

BAB III

SABDATAMA DAN SABDARAJA SRI SULTAN HAMENGKU BUWONO X TERHADAP UNDANG UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Mekanisme Pengisian Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Sehari setelah Indonesia merdeka, pada dasarnya pemerintah telah menetapkan pilihannya secara formal dengan dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Hal itu dapat disimpulkan dari bunyi Bab IV, Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya. Dalam Pasal 18 UUD 1945 antara lain dinyatakan bahwa: "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.*" Sementara, dalam penjelasan pasal tersebut antara lain menyatakan bahwa:

"Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang."

Berdasarkan bunyi penjelasan Pasal 18 UUD 1945 tersebut muncul beberapa interpretasi, yaitu: *Pertama*, negara Indonesia yang merupakan sebuah negara kesatuan menyelenggarakan sistem pemerintahan daerah dengan

memberikan otonomi kepada daerah-daerah.¹⁶⁷ *Kedua*, daerah-daerah tersebut terdiri atas daerah besar dan daerah kecil, yang kemudian di dalam penjelasannya ditentukan antara lain provinsi, dan provinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil.¹⁶⁸

Selanjutnya, dalam perubahan kedua UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 2000, ketentuan Pasal 18 tersebut diubah. Walaupun perubahan tersebut tidak mengubah esensinya, melainkan untuk lebih mempertegas, memperjelas, dan melengkapi konstitusi sebelumnya. Hasil perubahan tentang bab pemerintahan daerah tersebut diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945.

Desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan pasca perubahan kedua UUD 1945 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar terkait hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada satu pusat kekuasaan yaitu pemerintah pusat.¹⁶⁹ Pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah mungkin dapat disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastis pada tahun 1998. Desentralisasi memang merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak berakhirnya rejim Orde Baru.¹⁷⁰

Penyelenggaraan otonomi daerah pada hakikatnya adalah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat,

¹⁶⁷Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Konsep, Azas, dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 88.

¹⁶⁸*Ibid.*

¹⁶⁹Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam..., Op.Cit.*, hlm. 51.

¹⁷⁰*Ibid.*

pemerataan keadilan, dan kesejahteraan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Hal tersebut diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya masing-masing serta penimbangan keuangan pusat dan daerah.¹⁷¹ Kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang merekomendasikan bahwa prinsip otonomi daerah itu harus dilaksanakan dengan menekankan pentingnya manajemen kebijakan, pola efektifitas pengawasan serta kemandirian, dan keprakarsaan dari daerah-daerah otonom untuk menyelenggarakan otonomi daerah tanpa harus terlebih dahulu menunggu petunjuk dan pengaturan dari pemerintah pusat.¹⁷²

Oleh karena itu, maka pada intinya otonomi daerah memberikan kewenangan pada daerah untuk mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Rumusan pasal dalam konstitusi yang mengatur tentang hal tersebut adalah Pasal 18 ayat (5) yang berbunyi: “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam konstitusi, rumusan Pasal 18 ayat (5) tidak berdiri sendiri melainkan harus dikaitkan dengan rumusan Pasal 18A dan Pasal 18B. Artinya membaca rumusan Pasal 18 tentang pemerintah daerah haruslah dimaknai secara utuh seluruh isi pasalnya. Memahami dan memaknai pasal-pasal tersebut tentu berbasis pada pemahaman bahwa konstitusi adalah sebuah organ dan perlu ‘dibaca’ secara menyeluruh dan bebas, sehingga dapat menjadikan konstitusi sebagai sesuatu yang dapat beradaptasi dengan perubahan

¹⁷¹Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)*, UB Press, Malang, 2011, hlm. ix.

¹⁷²*Ibid.*, hlm. x.

zaman.¹⁷³ Adagium yang mendukung hal tersebut adalah “*Nemo aliquam partem recte intelligere potest antequam totum perlegit*”; tidak seorang pun akan mengerti akan sesuatu sehingga ia membaca seluruh bagiannya.¹⁷⁴ Jadi, Pasal 18 UUD NRI 1945 harus dibaca secara utuh dan komprehensif sebagai landasan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dalam UUD NRI hadirnya Pasal 18A dan Pasal 18B pada perkembangannya melahirkan konsep otonomi khusus dan daerah istimewa. Pemberian status otonomi khusus atau status istimewa ini untuk mengakomodir daerah-daerah yang dianggap berkebutuhan khusus atau harus diperlakukan secara khusus sesuai dengan kriteria-kriteria tertentu.

Salah satu daerah di Indonesia yang diberikan status istimewa adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). DIY merupakan daerah yang memiliki struktur pemerintahan yang khas yang disebut dengan istimewa. Keistimewaan yang dimiliki oleh DIY tersebut timbul karena dilatarbelakangi oleh peristiwa sejarah yang terjadi di masa lampau. Status keistimewaan yang dimiliki oleh DIY ini secara yuridis telah diakomodir dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya didalam pasal 18B ayat (1) yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Dengan demikian, status keistimewaan ini telah mendapatkan pengakuan secara yuridis, sehingga hal ini menjadi kekuatan tersendiri bagi DIY dalam menjalankan roda pemerintahannya.

¹⁷³Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm.100.

¹⁷⁴*Ibid.*, hlm 117.

Salah satu unsur keistimewaan yang dimiliki oleh DIY adalah berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Setelah melewati berbagai dinamika pro dan kontra yang terjadi, maka masyarakat Yogyakarta kini dapat merasakan buah hasil kerja keras dari pemerintah Yogyakarta yang pada akhirnya disetujui oleh pemerintah pusat. Hal tersebut yakni berkaitan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan disahkannya UUK DIY tersebut, tentu berbagai hal telah diperjelas dalam UU tersebut terkait hal-hal apa saja yang dapat dikategorikan sebagai daerah istimewa termasuk didalamnya adalah berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi DIY menjadi suatu kewenangan dalam urusan keistimewaan DIY yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya yang menyandang status otonomi daerah. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur ini sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) UUK DIY adalah berkaitan dengan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Tidak hanya diatur dalam UUK DIY saja, akan tetapi terkait dengan mekanisme atau tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam kaitannya dengan negara Indonesia, konsep ini hanya diterapkan di DIY dan berbeda dengan daerah yang menyandang status otonomi lainnya sebagai

konsekuensi dari dimilikinya konsep keistimewaan tersebut. Dalam hal penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dilaksanakan berdasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.

Penetapan Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Provinsi DIY tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi menurut UUD 1945, karena dalam pembukaan UUD 1945 para penyusun UUD 1945 sepakat untuk mengadaptasikan bentuk dan model demokrasi yang sesuai dengan budaya dan corak masyarakat Indonesia yakni demokrasi permusyawaratan berdasar kekeluargaan termasuk mengenai mekanisme yang ingin dipraktikkan, sepanjang mekanisme tersebut dipandang demokratis, dalam arti tidak bertentangan dengan gagasan demokrasi permusyawaratan serta tidak mengabaikan hakikat keistimewaan DIY.¹⁷⁵

Terkait dengan mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, pada dasarnya ada 4 (empat) tahapan yang wajib untuk dilalui oleh calon Gubernur dan Wakil Gubernur sebelum sampai pada tahapan penetapan. *Tahap pertama* yakni berkaitan dengan persyaratan yang wajib dipenuhi oleh calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUK DIY menyatakan bahwa calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat¹⁷⁶:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa

¹⁷⁵Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah...*, *Loc.Cit.*

¹⁷⁶Lihat ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- b. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah;
 - 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 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 tanggungjawabnya 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; dan
 - n. Bukan sebagai anggota partai politik
- Dari beberapa persyaratan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, hal

yang menjadi sorotan publik adalah berkaitan dengan persyaratan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang harus bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur. Persyaratan yang demikian tentu menjadi hal pembeda dengan persyaratan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diuraikan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Perbedaan yang demikian tentu dilandasi oleh alasan sejarah yang mensyaratkan mengapa calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur hanya dapat diduduki oleh seseorang yang bertakhta sebagai Sultan dan Adipati Paku Alam. Sehingga penetapan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang diduduki oleh Sultan dan Adipati Paku Alam tidak hanya mempunyai alasan tersendiri yang berbeda dengan daerah-daerah yang diberikan status otonomi lainnya yang memperkuat posisi kedua pihak tersebut sebagai calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur.

Kemudian, secara tersirat terlihat bahwa penetapan Sri Sultan dan Adipati Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY ditetapkan berdasarkan Amanat yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII pada tanggal 5 September 1945 setelah kedua pihak tersebut menerima Piagam Kedudukan yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 19 Agustus 1945. Adapun isi dari Piagam Kedudukan tersebut berbunyi:¹⁷⁷

“Kami, Presiden Republik Indonesia, menetapkan, Ingkang Sinuwun Kanjeng Susuhunan Paku Buwono Senopati ing Ngalogo, Abdurrahman Sayidin Panatogomo, Ingkang Kaping XII ing Surakarta Hadiningrat. Pada kedudukannya dengan kepercayaan, bahwa Sri Paduka Kanjeng Susuhunan akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa, dan raga untuk keselamatan daerah Surakarta sebagai bagian dari pada Republik Indonesia”.

¹⁷⁷Kustiniyah Mochtar “Pak Sultan dari Masa ke Masa” dalam Atma Kusumah “Tahta Untuk Rakyat” dalam Ni’matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm, 61.

Selanjutnya isi dari Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX berbunyi¹⁷⁸:

Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menyatakan:

1. Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negeri Republik Indonesia, bersifat langsung dari Kami bertanggung dijawab atas Negeri Kami Langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Sementara isi dari Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Paku Alam VIII berbunyi:¹⁷⁹

1. Bahwa Negeri Paku Alaman yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Paku Alaman, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Paku Alaman dengan Pemerintah Pusat Negeri Republik Indonesia, bersifat langsung dari Kami bertanggung dijawab atas Negeri Kami Langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Dari isi Piagam Kedudukan dan Amanat yang dikeluarkan oleh Sri Sultan maupun Sri Paku Alaman memang bukan menjadi dasar yuridis bagi Sultan maupun Paku Alaman menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Akan tetapi, menjadi dasar legitimasi ataupun sumber hukum materiil bagi peraturan

¹⁷⁸Soedarisman Poerwokoesoemo "Daerah Istimewa Yogyakarta" dalam Ahmad Nashih Luthfi, M. Nazir dkk, *Keistimewaan Yogyakarta...*, *Op.Cit.*, hlm. 36.

¹⁷⁹*Ibid.*

perundang-undangan yakni dalam UUK DIY yang memberikan status istimewa dan hak kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alaman VIII untuk menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi DIY.

Dalam persyaratan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang akan diisi oleh Sri Sultan dan Sri Paku Alam, kedua pihak tersebut wajib memenuhi persyaratan yang berkaitan dengan kelengkapan administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf b UUK DIY. Berikut adalah isi dari Pasal 18 ayat (2) huruf b UUK DIY:

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

- g. surat keterangan pengadilan negeri yang menyatakan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h;
- h. surat tanda terima atau bukti penyampaian laporan harta kekayaan pribadi kepada lembaga yang menangani pemberantasan korupsi dan surat pernyataan bersedia daftar kekayaan pribadinya diumumkan, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf i;
- i. surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf j;
- j. surat keterangan pengadilan niaga/pengadilan negeri yang menerangkan bahwa yang bersangkutan tidak sedang dalam keadaan pailit, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf k;
- k. fotokopi kartu NPWP, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l;
- l. daftar riwayat hidup yang ditandatangani calon, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m; dan
- m. surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik, sebagai bukti pemenuhan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n.

Kemudian, yang terpenting dan berbeda dengan persyaratan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah adalah kewajiban bagi calon untuk menunjukkan surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertakhta di Kasultanan dan surat pengukuhan yang menyatakan Adipati Paku Alam bertakhta di Kadipaten. Hal inilah yang menjadi dasar legitimasi bagi kedua pihak tersebut untuk menunjukkan bahwa dirinya telah dinobatkan sebagai Sri Sultan dan Sri Paku Alam.

Tahapan kedua yakni berkaitan dengan tata cara pengajuan calon. Setelah persyaratan telah terpenuhi, maka tahap selanjutnya yang harus dilalui untuk calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah mekanisme atau tata cara pengajuan

calon yang tertuang dalam Pasal 19 UUK DIY. Setelah syarat untuk calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur telah terpenuhi maka selanjutnya DPRD DIY yang sejatinya memiliki tugas dan kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan kepala daerah, memberitahukan kepada Gubernur dan Wakil Gubernur serta Kasultanan dan Kadipaten tentang berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur.¹⁸⁰ Setelah pemberitahuan dari DPRD DIY tersebut, kemudian Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah surat pemberitahuan DPRD DIY diterima.¹⁸¹

Dalam hal Kasultanan dan Kadipaten mengajukan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur kepada DPRD DIY wajib menyerahkan beberapa berkas kelengkapan administrasi yakni:¹⁸²

1. Surat pencalonan untuk calon Gubernur yang ditandatangani oleh Panghageng Kawedanan Hageng Panitrapura Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.
2. Surat pencalonan untuk calon Wakil Gubernur yang ditandatangani oleh Panghageng Kawedanan Hageng Kasentanan Kadipaten Pakualaman
3. Surat pernyataan kesediaan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur, dan
4. Kelengkapan-kelengkapan persyaratan sebagaimana yang telah diuraikan dalam pasal 18 ayat (2) UUK DIY.

¹⁸⁰Lihat ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁸¹Lihat ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁸²Lihat ketentuan Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Setelah tahapan sebelumnya telah terpenuhi maka DPRD DIY membentuk Panitia Khusus Penyusunan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Panitia Khusus ini dibentuk dengan tugas untuk menyusun tata tertib penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Anggota Panitia Khusus terdiri atas wakil dari fraksi-fraksi.¹⁸³

Selanjutnya, *tahapan ketiga*, yakni berkaitan dengan verifikasi. Setelah DPRD DIY membentuk Panitia Khusus untuk menyusun tata tertib, maka tahap selanjutnya adalah DPRD DIY melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan Sultan Hamengku Buwono sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai calon Wakil Gubernur. Kemudian, DPRD DIY membentuk Panitia Khusus kembali yang memiliki tugas sebagai penyelenggara dan penanggung jawab penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Tugas Panitia Khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur ini diatur dalam tata tertib penetapan sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 20 UUK DIY.¹⁸⁴

Setelah itu, Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur mengumumkan jadwal penetapan yang meliputi tahapan pengajuan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur sampai dengan rencana pelaksanaan pelantikan. Pengumuman terhadap jadwal penetapan dilaksanakan melalui media massa yang ada di daerah setempat. Tugas dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur ini akan berakhir pada saat Gubernur dan Wakil

¹⁸³Lihat ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁸⁴Lihat ketentuan Pasal 21 dan 22 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Gubernur dilantik. Dalam pelaksanaan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur ini, Menteri melakukan fasilitasi dan supervisi.¹⁸⁵

Kemudian, Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur melakukan verifikasi atas usul calon Gubernur dari Kasultanan dan calon Wakil Gubernur dari Kadipaten. Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur melakukan verifikasi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari. Apabila terdapat syarat yang belum terpenuhi sebagai calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur menyampaikan pemberitahuan kepada Kasultanan dan Kadipaten untuk melengkapi syarat paling lambat 7 (tujuh) hari setelah selesainya verifikasi. Apabila persyaratan sudah terpenuhi, maka Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur menetapkan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dalam berita acara untuk selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPRD DIY dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari.¹⁸⁶

Tahapan yang terakhir adalah *tahap keempat*, yakni berkaitan dengan Penetapan.¹⁸⁷ DPRD DIY menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda pemaparan visi, misi, dan program calon Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterimanya hasil penetapan dari Panitia Khusus Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Visi, misi, dan program tersebut berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang daerah DIY dan perkembangan lingkungan

¹⁸⁵Lihat ketentuan Pasal 21 dan 22 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta .

¹⁸⁶Lihat ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁸⁷Lihat ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

strategis. Setelah penyampaian visi, misi, dan program, maka DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur.

Setelah penetapan tersebut, kemudian DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur. Presiden mengesahkan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan usulan menteri tersebut.¹⁸⁸

Untuk masa jabatan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan.¹⁸⁹ Berbeda dengan undang-undang tentang pemerintahan daerah, bahwa Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur tidak terikat ketentuan 2 (dua) kali periodisasi masa jabatan.¹⁹⁰

Dari beberapa ketentuan terkait dengan mekanisme dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, maka terlihat bahwa mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sangat berbeda dengan daerah-daerah lainnya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

¹⁸⁸Lihat ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁸⁹Lihat ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁹⁰Lihat ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. (UU Pemilukada). Dengan demikian, UUK DIY merupakan *lex specialis derogate legi generali*¹⁹¹ dari UU Pemilukada dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga UUK DIY mengesampingkan kedua UU tersebut. Hal ini menunjukkan keistimewaan dari DIY.

Substansi yang mengalami perbedaan paling signifikan adalah, *Pertama*, bahwa yang menduduki posisi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah yang bertakhta sebagai Sri Sultan dan Adipati Paku Alam. *Kedua*, dengan persyaratan yang menyatakan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur harus menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak, maka terlihat bahwa hanya laki-laki saja yang dapat menduduki posisi Gubernur dan Wakil Gubernur. *Ketiga*, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur ditempuh dengan mekanisme penetapan bukan pemilihan. Sehingga, masyarakat Yogyakarta tidak ikut andil dalam menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Melalui mekanisme penetapan yang demikian, pada dasarnya tidak berarti meninggalkan asas demokrasi. Hal ini dikarenakan makna “demokratis”¹⁹² tidak hanya dimaknai secara sempit sebagaimana pemilihan langsung yang melibatkan seluruh masyarakat Indonesia, melainkan demokrasi yang dimaksud adalah lebih

¹⁹¹Penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).

¹⁹²Putusan MK Nomor 072-073/PUU-11/2004 pengujian terhadap tafsir Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Melalui putusan MK tersebut, MK menyatakan bahwa makna dari “demokratis” itu adalah dapat dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan langsung dan tidak langsung. Makna demokratis merupakan *open legal policy* (kebijakan terbuka) bagi pembentuk UU. Kalau UU Keistimewaan yang dibuat oleh pembentuk UU itu ditentukan bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan dengan cara penetapan, maka makna demokratis bagi masyarakat Yogyakarta melalui mekanisme penetapan tersebut.

dinamis, artinya sesuai dengan kebutuhan yang kemudian dilegitimasi ke dalam aturannya atau dalam hal ini diatur lebih spesifik dalam undang-undang. Dengan tidak terbatasnya makna “demokratis” tersebut berarti dalam praktiknya dapat mengakomodir segala bentuk kebutuhan yang ada dengan cara menggunakan mekanisme lain di luar pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Karena sejatinya, konstitusi sebuah negara diciptakan harus mampu menjawab segala kebutuhan yang ada atau yang dikenal dengan *living constitution*.

B. Implikasi Yuridis dikeluarkannya Sabdatama dan Sabdaraja terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Problematika terkait dengan status keistimewaan yang disandang oleh DIY hingga saat ini masih belum tuntas. Banyak hal yang diperdebatkan terkait dengan aspek-aspek yang dikategorikan sebagai suatu hal yang istimewa di DIY. Ada beberapa hal yang menjadi aspek-aspek tersebut atau disebut dengan kewenangan dalam urusan keistimewaan DIY meliputi:¹⁹³

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan; dan
- e. Tata ruang.

Pada bulan Maret tahun 2015, muncul pemberitaan baik melalui media cetak maupun media elektronik yang memberitakan bahwa Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan Sabdatama yang kedua pada tanggal 6 Maret 2015 yang

¹⁹³Lihat Ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

sebelumnya telah dikeluarkan pada tanggal 10 Mei tahun 2012. Kemudian, pada tanggal 1 dan 5 Mei 2015 Sultan Hamengku Buwono X kembali mengeluarkan sabdanya namun istilahnya berbeda dengan Sabdatama yakni Sabdaraja dan Dhawuhraja. Baik Sabdatama, Sabdaraja, maupun Dhawuhraja pada intinya merupakan perkataan raja baik yang ditujukan ke internal keraton maupun pihak yang berada di eksternal keraton.

Isi dari Sabdatama pertama yang dikeluarkan pada tanggal 10 Mei 2012 pada intinya berkaitan dengan diundangkannya UUK DIY yang menyatakan bahwa:¹⁹⁴

*Ingsun Kang Jumeneng Nata Mataram medarake Sabda:
Dene Kraton Ngayogyakarta saha Kadipaten Paku Alaman iku, loro-
loroning atunggal.
Mataram iku Negeri Kang merdika lan nduweni paugeran lan tata kaprajan
dewe.
Kaya kang dikersaake lan dikaperangke, Mataram ngesuhi Nuswantara,
nyengkuyung jejeging negara, naggung tetep ngagem paugeran lan tata
kaprajane dewe.
Kang mangkana ika kaa kang dikersaake, Sultan Hamengku Buwono sarta
Adipati Paku Alam kang jumeneng, ketetepake jejaring Gubernur lan Wakil
Gubernur.
Ngayogyakarta, Suryo Kaping 10 Mei 2012
Hamengku Buwono X.*

Sebagai Raja Mataram Sultan menyatakan:
Bahwa Keraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman adalah dwi tunggal.
Mataram merupakan Negeri Merdeka dan memiliki tata hukum dan tata
negara sendiri.
Seperti yang dikehendaki dan diizinkan, Mataram melingkungi Nusantara,
menegakkan negara, tetapi menggunakan aturan dan tata negara sendiri.
Sedang Sultan dan Paku Alam yang jumeneng ditetapkan sebagai Gubernur
dan Wakil Gubernur.
Yogyakarta, Tanggal 10 Mei 2012
Hamengku Buwono X

¹⁹⁴<http://krjogja.com/read/251505/inilah-sabdatama-sultan-pada-10-mei-2012.kr> diakses pada tanggal 20 Desember 2015.

Sedangkan Sabdatama kedua yang dikeluarkan pada tanggal 6 Maret 2015 menyatakan bahwa:¹⁹⁵

"Mangertiya, ingsun uga netepi pranatan, paugeran lan janjiku marang Gusti Allah, Gusti Agung kang kuasa lan cipta uga marang leluhur kabeh. Mulo ingsun paring dhawuh yaiku:

1. *Ora isa sopo wae, ngungkuli utowo ndhuwuri mungguhing kraton.*
2. *Ora isa sopo wae mutusake utawa rembugan babagan Mataram, luwih-luwih kalenggahan tatanan Mataram. Kalebu gandheng cenenge karo tatanan pamerintahan. Kang bisa mutusne Raja.*
3. *Marang sopo wae kang kaparingan kalenggahan, manut karo Raja sing maringi kalenggahan.*
4. *Sing gelem lan ngrumangsani bagian saka alam lan gelem nyawiji karo alam, kuwi sing pantes diparingi lan diparengake ngleksanaake dhawuh lan isa diugemi yaiku: - pangucape isa diugemi - ngrumangsani sopo to sejatine -ngugemi asal usule. - kang gumelar iki wis ono kang noto. Dumadi onolir gumanti ora kepareng dirusuhi.*
5. *Sing disebut tedak turun kraton, sopo wae lanang utowo wedok, durung mesti diparengake ngleksanaake dhawuh kalenggahan. Kang kadhawuhake wis tinitik. Dadi yen ono kang omong babagan kalenggahan Nata Nagari Mataram, sopo wae, luwih-luwih pengageng pangembating projo ora diparengake, lir e kleru utowo luput.*
6. *Anane sabdatama, kanggo ancer-ancer parembagan opo wae, uga paugeran kraton, semana uga negara, gunakake undang-undang.*
7. *Sabdatama kang kapungkur kawedarake jumbuh anane undang-undang keistimewaan, jumbuh anane perdais dan danais.*
8. *Yen butuh mbenerake undang-undang keistimewaan, sabdo tomo lan ngowahi undang-undange.*

Kuwi kabeh dawuh kang perlu dimangerteni lan diugemi.

Mengertilah, aku juga mematuhi aturan, tata krama, dan janji terhadap Tuhan yang Mahakuasa, serta menghormati para leluhur. Oleh karena itu, aku memberi perintah:

1. Tidak seorang pun boleh melebihi kewenangan keraton (Raja).
2. Tidak seorang pun bisa memutuskan atau membicarakan persoalan Mataram. Terlebih berkaitan dengan Raja, termasuk tatanan dan aturan pemerintahannya. Yang bisa memutuskan hanya Raja.
3. Barang siapa yang sudah diberikan jabatan harus mengikuti perintah Raja yang memberikan jabatan.
4. Siapa saja yang merasa bagian dari alam dan mau menjadi satu dengan alam, dialah yang layak diberi dan diperbolehkan

¹⁹⁵<http://www.kemendagri.go.id/news/2015/03/06/sultan-hb-x-keluarkan-sabdatama> diakses pada tanggal 20 Desember 2015.

melaksanakan perintah dan bisa dipercaya. Ucapannya harus bisa dipercaya, tahu siapa jati dirinya, menghayati asal-usulnya. Bagian ini sudah ada yang mengatur. Bila ada pergantian, tidak boleh diganggu.

5. Siapa saja yang menjadi keturunan keraton, laki atau perempuan, belum tentu dianugerahi kewenangan kerajaan. Yang diberi wewenang sudah ditunjuk. Jadi, tidak ada yang diperbolehkan membahas atau membicarakan soal takhta Mataram, terlebih-lebih para pejabat istana, khawatir terjadi kekeliruan.
6. Sabdatama ini dimunculkan sebagai rujukan untuk membahas apa saja, juga menjadi tata cara keraton dan negara, dan berlaku seperti undang-undang.
7. Sabdatama yang lalu terkait perda istimewa dan dana istimewa.
8. Jika membutuhkan untuk memperbaiki Undang-Undang Keistimewaan, dasarnya sabdatama.

Itu perintah semua yang perlu dimengerti dan dipegang.

Kemudian isi dari Sabdaraja yang dikeluarkan pada tanggal 1 Mei 2015,

menyatakan bahwa:¹⁹⁶

Gusti Allah Gusti Agung Kuwasa Cipta, ngawuningana sira kabehabdiningsun putri dalem, sadherek dalem, senta dalem lan abdi dalem. Nampa weninge dhawuh Gusti Allah Gusti Agung Kuasa Cipta lan ramaningsun, eyang ingsun para leluhur negara. 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 Bawono Inkgang Jumeneng Kasepuluh Suryaning Mataram Senopati Ing Ngalaga Langgeng Ing Bawono Langgeng Langgeng Ing Tata Panatagama. Sabdaraja iki perlu dimangerteni, diugemi lan ditindakake. Ya mangkono sabdaningsun.

Gusti Allah Yang Maha Agung dan Pencipta, mengertilah kalian semua anak-anakku, adik-adikku, keluargaku dan abdiku. Menerima pesan perintah Gusti Allah dan ayahku serta leluhurku Mataram. Mulai saat ini saya menerima perintah kebahagiaan perintah Gusti Allah bahwa namaku menjadi Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Sri Sultan Hamengku Bawono Inkgang Jumeneng Kasepuluh Suryaning Mataram Senopati Ing Ngalaga Langgeng Ing Bawono Langgeng Langgeng Ing Tata Panatagama. Sabdaraja ini perlu dimengerti, dipatuhi dan dilaksanakan. Demikian sabdaku

Selanjutnya isi dari Dhawuhraja yang dikeluarkan pada tanggal 5 Mei 2015,

menyatakan bahwa:¹⁹⁷

¹⁹⁶<http://news.liputan6.com/read/2228868/ini-isi-sabda-raja-dan-dawuh-raja?p=1> diakses pada tanggal 20 Desember 2015.

Sira abdi ingsung, saksenana ingsun Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Sri Sultan Hamengku Bawono Inggang Jumeneng Kasepuluh Suryaning Mataram Senopati Ing Ngalaga Langgeng Ing Bawono Langgeng Langgeng Ing Tata Panatagama kadhawuhan netepake putriningsun Gusti Kanjeng Ratu Pambayun katetepake Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng Ing Mataram. Mangertenana ya mengkono dhawuh ingun.

Saudara semua, saksikanlah saya Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Sri Sultan Hamengku Bawono Inggang Jumeneng Kasepuluh Suryaning Mataram Senopati Ing Ngalaga Langgeng Ing Bawono Langgeng Langgeng Ing Tata Panatagama diperintahkan untuk menetapkan putriku Gusti Kanjeng Ratu Pambayun katetepake Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng Ing Mataram. Mengetahuilah, begitulah perintah saya.

Dari isi Sabdatama, Sabdaraja, maupun Dhawuhraja di atas, maka ada beberapa poin penting yang dapat dikaji terkait dengan poin perubahannya, yakni:

1. Poin sabdatama: Poin nomor 6 dan 8. Permasalahan sabdatama bukan soal materinya tetapi lebih mempersoalkan kekuatan hukum sabdatama dalam negara.
2. Poin Sabdaraja: Penggantian nama sultan *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Senopati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Khalifaatullah* atau yang disebut Sri Sultan Hamengku Buwono. Permasalahannya terletak pada materinya karena mengubah apa yang ditentukan oleh UUK DIY.
3. Poin Dhawuhraja : yang menjadi poin permasalahannya adalah nama Sultan dan penetapan anaknya sebagai penerus. Hal ini jelas telah melawan UUK DIY.

¹⁹⁷<http://news.liputan6.com/read/2228868/ini-isi-sabda-raja-dan-dawuh-raja?p=1> diakses pada tanggal 20 Desember 2015.

Ketiga poin di atas erat kaitannya dengan isi atau materi muatan yang ada di dalam UUK DIY. Hal tersebutlah yang menyebabkan timbulnya pro dan kontra yang terjadi di kalangan masyarakat Yogyakarta.¹⁹⁸ Bahkan dari keluarga keratonpun yakni 15 (lima belas) adik Raja Keraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat Sri Sultan Hamengku Buwono X membuat surat terbuka yang disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia sebagai bentuk ketidak setujuan dari mereka terhadap pernyataan Sultan Hamengku Buwono X tersebut.¹⁹⁹

Pro dan kontra yang terjadi juga dapat dilihat dari pemberitaan baik yang ada di media massa, media cetak, bahkan bentuk penolakan yang dilakukan oleh masyarakat dituangkan di spanduk-spanduk yang dipasang di pinggir-pinggir jalan Kota Yogyakarta.²⁰⁰

Menurut analisis penulis, ada beberapa isi dari Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja dapat dikatakan tidak tepat bahkan bertentangan dengan UUK DIY. Sehingga hal tersebut menimbulkan polemik di masyarakat. *Pertama*, dari isi Sabdatama yang menyatakan bahwa: “Jika membutuhkan untuk memperbaiki Undang-Undang Keistimewaan, dasarnya Sabdatama” dan “Sabdatama ini dimunculkan sebagai rujukan untuk membahas apa saja, juga menjadi tata cara keraton dan negara, dan berlaku seperti undang-undang”. Pertanyaannya adalah apakah Sabdatama dapat dijadikan dasar untuk merubah UUK DIY?

¹⁹⁸<http://nasional.tempo.co/read/news/2015/05/07/058664258/hari-ini-adik-sultan-penolak-sabda-raja-tunggu-masukan> diakses pada tanggal 26 Desember 2015.

¹⁹⁹Hasil wawancara penulis dengan Gusti Bendoro Pangeran Haryo Yudhaningrat sebagai adik dari Sultan Hamengku Buwono X di Kantor Gubernur Provinsi DIY pada tanggal 14 Januari 2016.

²⁰⁰<http://sorotjogja.com/penolakan-bertebaran-sejumlah/> diakses pada tanggal 26 Desember 2015.

Kedua, perubahan nama *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkung Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Senopati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah* atau yang disebut Sri Sultan Hamengku Buwono. Ada beberapa poin perubahan nama tersebut melalui Sabdaraja dan Dhawuhraja.²⁰¹

1. Kata *Kanjeng* dihilangkan dan diganti dengan kata *Sri*.
2. Kata *Buwono* dihilangkan dan diganti dengan kata *Bawono*.
3. Kata *Inggang Jumeneng Kaping Sedasa* dihilangkan dan diganti dengan kata *Inggang Jumeneng Kaping Kasepuluh*.
4. Ada penambahan kata *Suryaning Mataram*.
5. Kata *Khalifatullah* dihilangkan dan diganti dengan kata *Langgeng Ing Panatagama*.

Ketiga, perubahan nama Sultan dan penetapan anaknya sebagai penerus tahta keraton. isu politik yang muncul adalah dengan adanya perubahan nama tersebut, Sri Sultan Hamengku Buwono ingin mempersiapkan penerus tahta atau posisinya baik di lingkungan keraton maupun lingkungan pemerintahan kepada anak perempuannya. Hal ini dikarenakan, Sri Sultan tidak mempunyai keturunan laki-laki maka dengan merubah nama anggapannya dapat mengakomodir keinginan dari Gubernur DIY tersebut. Hal ini jelas telah melawan UUK DIY.

Secara yuridis, tentu perubahan nama tersebut membawa implikasi tersendiri bagi UUK DIY. Namun, perlu dipertanyakan kembali apakah melalui Sabdaraja dan Dhawuhraja tersebut mampu untuk merubah UUK DIY? Berikut adalah implikasi dari perubahan nama tersebut terhadap UUK DIY:²⁰²

1. Ketentuan Umum Pasal 1 angka 4:
Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, selanjutnya disebut Kasultanan, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara

²⁰¹Implikasi Sabdaraja dan Dhawuhraja terhadap UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY disampaikan oleh Ni'matul Huda dalam Acara Pengajian dan Buka Bersama dengan Tema "Membaca Masa Depan Keistimewaan DIY ditengah-tengah Arus Demokratisasi yang diselenggarakan oleh LBH KAHMI DIY pada hari Selasa, 27 Juni 2015.

²⁰²*Ibid.*

turun temurun dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah, selanjutnya disebut Sultan Hamengko Buwono.

2. Persyaratan calon Gubernur Pasal 18 ayat (1) angka 3:
Bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon gubernur...”
3. Kelengkapan persyaratan Pasal 18 ayat (2) huruf b:
Surat pengukuhan yang menyatakan Sultan Hamengku Buwono bertahta di Kasultanan dan...”
4. Pengajuan calon Gubernur (Pasal 19 ayat (2)):
“Berdasarkan pemberitahuan dari DPRD DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai calon Gubernur...”
5. Verifikasi oleh DPRD (Pasal 21):
“DPRD DIY melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan Sultan Hamengku Buwono sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai calon Wakil Gubernur.”
6. Penetapan (Pasal 24 ayat 3):
“Setelah penyampaian visi. Misi, dan program sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur....”
7. Pasal 24 ayat (4):
“Berdasarkan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPRD DIY mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur...”
8. Pasal 26 ayat (3):
“Dalam hal Sultan Hamengku Buwono tidak memenuhi syarat sebagai calon Gubernur dan Adipati Paku Alam memenuhi syarat sebagai calon Wakil Gubernur, DPRD DIY menetapkan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur.”
9. Pasal 26 ayat (4):
“Sebagai Wakil Gubernur, Adipati Paku Alam yang bertahta sekaligus melaksanakan tugas Gubernur sampai dengan dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur.
10. Pasal 26 ayat (7):
Dalam hal Sultan Hamengku Buwono yang bertahta tidak memenuhi syarat sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta tidak memenuhi syarat sebagai Wakil Gubernur, Pemerintah mengangkat Pejabat Gubernur setelah mendapatkan pertimbangan Kasultanan dan Kadipaten sampai dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan/atau Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.

Banyaknya perubahan tersebut tentu membawa implikasi terhadap UUK

DIY. Dari isi Sabdaraja dan Dhawuhraja tersebut, terlihat bahwa Sultan

Hamengku Buwono X ingin menurunkan tahtanya kepada anak perempuannya dengan mengubah 5 kata di dalam nama *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkung Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Senopati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah*. Dengan merubah nama tersebut tentu penyebutan nama-nama Sultan Hamengku Buwono di dalam UUK DIY tidak lagi sesuai dengan nama yang dirubah di dalam Sabdaraja dan Dhawuhraja. Ada sekitar 5 Pasal yang ikut mengalami perubahan dengan nama tersebut.

Selain itu, keinginan Sultan Hamengku Buwono X untuk menurunkan tahtanya kepada anak perempuannya melalui Sabdaraja dan Dhawuhraja ini tidak sesuai dengan UUK DIY. Hal ini dikarenakan, di dalam UUK DIY tepatnya di dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m yang berkaitan dengan persyaratan untuk menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur wajib untuk menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak. Kata “istri” dari Pasal 18 ayat (1) huruf m tersebut dapat dimaknai bahwa yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur hanyalah seorang pria atau laki-laki. Oleh karena itu, dengan isi Sabdaraja dan Dhawuhraja yang kontradiksi dengan UUK DIY maka terlihat sebagai bentuk inkonsistensi Sultan terhadap Sabdatama pertama yakni keinginan Sultan untuk membentuk UUK DIY.

Substansi yang terkait dengan Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja setidaknya bisa dipersoalkan melalui tinjauan peraturan perundang-undangan dan tinjauan sumber hukum tata negara. Hasil tinjauan dari penulis adalah sebagai berikut :

1. Ditinjau dari Perspektif Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Di satu sisi, isi Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja, dianggap telah bertentangan dengan teori peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:²⁰³

1. UUD NRI Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam kaitannya dengan norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*), yang menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).²⁰⁴ Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma perundang-undangan tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi.²⁰⁵

Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh salah satu muridnya, yakni Hans Nawiasky. Di dalam bukunya berjudul *Allgemeine*

²⁰³Lihat ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰⁴Hans Kelsen "Allgemeine Theorie der Normen, Wien: Manzsche Verlag & Universitätsbuchhandlung" dalam Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia*", UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 39.

²⁰⁵*Ibid.*

Rechtslehre, Hans Nawiasky menyatakan bahwa suatu norma hukum di negara maupun tidak saja selalu berlapas dan berjenjang, di mana norma yang dibawah dan mengacu pada norma diatasnya, sedangkan norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi juga norma hukum itu berkelompok-kelompok.²⁰⁶ Kelompok norma hukum itu, ialah (i) norma hukum fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*); (ii) aturan dasar atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*); (iii) undang-undang formal (*formellgesetz*); dan (iv) aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung und autonomesatzung*).²⁰⁷ Dalam hal tata susunan atau hierarki sistem norma, norma yang lebih tinggi (*norma dasar*) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya sehingga apabila norma dasar itu berubah, menjadi rusaklah sistem norma yang berada dibawahnya.²⁰⁸

Oleh karena itu, untuk melihat apakah dapat Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja yang dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono X dapat menjadi dasar perubahan UUK DIY maka dapat dilihat dari hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Ketika di dalam hierarki tersebut tidak memuat adanya Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja dalam hierarki peraturan perundang-undangan maka hal demikian menjadi persoalan baru karena Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja tidak termasuk dalam salah satu bentuk peraturan yang dimuat dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

²⁰⁶Sumali “Reduksi Kekuasaan Eksekutif: Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)” dalam Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op.Cit.*, hlm. 40.

²⁰⁷*Ibid.*

²⁰⁸Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan...*, *Op.Cit.*, hlm. 40.

Kemudian di dalam Pasal 9 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa: “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”. Pernyataan dari Pasal 9 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut secara tersirat menunjukkan bahwa, suatu Undang-Undang dapat dilakukan perubahan karena telah bertentangan atau tidak sesuai dengan perkembangan hanya dilihat berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945. Dari pernyataan yang demikian, maka akan timbul satu pertanyaan yang mendasar yakni bagaimana dengan isi Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja yang dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono X? Apakah Sabdatama tersebut memiliki kekuatan hukum yang setara dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat dijadikan dasar untuk melakukan perubahan UUK DIY?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka terlebih dahulu perlu dipahami secara jelas makna dari Sabdatama. Secara makna *Sabdatama* adalah pernyataan raja atas sebuah kebijakan yang harus disampaikan kepada rakyat.²⁰⁹ Sabdatama yang dimaksud dalam tulisan ini ditujukan kepada kalangan internal dan eksternal keraton. Sedangkan, Sabdaraja dan Dhawuhraja adalah perkataan raja yang disampaikan kepada rakyatnya. Sabdaraja yang dimaksud dalam tulisan ini ditujukan kepada kalangan internal keraton.²¹⁰ Antara definisi Sabdatama dan Sabdaraja sebenarnya sama saja, akan tetapi berbeda secara fonetik atau

²⁰⁹brainly.co.id (diakses pada tanggal 9 Juni 2015)

²¹⁰<http://kbbi.web.id/> diakses pada tanggal 9 Juni 2015

pengucapannya serta tujuannya.²¹¹ Secara yuridis, Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja tidak dikenal di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Ketiga istilah tersebut hanya digunakan di lingkungan keraton saja. Artinya, Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja hanya memiliki legitimasi di lingkungan keraton, namun tidak memiliki legitimasi di lingkungan pemerintahan.

Ketika, Sultan Hamengku Buwono X menyatakan dalam Sabdanya bahwa ketika ingin melakukan perubahan terhadap UUK DIY didasarkan pada Sabdatama dan merubah nama Sultan yang terdapat dalam UUK DIY melalui Sabdaraja dan Dhawuhrajanya, maka menurut penulis pernyataan tersebut tidaklah tepat. Karena pada dasarnya, Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja tidak diakui dimata hukum Indonesia, artinya tidak dapat dijadikan acuan atau dasar untuk melakukan perubahan UUK DIY.

Produk hukum yang berbentuk Undang-Undang merupakan bentuk hukum peraturan yang paling tinggi statusnya di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pun sudah secara jelas menguraikan terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga sekali lagi penulis menegaskan bahwa Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dari hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, terlihat bahwa sama sekali tidak mengatur terkait dengan

²¹¹<http://bayudardias.staff.ugm.ac.id/2015/05/06/sabdatama-sabdaraja-sultan-hamengkubuwono-x/> diakses pada tanggal 18 Januari 2016.

Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja. Oleh karena itu, maka dapat disimpulkan bahwa Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja bukanlah suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga tidak dapat dijadikan dasar untuk mengajukan perubahan terhadap UUK DIY.

2. Ditinjau dari Perspektif Sumber Hukum Tata Negara

Ketiga istilah yaitu Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja dapat dipersoalkan melalui tinjauan sumber hukum tata negara. Dalam sumber HTN terdapat sumber hukum formal dan materiil. Ada beberapa hal yang mendasari mengapa Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja tidak dapat dikatakan sebagai sumber hukum formal dan materiil.

Pada dasarnya hukum tata negara mengenal adanya sumber hukum tata negara. Sumber hukum inilah yang menjadi dasar dalam pembentukan aturan-aturan yang kaitannya dengan ketatanegaraan. Secara teori bahwa ada 2 sumber hukum tata negara, yakni Sumber hukum formal dan materiil.²¹²

Salah satu sumber hukum formal adalah hukum adat ketatanegaraan. Hukum adat ketatanegaraan menunjuk kepada suatu bagian dari pada hukum golongan, yaitu hukum bagi orang-orang Indonesia asli yang mengatur mengenai tatanan persekutuan-persekutuan hukum beserta alat-alat kekuasaannya, baik dalam segi yang statis maupun dalam seginya yang dinamis.²¹³ Dalam sistem hukum nasional, persoalan-persoalan yang menjadi tugas Hukum Adat Tata Negara dapat ditinjau dari asas-asas gotong royong, fungsi sosial manusia dan milik dalam masyarakat

²¹²Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op.Cit.*, hlm.32.

²¹³Moh Koesnoe "Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini" dalam Muhammad Athar Hasimin, "Pengaruh Nilai-nilai Tasawuf dalam Tata Negara Adat (Studi Konstitusi Martabat Tujuh Kesultanan Buton)", Fakultas Hukum, UII, 2009, hlm. 43.

hukum, susunan dari pada masyarakat-masyarakat hukum, soal-soal yang berkenan dengan sifat pemimpin dari kepala-kepala adat dan sistem pengangkatan atau pemilihannya, tugas kepala adat, bentuk pemerintahan dari masyarakat hukum serta suasana dari masyarakat hukum.²¹⁴

Secara teori yang dimaksud dengan adat ketatanegaraan adalah bagian dari hukum adat yaitu hukum tidak tertulis yang bersumber dari adat istiadat dan atau putusan penguasa adat.²¹⁵ Sejak kemerdekaan telah terjadi perubahan-perubahan mengenai bentuk, susunan, dan isi organisasi negara yang diatur dalam bermacam-macam peraturan perundang-undangan.²¹⁶ Hukum adat ketatanegaraan semakin berkurang peranannya. Walaupun dalam beberapa hal masih tampak pada penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti rembung desa (musyawarah desa), hukum adat tata negara berangsur-angsur diganti oleh hukum perundang-undangan dan konvensi. Contoh dari hukum tata negara adat yang berasal dari zaman dahulu adalah: ketentuan-ketentuan mengenai swapraja (kedudukannya, struktur pemerintahannya, organisasi jabatan-jabatan yang ada didalamnya, dan sebagainya), mengenai-mengenai persekutuan-persekutuan hukum kenegaraan asli lainnya (desa, kuria, gampong, dan sebagainya), dan mengenai peradilan agama.²¹⁷ Apabila Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja dikatakan sebagai sumber hukum formal adat ketatanegaraan maka tidaklah tepat karena hingga saat

²¹⁴*Ibid.*

²¹⁵ Bagir Manan, *Konvensi...*, *Op.Cit.*, hlm. 37.

²¹⁶*Ibid.*

²¹⁷ Bagir Manan "Konvensi Ketatanegaraan", Usep Ranawijaja " Hukum Tata Negara Dasar-dasarnya" dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata...*, *Op.Cit.*, hlm.34.

ini Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja belum sepenuhnya diakui baik dari kalangan internal maupun eksternal keraton.²¹⁸

Selain itu, jika dikatakan hukum adat biasapun tidak tepat karena menurut Snouck Hurgronje menyatakan bahwa hukum adat diartikan sebagai kebiasaan-kebiasaan yang merupakan hasil kesepakatan dan dilaksanakan oleh masyarakat karena adanya aturan-aturan yang mengandung akibat-akibat hukum.²¹⁹ Kata “kesepakatan” dan “dilaksanakan oleh masyarakat” menunjukkan bahwa Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja tidak termasuk dalam hukum adat. Karena sekali lagi dikatakan bahwa Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja bukan hasil kesepakatan tetapi salah satu bentuk ketentuan sepihak yang dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono X dan hingga saat ini belum sepenuhnya dilaksanakan baik dari kalangan internal maupun eksternal keraton.

Adapun yang dimaksud dengan konvensi ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan adalah perbuatan dalam kehidupan ketatanegaraan yang dilakukan berulang kali, sehingga ia diterima dan ditaati dalam praktik penyelenggaraan negara, walaupun ia bukan hukum.²²⁰ K.C Wheare menyatakan bahwa, konvensi terbentuk dengan 2 (dua) cara, yakni:²²¹ 1. Suatu praktik tertentu berjalan untuk jangka waktu yang lama. Mula-mula bersifat persuasif, kemudian diterima sebagai suatu hal yang wajib (kewajiban). 2. Konvensi terjadi melalui kesepakatan

²¹⁸Hasil wawancara penulis dengan Gusti Bendoro Pangeran Haryo Yudhaningrat sebagai adik dari Sultan Hamengku Buwono X di Kantor Gubernur Provinsi DIY pada tanggal 14 Januari 2016.

²¹⁹Otje Salman Soemadiningrat, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, PT. Alumni, Bandung, 2002, hlm. 109.

²²⁰Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 51.

²²¹K.C Where “Modern Constitutions” dalam Bagir Manan, *Konvensi...., Op.Cit.*, hlm. 61.

diantara rakyat. Mereka sepakat melaksanakan sesuatu dengan cara-cara tertentu, dan sekaligus menetapkan ketentuan mengenai cara-cara pelaksanaannya.

Lebih lanjut lagi bahwa, A.V Dicey mengemukakan konvensi ketatanegaraan adalah bagian dari kaidah ketatanegaraan (konstitusi) yang tumbuh, diikuti, dan ditaati dalam praktik penyelenggaraan negara.²²² Dari definisi konvensi ketatanegaraan yang dikemukakan oleh 2 (dua) tokoh maka apabila dikatakan Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja sebagai konvensi ketatanegaraan juga tidak tepat. Jika dilihat dari unsurnya “berulang-ulang” kali memang benar bahwa Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono X tidak hanya satu kali saja tetapi lebih dari satu kali. Namun, jika dilihat dari unsur “diterima dan ditaati dalam penyelenggaraan negara” maka tidaklah tepat. Hal ini dikarenakan dengan diterbitkannya Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja banyak menimbulkan polemik-polemik di masyarakat. Bahkan keluarga keraton atau internal keraton sendiri pun banyak yang melakukan pertentangan terhadap sabda-sabda tersebut. Hingga saat ini khusus untuk Sabdatama 2, Sabdaraja 1 dan 2 serta Dhawuhraja yang ada saat ini belum diberlakukan di sistem pemerintahan DIY. Oleh karena itu, dapat ditarik kesimpulan bahwa Sabdtama, Sabdaraja dan Dhawuhraja yang mengatur tentang pemerintahan ini tidak dapat dikategorikan sebagai sumber hukum formal karena dalam perkembangannya Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja belum sepenuhnya diakui karena subtansinya bertentangan baik dengan UUD NRI 1945 maupun UU Keistimewaan.

²²² *Ibid.*, hlm. 60

Selanjutnya berkaitan dengan sumber hukum materiil adalah bahwa inti dari sumber hukum materiil yakni faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan hukum. Menurut penulis, jika dikaitkan dengan Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja, maka sejatinya aturan-aturan tersebut sampai saat ini belum memiliki pengaruh terhadap UUK DIY. Sebab kembali lagi dikatakan bahwa Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja belum sepenuhnya diakui oleh masyarakat maupun pemerintahan DIY itu sendiri. Sehingga tidak memiliki pengaruh apapun terhadap UUK DIY dan tidak termasuk sebagai sumber hukum materiil. Dengan demikian, dari analisis penulis di atas maka Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja tidak termasuk dalam sumber hukum tata negara, baik sumber hukum formil maupun materiil karena belum sepenuhnya diakui dan tidak memberikan implikasi apapun terhadap pembentukan hukum khususnya dalam UUK DIY.

Pertentangan yang dinyatakan oleh 15 Adik Sultan Hamengku Buwono X tidak hanya terkait dengan isi Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja yang bertentangan dengan UUK DIY, akan tetapi yang terpenting bagi mereka bahwa isi dari Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja juga bertentangan dengan *paugeran* (aturan tertinggi keraton yang merupakan peninggalan dari nenek moyang). Terkait dengan *paugeran* itu sendiri, sebenarnya juga telah dikatakan di dalam Pasal 43 huruf a UUK DIY bahwa “Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta berdasarkan Undang-Undang ini bertugas melakukan penyempurnaan dan penyesuaian peraturan di lingkungan Kasultanan dan Kadipaten”. Istilah “penyesuaian peraturan di lingkungan Kasultanan dan Kadipaten” dimaknai

sebagai *paugeran*. Akan tetapi dengan adanya Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja tersebut mengindikasikan bahwa Sultan Hamengku Buwono X telah melanggar UUK DIY.

Menurut penulis, dengan dikeluarkannya Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja oleh Sultan Hamengku Buwono X dalam posisinya sebagai Sultan Keraton Ngayogyakarta bukan sebagai kepala pemerintahan di Yogyakarta. Artinya, disini sudah seharusnya Sultan Hamengku Buwono X dapat memisahkan posisinya baik sebagai Kepala Pemerintahan atau sebagai Kepala Keraton. Ketika Sultan Hamengku Buwono X benar-benar ingin mengesahkan Sabdaraja dan Dhawuhraja tersebut, maka Sultan Hamengku Buwono wajib mengajukan perubahan terhadap UUK DIY sesuai dengan prosedur yang berlaku dan bersedia menerima berbagai konsekuensi logis ketika UUK DIY mengalami perubahan.

Konteks keistimewaan yang dimiliki oleh DIY bukan berarti DIY memiliki hak yang sebebaskan-bebasnya untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Keistimewaan yang dimiliki oleh DIY haruslah tetap berada dalam bingkai negara kesatuan. Konsep otonomi daerah dan keistimewaan yang dipraktikkan selama ini haruslah tetap berada dalam bingkai NKRI.

Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah jelas menyatakan bahwa: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.” Ini artinya, status keistimewaan DIY memang diakui di mata konstitusi Indonesia, akan tetapi status keistimewaan tersebut harus memiliki payung hukum yakni Undang-Undang. Sehingga, segala sesuatu yang dilakukan maupun yang diatur di

DIY itu haruslah berdasarkan pada UU. Hingga saat ini, UU yang mengaturnya adalah UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu, kaitannya dengan Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja ini tidak diatur di dalam UUK DIY. Sehingga tidak dapat serta merta ketika Sabdatama, Sadaraja dan Dhawuhraja tersebut dikeluarkan oleh Sultan Hamengku Buwono X secara otomatis berlaku.

Pada dasarnya DIY menganut dua kedaulatan sekaligus yakni kedaulatan rakyat dan kedaulatan raja. Kedaulatan rakyat disini sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Artinya, bahwa rakyat menyerahkan kekuasaan kepada negara. Dengan demikian, negara memiliki kekuasaan yang besar. Tetapi, kekuasaan ini ada batasannya.²²³ Batasan-batasan tersebut dimaksudkan dengan segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan pada keinginan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan kedaulatan raja disini adalah raja dianggap sebagai wakil Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan atau memegang kedaulatan di dunia. Karena raja-raja merasa berkuasa untuk berbuat apa saja menurut kehendaknya dengan alasan bahwa perbuatannya menjadi kehendak Tuhan.²²⁴ Raja-raja berikutnya menduduki tahta berdasarkan keturunan dan diterima masyarakatnya berdasarkan tradisi.²²⁵ Namun, sangat disayangkan karena lama kelamaan kedaulatan raja ini ditolak bahkan dibenci, karena sifat raja yang sewenang-wenang. Rakyat tidak dapat tempat perlindungan lagi dari raja dan di

²²³Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 188.

²²⁴*Ibid.*

²²⁵Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Intrans Publishing, Malang, 2011, hlm. 33.

sana sini rakyat mulai sadar bahwa keadaan semacam itu tidak dapat dipertahankan lagi.²²⁶

Dalam praktik sehari-hari, kedaulatan raja diwujudkan dalam kedudukan Kepala Negara, sedangkan sistem pemerintahan dikaitkan dengan konsep kedaulatan rakyat yang tercermin dalam kedudukan kepala pemerintahan.²²⁷

Karena itu, kerajaan-kerajaan seperti Inggris, Malaysia, Belanda, Belgia dan Jepang biasa disebut sebagai negara demokrasi, dimana pemerintahnya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.²²⁸ Dari segi yang lain, prinsip kedaulatan raja itu juga diwujudkan dalam gagasan kedaulatan hukum, dimana hukum juga dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam kerajaan. Karena itu, muncullah konsep Monarki Konstitusional dalam praktik. Negaranya adalah kerajaan, tetapi hukum tertinggi yang berlaku adalah konstitusi.²²⁹

Dalam hal ini DIY menganut kedaulatan raja (monarki) dikarenakan posisi kepala pemerintahan yakni Gubernur dan Wakil Gubernur diduduki oleh Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang juga menduduki posisi sebagai kepala keraton Yogyakarta. Namun perlu dipahami bahwa, DIY tidak secara murni menganut monarki absolut²³⁰ tetapi monarki konstitusional²³¹. Oleh karena itu, dalam hal ini Sultan Hamengku Buwono X tidak bisa mencampur adukkan

²²⁶Ni'matul Huda, *Ilmu..., Loc. Cit.*

²²⁷http://www.jimly.com/makalah/namafile/128/Demokrasi_dan_Ekokrasi.doc diakses pada tanggal 27 Desember 2015.

²²⁸*Ibid.*

²²⁹*Ibid.*

²³⁰Yang dimaksud dengan monarki absolut adalah seluruh wewenang dan kekuasaan raja tidak terbatas. Perintah raja merupakan UU yang harus dilaksanakan. Sistem ini dilaksanakan di Eropa sebelum Revolusi Perancis, maupun kerajaan di Nusantara pada masa lalu.

²³¹Yang dimaksud dengan monarki konstitusional adalah monarki dengan kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi (UUD). Tindakan raja harus berdasarkan pada konstitusi.

antara urusan keraton dengan urusan pemerintahan yakni antara Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja dengan UUK DIY.

Apabila Sultan Hamengku Buwono X ingin mengesahkan isi dari Sabdatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja tersebut, maka Sultan harus mengajukan perubahan UUK DIY kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Perubahan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pejabat yang berwenang membentuknya, berdasarkan prosedur yang telah berlaku dan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang sejenis.²³² Pejabat yang dimaksud disini adalah DPR RI. Hal demikian dikarenakan DPR memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang maka DPR pula yang memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan. Dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*" Undang-undang itu selalu berisi segala sesuatu yang menyangkut kebijakan kenegaraan untuk melaksanakan amanat undang-undang dasar di bidang-bidang tertentu yang memerlukan persetujuan bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.²³³ Oleh karena itu, ditentukan oleh Pasal 20 ayat (2) bahwa "*Setiap rancangan undang-undang itu dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*" Pada ayat (4)nya menentukan, "*Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*" Produk undang-undang

²³²Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 169.

²³³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum ...*, Op.Cit., hlm. 165.

ini merupakan bentuk hukum peraturan yang paling tinggi statusnya dibawah undang-undang dasar.²³⁴

Sabdaraja, Sabdatama, dan Dhawuhraja adalah titah Sultan sebagai raja Yogyakarta dan hanya mengikat untuk internal keraton saja. Tetapi, ketika isi dari Sabdaraja, Sabdatama, dan Dhawuhraja tersebut mengatur terkait dengan sistem pemerintahan, maka Sabdaraja, Sabdatama, dan Dhawuhraja tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan maupun pengambilan keputusan pemerintahan serta Sabatama, Sabdaraja dan Dhawuhraja bukan sebagai sumber hukum baik materil maupun formal. Jadi Sabdaraja, Sabdatama, dan Dhawuhraja tidak bisa diuji dalam perspektif hukum nasional, yang bisa mengkaji adalah kalangan internal keraton itu sendiri. Oleh karena itu, Sabdaraja, Sabdatama, dan Dhawuhraja tidak berisi urusan pemerintahan. Sultan juga tidak boleh menyalahgunakan Sabdaraja, Sabdatama dan Dhawuhraja untuk mengatur pemerintahan. Karena menurut penulis, dengan pernyataan Sultan yang demikian seolah-olah Sultan menempatkan Sabdatama, Sabdaraja, dan Dhawuhraja berada di atas UUK DIY, sehingga hal ini jelas telah bertentangan dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Kalau Sultan ingin mengatur pemerintahan, maka yang berlaku adalah UUK DIY dan Peraturan-Peraturan Daerah Keistimewaan DIY karena pengakuan negara terhadap status keistimewaan Yogyakarta telah dirumuskan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan telah diperjelas dalam UUK DIY.

²³⁴*Ibid.*