

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

#### **A. Kedudukan Gubernur Perempuan dalam Perspektif Konstitusi**

##### **1. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam Konstitusi**

Gubernur adalah kepala pemerintah daerah yang disebut dengan provinsi.<sup>29</sup> Seorang Gubernur dibantu oleh seorang Wakil Gubernur, dalam melaksanakan tugasnya, Wakil Gubernur bertanggung jawab kepada Gubernur.<sup>30</sup> Di Yogyakarta sendiri, salah satu yang menjadi urusan keistimewaan adalah dalam hal tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta atau yang disebut juga UUK DIY. Dalam menjalankan urusan tersebut terdapat pasal yang menimbulkan multi penafsiran yaitu Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY, sehingga UUK DIY diuji materiil ke Mahkamah Konstitusi.

Ketentuan undang-undang yang mengatur dalam konteks keistimewaan pengisian dan kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY setelah Indonesia merdeka, sebelum berlakunya UUK DIY telah diatur dalam beberapa undang-undang. Keistimewaan DIY memiliki

---

<sup>29</sup>Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 246.

<sup>30</sup>*Ibid*, hlm. 251.

unsur pemerintahan dalam konteks pemerintahan daerah dan unsur satuan pemerintahan yang bersifat istimewa, yaitu Kesultanan dan Kadipaten. Sebelum berlakunya UUK DIY, hal yang mengatur tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidak diatur dalam UU tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta namun diatur dalam UU Pemerintah Daerah. Adapun ketentuan dalam UU Pemerintah Daerah mengenai pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pasal 18 ayat (5) “Kepala daerah istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah, di zaman sebelum Republik Indonesia yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan, dan dengan mengingat adat istiadat daerah itu.”<sup>31</sup>
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yaitu Pasal 25 ayat (1), (2), dan (3)
  - 1) Kepala daerah istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu, di zaman sebelum Republik

---

<sup>31</sup> R.I., *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948*, tentang “ Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri” Pasal 18 ayat (5).

Indonesia, yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan kejujuran, kesetiaan, serta adat istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden pada daerah istimewa tingkat I.
  - b. Menteri dalam negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi daerah istimewa tingkat II dan III.
- 2) Untuk daerah istimewa, dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, seorang wakil kepala
- 3) Kepala dan wakil kepala daerah istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi ketua, serta anggota dan wakil ketua, serta anggota dari dewan pemerintah daerah.<sup>32</sup>
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yaitu Pasal 88 ayat (2) huruf a dan b yang menyatakan :
- a. Sifat istimewa suatu daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan daerah istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.

---

<sup>32</sup> R.I., *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957* tentang "Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah" Pasal 25 ayat (1), (2), dan (3)

- b. Kepala daerah dan wakil kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang, pada saat mulai berlakunya undang-undang ini adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi kepala daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan dimaksud, pada Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5).<sup>33</sup>
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Aturan peralihan Pasal 91 huruf b, “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan pengangkatan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah lainnya.”<sup>34</sup>
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 122. “Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan

---

<sup>33</sup> R.I. *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965* tentang “Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah” Pasal 88 ayat (2) huruf a dan b

<sup>34</sup> R.I. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974* tentang “Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Aturan Peralihan” Pasal 91 huruf b

Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.”<sup>35</sup>

Penjelasan Pasal 122 yang menyatakan bahwa “Pengakuan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional. Sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan wakil gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan undang-undang ini.”

6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 226 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan :
  - a. Ketentuan dalam undang-undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang tersendiri ;
  - b. Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah tetap dengan ketentuan bahwa

---

<sup>35</sup> R.I. *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999* tentang “Pemerintahan Daerah” Pasal 122

penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.<sup>36</sup>

Dari berbagai undang-undang tersebut, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur mulai dari Indonesia merdeka, bersifat sentralistik sampai dengan reformasi, desentralisasi asimetrik menunjukkan pengakuan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY. Ketentuan mengenai persyaratan penyerahan daftar riwayat hidup baru muncul kemudian di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, namun persyaratan tersebut tidak untuk kepala daerah DIY, melainkan dalam konteks pemilihan kepala daerah langsung. Keistimewaan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan wakil gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini, dalam pasal 33 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yakni bahwa “Yang dapat ditetapkan menjadi kepala daerah adalah warga Negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintahan yang sah.

---

<sup>36</sup> R.I. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004* tentang “Pemerintahan Daerah” Pasal 226 ayat (1) dan ayat (2).

- c. Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri.
- d. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat.
- e. Berumur sekurang-kurangnya 30 tahun.
- f. Sehat jasmani dan rohani.
- g. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa, ingatannya.
- h. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana.
- i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan negeri.
- j. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya.
- k. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi.
- l. Bersedia dicalonkan menjadi kepala daerah<sup>37</sup>

Pasal tersebut tidak ada mengatur tentang syarat menyerahkan daftar riwayat hidup. Daftar riwayat hidup yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 58 huruf n, dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 38 ayat (1) huruf p dan diatur kembali dalam Peraturan Pemerintah

---

<sup>37</sup> R.I. *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999* tentang "Pemerintahan Daerah" Pasal 33

Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 38 ayat (1) adalah untuk pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>38</sup>

Meskipun UUD 1945 mengakui adanya susunan asli daerah yang bersifat istimewa, akan tetapi tentu saja hal ini tidak dapat diartikan bahwa selama-lamanya tidak boleh dilakukan perubahan terhadap organisasi-organisasi daerah yang bersifat istimewa tersebut, mengingat bahwa hakikat organisasi hanyalah alat yang harus selalu disesuaikan dengan perkembangan keadaan supaya dapat berfungsi dengan baik. UUD 1945 mengakui kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa itu memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak-hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang dimiliki sejak semula atau hak yang dimiliki sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari negara Republik Indonesia.

Untuk mengisi jabatan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY harus lah dari keturunan Hamengku Buwono dan Paku Alaman, memunculkan problematika bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m yang

---

<sup>38</sup>R.I., *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU/XIV/2016* tentang “ Pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 183.



diujikan dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal *a quo* tersebut dianggap diskriminatif karena hanya mencantumkan kata “isteri” saja tanpa mencantumkan kata suami. Padahal jika dibandingkan lebih lanjut maka syarat untuk menduduki jabatan publik, tidak ada satupun dalam undang-undang yang mewajibkan menyertakan nama istri saja dalam daftar riwayat hidup.<sup>39</sup> Misalnya saja dalam Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pasal 5 , Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD pasal 12, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Perubahna ke II atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undnag-Undang pasal 7, Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa pasal 33.

Berdasarkan undang-undang pengisian jabatan publik tersebut, dapat dilihat bahwa tidak ada aturan yang mengatur syarat daftar riwayat hidup dalam proses pencalonan khususnya mengatur untuk melampirkan nama isteri seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY. Dengan demikian Pasal tersebut dalam putusannya dianggap bertentangan dengan hukum dan perempuan dari turunan

---

<sup>39</sup>*Op.Cit.*, hlm. 48.

Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Pakualaman dapat menduduki jabatan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.<sup>40</sup>

## **2. Prosedur Pengambilan Keputusan Dalam Memilih Raja dari Perspektif Hukum Modern**

Pada dasarnya kerajaan adalah wilayah privat dan negara adalah ranah publik. Sebagai wilayah privat Kesultanan memiliki sistem, mekanisme dan aturan sendiri yang mengatur urusan internalnya. Sementara negara juga memiliki perangkat aturan dan logikanya sendiri yang sifatnya terbuka, berlaku bagi semua warga negara serta sifatnya terbuka bagi seluruh warga negara. Demikian pula yang berlaku bagi sistem dan tata peraturan yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum lahirnya UUK DIY.

Setelah diberlakukannya UUK DIY, sistem dan tata aturan yang berlaku baik di pemerintahan daerah maupun di Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman berubah secara mendasar. Hal ini terjadi terutama pada hal ikhwal yang berhubungan dengan urusan pemerintahan yang oleh UUK DIY dikategorikan ke dalam urusan keistimewaan. Pugeran yang berlaku di Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman yang mengatur urusan internal Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman termasuk yang mengatur tentang suksesi raja sudah menyatu dengan hukum formal dan ranah publik. Pengintegrasian antara Pugeran dan hukum modern ini diatur dalam Undang-undang Keistimewaan pasal 43 bahwa :

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 52.

“Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta berdasarkan Undang-Undang ini bertugas: a.melakukan penyempurnaan dan penyesuaian peraturan di lingkungan Kesultanan dan Kadipaten; dan b.mengumumkan kepada masyarakat hasil penyempurnaan dan penyesuaian peraturan sebagaimana dimaksud pada huruf a.”<sup>41</sup>

Kenyataan bahwa telah terintegrasinya antara Pugeran dan hukum formal yang berlaku di DIY ini juga disampaikan oleh pihak legislatif di DPRD DIY. Hal ini disampaikan oleh Arif Noor Hartanto Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY. Menurut Arif Noor Hartanto:

“Dengan adanya Undang-Undang Keistimewaan DIY, wilayah internal keraton yang diatur dengan Pugeran dengan hukum formal yang diatur UUD 1945 itu sudah menjadi satu.UUK DIY mengintegrasikan kedua wilayah tersebut, sehingga tidak ada lagi wilayah internal absolut. Oleh sebab itu, jika Pugeran itu berubah, maka harus disampaikan dulu pada publik bagaimana Pugeran sebelumnya dan bagaimana perubahannya. Apakah masyarakat Yogyakarta setuju dengan perubahan tersebut. Sementara Pugeran itu sendiri sudah menjadi syarat bagi adanya UUK DIY, khususnya dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Yogyakarta yang bisa langsung diangkat dari Kesultanan dan atau Kadipaten Pakualaman.”<sup>42</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pugeran yang berlaku di internal Kesultanan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hukum

---

<sup>41</sup> R.I. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013* tentang “Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta” Pasal 43

<sup>42</sup>Pernyataan ini disampaikan pada forum Seminar dan diskusi hasil penelitian tentang “Suksesi dan Pugeran Keraton Yogyakarta” tanggal 20 Mei 2015 yang diselenggarakan oleh jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jusuf Kalla School of Government (JKSG) UMY di ruang seminar gedung Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY) lantai 4 Kampus Terpadu UMY. Lebih lanjut dapat dilihat di <http://www.umi.ac.id/romo-tirun-ingatkan-warga-yogyakarta-agar-tidak-ewuh-pakewuh-dengan-masalah-keraton.html>

formal yang berlaku dan diakui oleh sistem perundang-undangan kita. Titik awalnya adalah terletak pada penyesuaian Pugeran dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pengumuman hasil atas penyesuaian tersebut secara terbuka ke publik yang harus dilakukan oleh Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta. Ketentuan umum point 11 dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) tentang Pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur menyatakan bahwa Pugeran adalah: “ketentuan dasar di lingkungan Kesultanan dan Kadipaten yang tidak dapat diubah atau hanya dapat diubah dalam keadaan luar biasa”.

Sebagai bagian dari hukum formal (karena sudah terintegrasi) maka sudah semestinya mekanisme dan prosedur pengambilan keputusan dalam pemilihan raja di Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman ini diselenggarakan dengan mengacu pada norma dan sistem perundang-undangan yang berlaku. Terutama norma-norma dan prinsip-prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) seperti: pelaksanaan prinsip efektivitas, transparansi, akuntabilitas, partisipasi, kesetaraan, dan penegakan hukum. Selain itu perlu juga memperhatikan asas-asas sebagaimana juga diacu dalam pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur serta pengaturan kewenangan keistimewaan lainnya seperti: pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal.

Sayangnya, meskipun pemberlakuan UUK DIY sudah berjalan lebih empat tahun tetapi penyesuaian Pugeran belum juga dilakukan oleh Kesultanan. Dalam posisi dimana belum dilakukannya penyesuaian Pugeran seperti sekarang ini dapat dikatakan bahwa belum ada prosedur baku yang legal sesuai dengan hukum modern dalam pemilihan raja di Kesultanan dan Pakualaman. Sementara hasil penelusuran di berbagai peraturan dan perundang-undangan yang terkait dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta juga tidak ditemukan penjelasan secara khusus yang mengatur tentang prosedur pengambilan keputusan semacam ini. Oleh karena itu wajar manakala pemerintah bersama-sama pihak Kesultanan dan Pakualaman terus dituntut untuk melakukan penyesuaian Pugeran dan mengumumkannya ke publik. Berbalik halnya menurut Herman Sinung Janutama bahwa pemerintah yang diwakili oleh Kementrian Dalam Negeri seharusnya membuat suatu badan atau lembaga dimana persoalan-persoalan adat seharusnya bisa dikonversi menjadi klausula-klausula hukum positif. Karena menurutnya, hukum adat lebih dulu lahir. Jadi hukum positif harus membantu tatanan hukum adat dalam hal ini Pugeran menjadi klausula-klausula hukum positif.<sup>43</sup>

Meskipun demikian bukan berarti UUK DIY dan atau peraturan perundang-undangan di bawahnya tidak mengatur prosedur pengambilan keputusan dalam memilih raja ini. Betul bahwa memang tidak ditemukan

---

<sup>43</sup>Pernyataan ini disampaikan dalam wawancara yang dilakukan dengan narasumber di rumah salah satu warga di daerah Masjid Pathok Nagari Mlangi ring road barat 5 Juli 2018 pukul 21.00 wib.

pengaturan secara mendetail. Namun secara garis besar yang berfungsi sebagai panduan umum prosedur pengambilan keputusan tersebut diatur pada Pasal 5 Perdais tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang berbunyi: “Untuk memenuhi persyaratan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman berkewajiban mempersiapkan Sultan Hamengku Buwono yang akan bertakhta dan Adipati Paku Alam yang akan bertakhta sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Terdapatnya kalimat “**mempersiapkan** Sultan Hamengku Buwono **yang akan bertakhta** dan Adipati Paku Alam **yang akan bertakhta**” dimana terdapat frasa “mempersiapkan” dan frasa “yang akan bertakhta” sehingga dapat dipahami sebagai perintah Perdais kepada Kesultanan dan Kadipaten untuk menjalankan prosedur pengambilan keputusan dalam pemilihan raja haruslah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam proses mempersiapkan Sultan dan Adipati yang akan bertakhta ini baik Kesultanan maupun Kadipaten Pakualaman sudah memiliki *pakem* masing-masing yang diatur dalam Pugeran.

### **3. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 99/PUU/XIV/2016**

#### **A. Kedudukan Hukum Para Pemohon :**

1. Pemohon I – V : Pegiat anti diskriminasi perempuan
  - I. Prof. Dr. Saparinah Sadli : pernah menjabat sebagai ketua Komnas Perempuan th 1998

- II. Sjamsiah Achmad, MA : PNS LIPI yang konsen kepada perjuangan kesetaraan gender
  - III. Dra. Siti Nia Nurhasanah : penggiat anti diskriminasi dan aktif memperjuangkan hak-hak perempuan
  - IV. Ninuk Sumaryani Widiyantoro : psikiater yang juga konsen sebagai aktivis atau penggiat anti diskriminasi dan aktif memperjuangkan hak-hak perempuan
  - V. Dra. Masruchah : penggiat anti diskriminasi dan lebih dari 20 (dua puluh) tahun selalu aktif memperjuangkan dan mengadvokasi hak asasi manusia khususnya hak asasi perempuan
2. Pemohon VI – IX : Pelaku usaha di DIY
- VI. Anggiastri Hanantyasari Utami : pekerja/aktivis pada sebuah lembaga pengembangan diri dan komunitas bernama KEMUNING KEMBAR
  - VII. Dra. IM. Sunarsih Sutaryo, APT.,SU : bekerja pada Yayasan Kanker Indonesia (YKI) Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta. Saat ini, pemohon menjabat sebagai Wakil Ketua I
  - VIII. Bambang Prajitno Soeroso : memiliki kegiatan usaha dan perusahaan yang melakukan aktifitas bisnis di daerah Yogyakarta

- IX. Wawan Harmawan, S.E : bekerja dan bergerak di bidang perdagangan batik dan kerajinan, dan juga bergerak di bidang produsen dan *eksporter industryfurniture*, serta *home decoration*
3. Pemohon X – XI : Bagian dari kesatuan struktur dan perangkat keraton Yogyakarta
- X. Raden Mas Adwin Suryo Satrianto : salah satu Abdidalem Punakawan pada Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat Selaku Abdidalem yang menjabat atau berada pada posisi Kawedanan Widya Budaya yang dibawah oleh Kawedanan Hageng Punakawan Nitya Budaya (departemen yang khusus menjaga kelanggengan budaya)
- XI. Supriyanto, S.E : salah satu Abdidalem Keprajen pada Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat bertugas sebagai pelayan masyarakat (sosial) di Desa Gilangharjo Pandak Bantul. Pelayanan tersebut berkaitan dengan surat menyurat dan kegiatan sosial.

**B. Objek Permohonan :**

Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY ) **Pasal 18 ayat**

**(1) huruf m UUK DIY :**

*Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara RepublikIndonesia yang harus memenuhi syarat:*

...



*m. menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak*

**Dianggap bertentangan dengan UNDANG-UNDANG DASAR 1945 :**

**Pasal 1 ayat (3):**

*Negara Indonesia adalah negara hukum.*

**Pasal 18B ayat (1):**

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

**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.*

**Pasal 28D ayat (1):**

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

**Pasal 28D ayat (3):**

*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*

**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.*

### **C. Kerugian Konstitusional Para Pemohon :**

1. Pemohon I sampai dg V berkepentingan dalam konteks lembaga Negara, gubernur dan wakil gubernur harus sesuai dengan konstitusi. Kepentingan pemohon sama dengan saat pengujian pasal diskriminasi terhadap perempuan dalam hal pengisian jabatan calon legislative MPR, DPR, DPD dan DPRD. Para pemohon tidak dalam menghilangkan konteks keistimewaan DIY dalam hal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dan tidak mempersoalkan internal keraton dalam pemilihan sultan ataupun adipati pada wilayah kesultanan dan kadipaten.
2. Pemohon V sampai dg IX memiliki potensin kerugian sebagai pelaku usaha dalam hal terjadinya kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY sebagai kepala pemerintah daerah yang melayani masyarakat dan/ pelaku usaha
3. Pemohon X sampai dg XI sebagai bagian dari perangkat keraton akan mengalami potensi kerugian konstitusional seperti akan mengalami gangguan aktivitas dan kinerja sebagai bagian dari perangkat keraton yang seharusnya beriringan dan satu kesatuan dengan pemerintah gubernur DIY dan dapat dipastikan akan terjadi

dualism kekuasaan DIY dimana akibat kekosongan tersebut akan diisi oleh pejabat sementara.

**D. Alasan Pemohon :**

1. Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY yang mengatur adanya kata “isteri” dalam menyerahkan daftar riwayat hidup oleh calon Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, menimbulkan penafsiran seolah-olah harus laki-laki untuk menjadi calon gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Daftar riwayat hidup yang hanya menyebutkan kata “istri” jelas negara telah tidak lagi menjamin perlindungan terhadap hak-hak perempuan. Negara tidak boleh mengatur apalagi memaksa hanya kata “istri” saja dalam pasal tersebut, sehingga seolah-olah hanya laki-laki saja yang dapat menjadi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY;
3. Keistimewaan yang dimiliki Daerah Yogyakarta bukanlah pemberian negara, namun harus dimaknai sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan tertinggi oleh Pemerintah Republik Indonesia (Soekarno-Hatta) berdasarkan sejarah asal usul keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta serta kontribusinya dalam merebut kemerdekaan Republik Indonesia;
4. Bila melihat seluruh norma – norma yang diatur dalam UUK DIY , terlihat ada pemisahan baik secara fungsi, tugas, kekuasaan atau kewenangan antara lembaga negara Kesultanan Ngayogyakarta

Hadiningrat sebagai Pemerintahan tersendiri dengan lembaga negara Gubernur/Kepala Daerah Provinsi sebagai Pemerintahan tersendiri. Namun kedua lembaga negara tersebut dalam konteks figur pemimpin Sultan Kesultanan Ngayogyakarta dan Gubernur/Kepala Daerah Provinsi adalah satu kesatuan, yaitu Sultan Hamengku Buwono

5. Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY yang bersifat diskriminatif dan tidak menghormati keistimewaan Kesultanan Ngayogyakarta jelas tidak mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat warga negara Kesultanan Ngayogyakarta.
6. Bahwa berdasarkan Pasal 6 ayat (1) huruf g, h, dan i UU No.12/2011 menyatakan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial, “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;

7. Larangan diskriminasi terhadap wanita atau perempuan telah juga ditegaskan dalam UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention OnThe Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*) *juncto* Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan;
8. Posisi negara harusnya cukup netral dan tidak terlalu jauh mencampuri proses internal keraton, tanpa menghilangkan keistimewaannya;
9. Kata “istri” dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY tidak sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya dalam hal kejelasan rumusan dimana norma *a quo* telah menimbulkan perbedaan penafsiran, sehingga menimbulkan tidak adanya kepastian hukum yang adil;

#### **E. POSITA :**

Tiga hal yang menjadi posita yaitu, pertama tentang diskriminasi perempuan. kedua tentang kerugian konstitusional oleh terjadinya kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur definitif, ketiga tentang pelanggaran terhadap hak keistimewaan DIY.

##### **1. Diskriminasi Perempuan**

Materi Pasal 18 ayat (1) huruf m telah diatur dalam perda istimewa mengenai daftar riwayat hidup yang memuat istri. Norma yang diatur di dalam Undang-Undang Perdais tersebut bukanlah

sebuah norma materi undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang karena norma daftar riwayat hidup dengan embel-embel yang memuat kata istri akan bisa menjadi norma baru yang tidak ditentukan oleh UUK DIY DIY. Apalagi norma ini sudah sangat eksesif karena masuk pada ranah takdir seseorang yang seolah-olah harus memiliki istri, tanpa ada pilihan boleh memiliki suami. Norma ini seolah sudah mengintervensi takdir Tuhan dan bersifat diskriminasi sehingga seharusnya kata tersebut tidak diatur dalam undang-undang.

2. Kerugian Konstitusional oleh Terjadinya Kekosongan Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Definitive

Gubernur memiliki fungsi-fungsi pelayanan dari gubernur itu sendiri yang kemudian menjadi penting karena kalau kemudian syaratnya itu diciptakan oleh undang-undang sangat eksesif, sangat berlebihan, tidak masuk akal, tidak proporsional maka kemungkinan yang terjadi adalah kekosongan gubernur dan gubernur yang kosong itu adalah bukan kekosongan gubernur menurut Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di situ karena yang namanya pejabat sementara dan lain sebagainya itu bukan gubernur menurut Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sehingga ia tidak bisa menjalankan fungsi konstitusional yang sempurna.

3. Pelanggaran terhadap Hak Keistimewaan DIY

Pasal tentang hak keistimewaan. Pasal 18 ayat (1) huruf m telah melanggar apa yang diatur dalam konstitusi tentang hak keistimewaan yang ada di DIY. Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 menyatakan bahwa pembatasan terhadap hak-hak tersebut dalam Pasal 28J ayat (2) itu dimungkinkan selama alasan pembatasan tersebut didasarkan pada alasan-alasan yang kuat, masuk akal, dan proporsional, serta tidak berlebihan. Pasal 18 ayat (1) huruf m tidak masuk akal, dan tidak rasional serta sangat berlebihan karena sudah masuk pada ranah dimensi pribadi seseorang yang kemudian memaksa seorang warga negara harus memiliki istri, harus memiliki anak, harus memiliki saudara kandung, di situ, sementara itu negara tidak bisa masuk pada ranah itu dan norma ini muncul dalam UUK DIY DIY. Sehingga gugatan ini sekali lagi adalah gugatan yang prokeistimewaan dan propenetapan dimana negara tidak boleh ada halangan untuk tidak menetapkan siapa pun sultan bertahta selama semua syarat -syarat yang sudah rasional yang diakui dalam undang-undang proporsional itu terpenuhi, maka negara tidak boleh menolak untuk menentukan sultan bertahta itu karena kalau itu terjadi dan terjadi kekosongan gubernur.

## **F. PETITUM**

1. Mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya;

2. Menyatakan Pasal 18 ayat (1) huruf m Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, terhadap kalimat

*“yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak”* bertentangan dengan UUD 1945;

3. Menyatakan Pasal 18 ayat (1) huruf m Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, terhadap kalimat

*“yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak”* tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

Memerintahkan amar putusan Mahkamah Konstitusi untuk dimuat dalam Berita Negara. Atau, apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yangseadil-adilnya.

### **G. Pertimbangan Putusan**

Dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi memuat 11 pokok pertimbangan penting dalam pengambilan keputusan yaitu :

1. Merujuk pada perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia sebagai negara merdeka, dengan melihat fakta keberagaman yang ada, secara ideal tidak mungkin membuat desain hubungan Pusat dan Daerah secara seragam. Karena itu, salah satu tantangan yang menyertai sejarah perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah di



Indonesia terletak pada kemampuan mengelola segala bentuk keberagaman daerah sehingga tetap memiliki kemampuan mempertahankan karakter atau kekhususan yang dimiliki setiap daerah.

2. Dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menegaskan negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Lahir dan diberlakukannya UUK DIY , adalah guna memenuhi amanat Konstitusi di atas, sebagaimana ditegaskan dalam konsideran UUK DIY
3. Secara garis besar, diberikannya status “daerah istimewa” kepada Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman, yang sekarang dinamakan Daerah Istimewa Yogyakarta, adalah karena peran dan sumbangsih Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman secara sukarela menyatakan bergabung dan menjadi bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia meskipun pada saat itu Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman telah memiliki wilayah, penduduk, dan pemerintahannya sendiri.

4. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimilikinya berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.
5. Dalam Pasal 7 ayat (2) UUK DIY dijelaskan lingkup kewenangan yang termasuk ke dalam urusan keistimewaan, yaitu meliputi:
  - a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
  - b. kelembagaan pemerintahan daerah DIY;
  - c. kebudayaan;
  - d. pertanahan; dan
  - e. tata ruang.

Dengan demikian jelas bahwa tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY serta kelembagaan pemerintahan daerah DIY merupakan bagian dari lingkup kewenangan yang termasuk ke dalam urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal itu berarti memberikan proses pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur yang berbeda dengan daerah- daerah lain di Indonesia merupakan wujud dari “bentuk khas” atau kekhususan dalam mewadahi praktik desentralisasi terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta

6. Salah satu ciri keistimewaan dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY adalah cara pengisiannya tidak dilakukan melalui

mekanisme pemilihan langsung, melainkan melalui mekanisme khusus sebagaimana diatur dalam Bab VI UUK DIY di mana yang dapat mengisi jabatan Gubernur harus bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan untuk dapat mengisi jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta harus bertakhta sebagai Adipati Paku Alam, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf c UUK DIY

7. Hukum yang berlaku dalam menentukan siapa yang berhak dinobatkan sebagai Sultan di Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, demikian pula siapa yang berhak dinobatkan sebagai Adipati di Kadipaten Pakualaman, adalah hukum yang berlaku di internal keraton Kesultanan dan di internal Kadipaten. Negara (yang direpresentasikan oleh Undang-Undang, in casu UUK DIY ) tidak memiliki landasan argumentasi konstitusional logis maupun historis untuk turut serta menentukan siapa yang berhak dinobatkan sebagai Sultan yang bertakhta di Kesultanan. Secara logis maupun historis, adalah bertentangan dengan prinsip pengakuan dan penghormatan terhadap hak dan asal-usul satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 jika dalam kasus a quo negara (in casu melalui UUK DIY ) turut campur dalam menentukan persyaratan siapa yang berhak menjadi Sultan di Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan siapa yang berhak menjadi Adipati di Kadipaten Pakualaman.
8. keputusan pembentuk undang-undang yang memutuskan bahwa salah satu keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah adanya pengaturan

secara tersendiri dalam tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernurnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a UUK DIY , merupakan tindakan atau keputusan yang tepat karena sejalan dengan jiwa Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Hal itu kemudian ditegaskan dalam Pasal 18 UUK DIY yang mengatur persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

9. Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY merupakan bentuk campur tangan negara ke dalam domain yang oleh UUD 1945 telah diakui sebagai kewenangan Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman. Sebab, tatkala pembentuk undang-undang menegaskan bahwa syarat untuk menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur DIY, di satu pihak, harus bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf c UUK DIY di mana hal ini sejalan dengan semangat Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 namun, di lain pihak, untuk menjadi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY juga harus “menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain, riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, isteri, dan anak”, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY , maka secara langsung berarti pembentuk undang-undang mempersyaratkan bahwa:

- a. untuk dapat menjadi calon Gubernur DIY maka seseorang yang bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono harus mempunyai tingkat pendidikan tertentu, mempunyai pekerjaan, mempunyai saudara kandung, mempunyai istri, dan mempunyai anak;
- b. untuk dapat menjadi calon Wakil Gubernur maka seseorang yang bertakhta sebagai Adipati Paku Alam harus mempunyai tingkat pendidikan tertentu, mempunyai pekerjaan, mempunyai saudara kandung, mempunyai istri, dan mempunyai anak.

Dengan konstruksi penalaran demikian maka telah terang bahwa melalui frasa “yang memuat, antara lain, riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak” dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY telah turut memberikan pengaruh terhadap persyaratan siapa yang berhak untuk bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono dan siapa yang berhak bertakhta sebagai Adipati Paku Alam.

10. Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY sepanjang berkenaan dengan frasa “yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak”, dalam kaitannya dengan Pasal 18 ayat (1) huruf c UUK DIY , dapat menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Lagi pula, apabila dibandingkan dengan syarat kepala daerah atau wakil kepala daerah, misalnya yang diatur dalam UU Pilkada, sama sekali tidak mencantumkan syarat normatif sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK

DIY tersebut. Dengan demikian tentu menjadi pertanyaan, mengapa syarat normatif demikian harus dicantumkan dalam UUK DIY

11. Frasa “yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak” dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY bersifat diskriminatif, dalam hal ini khususnya terhadap perempuan. Dalil para Pemohon bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY bersifat diskriminatif adalah beralasan menurut hukum. Terhadap hal tersebut Mahkamah berpendapat bahwa perihal diskriminasi, UUD 1945 telah menyatakan secara tegas dalam Pasal 28I ayat (2), “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”. Sementara itu, dalam Pasal 1 angka 3 Undang- Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan, “Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya”. Dengan demikian secara legal maupun konstitusional, diskriminasi dilarang dipraktikkan di Indonesia.

Oleh karena itu, Mahkamah telah berkali-kali menegaskan pendiriannya bahwa diskriminasi adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan sekaligus bertentangan pula dengan hukum internasional (vide lebih jauh, antara lain, pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 028-029/PUU- IV/2006). Meskipun demikian, Mahkamah juga mengakui dan telah berkali-kali pula menegaskan bahwa dimungkinkan untuk dilakukan pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia dan karenanya pembatasan demikian adalah konstitusional sepanjang memenuhi maksud dan persyaratan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata- mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”. Dengan demikian, menurut UUD 1945, agar suatu pembatasan terhadap hak dan kebebasan asasi manusia dapat dikatakan konstitusional maka pembatasan itu harus memenuhi persyaratan:

- a. pembatasan itu harus dilakukan dengan Undang-Undang;
- b. pembatasan yang harus dilakukan dengan Undang-Undang itu adalah dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan terhadap hak dan kebebasan orang lain;

- c. pembatasan yang harus dilakukan dengan 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.

Sementara itu, dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY secara *a contrario* terkandung pengertian bahwa pihak-pihak yang statusnya tidak memenuhi kualifikasi dalam norma *a quo* tidak dimungkinkan untuk menjadi calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur di DIY, yang di dalamnya termasuk perempuan sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon. Dengan kata lain, Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY telah membatasi hak politik pihak-pihak tersebut untuk menjadi calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY, khususnya dalam hal ini perempuan. Namun, untuk sampai pada kesimpulan apakah pembatasan demikian merupakan bentuk diskriminasi, hal itu akan bergantung pada jawaban atas pertanyaan apakah pembatasan demikian konstitusional apabila dinilai berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Atas pertanyaan tersebut Mahkamah berpendapat bahwa Mahkamah tidak menemukan argumentasi yang dapat diterima secara konstitusional untuk membenarkan pembatasan demikian, sebab:

- a. pembatasan terhadap pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY , termasuk perempuan, sebagai calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY 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 UUK DIY tersebut menjadi calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY;

- b. pembatasan terhadap pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat(1) huruf m UUK DIY 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. Sebaliknya, justru untuk memenuhi tuntutan yang adil dalam masyarakat Indonesia yang demokratis pembatasan demikian tidak boleh terjadi. Dengan kata lain, dalam masyarakat Indonesia yang demokratis, tidak ada gagasan moral, nilai-nilai agama, keamanan, ataupun ketertiban umum yang terganggu atau terlanggar jika pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY , termasuk perempuan, menjadi calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur di DIY sebagaimana secara empirik juga terbukti di mana pembatasan demikian tidak terdapat dalam pengisian jabatan kepala daerah di daerah-daerah lain, baik untuk jabatan kepala daerah di tingkat provinsi maupun kepala daerah di tingkat kabupaten/kota, juga untuk jabatan-jabatan publik pada umumnya.

Lebih-lebih jika mempertimbangkan DIY sebagai daerah istimewa yang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernurnya digantungkan pada persyaratan siapa yang bertakhta sebagai Sultan berdasarkan hukum yang berlaku di internal Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan siapa yang bertakhta sebagai Adipati berdasarkan hukum yang berlaku di internal keraton Kadipaten Pakualaman, sebagaimana telah dipertimbangkan dalam pertimbangan pada angka 1 sampai dengan angka 10 di atas.

Oleh karena itu, dalil para Pemohon bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m UUK DIY bersifat diskriminatif adalah beralasan menurut hukum.<sup>44</sup>

#### **H. Amar Putusan**

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 sebagaimana mestinya.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> R.I., *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU/XIV/2016, Loc. Cit.*, hlm. 300-313.

## **B. Kedudukan Gubernur Perempuan dalam Perspektif Paugeran Keraton Yogyakarta**

### **1. Aristokrasi Keraton Kesultanan Yogyakarta**

Setelah diundangkannya UUK DIY, Daerah Istimewa Yogyakarta menemukan momen politik baru dalam demokrasi. Setelah melalui proses yang panjang kini DIY memiliki kewenangan istimewa di tingkat provinsi yang meliputi lima bidang: kebudayaan, pertanahan, tata ruang, kelembagaan, serta pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur yang diisi oleh Sultan dan Paku Alam yang bertakhta. Posisi kedua institusi tradisional tersebut mendapatkan perlakuan khusus dalam sistem politik Indonesia. Gubernur dan wakil Gubernur ditentukan melalui pergantian kepemimpinan turun temurun bukan ditentukan dengan pemilihan umum kepala daerah seperti terjadi di 33 provinsi lainnya. Selain itu, Kesultanan dan Pakualaman memiliki kontrol terhadap tanah yang menjadi sumber daya politik jangka panjang. Melalui kewenangan istimewa tersebut, aristokrasi di Yogyakarta tetap akan kuat secara politik walaupun mengalami beberapa pelemahan di lingkungan internal rezim.<sup>45</sup>

Integrasi Kesultanan Yogyakarta sebagai sebuah institusi demokrasi melalui UUK DIY sulit disamai dengan daerah lainnya, karena Kesultanan mengandalkan sejarah dan praktik masa lalu

---

<sup>45</sup> Op, Cit., hlm. 314-315.

<sup>46</sup> Bayu Dardias, "Menyiapkan Sultan Perempuan : Legitimasi Langit dan Efektivitas Rezim Sultan Hamengku Buwono X, *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 42(1) , (2016), hlm. 32.

sebagai basis legitimasi. Oleh karena itu, ketika adanya wacana pemilihan langsung gubernur dilakukan, masyarakat menolaknya karena tidak sesuai dengan adat tradisi.

Kesultanan Yogyakarta termasuk dalam empat kerajaan hasil pemekaran dari Kerajaan Mataram Islam, dimana dalam menentukan pemimpin menggunakan garis patriarki. Hal ini diperkuat dengan pendapat menurut Mustofa W. Hasyim selaku wartawan dan Pimpinan Redaksi Suara Muhammadiyah. Menurutnya : “ saya pernah mempelajari sejarah mataram, mataram dulunya adalah bagian dari kerajaan Demak. Nah dari sini kita dapat ketahui bahwa konsep kerajaan Demak sampai dengan Mataram yang bertahta adalah raja bukan ratu. Jika dirunut itu adalah sebuah Pugeran, dimana yang bertahta adalah raja menurut garis patriarki. Diibaratkan sebuah wadah, wanita sebagai wadah dan laki-laki sebagai isinya.”<sup>47</sup> Hal ini diperkuat dengan adanya simbol patriarki yang tercermin dalam senjata maupun tata cara adat dan struktur keraton. Dalam pemerintahan Kesultanan, perempuan ditempatkan dalam satu departemen yaitu *keputren* sementara departemen lainnya diisi oleh laki-laki.

Tradisi patriarki mendapat tantangan karena dua hal: berakhirnya tradisi poligami dan keengganan raja yang bertakhta untuk menentukan permaisuri dari istri- istrinya. Ketika tradisi poligami

---

<sup>47</sup> Pernyataan ini disampaikan dalam wawancara dengan narasumber bertempat di Gedung Grha Suara Muhammadiyah pada tanggal 10 Mei 2018 pukul 10.15 wib.

diputus, raja memiliki kemungkinan lebih kecil untuk mendapatkan anak laki-laki karena sumber keturunannya hanya berasal dari satu rahim. Selain itu, beberapa raja yang memiliki lebih dari satu isteri tidak menentukan permaisuri dari isteri-isterinya, yang menyebabkan aristokrasi kesulitan menentukan kandidat raja karena keturunan laki-laki berebut takhta.<sup>48</sup>

Kedua masalah tersebut ada di Kesultanan, yang kesulitan memilih penerus Sultan Hamengku Buwono X karena tidak memiliki putra laki-laki tetapi lima orang putri dan sudah menunjuk permaisuri. Sultan Hamengku Buwono X menolak berpoligami didasari oleh pengalaman pribadi memiliki saudara tiri.<sup>49</sup> Menurut Herman Sinung Janutama selaku Pengamat dan Sejarahwan Budaya Jawa :

“Hal ini sebenarnya tidak ada masalah, kalau mengerti aturan-aturan adatnya. Misalnya dalam Kitab Projoniti, Kitab Nitipraja, Kitab Tajusalatin karya Imam Ghazali, Itu semua diungkap kembali tentang kedudukan perempuan dalam memimpin. Pemerintah tradisional sendiri sudah menyiapkan Paugeran dalam keadaan darurat ketika tidak adanya keturunan laki-laki. Berarti yang dipakai saat ini adalah Paugeran dalam keadaan darurat. Permasalahannya adalah masyarakat tidak mau atau enggan untuk mempelajarinya sehingga masyarakat memandang Paugeran selalu dalam keadaan regular.”<sup>50</sup>

Sebagai solusi untuk melanggengkan kekuasaannya, Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan Sabda dan Dawuh, yang menunjuk putrinya GKR Mangkubumi menjadi calon penerus takhta Kesultanan.

---

<sup>48</sup> Bayu Dardias, *Loc. Cit.*

<sup>49</sup> Blak-blakan dengan Sultan, (2007). *Kick Andy MetroTV.*

<sup>50</sup> Pernyataan ini disampaikan dalam wawancara dengan narasumber bertempat di salah satu rumah warga dekat Masjid Pathok Nagari Mlangi Ring Road Barat pada tanggal 5 Juli 2018 pukul 21.00 wib.

Rezim monarki tradisional sebagai salah satu tipe rezim yang bertahan hingga saat ini. Rezim monarki tradisional berpedoman pada dua hal, yaitu garis darah dan sejarah sebagai basis legitimasi. Dengan demikian, dalam definisi cara memerintah tidak menjadi persoalan serius karena pemimpin berikutnya ditentukan bukan oleh kepiawaiannya memimpin, melainkan hubungan darah.

Aristokrasi di Indonesia mayoritas berpengaruh secara politik di kabupaten/kota, kecamatan, atau bahkan desa. Gabungan Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman adalah satu-satunya pengecualian yang dampak politiknya berada di level politik.<sup>51</sup> Hal ini dapat dilihat dari tipologi aristokrasi di Indonesia yang mengikuti karakter di Asia Tenggara, yang dikerucutkan menjadi dua tipe utama, yakni agraris dan perairan. Tipe agraris mengandalkan tanah, sementara perairan mengandalkan pelayaran dan perdagangan.

Pada aristokrasi yang berkarakter agraris, sumber ekonomi, sosial, dan politik didasarkan pada penyatuan tiga unsur, yaitu tanah, air, dan tenaga kerja. Tanah menjadi sumber ekonomi penting bagi kerajaan agraris yang berhubungan erat dengan konstelasi politik. Sebagai cara untuk memperluas tanah, memperbaiki sistem pengairan, dan sekaligus menjamin tenaga kerja, penguasa kerajaan agraris dihadapkan pada upaya untuk menjamin legitimasi. Masyarakat agraris sangat menggantungkan diri pada alam, cuaca, dan musim

---

<sup>51</sup> Bayu Dardias, *Loc. Cit.*

sehingga cenderung religius. Walaupun sudah mencatat perubahan cuaca yang dapat mempengaruhi hasil panen mereka, seperti ditunjukkan dalam sistem pranata mangsa (kalender masa tanam dalam hitungan kalender Jawa), mereka dihadapkan pada kondisi tidak pasti menghadapi perubahan cuaca dan hama tanaman. Keterbatasan menjelaskan fenomena alam dan ketidakpastian hasil panen membuat para petani menggantungkan diri pada sesuatu yang irasional, dan hal ini dimanfaatkan oleh penguasa politik sebagai basis legitimasi dengan menciptakan mitos dan mistis. Keseluruhan bangunan mitos mistis tersebut berpusat pada figur penguasa yang dianggap sebagai penghubung dua alam, nyata dan gaib, meniru konsep dewa-raja dalam Hindu.<sup>52</sup>

Dalam tradisi aristokrasi agraris di Mataram, pemimpin politik ditentukan oleh kontestasi internal di antara anggota keluarga inti kerajaan yang dalam sejarah selalu dipegang oleh laki-laki. Pada beberapa kasus, penerus takhta berlanjut bukan ke anak lelaki, melainkan menyamping ke saudara lelaki raja (anak lelaki raja sebelumnya). Pada tahun 1855, Sultan Hamengku Buwono VI diangkat dari adik Sultan Hamengku Buwono V karena ketiadaan putra laki-laki. Yurisprudensi ini digunakan oleh saudara laki-laki

---

<sup>52</sup>*Ibid*, hlm. 34-35.

Sultan Hamengku Buwono IX bahwa merekalah yang lebih berhak meneruskan takhta Kesultanan.<sup>53</sup>

Sebagai basis legitimasi paling penting untuk sistem politik dan ekonomi, seluruh silsilah keturunan mulai Sultan Hamengku Buwono I dicatat dengan rapi di dalam sebuah divisi di Kesultanan yang disebut Darah Dalem. Penerus saat ini diperebutkan antara putra Sultan Hamengku Buwono IX dan putri Sultan Hamengku Buwono X. Sultan Hamengku Buwono IX memiliki 15 putra dan 7 putri dari keempat isterinya, dan tidak ada satu pun dari kelima isterinya yang diangkat menjadi permaisuri.<sup>54</sup> Penentuan Sultan Hamengku Buwono X ditentukan melalui rapat keluarga yang dilakukan setelah Sultan Hamengku Buwono IX mangkat dan dilihat dari penanda pemberian nama KGPH Mangkubumi kepada Herjuno Darpito, yang saat ini menjadi Sultan Hamengku Buwono X.<sup>55</sup> Setelah mendapat nama Mangkubumi, sesaat sebelum dinobatkan sebagai sultan, KGPH Mangkubumi dilantik terlebih dahulu menjadi putra mahkota selama lima menit dengan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Hamengku Negoro Sudibyo Raja Putra Nalendra Mataram. Tiga orang putra Hamengku Buwono IX sudah meninggal, yaitu GBPH Hadikusumo, GBPH Joyokusumo, dan BRM Kuslardiyanto, sehingga saat ini Sulta Hamengku Buwono X memiliki 11 adik laki-laki.

---

<sup>53</sup> Susilo Harjono, 2012, *Kronik Suksesi Keraton Jawa 1755-1989*, Yogyakarta, *Research Centre for Politic and Government* Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gajah Mada, hlm. 106.

<sup>54</sup> Bayu Dardias, *Op. Cit.*, hlm. 36.

<sup>55</sup> Moehammad Roem et al, 2011, "Robohnya Keraton Kami", 1985, Tempo, hlm. 14.



Berikut ini ke-11 adik Sultan Hamengku Buwono X berdasarkan usia dan kepangkatan mereka di dalam internal keraton.

**Tabel 1.**

**Adik Laki-laki Sultan Hamengkubuwono X Berdasarkan Garis Ibu**

**	K a n j e n g G u s t i P a n g e r a n H a r y o , g e l a r d u	Ibu Windyaningrum	Ibu Pintokopurnomo	Ibu Hastungkoro	Ibu Ciptomurti
		KGHP Hadiwinoto (1)	GBHP Hadisuryo (2)	GBPH Prabukusumo (3)	GBPH Pakuningrat (4)
				GBPH Yudhaningrat (5)	GBPH Cakraningrat
				GBPH Chandraningrat	GBPH Suryodiningrat
					GBPH Suryometaram
					GBPH Hadinegoro
					GBPH Suryonegoro

Kanjeng Gusti Pangeran Haryo, Gelar kedua tingkat di bawah Sultan dan Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Aryo (KGPAA) sebagai Putra Mahkota, GBPH: Gusti Bendara Pangeran Haryo, satu tingkat di bawah KGPH.

Angka (1) sampai (5) menunjukkan urutan berdasarkan pada usia walaupun urutan kelahiran tidak selalu dijadikan prinsip utama penerus takhta.

Sumber: Bayu Dardias, "Menyiapkan Sultan Perempuan : Legitimasi Langit dan Efektivitas Rezim Sultan Hamengku Buwono X" hlm. 37 dan Susilo

Harjono (2012), hlm. 105

Dalam sistem patriarkal yang berlangsung selama ini, sekaligus mengikuti yurisprudensi yang terjadi semasa pergantian pemimpin dari Sultan HB V ke VI, salah satu dari adiknya lah yang berhak menjadi Sultan HB XI. Lebih lanjut, dari 11 adik lelaki tersebut, KGPH Hadiwinoto memiliki kesempatan lebih besar karena berapa hal: pertama, dia merupakan satu-satunya adik kandung Sultan HB X; kedua, memiliki derajat kepangkatan tertinggi; serta ketiga, dalam struktur keraton, dirinya merupakan pemimpin (lurah) dari semua pangeran. Namun, prosesi kepangkatan sering kali tidak menjadi acuan yang mutlak. Sultan HB IX, sebelum menjadi sultan, memiliki pangkat yang lebih rendah dari pada kakaknya, tetapi oleh Sultan HB VIII diberi keris Joko Piturun, yang merupakan keris putra mahkota. Namun, Sultan HB X tidak memilih dari 11 adik- adiknya, tetapi memilih calon sultanah.

Walaupun tidak dikenal dalam tradisi Mataram Islam, raja atau sultan perempuan pernah memerintah Kerajaan Majapahit selama kurang lebih 22 tahun dan membawa masa perluasan yang pesat dalam menaklukkan wilayah Nusantara. Yakni pada masa kepemimpinan Tribuwana Tungadewi yang merupakan anak dari raja pertama Majapahit Raden Wijaya. Ia menggantikan posisi kakaknya Jayanegara (1309-1328 M) yang dibunuh oleh tabibnya dan Jayanegara tidak memiliki keturunan laki-laki, sehingga Gayatri Rajapatni ibundanya menunjuk Tribuwana Tungadewi untuk menjadi Ratu Majapahit pada tahun 1329 Masehi. Pada tahun 1331

Tribuwana Tunggadewi berhasil menumpas pemberontakan di Sadeng dan Keta. Ia berangkat menjadi panglima menyerang Sadeng. Dalam pemerintahannya Tribuwana Tunggadewi terkenal sebagai masa perluasan wilayah Majapahit sebagai pelaksanaan dari Sumpah Palapa yang diucapkan Gajah Mada. Berakhirnya masa kepemimpinan Tribuwana Tunggadewi pada tahun 1351 setelah ibunya Gayatri meninggal dunia. Menurutnya masa pengabdian nya sudah berakhir, sehingga tahta diberikan kepada anaknya Hayam Wuruk dan Tribuwana Tunggadewi kembali menjadi Bhre Kahuripan yang tergabung dalam Dewan Pertimbangan Agung Kerajaan *Saptaprabhu*.

## **2. Sabda dan Dawuh Raja Sebagai Legitimasi Langit**

Sultan Hamengku Buwono X memperkenalkan tradisi baru berupa Sabda dan Dawuh, yaitu pengumuman formal di dalam Keraton Kesultanan. Sebelumnya, setelah proklamasi kemerdekaan, hanya dikenal maklumat, yang dilakukan dua kali, yaitu pada 5 September 1945, secara bersamaan tetapi terpisah oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII. Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII menegaskan diri sebagai bagian dari Republik Indonesia yang baru diproklamasikan dengan tetap mengontrol dan memimpin wilayah tradisionalnya sebagai bagian istimewa dari Republik Indonesia (Kementerian Penerangan, 1957, 36). Maklumat kedua dikeluarkan sehari sebelum Soeharto jatuh pada 20 Mei 1998 secara bersamaan dan bersama-sama antara Sultan Hamengku Buwono X dan Paku

Alam VIII di Alun-alun Utara Yogyakarta. Kedua tokoh tradisional dan politik itu mendukung gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa.

Maklumat pertama mampu menegaskan eksistensi Kesultanan dan Pakualaman dalam Republik. Kedua kerajaan tersebut bergabung untuk menjadi daerah istimewa. Sebaliknya, pecahan Mataram di Solo tidak mampu dengan bijak mengantisipasi perubahan politik, sehingga kehilangan keistimewaannya dan tanahnya, serta menjadi pemain politik yang tidak diperhitungkan dan semakin kehilangan pengaruh.<sup>56</sup>

Pada sejarahnya, di masa berkembangnya agama Hindu-Budha, raja yang berkuasa dianggap masih keturunan dewa. Setelah masa itu, Raja tetap dianggap punya hubungan dengan kekuasaan Adikodrati (Tuhan), maka tidak mengherankan apabila keputusan raja tidak terbantah dan kekuasaannya tidak terbatas. Sebagai manusia yang memiliki unsur Adikodrati, sulit dituduh melakukan kesalahan, apa yang dilakukan selalu benar.<sup>57</sup> Sejalan dengan pandangan itu, masyarakat Jawa sendiri percaya bahwa kekuasaan para pemimpin Dinasti Jawa merupakan anugerah dari Tuhan. Raja juga dianggap sebagai pemimpin spiritual, politik dan sosial di kalangan masyarakat Jawa, sedangkan keraton sebagai pusat simbolik dan fisik alam semesta.<sup>58</sup>

Berdasarkan sejarah tersebut, sejak berdiri dan terjadi perubahan pucuk pimpinan di awal Kerajaan Mataram Islam hingga kepada penguasa

---

<sup>56</sup>Bayu Dardias, *Op.Cit.*, hlm. 38

<sup>57</sup>Anonim, 1992, *Menggugat Budaya Jawa Dalam Economica, Mimbar Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Jakarta, Universitas Indonesia, hlm. 26.

<sup>58</sup>Yana Mh, 2010, *Falsafah Dan Pandangan Hidup Orang Jawa*, Yogyakarta, Absolut, hlm.25.

Kesultanan Yogyakarta, tidak lepas kaitannya dengan peranan alam gaib dan mistik. Menyangkut perintah gaib berupa “wangsit” yang merupakan pesan (amanat) gaib<sup>59</sup> dialami oleh Sultan Hamengku Buwono IX, diperkirakan wangsit itu sebagai amanat dari leluhurnya agar Sultan bersedia menandatangani kontrak politik di bawah tekanan Gubernur Belanda, Lucian Adam (Maret 1940). Wangsit yang diterima isinya adalah: “*Wis tekno wae le, mengko bakal lunga dewe*” (Biarkan saja anakku, nanti (Belanda) akan pergi sendiri).<sup>60</sup>Sedangkan kisah mengenai “Wisik” yang paling menarik dan tercatat dalam sejarah tanah Jawa adalah yang diterima Ki Ageng Giring. Wisik, merupakan bisikan gaib<sup>61</sup> yang dialami Ki Ageng Giring isi kata-katanya sebagai berikut: “Ki Ageng Giring, ketahuilah siapapun yang minum air degan (kelapa) ini dengan sekali habis, kelak seanak turunannya akan menjadi raja agung di tanah Jawa”.

Adapun “wahyu” yang diklaim diterima oleh Sultan Hamengku Buwono X untuk kelangsungan tahta di Kesultanan Yogyakarta, tidak sampai diuraikan rincian isi perkataannya. Menurut Mustofa W. Hasyim : “Sabda yang dikeluarkan bukan sebuah Paugeran. Sabda kan berdasarkan wahyu, nah wahyu yang diterima sultan tidak ada saksinya. Kalau zaman nabi saat beliau mendapatkan wahyu pertamanya ada beberapa orang yang melihat adanya cahaya turun dari langit ke rumah nabi. Selain itu, Ki Ageng Pemanahan juga saat mendapatkan wahyu, orang-orang menyaksikan ada

---

<sup>59</sup>Anonim, [www.kamusbahasaindonesia.org](http://www.kamusbahasaindonesia.org), diakses pada Selasa, 20/02/2018

<sup>60</sup>Moehamad Roem et al, 1982, *Tahta Untuk Rakyat : Celah-Celah Kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX*, Jakarta, Gramedia, hlm. 45.

<sup>61</sup>Moehamad Roem et al, *Loc. cit.*

cahaya datang ke rumah Ki Ageng Pemanahan untuk menanyakan apa yang terjadi. Ini menjadi pertanyaan untuk Sultan. Kalau Sultan mengatakan mendapat wahyu dari mimpi, pertanyaannya bagaimana membuktikan mimpi itu benar atau tidaknya. Apakah ada mimpi yang dengan jelas menggambarkan dan teks nya di hafalkan? Hal ini menjadi sebuah pertanyaan karena tidak ada saksi. Jadi sabda dan dawuh bukan merupakan Paugeran, itu hanyalah pendapat pribadi raja terkait suksesi.”<sup>62</sup>

Jelasnya dalam Sabda Raja yang dikeluarkan berdasarkan “wahyu” tersebut bagi suatu langkah suksesi kekuasaan terasa kurang spesifik, karena nilai mistis yang seharusnya terkandung dari sebuah perintah gaib (wahyu) tidak dibebaskan. Oleh karena hal itu tidak diungkapkan dalam sabda raja, maka terasa hambar dan mengundang keheranan soal kebenaran adanya “Sabda Raja mengenai wahyu”. Dengan demikian, ketika akan menentukan penerus Raja, maka juga harus berdasarkan petunjuk dari Tuhan. Kombinasi kekuasaan yang diterima dari Tuhan dan memiliki Keris Sakti, diyakini efektif meningkatkan kewenangan Raja. Selain itu, dapat menimbulkan keengganan dan rasa hormat dari keluarga kerajaan dan masyarakat di Yogyakarta. Dari konsep kekuasaan tersebut dapat dirumuskan menjadi sebuah analisis krisis suksesi di keraton yang bertentangan dengan “Paugeran” (adat istiadat keraton).<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Pernyataan ini disampaikan dalam wawancara dengan narasumber bertempat di Gedung Grha Suara Muhammadiyah pada tanggal 10 Mei 2018 pukul 10.15 wib

<sup>63</sup> Hinijati Widjaja, “Babak Baru Tradisi Mataram Islam di Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat”, *Jurnal Ilmiah WIDYA Non-Eksakta*1(1), (2016), hlm.42.

**Tabel 2.**

**Dawuh dan Sabda Sultan Hamengkubuwono X**

	<b>Sabdata ma I</b>	<b>Sabdat ama II</b>	<b>Sabda Raja</b>	<b>Dawuh Raja</b>	<b>Dawuh Jejaring Raja</b>
<b>Di umumka n</b>	Kamis, 10 Mei 2012	Jumat, 6 Maret 2015	Kamis, 30 April 2015	Selasa, 5 Mei 2015	Kamis, 31 Desembe r 2015
<b>Selisih Waktu</b>	-	1.030 hari	55 hari	5 hari	240 hari
<b>Sifat</b>	Terbuka	Terbuk a	Tertutup	Tertutup	Tertutup
<b>Tempat</b>	Bangsals Kencon o	Bangs al Kenco no	Bangsals Manguntu r Tangkil (Siti Hinggil)	Bangsals Manguntur Tangkil (Siti Hinggil)	Bangsals Mangunt ur Tangkil (Siti Hinggil)
<b>Pakaian Sultan</b>	Batik Peranak an + Blangko	Batik Perana kan + Blangk	Kebesaran + Kuluk Wakidan Biru	Kebesaran+ Kuluk Wakidan Biru	Batik Peranbak an + Blangko

	n	on			n
<b>Isi Pokok</b>	Menega	Penerus	Mengganti	Gelar <i>Gusti</i>	Keturuna
	skan	tahta	gelar	<i>Kanjeng</i>	n Sultan
	Kesultan	bisa	Sultan	<i>Ratu</i>	harus
	an	lelaki	yaitu	<i>Pambayun</i>	tunduk
	sebagai	atau	<i>Buwono</i>	menjadi	kepada
	negara	peremp	menjadi	Gusti	perintah
	merdeka	uan dan	<i>Bawono</i>	<i>Kanjeng</i>	Sultan.
	dan	sudah	dan	<i>RAtu</i>	Tidak
	sudah	digarisk	<i>Khalifatull</i>	<i>Mangkubu</i>	tunduk
	selayakn	an	<i>ah</i>	<i>mi</i>	kepada
	ya	Dasar	Perjanjian	<i>Hamemayu</i>	perintah
	mendap	perubah	Ki Ageng	<i>Hayuning</i>	Sultan
	at	an	Giring dan	<i>Bawono</i>	akan
	keistime	UUK	Pemanahan	<i>Langgeng</i>	diusir dari
	waan	DIY	sudah	<i>in</i>	mataram.
		adalah	berakhir.	<i>Mataram.</i>	
		Sabdata	Mengistira	GKR	
	ma ini	hatkan	Mangkubu		
		keris untuk	mi duduk		
		Sultan	di <i>Watu</i>		
		(Kiai	<i>Gilang</i>		
		Kopek) dan	untuk		



			keris Putra Mahkota (Kiai Joko Piturun)	penerus tahta.	
<b>Kehadiran</b>	GKR Hemas, Putri Dalem, Adik Dalem PA IX	GKR Hemas, Putri Dalem, Adik Dalem PA IX	GKR Hemas, Putri Dalem, KGHP Hadiwinoto, GBPH Chandrani ngrat	GKR Hemas, Putri Dalem, GBPH Chandranin grt	GKR Hemas, Putri Dalem, GBPH Chandra ningrt
<b>Latar Belakang</b>	Penyusunan RUUK DIY	Penyusunan Perdais dan Suksesi	Suksesi	Suksesi	Suksesi
<b>Target</b>	Eksternal Keraton	Internal dan Eksternal Keraton	Internal Keraton	Internal Keraton	Internal Keraton

<b>Dampak Internal</b>	United	Divided	Divided	Divided	Divided
<b>Dampak Eksternal</b>	United	Divided	Divided	Divided	Divided
<b>Keberhasilan</b>	Berhasil (UUK DIY di sah kan)	Gagal (Perdais tidak mengha pus kata “isteri”)	Contested	Contested	Contested

Sumber : Bayu Dardias, Menyiapkan Sultan Perempuan: Legitimasi Langit dan Efektivitas Rezim Sultan Hamengkubuwono X, hlm. 39

Secara simbolik dilihat dari pakaian yang dikenakan Sultan untuk merespons isu internal terkait suksesi dengan menggunakan pakaian kebesaran Sultan lebih penting dibandingkan isu eksternal dengan menggunakan batik peranakan. Dari rentetan peristiwa, langkah-langkah tersebut merupakan langkah sistematis dan terukur untuk tradisi suksesi. Namun demikian jika dibandingkan lebih jauh dengan Kerajaan Majapahit kepemimpinan perempuan pernah terjadi. Menurut Herman Sinung Janutama adat telah mempersiapkan Pugeran darurat dimana ada tata cara perempuan dapat menjadi raja atau sultanah yang bertahta dengan satu syarat terpenting yaitu mendapatkan restu dari keluarga kerajaan. Restu ini

yang dipertanyakan, apakah ibu dan adik-adik Sultan Hamengku Buwono lewat surat terbukanya merestui atau tidak. Lebih lanjut menurut Herman, bahwa sebenarnya keluarga kerajaan merestui, namun wadah untuk merestui atau tidak merestuinnya ini yang tidak dibuka atau tidak ada. Alhasil keluarga kerajaan akhirnya membuat surat terbuka.

Jika di analisis, Sultan telah mengeluarkan sabda dimana jika tidak patuh akan sabda tersebut akan dikeluarkan dari bumi Mataram. Namun sampai saat ini, ketika adik-adik Sultan menolak seharusnya Sultan sudah bertindak tegas untuk mengeluarkan adik-adiknya tersebut dari struktur pemerintahan Kesultanan.<sup>64</sup> Menurut Mustofa W. Hasyim bahwa hal tersebut sebenarnya tentang kekuasaan. Pembagian kekuasaan yang harus adil dan masalah tersebut sebenarnya dapat diatasi dengan cara kekeluargaan. Misalkan saja dalam budaya Jawa ada ilmu rembukan, dimana yang berkonflik semua dikumpulkan oleh tetua keluarga kemudian dicari tahu duduk perkaranya lalu membuat kesepakatan dan membagikan bagian-bagian kekuasaan. Hal ini lebih baik dari pada harus susah payah menggugat ke badan peradilan negara<sup>65</sup>

### **3. Subtansi Paugeran sebagai Mekanisme Penentuan Tahta Raja**

Di Kesultanan mekanisme dan prosedur pengangkatan raja didasarkan pada tata nilai yang disebut sebagai *Paugeran Keprajan Kejawen*. Menurut Herman Sinung Janutama selaku pengamat dan

---

<sup>64</sup> Pernyataan ini disampaikan dalam wawancara dengan narasumber bertempat di salah satu rumah warga dekat Masjid Pathok Nagari Mlangi Ring Road Barat pada tanggal 5 Juli 2018 pukul 21.00 wib

<sup>65</sup> Pernyataan ini disampaikan dalam wawancara dengan narasumber bertempat di Gedung Grha Suara Muhammadiyah pada tanggal 10 Mei 2018 pukul 10.15 wib

sejarahwan budaya Jawa : “Paugeran artinya adat istiadat yang pasti mengikuti prinsip adat beresendikan sara, sara bersendikan Kitabullah. Sebagaimana adat-adat lainnya seantero nusantara prinsip tersebut menjelaskan juga bahwa keraton bukan sumber adat budaya, sebagaimana pandangan sosiologi. Tapi adat budaya yang memproduksi keraton, sehingga sultan dan keraton harus tunduk terhadap adat budaya/Paugeran”<sup>66</sup> Tidak ada dokumen yang secara khusus menjelaskan tentang Paugeran ini. Meskipun demikian, hak ikhwal terkait dengan siapa sebenarnya yang berhak menjadi raja dan syarat apa saja yang harus dipenuhi oleh seorang raja dapat ditemukan dalam serat warna-warni atau serat Puji II. Dalam serat tersebut dijelaskan tentang syarat seorang raja sebagai berikut:

*Imam Bukhari wasiyat supaya wong donyo lan para ratu ngawruhi wong-wong kang derajate luhur kui. Miturut kitab Idabul Muluk, kanggo dadi raja sing becik kui sarate ana 10: 1. akil balig, suaya raja bisa mbedakake ala lan becik; 2. Alim, yaiku ahli ngelmu, ngerti maca tulis, lan ngerti cerita kanggo tepa tuladha; 3. Bisa milih punggawa kang apik budine lan pinter micara; 4. Alus wicarane lan bagus rupane kag marakake wang tresna marang dheweke; 5. Loma, ora cethil; 6. Tansah gawe kabecikan lang ngelingake wong supaya gawe kebecikan; 7. Wani maju ing perang; 8. Ngula anggone mangan lan turu; 9. Aja kerep amicara marang wong wadon lan wong cilik; 10. Lanang, ratu kui sing utama wong lanang dudu wong wadon (Mul Khan, 2001).*

Terjemahan bebasnya:

Imam Bukhari berwasiat agar manusia dan para raja bisa memberikan ilmu dan pemahaman bagi mereka yang ditakdirkan berpangkat tinggi. Menurut Kitab Adab Al-Mulk, untuk menjadi seorang raja yang baik itu syaratnya ada 10: 1). Akil baligh, agar bisa membedakan mana yang baik dan yang buruk; 2). Alim, yaitu ahli dalam baca tulis

---

<sup>66</sup> Pernyataan ini disampaikan melalui wawancara via whats app pada tanggal 25 mei 2018 pukul 12.19 wib.

supaya dapat menjadi teladan yang baik; 3). Dapat memilih menteri dan pejabat negara yang luhur budi dan cerdas berbicara; 4). Halus bicara dan rupawan; 5). Dermawan; 6). Selalu mengerjakan kebaikan dan mengajak semua orang untuk juga melakukannya; 7). Berani berperang; 8). Mengurangi makan dan tidur; 9). Tidak banyak berbicara dengan kaum wanita dan orang kecil (yang bisa merendahkan martabat seorang pemimpin); dan 10). Seorang laki-laki, sebab raja itu yang utama adalah pria, bukan perempuan.

Paugeran juga terkait dengan nama dan gelar yang melekat pada Sultan dan Adipati. Di Kesultanan Sultan bergelar *Sri Sultan Hamengku Buwono Senopati ing Ngalogo Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Khalifatullah ingkang Jumeneng Kaping ... ing Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat*. Sementara Adipati Paku Alam bergelar *Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya (KGPA) Paku Alam*. Nama dan gelar ini tak sekedar nama dan gelar kebesaran seorang raja tetapi memiliki dua dimensi yang penting: makna filosofi dan implikasi logis<sup>67</sup>

Selain itu Paugeran juga mengatur tentang mekanisme yang harus dilalui dalam pengangkatan seorang raja. Mekanisme baku yang dimaksud telah dijadikan rujukan sejak kerajaan Mataram Islam dan hingga kini masih dijadikan dasar di Keraton Surakarta maupun Yogyakarta. Dalam dokumen *Troonsopvolging in het Rijk van Soerakarta* diatur tentang penentuan putera mahkota sebagai berikut:

Menurut adat yang berlaku, pangeran yang dapat menjadi putera mahkota adalah putera dari permaisuri. Jika raja tidak memiliki anak putera dari permaisuri, maka yang diberi kedudukan sebagai pengantinya

---

<sup>67</sup>Susilo Harjono, 2011, *Rangkaian Jejak yang Serupa: Studi Pola Suksesi di Keraton Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat*, Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, hlm. 85.

adalah adik raja yang lahir dari permaisuri. Apabila adik raja yang dimaksudkan ini tidak ada, maka yang berhak adalah paman raja yang lahir dari permaisuri. Jika paman ini tidak ada, maka kedudukan diberikan kepada putera sulung raja yang terlahir dari seorang selir<sup>68</sup>

Proses pengambilan keputusan dalam memilih raja pada prakteknya tidak selalu mengacu sepenuhnya pada Pugeran sebagai tata nilai yang dipegangi di Kesultanan dan Paku-alaman. Proses pengambilan keputusan dipengaruhi oleh beberapa faktor penentu, yaitu: *pertama*, tata nilai yang berlaku (Pugeran); *kedua*, norma dan tata gelar kepangeran; *ketiga*, usia para pangeran; *keempat*, urutan istri; *kelima*, pilihan politik raja; *keenam*, faktor eksternal; dan *ketujuh*, pengambilan keputusan dengan musyawarah.

1. Pengambilan keputusan berdasarkan tata nilai yang berlaku (Pugeran). Berdasarkan tata nilai di atas diaturlah prosedur dan tahapan sebagai berikut:
  - a. Yang berhak menggantikan raja adalah keturunan langsung dari raja dan berjenis kelamin laki-laki sejak lahir;
  - b. Calon pengganti raja adalah putera dari permaisuri;
  - c. Apabila raja tidak memiliki permaisuri maka diutamakan untuk dipilih putra tertua dari selir-selir raja;
  - d. Apabila raja tidak memiliki putera laki-laki maka calon pengganti raja dipilih dari salah satu adik-adik yang sedarah

---

<sup>68</sup>*Ibid.*

dengan raja. Diutamakan yang paling tua dan terlahir dari permaisuri;

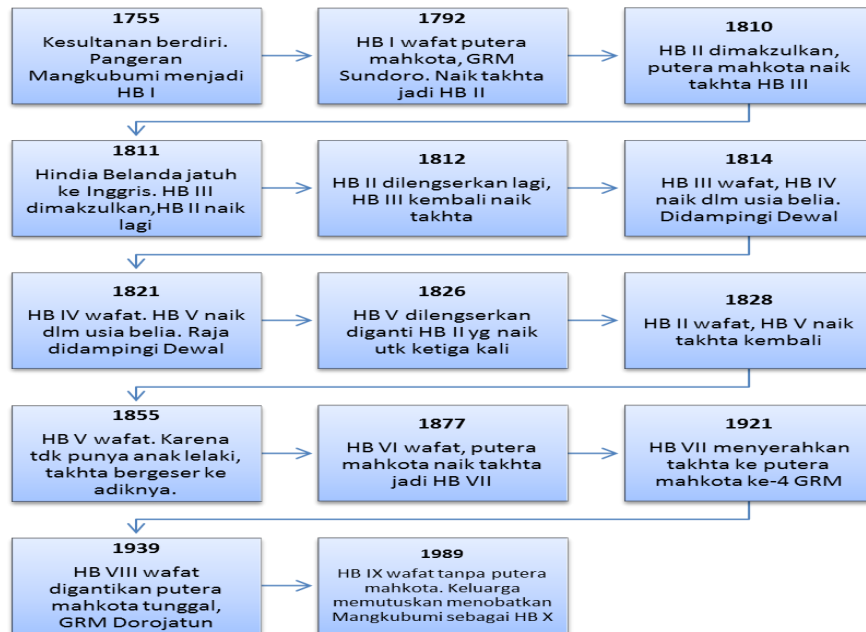
- e. Apabila raja tidak ada adik laki-laki maka kedudukan diberikan kepada paman raja yang terlahir dari permaisuri;
- f. Sebelum diangkat sebagai raja, calon raja harus diangkat sebagai putera mahkota terlebih dahulu;
- g. Apabila raja belum sempat menobatkan seorang putera mahkota sebelum wafatnya, maka pemilihan calon pengganti dilakukan dengan melihat garis keturunan laki-laki dari permaisuri dan selir;
- h. Apabila raja yang dinobatkan dianggap belum cukup umur, maka penyelenggaraan pemerintahan kerajaan dijalankan oleh Dewan Perwalian yang dipilih oleh kerabat kerajaan;<sup>69</sup>
- i. Untuk kasus Pakualaman, apabila anak tertua raja yang berhak menjadi raja mengalami sakit permanen maka pilihan raja turun ke adik dari anak tertua raja.

Berdasarkan dan mengacu pada Paugeran yang dan ketentuan tersebut di atas di Kesultanan telah terjadi empat belas kali suksesi raja sebagaimana dapat dilihat pada gambar berikut:

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

**Gambar 1. Jumlah Suksesi Raja di Kesultanan**



Sumber : Susilo Harjono, 2012, Kronik Suksesi Keraton Jawa 1755-1989, hlm. 18

2. Pengambilan keputusan berdasarkan norma dan tata gelar kepangeran.

Keberadaan gelar bagi sebuah kerajaan bukan saja berfungsi sebagai pelengkap sebuah nama tetapi memiliki nilai serta melambangkan derajat kebangsawanan pemiliknya. Selain itu, dan ini yang lebih substantif, gelar menandakan jabatan dari seorang pangeran dan jenjang kepangkatan serta jabatan yang melekat padanya. Di keraton Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman perjalanan karier dan jabatan serta tingkatan kebangsawanan dapat dilihat dari gelar kepangkatan yang melekat pada diri seorang pangeran. Tahapan dan proses yang harus dilalui dari masing-masing yang dimiliki seorang pangeran juga membutuhkan waktu yang lama. Karena itulah gelar kebangsawanan dari seorang pangeran menjadi faktor penting dalam proses penentuan putera mahkota (Harjono, 2011).



Di Kesultanan Ngayogyakarta sejak berdirinya hingga kini berlaku alur tata gelar kepangeran ini dengan strata hierarkhi sebagai berikut:

**Tabel 5**

**Hierarki Gelar di Kesultanan**

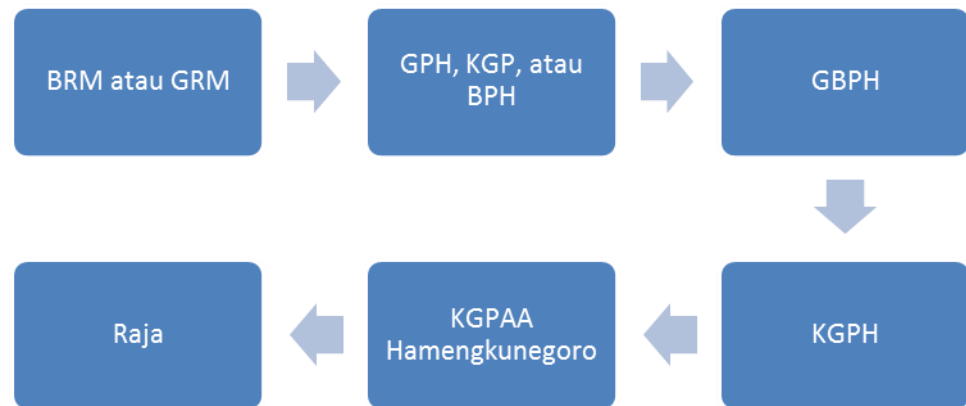
<b>NO</b>	<b>STATUS/POSISI</b>	<b>GELAR</b>
1	Raja/Sultan	Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Khalifatullah.
2.	Putra Mahkota	Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Anom (KGPA) Hamengkunegoro
3.	Pangeran Lurah	Kanjeng Gusti Pangeran Harya (KGPH)
4	Pangeran dengan jabatan senior	Gusti Bendera Pangeran Harya (GBPH)
5	Pangeran dengan jabatan tertentu	Gusti Pangeran Harya (GPH), Kanjeng Gusti Pangeran (KGP) atau Bendera Pangeran Harya (BPH)
6	Pangeran ketika belum dewasa	Bendera Raden Mas (BRM) atau Gusti Raden Mas (GRM)

Sumber: Paryanto, tentang penjelasan Sabda Raja dan Dawuh Raja oleh Sultan Hamengku Buwono X di Ndalem Wironegaran pada 8 Mei 2016 (Hamengkubuwono X, 2015).

Adapun proses kenaikan pangkat dan gelar dari seorang pangeran yang sejak terlahir sudah diberi gelar Bendera Raden Mas BRM atau Gusti Raden

Mas (GRM) sampe menjadi raja mengikuti urutan tahapan sebagaimana bagan berikut:

**Gambar 2. Proses Kenaikan Gelar di Kesultanan**



Sumber : Susilo Harjono, 2012, Kronik Suksesi Keraton Jawa 1755-1989, hlm. 109

3. Pengambilan keputusan berdasarkan usia para pangeran. Persyaratan seorang raja dari sisi usia adalah haruslah sudah aqil baligh. Syarat ini berlaku baik di Kesultanan maupun di Kadipaten Pakualaman. Pangeran yang belum aqil baligh tidak bisa diangkat sebagai raja. Dalam kondisi dimana terdapat lebih dari satu pangeran dan semuanya terlahir dari permaisuri maka yang dikukuhkan sebagai raja adalah yang berusia tertua diantara mereka. Penentuan berdasarkan urutan usia ini mengacu pada tanggal lahir seorang pangeran.
4. Pengambilan keputusan berdasarkan urutan istri (ibu dari para pangeran).

Penentuan seorang raja juga didasarkan pada urutan senioritas dari istri-istri raja yang notebene adalah ibu dari para pangeran. Yang dimaksudkan dengan senioritas di sini adalah yang paling tua atau yang

lebih diawal diperistri oleh sang raja. Urutan prioritasnya mengacu pada ketentuan: a). Jika terdapat lebih dari satu permaisuri maka raja ditetapkan dari permaisuri tertua; dan b). Jika tidak ada permaisuri maka raja ditetapkan dari putra selir (*garwa ampyan*) yang tertua.

Dalam konteks penentuan Paku Alam V adalah salah satu contoh dimana yang dipilih sebagai Paku Alam bukanlah anak permaisuri Paku Alam IV. Pangeran Suryodilogo yang ditetapkan sebagai Paku Alam adalah putera dari selir Paku Alam II yaitu dari ibu BRAY. Resminingdyah. Kondisi politik di Kadipaten saat itu memaksa untuk memiliki Suryodilogo yang lebih tua dan kuat pengaruhnya. Meskipun dia anak seorang selir.

5. Pengambilan keputusan berdasarkan pilihan politik raja dan kerajaan.

Pilihan politik raja juga memiliki pengaruh signifikan dalam penentuan siapa yang akan dipilih sebagai raja. Pilihan politik raja ini berkontribusi besar pada proses perjalanan pangeran menjadi putera mahkota dan selanjutnya dinobatkan sebagai raja. Di Kesultanan, pengaruh pilihan politik raja ini terlihat pada proses suksesi dari HB I ke HB II dan dari HB VII ke HB VIII. Pada suksesi dari HB I ke HB II sebenarnya yang sudah dinobatkan sebagai putera mahkota adalah Raden Mas Ento tetapi karena Raden Mas Ento ini berkelakuan kurang terpuji yakni pernah dua kali melakukan skandal yang mempermalukan keraton. Oleh karena itu Ento dianggap tidak layak lagi jadi putera mahkota apalagi untuk menjadi raja. Skandal pertama

adalah keterlibatan Ento dalam peristiwa pembantaian tujuh orang Cina tatkalah ia ikut kepergian ayahandanya ke wilayah kedu. Sementara skandal kedua terjadi pada Agustus 1758 ketika Ento kedapatan berhubungan gelap dengan seorang wanita Cina saat kunjungannya ke Borobudur. Dua skandal ini telah membuat Sultan HB I marah karena kelakuan Ento dianggap telah mencemarkan nama baik Keraton. Raden Mas Ento akhirnya diracun saat makan dan tak lama berselang kemudian meninggal (Ricklef, 2003: 76-77). Setelah itu Raden Mas Sundoro diangkat sebagai putera mahkota. Sundoro inilah kemudian yang dinobatkan sebagai HB II.<sup>70</sup>

Peran dari sikap politik raja juga terlihat nyata pada proses suksesi HB VII ke HB VIII dimana saat itu Sultan HB VII menyatakan “lengser keprapon” dari singgasana raja. Selanjutnya putranya, RM. Sujadi naik takhta. Sultan HB VII kemudian memilih untuk menikmati sisa akhir hidupnya di luar istana dengan menempati *Ndalem* (rumah tinggal) di Ambarukmo.

6. Pengambilan keputusan berdasarkan faktor eksternal.

Meskipun kekuasaan dan sistem pemerintahan yang berlaku di Kesultanan dan Pakualaman sistem monarki tetapi bukan berarti kedua kerajaan ini otonom sepenuhnya. Pada setiap menjelang terjadinya suksesi raja selalu didahului dengan pembaharuan kontrak politik baru dengan otoritas pemerintahan yang berkuasa di Jawa saat itu. Pada era

---

<sup>70</sup> Susilo Harjono, 2012, *Kronik Suksesi Keraton Jawa 1755-1989*, Yogyakarta, Jurnal Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, hlm. 65.

pemerintahan Belanda calon raja sebelum dinobatkan harus menandatangani kontrak politik dengan Belanda terlebih dahulu. Begitupun yang terjadi pada era Jawa dikuasai Inggris dan Jepang.

Relasi politik yang bersifat kontraktual ini baik langsung maupun tidak telah berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan dalam memilih raja. Naiknya HB II di Keraton Kesultanan tak luput dari dukungan Belanda. Bahkan dalam perjanjian Giyanti nama Raden Mas Sundoro secara jelas disebut sebagai calon pengganti Sultan HB I. Begitupun saat HB II dimakzulkan dan kemudian digantikan oleh putranya sangat dipengaruhi oleh faktor tekanan dan intervensi dari kerajaan Inggris. Begitupun yang terjadi hingga pengangkatan Sultan Hamengku Buwono IX juga atas persetujuan Belanda.

#### 7. Pengambilan keputusan dengan musyawarah

Pengambilan keputusan dengan musyawarah adalah pengambilan keputusan yang dilakukan oleh para keturunan langsung Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam dalam penentuan siapa yang akan dinobatkan sebagai raja. Meskipun secara teknis pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah tetapi tetap merujuk pada tata nilai, tata gelar, dan Pugeran yang berlaku.

Pengambilan keputusan memilih raja dengan cara musyawarah dilakukan ketika penentuan Paku Alam V, Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam IX. Bedanya penentuan Paku Alam V dan Sultan Hamengku Buwono IX diputuskan secara bulat oleh para pangeran

dan keturunan langsung raja sebelumnya tetapi ketika penentuan Paku Alaman IX putusan tidak bulat. Ada penolakan dari saudara-saudara Ambarkusumah (Paku Alaman IX) lain ibu yang dimotori oleh KPH. Anglingkusumo. Penolakan juga terjadi ketika suksesi dari Paku Alam IX ke anaknya RM. Wijoseno Hario Bimo. Di kemudian hari KPH Anglingkusumo dinobatkan oleh warga Adikarto Kulonprogo sebagai raja Pakualaman dengan gelar KGPAА Paku Alam IX Al-haj. Merasa berhak menduduki takhta Adipati di Pakualaman, Anglingkusumo terus melakukan perlawanan bahkan sampai di meja pengadilan.<sup>71</sup>

Baik Kesultanan maupun Pakualaman memiliki tradisi dan mekanisme tersendiri dalam proses memilih raja mereka. Meskipun demikian, sejarah mencatat bahwa pada kenyataannya praktek pengisian jabatan raja tidak selalu simetris dan *concordance* dengan ketentuan tata nilai dan tradisi yang dianut. Bagaimana praktek yang berlangsung di Kesultanan tergambar dalam penjelasan berikut:

1. Pengangkatan Raja sebagai pendiri dari kerajaan Kesultanan, dimana Pangeran Mangkubumi mengukuhkan dirinya (di hadapan VOC) sebagai Raja Pertama Kesultanan dengan gelar Hamengku Buwono I.
2. Sultan HB II hingga Sultan HB IX sudah ditetapkan sebagai putra mahkota lebih dahulu sebelum diangkat sebagai Sultan.

---

<sup>71</sup> Paryanto, 2016, "Dinamika Politik Keistimewaan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Uu Nomor 13 Tahun 2012"(Tesis Pascasarjana tidak diterbitkan, Fakultas Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta), <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/8823/Tesis%20Paryanto%20%20Politik%20Keistimewaan%20DIY%20-LENGKAP%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, hlm.29-30. Di akses Senin 23 April 2018 17.28 wib.

3. Putra mahkota di Keraton Kesultanan Yogyakarta tidak selalu ditetapkan dari putra tertua Sultan sebelumnya. Sultan HB IX, misalnya, bukan putra tertua dari Sultan Hamengku Buwono VIII. Sultan Hamengku Buwono IX, yang bernama muda Bendoro Raden Mas (BRM) Dorodjatun, dikukuhkan sebagai putra mahkota di depan kakak tertuanya, KGPH Hangabehi.
4. Fakta dan praktek dimana tidak semua Sultan di Kesultanan Yogyakarta bertakhta menggantikan ayahandanya. Seperti, Sri Sultan Hamengku Buwono VI, yang memerintah periode 1855-1877, menjadi raja menggantikan kakaknya, Sultan HB V (1823-1855) yang pada saat wafat belum meninggalkan anak laki-laki. Karena itu, Sultan Hamengku Buwono VI, yang bernama muda BRM Moestodjo, ditetapkan sebagai putra mahkota.
5. Praktek pengangkatan raja dengan cara baru yang belum ada presedent sebelumnya, yaitu pengangkatan Sri Sultan Hamengku Buwono X melalui rapat keluarga. Sri Sultan Hamengku Buwono X yang bertakhta saat ini memiliki nama Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) Mangkubumi. Gelar Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) di depan namanya itu menandakan bahwa dia adalah anak raja yang tertua. Sementara Anak lelaki Sultan Hamengku Buwono IX yang lain bergelar Gusti Bendoro Pangeran Haryo (GBPH). Meskipun demikian, KGPH Mangkubumi saat itu bukanlah putra mahkota dari Sultan Hamengku Buwono IX yang masih bertakhta. Ia juga bukan putra dari

permaisuri (*garwa padmi*). Sebagaimana diketahui bahwa Sultan Hamengku Buwono IX tidak memiliki permaisuri. Keempat istri Sultan Hamengku Buwono IX semua berstatus *garwa ampil*. Selain itu, KGPH Mangkubumi juga bukan satu-satunya pangeran lurah, yang sama-sama bergelar KGPH. Masih ada anak lelaki tertua dari Sultan Hamengku Buwono VIII, yaitu KGPH Poeroebojo yang memiliki level yang sama. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada dasarnya semua putra dari keempat istri Sultan Hamengku Buwono IX dan ditambah KGPH Poerobojo memiliki peluang yang sama untuk diangkat sebagai raja. Kendatipun demikian, faktanya pada Januari 1989 KGPH Mangkubumi yang diputuskan akan naik takhta melalui mekanisme rapat keluarga. Pengangkatan Mangkubumi sebagai putra mahkota, dengan gelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Hanom Amengku Negara Sudibaya Raja Putra Narendra Mataram, dilakukan beberapa saat saja sebelum dilakukan jumenengan atau pengukuhan sebagai raja pada 7 Maret 1989. Penentuan melalui forum rapat keluarga ini adalah mekanisme baru dalam suksesi raja yang berlaku di internal Kesultanan dan tentu juga berbeda dengan tradisi yang sudah berjalan sebelumnya. Ia diangkat sebagai putera mahkota bukan oleh Sultan yang masih memerintah, melainkan dalam rapat keluarga yang melibatkan keturunan Sultan Hamengku Buwono VIII dan Sultan Hamengku Buwono IX.