

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka penulis menyimpulkan hal-hal antara lain diuraikan sebagai berikut:

Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 adalah peraturan kebijakan yang berasal dari diskresi yang memiliki bentuk menyerupai Peraturan Perundang-undangan. Substansi yang diatur oleh Instruksi tersebut tidak sepenuhnya sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku maupun AUPB. Oleh karenanya, Instruksi tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang seharusnya diterapkan dalam pembentukan diskresi.

Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan ciri-ciri Instruksi yang seharusnya menurut teori. Menurut teori, seharusnya Instruksi bersifat individual, konkret, bersifat sekali selesai atau beberapa kali namun tertentu bilangannya. Akan tetapi, Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 bersifat berlaku secara umum, bukan hanya terhadap orang-orang tertentu atau tidak bersifat individual, ditambah dengan dimuatnya ke dalam Tambahan Lembaran Daerah, mengatur hal yang konkret, dan tidak bersifat sekali selesai melainkan dilaksanakan secara terus menerus. Sehingga Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan ciri-ciri Instruksi yang seharusnya menurut teori.

Adanya Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tidak dapat dilepaskan dari keistimewaan daerah DIY. Melalui Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang

bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Sebagai kepala daerah istimewa, Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai kepala daerah dan Sri Paduka Paku Alam VIII, dengan kedudukannya yang memegang penuh kekuasaan, memiliki kewenangan yang termasuk dalam hal pertanahan atau agraria. Dalam hal ini, termasuk wewenang untuk membuat Instruksi tentang pertanahan yang diwujudkan dengan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tersebut. Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 diberlakukan dengan alasan, antara lain, bahwa pengaturan mengenai urusan agraria di DIY merupakan kewenangan keistimewaan yang dimiliki oleh DIY. Serta, Instruksi tersebut masih diperlukan untuk diberlakukan dalam rangka memberi perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya, untuk melestarikan kebudayaan dan Kesultanan Ngayogyakarta, serta menjaga keseimbangan pembangunan di DIY.

Berdasarkan penelitian penulis mengenai kesesuaian substansi Instruksi Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 terhadap Peraturan Perundang-undangan maupun AUPB, substansi Instruksi tersebut bertentangan dengan beberapa pasal dari Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam lingkup Hak Asasi Manusia, kewarganegaraan, pembatasan antara lain kewajiban dan larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, serta pengaturan-pengaturan tentang tanah dan beberapa Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berlaku. Selain itu, meskipun tujuan dari diberlakukannya Instruksi tersebut baik dan untuk kepentingan umum, akan tetapi dalam pelaksanaannya Instruksi tersebut merugikan kelompok masyarakat tertentu yaitu masyarakat yang dianggap sebagai golongan Non Pribumi. Berdasarkan analisis penulis terhadap AUPB yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, pelaksanaan dari Instruksi tersebut bertentangan dengan beberapa asas dari

asas-asas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Oleh karenanya, Instruksi tersebut seharusnya sudah tidak lagi relevan untuk tetap diberlakukan.

Sehingga, meskipun keistimewaan daerah DIY diakui oleh UUD 1945, seharusnya pengakuan keistimewaan tersebut juga dibatasi oleh ketentuan-ketentuan lain yang diatur oleh UUD 1945 itu sendiri. Sehingga pengakuan atas keistimewaan daerah ini bukan tidak terbatas. Maka seharusnya substansi dari Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang lain yang terdapat dalam UUD 1945 atau ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 bukan Peraturan Perundang-undangan melainkan peraturan kebijakan yang bersifat mengatur secara umum karena diletakkan dalam Tambahan Lembaran Daerah dan mirip dengan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun mirip, tetapi Instruksi tersebut tetap bukanlah Peraturan Perundang-undangan. Dalam Putusan Hak Uji Materi Mahkamah Agung Nomor 13P/HUM/2015, oleh karenanya Mahkamah Agung menyatakan tidak berwenang untuk menguji. Oleh karenanya, pertimbangan dan putusan Mahkamah Agung telah sesuai dengan hukum yang berlaku.

Putusan Mahkamah Agung atas Kasasi Tata Usaha Negara Nomor 179 K/TUN/2017, menurut penulis penilaian Hakim sudah tepat, sebab Instruksi tidak memenuhi kriteria KTUN yang disyaratkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Instruksi tersebut bukan Peraturan Perundang-undangan tapi peraturan kebijakan, maka dalam Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor

132/Pdt.G/2017/PN Yyk dinyatakan bahwa perbuatan tergugat yang memberlakukan Instruksi sebagai perbuatan melawan hukum tidak bisa diuji dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Padahal, menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintah, Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat, salah satunya adalah tidak bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan sesuai dengan AUPB. Oleh karenanya, seharusnya Pengadilan Negeri dapat memeriksa dan menyatakan bahwa Instruksi tersebut bertentangan atau tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan maupun menyatakan apakah Instruksi tersebut mengandung unsur Perbuatan Melawan Hukum atau tidak.

Majelis hakim juga berpendapat bahwa Instruksi yang diberlakukan tergugat tidak bertentangan dengan AUPB. Pertimbangan hakim untuk membenarkan alasan pemberlakuan Instruksi tersebut dengan alasan-alasan yang disebutkan oleh Tergugat kurang tepat, sebab seharusnya untuk mencapai tujuan ini dapat digunakan tolok ukur yang lain yang lebih berdasar dan dapat dipertanggungjawabkan atau dengan cara memberlakukan Instruksi secara merata bagi seluruh masyarakat DIY, sehingga tidak terkesan mendiskriminasi kelompok tertentu. Sehingga, pertimbangan hakim yang menyatakan bahwa Instruksi tersebut tidak bertentangan dengan AUPB perlu dipertimbangkan ulang. Menurut penulis, dalam Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 51/PDT/2018/PT YYK. majelis hakim perlu menjelaskan pertimbangannya secara lebih rinci dan jelas.

Berdasarkan penjelasan di atas, putusan pengadilan terutama pada gugatan ke Pengadilan Negeri dan banding Pengadilan Tinggi Yogyakarta belum sepenuhnya mencerminkan keadilan dan menciptakan kepastian hukum bagi golongan masyarakat DIY yang digolongkan sebagai Non Pribumi.

## 5.2. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, penulis menemukan beberapa upaya yang mungkin dapat dilakukan untuk mencapai keharmonisan dan kepastian hukum, terutama atas berlakunya Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975. Akan tetapi saran-saran yang diuraikan di bawah juga tidak menutup kemungkinan dapat diterapkan bagi kasus-kasus serupa.

- Berdasarkan Pasal 75 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bukan hanya terhadap Keputusan, tetapi juga terhadap Tindakan, Warga Masyarakat yang dirugikan dapat melakukan upaya administratif berupa keberatan dan banding kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan. Menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Administrasi Pemerintah juga dijelaskan bahwa melalui Undang-Undang ini dimungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Hal ini dilakukan demi memberikan jaminan perlindungan kepada setiap warga masyarakat.

Berdasarkan Pasal 76 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, diatur apabila warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), warga masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat. Kemudian apabila dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan, dalam hal ini yang dimaksud adalah PTUN.

Diatur dalam Pasal 5 ayat (1) *jo.* Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis menyimpulkan cara yang mungkin dapat dilakukan oleh pihak yang dirugikan untuk selanjutnya dapat mengajukan upaya administratif banding kepada Presiden sebagai Atasan Pejabat dari Gubernur DIY. Apabila tidak mendapat penyelesaian atas banding oleh Presiden, maka dapat mengajukan gugatan ke PTUN berkenaan dengan Tindakan yang merugikan yang dilakukan oleh Gubernur DIY.

- Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria berupa ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan di daerah, pemerintah daerah berwenang dalam membuat kebijakan daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat tersebut. Apabila kebijakan daerah tersebut tidak didasarkan atau tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, maka pemerintah pusat dapat membatalkan kebijakan daerah tersebut. Hal ini dilakukan demi terciptanya kepastian hukum.

Oleh karena itu, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana Provinsi DIY telah menundukkan diri terhadapnya, yang mana berarti Provinsi DIY juga harus tunduk terhadap hukum yang berlaku di Indonesia, Pemerintah Pusat dalam hal ini Presiden dapat melakukan suatu Tindakan yang berupa pembatalan terhadap Instruksi Wakil

Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975. Akan tetapi, menurut penulis, apabila Instruksi tersebut masih perlu dipertahankan untuk mencapai tujuan-tujuan yang hendak dicapai, Presiden dapat melakukan Tindakan lain, misalnya dengan memerintahkan Gubernur DIY untuk mengubah dan menyesuaikan substansi atau tolok ukur yang digunakan dalam Instruksi tersebut agar tidak lagi bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dan AUPB.

- Menurut penulis, perlu dibuat Undang-Undang yang mengatur mengenai peraturan kebijakan, terutama mengenai kedudukan dan pengujian peraturan kebijakan yang bersifat umum-konkret. Sebab, pada kenyataannya bukan hanya Peraturan Perundang-undangan yang mengikat masyarakat secara umum, tetapi juga berlaku peraturan kebijakan yang juga mengikat masyarakat umum namun secara tidak langsung.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku dan Jurnal:**

Abdul Latief, Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (*Beleidsregel*) Pada Pemerintahan Daerah, Yogyakarta: UII Press, 2005.

Andi Yuliani, "Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-undangan", Jurnal Legilasi Indonesia, Volume 14 Nomor 04, Desember 2017.

Arif Christiono Soebroto, "Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan di Bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas", Workshop Peraturan Kebijakan di Kementerian PPN Bappenas.

Bambang Sigap Sumantri, Sepanjang Hayat Bersama Rakyat: 100 Tahun Sultan Hamengku Buwono IX, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2012.

Hotma P. Sibuea, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, Jakarta: Erlangga, 2010.

M.C. Ricklefs, Yogyakarta di Bawah Sultan Mangkubumi 1749-1792, Yogyakarta: Matabangsa, 2002.

Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan Jilid 1: Jenis, Fungsi Materi dan Muatan, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan Jilid 2: Proses dan Teknik Pembentukannya, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Mohammad Yuhdi, "Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", LIKHITAPRAJNA. Jurnal Ilmiah Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Volume 15 Nomor 1.



Muhamad Azhar, “Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara”, Jurnal Notarius Edisi 08 Nomor 2, September 2015.

Ridwan H.R., Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.

SF Marbun, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak, Cetakan Pertama Yogyakarta, FH UII Press, 2014.

Siti Chamah Soeratno, dkk., Khasanah Budaya Kraton Yogyakarta II, Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta bekerjasama dengan YKII, 2001.

Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI Press, 1998.

Yuliandri, dkk., Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, 2014.

#### **Internet:**

Ida Zuraida, Kedudukan Aturan Kebijakan (Surat Edaran, Instruksi, Petunjuk Teknis) Dalam Hukum Positif di Indonesia, <https://bppk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/167-artikel-pajak/19902-kedudukan-peraturan-kebijakan-surat-edaran,-instruksi,-petunjuk-teknis-dalam-hukum-positif-di-Indonesia> (diakses pada 16 Agustus 2019 pukul 12.02)

Jodhi Yudono, Yogyakarta Wilayah Pertama NKRI, <https://nasional.kompas.com/read/2011/05/06/23472246/yogyakarta.wilayah.pertama.nkri> (diakses pada 9 Agustus 2019 pukul 13.53)

kbbi.web.id (diakses pada 10 November 2019 pukul 12.04 WIB)

Letezia Tobing, Perbedaan Keputusan Presiden dengan Instruksi Presiden, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt50cf39774d2ec/peraturan-presiden> (diakses pada 16 Agustus 2019 pukul 11.46)

Maftuh Effendi. Kewenangan Uji Materiil Peraturan Perundang-undangan: Kajian tentang Putusan Mahkamah Agung RI Tahun 2005-2011, <https://bldk.mahkamahagung.go.id/puslitbang-hukum-dan-peradilan/dok-kegiatan-litbangkumdil/764-kewenangan-uji-materiil-peraturan-Perundang-undangan-di-bawah-undang-undang.html> (diakses pada 9 November 2019, pukul 15.21 WIB)

NN, “Kajian Hukum Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”, <http://yogyakarta.bpk.go.id/wp-content/uploads/2013/06/Keistimewaan-DIY.pdf> (diakses pada 6 Agustus 2019 pukul 20.08)

Sejarah Singkat Daerah Istimewa Yogyakarta, <http://dpad.jogjaprovo.go.id/article/news/vieww/sejarah-singkat-daerah-istimewa-yogyakarta-1482> (diakses pada 8 Agustus 2019 pukul 17.35)

### **Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan:**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berita Negara RI Tahun 1950, No. 3.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara RI Tahun 1960, No. 104.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia 1974, No. 38.

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986, No. 77.

Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965 yang telah disahkan dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999, No. 83.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999, No. 165.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2004, No. 125.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006, No. 63.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, No. 170.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, No. 157.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2009, No. 160.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara RI Tahun 2011, No. 82.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Lembaran Negara RI Tahun 2012, No. 170.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2014, No. 244.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, No. 292.

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Lembaran Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 1984, No. 34.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang yang mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1967.

Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi Dan Non Pribumi.

Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Nomor Ba.8/180/8/72 tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972.

Surat Edaran Menteri Agraria Nomor 520-2105 tanggal 30 Juni 1998 tentang Penyampaian Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

Putusan Hak Uji Materiil Nomor 13 P/HUM/2015

Putusan Kasasi Nomor 179 K/TUN/2017

Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk

Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 51/PDT/2018/PT YYK.