwono menjadi raja yaitu wahyu. Orang Jawa menganggap wahyu sebagai rahmat atau karunia bagi kedudukan raja atau biasa disebut *wahyu kedaton* atau *cahya nurbuwah*.¹⁶⁹ Hanya seseorang yang mendapatkan *wahyu kedaton* yang bisa menjadi seorang raja karena wahyu memiliki kekuatan dan kemampuan yang besar. Wahyu ini juga dapat terlihat sejak seseorang ditetapkan sebagai pewaris takhta. Jika kemudian *wahyu kedaton* tersebut memang ada pada dirinya maka tidak ada seorang pun yang dapat menghalangi menjadi raja. Namun juga sebaliknya, jika tidak memiliki *wahyu kedaton* maka tidak akan menjadi seorang raja.

¹⁶⁸ Pribadi Wicaksono, 2017, "Perempuan Bisa Jadi Raja di Yogya, Adik Sultan: Akan Picu Konflik", diunduh pada tanggal 19 Februari 2019, <https://nasional.tempo.co/read/905033/perempuan-bisa-jadi-raja-di-yogya-adik-sultan-akan-picu-konflik/full&view=ok>.

¹⁶⁹ Soemarsaid Moertono, 2017, *Op. Cit.*, hlm. 81.

Selain *paugeran* dan wahyu terdapat satu hal lagi yang tidak bisa dipisahkan dari suksesi pergantian Sultan Hamengku Buwono yaitu *wangsit*. Sultan yang sedang bertakhta biasanya menyatakan mendapatkan *wangsit* atau petunjuk gaib dari Tuhan dan para leluhur untuk menentukan sultan selanjutnya. Hal ini dilakukan untuk memperkokoh kedudukan sultan yang akan naik takhta dan sekaligus melegitimasi pewaris takhta tersebut.¹⁷⁰ Oleh sebab itu, perpaduan antara ketiga hal tersebut yang kemudian memunculkan sultan yang baru menggantikan sultan sebelumnya meskipun kebenaran dari *wahyu* maupun diterimanya *wangsit* oleh Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta tidak dapat diverifikasi kebenarannya karena hanya diketahui oleh orang yang menerimanya. Satu hal yang menjadi kunci dari ketiga hal itu ialah bahwa perihal memilih sultan selanjutnya merupakan kewenangan sultan yang bertakhta sehingga orang lain tidak dapat mempertanyakan ataupun memilih sendiri sultan pewaris takhta.

2. Sultan Perempuan
 - a. *Paugeran* Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat

Paugeran adalah seperangkat aturan baku, hukum dasar terkait adat istiadat yang berlangsung dalam kehidupan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan ditaati bersama oleh Sultan Hamengku Buwono, *sentono dalem* (saudara dekat sultan), *darah dalem* (kerabat keturunan hubungan darah sultan yang masih ada atau

¹⁷⁰ G. Moedjanto, 1987, *Op. Cit.*, hlm. 34.

pernah ada), *abdi dalem* (perangkat birokrasi kasultanan), serta *kawulo dalem* (masyarakat pada umumnya).¹⁷¹ Pugeran ini merupakan aturan yang harus ditaati oleh seluruh rakyat Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat termasuk juga raja dan kerabat rajanya. Salah satu *paugeran* Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat ialah hak mewaris takhta Sultan Hamengku Buwono diberikan kepada anak laki-laki tertua dari permaisuri yang sah.¹⁷²

Dalam penentuan Gubernur DIY tidak menggunakan pemilihan langsung oleh rakyat tetapi dengan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta menjadi gubernur. Sementara itu, mengenai pengaturan pemilihan Sultan Hamengku Buwono tidak diatur dalam hukum positif melainkan menjadi kewenangan internal Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Dalam hal ini *paugeran* itu bekerja dan mengikat untuk memilih Sultan Hamengku Buwono.

Menurut Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, ahli hukum tata negara Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai daerah yang berbasis kerajaan maka raja sebagai pusat dari sistem pemerintahan dan ketatanegaraan. Oleh sebab itu, *sabda* dari raja juga merupakan hukum yang harus ditaati oleh seluruh rakyatnya. Hal ini memiliki konsekuensi bahwa *paugeran* justru hanya menjadi instrumen dari raja/ sultan yang berkuasa sehingga sebenarnya

¹⁷¹ Disampaikan oleh Heru Wahyukiswoyo, RH., S.Sos., M. Si, seorang saksi ahli yang diajukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sidang uji materiil Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY yang termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV-2016 hlm. 154.

¹⁷² Pribadi Wicaksono, 2018, *Loc. Cit.*

kedudukan dari Sultan Hamengku Buwono justru lebih tinggi daripada *paugeran* Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.¹⁷³ Hal ini diperkuat juga oleh pendapat dari KPH Yudohadiningrat, SH yang menyebutkan yang berhak membuat *paugeran* adalah sultan yang sedang bertakhta sehingga sultan memiliki hak prerogatif untuk mengubah, mengganti, menghapus, maupun membuat *paugeran* baru. Oleh sebab itu, *sabdaraja* dan *dawuhraja* yang dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono X pada tanggal 30 April dan 5 Mei 2015 menjadi *paugeran* yang mempunyai kekuatan mengikat.

Hal tersebut diadopsi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai salah satu negara tradisional Jawa. Sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan bab sebelumnya, di negara tradisional Jawa mengenal istilah *wenang wisesa ing sanagari* yang berarti bahwa seorang raja memiliki kekuasaan yang mutlak dan tertinggi di negaranya. Oleh sebab itu, *paugeran* hanyalah instrumen bagi Sultan Hamengku Buwono dalam memerintah sehingga tidak lebih tinggi dari kedudukannya. Dengan demikian, *paugeran* dapat saja diubah oleh Sultan Hamengku Buwono.

b. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Perempuan

Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dinyatakan bahwa kewenangan istimewa meliputi kelembagaan pemerintah DIY, kebudayaan,

¹⁷³ Wawancara penulis dengan Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, pada tanggal 18 Maret 2019.

pertanahan, tata ruang, dan tata cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Pengisian jabatan gubernur DIY menjadi hal yang istimewa karena tata caranya yang melalui beberapa proses. Proses pertama yang dilakukan adalah pemilihan Sultan Hamengku Buwono terlebih dahulu oleh Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat menggunakan *paugeran* dan kemudian dari Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta ditetapkan menjadi Gubernur DIY menggunakan UUKDIY.

Selanjutnya pada Pasal 18 UUKDIY mengatur mengenai persyaratan calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Pasal tersebut menyebutkan syarat calon Gubernur dan Wakil Gubernur adalah:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. 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
- c. Bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur
- d. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat
- e. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun
- f. Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter/rumah sakit pemerintah

- g. 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
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- l. Memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP)
- m. Menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak
- n. Bukan sebagai anggota partai politik.

Pada tahun 2016, pasal mengenai persyaratan menjadi seorang Gubernur atau Wakil Gubernur DIY tersebut diuji materiil di Mahkamah Konstitusi khususnya Pasal 18 ayat (1) huruf m yang

mensyaratkan penyerahan daftar riwayat hidup yang memuat riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak. Pemohon uji materiil terdiri dari 11 orang. Mereka adalah Saparinah Sadli (mantan Ketua Komnas Perempuan 1998), Sjamsiah Achmad, Siti Nia Nurhasanah (Ketua Aliansi Nasional Bhineka Tunggal Ika), Ninuk Sumaryani Widiyantoro (psikiater), dan Masruchah (mantan Sekjen Koalisi Perempuan Indonesia 2004-2009). Selain itu, juga ada Anggiastri Hanantyasari Utami (Komunitas Kemuning Kembar), Sunarsih Sutaryo (Pengurus Yayasan Kanker Indonesia cabang DIY), Bambang Prayitno Soeroso (Pengusaha dan investor Jogja Bay Waterpark), serta Wawan Harmawan (Dirut PT Ragam Kriya Nusantara dan PT Harpa Inti Mandiri). Dua pemohon terakhir adalah abdi dalem Keraton Yogyakarta Raden Mas Adwin Suryo Satrianto dan Mas Bekel Jaya Supriyanto.

Tentu para pemohon memiliki alasan mengajukan uji materiil terhadap Pasal 18 ayat (1) huruf m tersebut. Lima pemohon pertama beralasan, semua pejabat negara tidak bisa ditetapkan berdasarkan jenis kelaminnya. Karena itu, Gubernur DIY tidak harus laki-laki dan bisa saja perempuan. Selain itu, menurut mereka, sultan perempuan mungkin diangkat sebagai Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dari proses internal di Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Sementara empat pemohon lain beralasan, pencantuman syarat calon gubernur DIY menyerahkan data nama "Istri" bisa

membuat kekosongan jabatan kepala daerah di provinsi ini. Mereka juga menolak syarat menyerahkan nama "anak". Sebab, menurut mereka, ada kemungkinan Sultan Hamengku Buwono belum memiliki anak atau berkelamin perempuan ketika naik takhta. Dua pemohon terakhir mengajukan alasan, syarat calon gubernur DIY menyerahkan data nama "Istri" tak sesuai perintah UUKDIY tentang penetapan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY. Sedangkan sultan, menurut mereka, bisa dari kalangan perempuan atau belum menikah saat naik takhta. Syarat penyerahan data nama "istri" bisa bermaksud mewajibkan Gubernur DIY harus laki-laki dan telah menikah.¹⁷⁴

Frasa istri tanpa adanya kata suami dimaknai bahwa hanya seorang laki-laki saja yang dapat menjadi calon Gubernur DIY karena perempuan tidak memiliki istri. Hasilnya adalah Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan pasal 18 ayat (1) huruf (m) UUKDIY bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Atas hasil tersebut, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Putusan Nomor 88/PUU-XIV/2016. Putusan Mahkamah Konstitusi itu telah mengubah dinamika persyaratan menjadi calon Gubernur DIY. Semula perempuan tidak dapat menjadi calon Gubernur DIY namun kemudian peluang itu terbuka seiring adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

¹⁷⁴ Addi M. Idhom, 2017, "MK Putuskan Sultan Perempuan Bisa Jadi Gubernur DIY", diunduh pada tanggal 4 Desember 2018, <https://tirto.id/mk-putuskan-sultan-perempuan-bisa-jadi-gubernur-diy-cvGN>.

Majelis hakim membenarkan keputusan pembentuk UUKDIY yang menyatakan salah satu keistimewaan DIY adalah dalam pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernurnya. Hal itu kemudian semakin dipertegas pada Pasal 18 UUKDIY yang mengatur mengenai persyaratan menjadi gubernur dan wakil gubernur. Namun demikian, dengan adanya persyaratan tersebut terlebih pada Pasal 18 ayat (1) huruf m bertentangan dengan prinsip pengakuan dan penghormatan terhadap hak dan asal-usul satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa. Negara terlalu ikut campur dalam kewenangan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dalam penentuan sultan. Di satu sisi, pembentuk undang-undang menegaskan syarat untuk menjadi calon gubernur DIY harus bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono, sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf c, namun di sisi lain untuk menjadi calon gubernur juga harus menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf m. Dengan begitu, pembentuk UUKDIY mensyaratkan bahwa untuk dapat menjadi calon Gubernur DIY maka Sultan Hamengku Buwono bertakhta harus mempunyai tingkat pendidikan tertentu, mempunyai pekerjaan, mempunyai saudara kandung, mempunyai istri, dan anak. Dengan persyaratan yang demikian, jelas terlihat pengaruh terhadap pemilihan Sultan Hamengku Buwono padahal secara konstitusional hal itu diakui

merupakan wewenang penuh Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.¹⁷⁵

Selain itu, mengenai persoalan diskriminatif yang didalilkan para pemohon atas Pasal 18 ayat (1) huruf m tersebut, Mahkamah Konstitusi mendasarkan pertimbangannya pada Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat sebagai berikut:

pembatasan terhadap pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY, termasuk perempuan, sebagai calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY tersebut tidak ada sangkut-pautnya dengan maksud atau tujuan untuk menjamin hak dan kebebasan orang lain. Dengan kata lain, tidak ada seorang pun yang hak atau kebebasannya terganggu atau terlanggar jika pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY tersebut menjadi calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY.

Dengan dipersyaratkannya seseorang menyerahkan riwayat hidup istri untuk menjadi calon Gubernur atau Wakil Gubernur DIY berarti mengharuskan orang tersebut adalah seorang laki-laki. Dalam hal ini terjadi pembatasan terhadap perempuan menjadi calon Gubernur atau Wakil Gubernur DIY karena hanya laki-laki yang dapat memiliki istri. Pembatasan ini ternyata oleh Mahkamah Konstitusi tidak mengakibatkan hak dan kebebasan orang lain terganggu atau terlanggar sehingga tidak memenuhi sebagaimana diatur pada Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi juga mempertimbangkan sebagai berikut:

¹⁷⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016, hlm. 305-306.

Pembatasan terhadap pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY, termasuk perempuan, sebagai calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY tersebut juga bukan didasari oleh maksud untuk memenuhi tuntutan yang adil yang didasarkan atas pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, maupun ketertiban umum dalam masyarakat demokratis.

Pembatasan yang diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf m tersebut ternyata tidak bertujuan memenuhi tuntutan adil berdasarkan pertimbangan moral, agama, keamanan, maupun ketertiban umum. Justru sebaliknya, dengan adanya pengaturan pada Pasal 18 ayat (1) huruf m tersebut telah menciderai nilai keadilan dalam masyarakat. Oleh karena itu, Pasal 18 ayat (1) huruf m tersebut beralasan menurut hukum untuk dikatakan diskriminatif.

Jika berkaca pada Pasal 18 ayat (1) huruf c UUKDIY, yang menyatakan calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY ditetapkan dari Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta maka mekanisme pemilihan Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam dilakukan bukan berdasarkan undang-undang namun *paugeran* kasultanan dan kadipaten. Undang-undang yang merupakan hukum positif tidak bisa mengatur pemilihan Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam karena merupakan ranah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang tentu mengandung aspek magis sebagai pertimbangannya.

Pada prinsipnya pemilihan Sultan Hamengku Buwono dilakukan berdasarkan *paugeran*. Hukum positif hanya menetapkan Sultan

Hamengku Buwono bertakhta menjadi Gubernur DIY. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 tersebut telah membuka peluang perempuan menjadi Gubernur DIY jika Sultan Hamengku Buwono adalah perempuan.

c. Legitimasi Sultan Perempuan Melalui *Sabdaraja* dan *Dawuhraja*

Sebagaimana telah terjadi sejak awal berdirinya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat hingga sekarang bahwa Sultan Hamengku Buwono selalu laki-laki. Hal ini kemudian mendapatkan tantangan takkala Sultan Hamengku Buwono X tidak memiliki putra laki-laki untuk meneruskan takhtanya. Ditambah lagi Sultan Hamengku Buwono X juga hanya memiliki satu orang istri sehingga tidak memungkinkan mengangkat putra mahkota dari selir. Oleh sebab itu, *sabdaraja* dan *dawuhraja* dijadikan solusi mengatasi tantangan tersebut.¹⁷⁶

Sabdaraja maupun *dawuhraja* adalah sebuah perintah / titah Sultan Hamengku Buwono yang dipercaya datang dari Tuhan atau leluhur tentang kehidupan di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Oleh karena *sabdaraja* dan *dawuhraja* berasal dari Tuhan sehingga tidak mampu diverifikasi kebenaran serta bukti-buktinya. Ditambah lagi, kedua hal tersebut hanya disampaikan kepada Sultan Hamengku Buwono dan kemudian dari dialah perintah tersebut disampaikan kepada rakyat.

¹⁷⁶ Bayu Dardias, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 33.

Meskipun demikian, *sabdaraja* dan *dawuhraja* yang sudah dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono menjadi *paugeran* yang berlaku di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Hal ini sebagai konsekuensi negara kerajaan yang mana raja, dalam hal ini Sultan Hamengku Buwono, menjadi pusat pemerintahan kerajaan dan hukum tertinggi, *wenang wisesa ing sanagari*. Dengan pemaknaan yang demikian, maka dikeluarkannya *sabdaraja* dan *dawuhraja* tidak melanggar *paugeran* apapun.¹⁷⁷

Dalam sistem patrilineal sebenarnya bisa saja pewaris takhta sultan diberikan kepada saudara laki-laki sultan sebagaimana yang pernah terjadi dari Sultan Hamengku Buwono V kepada Sultan Hamengku Buwono VI. Mengikuti yurisprudensi yang demikian, Sultan Hamengku Buwono X bisa saja memberikan takhta kepada adiknya sesama putra laki-laki dari Sultan Hamengku Buwono IX. Namun demikian, Sultan Hamengku Buwono X lebih memilih untuk mempersiapkan putri sulungnya menggantikannya melalui *sabdaraja* dan *dawuhraja* yang dinyatakan sebagai perintah Tuhan.¹⁷⁸

Seorang pewaris takhta sebenarnya memerlukan legitimasi guna melanjutkan kepemimpinan sebelumnya. Sejarah mencatat legitimasi raja-raja Mataram untuk pewaris takhta dilakukan melalui sastra babad. Legitimasi ini dilakukan karena beberapa suksesi raja menunjukkan tanda-tanda ketidakwajaran. Hal ini kemudian coba

¹⁷⁷ Wawancara penulis dengan Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, pada tanggal 18 Maret 2019.

¹⁷⁸ *Ibid*, hlm. 37.

dilindungi melalui pesan, kutuk, maupun sanksi bagi mereka yang melanggar *sabda* dari raja yang mendahului. Diantara pesan-pesan yang disampaikan oleh raja tersebut ada juga yang berupa wangsit yang sifatnya adalah memperkokoh kedudukan raja atau juga bisa raja yang baru saja berhasil naik takhta.¹⁷⁹ Contohnya adalah ketika Panembahan Senapati berpesan bahwa yang akan menggantikannya adalah Raden Mas Jolang (Panembahan Krapyak) meski yang dicalonkan sebelumnya adalah Pringgalaya. Dalam pesan tersebut juga terdapat kutuk terhadap siapa yang melawan keputusannya.¹⁸⁰

Legitimasi terhadap pewaris takhta merupakan suatu kebutuhan. Tanpa memperoleh pengukuhan, para raja nampaknya tidak merasa aman. Karena itulah berbagai cara dilakukan untuk selalu mengabsahkan kedudukan seorang raja.¹⁸¹ Ditambah lagi dengan adanya pusaka-pusaka yang merupakan bagian penting dari kekuasaan seorang raja. Ada kepercayaan bahwa tanpa pusaka tersebut seorang raja tidak akan bisa memperoleh kepercayaan dan kesetiaan rakyat.¹⁸²

Sultan Hamengku Buwono X pun mencoba melegitimasi pewaris takhta selanjutnya melalui pusaka dan perintah Tuhan dalam wujud *sabdaraja* dan *dawuhraja*. Hari Kamis tanggal 30 April 2015 Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan *sabdaraja* di Siti Hinggil Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Sabdaraja ini pertama kali diucapkan oleh

¹⁷⁹ G. Moedjanto, 1987, *Loc. Cit.*

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm. 35.

¹⁸¹ *Ibid*, hlm. 39.

¹⁸² Selo Soemardjan, 2009, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Depok: Komunitas Bambu, hlm. 19

Sultan Hamengku Buwono X selama bertakhta 27 tahun. Ketika menyampaikan *sabdaraja* tersebut, Sultan Hamengku Buwono X mengenakan busana kebesaran didampingi istrinya, GKR Emas, dan putri-putrinya. Adapun isi dari *sabdaraja* itu adalah

*Gusti Allah Gusti Agung Kuwasa Cipta, kawelingana siro kabeh abdi ingsun putra Dalem sedherek Dalem sentala Dalem lan abdi Dalem nampa weninge dhawuh Gusti Allah Gusti Agung Kuwasa Cipta lan rama ingsun eyang-eyang ingsun para leluhur Mataram wiwit wektu iki ingsun nampa dhawuh kanugrahan. Dhawuh Gusti Allah Gusti Agung Kuwasa Cipta asma kalenggahan ingsun Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Sri Sultan Hamengku Bawana Inkgang Jumeneng Ka Sepuluh Suryaning Mataram Senapati ing Ngalaga Langgenging Tata Panatagama. Sabdaraja iki perlu dimangerteni, diugemi, lan ditindakake. Ya mengkana sabda ingsun.*¹⁸³

Apabila diterjemahkan ke bahasa Indonesia sebagai berikut

Allah, Tuhan yang Agung, Maha Pencipta, ketahuilah para adik-adik, saudara, keluarga di Keraton dan abdi dalem, saya menerima perintah dari Allah, ayah saya, nenek moyang saya dan para leluhur Mataram, mulai saat ini saya bernama Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Sri Sultan Hamengkubawono Inkgang Jumeneng Kasepuluh Surya ning Mataram, Senapati ing Kalogo, Langgenging Bawono Langgeng, Langgeng ing Toto Panotogomo. Sabda Raja ini perlu dimengerti, dihayati dan dilaksanakan seperti itu sabda saya.¹⁸⁴

Sementara itu, pada tanggal 5 Mei 2015 Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan *dawuhraja* yang isinya adalah sebagai berikut

Siro abdi ingsun seksenana ingsun Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Sri Sultan Hamengku Bawana Inkgang Jumeneng Ka Sepuluh Suryaning Mataram Senapati ing Ngalaga Langgenging Bawana Langgeng Langgenging Tata Panatagama kadhawuhan netepake putri ningsun Gusti Kanjeng Ratu

¹⁸³ Video berita Tribun Jogja Official “Inilah Isi Sabdaraja dan Dawuhraja Sri Sultan HB X” yang diunduh pada tanggal 20 Februari 2019, menit 1:20.

¹⁸⁴ Anonim, 2015, “Begini Perjanjian Ki Ageng Giring dan Pemanahan yang 'Diselesaikan' Sultan”, diunduh pada tanggal 19 Februari 2019, <https://news.detik.com/berita/2910486/begini-perjanjian-ki-ageng-giring-dan-pemanahan-yang-diselesaikan-sultan?nd772205mr=>.

*Pembayun katetepake Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawana Langgeng ing Mataram. Mangertenana ya mengkana dhawuh ingsun.*¹⁸⁵

Apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai berikut

Saudara semua, saksikanlah saya Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Sri Sultan Hamengku Bawana Inggang Jumeneng Ka Sepuluh Suryaning Mataram Senapati ing Ngalaga Langgenging Bawana Langgeng Langgenging Tata Panatagama mendapat perintah untuk menetapkan Putri saya Gusti Kanjeng Ratu Pembayun menjadi Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng ing Mataram. Mengertilah, begitulah perintah saya.¹⁸⁶

Dari *sabdaraja* dan *dawuhraja* yang dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono X tersebut terdapat beberapa hal yang menjadi inti dari keduanya yaitu

- 1) Gelar Sultan berubah dari yang semula Sultan Hamengku Buwono menjadi Sultan Hamengku Bawono. Selain itu, gelar Khalifatullah dihilangkan. Gelar Khalifatullah bermaksud agar membuat sultan yang bertakhta laki-laki.¹⁸⁷ Gelar *Sayidin Panatagama Khalifatullah* berarti pemimpin umat Muslim, pemimpin agama dan pelindung umat menjalankan kehidupan rohani.¹⁸⁸ Penyebutan *Kaping Sedasa* juga diganti *Kaping Sepuluh*.
- 2) Tidak mengikuti lagi perjanjian pendiri Mataram Islam yaitu perjanjian antara Ki Ageng Pemanahan dan Ki Ageng Giring.

¹⁸⁵ Video berita Tribun Jogja Official “Inilah Isi Sabdaraja dan Dawuhraja Sri Sultan HB X”, *Op. Cit.*, menit 4:14.

¹⁸⁶ Anonim, 2015, “Inilah Terjemahan Isi Sabdaraja dan Dawuh Raja Sri Sultan HB X”, diunduh pada tanggal 19 Februari 2019, <http://jogja.tribunnews.com/2015/05/09/inilah-terjemahan-isi-sabdaraja-dan-dawuh-raja-sri-sultan-hb-x>.

¹⁸⁷ Hinijati Widjaja, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 42.

¹⁸⁸ *Ibid*, hlm. 41.

Dengan begitu maka untuk Sultan Hamengku Buwono selanjutnya tidak harus laki-laki tetapi juga bisa perempuan.¹⁸⁹ Oleh sebab itu, membuka peluang seorang perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono.

- 3) Menyempurnakan dua keris pusaka legitimasi Sultan Hamengku Bwuono, yaitu Keris Kyai Kopek dan Keris Kyai Joko Piturun. Dalam dunia spiritual Jawa makna “sempurna” sering dikiaskan dengan kata “menyudahi” karena setiap insan adalah wayang yang hidup untuk menjalani laku dalam upayanya mencari kesempurnaan hidup. Setelah kesempurnaan itu dicapai, tugasnya di dunia ini dianggap telah selesai dan dia akan dipanggil kembali kepada Pencipta.¹⁹⁰ Bisa juga kedua keris disempurnakan sebagai keris baru agar cocok disandingkan dengan seorang perempuan yaitu Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi yang disiapkan menjadi Sultan Hamengku Buwono.¹⁹¹ Apabila Sultan Hamengku Buwono X berkenan, bisa membuat keris Patrem bagi putrinya sebagai salah satu alat legitimasi kekuasaan kraton. Berpijak pada zaman yang sudah berubah, bukan mustahil *paugeran* dan tata aturan pembuatan pusaka keris juga diubah untuk mengikuti zaman karena

¹⁸⁹ Fajar Pratama, 2017, “Penyempurnaan 2 Keris dan Pengubahan Perjanjian Kerajaan Dinilai Punya 1 Maksud”, diunduh pada tanggal 19 Februari 2019, <https://news.detik.com/berita/2909907/penyempurnaan-2-keris-dan-pengubahan-perjanjian-kerajaan-dinilai-punya-1-maksud>.

¹⁹⁰ Unggul Sudrajat, 2015, “Keris dan Legitimasi Kuasa Keraton Yogyakarta”, diunduh pada tanggal 19 Februari 2019, <http://mediaindonesia.com/read/detail/3484-keris-dan-legitimasi-kuasa-keraton-yogyakarta>.

¹⁹¹ Hinijati Widjaja, *Op. Cit.*, hlm. 42.

semuanya adalah prerogatif sultan.¹⁹² Sementara itu, Keris Kyai Joko Piturun sendiri menurut Bayu Dardias, seorang dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada Yogyakarta yang sejak 2014 telah meneliti manuver politik para aristokrat, berarti “laki-laki yang diturunkan terus menerus”.¹⁹³ Hal ini dapat ditafsirkan bahwa sultan pewaris takhta tidak akan menggunakan Keris Kyai Joko Piturun sebagaimana tradisi Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Biasanya sultan yang bertakhta akan mewariskan Keris Kyai Joko Piturun kepada anak yang dia kehendaki menjadi putra mahkota.¹⁹⁴

- 4) Dari *dawuhraja* dikeluarkan titah tentang pemberian gelar kepada putri sulung Sultan Hamengku Buwono X yang berarti menjadi Putri Mahkota calon pengganti raja. Gelar baru tersebut adalah Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng Ing Mataram.¹⁹⁵

Sultan Hamengku Buwono X menyebutkan bahwa *sabdaraja* serta *dawuhraja* merupakan *wangsit* dari leluhur yaitu Panembahan Senapati, Sultan Hamengku Buwono I, dan Sultan Hamengku Buwono IX. Dirinya juga mengemukakan bahwa ini merupakan perintah dari Tuhan

¹⁹² Unggul Sudrajat, *Loc. Cit.*

¹⁹³ Addi M. Idhom, 2017, “Urusan Tanah di DIY Seperti Negara dalam Negara”, diunduh pada tanggal 10 Januari 2019, <https://tirto.id/urusan-tanah-di-diy-seperti-negara-dalam-negara-cxLu>.

¹⁹⁴ Seno Joko Suryono, dkk, 2018, *Hamengku Buwono IX Pengorbanan Sang Pembela Republik*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 59

¹⁹⁵ *Ibid.*

yang harus dijalankan.¹⁹⁶ Penulis pernah mencoba melakukan wawancara langsung dengan Sultan Hamengku Buwono X untuk mengkonfirmasi beberapa hal berkaitan dengan *sabdaraja* dan *dawuhraja*. Akan tetapi, permohonan penulis ditolak oleh Kawedanan Hageng Panitrapura dengan alasan Sultan Hamengku Buwono X tidak bersedia diwawancarai berkaitan dengan suksesi raja. Lebih lanjut, penulis disarankan untuk mengikuti pemberitaan di media berkaitan dengan suksesi Sultan Hamengku Buwono. Dengan demikian, *sabdaraja* serta *dawuhraja* yang menurut Sultan Hamengku Buwono X adalah *wangsit* leluhur serta perintah Tuhan itu merupakan legitimasi untuk kepemimpinan politik tradisional Jawa yang sudah tidak bisa dikonfirmasi, dipertanyakan, dan ditolak oleh siapapun.¹⁹⁷

Sabdaraja dan *dawuhraja* memang bernuansa politis jika kemudian dihubungkan dengan fakta Sultan Hamengku Buwono X tidak memiliki anak laki-laki. Bahkan Bayu Dardias berpendapat ini merupakan cara sultan menjadikan putrinya sebagai ratu.¹⁹⁸ Sebenarnya *sabdaraja* dan *dawuhraja* tersebut bertentangan dengan warisan tradisi pendiri Mataram. Meski demikian, *sabdaraja* dan *dawuhraja* adalah hak prerogatif sultan dan titah Sultan Hamengku Buwono X yang telah diumumkan ke publik sehingga tidak dapat ditarik.¹⁹⁹ Ditambah lagi

¹⁹⁶ Sukma Indah Permana, 2015, "Sultan Sebut Sabda Raja 'Wangsit' Leluhur, Adik: Kami Sulit Percaya Itu", diunduh pada tanggal 7 Januari 2019, <https://news.detik.com/berita/2921379/sultan-sebut-sabda-raja-wangsit-leluhur-adik-kami-sulit-percaya-itu?ntprofil=>.

¹⁹⁷ Hanijati Widjaja, 2016, *Loc. Cit.*

¹⁹⁸ Addi M. Idhom, 2017, "Urusan Tanah di DIY Seperti Negara dalam Negara", *Loc. Cit.*

¹⁹⁹ Hanijati Widjaja, 2016, *Loc. Cit.*

sabdaraja dan *dawuhraja* adalah *wangsit* dan perintah Tuhan maka harus dilaksanakan sebagaimana telah dinyatakan oleh Sultan Hamengku Buwono X bahwa titah / perintah raja adalah *paugeran* tertinggi dalam Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.²⁰⁰

Nuansa politis *sabdaraja* dan *dawuhraja* juga disampaikan ahli tata negara dari Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, yang menyatakan adanya *sabdaraja* dan *dawuhraja* tersebut merupakan tata cara menyiapkan dan mengakomodasi subjek tertentu yang akan ditunjuk menjadi Sultan Hamengku Buwono yang mana subjek tersebut adalah putri Sultan Hamengku Buwono X, Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi.²⁰¹ Hal ini dilakukan setelah Sultan Hamengku Buwono X melihat kemampuan GKR Mangkubumi yang menurut Sultan Hamengku Buwono X layak untuk menjadi Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sehingga dibukalah kemungkinan yuridis kultural melalui *sabdaraja* dan *dawuhraja*. Dengan demikian, semakin jelas bahwa penggunaan *sabdaraja* dan *dawuhraja* adalah legitimasi yuridis kultural yang pada dasarnya keduanya merupakan tata cara penyelenggaraan kearifan lokal di DIY yang dibuka peluangnya oleh hukum positif.²⁰²

Meskipun beberapa pihak menyatakan bahwa isi dari *sabdaraja* dan *dawuhraja* tersebut bertentangan dengan *paugeran* namun Dr. W.

²⁰⁰ Bayu Dardias, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 41.

²⁰¹ Wawancara penulis dengan Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, pada tanggal 18 Maret 2019.

²⁰² *Ibid.*

Riawan Tjandra, S.H., M.Hum dan Kanjeng Pangeran Haryo Yudohadiningrat memiliki pendapat yang berbeda dengan pihak-pihak tersebut. Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum menyatakan bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat merupakan sebuah negara kerajaan yang mana posisi raja di atas *paugeran* karena rajalah yang membuat *paugeran* itu sehingga dapat disimpulkan bahwa *sabdaraja* dan *dawuhraja* tidak melanggar *paugeran*.²⁰³ KPH Yudohadiningrat pun juga berpendapat bahwa justru *sabdaraja* dan *dawuhraja* merupakan *paugeran* itu sendiri sehingga dengan adanya *sabdaraja* dan *dawuhraja* kemudian menjadi *paugeran*.²⁰⁴

Dalam konsep kekuasaan raja Jawa mengenal ajaran Jawa yaitu *Sabda Pandita Ratu tan kena wola-wali* yang artinya seorang raja harus berpendirian teguh pada titah atau perintah yang telah diucapkannya. Hal ini mengandung kensekuensi apa pun risikonya titah, perintah, atau janji harus dilakukan karena jika tidak maka raja akan mendapatkan sanksi sosial berupa penilaian rakyat sebagai raja yang sewenang-wenang dan akan dilawan untuk menurunkannya. Tentu ajaran tersebut juga berlaku bagi Sultan Hamengku Buwono yang merupakan seorang Raja Jawa keturunan Mataram. *Sabdaraja* dan *dawuhraja* tidak dapat ditarik kembali dan harus dilakukan oleh seluruh rakyat Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Meskipun kemudian justru menimbulkan

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 hlm 119.

pro-kontra di kalangan internal kraton tetapi bukan menjadi alasan titah Sultan Hamengku Buwono tersebut tidak dilakukan.

Dengan adanya *sabdaraja* dan *dawuhraja* menghilangkan hambatan-hambatan kultural yang menghalangi perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono.²⁰⁵ Dengan menyempurnakan Keris Kyai Kopek dan Kyai Joko Piturun berarti mengakhiri atau mengistirahatkan kedua keris tersebut. Padahal Keris Kyai Kopek identik dengan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sementara Keris Kyai Joko Piturun akan diberikan kepada pewaris takhta. Dengan berakhirnya kedua keris itu mengindikasikan penerus Sultan Hamengku Buwono X adalah perempuan.²⁰⁶ Meskipun demikian, Sultan Hamengku Buwono X tetap menyatakan bahwa dirinya hanya melaksanakan perintah Allah melalui *wangsit* yang diterimanya dari para leluhur. Mengenai kelanjutan dari *sabdaraja* dan *dawuhraja* beliau tidak mengetahui.

Wangsit berbentuk tidak riil sehingga tidak bisa diatur oleh hukum positif karena hukum positif mengatur yang bersubjek dan objek riil. Oleh sebab itu, *wangsit* tersebut diturunkan dalam bentuk yang riil yaitu *sabdaraja* dan *dawuhraja* agar dapat dilindungi oleh hukum positif. *Wangsit* menurut Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum adalah klaim kultural yang merupakan bagian dari kearifan lokal yang diekspresikan dalam sikap budaya dan struktur organisasi Kraton

²⁰⁵ Anonim, "Sultan Yogyakarta persiapkan 'putri mahkota", *Loc. Cit.*

²⁰⁶ *Ibid.*

Ngayogyakarta Hadiningrat.²⁰⁷ *Wangsit* digunakan untuk semakin menunjukkan kebenaran dari *sabdaraja* dan *dawuhraja*. Hanya saja kebenarannya tidak dapat dibuktikan selain oleh penerima *wangsit* karena sifatnya yang tidak empiris. Hal ini semakin membuktikan bahwa *sabdaraja* dan *dawuhraja* yang berasal dari *wangsit* tersebut tidak bisa dikonfirmasi oleh siapapun hanya Sultan Hamengku Buwono X yang mengetahuinya.

Adanya *sabdaraja* memang kemudian memunculkan kemungkinan seorang perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono. Beberapa sebutan dalam gelar sultan yang menunjuk pada sebutan untuk laki-laki diganti. Ditambah beberapa hari kemudian Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan *dawuhraja* yang mengubah gelar putri sulungnya seperti gelar pewaris takhta Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, Mangkubumi, dan menjadikannya sebagai perempuan bangsawan Ngayogyakarta Hadiningrat pertama yang menyandang gelar Mangkubumi.²⁰⁸ Kedua hal yang dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono X merupakan langkah sistematis untuk mempersiapkan GKR Mangkubumi menjadi Sultan Hamengku Buwono, yang diawali dari mengubah tradisi suksesi sultan kemudian pengumuman penerus perempuan.²⁰⁹

²⁰⁷ Wawancara penulis dengan Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, pada tanggal 18 Maret 2019.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Bayu Dardias, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 40.

B. Putusan Mahkamah Konstitusi dan Hak Asasi Manusia

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016

Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan hukum positif. Putusan yang dibuat oleh negara melalui lembaga negara yudisial ini mengikat bukan hanya para pihak tetapi juga masyarakat luas. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 maka pasal yang diuji materiil secara otomatis batal demi hukum.²¹⁰ Oleh sebab itu, sejak putusan dibacakan syarat untuk menjadi Gubernur DIY tidak lagi menyerahkan riwayat hidup istri. Dengan demikian, perempuan memiliki peluang menjadi Gubernur DIY.

a. Latar Belakang Uji Materiil

Landasan konstitusional keistimewaan DIY secara jelas telah tertuang dalam UUD 1945 yang kemudian semakin disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Terdapat lima keistimewaan yang dilindungi oleh undang-undang tersebut salah satunya adalah berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Mulai dari Pasal 18 hingga Pasal 27 undang-undang ini mengatur mengenai hal tersebut.

Pasal 18 secara khusus mengatur mengenai persyaratan menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Pasal 18 ayat (1) huruf c menyebutkan bahwa Gubernur DIY ditetapkan dari Sultan Hamengku

²¹⁰ Inosentius Samsul, 2009, *Op. Cit.*, hlm. 61.

Buwono yang bertakhta. Artinya di sini ialah terdapat mekanisme tersendiri yang tidak diatur oleh undang-undang dalam penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta karena hal ini adalah hak Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat untuk menentukan rajanya. Setelah Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat menetapkan Sultan Hamengku Buwononya barulah secara hukum positif Gubernur DIY ditetapkan dari Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta tersebut.

Namun demikian, Pasal 18 ayat (1) huruf m justru mensyaratkan seorang calon Gubernur DIY menyerahkan daftar riwayat hidup yang salah satunya memuat daftar riwayat hidup istri. Hal ini kemudian menimbulkan permasalahan karena dapat ditafsirkan hanya seorang laki-laki yang dapat menjadi Gubernur DIY. Sejumlah aktivis perempuan dan *abdi dalem* Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY.

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat merupakan lembaga negara. Bila melihat seluruh norma yang diatur dalam UUKDIY, terlihat ada pemisahan baik secara fungsi, tugas, kekuasaan, atau kewenangan antara lembaga negara Sultan Hamengku Buwono yang adalah Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai pemerintahan tersendiri dengan lembaga negara Gubernur DIY sebagai pemerintahan sendiri. Namun demikian, kedua lembaga negara tersebut dalam konteks figur Raja Kasultanan Ngayogyakarta

Hadiningrat dan Gubernur DIY adalah satu kesatuan, yaitu Sultan Hamengku Buwono.²¹¹ Dalam hal ini berarti Sultan Hamengku Buwono berperan sebagai Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan sekaligus sebagai Gubernur DIY. Hal ini kemudian dirumuskan pada Pasal 18 ayat (1) huruf c UUKDIY yang berbunyi:

Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat: c. bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.

Pada lembaga negara dan pemerintah tidak boleh dilekatkan hukum yang diskriminatif terhadap perempuan dalam pengisian jabatannya, karena perempuan adalah subjek dan objek hukum dan pemerintahan yang sama kedudukannya.²¹² Oleh sebab itu, dalam UUKDIY mengenai persyaratan calon gubernur dan wakil gubernur juga tidak boleh diskriminatif terhadap perempuan sehingga laki-laki maupun perempuan seharusnya dapat menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Hal ini kemudian tidak sejalan dengan Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY yang menyatakan

Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat: m. menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak.

Kata “istri” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY telah menciderai kesetaraan jender karena calon gubernur

²¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016, hlm. 37.

²¹² *Ibid*, hlm. 12.

harus laki-laki.²¹³ Perempuan menjadi tidak memiliki kesempatan untuk menjadi Gubernur DIY. Kemungkinan yang bisa terjadi adalah justru kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY jika Sultan Hamengku Buwono maupun Adipati Paku Alam yang bertakhta tidak bisa menyerahkan daftar riwayat hidup istri entah karena mereka adalah seorang perempuan atau seorang laki-laki yang tidak beristri. Selain itu, kemungkinan lain yang terjadi ialah DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menolak untuk menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta menjadi Gubernur DIY karena tidak memenuhi persyaratan sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf m tersebut.²¹⁴ Hal ini juga akan menjadi celah yuridis bagi kelompok orang yang tidak setuju perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono dan ditetapkan sebagai Gubernur DIY sehingga mementahkan kekuasaan sultan dalam menentukan sultan berikutnya yang salah satunya melalui keberadaan *dawuhraja*.²¹⁵

Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY merupakan syarat seorang calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang adalah lembaga negara yang seharusnya tunduk dan patuh pada Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, bukan justru membuat kaum perempuan tidak mendapatkan kesempatan yang sama dan kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan sebagaimana diatur pada Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Negara seharusnya tidak melakukan diskriminasi

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid*, hlm. 190.

²¹⁵ *Ibid*, hlm. 189.

terhadap perempuan karena Sultan Hamengku Buwono perempuan bisa saja muncul dari proses internal kraton yang otomatis adalah calon Gubernur DIY untuk ditetapkan.²¹⁶

Menurut para pemohon uji materiil, daftar riwayat hidup yang hanya menyebutkan kata “istri” mengindikasikan negara telah tidak lagi menjamin perlindungan terhadap hak asasi perempuan. Sebenarnya negara tidak boleh mengatur apalagi memaksa hanya kata “istri” saja dalam pasal tersebut. Seharusnya tentang pengisian jabatan Gubernur DIY tidak boleh bertentangan dengan konstitusi yang mana menjadi salah satu bagian keistimewaan DIY.²¹⁷ Itulah kemudian yang menyebabkan Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY diuji materiil oleh sejumlah pihak.

Pemerintah pun menanggapi uji materiil tersebut. Dalam keterangan tertulis yang juga dimuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016, pemerintah menyatakan Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY adalah panduan dalam membuat daftar riwayat hidup calon Gubernur DIY. Pembuat UUKDIY tidak bermaksud memberikan pasal bersifat litimatif. Selain itu, pengaturan keistimewaan DIY pada dasarnya telah mengikuti tradisi dan adat-istiadat serta nilai yang dianut masyarakat Yogyakarta.²¹⁸

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga telah memberikan keterangan pada sidang tanggal 17 November 2016. Dalam

²¹⁶ *Ibid*, hlm. 13.

²¹⁷ *Ibid*.

²¹⁸ *Ibid*, hlm. 130.

keterangannya tersebut, DPD menjelaskan bahwa mengenai syarat calon Gubernur DIY disesuaikan dengan konsep kesejarahan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat bukan dilihat dari perspektif jender liberal.²¹⁹ Dewan Perwakilan Daerah melihat dari silsilah Sultan Hamengku Buwono I hingga Sultan Hamengku Buwono X yang secara rasio wajar dan objektif menganut asas patrilineal. Selain itu, DPD juga menjelaskan dari gelar Sultan Hamengku Buwono sebagaimana diatur pada Pasal 1 ayat (4) UUKDIY bermakna pemimpin agama Islam yang harus berjender laki-laki.²²⁰

Sedangkan menurut Sultan Hamengku Buwono X yang juga memberikan keterangan dalam persidangan pada tanggal 17 November 2016, pengaturan mengenai penyerahan riwayat hidup sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf m tidak relevan diterapkan di DIY. Menurut Sultan Hamengku Buwono X, penyerahan daftar riwayat hidup tersebut lebih relevan jika diterapkan pada daerah yang melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung yang mana dimungkinkan calon kepala daerah belum diketahui profil dan *track recordnya*.²²¹ Oleh sebab itu, tidak perlu seorang calon Gubernur DIY memenuhi syarat sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY.

Undang – Undang Dasar 1945 tidak pernah mengharuskan / menentukan lembaga negara antara lain: presiden, gubernur, hingga

²¹⁹ *Ibid*, hlm. 137.

²²⁰ *Ibid*, hlm. 138.

²²¹ *Ibid*, hlm 188.

kepala desa haruslah laki-laki. Gubernur DIY sebagai lembaga negara tidaklah harus berjenis kelamin laki-laki karena bisa saja perempuan akan menjadi gubernur jika Sultan Hamengku Buwono bertakhta adalah perempuan yang dihasilkan proses internal kraton.²²² Pemilihan Sultan Hamengku Buwono murni akan menjadi urusan internal kraton yang mana raja memiliki kewenangan otonomi sebagai pemegang kekuasaan pembentukan *paugeran*.²²³ Bahkan menurut KPH Yudohadiningrat, SH kelengkapan keluarga tidak berpengaruh ataupun membatasi calon sultan yang akan bertakhta.²²⁴ Sesuai dengan fakta sejarah, yang berhak naik takhta adalah keturunan langsung raja atau putra *dalem* yang lahir dari permaisuri tanpa melibatkan persyaratan terkait dengan keberadaan istri.

Perlu diingat kembali, penetapan Gubernur DIY terdiri dari dua proses yaitu pemilihan Sultan Hamengku Buwono melalui *paugeran* kraton kemudian penetapan gubernur dari Sultan Hamengku Buwono bertakhta sehingga gubernur harus didudukkan pada koridor konstitusi yang terpisah dari urusan internal Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat.²²⁵ Proses internal kraton tidak dapat diganggu sehingga apakah laki-laki atau perempuan yang menjadi Sultan Hamengku Buwono haruslah menjadi wilayah Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang menentukan. Dengan kata lain, bukan berarti ketika Sultan

²²² *Ibid*, hlm. 15.

²²³ *Ibid*, hlm. 190.

²²⁴ *Ibid*, hlm. 119.

²²⁵ *Ibid*, hlm. 15.

Hamengku Buwono I hingga Sultan Hamengku Buwono X adalah laki-laki kemudian UUKDIY dapat mengatur dan menentukan seorang Gubernur DIY haruslah seorang laki-laki.

Adanya Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY seolah-olah telah menentukan yang dapat menjadi seorang calon Gubernur DIY hanya seorang laki-laki, karena mustahil seorang calon gubernur yang perempuan memiliki seorang istri. Hal tersebut merugikan proses internal Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat dalam menentukan Sultan Hamengku Buwono.²²⁶ Kerugian tersebut sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya yaitu mengenai celah yuridis penolakan penetapan Sultan Hamengku Buwono bertakhta menjadi Gubernur DIY serta pengingkaran terhadap *dawuhraja*.

b. Alasan Uji Materiil

Pada Bab VI UUKDIY mulai dari Pasal 18 hingga Pasal 27 mengatur mengenai tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Pada Pasal 18 disebutkan mengenai persyaratan menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Norma yang terdapat pada Pasal 18 ayat (1) dari huruf a sampai dengan m secara kumulatif menyempurnakan hukum pada norma calon gubernur dan wakil gubernur adalah warga negara Indonesia harus memenuhi syarat. Keadaan hukum pada huruf a sampai dengan m bersifat determinatif sehingga satu saja hukum tersebut tidak terpenuhi, maka

²²⁶ *Ibid*, hlm. 30.

hukum pada norma sebelumnya gugur. Konsekuensinya adalah jika tidak sempurna maka norma tersebut tidak memiliki kapasitas sebagai norma hukum yang sah sebagai dasar pencalonan Gubernur DIY maka sekalipun seseorang itu warga negara Indonesia tetapi dia tidak memenuhi syarat-syarat itu, dia tidak bisa menjadi calon Gubernur DIY.²²⁷

Pasal 18 ayat (1) huruf m calon gubernur dan wakilnya diharuskan melampirkan riwayat hidup istri. Itu adalah syarat yang harus dipenuhi seseorang untuk dapat menjadi calon Gubernur DIY. Jika syarat tersebut tidak terpenuhi maka otomatis tidak bisa menjadi calon Gubernur DIY karena sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, syarat yang ada pada Pasal 18 ayat (1) UUKDIY bersifat kumulatif dan determinatif. Dengan demikian, syarat pada huruf m telah membatasi perempuan dan laki-laki yang tidak beristri menjadi Gubernur DIY dan hal ini inkonstitusional. Syarat pada Pasal 18 ayat (1) huruf m justru mengingkari Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Pemilihan Sultan Hamengku Buwono merupakan urusan internal Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang tidak dicampuri oleh negara melalui hukum positif. Itulah cara menghormati dan mengakui

²²⁷ *Ibid*, hlm. 96.

satuan pemerintah khusus yang bersifat istimewa seperti DIY dengan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningratnya. Negara hanya bertugas menetapkan Sultan Hamengku Buwono menjadi Gubernur DIY sebagai bagian pengakuan dan penghormatannya terhadap keistimewaan. Sementara apakah perempuan atau laki-laki yang menjadi Sultan Hamengku Buwono merupakan urusan internal Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Tidak ada satu pasal pun dalam konstitusi yang memberi kewenangan kepada negara ikut menentukan laki-laki atau perempuan yang menjadi Sultan Hamengku Buwono.²²⁸ Pasal 18 ayat (1) huruf m seolah memberi ruang bagi pemerintah untuk menolak menetapkan Sultan Hamengku Buwono perempuan sebagai Gubernur DIY karena tidak memenuhi syarat menyerahkan riwayat hidup istri. Padahal negara tidak pernah mengharuskan / menentukan lembaga negara seperti presiden, gubernur, hingga kepala desa haruslah laki-laki atau haruslah memiliki istri karena negara memperlakukan perempuan sama kedudukannya dengan laki-laki dalam hukum dan pemerintahan.

Menurut para pemohon uji materiil, Pasal 18 ayat (1) huruf m tersebut telah melanggar hak konstitusional para pemohon sebagaimana diatur dalam UUD 1945 yaitu²²⁹:

1) Pasal 1 ayat (3)

Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

²²⁸ *Ibid*, hlm. 95.

²²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016, hlm. 33.

2) Pasal 18B ayat (1)

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

3) Pasal 27 ayat (1)

Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

4) Pasal 27 ayat (2)

Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

5) Pasal 28C ayat (1)

Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

6) Pasal 28C ayat (2)

Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

7) Pasal 28D ayat (1)

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

8) Pasal 28D ayat (3)

Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

9) Pasal 28H ayat (1)

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

10) Pasal 28I ayat (2)

Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Sebagai negara hukum salah satu diantara prinsip pokok penyangga tegaknya negara hukum adalah persamaan dalam hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai penjabaran Pasal 27 dan Pasal 28 UUD 1945 tidak membenarkan diskriminasi yang salah satunya berdasarkan jenis kelamin.

Pasal 18 ayat (1) huruf m yang mencantumkan syarat seorang calon Gubernur DIY melampirkan riwayat hidup istri dapat dimaknai bahwa hanya laki-laki yang dapat menjadi calon Gubernur DIY. Hal ini didapat dari pemaknaan bahwa hanya laki-laki sajalah yang memiliki istri sementara syarat yang diatur dalam pasal tersebut tanpa menyebutkan kata suami. Oleh sebab itu, dalam pasal tersebut terungkap diskriminasi terhadap perempuan untuk menjadi calon Gubernur DIY.

Diskriminasi yang dinilai termuat pada Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY tersebut membuat Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat juga bertindak diskriminatif dalam memilih Sultan Hamengku Buwono. Hal ini guna menghindari kekosongan jabatan Gubernur

DIY karena negara menolak menetapkan sultan yang bertakhta. Lebih jauh lagi hal ini oleh para pemohon uji materiil disebut sebagai norma yang tidak pro penetapan, salah satu pilar utama perjuangan keistimewaan DIY.²³⁰

Para pemohon uji materiil menganggap persoalan memiliki istri, anak, maupun pernikahan merupakan takdir Tuhan. Oleh sebab itu, dengan adanya syarat sebagaimana pada Pasal 18 ayat (1) huruf m maka pembuat UUKDIY telah mengintervensi kehendak Tuhan.²³¹ Menurut saksi ahli pemohon, Dr. Margarito Kamis, SH., M.Hum, tidak ada seorangpun yang mampu menarik hubungan kausal antara keberadaan seorang sebagai laki-laki atau perempuan dengan kehendak sang pencipta, menciptakannya menjadi laki-laki atau perempuan.²³² Ahli melanjutkan baik secara etis maupun moral syarat tersebut tidak selaras dengan nilai-nilai di balik gagasan pengakuan konstitusional atas setiap orang sebagai individu otonom sebagaimana diatur pada UUD 1945.

Sementara itu, menurut saksi ahli lain, Kanjeng Pangeran Haryo Yudohadiningrat, SH, wakil Penghageng Tepas Tandha Yekti Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat, tentang status pernikahan maupun keberadaan saudara kandung tidak berpengaruh ataupun membatasi calon sultan yang akan bertakhta.²³³ Menurutny yang berhak naik

²³⁰ *Ibid*, hlm. 41.

²³¹ *Ibid*, hlm. 40.

²³² *Ibid*, hlm. 92.

²³³ *Ibid*, hlm. 119.

takhta adalah keturunan langsung raja yang lahir dari permaisuri tanpa melibatkan persyaratan terkait pernikahan, keberadaan istri, anak, maupun saudara kandung. Terlebih berkaitan dengan laki-laki maupun perempuan, fakta sejarah bahwa Sultan Hamengku Buwono I hingga Sultan Hamengku Buwono X adalah laki-laki tidak bisa dijadikan landasan asumsi bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat mengharuskan seorang laki-laki yang menjadi rajanya.²³⁴

c. Pertimbangan Hukum dan Putusan Majelis Hakim

Dalam pertimbangan majelis hakim mendasarkan pada Pasal 7 ayat (2) UUKDIY yang menyatakan mengenai letak keistimewaan DIY yaitu salah satunya adalah dalam tata cara pengisian gubernur dan wakil gubernurnya. Majelis hakim berpendapat mengenai pengisian gubernur dan wakilnya memiliki kekhasan dibandingkan dengan daerah lainnya karena tidak melalui mekanisme pemilihan langsung melainkan penetapan dari Sultan Hamengku Buwono serta Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf c.

Negara sudah tepat dengan mengatur bahwa Gubernur DIY ditetapkan dari Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta. Hal ini sesuai dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.²³⁵ Artinya bahwa tata cara pengisian Gubernur DIY diserahkan kepada proses internal Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat sebelum akhirnya ditetapkan

²³⁴ *Ibid*, hlm. 120.

²³⁵ *Ibid*, hlm. 304.

menjadi Gubernur DIY yang membuat tata caranya menjadi istimewa dan memiliki kekhasan dibanding daerah lainnya. Namun demikian, jika kemudian negara mengatur mengenai persyaratan untuk menjadi calon Gubernur DIY sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY maka hal tersebut adalah bentuk campur tangan negara terhadap apa yang oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 telah diamanatkan menjadi wewenang Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat.²³⁶ Bentuk campur tangan negara tersebut terjadi karena negara telah mengatur yang berhak menjadi Gubernur DIY adalah Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta, sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf c UUKDIY, namun di sisi lain negara juga mengatur bahwa untuk menjadi calon Gubernur DIY harus menyerahkan daftar riwayat hidup yang salah satunya memuat mengenai istri, sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY.

Majelis hakim pun sependapat dengan Sultan Hamengku Buwono X yang menyatakan sebenarnya penyerahan daftar riwayat hidup kurang relevan digunakan di DIY. Hal ini disebabkan oleh masyarakat telah mengenal dan mengetahui bahwa yang akan menjadi Gubernur DIY adalah dari Sultan Hamengku Buwono X yang bertakhta. Sementara daftar riwayat hidup digunakan untuk mengenalkan kepada publik sosok kepala daerah yang akan

²³⁶ *Ibid*, hlm. 305.

memimpin daerah tersebut yang mungkin saja belum dikenal. Selanjutnya majelis hakim juga menjelaskan bahwa yang bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 bukan pada penyerahan daftar riwayat hidupnya tetapi pada frasa “yang memuat, antara lain, riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak”.

Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY memiliki potensi bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) huruf c UUKDIY. Keduanya merupakan syarat yang diatur oleh hukum positif untuk menjadi calon Gubernur DIY. Huruf c mengatur syarat calon Gubernur DIY dari Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sementara huruf m mensyaratkan menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat riwayat istri. Sebagaimana diketahui bahwa seluruh syarat calon Gubernur DIY dari huruf a sampai n bersifat kumulatif. Jika kemudian salah satu diantara huruf c atau huruf m tidak terpenuhi maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum syarat mana yang harus diutamakan sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.²³⁷

Pada bagian akhir majelis hakim juga berpendapat bahwa persyaratan menjadi calon Gubernur DIY sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf m bersifat diskriminatif.²³⁸ Syarat tersebut telah membatasi seorang perempuan menjadi calon Gubernur DIY dan hal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan juga berbagai

²³⁷ *Ibid*, hlm. 308.

²³⁸ *Ibid*, hlm. 313.

konvensi internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia utamanya berkaitan dengan penghapusan segala bentuk diskrimasi yang salah satunya berdasarkan jenis kelamin. Sebenarnya pembatasan terhadap hak asasi manusia seseorang dapat dikatakan konstitusional apabila dinilai berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang antara lain memenuhi syarat:

- 1) Pembatasan itu harus dilakukan dengan Undang-Undang;
- 2) Pembatasan yang harus dilakukan dengan Undang-Undang itu adalah dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan terhadap hak dan kebebasan orang lain;
- 3) Pembatasan yang harus dilakukan oleh Undang-Undang itu juga dengan maksud untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.²³⁹

Namun demikian, jika perempuan menjadi calon Gubernur DIY tidak ada hak orang lain yang dilanggar dan hal tersebut juga tidak bertentangan dengan keadilan, moral, nilai-nilai agama, keamanan, maupun ketertiban sehingga jelas pembatasan perempuan menjadi calon Gubernur DIY yang diatur melalui frasa yang termuat pada Pasal 18 ayat (1) huruf m adalah inkonstitusional. Apalagi sebenarnya persoalan siapa yang menjadi Sultan Hamengku Buwono kemudian

²³⁹ *Ibid*, hlm. 312.

ditetapkan sebagai Gubernur DIY adalah proses internal Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut kemudian majelis hakim membuat amar putusan yang berisi

- 1) Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
- 2) Menyatakan frasa **“yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak”** dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 3) Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Dengan demikian, adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 tersebut telah membuka peluang seorang perempuan menjadi Gubernur DIY asalkan terlebih dahulu menjadi Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta.²⁴⁰

²⁴⁰ Wawancara penulis dengan Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, pada tanggal 18 Maret 2019.

2. Hak Asasi Perempuan Menjadi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

Gubernur / Kepala Daerah sebagai lembaga negara dalam konteks sebuah negara yang menyatakan sebagai negara hukum, jaminan hak asasi mutlak ada dalam konstitusinya, termasuk pula dalam hal ini jaminan terhadap hak asasi perempuan. Istilah hak asasi perempuan muncul seiring dengan kesadaran perlunya perhatian khusus dan perlindungan khusus bagi kaum perempuan disamping konsep hak asasi secara umum karena banyaknya masalah dan persoalan yang dialami kaum perempuan seperti diskriminasi di berbagai bidang kehidupan.²⁴¹

Hukum positif memang sudah seharusnya mengakomodasi perlindungan terhadap hak asasi perempuan dengan melarang segala bentuk diskriminasi seperti misalnya diskriminasi berdasarkan jenis kelamin pada kepemimpinan publik. Pada dasarnya kepemimpinan merupakan inisiatif kehendak untuk mengarahkan sumber daya politik ke tujuan keadilan. Kepemimpinan tumbuh dalam misi etis itu. Oleh sebab itu, bagi gerakan perempuan politik adalah perjuangan keadilan dalam maknanya menyelenggarakan kesetaraan.²⁴²

Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen tidak menyebut secara eksplisit kata laki-laki dan perempuan dalam pasal-pasalanya melainkan dengan kata-kata orang-orang, seluruh rakyat, penduduk, segala warga negara, tiap-tiap warga negara, tiap-tiap orang, setiap

²⁴¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016, hlm. 42.

²⁴² Gadis Arivia dkk, 2012, *Perempuan Pejabat Publik*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, hlm. 4.

orang.²⁴³ Kata-kata yang terkandung di dalam pasal UUD 1945 tersebut tentu saja mengandung pemaknaan manusia yang terdiri atas laki-laki dan perempuan. Oleh sebab itu, meski tidak secara eksplisit namun pasal-pasal dalam konstitusi tersebut mengandung makna kesetaraan antara laki-laki dan perempuan tanpa adanya diskriminasi.

Pasal 27 UUD 1945 menyatakan semua orang sama kedudukannya di hadapan hukum. Oleh sebab itu, tidak ada perbedaan antara laki-laki dengan perempuan. Termasuk juga mengenai pengisian jabatan gubernur. Baik itu laki-laki maupun perempuan memiliki hak yang sama untuk menjadi gubernur. Meskipun demikian, dalam UUKDIY telah terjadi diskriminasi terhadap perempuan. Ini semakin membuktikan bahwa kedudukan perempuan secara *de jure* jauh berbeda dengan kedudukannya secara *de facto*.²⁴⁴ Hal ini kemudian yang diluruskan agar terjadi kesetaraan gender. Persoalan subordinasi perempuan tersebut sudah tidak dianggap sebagai sesuatu yang bersifat natural namun digantikan dengan kesadaran untuk mengakhiri diskriminasi terhadap perempuan.²⁴⁵

Indonesia sendiri telah meratifikasi Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Konvensi Wanita) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Cita-cita yang

²⁴³ Achie Sudiarta Luhulima, 2007, "Hak Perempuan Dalam UUD 1945 Hasil Amandemen" dalam Achie Sudiarta Luhulima (ed.), *Bahan Ajar Tentang Hak Perempuan: UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 94.

²⁴⁴ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 257.

²⁴⁵ Ani Soetjipto, 2012, "Perempuan dalam Politik Formal: Perdebatan Kajian Teori Feminis" dalam *Jurnal Perempuan Perempuan Pejabat Publik*, Vol. 17 No. 4 Desember 2012, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, hlm. 24.

terkandung dalam Konvensi Wanita tersebut ialah jaminan terhadap persamaan hak antara pria dan wanita di bidang ekonomi, sosial, budaya, sipil, dan politik yang tertuang secara yuridis dalam peraturan perundang-undangan, diberlakukan secara nyata, dan yang paling penting hak-hak serta persamaan hak tersebut benar-benar dinikmati oleh wanita secara nyata.²⁴⁶ Konsekuensi dari ratifikasi Konvensi Wanita tersebut Indonesia menyetujui pernyataan mengutuk diskriminasi terhadap wanita dalam segala bentuknya dan bersepakat menjalankan dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda kebijakan menghapus diskriminasi terhadap wanita.²⁴⁷ Pelaksanaan konsekuensi tersebut dapat terlihat dari beberapa indikator diantaranya masih ada ketentuan hukum yang diskriminatif atau tidak, penegakan perlindungan hukum bagi wanita terhadap tindakan diskriminasi, dan adakah lembaga negara dan pejabat pemerintah sendiri yang justru melakukan diskriminasi.²⁴⁸ Berkaca dari konsekuensi dan indikator tersebut tentu menjadi suatu pengingkaran ketika pemerintah membentuk UUKDIY yang membuat perempuan tidak dapat menjadi Gubernur DIY karena persyaratan yang diatur pada Pasal 18 ayat (1) huruf m. Padahal Pasal 7 UU No. 7 tahun 1984 juga menyatakan bahwa perempuan mempunyai hak dalam kehidupan politik seperti memegang

²⁴⁶ L. M. Gandhi Lopian, 2007, "Pembaharuan Hukum yang Diamanatkan Undang-undang No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (Konvensi Wanita)" dalam Achie Sudiarta Luhulima (ed.), *Bahan Ajar Tentang Hak Perempuan: UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 24.

²⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 23.

²⁴⁸ *Ibid.*

jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan fungsi pemerintahan di semua tingkat.

Konvensi lain yang telah diratifikasi oleh Indonesia yaitu *Convention on the Political Rights of Women* melalui Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958. Pasal 3 konvensi tersebut menyebutkan “*Women shall be entitled to hold public office and to exercise all public functions, established by national law, on equal terms with men, without any discrimination*” yang bila diterjemahkan berarti perempuan berhak menduduki jabatan resmi dan menyelenggarakan semua fungsi resmi yang diatur semua hukum nasional, dengan status sama dengan pria tanpa diskriminasi.

Gubernur DIY adalah salah satu jabatan resmi yang ada di Indonesia. Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa kedudukan Gubernur DIY ini juga telah diatur dalam hukum positif. Oleh sebab itu, tidak seharusnya perempuan tidak memiliki kesempatan untuk menjadi Gubernur DIY. Laki-laki dan perempuan memiliki kedudukan yang sama sehingga keduanya bisa saja menjadi Gubernur DIY asalkan terlebih dahulu menjadi Sultan Hamengku Buwono sebagaimana telah diatur dalam UUKDIY.

Sebagai salah satu jabatan resmi yang ada di Indonesia, pengaturan mengenai Gubernur DIY memang seharusnya dijauhkan dari diskriminasi. Tujuannya agar semakin tegaknya hak asasi manusia di negara hukum ini. Ditambah lagi konvensi internasional pun telah

mengamanatkan demikian yang sebenarnya telah diratifikasi oleh Indonesia. Konsekuensi logisnya adalah sudah tidak ada lagi diskriminasi berdasarkan jender untuk pengisian jabatan Gubernur DIY. Oleh sebab itu, perempuan pun dapat menjadi seorang Gubernur DIY.

Tidak dapat disangkal bahwa hak asasi manusia tersebut tidak hidup di ruang hampa artinya tentu bersinggungan dengan budaya, nilai, dan tradisi tertentu. Widarsono dalam Wiji Rahayu (2009) menyatakan:

Sistem nilai dan budaya berkontribusi terhadap langgengnya patriarki yang telah melekat dari generasi ke generasi, yang menyubordinatkan perempuan di bawah superioritas laki-laki. Perempuan masih diposisikan sebagai kelompok lemah dan perlu diajari, dibimbing, dan diamankan. Semua itu menjadi pembenaran perempuan tidak bisa berperan di ruang publik, diharuskan tinggal di rumah demi keamanannya, dan berkonsentrasi di wilayah domestik.²⁴⁹

Sebagai sebuah daerah yang masih memegang teguh adat tradisi bahkan nilai keagamaan, DIY juga tidak terlepas dari budaya patrilineal serta tradisi yang sudah hidup sejak ratusan tahun yang lalu ketika Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat berdiri. Dalam budaya yang demikian, laki-laki dianggap layak menjadi pemimpin. Mitos-mitos tersebut kemudian membuat perempuan belum memiliki tempat yang sejajar dalam tatanan strategis apalagi untuk menjadi Sultan Hamengku Buwono yang dari pertama hingga sekarang dijabat oleh seorang laki-laki. Fenomena dan fakta tersebut kemudian yang melanggengkan patrilineal dan tradisi raja haruslah laki-laki di Kasultanan Ngayogyakarta

²⁴⁹ Angger Wiji Rahayu, 2012, "Mitos, Data dan Fakta Perempuan Pemimpin" dalam *Jurnal Perempuan Perempuan Pejabat Publik*, Vol. 17 No. 4 Desember 2012, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, hlm. 68.

Hadiningrat sehingga membuat perempuan semakin sulit untuk menjadi Sultan Hamengku Buwono dan kemudian menjadi Gubernur DIY.

Marginalisasi terhadap kaum perempuan terjadi secara multidimensional yang disebabkan oleh banyak hal, bisa berupa kebijakan pemerintah, tafsiran agama, keyakinan, tradisi dan kebiasaan atau bahkan asumsi ilmu pengetahuan.²⁵⁰

Jika pada zaman dahulu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat tidak bisa mengangkat seorang perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono karena *paugeran* yang adalah produk dari tafsiran agama, keyakinan, tradisi, serta kebiasaan yang berkembang namun di zaman justru pada peraturan perundang-undangan. Dengan adanya *sabdaraja* dan *dawuhraja* maka *paugeran* yang menghalangi perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono telah ditiadakan. Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016, perempuan juga tidak dapat menjadi Gubernur DIY karena terhalang UUKDIY. Namun demikian, sejak putusan itu dibacakan telah menghapus halangan perempuan menjadi Gubernur DIY.

C. Legitimasi Langit²⁵¹ dan Diskualifikasi Norma

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat selalu menggunakan apa yang disebut legitimasi langit/ gaib untuk menciptakan legitimasi politik.²⁵²

Legitimasi langit yang dimaksud di sini ialah petunjuk yang berupa saran dari

²⁵⁰ *Ibid*, hlm. 69.

²⁵¹ Bayu Dardias, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 31.

²⁵² *Ibid*, hlm. 43.

Tuhan maupun leluhur melalui proses gaib.²⁵³ Beberapa contoh dari legitimasi langit ini ialah wahyu (ruh, kekuatan ilahi), *wangsit*, *sabdaraja* dan *dawuhraja*. Sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya bahwa *sabdaraja* dan *dawuhraja* dikatakan oleh Sultan Hamengku Buwono X sebagai petunjuk leluhur dan perintah Tuhan untuk dijalankan. Akibatnya ialah ketika Sultan Hamengku Buwono X dikonfirmasi lebih lanjut mengenai kedua hal tersebut, beliau tidak dapat menjelaskan secara gamblang dan hanya bisa menjawab bahwa dirinya menjalankan perintah Tuhan semata.

Legitimasi ini merupakan sebuah pengakuan terhadap kebijakan Sultan Hamengku Buwono X agar mendapatkan dukungan secara politik. Legitimasi langit tumbuh dan berkembang pada masyarakat tradisional yang cenderung irrasional tetapi kesulitan mencari pendukung pada masyarakat yang rasional.²⁵⁴ Kesulitan yang dihadapi oleh *sabdaraja* dan *dawuhraja* ialah *paugeran* yang selama ini dipegang teguh yaitu Sultan Hamengku Buwono haruslah laki-laki sehingga jika kemudian mengangkat seorang perempuan menjadi calon Sultan Hamengku Buwono pasti menimbulkan konflik. Benar saja, konflik datang dari saudara Sultan Hamengku Buwono X sekaligus pejabat pokok struktur institusi birokrasi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan komunitas Islam tradisional serta modern.²⁵⁵ Oleh sebab itu, legitimasi langit digunakan untuk memperkuat posisi *sabdaraja* dan *dawuhraja* yang pada akhirnya menghasilkan kemungkinan perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono. Begitulah cara Sultan

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ *Ibid.*

Hamengku Buwono X mengatasi konflik sekaligus memberi kemungkinan perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono yang selanjutnya dapat menjadi Gubernur DIY.

Sabdaraja dan *dawuhraja* tersebut didapatkan Sultan Hamengku Buwono X dari *wangsit*. Hal ini dapat diketahui dari pernyataan Sultan Hamengku Buwono yang menyatakan bahwa dirinya mendapatkan perintah dari Tuhan dan para leluhur. Pemberian perintah itulah yang dikenal dengan istilah *wangsit*. Bila kemudian melihat isi dari *sabdaraja* dan *dawuhraja* maka dapat ditarik kesimpulan sebenarnya Sultan Hamengku Buwono X telah mendapatkan *wangsit* mengenai siapa yang menjadi Sultan Hamengku Buwono selanjutnya. *Sabdaraja* dan *dawuhraja* dapat dikatakan sebagai langkah politis sistematis Sultan Hamengku Buwono X untuk mengikuti *wangsit* yang telah diterimanya.

Jika *sabdaraja* dan *dawuhraja* digunakan untuk mendapatkan dukungan secara politik, wahyu adalah upaya yang penting untuk meningkatkan *kawibawan* (kewibawaan) raja.²⁵⁶ Wahyu tersebut sangat penting bagi kosmologi Jawa karena kebesaran seorang raja diidentikkan dengan kebesaran sebuah kerajaan / negara tradisional. Oleh sebab itu, wahyu sebagai legitimasi langit diperlukan untuk semakin memperlihatkan kewibawaan seorang raja sehingga suatu negara akan dihormati dan disegani oleh penguasa lain dan jika demikian tentu rakyatnya sendiri juga akan bersikap hormat karena rajanya dianggap sebagai *ratu gung binatara* (Raja

²⁵⁶ Soemarsaid Moertono, 2017, *Op. Cit.*, hlm. 87.

yang didewakan) yang *mbaudenda nyakrawati* (dengan kekuatan untuk menghukum dan menguasai seluruh dunia).²⁵⁷ Dengan adanya *wangsit* yang diterima Sultan Hamengku Buwono X kemudian dinyatakan melalui *sabdaraja* dan *dawuhraja* maka sebenarnya Sultan Hamengku Buwono X juga hendak menyatakan bahwa dalam diri GKR Mangkubumi wahyu *kedaton* itu telah ada.

Kendala dari legitimasi langit yang digunakan Sultan Hamengku Buwono X dalam *sabdaraja* dan *dawuhraja* adalah menghadapi kenyataan masyarakat yang semakin rasional. Akibatnya adalah legitimasi langit yang digunakan sebagai basis politik pembenaran *sabdaraja* dan *dawuhraja* gagal diikuti.²⁵⁸ Bukan hanya itu saja, menurut masyarakat tradisional-irrasional bencana alam yang terjadi di lingkungan maupun di luar Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat merupakan tanda ketidaksetujuan alam terhadap kebijakan Sultan Hamengku Buwono X.²⁵⁹ Namun begitu, kendati telah gagal menggunakan legitimasi langit di tengah masyarakat yang semakin rasional namun tetap saja *sabdaraja* dan *dawuhraja* telah diucapkan dan tidak bisa dicabut sebagaimana falsafah hidup jawa yang dipegang teguh oleh seorang raja di Jawa yaitu *sabda pandita ratu tan kena wola wali*.

Konflik yang terjadi tersebut sebenarnya disebabkan oleh perempuan yang dapat menjadi Sultan Hamengku Buwono. Dengan adanya *sabdaraja* dan *dawuhraja* memberi peluang dan kesempatan bagi perempuan untuk dapat menjadi Sultan Hamengku Buwono dan kemudian menjadi Gubernur

²⁵⁷ *Ibid*, hlm. 88.

²⁵⁸ Bayu Dardias, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 45.

²⁵⁹ *Ibid*.

DIY. Di sisi lain, mereka yang menolak *sabdaraja* dan *dawuhraja* tersebut beranggapan bahwa Sultan Hamengku Buwono bukan persoalan kesetaraan jender antara laki-laki dan perempuan tetapi pakem adat yang telah hidup dan berkembang di Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat sehingga Sultan Hamengku Buwono haruslah laki-laki.²⁶⁰

Legitimasi langit ini sebenarnya digunakan setelah Sultan Hamengku Buwono X tidak mampu menentukan aktor politik yang menduduki jabatan sebagai penerus takhtanya.²⁶¹ Selain itu, Sultan Hamengku Buwono X juga membuat sebuah aturan main (*sabdaraja* dan *dawuhraja*) baru yang berbeda dengan *paugeran* yang selama ini hidup di Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Meskipun banyak penentangan karena Sultan Hamengku Buwono X dianggap “*Njejegake jejege kekarepan dudu njejegake jejege paugeran*” (Menegakkan tegaknya kemauan bukan menegakkan tegaknya *paugeran*) namun di sisi lain justru membuat terjadinya kesetaraan jender, perempuan dan laki-laki dapat menjadi Sultan Hamengku Buwono. Konsekuensinya adalah jika perempuan pun memiliki hak yang setara dengan laki-laki menjadi Sultan Hamengku Buwono juga demikian untuk menjadi Gubernur DIY sebagaimana disyaratkan bahwa Gubernur DIY diangkat dari Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta.

Paugeran telah diubah melalui *sabdaraja* dan *dawuhraja* sehingga memberi peluang bagi perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono yang lalu dapat diangkat menjadi Gubernur DIY sebagaimana diatur pada Pasal

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.*

18 ayat (1) huruf c UUKDIY. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 yang menyatakan Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY terkhusus pada bagian calon Gubernur DIY yang harus melampirkan riwayat hidup istri adalah bertentangan dengan konstitusi, juga membuka peluang bagi perempuan untuk dapat menjadi Gubernur DIY. Dengan demikian, sudah tidak ada lagi hambatan kultural maupun yuridis bagi seorang perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono dan Gubernur DIY.

Sabdaraja, dawuhraja, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 telah membawa semangat kesetaraan jender. Ketiga hal tersebut membuka kesempatan bagi perempuan menjadi Gubernur DIY melalui pengangkatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta. *Sabdaraja* dan *dawuhraja* membuka peluang perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono sementara Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 membuka kesempatan perempuan menjadi Gubernur DIY.

Sebagai daerah yang istimewa, di Yogyakarta berlaku hukum positif yang dibentuk oleh negara serta *paugeran, sabdaraja*, dan *dawuhraja* yang dibentuk oleh Sultan Hamengku Buwono melalui legitimasi langit. Oleh sebab itu, untuk menjadikan perempuan sebagai Gubernur DIY maka perlu melalui mekanisme hukum positif maupun *paugeran*. Hasilnya adalah bahwa keduanya yang berupa kriteria hukum positif dan juga kriteria non-hukum (*paugeran, sabdaraja*, dan *dawuhraja*) dapat membuat kesetaraan jender bagi perempuan menjadi Gubernur DIY untuk pertama kalinya.

Hal ini juga senada dengan pendapat dari Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, ahli hukum tata negara Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yang menyatakan bahwa ini (*sabdaraja*, *dawuhraja*, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016) merupakan ekspresi dari konsep pengintegrasian adat dan hukum modern yang kemudian bisa mengarah pada seorang perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono.²⁶² Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi maka sebenarnya hukum modern sejalan dengan hukum adat. Dengan demikian, kepemimpinan perempuan di Kasultanan Ngayogyakarta bukan tidak mungkin dan bisa dilaksanakan.²⁶³ Lebih lanjut, Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M. Hum juga menyatakan bahwa budaya jawa dan rujukan hukum religius yang dianut oleh Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat bukan hambatan bagi seorang putri untuk menjadi Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.²⁶⁴

Penggabungan antara adat-istiadat dan hukum modern melalui *sabdaraja*, *dawuhraja* dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 adalah suatu penggabungan antara kriteria hukum positif dengan kriteria non-hukum yang menghasilkan kesetaraan jender. Hal ini ternyata sesuai dengan teori dari Carol Smart. Dalam teori tersebut mengemukakan mengenai hukum yang lebih tepat dipahami sebagai sistem pengetahuan daripada sistem peraturan.²⁶⁵ Hukum yang dipahami sebagai sistem pengetahuan tersebut dinilai mampu menampung dan menjamin kemajuan

²⁶² Wawancara penulis dengan Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, pada tanggal 18 Maret 2019.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Donny Danardono, 2006, *Loc. Cit.*, hlm. 16.

identitas, budaya, dan pandangan hidup. Hal ini sangat relevan diterapkan di DIY karena di DIY tidak hanya berlaku hukum positif tetapi juga adat-istiadat serta tradisi berupa *paugeran* yang juga mengikat seluruh rakyat Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.

Terdapat dua alasan hukum lebih tepat dipahami sebagai sistem pengetahuan daripada sistem peraturan. Pertama, hukum diterapkan berdasarkan kriteria hukum positif dan kriteria non hukum.²⁶⁶ Pengangkatan seseorang menjadi Gubernur DIY berdasarkan UUKDIY adalah berdasarkan kriteria hukum positif dan non-hukum yang berkembang dan masih dipegang teguh di DIY sendiri. Hukum positifnya ialah UUKDIY yang kemudian pada Pasal 18 ayat (1) huruf m, tentang syarat menjadi calon Gubernur DIY, diuji materiil sehingga menghasilkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016. Melalui putusan tersebut kemudian memberi kemungkinan dan kesempatan bagi perempuan untuk menjadi Gubernur DIY karena pasal yang menghalangi perempuan menjadi Gubernur DIY telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Sementara itu, kriteria non-hukumnya ialah *sabdaraja* dan *dawuhraja* yang secara otomatis menjadi *paugeran* Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Dalam *sabdaraja* dan *dawuhraja* tersebut adalah sebuah langkah politik Sultan Hamengku Buwono X yang dilandasi legitimasi langit sehingga sama seperti Putusan Mahkamah Konstitusi memberi kemungkinan dan kesempatan bagi perempuan menjadi Sultan Hamengku Buwono. Adanya kedua kriteria tersebut, hukum positif

²⁶⁶ *Ibid.*

dan non-hukum, memunculkan sebuah hukum penetapan Gubernur DIY yaitu kemungkinan dan peluang seorang perempuan menjadi Gubernur DIY.

Alasan kedua, hukum mampu mendiskualifikasi berbagai kebenaran yang dimunculkan pengetahuan lain seperti agama, filsafat, sains, ilmu pengetahuan sosial, ataupun pengalaman hidup seseorang.²⁶⁷ Di dalamnya termasuk juga norma karena hukum yang selalu bersaing dengan norma yang lainnya atau pengetahuan lain non-hukum. Hal ini tentu karena setiap norma tersebut membuat filosofi pembeda posisinya.²⁶⁸ Diskualifikasi yang dimaksud oleh Carol Smart bukan berarti gagal atau hilang namun setiap pengetahuan atau kebenaran itu tidak memiliki fondasi atau dasar empirik atau metafisik.

*He (Michel Foucault) argues that making the claim to be a science is in fact an exercise of power because, in claiming scientificity, other knowledges are accorded less status, less value. Those knowledges which are called faith, experience, biography, and so on, are ranked as lesser knowledges. They can exercise less influence, they are disqualified.*²⁶⁹

Dalam konteks seorang perempuan yang kemudian dapat menjadi Gubernur DIY, ternyata tidak menjadi persoalan tunggal hukum positif. Pada persoalan tersebut, juga ditentukan oleh *sabdaraja* dan *dawuhraja* sebagai perwujudan norma adat. *Sabdaraja* dan *dawuhraja* berguna untuk memilih seorang Sultan Hamengku Buwono yang kemudian oleh hukum positif ditetapkan sebagai Gubernur DIY. Secara prinsip, hukum positif tetap membutuhkan *sabdaraja* dan *dawuhraja* untuk dapat menentukan Gubernur

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Donny Danardono, 2009, *Loc. Cit.*, hlm. 313.

²⁶⁹ Carol Smart, 1989, *Feminism and The Power of Law*, London: Routledge, hlm. 9.

DIY perempuan, sementara itu *sabdaraja* dan *dawuhraja* membutuhkan hukum positif untuk menjadikan Sultan Hamengku Buwono perempuan tersebut menjadi Gubernur DIY.

Begitu juga yang terjadi dalam hal peluang seorang perempuan menjadi Gubernur DIY sebagai akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 dan *sabdaraja* serta *dawuhraja*. Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebuah daerah provinsi yang ada di Republik Indonesia, sebuah negara modern bukan negara tradisional seperti Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Oleh sebab itu, berlakulah hukum positif. Di dalam posisinya sebagai sebuah provinsi negara modern maka DIY tidak mengenal *paugeran* (*sabdaraja* dan *dawuhraja*) sehingga yang berlaku hanya hukum positif. Dengan demikian, penentuan mengenai penetapan seorang Gubernur DIY menggunakan hukum positif. Salah satu hukum positif yang digunakan dalam penetapan Gubernur DIY adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016. Melalui putusan tersebut perempuan berpeluang menjadi Gubernur DIY. Dalam hal inilah hukum positif melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 sebenarnya telah mendiskualifikasi kriteria non-hukum / pengetahuan lain berupa *paugeran* (*sabdaraja* dan *dawuhraja*). *Sabdaraja* maupun *dawuhraja* menjadi tidak memiliki pengaruh, nilai, maupun fondasi yang kuat di hadapan hukum positif ketika melihat DIY sebagai bagian dari sebuah negara modern. *Sabdaraja* dan *dawuhraja* menjadi tidak memiliki dasar empirik dan metafisik ketika berhadapan dengan kondisi DIY sebagai daerah provinsi di

negara modern dengan hukum positifnya. Hal ini terjadi di ranah hukum positif yang mana *sabdaraja* dan *dawuhraja* tidak dikenal oleh hukum positif karena penetapan *sabdaraja* dan *dawuhraja* tidak melalui langkah prosedural baku sebagaimana penetapan hukum positif. Oleh hukum positif, *sabdaraja* dan *dawuhraja* didiskualifikasi.

Sebaliknya, DIY juga merupakan negara tradisional Jawa yang dikenal dengan nama Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Di dalamnya berlaku *paugeran*. Salah satu bentuk *paugeran* yang baru saja dibentuk oleh Sultan Hamengku Buwono X adalah *sabdaraja* dan *dawuhraja*. Oleh sebab itu, di dalam Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat tidak berlaku hukum positif karena hanya *paugeran* yang berlaku di sana. Dengan demikian, sebenarnya *sabdaraja* dan *dawuhraja* sebagai *paugeran* telah mendiskualifikasi hukum positif. Putusan Mahkamah Konstitusi menjadi tidak memiliki pengaruh, nilai, serta fondasi yang kuat di hadapan *sabdaraja* dan *dawuhraja* dalam konteks daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Hukum positif tidak memiliki dasar empirik dan metafisik di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Hal ini terjadi karena dalam *paugeran* tidak mengenal adanya hukum positif, sebuah norma yang ditetapkan oleh kehendak yang berkuasa melalui suatu prosedural yang baku. Dalam *paugeran* yang dikenal ialah perintah dari Sultan Hamengku Buwono. Oleh sebab itu, hukum positif menjadi terdiskualifikasi di ranah *paugeran*.

Walaupun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 telah memberikan peluang tersebut namun jika *sabdaraja* dan *dawuhraja*

tidak dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono X maka tetap tidak akan ada perempuan menjadi Gubernur DIY. Di sisi lain, adanya *sabdaraja* dan *dawuhraja* oleh Sultan Hamengku Buwono X tidak akan membuat perempuan menjadi Gubernur DIY jika tidak ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 karena Sultan Hamengku Buwono perempuan akan terganjal persyaratan Pasal 18 ayat (1) huruf m UUKDIY.

Sebenarnya norma hukum berfungsi berdasarkan prinsip-prinsip yang kontradiktoris seperti kriteria hukum dan non-hukum.²⁷⁰ Pun begitu dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 yang juga bersaing dengan *sabdaraja* dan *dawuhraja*. Bahkan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, mereka saling mendiskualifikasi. Selain itu, hukum mengenai penetapan Gubernur DIY yang secara riil terdapat dalam UUKDIY juga berdasarkan kriteria hukum dan non-hukum. Kriteria hukumnya terletak pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 sementara kriteria non-hukum terletak pada *sabdaraja* dan *dawuhraja* untuk menentukan Sultan Hamengku Buwono. Namun demikian, persaingan antara Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 dengan *sabdaraja* dan *dawuhraja* ternyata justru memunculkan kesetaraan jender yang mana kemudian membuat perempuan bisa menjadi Gubernur DIY.

Persaingan antara Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 sebagai kuasa hukum positif dengan *sabdaraja* dan *dawuhraja* sebagai kuasa non-hukum terjadi karena ranah dari keduanya berbeda. Di

²⁷⁰ *Ibid*, hlm. 332.

²⁷⁰ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 257.

ranah mereka masing-masing, keduanya saling mendiskualifikasi satu sama lain. Sebagaimana yang telah dibahas pada bagian awal, bahwa menjadi Gubernur DIY harus melewati setidaknya dua proses yaitu proses internal Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat memilih Sultan Hamengku Buwono dan proses ketatanegaraan penetapan Gubernur DIY dari Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta. Dalam dua proses tersebut menggunakan caranya masing-masing. Proses internal Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat menggunakan cara *sabdaraja* dan *dawuhraja* sementara proses ketatanegaraan menggunakan UUKDIY yang ditambah dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016. Dengan *sabdaraja*, *dawuhraja* Sultan Hamengku Buwono X, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 telah membuat perempuan bisa menjadi Sultan Hamengku Buwono dan sekaligus menjadi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

