

UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
FAKULTAS HUKUM

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan
Tinggi
Nomor : 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**Harmonisasi Produk Hukum Atas Keberadaan Instruksi Wakil Kepala
Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975
Tentang
Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Warga
Negara Indonesia Non Pribumi**

OLEH

Wita Wikasita Wirayang

2016200087

PEMBIMBING

Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.



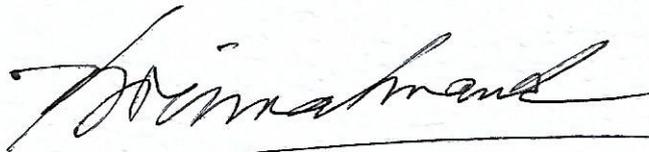
Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

2019

Telah disidangkan pada Ujian
Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing



(Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.)

Dekan,

(Dr.iur. Liona Nanang Supriatna, S.H., M.Hum.)

Telah disidangkan pada Ujian
Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing

(Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.)

Dekan,

(Dr.iur. Liona Nanang Supriatna, S.H., M.Hum.)



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang beranda tangan di bawah ini :

Nama : Wita Wikasita Wirayang

NPM : 2016200087

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul:

“Harmonisasi Produk Hukum Atas Keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi”

Adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah /Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 17 Desember 2019

Mahasiswa penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum

Materai
6000

(_____)

Wita Wikasita Wirayang

2016200087

ABSTRAK

Salah satu upaya untuk mencapai kepastian hukum adalah dengan menciptakan harmonisasi hukum. Adanya harmonisasi hukum akan menciptakan hukum-hukum yang saling selaras dan tidak bertentangan dari hulu ke hilir atau dari pusat sampai dengan ke daerah. Di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat suatu Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang diundangkan dalam Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, yang mengatur mengenai masalah pemberian hak atas tanah secara berbeda dan bertentangan dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penulisan hukum ini dibuat dengan tujuan agar harmonisasi hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dicapai. Hasil yang diperoleh dari penelitian tersebut adalah Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tersebut merupakan Peraturan Kebijakan yang berasal dari diskresi. Berlakunya Instruksi tersebut tidak dapat dilepaskan dari keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Substansi dari Instruksi tersebut bertentangan dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama yang menyangkut tentang Hak Asasi Manusia, kewarganegaraan, pembatasan antara lain kewajiban dan larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, serta pengaturan-pengaturan tentang tanah. Instruksi tersebut juga bertentangan dengan beberapa asas dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Putusan Mahkamah Agung telah sesuai dengan hukum yang berlaku, Putusan Mahkamah Agung atas Kasasi Tata Usaha Negara Nomor 179 K/TUN/2017, juga sudah sesuai dengan hukum yang berlaku. Namun Putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi Yogyakarta belum sepenuhnya mencerminkan keadilan dan menciptakan kepastian hukum.

Kata kunci: *Daerah Istimewa Yogyakarta, Harmonisasi, Produk Hukum.*

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Tuhan yang Maha Esa, Penulis dapat menyelesaikan Penulisan Hukum yang berjudul “**Harmonisasi Produk Hukum Atas Keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi**”. Penulisan Hukum ini disusun sebagai salah satu syarat kelengkapan untuk menyelesaikan program Strata-1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Penulis berharap dengan disusunnya karya Penulisan Hukum ini, dapat memberikan manfaat bagi masyarakat luas, dapat memberikan referensi bagi pihak-pihak lain yang berkepentingan dan pemerintah untuk dapat menanggulangi permasalahan yang ada.

Penulis menyadari bahwa karya Penulisan Hukum ini tidak dapat diselesaikan dengan baik tanpa bantuan, bimbingan, dan dorongan dari banyak pihak. Penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan yang positif bagi Penulis. Dengan adanya dukungan dari mereka lah Penulis dapat menyelesaikan perkuliahan selama tiga setengah tahun dengan penuh semangat di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan serta dapat menyelesaikan Penulisan Hukum ini dengan tepat waktu. Oleh karenanya, Penulis mengucapkan terima kasih, khususnya kepada:

1. **Tuhan yang Maha Esa** yang telah menyertai Penulis, memberikan berkat rahmat, kesehatan, dan perlindungan kepada Penulis dan orang-orang di sekitar Penulis sehingga Penulis dapat menyelesaikan karya Penulisan Hukum ini dengan baik.
2. Para Leluhur yang telah mendahului dan terkhusus Nenek tercinta **Mak In (Pauw Sioe Ing)** yang memberikan semangat, inspirasi, nasehat, dan doa semasa hidupnya sehingga Penulis dapat menyelesaikan karya Penulisan Hukum ini.

3. Papa tercinta **Kardi Mulyono Wirayang**, Mama tercinta **Suprafti**, Saudari-saudari tercinta **Shinta Sarisita Wirayang, Inge Nathasita Wirayang, Ellen Laksita Wirayang**, keluarga penulis yang senantiasa memberikan doa, dukungan, bantuan, baik secara materil maupun imateril sehingga Penulis dapat menyelesaikan karya Penulisan Hukum ini.
4. Saudara-saudara dan keluarga besar Penulis yang telah memberikan dukungan dan doa.
5. **Bapak Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.** selaku dosen pembimbing yang telah membimbing Penulis selama penyusunan karya Penulisan Hukum ini selama 1 semester dengan sepenuh hati, serta telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran di tengah-tengah kesibukan beliau.
6. **Ibu Galuh Candra Purnamasari, S.H., M.H.** selaku dosen pembimbing yang telah membimbing Penulis selama Proposal Penulisan Hukum selama 1 semester dengan sepenuh hati, serta telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran di tengah-tengah kesibukan beliau, sekaligus menjadi dosen penguji pada saat Seminar Penulisan Hukum.
7. **Ibu Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H, M.Hum.** selaku dosen penguji pada saat Seminar Penulisan Hukum yang telah menyetujui dan mendukung Penulis dalam penyusunan karya Penulisan Hukum ini, sekaligus dosen penguji pada saat sidang Penulisan Hukum.
8. **Ibu Maria Ulfah, S.H., M.Hum.** selaku dosen wali Penulis yang telah memberikan pengarahan selama Penulis menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
9. **Bapak Aloysius Joni Minulyo, S.H., M.H.** yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran di tengah-tengah kesibukan beliau memberikan bantuan dan bimbingan kepada Penulis pada saat Proposal Penulisan Hukum.
10. **Bapak Tanius Sebastian, S.H., M.Fil.** dan **Bapak Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.** atas bimbingan dan dukungannya dalam penyelenggaraan kegiatan *After Hours* yang diselenggarakan oleh Himpunan Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum dan Laboratorium Hukum Fakultas

Hukum Universitas Katolik Parahyangan sehingga acara tersebut dapat berjalan dengan sukses dan lancar.

11. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang telah memberikan ilmunya sehingga Penulis dapat menyelesaikan karya Penulisan Hukum ini.
12. Seluruh staff dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang telah mendukung kegiatan perkuliahan.
13. **Brian Adiputra Permana, S.Kom**, kekasih dan sahabat terbaik yang selalu ada disaat senang dan sedih, memberikan kasih sayang, semangat, dukungan, bimbingan, motivasi, berbagi kehidupan, dan hal-hal yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu, serta sebagai teman belajar selama menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
14. Ganteng Geulis *Squad* (GGS), **Brian Adiputra Permana, S.Kom, Axsel James Setiawan, Lidya Charina Nintha, Qonitah Nur Hasna Muhsin**. Terima kasih atas dukungan, doa, waktu, bantuan, kejahilan, dan lelucon yang seringkali *offside*. Terima kasih telah memberikan keceriaan dan sekaligus menjadi teman belajar semasa bersama-sama menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
15. Grup “MAW”, **Michelle Leo, Andrea Natalia Pesik, Brian Adiputra Permana, Ezra Permana Trisna, dan Jason Gandirja**, para sahabat Penulis yang telah memberikan canda tawa dan sukacita selama perkuliahan di Universitas Katolik Parahyangan. Terima kasih atas dukungan, doa, waktu, dan keceriaan yang diberikan selama masa kuliah!
16. Grup “BROMO (Budak Promo)”, **Brian Adiputra Permana, Andrea Natalia Pesik, Jason Gandirja, Ricky Martin Winardi, Aldo Prajna Komara**, para sahabat Penulis yang telah memberikan canda tawa dan sukacita selama perkuliahan di Universitas Katolik Parahyangan. Terima kasih atas dukungan, doa, waktu, dan keceriaan yang diberikan selama masa kuliah!
17. Teman-teman kos, terutama **Stefi** dan **Ci Hevi**. Terima kasih telah menghabiskan waktu bersama-sama untuk begadang dalam rangka berjuang

menyelesaikan tugas-tugas kuliah, bercanda, bertukar pikiran, dan bercerita. Terima kasih atas nilai-nilai kehidupan yang diberikan.

18. **Alvin Marvel Latif, Muhammad Ghariza, Aulia, Ariq, Je, Kezia, Evelyn, Nafa, Farhan, Dewangga, Andreas Kevin**, rekan-rekan Divisi Advokasi dan Humaniora 2018/2019 dan HMPSIH 2018/2019 yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu.
19. Tim *Ambassador* Universitas Katolik Parahyangan.
20. PEKSY Persaudaraan Eks siswa-siswi Kolese Santo Yusup, terutama teman-teman PEKSY Bandung.
21. Rekan-rekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu.
22. Semua pihak yang telah mendukung Penulis dalam menyelesaikan karya Penulisan Hukum ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	i
LEMBAR PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	6
1.3. Tujuan Penelitian.....	7
1.4. Metode Penelitian	7
1.5. Rencana Sistematika Penulisan	10
BAB II KAJIAN TENTANG PRODUK HUKUM	12
2.1. Pengantar	12
2.2. Pengertian Peraturan Perundang-undangan.....	12
2.3. Pengertian Peraturan Kebijakan atau <i>Beleidsregel</i>	20
2.4. Penyelenggaraan Pemerintahan sesuai dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik	25
2.5. Instruksi	28
BAB III KEBERADAAN INSTRUKSI NOMOR K.898/I/A/1975	30
3.1. Pengantar	30
3.2. Keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975	30
3.3. Keistimewaan Yogyakarta.....	32
3.3.1. Keistimewaan Yogyakarta	32
3.3.2. Keistimewaan Yogyakarta di Bidang Pertanahan.....	35
3.4. Ringkasan Putusan Hak Uji Materi Mahkamah Agung Nomor 13P/HUM/2015	43
3.4.1. Para Pihak	43
3.4.2. Duduk Perkara.....	43
3.4.3. Pertimbangan Hakim.....	46

3.4.4. Putusan Hakim	46
3.5. Ringkasan Putusan Mahkamah Agung atas Kasasi Tata Usaha Negara Nomor 179 K/TUN/2017.....	47
3.5.1. Para Pihak	47
3.5.2. Duduk Perkara dalam Pengadilan Tata Usaha Negara	47
3.5.3. Alasan Kasasi	51
3.5.4. Pertimbangan Hakim.....	53
3.5.5. Putusan Hakim	54
3.6. Ringkasan Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk.....	54
3.6.1. Para Pihak	54
3.6.2. Duduk Perkara.....	55
3.6.3. Pertimbangan Hakim.....	64
3.6.4. Putusan Hakim	68
3.7. Ringkasan Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 51/PDT/2018/PT YYK.....	68
3.7.1. Pertimbangan Hakim.....	68
3.7.2. Putusan Hakim	69
BAB IV ANALISIS PERMASALAHAN	70
4.1. Pengantar	70
4.2. Kedudukan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 sebagai Instrumen Pemerintahan	70
4.3. Latar Belakang Berlakunya Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975	77
4.4. Kesesuaian Substansi Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dengan Peraturan Perundang-undangan	81
4.5. Kesesuaian Substansi Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.....	101
4.6. Keselarasan Pertimbangan Hakim dan Putusan Pengadilan Dengan Hukum Yang Berlaku Dan Nilai-Nilai Keadilan terhadap Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975.....	107

4.6.1. Putusan Hak Uji Materi Mahkamah Agung Nomor 13P/HUM/2015..	107
4.6.2. Putusan Mahkamah Agung atas Kasasi Tata Usaha Negara Nomor 179 K/TUN/2017	108
4.6.3. Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk.....	110
4.6.4. Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 51/PDT/2018/PT YYK.	118
BAB V PENUTUP	120
5.1. Kesimpulan.....	120
5.2. Saran	124
DAFTAR PUSTAKA	127

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan sebuah negara yang besar yang berbentuk kesatuan. Bangsa Indonesia menyadari bahwa Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas dan masyarakat yang berbeda-beda, sehingga munculah Semboyan “Bhinneka Tunggal Ika”. Demi terciptanya penyelenggaraan negara yang efektif, efisien, dan merata di seluruh penjuru daerah, serta memperhatikan keberagaman daerah, pemerintah pusat melakukan pembagian tugas dengan pemerintah daerah. Pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah ini diharapkan dapat menjaga keutuhan dari masyarakat Indonesia yang majemuk dan dapat dicapainya pemerataan di seluruh daerah Indonesia. Berhubungan dengan hal itu, Negara Indonesia melalui UUD 1945 juga mengakui dan menghormati keistimewaan daerah yang masih eksis yang diatur oleh Undang-Undang.

Indonesia merupakan sebuah negara hukum. Semua kegiatan pemerintahan maupun kegiatan masyarakat di dalamnya, harus dilandaskan pada hukum. Maka dalam menyelenggarakan negara, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus senantiasa melandaskan penyelenggaraan pemerintahannya pada hukum. Sebagai negara hukum, dalam penyelenggaraan negara harus terdapat keselarasan hukum demi mencapai suatu keharmonisan dalam bidang pemerintahan dan hukum itu sendiri. Dengan adanya hukum yang selaras, maka cita-cita negara hukum atas kepastian hukum akan tercapai. Menurut KBBI, harmonisasi adalah upaya mencari keselarasan. Harmonisasi berasal dari kata harmoni yang menurut KBBI diartikan sebagai keselarasan atau keserasian.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan berbagai produk hukum sebagai sarana untuk mengatur masyarakat serta menjalankan fungsinya. Dalam penulisan ini hanya akan dibahas beberapa produk hukum, di antaranya adalah Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Kebijakan. Hal ini berkaitan dengan keberadaan dari Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang “Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi” yang akan dibahas lebih lanjut dalam penulisan ini.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah sebuah daerah istimewa yang berada di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Menurut sejarahnya, sebagaimana dicantumkan di dalam huruf b bagian Menimbang Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY), bahwa Yogyakarta (Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman) telah ada, memiliki wilayah dan pemerintahan sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memberikan sumbangsih yang besar terhadap keutuhan NKRI. Oleh karena hal itu, DIY ditetapkan sebagai sebuah provinsi yang memiliki keistimewaan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya dalam NKRI. Sebagai daerah istimewa, DIY memiliki keistimewaan, salah satunya yaitu untuk mengatur urusan pertanahan. Kewenangan istimewa tersebut diwujudkan dengan dibentuknya Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang “Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi”.

Instruksi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), adalah perintah atau arahan untuk melakukan suatu pekerjaan atau melaksanakan suatu tugas. Dalam menjalankan pemerintahan, pemerintah memiliki diskresi atau kebebasan (*freies ermessen*), yang menghasilkan peraturan kebijakan atau

beleidsregel atau *Policy rule*. Peraturan kebijakan dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, salah satunya adalah instruksi atau surat perintah.¹ Menurut Bagir Manan, peraturan kebijakan bukan Peraturan Perundang-undangan dan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum.² Pada dasarnya, aturan kebijakan ditujukan kepada administrasi negara sendiri, sehingga yang pertama-tama melaksanakan ketentuan tersebut adalah badan atau pejabat tata usaha negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.³

Namun terhadap Instruksi tersebut terdapat kejanggalan, yaitu karena Instruksi tersebut diundangkan ke dalam Tambahan Lembaran Daerah DIY, dengan kata lain Instruksi tersebut mengikat seperti Peraturan Perundang-undangan. Instruksi tersebut berbunyi:

“Apabila ada seorang warga negara Indonesia non pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproseskan sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah Negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan kemudian yang berkepentingan melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan sesuatu hak.”

Sebagaimana dimaksudkan dalam judul Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 yaitu *“Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi”*, dapat diuraikan bahwa penyeragaman, menurut KBBI berarti proses, cara, perbuatan menyeragamkan atau membuat seragam.

¹ 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)

² 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)

³ *Ibid.*

Sedangkan *Policy* apabila diartikan ke dalam Bahasa Indonesia berarti kebijakan. Kebijakan menurut KBBI memiliki juga diartikan sebagai:

“rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.”

Penyeragaman *Policy* pemberian hak atas tanah berarti membuat seragam kebijakan atau garis besar pelaksanaan suatu tindakan pemberian hak atas tanah, sebagaimana dimaksud oleh Instruksi tersebut, yaitu pemberian hak atas tanah bagi WNI Non Pribumi.

Hak Atas Tanah menurut pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) antara lain adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53. Isi dari Instruksi tersebut mengatur mengenai larangan WNI Non Pribumi untuk mendapat Hak Milik atas Tanah. Terhadap WNI Non Pribumi yang memiliki Hak Milik atas Tanah dilakukan pelepasan hak.

Berkenaan dengan penggunaan istilah “Pribumi” dan “Non Pribumi”, menurut Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi, penggunaan kedua istilah tersebut seharusnya sudah tidak lagi digunakan dalam semua perumusan dan penyelenggaraan kebijakan, perencanaan program, ataupun pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu pula, berdasarkan UUD 1945 pasal 27 ayat (1) dan pasal 28D ayat (1), setiap WNI memiliki kedudukan yang sama di depan hukum.

Pemerintahan atau kesultanan Yogyakarta menilai pentingnya Instruksi tersebut untuk tetap diberlakukan dengan alasan pemerataan kesejahteraan

dan mengurangi ketimpangan di Yogyakarta. Selain itu, pengaturan tentang pertanahan di Yogyakarta juga masih merupakan bagian dari keistimewaan Yogyakarta untuk mengaturnya. Terdapat pihak lain yang menentang keberlakuan Instruksi tersebut, adalah Handoko, telah melakukan berbagai upaya hukum atas keberlakuan Instruksi tersebut, baik melalui *judicial review* maupun gugatan tata usaha negara serta gugatan perbuatan melawan hukum.⁴

Hingga putusan yang terakhir pada tahun 2018 oleh Pengadilan Tinggi Yogyakarta dikeluarkan, upaya yang dilakukan oleh Handoko tersebut belum memperoleh hasil yang berarti. Pada saat uji materiil ke Mahkamah Agung, permohonan uji materiil dinyatakan tidak diterima, sebab Mahkamah Agung menyatakan bahwa Instruksi bukanlah peraturan yang berada di bawah Undang-Undang. Pada saat Handoko mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara hingga saat kasasi, permohonan kasasi ditolak dengan alasan Instruksi bukanlah Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud oleh pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Sekaligus pada saat diajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum Penguasa, Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Tinggi Yogyakarta menyatakan menolak gugatan dengan alasan Instruksi tersebut tidak bermasalah dan tidak melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai dasar berlakunya pemerintah.

Sebelumnya, sebagaimana dirujuk dari Putusan Hak Uji Material Nomor 13 P/HUM/205, telah terdapat rekomendasi pencabutan Instruksi dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) sesuai dengan Surat BPN RI tertanggal 16 November 2011 Nomor 4325/016-300/XI/2011 dan Surat Komnas HAM tertanggal 11 Agustus 2014 Nomor

⁴ Putusan yang dimaksud adalah Putusan Hak Uji Materiil Nomor 13 P/HUM/2015, Putusan Kasasi Nomor 179 K/TUN/2017, dan Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk

037/R/Mediasi/VIII/2014, namun tidak digubris oleh Gubernur DIY dan BPN Kanwil DIY.

Oleh karena itu penulis ingin melakukan penelitian mengenai kedudukan Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 dan keselarasan substansi Instruksi tersebut dengan Peraturan Perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis akan melakukan penelitian berkaitan dengan permasalahan tersebut sebagai bahan penulisan hukum dengan judul “Harmonisasi Produk Hukum Atas Keberadaan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi”.

1.2. Rumusan Masalah

Demi dilakukannya penelitian yang terarah dan sistematis, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan yang perlu dibahas menurut hemat penulis. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis merumuskan permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

- 1.2.1. Mengapa Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi masih berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta?
- 1.2.2. Apakah Instruksi tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan?
- 1.2.3. Apakah Instruksi tersebut bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik?
- 1.2.4. Apakah Putusan Pengadilan baik pada saat Uji Materi oleh Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor 13 P/HUM/2015, Kasasi Perkara Tata Usaha Negara ke Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor 179 K/TUN/2017, Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta

dengan Putusan Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk, dan Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta dengan Putusan Nomor 51/PDT/2018/PT YYK. telah selaras dengan hukum yang berlaku dan nilai-nilai keadilan?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk tujuan sebagai berikut:

Berdasarkan hasil penelitian, diharapkan pemerintah pusat dapat bersikap tegas atas pemberlakuan Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 tersebut dan menempatkannya berdasarkan kaidah hukum positif yang berlaku, sehingga dapat:

Mencapai harmonisasi hukum dan kepastian hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.4. Metode Penelitian

Dalam sebuah penelitian dibutuhkan metode yang digunakan untuk melaksanakan penelitian tersebut agar hasil penelitian yang diperoleh menjadi optimal. Untuk itu, penulis akan menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1.4.1. Metode Penelitian Yuridis Normatif

Metode yang digunakan untuk penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Dengan menggunakan metode ini, penelitian dilakukan dengan cara meneliti sumber-sumber data sekunder ataupun bahan-bahan pustaka untuk dapat mengetahui keberlakuan suatu hukum positif dalam suatu permasalahan hukum yang terjadi. Data atau bahan-bahan yang diambil dan digunakan dapat berasal dari buku-buku, doktrin, jurnal, Peraturan Perundang-

undangan ataupun sumber-sumber hukum lain yang bersifat teoritis atau doktrinal yang dapat menunjang penelitian ini.

1.4.2. Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan penelitian yang digunakan dalam metode ini adalah:

a. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan ini dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975.

b. Pendekatan Asas dan Doktrin

Pendekatan ini dipergunakan untuk mengetahui secara lebih rinci mengenai asas-asas dan doktrin-doktrin hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi. Pendekatan ini dilakukan terhadap asas-asas dan doktrin-doktrin yang berkaitan dengan pembuatan suatu aturan hukum atau kebijakan atau *beleidsregel*.

c. Pendekatan Sinkronisasi Hukum

Pendekatan ini dipergunakan untuk mengetahui keselarasan antara peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Terkhusus dalam hal ini adalah keselarasan atau harmonisasi substansi dari Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 terhadap Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

d. Pendekatan Historis

Pendekatan ini dipergunakan untuk menggali alasan-alasan berlakunya Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975.

1.4.3. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data adalah metode yang akan digunakan untuk mengumpulkan data yang dibutuhkan guna menganalisis dan menjawab masalah-masalah hukum yang telah dirumuskan sebelumnya. Dalam penelitian ini akan dilakukan penelitian terhadap data sekunder melalui studi kepustakaan. Sumber data sekunder adalah sumber data yang diperoleh dari buku-buku, dokumen-dokumen resmi, Peraturan Perundang-undangan, jurnal, maupun bahan-bahan pustaka lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

1.4.4. Sifat Penelitian

Data yang telah diperoleh diolah dan dianalisis secara deskriptif analitis, terutama berfokus pada permasalahan mengenai harmonisasi produk-produk hukum yang berlaku atas keberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975.

1.4.5. Jenis Data dan Teknik Analisa

Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul, akan diuraikan secara logis dan sistematis, kemudian dianalisis untuk memperoleh penyelesaian masalah yang jelas, penarikan kesimpulan yang dedukif yaitu dari hal yang umum menuju ke hal yang khusus.⁵

⁵ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI Press, 1998, hlm. 10.

1.5. Rencana Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Bab I Pendahuluan akan membahas tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah mengenai hal apa yang akan diteliti, tujuan penelitian yang akan berisi tentang apa yang menjadi tujuan dalam penelitian ini, metode penelitian, yaitu metode penelitian, termasuk pendekatan penelitian dan teknik analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini, serta sistematika penulisan.

Bab II Kajian Teoritis tentang Produk Hukum

Bab II akan memuat hasil studi pustaka yang spesifik berkaitan dengan permasalahan yang diangkat di dalam penelitian ini, baik bersumber dari buku-buku, Peraturan Perundang-undangan, jurnal, dan sumber-sumber data sekunder yang bersifat teoritis lainnya yang relevan dengan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

Produk hukum yang dimaksud dalam Bab ini adalah Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Kebijakan. Oleh karenanya, dalam bab ini akan dibahas, pertama, mengenai kajian tentang Peraturan Perundang-undangan. Kedua, mengenai kajian tentang Peraturan Kebijakan atau *Beleidsregel*. Ketiga, sebagai pelengkap, akan dibahas pula Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, berkaitan dengan fungsinya sebagai dasar Penyelenggaraan Pemerintahan, serta kajian tentang Instruksi.

Bab III Putusan dan Pertimbangan Hakim atas Keberadaan Instruksi Nomor K.898/I/A/1975

Bab III akan memuat tentang kondisi nyata yang terjadi di Yogyakarta yang menjadi topik dari penelitian ini. Antara lain dalam bab ini akan dibahas mengenai keberadaan Instruksi Nomor K.898/I/A/1975, Keistimewaan Yogyakarta dan termasuk juga Keistimewaannya di bidang pertanahan,

serta Ringkasan Putusan Pengadilan baik pada saat Uji Materi oleh Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor 13 P/HUM/2015, Kasasi Perkara Tata Usaha Negara ke Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor 179 K/TUN/2017, Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta dengan Putusan Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk, dan Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta dengan Putusan Nomor 51/PDT/2018/PT YYK.

Bab IV Analisis Permasalahan

Dalam bab IV akan dimuat analisis Penulis terhadap kedudukan dan keberlakuan Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Dalam bab ini Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 sebagaimana dijabarkan di dalam Bab III tersebut akan dianalisis menurut teori-teori yang telah dijabarkan pada bab II.

Dalam bab ini akan dibahas mengenai Kedudukan Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 sebagai Instrumen Pemerintahan, Latar Belakang Berlakunya Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975, Kesesuaian Substansi Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dengan Peraturan Perundang-undangan, Kesesuaian Substansi Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Keselarasan Pertimbangan Hakim dan Putusan Pengadilan Dengan Hukum Yang Berlaku Dan Nilai-Nilai Keadilan terhadap Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975.

Bab V Kesimpulan dan Saran

Bab V berisi kesimpulan dari hasil penelitian serta jawaban atas rumusan masalah. Dalam bagian ini juga akan dimuatkan saran dari penulis yang mungkin dapat diberikan untuk pihak-pihak yang berkepentingan.