



Politik Hukum Suksesi Yogyakarta: Benturan Legitimasi antara Sabdaraja dan Perdas Nomor 2 Tahun 2015

Ali Ridho¹, Tiara Tahta Anindhita², Saffiya Hisaan Irhamna Pranowo³, Widhya Facitha Rezaliany⁴, Arofah Minasari^{5*}

¹⁻⁵Hubungan Internasional, Universitas Sebelas Maret, Indonesia

Email: ridhonahdi@student.uns.ac.id¹, tahta.anindhita@student.uns.ac.id², saffiyahisaan@student.uns.ac.id³, wfr5308@student.uns.ac.id⁴, arofah.minasari@gmail.com⁵

*Penulis Korespondensi: arofah.minasari@gmail.com

Abstract. *The Special Region of Yogyakarta has unique governmental characteristics, where the reigning Sultan automatically serves as Governor. Problems arose when the Sultan issued a Sabdaraja (Decree) that opened the possibility of leadership succession to women. This customary policy potentially contradicts Special Region Regulation Number 2 of 2015, which normatively requires the Governor to be male. This study aims to examine the implications of the Sultan's dual authority on leadership legitimacy conflicts, identify conflicts between customary law and state law, and formulate possible regulatory harmonization to ensure stable government succession. The research method used is descriptive qualitative with a literature study approach. Data were obtained through a review of laws and regulations, Sabdaraja documents, scientific articles, and news reports related to the dynamics of the Yogyakarta Palace. The results indicate that the basic normative differences between customary law and positive law have the potential to create dual legitimacy conflicts and legal uncertainty regarding the legitimacy of future gubernatorial candidates.*

Keywords: Customary Law; Dual Authority; Government Succession; Leadership Legitimacy; Legal Harmonization.

Abstrak. Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki karakteristik pemerintahan yang unik, di mana Sultan yang sedang bertakhta secara otomatis menjabat sebagai Gubernur. Permasalahan muncul ketika Sultan mengeluarkan Sabdaraja (Dekret) yang membuka peluang suksesi kepemimpinan bagi perempuan. Kebijakan adat ini berpotensi bertentangan dengan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2015, yang secara normatif mensyaratkan Gubernur harus berjenis kelamin laki-laki. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implikasi otoritas ganda Sultan terhadap konflik legitimasi kepemimpinan, mengidentifikasi konflik antara hukum adat dan hukum negara, serta merumuskan kemungkinan harmonisasi regulasi guna menjamin suksesi pemerintahan yang stabil. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi pustaka. Data diperoleh melalui penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen Sabdaraja, artikel ilmiah, dan laporan berita terkait dinamika Keraton Yogyakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan normatif mendasar antara hukum adat dan hukum positif berpotensi menimbulkan konflik legitimasi ganda serta ketidakpastian hukum mengenai legitimasi calon gubernur di masa depan. Untuk memperkuat stabilitas pemerintahan, diperlukan upaya harmonisasi regulasi yang mampu mengakomodasi nilai adat sekaligus tetap mempertahankan prinsip hukum negara demi menciptakan kepastian hukum dalam proses pergantian kepemimpinan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kata Kunci: Harmonisasi Hukum; Hukum Adat; Legitimasi Kepemimpinan; Otoritas Ganda; Suksesi Pemerintahan.

1. LATAR BELAKANG

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu daerah yang bergelar istimewa di Negara Kesatuan Republik Indonesia (Maheswara et al., 2024; Ramadhani, 2025). Seperti pernyataan dalam pasal 18b ayat 2 yang menyebutkan bahwa negara menghormati dan mengakui daerah-daerah yang berciri khusus atau bersifat istimewa yang diatur oleh Undang-Undang. Pasal inilah yang menjadi dasar kenapa Yogyakarta disebut daerah istimewa oleh negara (Noviana, 2021). Di luar ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Yogyakarta memiliki otoritas khusus. Salah satu

keunikan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah tata cara penetapan jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY (Zakia et al., 2024). UUK menjelaskan kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai gubernur dan Kanjeng Gusti Adipati Arya Paku Alam sebagai wakil gubernur (Iqbal et al., 2020). Proses politik yang ada di DPRD DIY harus digunakan untuk mengisi posisi tersebut (Kariem & Eldo, 2019).

Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang ditetapkan pada awal tahun 2015 menimbulkan masalah. Ada perbedaan pendapat tentang makna pasal 3 no 1 huruf m, yang berbunyi "Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat: menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak...." Karena jika demikian, itu secara tersirat menunjukkan bahwa Sultan Hamengku Buwono harus seorang pria. Karena artikel tersebut hanya mengatakan "istri" dan tidak ada "suami", itu menunjukkan bahwa gubernur DIY harus laki-laki.

Sistem pewarisan Keraton selama ini mengikuti Paugeran yang menetapkan bahwa tahta hanya dapat diberikan kepada putra laki laki sebagai bagian dari struktur Sistem suksesi adat Keraton (Al Wafi et al., 2023). Menanggapi kondisi tersebut, Sri Sultan Hamengkubuwono X menerbitkan Sabdaraja dan Dhawuhraja pada tahun 2015 yang secara mendasar merevisi paugeran Keraton sehingga membuka peluang suksesi perempuan serta mengubah gelar Sultan (Wulan et al., 2023). Tindakan ini mencerminkan otonomi adat Keraton dan secara langsung memicu polemik hukum serta politik. Benturan hukum terlihat nyata pada Pasal 18 ayat (1) huruf m Perdais No. 2 Tahun 2015. Pasal tersebut mensyaratkan calon Gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat data 'istri', namun sama sekali tidak mencantumkan frasa 'suami'. Ketiadaan satu kata ini secara teknis hukum menjadi penghalang mutlak (*legal barrier*) bagi calon Gubernur perempuan, meskipun Sabdaraja telah memberikan legitimasi adat bagi mereka.

Benturan antara hukum adat yang dinamis dan hukum positif negara yang kaku sebenarnya merupakan fenomena yang kerap terjadi dalam sistem hukum di Indonesia. Hal ini sejalan dengan studi teoritis yang menyoroti problematika *legal pluralism* di Indonesia, di mana hukum adat sering kali berjalan lebih cepat atau berbeda arah dibandingkan dengan penyusunan hukum negara. Situasi ini yang menimbulkan celah ketidakpastian. Jika dalam konteks spesifik Yogyakarta, diskursus mengenai ketegangan suksesi ini sebenarnya telah banyak dibedah oleh para ahli, namun mayoritas masih berkutat pada aspek non-yuridis. Sebagai contoh, Jatmika & Marlinda (2023) dalam jurnal *WIMAYA* menganalisis bagaimana

Keraton berupaya mempertahankan stabilitas politik monarki di tengah sistem demokrasi modern. Studi mereka menyimpulkan bahwa Keraton melakukan adaptasi politik ("*survival strategy*") untuk menjaga kekuasaan, namun tidak membahas detail teknis regulasinya. Sementara itu, dari sisi sosio-kultural, Surahman et al. (2025) dalam *International Journal of Multidisciplinary Approach* menemukan bahwa hambatan terbesar bagi suksesi perempuan bukanlah aturan hukum, melainkan kuatnya mitos dan budaya patriarki di masyarakat Jawa (Febriani, 2023).

Meskipun studi-studi terdahulu telah berhasil memetakan masalah dari sudut pandang politik kekuasaan dan sosiologi budaya, namun terdapat satu aspek krusial yang terlewat dari perhatian mendalam. Hingga saat ini, terdapat kelangkaan literatur yang membedah secara spesifik mengenai akar masalah *legal drafting* atau teknis penyusunan pasal dalam Perdas Nomor 2 Tahun 2015. Permasalaham suksesi di masa depan bukan hanya pada penolakan masyarakat atau strategi politik keraton, melainkan pada teks peraturan daerah yang cacat karena tidak inklusif. Bagian ini lah dimana letak kesenjangan akademik yang ditemukan. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan mengambil posisi melengkapi kajian sosial-politik yang sudah ada, sekaligus mengoreksi rumusan pasal yang bias gender. Kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini terletak pada pendekatan yuridis normatif yang tidak hanya mengkritik, tetapi juga menawarkan formula perubahan baru untuk meluruskan keinginan Sultan dengan aturan negara. Berdasarkan uraian latar belakang masalah dan tinjauan literatur di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi yuridis dari ketiadaan frasa 'suami' dalam persyaratan calon Gubernur DIY. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk merumuskan skenario rekonstruksi pasal dalam Perdas Nomor 2 Tahun 2015 agar tercipta kepastian hukum yang menjamin hak administratif calon pemimpin daerah tanpa diskriminasi gender, selaras dengan semangat konstitusi dan perkembangan hukum adat Kesultanan

2. KAJIAN TEORITIS

Teori Pluralisme Hukum

Pluralisme hukum adalah konsep yang selalu berubah dan rumit, terutama di Indonesia, yang memiliki sistem normatif dan budaya yang beragam (Turmudzi, 2025). Ini menunjukkan situasi di mana ruang sosial diatur oleh berbagai sistem norma yang saling berhubungan dan hukum negara (Hariri & Babussalam, 2024). Kondisi ini sangat terlihat di Indonesia, di mana masyarakat lokal terus menerapkan adat dan hukum adat meskipun dalam kerangka hukum

negara. Untuk ilustrasi, Keraton Yogyakarta dapat dianggap sebagai contoh pluralisme hukum yang kuat karena memiliki otonomi khusus dalam pengelolaan kelembagaan internal dan suksesi.

Namun, Penerapan konsep ini terkadang memicu konflik terutama di tingkat pemerintahan daerah. konflik kerap muncul akibat pertemuan antara hukum negara dan praktik adat yang berbeda. Penerapan konsep pluralisme hukum dapat menjadi pendekatan yang efektif untuk meredakan konflik tersebut. Integrasi yang selaras antara hukum negara dan hukum adat diperlukan agar ketidakpastian hukum dan potensi konflik dapat dihindari (Flambonita, 2021).

Teori Kepastian Hukum (*Legal Certainty*)

Landasan teori utama dalam penelitian ini adalah prinsip Kepastian Hukum (*Legal Certainty*) sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Ia menempatkan Kepastian Hukum sebagai salah satu dari tiga pilar utama hukum sejajar dengan keadilan dan kemanfaatan. Radbruch menegaskan bahwa fungsi fundamental kepastian hukum adalah melindungi individu dari kesewenang-wenangan kekuasaan negara (*protection from arbitrary use of state power*), di mana warga negara harus mampu memprediksi konsekuensi hukum dari tindakan mereka dan hukum harus menjadi landasan yang dapat dipercaya. Dalam literatur hukum modern seperti dijelaskan oleh Jakub Zegarlicki, kepastian hukum tidak hanya dimaknai sebagai keamanan hukum semata, melainkan menuntut standar legislasi yang layak atau *decent legislation*. Standar ini mewajibkan pembentuk undang-undang untuk menyusun aturan menggunakan bahasa yang jelas, tegas, dan dapat diprediksi, sesuai prinsip *Legal Determinacy*. Prinsip ini mengharuskan konsekuensi hukum terlihat nyata tanpa keraguan, sehingga subjek hukum dapat mengetahui hak dan kewajibannya lewat teks aturan yang tidak ambigu, serta meminimalkan *open texture of language* demi mencegah tafsir liar (Zegarlicki, 2018)

Relevansi teori ini terlihat sangat krusial pada analisis Pasal 18 ayat 1 huruf m Perdais Nomor 2 Tahun 2015 yang mengalami cacat formulasi serius karena hanya mencantumkan syarat data istri tanpa menyertakan opsi suami. Ketiadaan satu kata ini membuat teks hukum menjadi tidak determinatif, sehingga calon Gubernur perempuan akan menghadapi penghalang administratif karena formulir tidak menyediakan kolom yang sesuai. Kondisi ketidaklengkapan teks ini secara langsung melanggar aspek etis kepastian hukum, di mana negara gagal menghormati otonomi individu calon pemimpin perempuan dan berpotensi membiarkan pejabat administrasi menggunakan tafsir subjektif akibat ketiadaan panduan teks yang lengkap. Hal ini berbahaya karena dapat menggeser supremasi hukum menjadi kekuasaan pejabat atau *rule of officials*, sehingga perbaikan redaksional pasal menjadi solusi mutlak untuk menjamin

keadilan administratif yang objektif (Janderová & Hubáľková, 2021; Shcherbanyuk et al., 2023; Zegarlicki, 2018).

Studi Literatur

Terdapat beberapa peneliti yang telah mengkaji masalah suksesi Yogyakarta dari berbagai sudut pandang. Jatmika dan Marlinda tahun 2024 menempatkan Keraton Yogyakarta sebagai aktor politik yang aktif beradaptasi dalam sistem demokrasi modern. Artikel ini menjelaskan bahwa Keraton tidak lagi bergantung pada legitimasi simbolik semata tetapi memanfaatkan jaringan informal, relasi elite, dan pengaruh kultural untuk mempertahankan posisi tawarnya. Keraton diposisikan sebagai pusat kuasa simbolik yang tetap mampu memengaruhi kebijakan publik melalui kedekatan dengan pemerintah daerah dan figur politik tertentu. Penulis menguraikan bagaimana bahasa budaya, ritual, dan status Sultan digunakan sebagai alat negosiasi politik di ruang demokrasi. Namun pembahasan berhenti pada dinamika relasi kuasa dan strategi aktor. Artikel ini tidak masuk ke pembahasan pasal per pasal aturan hukum yang menjadi dasar formal kewenangan Keraton. Tidak ada analisis tentang kekeliruan normatif atau konflik yuridis dalam peraturan daerah. Fokusnya murni pada praktik politik dan adaptasi kekuasaan secara empiris (Jatmika & Marlinda, 2023b).

Surahman dan rekan pada tahun 2025 memperdalam isu suksesi Keraton dari sudut pandang budaya dan konstruksi sosial. Artikel ini menjelaskan bahwa penolakan terhadap pemimpin perempuan bukan berasal dari aturan tertulis melainkan dari mitos yang diwariskan lintas generasi. Mitos tentang Sultan sebagai figur laki laki diproduksi melalui cerita sejarah, simbol budaya, dan tafsir tradisi yang diterima sebagai kebenaran kolektif. Penulis menunjukkan bagaimana mitos bekerja sebagai alat kontrol sosial yang membatasi ruang legitimasi perempuan. Penelitian ini memetakan sikap masyarakat, abdi dalem, dan elite budaya terhadap kemungkinan Sultan perempuan. Analisisnya sangat kuat dalam menjelaskan patriarki dan internalisasi nilai budaya. Namun kajian ini tidak membahas posisi hukum formal perempuan dalam peraturan daerah, Undang-Undang Keistimewaan, atau hierarki norma. Tidak ada evaluasi apakah mitos tersebut sejalan atau bertentangan dengan hukum positif (Surahman et al., 2025).

Hamida pada tahun 2022 memberikan kerangka teoritis mengenai benturan antara hukum adat dan hukum negara di Indonesia. Artikel ini menjelaskan bahwa konflik muncul ketika hukum adat yang bersifat historis dan kultural dihadapkan pada hukum negara yang bersifat tertulis dan formal. Hamida memaparkan pola umum konflik kewenangan, dualisme legitimasi, dan ketegangan antara nilai lokal dan prinsip negara hukum. Pembahasannya

bersifat makro dengan contoh lintas daerah untuk menunjukkan pola struktural. Artikel ini berguna untuk memahami kerangka pluralisme hukum dan konflik normatif secara konseptual. Namun Hamida tidak mengkaji kasus Yogyakarta secara spesifik. Tidak ada pembahasan mengenai kesalahan formulasi pasal dalam peraturan daerah keistimewaan atau konflik konkret antara Sabdaraja dan hukum positif. Artikel ini berfungsi sebagai landasan teori, bukan analisis kasus (Hamida, 2022). Penelusuran pustaka ini memperlihatkan adanya kekosongan pembahasan akademik. Para peneliti sebelumnya luput melihat cacat redaksi pada Perdais Nomor 2 Tahun 2015. Masalah ketiadaan kata suami belum pernah dibedah menggunakan kacamata teknik penyusunan Undang-Undang. Penelitian ini hadir untuk mengisi celah tersebut. Penulis menawarkan perbaikan teks pasal sebagai solusi konkret masalah ini.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif deskriptif untuk membedah masalah hukum suksesi. Penulis mendeskripsikan secara rinci benturan norma antara Sabdaraja dan Perdais Nomor 2 Tahun 2015. Pendekatan masalah bertumpu pada studi kepustakaan terhadap berbagai bahan hukum primer maupun sekunder. Sumber data utama mencakup teks regulasi daerah dan dokumen titah adat Keraton Yogyakarta. Referensi tambahan berasal dari literatur ilmiah mengenai teori kepastian hukum dan pluralisme hukum. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menginventarisasi aturan yang saling bertentangan secara sistematis. Analisis data menggambarkan kondisi disharmoni hukum secara faktual tanpa menggunakan perhitungan angka statistik. Penulis menjabarkan temuan tersebut untuk memberikan pemahaman utuh mengenai kekosongan regulasi yang terjadi.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Implikasi Dualisme Kepemimpinan dan Fondasi Legitimasi

Konsep legitimasi tradisional dan politik dapat digunakan untuk memahami analisis dualisme kepemimpinan DIY ini. Prinsip dualisme kepemimpinan unik menentukan struktur pemerintahan DIY. Sultan secara otomatis menjabat sebagai gubernur DIY (Asmar, 2017). Dualisme ini adalah cara pemerintah membalas budi atas peran Yogyakarta selama kemerdekaan dan menjaga kebudayaan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Sultan bertanggung jawab atas dua peran: sebagai Kepala Adat, yang bertanggung jawab atas hal-hal spiritual dan kultural menurut peraturan Keraton, dan sebagai Kepala Daerah, yang bertanggung jawab atas hal-hal administratif dan eksekutif menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Di DIY, legitimasi politik bergantung pada hubungan antara penetapan gubernur dan paugeran adat. UU Keistimewaan secara tidak langsung memberikan otoritas kepada Keraton untuk memilih keturunan, yang kemudian menjadi syarat untuk menunjuk Sultan sebagai gubernur. Menurut Safitri (2019), hubungan antara kedua peran tersebut telah menghasilkan stabilitas tata kelola yang kuat selama ini. Legitimasi adat Sultan memperkuat penerimaan publik terhadap kebijakan pemerintah daerah (Safitri, 2019). Namun, stabilitas ini bergantung pada konsistensi kerangka hukum negara dan aturan suksesi Keraton. konsistensi yang saat ini terancam oleh masalah suksesi. Otoritas Sultan sebagai Kepala Adat, yang mencakup hak untuk mengeluarkan Sabdaraja dan Dhawuhraja, bertentangan dengan otoritasnya sebagai Kepala Daerah yang diatur oleh hukum.

Ketidaksesuaian hukum dan adat ini memiliki dampak sosial dan politik yang signifikan. Dalam Keraton, ada konflik legitimasi ganda karena penolakan Sabdaraja. Menurut Vicka (2015), konflik ini mengancam legitimasi asli Sultan (Vicka, 2015). Legitimasi adat yang rusak dapat merembet ke ranah politik, menimbulkan konflik legitimasi politik. Konflik internal ini juga dapat merembet ke ranah politik, menimbulkan konflik legitimasi ganda yang akan dipertanyakan oleh hukum negara. Jika suksesi tidak disepakati, stabilitas politik DIY akan terancam jika ada dualisme kepemimpinan adat—dua pihak yang mengklaim sebagai sultan yang sah.

Tata Kelola DIY terpengaruh oleh ketidakpastian suksesi. Proses pengambilan kebijakan dan administrasi publik DIY dapat terhambat karena ketidakpastian hukum mengenai calon gubernur berikutnya. Selain itu, ada kemungkinan hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat akan terganggu. Jika konflik berlanjut dan mengganggu otonomi daerah, pemerintah pusat mungkin terdorong untuk melakukan intervensi atau bahkan meninjau ulang status keistimewaan (Arifin, 2024). Perencanaan jangka panjang dan investasi tidak menguntungkan karena ketidakpastian ini.

Benturan Hukum: Perubahan Adat dan Ketentuan Yuridis

Benturan hukum terlihat nyata pada rumusan Pasal 18 ayat 1 huruf m Perda No. 2 Tahun 2015. Pasal tersebut mensyaratkan calon Gubernur menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat data istri. Rumusan ini sama sekali tidak mencantumkan frasa suami atau pasangan. Kekosongan frasa tersebut menunjukkan kegagalan pembentuk peraturan dalam memenuhi standar legislasi yang layak atau *decent legislation*. Adapula dalam hukum yang namanya prinsip *legal determinacy*. Prinsip ini menuntut sebuah aturan hukum memberikan konsekuensi yang pasti dan terukur. Teks pasal saat ini hanya mengakomodasi skenario

Gubernur laki-laki. Calon Gubernur perempuan kehilangan landasan administratif yang valid akibat formulasi pasal yang parsial. Ketiadaan kolom suami dalam syarat administratif menciptakan penghalang teknis atau *legal barrier*. Kondisi ini melanggar hak calon untuk mendapatkan kepastian prosedur sejak tahap awal pendaftaran.

Kekosongan norma ini merupakan manifestasi buruk dari *open texture of language*. Jakub Zegarlicki mengingatkan bahwa bahasa hukum seharusnya meminimalkan ruang ambiguitas. Teks Perdais justru membiarkan celah tafsir terbuka lebar. Penyelenggara administrasi atau verifikator berkas terpaksa melakukan penafsiran subjektif saat menghadapi calon perempuan. Mereka memiliki celah untuk menolak berkas pendaftaran dengan alasan tidak memenuhi syarat formil undang-undang. Situasi ini mengancam prinsip perlindungan dari kesewenang-wenangan atau *protection from arbitrary power*. Gustav Radbruch menegaskan hukum harus melindungi individu dari ketidakpastian negara. Ketiadaan aturan teknis bagi suami calon Gubernur memberikan diskresi berlebihan kepada pejabat pelaksana. Nasib pencalonan berpotensi ditentukan oleh kehendak pejabat (*rule of officials*) dan bukan oleh teks hukum yang objektif (*rule of law*). Rekonstruksi redaksional pasal menjadi urgensi mutlak untuk menutup celah ketidakpastian ini.

Skenario Harmonisasi dan Transisi

Masalah suksesi ini membutuhkan solusi nyata lewat perbaikan aturan. Penulis mengusulkan perubahan teks pada Pasal 18 ayat 1 huruf m Perdais Nomor 2 Tahun 2015. Langkah ini sangat penting untuk mencegah kekosongan hukum di masa depan. Tujuannya adalah menghapus penghalang administrasi bagi calon Gubernur perempuan. Perbaikan ini memastikan aturan daerah tetap sejalan dengan perkembangan Keraton Yogyakarta. Masalah utama terletak pada syarat daftar riwayat hidup. Pasal saat ini hanya meminta data istri sebagai syarat wajib. Aturan ini terlihat memihak karena menganggap Gubernur pasti laki-laki. Penulis menyarankan penggantian kata tersebut menjadi suami/istri. Penambahan kata suami akan membuat aturan lebih adil. Teks hukum menjadi netral dan siap menghadapi berbagai situasi.

Perubahan teks ini memiliki dasar teori yang kuat. Langkah ini memenuhi standar legislasi yang layak menurut Jakub Zegarlicki. Aturan hukum yang baik tidak boleh menimbulkan keraguan tafsir. Kata suami akan mengembalikan kejelasan hukum yang sempat hilang. Petugas pendaftaran tidak akan bingung saat menerima berkas calon perempuan. Aturan menjadi panduan yang pasti bagi semua pihak. Perbaikan pasal ini juga menyatukan hukum adat dan hukum negara. Teori pluralisme hukum mengharuskan adanya keselarasan antara kedua sistem tersebut. Sabdaraja sudah mengizinkan perempuan memimpin Keraton. Aturan negara atau Perdais harus mengikuti perubahan tersebut. Kata suami menunjukkan negara

menghormati keputusan Sultan. Kedua sistem hukum bisa berjalan bersama tanpa saling bertabrakan. Perubahan ini penting untuk ketenangan daerah jangka panjang. Sengketa hukum bisa dicegah lebih awal lewat aturan yang jelas. Calon pemimpin mendapatkan jaminan hak politik mereka. Negara membuktikan peran pelindungnya lewat aturan yang teliti. Pemerintahan DIY akan memiliki dasar pergantian pemimpin yang kuat dan sah.

Dialog Akademik: Menghubungkan Mitos Budaya dan Fakta Hukum

Temuan riset ini menawarkan perspektif korektif terhadap simpulan Surahman (2025) mengenai hambatan kepemimpinan perempuan di Yogyakarta. Surahman berargumen bahwa penolakan publik bersumber dari ketakutan irasional masyarakat terhadap pelanggaran mitos leluhur yang sakral. Penulis justru menemukan fakta hukum yang jauh lebih mengikat daripada sekadar mitos budaya atau ketakutan supranatural. Hambatan utama suksesi ternyata bukan terletak pada sistem kepercayaan masyarakat melainkan pada teks formal Perdas Nomor 2 Tahun 2015. Sabdaraja memang mampu mendekonstruksi mitos budaya tetapi tidak memiliki kekuatan yuridis untuk menembus tembok regulasi negara yang kaku. Argumentasi budaya yang dibangun Surahman menjadi tidak relevan ketika benturan sebenarnya terjadi di ranah legal formal dan bukan di alam pikir masyarakat.

Analisis ini juga memperdalam kajian Jatmika dan Marlinda (2024) terkait strategi pertahanan kekuasaan Keraton di tengah arus demokrasi modern. Mereka memandang Sabdaraja sebagai manuver cerdas Sultan untuk menjaga relevansi monarki agar tetap bertahan menghadapi perubahan zaman. Fakta lapangan justru menunjukkan bahwa strategi adaptasi tersebut tersandera oleh realitas politik birokrasi yang luput dari pengamatan mereka. Sultan memiliki otoritas penuh di ranah adat tetapi kehilangan kendali saat berhadapan dengan prosedur legislasi daerah yang rumit. Strategi politik tingkat tinggi tersebut menjadi tumpul ketika membentur syarat administrasi yang bersifat teknis dan prosedural. Kegagalan ini membuktikan bahwa adaptasi budaya saja tidak cukup untuk menjamin kelangsungan kekuasaan tanpa dukungan infrastruktur hukum negara.

Posisi studi ini mengisi ruang kosong yang belum terjamah oleh kedua perspektif akademis sebelumnya. Konflik suksesi Yogyakarta bukan sekadar pertarungan wacana budaya atau permainan elit politik semata. Masalah ini lebih tepat disebut sebagai kecelakaan legislasi yang menciptakan kebuntuan sistemik berkepanjangan bagi pemerintahan daerah. Upaya kultural Keraton maupun manuver politik elit akan berakhir sia-sia tanpa adanya perbaikan fundamental pada teks hukum positif. Kunci penyelesaian konflik ternyata tersembunyi dalam satu frasa kecil pada pasal persyaratan gubernur yang selama ini terabaikan oleh para

pengamat. Penelitian ini menegaskan bahwa penyelesaian sengketa harus dimulai dari meja legislasi dan bukan dari mimbar budaya.

Politik Hukum Legislasi: Stagnasi Revisi Pasal

Pertanyaan mendasar muncul terkait alasan revisi pasal sederhana yang mengalami kemacetan bertahun-tahun padahal hanya membutuhkan penambahan satu kata "suami". Perspektif politik hukum menempatkan produk legislasi sebagai resultan atau hasil akhir dari konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Fenomena kemacetan revisi Perdais Nomor 2 Tahun 2015 bukan disebabkan oleh ketidakmampuan teknis legal drafting anggota dewan melainkan akibat tarik menarik kepentingan politik yang kuat di tubuh DPRD DIY. Produk hukum daerah tersebut tidak lahir di ruang hampa tetapi terbentuk melalui pertarungan ideologi antara fraksi politik yang memiliki basis massa berbeda. Stagnasi ini membuktikan teori bahwa hukum sering kali menjadi produk politik yang sifatnya determinan sehingga isi aturan sangat bergantung pada siapa yang mendominasi parlemen saat itu. Penulis melihat bahwa kebuntuan ini adalah kesengajaan struktural yang diciptakan untuk menjaga status quo ketidakpastian.

Faksi tertentu di parlemen daerah secara sadar menggunakan isu keaslian budaya dan tradisi sebagai instrumen politik ampuh untuk menahan laju modernisasi yang diinginkan Keraton. Kelompok konservatif berlindung di balik argumen normatif bahwa Perdais wajib mencerminkan Pugeran lama yang patriarkis demi menjaga marwah keistimewaan. Sikap ini sebenarnya merupakan strategi politik identitas untuk mendapatkan simpati dari kelompok masyarakat yang resisten terhadap perubahan kepemimpinan perempuan. Penolakan revisi pasal 18 ayat (1) huruf m menjadi simbol perlawanan parlemen terhadap dominasi eksekutif atau Sultan yang selama ini dianggap terlalu dominan. Anggota dewan menjadikan teks pasal sebagai benteng terakhir untuk membatasi kewenangan Sultan dalam menafsirkan ulang adat istiadat secara sepihak. Revisi pasal dianggap kekalahan politik bagi kubu konservatif sehingga mereka mati-matian mempertahankan teks lama.

Pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri juga berkontribusi pada kelanggaran masalah ini karena cenderung mengambil posisi pasif dan menahan diri. Jakarta menghindari intervensi terlalu dalam terhadap urusan internal Yogyakarta karena khawatir dituduh mencederai otonomi khusus yang sensitif. Pembiaran hukum atau legal omission ini terjadi secara sistematis akibat kalkulasi politik untung rugi dari para aktor yang terlibat di tingkat nasional maupun daerah. Pasal bermasalah tersebut sengaja dibiarkan bertahan sebagai alat tawar politik atau bargaining chip antara kekuatan oposisi adat dan kubu pendukung Sultan. Ketidakpastian hukum di Yogyakarta pada akhirnya merupakan produk yang dipelihara secara sadar oleh aktor politik dan bukan sekadar kelalaian administratif belaka. Situasi ini

menegaskan bahwa teks pasal telah menjadi arena pertarungan ideologi yang belum selesai hingga saat ini.

Implikasi Luas: Ancaman Preseden Buruk Otonomi Khusus

Temuan penelitian ini memberikan kritik tajam bagi teori Pluralisme Hukum yang selama ini mapan di Indonesia. Para ahli hukum adat umumnya berasumsi bahwa negara akan bertindak sebagai pelindung atau fasilitator bagi berlakunya hukum adat di daerah. Realitas kasus Yogyakarta justru menunjukkan anomali besar karena negara bertindak sebagai penghambat utama transformasi hukum adat yang progresif. Fenomena ini melahirkan varian baru dalam studi hukum yang dapat disebut sebagai pluralisme hukum asimetris atau timpang sebelah. Negara terbukti hanya mengakui hukum adat yang statis dan menolak hukum adat yang dinamis seperti Sabdaraja. Ketimpangan relasi ini membuktikan bahwa pengakuan negara terhadap entitas adat masih bersifat setengah hati dan sangat tergantung pada kepentingan politik pusat yang pragmatis.

Kegagalan merevisi pasal ini juga membawa ancaman eksistensial yang nyata bagi status Keistimewaan DIY secara praktis di masa depan. Kekosongan kekuasaan akan terjadi secara otomatis jika verifikator menolak berkas administrasi calon Gubernur perempuan pada masa suksesi mendatang. Gubernur DIY tidak bisa digantikan oleh Penjabat atau Pj selamanya karena jabatan tersebut melekat pada entitas Sultan yang bertahta secara sah. Birokrasi pemerintahan daerah akan mengalami kelumpuhan fatal akibat ketiadaan pejabat definitif yang memiliki wewenang penuh dalam mengambil kebijakan strategis. Situasi kacau ini sangat berbahaya bagi stabilitas daerah yang selama ini dikenal kondusif dan aman. Konflik horizontal antar pendukung kubu keraton berpotensi meledak menjadi kerusuhan sosial yang mengganggu ketertiban umum.

Krisis legitimasi berkepanjangan dapat memberikan alasan kuat bagi pemerintah pusat untuk meninjau ulang Undang-Undang Keistimewaan secara sepihak. Jakarta memiliki landasan rasional untuk mencabut hak istimewa penetapan gubernur jika Yogyakarta dianggap gagal mengelola suksesi internal secara tertib hukum. Narasi politik untuk mengembalikan pemilihan Gubernur melalui mekanisme pemilihan langsung atau pilkada akan kembali menguat di tingkat nasional. Rakyat Yogyakarta berisiko kehilangan sistem monarki kultural yang mereka banggakan hanya akibat kelalaian elite lokal dalam merevisi satu pasal kecil. Revisi Pasal 18 ayat (1) huruf m bukan sekadar isu kesetaraan gender melainkan isu pertahanan otonomi daerah yang sangat strategis dan mendesak untuk diselamatkan.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menemukan akar masalah polemik suksesi Yogyakarta pada disharmoni tajam antara dinamika hukum adat dan kekakuan hukum negara. Sabdaraja telah membuka ruang kepemimpinan perempuan namun Perdais Nomor 2 Tahun 2015 gagal merespons perubahan progresif tersebut secara adaptif. Analisis yuridis membuktikan Pasal 18 ayat (1) huruf m mengandung cacat substansial karena tidak memenuhi standar *decent legislation* atau legislasi yang layak. Ketiadaan frasa suami dalam syarat administrasi menciptakan kekosongan norma yang melanggar prinsip kepastian hukum Gustav Radbruch. Kondisi ini membiarkan *open texture of language* yang berisiko memicu kesewenang-wenangan tafsir pejabat atau *rule of officials* saat memverifikasi calon perempuan. Penyelesaian masalah ini mutlak menuntut harmonisasi melalui mekanisme *legislative review* terbatas pada teks regulasi daerah. Penulis merekomendasikan penambahan opsi "suami/istri" dalam formulir pendaftaran untuk menjamin netralitas gender dan keadilan prosedural. Rekonstruksi pasal ini menjadi solusi konkret untuk menjembatani legalitas formal negara dengan legitimasi kultural Keraton demi menjamin stabilitas politik Yogyakarta di masa depan.

DPRD DIY diharuskan untuk segera menuntaskan revisi Pasal 18 ayat (1) huruf m Perdais Nomor 2 Tahun 2015 sebagai prioritas legislasi daerah. Fraksi-fraksi di parlemen harus menunjukkan kemauan politik atau *political will* yang kuat untuk memisahkan urusan teknis administrasi dari sentimen gender. Perubahan redaksi menjadi "suami/istri" mutlak dilakukan bukan hanya untuk mengakomodasi figur tertentu, melainkan untuk menjamin netralitas hukum jangka panjang. Kementerian Dalam Negeri juga perlu mengambil peran aktif sebagai fasilitator supervisi untuk memastikan bahwa revisi tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Keistimewaan. Sinergi antara pusat dan daerah sangat diperlukan agar produk hukum yang dihasilkan memiliki daya laku yang kuat dan bebas dari ancaman uji materi di kemudian hari.

Keraton Yogyakarta perlu untuk membangun komunikasi politik yang lebih inklusif dengan masyarakat dan pemerintah daerah terkait perubahan *Paugeran*. Sultan perlu memberikan penjelasan rasional mengenai pergeseran dari tradisi patriarki menuju kesetaraan agar tidak menimbulkan guncangan budaya di akar rumput. Dialog terbuka antara *Sentono Dalem* (kerabat keraton), akademisi, dan tokoh masyarakat harus difasilitasi untuk meredam potensi konflik horizontal. Pemerintah daerah sebaiknya segera menyusun naskah akademik

yang komprehensif sebagai landasan sosiologis perubahan aturan. Langkah-langkah preventif ini penting untuk memastikan bahwa suksesi kepemimpinan di masa depan berjalan damai, konstitusional, dan tetap menjaga marwah Keistimewaan Yogyakarta.

DAFTAR REFERENSI

- Al Wafi, A. R., Rahtikawati, Y., & Nurmila, N. (2023). Pemimpin Perempuan dalam Sejarah Yogyakarta Hadiningrat dan Relevansinya terhadap UUK DIY. *Tasyri': Journal of Islamic Law*, 2(2), 225–248. <https://doi.org/10.53038/tsyr.v2i2.79>
- Arifin, F. (2024). Dinamika Hukum Administrasi Negara Terhadap Mekanisme Kontinuitas Kebijakan di Masa Peralihan Kekuasaan Presiden. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 5(2), 1013–1023. <https://doi.org/10.22225/juinhum.5.2.10570.1013-1023>
- Asmar, Abd. R. (2017). Kedudukan Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Jurisprudentie: Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah Dan Hukum*, 2(2), 1. <https://doi.org/10.24252/jurisprudentie.v2i2.2668>
- Febriani, N. P. (2023). Telaah Konflik Pengukuhan Raja Perempuan Di Keraton Yogyakarta (Dalam Tinjauan Sosiologis). *Jurnal Studi Budaya Nusantara*. <http://dx.doi.org/10.21776/ub.sbn.2022.007.01.04> © 2023
- Flambonita, S. (2021). The Concept Of Legal Pluralism In Indonesia In The New Social Movement. *Jurnal Analisa Sosiologi*, 10(3). <https://doi.org/10.20961/jas.v10i0.45939>
- Hamida, N. A. (2022). Adat Law and Legal Pluralism in Indonesia: Toward A New Perspective? *Indonesian Journal of Law and Society*, 3(1), 1. <https://doi.org/10.19184/ijls.v3i1.26752>
- Hariri, A., & Babussalam, B. (2024). Legal Pluralism: Concept, Theoretical Dialectics, and Its Existence in Indonesia. *Walisongo Law Review (Walrev)*, 6(2), 146–170. <https://doi.org/10.21580/walrev.2024.6.2.25566>
- Iqbal, M., Elianda, Y., Akbar, A., & Nurhadiyanti, N. (2020). Keistimewaan Penataan Ruang Menurut Peraturan Daerah Istimewa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Caraka Prabhu*, 4(1), 99–120. <https://doi.org/10.36859/jcp.v4i1.221>
- Janderová, J., & Hubáľková, P. (2021). *Legal Certainty – Protected Values and Partial Objectives: The Case of the Czech Republic*. *Central European Public Administration Review*, 19(1), 63–82. <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.03>
- Jatmika, S., & Marlinda, A. P. (2023a). Maintaining Monarchy in Amidst Disruptive Era: Case Study of Kasultanan Ngayogyakarta, Indonesia. *WIMAYA*, 4(01), 49–60. <https://doi.org/10.33005/wimaya.v4i1.78>
- Jatmika, S., & Marlinda, A. P. (2023b). Maintaining Monarchy in Amidst Disruptive Era: Case Study of Kasultanan Ngayogyakarta, Indonesia. *WIMAYA*, 4(1), 49–60. <https://doi.org/10.33005/wimaya.v4i1.78>
- Kariem, M. Q., & Eldo, D. H. A. P. (2019). Sikap Politik DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Wacana Suksesi Kepemimpinan di Kraton Yogyakarta. *Journal of Government and Civil Society*, 3(2), 105. <https://doi.org/10.31000/jgcs.v3i2.1726>
- Maheswara, G. B., Rauta, U., & Margaretha, L. P. (2024). Analisis Pengaturan Substansi Kewenangan Istimewa Dalam Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta. *Justitia et Pax*, 40(1), 165–206. <https://doi.org/10.24002/jep.v40i1.7879>

- Noviana, N. (2021). Persandingan Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Dengan Ombudsman Perwakilan Daerah Provinsi. *Perspektif*, 26(1), 1–16. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.790>
- Ramadhani, M. (2025). Privileges of the Special Region of Yogyakarta (DIY) in The Context of Local Government Law Politics. *Jurnal Impresi Indonesia*, 4(2), 1111–1118. <https://doi.org/10.58344/jii.v4i2.6320>
- Safitri, I. (2019). Keraton Yogyakarta Masa Lampau dan Masa Kini: Dinamika Suksesi Raja-Raja Jawa dan Politik Wacana “Raja Perempuan.” *Indonesian Historical Studies*, 3(1), 44. <https://doi.org/10.14710/ihis.v3i1.4850>
- Shcherbanyuk, O., Gordieiev, V., & Bzova, L. (2023). Legal nature of the principle of *Legal Certainty* as a component element of the rule of law. *Juridical Tribune*, 13(1). <https://doi.org/10.24818/TBJ/2023/13/1.02>
- Surahman, S., Annisarizki, A., & Sovianti, R. (2025). Succession of Throne by Women and Myths in Yogyakarta Sultanate. *International Journal of Multidisciplinary Approach Research and Science*, 3(03), 1064–1074. <https://doi.org/10.59653/ijmars.v3i03.1950>
- Turmudzi, K. (2025). Penerapan Konsep Pluralisme Hukum Sally Falk Moore dalam Penyelesaian Konflik di Tingkat Pemerintahan Daerah. *Jurnal Hukum Caraka Justitia*, 5(1), 29–42. <https://doi.org/10.30588/jhcj.v5i1.2066>
- Vicka, P. (2015). *Seberapa Besar Legitimasi Sabdaraja Dalam Keraton Yogyakarta*. <https://nusantara.medcom.id/jawa-tengah/peristiwa/ybD2jjAK-seberapa-besar-legitimasi-sabdaraja-dalam-keraton-yogyakarta>
- Wulan, R. R., Nugroho, C., & Nastain, M. (2023). Media Discourse And Internal Conflict Of Javanese Power In Yogyakarta. *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, 8(2), 166. <https://doi.org/10.24198/jwp.v8i2.46698>
- Zakia, M., Fitri, C., & Addiansyah, M. N. R. (2024). Dinamika Politik Lokal ‘Daerah Istimewa Yogyakarta’: Suatu Analisis dari Perspektif Kulturalis. *Tamaddun: Jurnal Kebudayaan Dan Sastra Islam*, 24(1), 40–53. <https://doi.org/10.19109/tamaddun.v24i1.23829>
- Zegarlicki, J. (2018). *Legal Certainty* as an important value of the rule of law. *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna*, 6(2), 143–166. <https://doi.org/10.14746/fped.2017.6.2.19>