

TITAH RAJA KASULTANAN YOGYAKARTA DALAM PERSPEKTIF TEORI *BESLISSINGENLEER* TER HAAR

Sekhar Chandra Pawana

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta
Jalan Mrican Baru 28 Yogyakarta
Email: schandrapawana@gmail.com

Abstract

This paper discusses on the theoretical perspective of Beslissingenleer Ter Haar on decree of the king of Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. The issue of this paper is how the perspective of Ter Haar's beslissingenleer theory on decree of the king of Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat as the functionary of adat law. This paper was conducted under the basis of normative method with statute approach, as secondary data were obtained from the literature related with the topic. The existence of decree of the king is a form of the existence of legal functionaries that can make a law in the fellowship of adat law, especially the Kraton Kasultanan of Yogyakarta.

Keywords: *Decree of the King; Beslissingenleer; adat law; Kraton Kasultanan of Yogyakarta.*

Intisari

Tulisan ini adalah penulisan hukum yang membahas tentang perspektif teori *Beslissingenleer* Ter Haar terhadap titah raja Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Tujuan penulisan adalah bagaimana perspektif teori *beslissingleer* Ter Haar terhadap Titah Raja Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat yaitu Sri Sri Sultan HB X sebagai fungsionaris hukum adat pasca disahkannya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Metode yang digunakan adalah metode normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dengan data sekunder berupa bahan hukum primer berkenaan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait. dan bahan hukum sekunder. Keberadaan titah raja merupakan bentuk eksistensi fungsionaris hukum dapat pembuatan sebuah hukum dalam persekutuan hukum adat, khususnya masyarakat Kraton Kasultanan Yogyakarta.

Kata Kunci: Titah Raja; *Beslissingenleer*; hukum adat; Kasultanan Yogyakarta.

A. Latar Belakang

Yogyakarta sebagai daerah istimewa merupakan daerah otonomi setingkat provinsi yang saat ini dikepalai oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Kepala Daerah dan Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah. Landasan

yuridis terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai otonomi setingkat provinsi adalah Undang-Undang Nomor 3 jo. 19 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan peraturan perundang-

undangan ini maka daerah Yogyakarta disebut sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Slogan dari kota ini pun adalah Jogja Istimewa. Salah satu keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta ialah keberadaan dan kedaulatan Kraton Kasultanan Yogyakarta. Sebutan lainnya sering disebut dengan Kraton Mataram Ngayogyakarta Hadiningrat yang menjadi patokan dalam tata kehidupan di Kota Yogyakarta. Kraton Mataram Ngayogyakarta Hadiningrat merupakan pusat kerajaan, pusat budaya, sekaligus tempat tinggal raja yang dikukuhkan sebagai figur penerima pulung, ndaru, cahya nurbuat, atau wahyu Ilahi, untuk menyampaikan kebajikan Allah kepada umat manusia di muka bumi.¹ Keberadaan Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat menunjukkan pula eksistensi masyarakat hukum adat di Daerah Istimewa Yogyakarta. Eksistensi yang dimaksud ialah hukum adat sebagai nomos yang hidup di masyarakat bahwa nomor berkaitan dengan hal-hal tertentu dan menjadi sesuatu yang sering dilakukan sebagai suatu keteraturan (hukum yang hidup).²

Eksistensi ini diperkuat pada Tahun 2012 saat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta (UU Keistimewaan).³

¹ Frans Magnis Suseno dalam Laksmi Kusuma Wardani. 2012, "Jurnal Pengaruh Pandangan Sosio-Kultural Sultan Hamengkubuwana IX terhadap Eksistensi Kraton Yogyakarta", *Jurnal Masyarakat dan Kebudayaan Politik*, 2012, Volume 25, Nomor 1, hlm. 56-63.

² Sudikno Mertokusumo, 2006, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm 128.

³ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) akhirnya

Undang-Undang ini adalah peraturan yang memuat hal-hal keistimewaan Daerah Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu poin yang menjadi keistimewaan Yogyakarta dalam UU Keistimewaan ini, ialah pengisian jabatan Gubernur yang hanya dilakukan melalui penetapan. Persoalan pengisian kepala daerah ini menimbulkan suatu gejolak bagi rakyat Yogyakarta untuk segera dilakukan tindak lanjut atas pelaksanaan undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta. DIY tidak dilakukan pemilihan umum tetapi Sultan dan Paku Alam ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.⁴

Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY menjadi salah satu persoalan dalam alotnya proses pembahasan UU Keistimewaan tersebut menyangkut proses pengangkatan Sri Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.⁵ Segenap rakyat

mengesahkan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) Yogyakarta menjadi Undang-Undang. Pengesahan Undang-Undang itu diketok oleh Wakil Ketua DPR Pramono Anung yang menjadi pimpinan dalam rapat paripurna di Gedung DPR Jakarta. Diambil dari berita UU Keistimewaan Yogyakarta akhirnya disahkan 30 Agustus 2018 pada laman Merdeka, "UU Keistimewaan Yogyakarta Akhirnya Disahkan", <https://www.merdeka.com/politik/uu-keistimewaan-yogyakarta-akhirnya-disahkan.html> diakses pada 20 September 2018.

⁴ Kompas, "Yogyakarta Wilayah Pertama NKRI", <https://nasional.kompas.com/read/2011/05/06/23472246/yogyakarta.wilayah.pertama.nkri>, diakses pada 12 September 2018.

⁵ Sindonews, "Sultan & Paku Alam dalam UUK DIY" <https://nasional.sindonews.com/read/669914/19/sultan-paku-alam-dalam-uuk-diy-1346748397>, diakses pada 12 September 2018.

Yogyakarta merasa Sri Sultan Hamengku Buwono merupakan pimpinan atas wilayah Yogyakarta, oleh karenanya tidak perlu ada pemilihan kepada daerah khususnya atas keistimewaan Yogyakarta. Beberapa saat setelah disahkannya UU Keistimewaan, muncul kontroversi soal Rancangan Peraturan Daerah Keistimewaan tentang pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Merespon situasi kontroversi ini, Sri Sultan HB X selaku Raja Kraton Yogyakarta mengucapkan perintah tertinggi yang disebut dengan Sabdatama di Bangsal Kencana Kraton pada Jumat, 6 Maret 2015.⁶

Sabdatama ini dilakukan menjelang peringatan naiknya tahta Raja Kraton Yogyakarta Sri Sultan Hamengku Buwono X ke-26. Peringatan naiknya tahta Sri Sultan HB X ke-26 diperingati pada Sabtu, 7 Maret 2015.⁷ Ada delapan poin perintah, salah satunya Sultan melarang campur tangan orang lain dalam menentukan pewaris tahtanya.⁸ Dalam sebuah wawancara media cetak nasional saat ditanya mengenai keluarnya Sabdatama tersebut adik dari Sri Sultan HB X, Gusti Prabu mengemukakan bahwa di dalam tradisi Jawa, khususnya Kraton

Ngayogyakarta Hadiningrat, sabdatama merupakan perintah langsung dari raja yang harus didengar dan dihayati serta dilaksanakan.⁹ Keberadaan Titah Raja menjadi sebuah dasar dalam pembuatan hukum positif pada tingkat daerah. Hukum adalah suatu aturan norma yang mengatur tingkah laku masyarakat agar tercipta ketertiban. Hukum sebagai kaidah norma dalam menjaga ketertiban, diterapkan sebagaimana asas *ultimum remedium*.¹⁰ *Ultimum Remedium* artinya hukum sebagai alat terakhir yang digunakan setelah norma-norma terdahulu yang ada dalam masyarakat tidak mampu menyelesaikan suatu permasalahan.¹¹ Permasalahan dalam masyarakat menuntut hukum mampu bekerja, apalagi dalam masyarakat heterogen seperti Yogyakarta.

Munculnya titah raja berupa Sabdatama dan Sabdaraja oleh Sri Sultan HB X merupakan bentuk keputusan Sultan sebagai pemimpin yang berpengaruh kepada tata pemerintahan daerah. Salah satu teori dalam hukum adat yakni teori *beslissingenleer* menyatakan bahwa keputusan pemimpin adat merupakan sumber hukum yang dapat berlaku. Berdasarkan hal tersebut, maka keberadaan titah raja, menimbulkan pertanyaan untuk dibahas yakni bagaimana persepektif teori *beslissingenleer* Ter Haar terhadap titah raja Sri Sultan sebagai fungsionaris

⁶ Kompas, "Raja Jogja Mendadak Keluarkan Sabdatama", <https://regional.kompas.com/read/2015/03/06/12440311/Raja.Jogja.Mendadak.Keluarkan.Sabdatama>, diakses pada 25 September 2018.

⁷ Detik, "Penjelasan Kerabat Kraton Yogya Soal Sabdatama Sri Sultan HB X", <https://news.detik.com/berita/2851651/penjelasan-kerabat-kraton-yogya-soal-sabdatama-sultan-hb-x>, diakses pada 25 September 2018.

⁸ Tempo, "8 Butir Sabdatama Sultan dan Kisruh Politik yang Melatarinya", <https://nasional.tempo.co/read/647802/8-butir-sabdatama-sultan-dan-kisruh-politik-yang-melatarinya/full&view=ok>, diakses pada 25 September 2018.

⁹ Kompas, "Raja Jogja Mendadak Keluarkan Sabdatama", *Loc.Cit.*

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Loc.Cit.*

¹¹ Hukum Online, "Arti Ultimum Remedium", <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt53b7be52bcf59/arti-ultimum-remedium>, diakses pada 2 Januari 2019.

hukum adat dalam tata pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta?

B. Metode Penelitian

Pembahasan ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian normatif. Metode penelitian hukum normatif tersebut dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan. Data yang digunakan adalah data sekunder yaitu bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, jurnal, karya ilmiah, media massa dan referensi lainnya yang berkaitan dengan perspektif teori *beslissingenleer* Ter Haar terhadap titah raja Sri Sultan sebagai fungsionaris hukum adat pasca dikeluarkannya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Sejarah Perkembangan Keistimewaan Daerah Yogyakarta

Keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta tidak lepas dari sejarah perjuangan sebelum dan sesudah kemerdekaan bangsa Indonesia. Daerah Yogyakarta merupakan wilayah kerajaan mataram yang lahir berdasarkan Perjanjian Giyanti pada 13 Februari tahun 1755. Perjanjian Giyanti 1755 disetujui oleh Hamengku Buwono I yang diangkat oleh VOC (*Generaale Verenigde Nederlanden Nicolas Haartingh*), sebagai bentuk penyelesaian konflik antara Pangeran Mangkubumi (HB I) dengan Paku Buwono (PB) III

Raja Mataram Surakarta. Perjanjian Giyanti membentuk wilayah hukum swaparja di bawah kedaulatan VOC, sehingga disebut sebagai Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman.¹² Keberadaan wilayah swaprja yang berada dalam kedaulatan VOC berakhir pada tahun 1945 saat proklamasi kemerdekaan Negara Republik Indonesia, Sri Sultan Hamengkubowono IX dan Sri Pakualam VIII menyatakan menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia. Pernyataan Sri Sultan Hamengkubowono IX dan Sri Pakualam terdapat dalam Amanat 5 September 1945. Pernyataan ini merupakan perwujudan sikap politik Yogyakarta atas Kemerdekaan Negara Republik Indonesia.

Yogyakarta menjadi kota penting dalam sejarah perjuangan bangsa Indonesia yakni sebagai ibukota Negara Republik Indonesia pada Tahun 1946 saat agresi militer Belanda.¹³ Pemilihan Yogyakarta sebagai ibukota Negara Republik Indonesia karena alasan untuk mempercepat proses penyempurnaan organisasi negara. Peristiwa ini menunjukkan bahwa Yogyakarta dinilai mampu memberi legitimasi dan kontribusi bagi pengembangan Pemerintah Negara Republik Indonesia (RI). Keberadaan Sultan sebagai kepala pemerintahan

¹² Kus Sri Antoro, 2015, "Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bidang Pertanahan", *Bhumi*, Volume 1, No. 1, Mei 2015, hlm. 13.

¹³ Raisa Riazni, 2016, "Sabdatama dan Sabdaraja Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam Perspektif Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Lex Renaissance*, UII, Yogyakarta, Volume 1 Januari 2016, hlm. 19.

kraton kasultanan Yogyakarta berusaha membersihkan pengaruh penjajahan Belanda dan Jepang dengan bekerja sama dan menjalin komunikasi dengan tokoh-tokoh nasional seperti Ki Hadjar Dewantoro, K.H Ahmad Dahlan dan lainnya. Adanya ikatan batin antara raja dan rakyat Yogyakarta untuk taat akan perintah Sultan sebagai pimpinan rakyat dikuatkan setelah adanya peristiwa ini.

Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman termasuk ke dalam empat kerajaan yang merupakan pemekaran dari Mataram Islam. Dua kerajaan Mataram Islam lainnya adalah Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran yang berada di Kota Solo Jawa Tengah. Keseluruhan kerajaan Mataram Islam menggunakan garis patriarki untuk menentukan pemimpin. Kuatnya simbol patriarki tersebut tecermin, antara lain, dari senjata, regalia, serta tata cara adat dan struktur kraton. Dalam tradisi pemerintahan kraton yang selama ini berlangsung, perempuan ditempatkan dalam satu departemen keputren, sementara departemen-departemen lainnya dijabat oleh laki-laki. Dalam perjalanan sejarah Kerajaan Mataram, calon raja berikutnya dapat dengan mudah ditentukan karena raja yang bertakhta biasanya memiliki lebih dari satu istri dengan banyak putra. Jika salah satu istrinya diangkat menjadi permaisuri, dialah yang memiliki kedudukan lebih utama untuk menurunkan raja selanjutnya dibandingkan dari selir, walaupun anak lelaki selir tersebut merupakan anak tertua raja.¹⁴

¹⁴ Bayu Dardias, 2016, "Menyiapkan Sultan

Sifat patriarki tersebut dalam konteks perpolitikan kerajaan disebut dengan sistem politik patrimonial. Dalam sistem ini pewarisan tahta menurut garis ayah dan mementingkan laki-laki daripada perempuan. Sistem ini berlaku dalam pemerintahan Kraton Kasultanan Yogyakarta dan diakomodir dalam sebuah hukum positif berupa undang-undang. Disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Keistimewaan) merupakan babak baru bagi DIY, dalam hal legitimasi keistimewaan Yogyakarta.¹⁵ Pengakuan terhadap keistimewaan Yogyakarta adalah konstitusional. Pasal 18B UUD Tahun 1945 dan penjelasannya mengakui daerah-daerah swapraja (*zelfbersuurende landschappen*) sebagai daerah istimewa. Pengakuan itu diatur dalam 18B UUD 1945 sebagai berikut "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat*

Perempuan: Legitimasi Langit Dan Efektivitas Rezim Sultan Hamengkubuwono X", *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Volume 42 Juni 2016, hlm. 33.

¹⁵ Dalam bagian penjelasan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, secara tegas mengakui bahwa Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan ke-bhinnekan dalam ke-tunggal-ika-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal usul-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". UU Keistimewaan merupakan penjabaran dari Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Keistimewaan yang dimiliki DIY adalah keistimewaan kedudukan hukum berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa termasuk dalam hal tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.¹⁶ Sifat khusus keistimewaan DIY berdasarkan UU Keistimewaan adalah penetapan seumur hidup jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, kemudian dibahas dalam Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) oleh Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Pemprov DIY) bersama (Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) DIY pada Bulan Agustus Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2015.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) huruf c UU Keistimewaan salah syarat calon Gubernur DIY ialah bertahta sebagai sultan. Persyaratan ini tidak secara spesifik menyatakan bahwa sultan adalah seorang laki-laki, namun persyaratan dikemudian calon Gubernur DIY harus menyerahkan daftar riwayat hidup. Daftar riwayat hidup ini memuat antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara

kandung, istri dan anak. Ketentuan tersebut menunjukkan budaya patriaki yang kental di Kasultanan Yogyakarta. Isu utama yang menjadi polemik dalam masyarakat adalah polemik terkait dengan perumusan persyaratan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang hendak dimasukkan dalam pasal Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) sebagai turunan dari UU Keistimewaan.¹⁷ Pada saat itu, Sabdatama dikeluarkan dengan maksud untuk meresponds situasi dan kondisi yang berkembang terkait dengan penetapan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan menjadi undang-undang. Sultan sebagai Raja yang merepresentasikan Kasultanan memandang perlu untuk menegaskan posisi politik Kasultanan terkait dengan dinamika pembahasan RUU Keistimewaan di DPR RI yang segera akan diundangkan. Saat itu seluruh keluarga Kraton Kasultanan tampak solid dan satu komando untuk segera diundangkannya UU Keistimewaan tersebut.¹⁸

2. Sabda Tama dan Sabda Raja sebagai Respon Eksistensi Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Pasca disahkannya UU Keistimewaan Tahun 2012, Sri Sultan Hamengku Buwono X (HB X) mengeluarkan Sabdatama dan Sabdaraja sebagai pemimpin atas Kraton

¹⁶ Lihat dalam ketentuan umum dalam Pasal 1 UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5339)

¹⁷ Tempo, "8 Butir Sabdatama Sultan dan Kisruh Politik yang Melatarinya", *Loc.Cit.*

¹⁸ Paryanto dan Achmad Nurmandi, 2016, *Prosiding Interdisciplinary Postgraduate Student Conference 3rd*, Magister Ilmu Pemerintahan, Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Yogyakarta, Indonesia, hlm. 84.

Yogyakarta. Sabdatama dan Sabdaraja merupakan pernyataan raja atas sebuah kebijakan yang harus disampaikan kepada rakyat dalam hal ini rakyat Ngayogyakarta Hadiningrat. Sabdatama ditujukan bagi pihak eksternal dan pihak internal kraton, sedangkan Sabdaraja ditujukan bagi internal kraton saja¹⁹. Isi dari Sabdatama pada intinya ialah larangan pihak luar termasuk pejabat pemerintahan untuk ikut mencampuri urusan penentuan tahta dalam hal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur. Isi sabda lainnya ialah bahwa Sabdatama merupakan dasar jika ada revisi terhadap UU Keistimewaan DIY. Secara utuh isi dari Sabdatama atas respon keluarnya UU Keistimewaan DIY adalah bahwa Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman adalah dwitunggal. Mataram merupakan Negeri Merdeka dan memiliki tata hukum dan tatanegara sendiri. Seperti yang dikehendaki dan diizinkan, Mataram melingkungi Nusantara, menegakkan negara, tetapi menggunakan aturan dan tata negara sendiri. Sri Sultan dan Paku Alam yang *jumeneng* (bertahta) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Yogyakarta, Tanggal 10 Mei 2012 Hamengku Buwono X.

Sabdatama kedua yang dikeluarkan pada tanggal 6 Maret 2015 berisi pernyataan berikut:

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

- a. Tidak seorang pun boleh melebihi kewenangan kraton (Raja).
- b. Tidak seorang pun bisa memutuskan atau membicarakan persoalan Mataram. Terlebih berkaitan dengan Raja, termasuk tatanan dan aturan pemerintahannya. Yang bisa memutuskan hanya Raja.
- c. Barangsiapa yang sudah diberikan jabatan harus mengikuti perintah Raja yang memberikan jabatan.
- d. Siapa saja yang merasa bagian dari alam dan mau menjadi satu dengan alam dialah yang layak diberi dan diperbolehkan 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.
- e. Siapa saja yang menjadi keturunan kraton, 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.
- f. Sabdatama ini dimunculkan sebagai rujukan untuk membahas apa saja, juga menjadi tata cara kraton dan negara, dan berlaku seperti undang-undang.

¹⁹ Raisa Riazni dalam *Jurnal Renaissance, Loc.Cit.,*

- g. Sabdatama yang lalu terkait perda istimewa dan dana istimewa.
- h. Jika membutuhkan untuk memperbaiki Undang-Undang Keistimewaan, dasarnya sabdatama.
- i. Itu perintah semua yang perlu dimengerti dan dipegang.²⁰

Selanjutnya isi dari Sabdaraja yang dikeluarkan pada tanggal 1 Mei 2015, menyatakan bahwa:

“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 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.”²¹

Selanjutnya isi dari *Dhawuhraja* yang dikeluarkan pada tanggal 5 Mei 2015, menyatakan bahwa:

“Saudara semua, saksikanlah saya *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 diperintahkan untuk menetapkan putriku *Gusti Kanjeng Ratu Pambayun katetepake Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng Ing Mataram*. Mengetahuilah, begitulah perintah saya.”²²

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

- a. Poin Sabdatama: Poin nomor 6 dan 8. Permasalahan Sabdatama bukan soal materinya tetapi lebih mempersoalkan kekuatan hukum Sabdatama dalam negara.
- b. Poin Sabdaraja: Penggantian nama sultan *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang 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 UU Keistimewaan DIY.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Bayu Dardias, *Loc.cit.*

²² Kurniawati Hastuti Dewi, 2017, “Pengangkatan Putri Mahkota Dan Indikasi Pergeseran Konsep Kuasa Jawa: Analisis Pendahuluan”, *Jurnal Masyarakat & Budaya*, No.1, Volume 19, hlm. 60. Dalam bahasa asli bahasa jawa berbunyi demikian “*Siro abdi ingsun, seksenono Ingsun: Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuhun Sri Sultan Hamengkubawono Inkgang Jumeneng Kasepuluh, Suryaning Mataram, Senopati ing Ngalogo, Langgenging Bawono Langgeng, Langgenging Toto Panotogomo. Kadawuhan netepake putriningsun Gusti Kanjeng Ratu Pambayun katetepake Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng ing Mataram. Mangertono yo mengkono dawuh ingsun*”.

- c. Poin *Dhawuhraja*: yang menjadi poin permasalahannya adalah nama Sultan dan penetapan anaknya sebagai penerus. Hal ini jelas telah melawan UU Keistimewaan DIY²³.

Ketiga poin di atas erat kaitannya dengan isi atau materi muatan yang ada di dalam UU Keistimewaan DIY. Hal tersebutlah yang menyebabkan timbulnya pro dan kontra yang terjadi keluarga kraton pun yakni 15 (lima belas) adik Raja Kraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat Sri Sultan Hamengku Buwono X membuat surat terbuka yang disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia sebagai bentuk ketidaksetujuan dari mereka terhadap pernyataan Sultan Hamengku Buwono X tersebut.²⁴

3. Perspektif Teori *Beslisingenleer* Ter Haar terhadap Keputusan Fungsionaris Hukum Adat sebagai Sumber Hukum

Barend J. Ter Haar seorang tokoh hukum adat asal Belanda, pada tahun 1939 telah menulis tentang susunan masyarakat dan pembidangan dalam hukum adat. Hukum adat merupakan sebuah sistem keteraturan yang menjadi basis dalam pola tingkah laku masyarakat Indonesia khususnya jaman Hindia Belanda. Ter Haar menemukan istilah sistem adat (*the system of adat*). Istilah *the*

system of adat tidak dimaksudkan oleh Ter Haar untuk menganggap hukum adat bersifat logis tetapi adanya konsistensi pada berbagai praktik adat. Di sisi lain menurut pendapat salah seorang tokoh yang bernama Slatss, menyatakan bahwa pernyataan Ter Haar menunjukkan keinginannya dalam memasukkan hukum adat menjadi bagian dari obyek pendekatan doktrinal terhadap hukum.²⁵ Ter Haar ingin menempatkan hukum adat sama derajatnya dengan hukum positif lainnya, sebagai perspektif bahwa hukum adat adalah sebuah sistem.

Sebagai sebuah sistem Ter Haar, membedakan antara adat dan hukum adat. Adat yang telah digunakan oleh fungsionaris hukum adat dalam memutuskan suatu perkara disebut hukum adat. Menurut teori Ter Haar hukum adat identik dengan putusan hakim. Ter Haar berpendapat bahwa hukum adat yang berlaku adalah kaidah-kaidah tertulis dari keputusan-keputusan oleh penghulu-penghulu rakyat, para fungsionaris hukum, baik keputusan yang nyata maupun keputusan untuk perkara yang sama. Keputusan-keputusan fungsionaris hukum yang dimaksud tidak hanya oleh hakim tetapi juga keputusan kepala adat, rapat desa, wali tanah dan petugas-petugas desa lainnya. Seluruh peraturan yang menjadi hukum adat diterapkan dalam keputusan-keputusan yang penuh wibawa dan dalam kelahirannya mengikat. Keputusan ini bukan hanya hasil dari sebuah sengketa resmi tetapi keputusan yang didasari oleh nilai-nilai

²³ Raisa Raizna dalam *Jurnal Renaissance*, Loc.Cit.

²⁴ Kompas, "Sabdatama, Jalan Tengah Hubungan Keraton dengan Pemerintah", <https://regional.kompas.com/read/2015/03/06/17414451/Sabdatama.Jalan.Tengah.Hubungan.Keraton.dengan.Pemerintah>, diakses pada 28 September 2018.

²⁵ Rikardo Simarmata, 2018, "Pendekatan Positivistik dalam Studi Hukum Adat", *Jurnal Mimbar Hukum*, No.3, Volume 30, hlm. 470.

yang hidup dan berlaku dalam anggota persekutuan masyarakat.

Teori keputusan Ter Haar berupaya mempositifkan hukum adat dalam sebuah keputusan. Secara tidak langsung hal ini memberikan jawaban teoritis atas kapan sebuah hukum adat timbul. Pendapat Ter Haar dipengaruhi oleh pendapat John Chipman Gray bahwa semua hukum adalah keputusan seperti yang dianut oleh negara-negara *common law*. Ter Haar berupaya juga memberikan pemahaman bahwa keputusan ialah sarana memahami hukum adat. Hukum adat menurut Ter Haar adalah keseluruhan peraturan yang menjelma dalam keputusan-keputusan dari kepala-kepala daerah adat dan berlaku spontan dalam masyarakat.²⁶ Berdasarkan pendapat Ter Haar tersebut sebuah keputusan wajib ditaati karena keputusan tersebut mengikat dan adanya sikap penguasa apabila terjadi pelanggaran. Hukum adat mengandung sanksi apabila terjadi pelanggaran. Konsekuensi yang ditimbulkan perlu adanya pengumpulan hasil keputusan para fungsionaris-fungsionaris hukum yang sudah tetap untuk menemukan sebuah hukum adat. Inilah yang dilakukan oleh Sri Sultan HB X maupun yang dilakukan oleh saudara-saudara ngarso dalem sebagai respon atas keluarnya sabdaraja yang kemudian menjadi polemik hingga saat ini. Sri Sultan HB X dalam mengeluarkan baik itu sabdatama, sabdaraja, maupun *dhawuh* raja

didasarkan pada keputusan-keputusan raja-raja terdahulu.

Sri Sultan HB X melanjutkan tradisi mengeluarkan titah raja berupa Sabda dan *Dawuh*, yaitu pengumuman formal di dalam Kraton Kasultanan. Sebelumnya, setelah proklamasi kemerdekaan, dikenal maklumat yang dikeluarkan oleh raja, sebanyak dua kali, yaitu pada 5 September 1945, secara bersamaan tetapi terpisah oleh Sultan HB IX dan Paku Alam VIII. Maklumat pertama adalah penegasan tentang eksistensi Kasultanan dan Pakualaman dalam Negara Indonesia. Kedua kerajaan tersebut tergabung menjadi daerah istimewa. Sri Sultan HB X dan Paku Alam VIII menegaskan diri sebagai bagian dari Republik Indonesia yang baru diproklamasikan dengan proviso tetap mengontrol dan memimpin wilayah tradisionalnya sebagai daerah istimewa dari Republik Indonesia. Maklumat kedua dikeluarkan sehari sebelum Presiden Soeharto turun dari jabatannya pada tanggal 20 Mei 1998. Sri Sultan sebagai pemimpin yang berpengaruh atas rakyatnya secara bersamaan antara Sri Sultan HB X dan Paku Alam VIII berada di Alun-Alun Utara Yogyakarta dan memberikan pernyataan sikap. Keadaan ini menggambarkan bahwa dapat memperoleh kesimpulan umum terdapat keputusan-keputusan terdahulu dalam menyelesaikan persoalan yang terjadi masa kini melalui keputusan para fungsionaris hukum.

Pada era saat ini, titah yang dikeluarkan oleh Sri Sultan HB X menunjukkan kedudukannya sebagai

²⁶ Soerjono Soekanto dan B.Taneko Soleman, 2006, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 35.

fungsionaris hukum. Titah Sri Sultan HB X merupakan hukum raja yang berlaku bagi rakyat Kraton. Berdasarkan teori Ter Haar keseluruhan peraturan yang menjelma dari keputusan – keputusan dari kepala-kepala adat berlaku spontan dalam masyarakat. Dalam hal ini keluarnya titah raja dalam bentuk sabdatama dan sabdaraja merupakan perwujudan keputusan raja yang akan berlaku sebagai hukum. Titah didasarkan pada pugeran dan pranatan adalah aturan tertinggi Kraton Kasultanan Yogyakarta yang merupakan peninggalan dari leluhur. Pugeran dan pranatan dibuat oleh raja dan petinggi-petinggi Kraton. Pugeran dan Pranatan adalah patokan berisi nilai-nilai filosofis yang dikeluarkan oleh kraton dan merupakan hak kraton. Pugeran dan pranatan bukanlah hukum positif yang dibuat oleh pemerintah, namun hukum asli yang dimiliki Kraton dalam menjaga tata kelakuan bagi masyarakat Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai sebuah budaya hukum. Hukum asli ini adalah sistem nilai yang hidup dan dijalankan tanpa unsur paksaan dalam Kasultanan itu sendiri. Masyarakat inilah sebagai sebuah kesatuan persekutuan hukum Kraton. Hal ini ditunjukkan dalam isi Sabda tama yang pada intinya memisahkan kepentingan Karton dengan urusan pemerintahan.²⁷ Sri

²⁷ Hal ini senada dengan pada yang dijabarkan oleh KGPH Hadiwinata yang juga merupakan adik dari Sri Sultan HB X ini menuturkan, dalam Kompas, “Sabdatama Jalan Tengah Hunungan Keraton dengan Pemerintah”, <https://regional.kompas.com/read/2015/03/06/17414451/Sabdatama.Jalan.Tengah.Hubungan.Keraton.dengan.Pemerintah>, diakses 28 September 2018. Bahwa Sabdatama yang dibacakan oleh Sri

Sultan sebagai raja melarang pihak luar termasuk pemerintahan pusat maupun pemerintah daerah untuk ikut campur urusan penentuan tahta, yang berimplikasi pada pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY.

Kraton Kasultanan Yogyakarta merupakan bentuk dari eksisnya sebuah masyarakat hukum yang memiliki wilayah teretntu, mempunyai pemimpin, memiliki aturan tersendiri, dan memiliki harta kekayaan sehingga disebut sebagai sebuah persekutuan hukum. Ter Haar menggunakan istilah persekutuan hukum bagi masyarakat hukum adat. Ter Haar berpendapat bahwa terdapat pergaulan hidup dalam kelompok-kelompok yang berperilaku sebagai satu kesatuan terhadap dunia luar, lahir dan batin para anggotanya menjalani kehidupan wajar menurut kodrat alam, tidak ada seorangpun dari mereka yang mempunyai pikiran akan kemungkinan pembubaran kelompok. Kelompok-kelompok tersebut tersusun dengan tertib, kokoh dan teratur, bersifat tetap, dengan pemerintahan sendiri

Sultan HB X sebagai raja Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat merupakan jalan tengah hubungan keraton dan pemerintah. “Pugeran Keraton merupakan hak Keraton, pugeran pemerintah hak pemerintah,” tekannya. KGPH Hadiwinata menegaskan, Sabdatama merupakan perintah turun-temurun yang harus dijaga. Jika hal itu tidak ditaati, maka akan mengubah tradisi budaya dan adat istiadat yang sudah ada sejak ratusan tahun. “Kalau tidak ditaati akan mengubah tradisi budaya dan adat istiadat yang ada,” tandasnya. Seperti diberitakan sebelumnya, Raja Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, Sri Sultan HB X, mengeluarkan Sabdatama di Bangsal Kencana pada hari ini. Pembacaan Sabdatama di Bangsal Kencana Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dihadiri Sri Pakualam IX bersama kerabat, sentono dalem (kerabat Keraton), abdi dalem keprajan (pejabat pemerintahan).

lengkap dengan harta kekayaan materiil maupun imateriil.²⁸ Keputusan-keputusan terdahulu merupakan warisan nenek moyang yang dipertahankan sebagai sebuah kearifan lokal yang menjadi tata nilai kehidupan. Kearifan lokal adalah warisan budaya tradisional hidup dan berkembang sesuai masing-masing daerah secara turun temurun dilaksanakan oleh kelompok masyarakat. Warisan nenek moyang secara turun temurun yang dimiliki Kraton berupa paugeran dan pranatan. Paugeran dan pranatan yang dipertahankan merupakan wujud sebuah kebudayaan yang ditaati secara terus menerus sebagai sebuah budaya hukum.

Budaya hukum menurut Lawrence Friedman merupakan salah satu pembentuk sistem hukum selain dari 2 unsur pembentuk hukum lainnya. Unsur pembentuk hukum menurut Friedman adalah, struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Budaya hukum adalah keadaan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan. Senada dengan hal tersebut, RM. Keesing mengemukakan bahwa kebudayaan adalah warisan tingkah laku simbolik yang membuat manusia menjadi manusia.²⁹ Kebudayaan adalah salah satu sarana yang membawa kita kepada masa lalu. Keberadaan paugeran dan pranatan merupakan bentuk dari sebuah budaya hukum yang masih eksis.

Budaya hukum Kraton erat kaitannya dengan adanya paugeran. Paugeran adalah aturan yang merupakan simbol sebuah kebudayaan. Paugeran sebagai petunjuk turun temurun menjadi sesuatu yang membatasi tingkah laku manusia. Pedoman tingkah laku ini mengandung nilai-nilai luhur yang mengakibatkan manusia memiliki nilai. Nilai ini menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk yang tidak bebas nilai dalam proses interaksi sosialnya.

Budaya hukum yang ada pada Kraton Ngayogyakarta terkait keberadaan pemimpin Kraton adalah pemimpin daerah secara administratif pemerintahan, dapat menjadi salah satu unsur pembentuk sistem hukum positif pada Negara Republik Indonesia. Pada kondisi saat terjadi polemik atas pengisian jabatan Gubernur DIY, Sri Sultan HB X mengeluarkan Titah berupa Sabdatama yang kemudian menguatkan pernyataan bahwa Gubernur DIY tidak dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum (PEMILU), namun dengan Gubernur dipilih melalui penetapan. Adanya penetapan ini bukan berarti menciderai jiwa demokrasi atau bertentangan dengan konstitusi negara. Penetapan Sri Sultan HB X sebagai Kepala Daerah adalah bentuk pengakuan atas demokrasi yang selaras dengan kehendak masyarakat. Dalam hal ini kehendak masyarakat tercermin pada budaya lokal yang dipertahankan. Keberadaan Sri Sultan HB X sebagai Raja atas wilayah Kraton Kasultanan Yogyakarta. Sri Sultan sebagai sosok Dwifungsi, pemimpin daerah administratif DIY,

²⁸ B. Ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Tatahan Hukum Adat*, 2011, Cetakan kesatu, Bandung : Mandar Maju, hlm. 6-7.

²⁹ RM Keesing, 1974, "Theories of Culture", *Annual Review of Anthropology*, dalam terjemahan Amri Marzali, Jakarta, *Jurnal Anthropolgy* No.52, hlm. 45.

namun disatu sisi Sultan sebagai Raja atas persekutuan hukum kraton, disisi lain Sri Sultan sebagai Kepala Daerah yang secara administratif berada dibawah pemerintahan pusat Negara Republik Indonesia.

Sebagai sebuah persekutuan hukum Kraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat juga memiliki harta pusaka berupa tanah kasultanan (*Sultan Ground*) dan tanah kadipaten (*Pakualaman Ground*). Dalam bidang pertanahan terkait tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten terdapat dua *rijksblad* yang penting yaitu *Rijksblad* Kasultanan No 16 tahun 1918 dan *Rijksblad* Pakualaman No 18 tahun 1918. *Rijksblad* adalah istilah aturan hukum yang berlaku di wilayah kasultanan dan pakualaman dengan persetujuan pemerintah kolonial. Kedua *Rijksblad* tersebut adalah dasar terhadap status tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang merupakan tanah swapraja di Yogyakarta yang dianggap masih ada hingga saat ini. *Sultan Ground* meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang berada hampir diseluruh wilayah Yogyakarta. Tanah keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti pagelaran, kraton, sripaganti, tanah makam raja, alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan dan petilsasan. Tanah bukan keprabon adalah tanah yang digunakan abdi dalem dan rakyat serta lembaga-lembaga untuk kepentingan umum seperti pendidikan. Dalam penjelasan Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) UU Keistimewaan, *Sultan Ground* dan *Kadipaten Ground* lazim disebut

Kagungan Dalem, adalah milik Kasultanan Keberadaan *Sultan Ground* sebagian dipergunakan untuk kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat yang terakomodasi dengan adanya *Sultan Ground*, mengintepretasikan bahwa status tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* adalah tanah ulayat yang dapat digunakan secara komunal. Kasultanan dan Pakualaman adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung turun temurun dan dipimpin seorang Sultan sedangkan Pakualaman dipimpin oleh seorang Adipati.³⁰

Menurut teori berlakunya perundang-undangan ada tiga aspek yang harus dipenuhi agar suatu hukum itu dapat berlaku yaitu aspek filosofis, aspek sosiologis dan aspek yuridis. Aspek filosofis dari titah raja ini adalah adanya paugeran yang diyakini secara turun temurun sebagai warisan leluhur sebagai falsafah hidup Kraton. Aspek Filosofis lainnya adalah gelar yang disandang oleh Sri Sultan HB X sebagai raja yaitu *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Kalifatullah Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Inkgan Jumeneng Ing Negarai Yogyakarta Hadiningrat Inkgang Jumeneng Sedasa*. Gelar ini adalah gelar yang disandang seorang pemimpin Kasultanan Yogyakarta secara turun temurun. Gelar ini menunjukkan sifat religio magis bahwa Sultan memiliki wibawa dan kekharisman sebagai pemimpin untuk dapat membuat keputusan yang

³⁰ Pasal 1 Angka 5 dan 6 UU Keistimewaan DIY dalam Kus Sri Antoro, *Loc.Cit*.

ditaati oleh rakyat. Raja sebagai seorang pemimpin di tanah Jawa bukan semata-mata merepresentasi keinginan rakyat, tetapi juga mendapatkan sebuah wahyu atau kewahyon.³¹ Apabila raja atau pemimpin itu tepat sebagai seorang yang mendapatkan wahyu, maka terjadi kondisi kosmik dan tidak terjadi kekacauan baik di dalam masyarakat maupun di alam semesta. Aspek filosofis ini erat kaitannya dengan sifat dan corak hukum adat yang religio magis yang dipengaruhi oleh unsur agama.

Religio magis adalah adanya nilai spritualisme dalam tata kelakuan yang kemudian membentuk adat istiadat dalam masyarakat. Nilai spritualisme keislaman nampak dan hidup dalam Kraton Ngayogyakarta berdasarkan gelar resmi pemimpin Kasultanan Yogyakarta. *Sayidin Panatagama* mempunyai makna bahwa setiap raja diharapkan menjadi pengelola agama yang memiliki orientasi surgawi dan kalifatullah yang berarti penguasa yang mendapatkan cahaya ilahi yang memerintah sebagai *waliullah* atau wakil Tuhan di dunia.³² Keislaman sebagai unsur religio magis mempunyai pengaruh yang cukup besar dan berbaur dengan kebudayaan dan kepercayaan. Aspek religio magis di Jawa sangat menjaga harmoni antara

manusia (mikrokosmos) dan alam semesta (makrokosmos) yang kemudian termanifestasi dalam istilah-istilah *tepa selira, urip iku urup, tahta untuk rakyat* yang kemudian menjiwai setiap tingkah laku perbuatan masyarakat Kraton secara khususnya. Nilai ini sebagai sebuah kearifan lokal kemudian diakui dalam hukum positif melalui keberadaan UU Keistimewaan. Kraton dalam UU Keistimewaan dilembagakan peran dan tanggung jawabnya dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.³³

Secara normatif, Sultan harus mampu memelihara fungsinya sebagai wakil Tuhan bagi terwujudnya sejahtera secara sosial dan ekonomi. Sultan adalah simbol tradisional Raja yang bernuansa Islam, secara simbolik mewujudkan keistimewaan melalui gelar yang tersandang serta dalam langkah-langkah konkrit yang ingin dilakukan. Filosofis Jawa mengatakan bahwa Raja adalah *wenang misesa ing sanagari* yang berarti raja memegang kekuasaan tertinggi di seluruh negeri. Kekuasaan tertinggi ini dilandasi atas tiga filosofi kewahyuan. Pertama wahyu *nubuwah* yang memposisikan raja sebagai wakil Tuhan; wahyu *hukumah* menempatkan raja sebagai sumber hukum dengan wewenang *murbamisesa*.³⁴ *Murbamisesa* berarti raja sebagai penguasa tertinggi yang mengakibatkan raja memiliki

³¹ M. Jandra, *et al.*, 1998, "Islam & Khasanah Budaya Kraton Yogyakarta", Yayasan Kebudayaan Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm 19 dalam Sartika Intaning Pradhani dan Alam Surya Anggara, 2015, "Kedudukan Laki-Laki dalam Budaya Hukum Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Pengisian Jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta)", Naskah Penelitian Program Pascasarjana FH UGM Pendanaan Litbang FH UGM pada *Jurnal Penelitian Hukum*, Volume 2, Nomor 3, hlm.251.

³² *Ibid.*

³³ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5339).

³⁴ Sartika Intaning, *Loc.Cit.*

kekuasaan yang tidak terbatas dan segala keputusannya tidak boleh ditentang, karena dianggap sebagai kehendak Tuhan. Ketiga adalah wahyu wilayah yang berarti seorang raja sebagai yang berkuasa untuk memberikan *pangdam pangauban*, yang berarti memberi terang dan perlindungan kepada rakyatnya.³⁵ Hal ini menunjukkan aspek filosofis dalam gelar raja yang mendukung keberadaan sultan sebagai seorang fungsionaris hukum, dalam konteks hukum adat yang dapat mebuatkan sebuah putusan sebagai hukum.

Hukum dibuat oleh Sultan sebagai seorang raja tidak terbatas dan tidak dapat ditentang. Hukum adalah norma yang diturunkan dari sebuah prinsip. Prinsip yang diwujudkan dalam hukum diturunkan dari nilai. Hukum, prinsip, dan nilai harus sejalan sebab merupakan satu kesatuan linear yang menggambarkan budaya hukum sutau masyarakat setempat. Eksistensi hukum seharusnya dapat mengakomodir gejala-gejala sosial yang di dalamnya terjadi konflik atas permasalahan-permasalahan yang akan berimplikasi pada kesenjangan yang terjadi. Sejalan dengan hal tersebut Eigen Ehrlich mengemukakan bahwa peraturan adalah hukum yang berjalan seiring dengan perkembangan masyarakat.³⁶ Pengertian hukum sebagai hukum positif adalah hukum yang dibuat oleh pemerintah melalui badan-badan yang berwenang berupa peraturan

tertulis. Hukum tertulis ini, seringkali berakibat pada penerapan hukum menjadi tidak berfungsi maksimal sebagai perwujudan cita-cita masyarakat, karena sifatnya tertulis sehingga tidak dapat menyesuaikan dengan keadaan setelahnya. Hal inilah yang terjadi saat UU Keistimewaan dibentuk dan disahkan, timbul gejolak dari masyarakat sebagai akibat adanya ketidaksinkronan nilai dalam hukum positif dengan nilai dalam masyarakat.

Kondisi yang demikian dapat dikatakan bahwa aspek sosiologis berlakunya peraturan hukum tidak terpenuhi. bertentangan dengan aspek sosiologis masyarakat Yogyakarta. Sebelum adanya UU Keistimewaan pada tahun 2012 Kepala Daerah DIY, adalah Sri Sultan sebagai pemimpin kerajaan yang memiliki wibawa bagi masyarakat Yogyakarta. Gejolak ini menjadi sebuah aspek sosiologis yang dijadikan landasan berlakunya sebuah hukum. Aspek sosiologis memandang sultan sebagai figur pemimpin bagi rakyatnya. Dilihat dari aspek administratif pemerintahan Kasultanan Yogyakarta adalah kerajaan yang memiliki susunan pemerintahan sendiri yang masih eksis keberadaannya sebagai sebuah persekutuan hukum.

Eksistensi hukum adat dengan adanya titah raja ini berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di level daerah yaitu peraturan daerah. Peraturan daerah ini disebut dengan peraturan daerah istimewa (PERDAIS). Diamanatkan Pasal 37 UU Keistimewaan, tertulis bahwa dalam penyiapan dan pembahasan Peraturan

³⁵ Djoko Dwiyanto dalam Sartika Intaning, *Loc.Cit.*

³⁶ Jawahir Tontowi, 2001, "Budaya Lokal dan Otonomi Daerah Dalam Kaitannya Dengan Keistimewaan Yogyakarta", *Jurnal Millah*, Volume 1, hlm. 5.

Daerah Istimewa ini, wajib menggali nilai, norma, adat istiadat dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat dan memperhatikan masukan dari masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Kewajiban ini ditujukan kepada Dewan Perwakilan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (DPRD DIY) selaku perwakilan dari masyarakat dan Gubernur sebagai kepala daerah. Hal – hal yang wajib dilakukan penggalian dengan adat istiadat yang masih hidup berkaitan dengan kewenangan keistimewaan yang diatur dalam Pasal 6. Kewenangan urusan keistimewaan yang dimaksud meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Kewenangan selanjutnya berkaitan dengan Kelembagaan Pemerintahan Daerah dalam hal ini Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Kebudayaan, pertanahan dan tata ruang juga termasuk dalam lingkup kewenangan keistimewaan. Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.

D. Kesimpulan

Peraturan yang hidup, yang berlaku dan diyakini serta ditaati dan meskipun tidak diundangkan secara tertulis oleh seorang pemimpin. Pemimpin sebaagi fungsionaris hukum dalam persekutuan hukum adat berperan dalam pembentukan sebuah hukum berdasarkan teori *beslissingenleer* Ter Haar. Keberadaan titah raja merupakan bentuk eksistensi hukum adat yang

dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai fungsionaris hukum. Pada saat Sri Sultan HB X mengeluarkan titah raja beliau menempatkan diri sebagai pemimpin atas Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat bukan sebagai kepala daerah. Nilai-nilai luhur yang hidup menjadi sebuah hukum yang hidup dalam persekutuan hukum adat menjadi sebuah kearifan lokal masyarakat. Kearifan lokal yang bersifat religio magis menjadi unsur pembentuk kebijakan atau sebuah hukum. Kebijakan dalam pembentukan sebuah peraturan dalam masyarakat yang masih memegang teguh nilai -nilai luhur adatnya hendaknya memperhatikan setiap kearifan lokal yang ada. Hal ini dimaksudkan agar hukum dapat berkembang dengan baik sejalan dengan sistem hukum adat seperti apa yang terjadi di Yogyakarta melalui Sabdatama sebagai keputusan fungsionaris hukum. Hukum adat merupakan hukum asli yang menjadi jiwa bangsa, seyogyanya harus senantiasa dipertahankan keberadaannya. Upaya mempertahankan eksistensi hukum adat dalam yakni dalam hal penggalian materi-materi atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dalam hal pengambilan sebuah keputusan atau dalam penyusunan sebuah aturan. Keputusan ini menjadi pedoman dalam tata kelakuan melalui pembuatan hukum positif.

Daftar Pustaka

Buku

- Bzn, B. Ter Haar, 2011, *Asas-Asas dan Tatahan Hukum Adat*, Cetakan kesatu, Mandar Maju, Bandung.
- Mertokusumo, Sudikno, 2006, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono dan B.Taneko Soleman, 2006, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.

Jurnal

- Dardias, Bayu, "Menyiapkan Sultan Perempuan: Legitimasi Langit Dan Efektivitas Rezim Sultan Hamengkubuwono X", *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Volume 42 Juni 2016.
- Dewi, Kurniawati Hastuti, "Pangkatan Putri Mahkota Dan Indikasi Pergeseran Konsep Kuasa Jawa: Analisis Pendahuluan", *Jurnal Masyarakat & Budaya*, Volume 19 No. 1 Tahun 2017.
- Keesing, RM, "*Theories of Culture*" *Annual Review of Anthropology*, dalam terjemahan Amri Marzali, *Jurnal Anthropolgy* No.52.
- Pradhani, Sartika Intaning dan Alam Surya Anggara, "Kedudukan Laki-Laki dalam Budaya Hukum Kasultanan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Pengisian Jabatan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta)", Naskah Penelitian Program Pascasarjana FH UGM Pendanaan Litbang FH UGM pada

Jurnal Penelitian Hukum, Volume 2, Nomor 3, November 2015.

- Riazni, Raisa, "Sabdatama dan Sabdaraja Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam Perspektif Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Lex Renaissance*, Volume 1 Januari 2016. UII Yogyakarta.
- Simarmata, Rikardo, "Pendekatan Positivistik dalam Studi Hukum Adat", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 30, Nomor 3 Tahun 2018.
- Sri Antoro, Kus, "Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan", *Jurnal Bhumi*, Vol 1, No 1, Mei 2015.
- Tontowi, Jawahir, "Budaya Lokal dan Otonomi Daerah Dalam Kaitannya Dengan Keistimewaan Yogyakarta", *Jurnal Millah*, Volume 1, Agustus 2001.
- Wardani, Laksmi Kusuma, "Pengaruh Pandangan Sosio-Kultural Sultan Hamengkubuwana IX terhadap Eksistensi Kraton Yogyakarta", *Jurnal Masyarakat dan Kebudayaan Politik*, Tahun 2012, Volume 25, Nomor 1.

Prosiding

- Paryanto, Achmad Nurmandi, 2016, *Prosiding Interdisciplinary Postgraduate Student Conference 3rd*, Magister Ilmu Pemerintahan, Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Yogyakarta, Indonesia.

Internet

Detik, "Penjelasan Kerabat Kraton Yogya Soal Sabdatama Sri Sultan HB X", <https://news.detik.com/berita/2851651/penjelasan-kerabat-kraton-yogya-soal-sabdatama-sultan-hb-x>, diakses pada 25 September 2018.

Hukum Online, "Arti Ultimatum Remedium", <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt53b7be52bcf59/arti-ultimatum-remedium>, diakses pada 2 Januari 2019.

Kompas, "Raja Jogja Mendadak Keluarkan Sabdatama", <https://regional.kompas.com/read/2015/03/06/12440311/Raja.Jogja.Mendadak.Keluarkan.Sabdatama>, diakses pada 25 September 2018.

Kompas, "Sabdatama Jalan Tengah Hubungan Keraton dengan Pemerintah", <https://regional.kompas.com/read/2015/03/06/17414451/Sabdatama.Jalan.Tengah.Hubungan.Keraton.dengan.Pemerintah>, diakses pada 28 September 2018.

Kompas, "Yogyakarta Wilayah Pertama NKRI", <https://nasional.kompas.com/read/2011/05/06/23472246/yogyakarta.wilayah.pertama.nkri>, diakses pada 12 September 2018.

Merdeka, "UU Keistimewaan Yogyakarta Akhirnya Disahkan.", <https://www.merdeka.com/politik/uu-keistimewaan-yogyakarta-akhirnya-disahkan.html>, diakses pada 20 September 2018.

Sindonews, "Sultan & Paku Alam dalam UUK DIY", <https://nasional.sindonews.com/read/669914/19/sultan-paku-alam-dalam-uuk-diy-1346748397>, diakses pada 12 September 2018.

Tempo, "8 Butir Sabdatama Sultan dan Kisruh Politik yang Melatarinya", <https://nasional.tempo.co/read/647802/8-butir-sabdatama-sultan-dan-kisruh-politik-yang-melatarinya/full&view=ok>, diakses pada 25 September 2018.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170).