

**ANALISIS PUTUSAN PENINJAUAN KEMBALI NOMOR 825 PK/PDT/2020
TERHADAP INSTRUKSI WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA NOMOR K. 898/I/A/1975 TENTANG PENYERAGAMAN
POLICY PEMBERIAN HAK ATAS TANAH KEPADA SEORANG
WARGA NEGARA INDONESIA NON PRIBUMI**

TESIS



Oleh:

Nama Mhs. : Enndah Puspita Sari

No. Induk Mhs : 20921063

PROGRAM STUDI KENOTARIATAN PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2023



**ANALISIS PUTUSAN PENINJAUAN KEMBALI NOMOR 825 PK/PDT/2020
TERHADAP INSTRUKSI WAKIL GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA NOMOR K. 898/I/A/1975 TENTANG PENYERAGAMAN
POLICY PEMBERIAN HAK ATAS TANAH KEPADA SEORANG
WARGA NEGARA INDONESIA NON PRIBUMI**

Oleh:

Nama Mhs. : Enndah Puspita Sari

No. Induk Mhs : 20921063

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program
Magister (S-2) Kenotariatan dan Dinyatakan LULUS
Pada 29 September 2023

Pembimbing 1

Dr. Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 3 Oktober 2023...

Pembimbing 2

Rio Kustianto Wironegoro, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 3 Oktober 2023...

Anggota Penguji

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 2 Oktober 2023...

Mengetahui

Ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister

Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia




Dr. Nurjihad, S.H., M.H

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Enndah Puspita Sari, S.H

Nomor Pokok Mahasiswa : 20921063

Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan benar mahasiswa Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa tesis dengan judul: **"Analisis Putusan Peninjauan Kembali Nomor 825 PK/PDT/2020 Terhadap Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K. 898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi"** Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan bahwa karya tulis ini adalah benar-benar karya tulis saya yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain, apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat tidak ada dalam bentuk tekanan oleh siapapun.

Yogyakarta, 16 Mei 2023

Yang membuat pernyataan,



Enndah Puspita Sari
Enndah Puspita Sari, S.H

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

*'Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Sesungguhnya
sesudah kesulitan itu ada kemudahan'*

(QS Al-Insyirah: 5-6)

'Apapun yang menjadi takdirmu, akan mencari jalannya menemukanmu'

(Abi bin Abi Thalib)

*'Jangan takut jatuh, karena yang tidak pernah memanjatlah yang tidak pernah
jatuh'*

(Buya Hamka)

'Follow your passion. It will lead you to your purpose'

(Oprah Winfrey)

Kupersembahkan karya ini untuk:

~Suamiku Bintoro, SH atas cinta dan

kasih sayang tiada hentinya.

KATA PENGANTAR

Assalammu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur kehadirat Allah SWT, karena sampai dengan saat ini penulis masih diberikan nikmat, yaitu nikmat kesehatan dan pengetahuan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis yang berjudul: “Analisis Putusan Peninjauan Kembali Nomor 825 PK/PDT/2020 Terhadap Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K. 898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi” Tak lupa pula salawat serta salam kepada junjungan kita nabi besar Muhammad SAW yang telah membawa kita dari zaman kegelapan ke zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Adapun tujuan penulisan Tesis ini adalah untuk meraih gelar magister kenotariatan (S-2) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan juga semoga bisa menambah pengetahuan bagi para pembacanya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Tesis yang telah selesai dikerjakan masih banyak terdapat kekurangan dan kelemahan sehingga perlu mendapatkan masukan, kritik dan saran dari para pihak. Atas segala bantuan, dukungan moral, dan bimbingan serta petunjuk yang telah diberikan kepada penulis dalam proses penyelesaian Tesis ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan rasa terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Nurjihad S.H., M.H ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

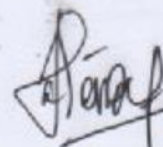
2. Bapak Dr. Bambang Sutiyoso, S.H, M.Hum dan Bapak Rio Kustianto Wironegoro, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu dan pemikiran dalam memberikan bimbingan, petunjuk serta bantuan yang sangat berharga dalam penyusunan Tesis ini hingga selesai.
3. Suamiku tercinta Bintoro, S.H yang selalu memberikan dukungan serta semangat kepada penulis.
4. Bapak Sulistiyono, S.Sos dan Ibu Emmi Subaryati, S.Ip., M.M selaku orang tua yang selalu memberikan doa tiada henti, kasih sayang, perhatian dan semangat.
5. Sahabat-sahabatku 'Fitra Yessi, Fitria Ajeng, Anifatus Sholihah (Anep), Lingga Damayanti, dan Ratna Dewi' yang selalu menemani dan memberi support dalam suka maupun duka.
6. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan penyusunan Tesis ini.

Akhir kata semoga Allah SWT menjadikan amal ibadah atas segala bantuan, bimbingan, dan kebaikan berbagai pihak yang telah diberikan pada penulis. Semoga tesis ini bisa memberikan manfaat bagi kita semua.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 16 Mei 2023

Penulis



Enndah Puspta Sari, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAK.....	x
ABSTRACT	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Orisinalitas Penelitian.....	11
E. Landasan Teori.....	14
F. Metode Penelitian.....	24
1. Jenis Penelitian	24
2. Pendekatan Penelitian	25
3. Obyek Penelitian.....	26
4. Sumber Data Penelitian.....	26
5. Teknik Pengumpulan Data.....	27
6. Analisis Data	27

G. Sistematika dan Kerangka Penulisan	28
---	----

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG ASAS PEMBENTUKAN DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, SISTEM PERTANAHAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA, *RATIO DECIDENDI* DAN *AFFIRMATIVE ACTION*

A. Asas Pembentukan dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	29
B. Prinsip atau Asas Non Diskriminatif	31
C. Teori Kewenangan	36
D. Teori Kepastian Hukum	38
E. Sistem Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta	42
F. <i>Ratio Decidendi</i>	55
G. <i>Affirmative Action</i>	57

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Latar Belakang Larangan Pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi	60
1. Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 dan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung No. 825 PD/PDT/2020	60
a. Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975	60
b. Putusan Peninjauan Kembali MA No. 825 PD/PDT/2020	72
2. <i>Ratio Decidendi</i> Hakim Menolak Gugatan pada Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020	75
3. Latar Belakang Sistem Pertanahan di Provinsi DIY Mengenal Adanya Larangan Pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi	79

B. Putusan MA atas Perkara Peninjauan Kembali Nomor 825 PK/PDT/2020 Terhadap Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman <i>Policy</i> Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi Sebagai Bentuk <i>Affirmative Action</i>	85
1. Sejarah pemberlakuan <i>Affirmative Action</i> di Indonesia	85
2. Analisis Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 Sebagai <i>Affirmative Action</i> atau Penerapan Diskriminatif Positif	88
 BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	96
B. Saran	98
 DAFTAR PUSTAKA	99
LAMPIRAN	104

ABSTRAK

Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi banyak menuai pro dan kontra, bahkan terdapat pihak yang mengajukan gugatan hingga tingkat Peninjauan Kembali terhadap ketentuan tersebut di atas. Namun, semua upaya hukum tersebut berujung kegagalan. Tesis ini bertujuan untuk menganalisis, mengkaji dan mengetahui tentang apa yang melatarbelakangi larangan pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi berdasarkan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi yang menjadi pertimbangan Majelis Hakim dalam menolak gugatan pada putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020, dan Putusan Mahkamah Agung atas perkara Peninjauan Kembali Nomor 825 PK/PDT/2020 terhadap Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi merupakan salah satu bentuk *Affirmative Action*. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan historis, dengan hasil analisis yang disajikan secara deskriptif analisis. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa adanya instruksi Kepala Daerah DIY 1975 menjadi dasar ditolaknya Permohonan Peninjauan Kembali oleh Mahkamah Agung ialah karena Instruksi Wakil Gubernur DIY yang dijadikan dasar pengajuan gugatan Peninjauan kembali tidak sesuai dengan hakikat peraturan perundang-undangan. Selain itu, Putusan Mahkamah Agung atas perkara Peninjauan Kembali Nomor 825 PK/PDT/2020 terhadap Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi merupakan salah satu bentuk *Affirmative Action*. Diskriminatif tetapi diskriminatif yang terjadi dimaksudkan dengan bertujuan positif dimana mencapai kesetaraan bahwa *affirmative action* juga disebut sebagai *positive discrimination*.

Kata Kunci: Hak Atas Tanah, Yogyakarta, Affirmative Action

ABSTRACT

The existence of the Yogyakarta Special Region Deputy Governor Instruction No. K.898/I/A/1975 on the Uniformity of Policy for Granting Land Rights to Non-Native Indonesians has drawn many pros and cons, and there are even parties who have filed lawsuits up to the level of judicial review against the above provisions. However, all of these legal efforts ended in failure. Therefore, this thesis aims to analyze, study and find out about what is behind the prohibition of ownership of land rights for non-native citizens based on the Instruction of the Deputy Governor of the Special Region of Yogyakarta Number K.898 /I/A/1975 on the Uniformity Policy of Granting Land Rights to Non-Indigenous Indonesians which became the consideration of the Panel of Judges in rejecting the lawsuit in the Supreme Court Review Decision Number 825 PK/PDT/2020, and the Supreme Court Decision on the Review Case Number 825 PK/PDT/2020 against the Yogyakarta Special Region Deputy Governor Instruction Number K.898/I/A/1975 on the Uniformity Policy of Granting Land Rights to Non-Indigenous Indonesians is a form of Affirmative Action. This research is a normative juridical research with a statutory approach, case approach, and historical approach, with the results of the analysis presented in a descriptive analysis. The results of the study concluded that the 1975 DIY Regional Head instruction became the basis for the rejection of the Review Application by the Supreme Court because the DIY Deputy Governor's Instruction which was used as the basis for filing a review lawsuit was not in accordance with the nature of legislation. In addition, the Supreme Court's decision on the case of Judicial Review Number 825 PK/PDT/2020 against the Instruction of the Deputy Governor of the Special Region of Yogyakarta Number K.898/I/A/1975 concerning the Uniformity of Policy for Granting Land Rights to a Non-Indigenous Citizen is a form of Affirmative Action. Although it looks discriminatory, the discrimination that occurs is intended with a positive purpose which achieves equality that affirmative action is also referred to as positive discrimination.

Keywords: Land Rights, Yogyakarta, Affirmative Action

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Keistimewaan ini meliputi sejarahnya, pemerintahannya, juga pertanahannya. Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman, sebagai cikal bakal Daerah Istimewa Yogyakarta. Dipimpin oleh seorang Gubernur, yaitu Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Raja di Kasultanan Yogyakarta, dan Wakil Gubernur yaitu Adipati Pakualam yang bertahta sebagai Raja di Kadipaten Pakualaman.¹ Saat ini, keistimewaan DI Yogyakarta masih diakui dengan diberi dasar hukum atau legalitas berupa peraturan perundang-undangan, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Status Provinsi DI Yogyakarta sebagai salah satu daerah istimewa di Negara Indonesia, berdampak kepada banyak aspek yang secara khusus berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia, salah satunya mengenai pertanahan. Khusus mengenai pertanahan, Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keistimewaan yaitu yang dikenal dengan istilah Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Mengenai penguasaan hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat istilah Warga Negara Indonesia pribumi yang selanjutnya disingkat WNI pribumi dan Warga Negara Indonesia non-

¹ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Sejarah Keistimewaan Yogyakarta, dalam <https://www.bpkp.go.id/diy/konten/815/Sejarah-Keistimewaan-Yogyakarta>, terakhir diakses pada 02 Februari 2023 Pukul 13.24 WIB

pribumi yang selanjutnya disingkat WNI non-pribumi. Istilah ini bukan merupakan istilah yang baru karena lahir pada jaman penjajahan Belanda, namun istilah ini terpelihara di Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya menyangkut masalah penguasaan hak atas tanah. Pribumi adalah penduduk Indonesia yang berasal dari suku-suku asli (mayoritas) di Indonesia, sedangkan non-pribumi adalah penduduk Indonesia keturunan Tionghoa, India, Ekspatriat Asing (umumnya berkulit putih).²

Istilah tersebut diatas diperkuat kembali dengan munculnya Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi atau yang disingkat dengan Instruksi 1975, Instruksi Wakil Gubernur DIY 1975, atau Instruksi 898/1975 adalah sebuah surat instruksi yang dibuat oleh Paku Alam VIII yang memerintahkan agar tidak memberikan hak milik tanah kepada warga negara non-pribumi meliputi *Europeanen* (Eropa kulit putih); *Vreemde Oosterlingen* (Timur Asing) yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di DIY, dan hanya boleh diberikan hak guna seperti Hak Guna Bangunan yang selanjutnya disebut HGB atau Hak Guna Usaha yang selanjutnya disebut HGU.³

² Kus Sri Antoro, Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan, *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Volume 1 Nomor 1, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2015, hlm. 14-16

³ Tihara Sito Sekar Vetri, Problematika Surat Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi di Yogyakarta, *Tesis*, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm. 80

Bunyi dari Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi adalah sebagai berikut:

“Guna penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang WNI non Pribumi, dengan ini diminta: apabila ada seorang WNI 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 DIY dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan suatu hak.”

Terdapat riwayat yang cukup panjang yang menjadi alasan Pemerintah Provinsi DIY melalui wakil gubernur mengeluarkan surat instruksi tersebut. Peraturan tersebut antara lain lembar Negara Tahun 1870 yang mengatur tentang larangan kepada warga pribumi melakukan jual beli tanah ke warga non pribumi atau asing. Modal asing mulai masuk ke Pulau Jawa pada awal Tahun 1870, setelah pemerintah Hindia Belanda mengganti sistem tanam paksa dengan *Opendeur-Politic* (politik pintu terbuka) dengan mengizinkan modal asing untuk masuk setelah mendapatkan protes dari kalangan sendiri.⁴ Golongan etnis Tionghoa berada diposisi ke-4 terbanyak di Wilayah DIY pada saat itu, mereka terkenal mempunyai jiwa dagang dan bisnis yang sangat kuat, faktor jiwa dagang serta bisnis itulah yang menimbulkan kekhawatiran akan membawa dampak pada penguasaan tanah yang luasnya tidak terbatas dengan permintaan yang tinggi.

Tujuan dari instruksi ini adalah untuk melindungi kepentingan WNI pribumi yang mayoritas bertingkat ekonomi lebih rendah dibandingkan

⁴ Nurwidyanto, dan Irfan Ridwan Maksum, Implementasi Kebijakan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Hak Atas Tanah bagi Warga Keturunan, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, Volume 6 Nomor 3, Universitas Indonesia, 2020, hlm. 332

WNI non-pribumi, dikhawatirkan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta banyak dimiliki oleh WNI non-pribumi, sedangkan WNI pribumi tidak dapat memiliki tanah di daerah kelahirannya sendiri. Banyak pihak terutama dari pihak non-pribumi keberatan dengan aturan ini, mereka merasa ada pendiskriminasian dalam aturan tersebut. Masalah diskriminasi tersebut terus menjadi perbincangan hangat, karena di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak terdapat istilah pribumi dan non-pribumi. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa hanya warga negara Indonesia dapat memiliki hak milik.⁵

Penggunaan kata keturunan menurut peneliti lebih baik dibandingkan non-pribumi, karena pada dasarnya tidak ada pribumi asli di Tanah Jawa, berdasarkan kitab 'babad tanah Jawi'.⁶ Penduduk asli tanah Jawa merupakan pendatang.⁷ Berdasarkan sistem pertanahan di Indonesia secara umum maka dapat melihat keberadaan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena tanah berfungsi sebagai tempat

⁵ Lihat Ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁶ Heyder Affan, 'Siapa Manusia Indonesia?' Tidak Ada Pribumi Atau Non-pri, Kita Semua Pendatang, dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-58143493>, terakhir diakses pada 27 Januari 2023 Pukul 13.32 WIB

⁷ *Ibid*,

dimana warga masyarakat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya.⁸

Terdapat beberapa peraturan yang menghapuskan diskriminasi, diantaranya Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Dilihat dari asas *lex superior derogate legi inferiori*, peraturan yang lebih tinggi mengalahkan atau mengesampingkan peraturan yang lebih rendah, maka sesuai hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Undang-Undang lebih tinggi dari Instruksi Wakil Kepala Daerah.

Kenyataannya sampai pada hari ini di Daerah Istimewa Yogyakarta, masih digunakan istilah WNI pribumi dan WNI non-pribumi, dan WNI non-pribumi tidak dapat memiliki tanah dengan status hak milik sesuai dengan yang diperintahkan dalam Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi. SE-06/Pres-Kab/6/1967 Kabinet Presidium melarang istilah Tionghoa yang sesungguhnya bersifat etnis, menjadi 'cina'. Tionghoa tidak diakui sebagai salah satu suku di Indonesia tetapi lebih sebagai orang asing. Melalui Surat Edaran ini, orang-orang Tionghoa tidak diakui sebagai salah satu kelompok

⁸ Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 172

suku bangsa di Indonesia, tetapi lebih merupakan orang asing yang berasal dari daratan Cina yang hidup di Indonesia.⁹ Upaya penentangan atas Instruksi 1975 yang dianggap diskriminatif tersebut sebenarnya sudah ditempuh oleh beberapa pihak. Tahun 2011, Gerakan Nasional Anti Diskriminasi mengirim surat kepada Presiden terkait masalah kepemilikan tanah ini dan mendapat tanggapan yang isinya adalah agar tidak ada perbedaan layanan pengurusan sertifikat tanah antara warga negara pribumi dan non-pribumi, namun ‘perintah’ pusat itu diacuhkan Yogyakarta karena pada 8 Mei 2012, Sekretaris Daerah menyatakan pemberlakuan instruksi merupakan *affirmative-action* untuk melindungi warga pribumi dari kekuatan modal besar.¹⁰

Kebijakan yang dinilai diskriminasi rasial itu digugat oleh Handoko, seorang pengacara muda keturunan Tionghoa asal Yogyakarta. Lelaki berusia 35 tahun itu melayangkan gugatan ke Pengadilan Negeri Yogyakarta pada 7 September 2017. Ia menilai Gubernur DIY Sultan Hamengku Buwono X dan Kepala Kantor Wilayah BPN DIY telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan tetap memberlakukan surat Instruksi Wakil Gubernur DIY tahun 1975.¹¹ Menurut Handoko, keduanya melanggar Pasal 28 I (2) UUD 1945 karena telah mendiskriminasi warga negara dan Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Pelarangan

⁹ Turnomo Rahardjo, Kebijakan Pemerintah Tentang Etnis Cina, *Jurnal Dialogue*, Volume 2 Nomor 2, Universitas Diponegoro, 2005, hlm. 780-799

¹⁰ BBC News Indonesia, ‘Larangan Warga Keturunan Memiliki Tanah’ di Yogyakarta: Penggugat Diancam Akan Diusir Dari Yogyakarta, dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-43249299>, terakhir diakses pada 28 Januari 2023 Pukul 14.34 WIB

¹¹ *Ibid*,

Penggunaan Istilah Pribumi dan Non pribumi. Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tersebut dinilai tak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Langkah hukum Handoko dalam upaya pencabutan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975, yaitu dengan:

1. Pengajuan Gugatan ke Pengadilan Negeri Yogyakarta, putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima/ditolak, dengan pertimbangan Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta tidak berwenang mengadili karena Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 bukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sebagaimana termuat dalam Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN. Yyk.
2. Pengajuan Banding ke Pengadilan Tinggi Yogyakarta, hasil putusan banding menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN. Yyk, sebagaimana tercantum dalam Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 51/Pdt/2018/PT. Yyk.
3. Pengajuan Kasasi ke Mahkamah Agung, hasil putusan kasasi menguatkan Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 51/Pdt/2018/PT. Yyk, sebagaimana tercantum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 565/K/PDT/2019.
4. Pengajuan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung, hasil Putusan Peninjauan Kembali menguatkan Putusan Kasasi Mahkamah Agung

Nomor 565/K/PDT/2019, sebagaimana tercantum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 825/PK/PDT/2020.

5. Hak Uji Materi ke Mahkamah Agung, putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima, dengan pertimbangan Mahkamah Agung tidak berwenang mengadili karena Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 bukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 13 P/HUM/2015.
6. Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, setelah mendapat putusan Hak Uji Materi di atas, maka Handoko melanjutkan menggugat ke PTUN Yogyakarta. Putusan PTUN Yogyakarta menyatakan gugatan tidak dapat diterima, dengan pertimbangan PTUN Yogyakarta tidak berwenang mengadili, karena Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 tidak memenuhi unsur KTUN dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (UU PTUN Perubahan Kedua), maupun Keputusan Administrasi Pemerintahan ataupun Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 (UU Administrasi Pemerintahan), sebagaimana tercantum dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 8/G/2016/PTUN.YK.
7. Pengajuan Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, hasil putusan banding menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 8/G/2016/PTUN.YK, sebagaimana tercantum

dalam Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 265/B/2016/PTUN.SBY.

8. Pengajuan Kasasi ke Mahkamah Agung atas Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, hasil Putusan Kasasi menguatkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 265/B/2016/PTUN.SBY, sebagaimana tercantum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 179 K/TUN/2017.

Semua langkah hukum yang diajukan Handoko berakhir kandas yang dimana Majelis Hakim baik dari tingkat Pengadilan Negeri hingga Mahkamah Agung konsisten dalam pengambilan keputusan sehingga gugatan Handoko tidak dapat diterima/ditolak karena menurut Majelis Hakim instruksi itu bukan merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berdasarkan rezim hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *Juncto* Pasal 1 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, sehingga tidak dapat diuji dengan undang-undang yang lebih tinggi. Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Analisis Putusan Peninjauan Kembali Nomor 825 Pk/Pdt/2020 Terhadap Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K. 898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi”.

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari uraian latar belakang masalah tersebut diatas, dapat dirumuskan 2 (dua) rumusan masalah, yaitu:

1. Hal-hal apakah yang melatarbelakangi larangan pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi berdasarkan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi yang menjadi pertimbangan Majelis Hakim dalam menolak gugatan pada putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020?
2. Bagaimanakah dasar pertimbangan Putusan Mahkamah Agung atas perkara Peninjauan Kembali Nomor 825 PK/PDT/2020 terhadap Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi sebagai salah satu bentuk *affirmative action*?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah untuk mencari jawaban atau pemahaman sebagai jalan keluar atas permasalahan hukum yang telah dirumuskan diatas, yaitu:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis faktor yang melatarbelakangi larangan pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi berdasarkan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak

atas Tanah kepada seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi yang menjadi pertimbangan Majelis Hakim dalam menolak gugatan pada putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020.

2. Untuk mengkaji dan menganalisis dasar pertimbangan Putusan Mahkamah Agung atas perkara Peninjauan Kembali Nomor 825 PK/PDT/2020 terhadap Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi merupakan salah satu bentuk *Affirmative Action*.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian mengenai ‘Analisis Putusan Peninjauan Kembali Nomor 825 PK/Pdt/2020 Terhadap Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K. 898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi’, sepanjang penelusuran dan pengetahuan Penulis belum pernah dilakukan penelitian serupa oleh mahasiswa hukum atau peneliti lainnya. Namun, berdasarkan penelusuran kepastakaan baik secara offline maupun online dan informasi yang Penulis dapatkan, ditemukan beberapa hasil penelitian yang relevan atau berkaitan dengan judul penelitian yang hendak Penulis lakukan.

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Nurul Fatimah, F Romano Harjiyanti, dan Erna Sri Wibawanti dalam jurnal Kajian Hasil Penelitian Hukum yang dilakukan pada 2019, dengan judul ‘Kajian Yuridis Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor 898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman

Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Terhadap WNI Non Pribumi'.¹² Pokok permasalahan yang dikaji adalah mengenai bagaimana kedudukan Instruksi Wakil Gubernur DIY No 898/I/A/1975 terhadap UUD RI Tahun 1945 dan UUPA serta Undang-Undang Kewarganegaraan dan bagaimana implementasi Instruksi Wakil Gubernur DIY No 898/I/A/1975 dalam kepemilikan tanah oleh WNI non pribumi.

Hasil penelitian menyimpulkan Instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/I/A/1975 bertentangan dengan Pasal 26 dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Kemudian UUPA Pasal 9 ayat (1) dan (2), maupun Pasal 2 Undang-Undang Kewarganegaraan yang pada intinya dalam penjelasan tersebut tidak membedakan antara WNI pribumi dan WNI non pribumi. Apabila dilihat dari hierarki peraturan perundang-undangan, hal ini juga tidak benar, karena suatu Instruksi Wakil Gubernur seharusnya tidak dapat mengalahkan Undang-Undang.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang hendak Penulis lakukan, perbedaan terletak pada pokok pembahasan karena penelitian yang akan dilakukan Penulis lebih berfokus kepada faktor yang melatarbelakangi larangan pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi berdasarkan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi yang menjadi pertimbangan Majelis

¹² Nurul Fatimah, F Romano Harjiyanti, dan Erna Sri Wibawanti, Kajian Yuridis Instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Terhadap WNI Non Pribumi, *Kajian Hasil Penelitian Hukum*, Volume 3 Nomor 2, Universitas Janabadra, 2019, hlm. 13

Hakim dalam menolak gugatan pada putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020 dan merupakan salah satu bentuk *Affirmative Action*.

Kedua, penelitian dalam bentuk Tesis yang dilakukan oleh Tihara Sito Sekar Vetri yang berjudul ‘Problematika Surat Instruksi Kepala Daerah Nomor K. 898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi Di Yogyakarta’ pada tahun 2016.¹³ Pokok permasalahan yang dikaji mengenai bagaimanakah perlindungan konstitusional terhadap hak milik bagi warga negara Indonesia dan bagaimana kedudukan Instruksi Kepala Daerah DIY PA VIII No. K. 898/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang warga negara non pribumi ditinjau dari perspektif hak asasi manusia.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa konstitusi Indonesia telah memberikan jaminan terhadap perlindungan hak milik yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 H ayat (4). Sebagai hukum dasar berarti bahwa Undang-Undang Dasar memiliki kedudukan tertinggi dalam sistem hukum sekaligus menjadi sumber legitimasi atau dasar bagi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan yang lain. Dari sisi hak asasi manusia, eksistensi Surat Instruksi Kepala Daerah No K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi merupakan bentuk pengingkaran

¹³ Tihara Sito Sekar Vetri, *Op. Cit*, hlm. 99

terhadap perlindungan hak milik sebagaimana termaktub dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berujung pada terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang hendak Penulis lakukan, perbedaan terletak pada pokok pembahasan karena penelitian yang akan dilakukan Penulis lebih berfokus kepada faktor yang melatarbelakangi larangan pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi berdasarkan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi yang menjadi pertimbangan Majelis Hakim dalam menolak gugatan pada putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020 dan merupakan salah satu bentuk *Affirmative Action*.

E. Landasan Teori

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan sudah pasti di dalamnya dikenal dengan yang dinamakan asas, yaitu asas hukum. Hal ini dikarenakan, asas hukum merupakan aturan dasar dan prinsip hukum yang abstrak dan melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. P. Sholten, mendefinisikan asas hukum sebagai kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesesilaan kita pada hukum dan sebagai sifat umum dengan keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi

harus ada.¹⁴ Sedangkan, Satjipto Raharjo mendefinisikan asas hukum sebagai unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Asas hukum merupakan jantung peraturan hukum, karena asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum.¹⁵

Berdasarkan kedua pendapat ahli tersebut, asas hukum merupakan sifat umum dan/atau dasar yang terkandung dalam peraturan hukum. Terdapat beberapa asas-asas hukum khusus dalam bidang peraturan perundang-undangan, diantaranya adalah sebagai berikut:¹⁶

- a. *Fictie* hukum atau fiksi hukum, berarti bahwa setiap orang pada dasarnya dianggap telah mengetahui undang-undang setelah diundangkan dalam lembaran negara;
- b. *Asas Non-Retro Aktif*, berarti suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku surut;
- c. *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, berarti peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum;
- d. *Lex Posteriori Derogat Legi Priori*, berarti bahwa undang-undang yang lama dinyatakan tidak berlaku apabila terdapat undang-undang yang baru mengatur hal yang sama;

¹⁴ Ishak, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 75

¹⁵ H. Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 135-136

¹⁶ *Ibid*,

- e. *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*, berarti bahwa hukum yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan hukum atau peraturan yang derajatnya dibawahnya; dan
- f. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, artinya siapapun tidak boleh melakukan uji materiil atas isi undang-undang, kecuali oleh Mahkamah Konstitusi.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dimana asas ini penulis dapatkan dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa:¹⁷

“Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.”

Asas hukum yang berkaitan dalam penelitian ini, secara khusus hanya menyangkut asas hukum *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*, dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang dapat berfungsi untuk kajian dalam penelitian ini. Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan

¹⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

hukum yang umum.¹⁸ Penerapan asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, harus memperhatikan beberapa prinsip seperti ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur secara khusus dalam aturan hukum khusus tersebut, ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* atau undang-undang dengan undang-undang, dan ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama dengan ketentuan *lex generalis* seperti halnya KUHDagang dengan KUHPerdata yang sama-sama termasuk dalam lingkungan hukum keperdataan.¹⁹

Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*, dalam Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah ‘kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan’. Apabila memperhatikan dalam Penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-

¹⁸ Letezia Tobing, Mengenai Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/a/lex-spesialis-dan-lex-genralis-lt509fb7e13bd25>, terakhir diakses pada 05 Desember 2022 Pukul 13.45 WIB

¹⁹ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Cetakan 1, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.

Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa:

- “(1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Apabila ditelusuri sumber asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*,

asas ini sangat identik dengan teori stufenbau yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen dalam teorinya tersebut menyatakan bahwa norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya. Teori stufenbau atau teori hierarki norma hukum dari Hans Kelsen di ilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai 2 (dua) wajah. Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas apabila bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi juga kebawah ketika yang menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.²⁰

²⁰ Ni'Matul Huda, Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Nomor 1 Volume 13, Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm. 32

2. Teori Kewenangan

Negara dalam perspektif hukum public merupakan organisasi jabatan. Menurut Logemann, dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara merupakan organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Fungsi merupakan lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan, Negara merupakan organisasi jabatan.²¹ Ketika menjalankan suatu pemerintahan, dalam melakukan segala sesuatu harus dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Indonesia menganut adanya asas legalitas. Asas legalitas yang dimiliki oleh hukum administrasi negara mengatakan bahwa pemerintah dalam melakukan segala sesuatu harus tunduk kepada undang-undang dan pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan kepada undang-undang yang merupakan perwujudan dari aspirasi masyarakat.²²

Soerjono Soekanto menguraikan perbedaan antara kekuasaan dan wewenang. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang, yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.²³ Kewenangan atau wewenang merupakan suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Sesungguhnya terdapat

²¹ Ridwan HR, "*Hukum Administrasi Negara*", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 73

²² *Ibid*,

²³ Soerjono Soekanto, "*Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 91-92

perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut 'kekuasaan formal', kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.²⁴

Menurut sumbernya, wewenang dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu wewenang personal dan wewenang official. Wewenang personal yaitu wewenang yang bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang official merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.²⁵ Berdasarkan prinsip negara hukum, yaitu adanya asas legalitas yang dianut di Indonesia, maka wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teori, kewenangan yang diperoleh pemerintah yang berasal dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.²⁶ Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undangundang kepada organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ

²⁴ Denico Doly, Kewenangan Notaris dalam Pembuatan Akta yang berhubungan dengan Tanah, *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, Volume 2 Nomor 2, Dewan Perwakilan Rakyat, 2011, hlm. 274-275

²⁵ Ridwan HR, *Loc. Cit*

²⁶ *Ibid*, hlm. 104

pemerintahan lainnya. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.²⁷

3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.²⁸

Kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan, dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis. Aspek ini nantinya dapat menjamin adanya kepastian, bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

²⁷ *Ibid*, hlm. 105

²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 160

4. Sistem Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta

Keberadaan DIY sebagai daerah istimewa yang memiliki kekhususan dalam pengelolaan pemerintahannya maupun pertanahannya, sering kali keberadaan tanah SG (*Sultan Grond*) maupun PAG (*Paku Alaman Grond*) dikaitkan dengan tanah daerah swapraja.²⁹ Penggunaan tanah swapraja di DIY sudah tidak tepat karena berdasarkan keberadaan UU Nomor 3 Tahun 1950 tanah-tanah dimaksud telah dijadikan sebagai wilayah/daerah DIY.³⁰

Polemik kembali muncul ketika kedudukan tanah SG dan PAG di Yogyakarta dengan pemberlakuan UUPA, dimana saat itu pemberlakuannya dilakukan serentak pada tanggal 24 September 1960. Pemberlakuan tersebut tidak dapat dilakukan secara mutlak melihat keadaan atau situasi saat itu, sehingga pemberlakuan UUPA di DIY dilaksanakan pada tanggal 1 April 1984.³¹ Sejak awal kemerdekaan Sri Sultan Hamengku Buwono IX menyatakan diri bahwa Kasultanan Yogyakarta sebagai bagian dari NKRI. Hamengku Buwono IX, Sri Paku Alam VIII dan Badan Pekerja KNI untuk mengatur dan menggarap desa sebagaimana diterbitkannya beberapa maklumat:³²

²⁹ Ranga Alfiandri Hasim, Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Yogyakarta Dan Hukum Tanah Nasional, *Jurnal Arena Hukum*, Volume 9 Nomor 2, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, 2016, hlm. 207-208

³⁰ Sarjita, *Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, 2005, hlm. 116

³¹ *Ibid*, hlm. 117

³² Gatut Murniatmo, Murianto Wiwoho, Krisnanto, Poliman, dan Suhatno, *Pola Penguasaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1989, hlm. 41

- a. Maklumat Nomor 7 tanggal 6 Desember 1945 tentang pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan;
- b. Maklumat Nomor 14 tanggal 11 April 1946 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan dan Majelis Pemusyawaratan Desa;
- c. Maklumat Nomor 15 tanggal 11 April 1946 tentang Pemilikan Pamong Kalurahan;
- d. Maklumat Nomor 16 tanggal 11 April 1946 mengatur tentang susunan pamong kalurahan, dalam maklumat ini menyebutkan juga tiap kalurahan harus dapat mencukupi kebutuhannya sendiri, artinya harus dapat berdiri sendiri sebagai daerah otonom. Jika ternyata kalurahan tidak dapat mencukupi kebutuhannya sendiri, maka harus digabungkan dengan kalurahan yang lain; dan
- e. Maklumat Nomor 17 tanggal 11 April 1946, mengatur tentang Perubahan Maklumat No. 7, tentang Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan.

Perjuangan yang cukup besar dilakukan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono I membuat rakyat Yogyakarta mempercayakan seluruh tanah dan seisinya untuk diatur oleh beliau.

5. *Affirmative Action*

Affirmative policy pada kalangan masyarakat umum lebih dikenal sebagai bentuk dari *affirmative action*. *Affirmative action* adalah kebijakan yang mensyaratkan untuk dikenakan kepada suatu kelompok tertentu untuk mendapatkan pemberian kompensasi dan keistimewaan khusus dalam kasus-kasus tertentu yang bertujuan untuk mencapai representasi yang lebih

proporsional.³³ *Affirmative action* merupakan cara yang banyak dipilih oleh negara sebagai jawaban terhadap kondisi sosial yang diskriminatif, adanya ketidaksetaraan dan marginalisasi disegala bidang kehidupan akibatstruktur patriarki di level publik dan privat. Tindakan ini merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan.³⁴

Menurut sejarah, istilah *affirmative action* diaplikasikan di level publik di mana negara dan institusi publik mengeluarkan kebijakan yang memberikan peluang atau perlakuan khusus kepada kelompok tertentu, termasuk di dalamnya kebijakan kuota di lembaga-lembaga negara dan public, parlemen, pemerintahan, institusi pendidikan dan lapangan pekerjaan.³⁵

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dibahas pada tulisan ini, maka jenis penelitian yang dipergunakan adalah yuridis normatif yang artinya pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah pendekatan teori-teori, konsep-konsep, mengkaji peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan penelitian ini atau pendekatan perundang-undangan. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan

³³ Widhiana Hestining Putri, Kontekstualitas Affirmative Action dalam Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta, *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Volume 3 Nomor 37, Sekolah Tinggi Pertanahan, Yogyakarta, 2013, hlm. 172

³⁴ Hendri Sayuti, Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan), *Jurnal Menara*, Volume 12 Nomor 1, Riau, 2013, hlm. 41

³⁵ *Ibid*, hlm. 41

hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, perjanjian serta doktrin (ajaran). Penelitian normatif ini adalah penelitian terhadap sistematika hukum, yaitu penelitian yang tujuan pokoknya adalah untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian-pengertian atau dasar dalam hukum.³⁶

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue Approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menganalisa aturan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum tersebut. Pendekatan histori adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melihat suatu permasalahan yang melatar belakangi dengan apa yang dipelajari serta perkembangan pengaturan terkait isu yang terjadi di masyarakat.³⁷ Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.³⁸

³⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 93

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 93

³⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, PT. Kharisma Putra Utama, Bandung, 2015, hlm. 133

3. Obyek Penelitian

Obyek yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah tentang faktor yang melatarbelakangi larangan pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi berdasarkan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi yang menjadi pertimbangan Majelis Hakim dalam menolak gugatan pada putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020 sebagai *affirmative action*.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian ini adalah berasal dari data sekunder, uraiannya adalah sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer, wawancara dengan beberapa narasumber dari pihak Kompleks Kantor Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, seperti:
 - 1) Suyitno, S.H., M.S., selaku Param Praja Kepatihan; dan
 - 2) Dr. Dwinanta Nugroho, S.Si., M.A.P., M.T., selaku Asisten Param Praja Kepatihan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, bahan-bahan hukum yang mengikat yang berkaitan dengan penulisan tesis ini, yaitu terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945;
 - 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - 3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis;

- 4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
 - 5) Peraturan Gubernur Provinsi DIY Nomor 49 Tahun 2018 tentang Prosedur Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten;
 - 6) Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA. /NO.K.898/I/A 1975;
 - 7) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
 - 8) Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 825 PK/Pdt/2020.
- c. Bahan Hukum Tersier, berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.
5. Teknik Pengumpulan Data
- a. Bahan hukum primer, pada penelitian ini data primer diperoleh melalui wawancara yang dilakukan kepada subyek penelitian. Wawancara dilakukan secara tidak terstruktur, artinya penulis dengan tanpa menyiapkan daftar pertanyaan yang akan diajukan.
 - b. Bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara studi kepustakaan yaitu dengan mengkaji buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan 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.
6. Analisis Data
- Seluruh bahan hukum primer yang didapatkan melalui wawancara dengan subyek penelitian disusun sehingga menghasilkan gambaran

mengenai 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. Kemudian, seluruh bahan hukum sekunder yang telah dipilih juga disusun secara sistematis sehingga memberikan gambaran menyeluruh mengenai asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum, pendapat atau doktrin dan ketentuan-ketentuan hukum yang kemudian di analisis secara logis dan kualitatif. Baik data primer ataupun data sekunder, seluruhnya akan dikaji atau di analisis mendalam sebagai bahan kajian yang komprehensif, dan hasil analisis akan disajikan secara deskriptif analisis.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN, SISTEM PERTANAHAN DI
YOGYAKARTA, *RATIO DECIDENDI* DAN *AFFIRMATIVE ACTION***

A. Asas Pembentukan dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Satjipto Raharjo mendefinisikan asas hukum sebagai unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Asas hukum merupakan jantung peraturan hukum, karena asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum.³⁹ Asas hukum berperan penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan, asas hukum merupakan aturan dasar dan prinsip hukum yang abstrak dan melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan, dikenal beberapa asas hukum sebagai berikut:⁴⁰

1. Fiksi hukum, berarti bahwa setiap orang dianggap tahu akan undang-undang. Hal ini didasarkan pada suatu alasan, bahwa manusia mempunyai kepentingan sejak lahir sampai mati. Setiap kepentingan manusia tersebut selalu diancam oleh bahaya di sekelilingnya. Manusia memerlukan perlindungan kepentingan, yang dipenuhi oleh berbagai kaidah sosial yang salah satunya adalah kaidah hukum. Karena kaidah hukum melindungi kepentingan manusia, maka harus dipatuhi manusia lainnya. Sehingga timbul kesadaran untuk mematuhi peraturan hukum,

³⁹ H. Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, *Loc. Cit*

⁴⁰ *Ibid*,

supaya kepentingannya sendiri terlindungi. Dengan demikian ketidaktahuan akan undang-undang tidak merupakan alasan pemaaf atau '*ignorantia legis excusat neminem*'.⁴¹

2. Asas *Non-Retro Aktif*, bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku surut.
3. Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus, mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.
4. Asas *Lex Posteriori Derogat Legi Priori*, berarti bahwa undang-undang yang lama dinyatakan tidak berlaku apabila terdapat undang-undang yang baru dan mengatur hal yang sama.
5. Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*, berarti bahwa hukum yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan hukum atau peraturan yang derajatnya dibawahnya.
6. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dimana asas ini penulis dapatkan dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat

⁴¹ Agus Surono, *Fiksi hukum dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan*, Universitas Al-Azhar Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 107-108

dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Selanjutnya, mengenai hierarki peraturan perundang-undangan pada dasarnya diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa:

“(1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

B. Prinsip atau Asas Non-Diskriminatif

Prinsip non-diskriminasi yaitu prinsip yang menghargai persamaan, tidak ada perbedaan, baik atas dasar suku bangsa, etnis, agama, ras, etnis, status sosial, warna kulit, ideologi dan sebagainya.⁴² Prinsip non-diskriminasi harus dikedepankan karena seringkali kaum mayoritas memperlakukan kaum minoritas secara semena-mena. Sejumlah negara telah terjadi peristiwa dimana kelompok minoritas seringkali mengalami diskriminasi, baik dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.⁴³ Bahkan sebagian dari mereka juga harus menghadapi tuntutan pidana karena dianggap menjadi pemicu kontroversi maupun konflik sosial yang terjadi di masyarakat. Atas nama regulasi, lembaga peradilan, pemerintah

⁴² Nur Kholis, Asas Non Diskriminasi dalam Contempt of Court, *Jurnal Legality*, Volume 26 Nomor 2, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 2018, hlm. 224

⁴³ Yogi Zul Fadhi, Kedudukan Kelompok Minoritas dalam Perspektif HAM dan Perlindungan Hukumnya di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11 Nomor 2, Jakarta, 2014, hlm. 357

maupun mayoritas melakukan konspirasi untuk menghukum individu atau kelompok yang dianggap berbeda.⁴⁴

Negara pada prinsipnya harus memberikan perlindungan kepada kaum minoritas maupun kelompok atau individu yang rentan secara politik dan hukum. Kelompok atau individu dikatakan rentan jika produk legislasi maupun kebijakan negara jarang atau bahkan tidak menjadikan mereka sebagai obyek pengaturan. Kebijakan hukum afirmatif untuk melindungi kerentanan mereka juga tidak diberikan.⁴⁵ Padahal jika mengacu pada norma-norma HAM internasional, salah satu bentuk partisipasi negara dalam rangka pengarus-utamaan HAM adalah dengan cara melindungi kaum minoritas dan rentan agar tidak dikecualikan secara hukum dan tidak diasingkan dalam kehidupan sosial masyarakat.⁴⁶ Oleh karena itulah prinsip non diskriminasi menjadi sangat penting dalam HAM, karena HAM dapat berfungsi sebagai media atau alat untuk mempertahankan diri kelompok yang rentan.

Prinsip non-diskriminasi menempatkan siapapun pada posisi yang setara, memiliki hak dan kedudukan yang sama. Prinsip non diskriminasi telah dimiliki manusia sejak lahir sehingga prinsip non-diskriminasi menjadi konsep penting dalam kaidah HAM.⁴⁷ Penegasan akan prinsip non-diskriminasi ini juga tercantum dengan jelas diantaranya DUHAM yang

⁴⁴ Anisatul Hamidah, Urgensi Prinsip Non-Diskriminasi Dalam Regulasi Untuk Pengarus-utamaan Kesetaraan Gender, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 51 Nomor 3, Universitas Jember, Jawa Timur, 2021, hlm. 679-680

⁴⁵ Lihat dalam Ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik

⁴⁶ Anisatul Hamidah, *Loc. Cit*

⁴⁷ *Ibid*,

menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak atas semua hak dan kebebasan yang tertera dalam deklarasi ini dan tidak boleh ada pengecualian dibidang apapun, seperti pembedaan suku bangsa, ras, jenis kelamin, bahasa, warna kulit, jenis agama, hak milik, politik atau pandangan lain, asal usul kebangsaan atau kemasyarakatan, kelahiran atau kedudukan lain.⁴⁸

Beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sesungguhnya telah cukup menjadi dasar agar prinsip nondiskriminasi ditegakkan di Indonesia, terutama dalam penyusunan regulasi yang menjadi dasar hukum tata kehidupan berbangsa dan bernegara. Meskipun budaya patriarkhi masih lekat dan mewarnai kehidupan sosial warga negara, namun tidak ada alasan untuk tetap menjadikan prinsip non-diskriminasi sebagai prinsip dasar dalam pembuatan regulasi.⁴⁹ Regulasi sebagai tata hukum kehidupan bangsa Indonesia memiliki posisi yang sangat penting, apalagi Indonesia yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental dimana keberadaan undang-undang sebagai salah satu bentuk implementasi dari prinsip-prinsip negara hukum adalah suatu keharusan atau keniscayaan.⁵⁰

Prinsip yang harus menjadi dasar dan harus diterapkan dalam pembuatan regulasi tersebut adalah prinsip non-diskriminasi. Penerapan prinsip non-diskriminasi dilakukan untuk memberikan kepastian bahwa semua warga memiliki kedudukan yang setara dalam hukum.⁵¹ Kepastian hukum tersebut harus sudah ada, maka keadilan dan kemanfaatan sebagai ruh regulasi akan juga terwujud. Begitu pentingnya undang-undang

⁴⁸ *Ibid*,

⁴⁹ *Ibid*,

⁵⁰ *Ibid*,

⁵¹ *Ibid*,

sebagai piranti kehidupan, maka tentunya undang-undang atau regulasi harus dibuat dengan mempertimbangkan prinsip non-diskriminasi agar memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Faktanya, penerapan prinsip non-diskriminasi dalam pembuatan regulasi di Indonesia belum sepenuhnya terpenuhi. Hal tersebut terjadi karena diyakini hukum tidak muncul dari sebuah ruang hampa, tetapi adalah hasil pergulatan kepentingan sosial, politik, dan budaya serta ekonomi dan juga menjadi cerminan ideologi dan standar nilai yang dianut masyarakat serta pemerintah dalam proses penyusunannya.⁵²

Berbagai regulasi di Indonesia masih banyak yang kurang mengakomodir prinsip non-diskriminasi. Hal tersebut bukan tanpa alasan, karena dalam penyusunan regulasi di Indonesia tidak hanya mengakomodasi salah satu aspek, melainkan banyak aspek yang pada dasarnya bertujuan untuk kepentingan rakyat banyak. Salah satu regulasi yang melibatkan berbagai aspek termasuk aspek prinsip non-diskriminasi ialah regulasi mengenai pertanahan. Banyak sekali gejolak yang timbul dalam penyusunan regulasi mengenai pertanahan di Indonesia. Sebagai contoh, di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu daerah yang mempunyai keistimewaan khusus di Indonesia mempunyai regulasi tentang pertanahan yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya.

Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi atau yang disingkat dengan Instruksi

⁵² *Ibid*,

1975, Instruksi Wakil Gubernur DIY 1975, atau Instruksi 898/1975 adalah sebuah surat instruksi yang dibuat oleh Paku Alam VIII yang memerintahkan agar tidak memberikan hak milik tanah kepada warga negara non-pribumi meliputi *Europeanen* (Eropa kulit putih); *Vreemde Oosterlingen* (Timur Asing) yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di DIY, dan hanya boleh diberikan hak guna seperti Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Guna Usaha (HGU).⁵³

Regulasi tersebut terlihat seperti tidak mengakomodasi prinsip non-diskriminasi, padahal regulasi tersebut dibuat dalam rangka mengakomodasi aspek-aspek lain yang juga termasuk aspek yang ada pada prinsip non-diskriminasi. Regulasi tersebut diatas mengakomodasi kepentingan masyarakat asli DIY yang secara umum dalam segi financial tidak sepadan dengan warga negara non-pribumi meliputi *Europeanen* (Eropa kulit putih); *Vreemde Oosterlingen* (Timur Asing) yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di DIY, ditakutkan kedepannya masyarakat asli DIY tidak mampu membeli tanah hak milik di tanah kelahirannya sendiri.

Mengakomodasi isu-isu tersebut bagi warga negara non-pribumi meliputi *Europeanen* (Eropa kulit putih); *Vreemde Oosterlingen* (Timur Asing) yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di DIY hanya dapat diberikan hak guna seperti Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Guna Usaha (HGU). Pemberian hak guna tersebut, juga dalam rangka mengakomodasi prinsip non-diskriminasi. Berdasarkan uraian

⁵³ Tihara Sito Sekar Vetri, *Loc. Cit*

tersebut, prinsip non-diskriminasi berarti tidak dapat diterapkan secara mutlak, karena dalam penyusunan suatu regulasi banyak aspek yang diperhatikan termasuk tidak hanya aspek yang ada dalam prinsip non-diskriminasi. Prinsip non-diskriminasi pada dasarnya lebih relevan apabila dipadupadankan dengan istilah 'adil tidak berarti sama, karena keadilan bagi setiap orang itu akan berbeda-beda'.

C. Teori Kewenangan

Negara dalam perspektif hukum publik merupakan organisasi jabatan. Menurut Logemann, dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara merupakan organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Fungsi merupakan lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan, Negara merupakan organisasi jabatan.⁵⁴ Ketika menjalankan suatu pemerintahan, dalam melakukan segala sesuatu harus dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Indonesia menganut adanya asas legalitas. Asas legalitas yang dimiliki oleh hukum administrasi negara mengatakan bahwa pemerintah dalam melakukan segala sesuatu harus tunduk kepada undang-undang dan pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan kepada undang-undang yang merupakan perwujudan dari aspirasi masyarakat.⁵⁵

Soerjono Soekanto menguraikan perbedaan antara kekuasaan dan wewenang. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa setiap kemampuan

⁵⁴ Ridwan HR, *Loc. Cit*

⁵⁵ *Ibid*,

untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang, yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.⁵⁶ Kewenangan atau wewenang merupakan suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut 'kekuasaan formal', kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.⁵⁷

Berdasarkan sumbernya, wewenang dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu wewenang personal dan wewenang official. Wewenang personal yaitu wewenang yang bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang official merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.⁵⁸ Berdasarkan prinsip negara hukum, yaitu adanya asas legalitas yang dianut di Indonesia, maka wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teori, kewenangan yang diperoleh pemerintah yang berasal dari peraturan perundang-undangan tersebut

⁵⁶ Soerjono Soekanto, *Loc. Cit*

⁵⁷ Denico Doly, *Loc. Cit*

⁵⁸ Ridwan HR, *Loc. Cit*

diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁵⁹ Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁶⁰

D. Teori Kepastian Hukum

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.⁶¹ Kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan, dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 104

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 105

⁶¹ Sudikno Mertokusumo, *Loc. Cit*

yuridis. Aspek ini nantinya dapat menjamin adanya kepastian, bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Gustav Radbruch menyatakan bahwa hukum memiliki keharusan untuk memuat 3 (tiga) nilai dasar yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*) dimana dalam kepastian hukum membahas dari sudut yuridis, keadilan hukum (*gerechtigkei*) dimana dalam keadilan hukum membahas sudut filosofis sebagaimana keadilan adalah persamaan hak bagi semua orang yang memiliki urusan di ranah pengadilan, dan kemanfaatan hukum (*zweckmassigkeit*) dimana dalam kemanfaatan hukum membahas mengenai *utility* atau nilai guna.⁶² Ketiga hal yang telah disebutkan tersebut memiliki perannya sendiri-sendiri dimana dalam hal kepastian hukum harus dipenuhi terlebih dahulu karena dalam kepastian hukum melihat dari segi yuridis sebelum memberikan keadilan hukum bagi seseorang dan kemanfaatan hukum yang menciptakan nilai guna.

Kepastian sendiri secara etimologis intinya berasal dari kata pasti dimana memiliki pengertian tidak dapat dirubah.⁶³ Ketika peraturan perundang-undangan tersebut diciptakan serta diundangkan dengan memperhatikan dan mempertimbangkan asas kepastian hukum, maka akan terwujud suatu aturan yang jelas, masuk akal atau logis dan nantinya tidak akan terjadi keraguan yang menimbulkan multitafsir yang akan berbenturan dengan berbagai norma atau peraturan yang ada serta sesuai dengan Pasal 6 huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

⁶² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 19

⁶³ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Edisi Ketiga, Jakarta, 2006, hlm. 847

Peraturan Perundang-Undangan yang pada intinya menyatakan bahwa isi daripada muatan dalam peraturan perundangan harus mencerminkan asas kepastian hukum, maka dengan adanya asas kepastian hukum peraturan-peraturan itu dapat menjadi suatu batasan bagi masyarakat dalam melakukan suatu hal tindakan dari satu orang terhadap orang yang lainnya.⁶⁴

Gustav Radbruch juga mengatakan bahwasannya asas kepastian hukum itu memiliki 4 (empat) faktor yaitu sebagai berikut:⁶⁵

1. Faktor berupa perundangan yang bersifat positif (*gesetzliches Recht*);
2. Berdasarkan fakta (*tatsachen*);
3. Fakta dalam suatu kejadian perlu dijelaskan dan diuraikan secara benar supaya tidak menimbulkan kesalahan pada saat dipahami dan dijalankan; dan
4. Merupakan hukum positif jadi tidak mudah dirubah.

Faktor-faktor diatas tentu tidak bisa terlepas dengan asas kepastian hukum jika ditinjau dan dipahami secara seksama, dalam empat faktor tersebut memiliki korelasi yang saling berkaitan, pada poin yang pertama perundangundangan memiliki sifat yang positif dimana dimaksudkan setelah melihat suatu peraturan perundang-undangan juga harus bisa didasarkan pada fakta suatu kejadian dan tidak hanya berhenti pada poin tersebut namun korelasi masih berlaku pada poin selanjutnya dimana setelah

⁶⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158

⁶⁵ O. Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga, 2011, hlm. 292-293

fakta ditemukan tentu harus dijelaskan dan diuraikan secara komprehensif sehingga hukum positif tersebut tidak dapat diubah-ubah.

Utrecht menyatakan bahwasannya asas kepastian hukum memiliki 2 (dua) definisi. Pertama, terdapat suatu peraturan yang memiliki sifat umum yang membuat seseorang tahu perbuatan apa dan bagaimana yang boleh/tidak boleh dilakukan. Kedua, terdapat suatu keamanan hukum bagi seseorang dari tindak kesewenangan pemerintah. Dengan adanya penjelasan diatas tersebut maka seseorang dapat tahu apa saja yang dapat dan tidak dapat dibebankan atau dikenakan oleh negara kepada individu.⁶⁶ Kedua definisi Utrecht memiliki hubungan dimana dengan adanya asas tersebut orang akan mengetahui perbuatan yang diperbolehkan serta dilarang dan ketika seseorang tahu klasifikasi perbuatan yang diperbolehkan dan perbuatan yang dilarang maka nantinya tujuan kepastian hukum akan tercipta suatu keamanan hukum bagi suatu individu terhadap siapapun. Kepastian hukum secara umum telah diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang pada intinya menyatakan bahwa tiap warga Negara Republik Indonesia memiliki hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Pengaturan tersebut tentunya memerlukan perwujudan yang idealnya perwujudan tersebut berupa rumusan-rumusan norma tidak hanya berupa uraian-uraian dalam bentuk pernyataan.

⁶⁶ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 23

E. Sistem Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta

Keberadaan DIY sebagai daerah istimewa yang memiliki kekhususan dalam pengelolaan pemerintahannya maupun pertanahannya, sering kali keberadaan tanah SG (*Sultan Grond*) maupun PAG (*Paku Alaman Grond*) dikaitkan dengan tanah daerah swapraja.⁶⁷ Penggunaan tanah swapraja di DIY sudah tidak tepat karena berdasarkan keberadaan UU Nomor 3 Tahun 1950 tanah-tanah dimaksud telah dijadikan sebagai wilayah/daerah DIY.⁶⁸

Polemik kembali muncul ketika kedudukan tanah SG dan PAG di Yogyakarta dengan pemberlakuan UUPA, dimana saat itu pemberlakuannya dilakukan serentak pada tanggal 24 September 1960. Pemberlakuan tersebut tidak dapat dilakukan secara mutlak melihat keadaan atau situasi saat itu, sehingga pemberlakuan UUPA di DIY dilaksanakan pada tanggal 1 April 1984.⁶⁹ Sejak awal kemerdekaan Sri Sultan Hamengku Buwono IX menyatakan diri bahwa Kasultanan Yogyakarta sebagai bagian dari NKRI. Hamengku Buwono IX, Sri Paku Alam VIII dan Badan Pekerja KNI untuk mengatur dan menggarap desa sebagaimana diterbitkannya beberapa maklumat:⁷⁰

1. Maklumat Nomor 7 tanggal 6 Desember 1945 tentang pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan;
2. Maklumat Nomor 14 tanggal 11 April 1946 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan dan Majelis Pemusyawaratan Desa;
3. Maklumat Nomor 15 tanggal 11 April 1946 tentang Pemilikan Pamong Kalurahan;

⁶⁷ Ranga Alfiandri Hasim, *Loc. Cit*

⁶⁸ Sarjita, *Loc. Cit*

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 117

⁷⁰ Gatut Murniatmo, Murianto Wiwoho, Krisnanto, Poliman, dan Suhatno, *Loc. Cit*

4. Maklumat Nomor 16 tanggal 11 April 1946 mengatur tentang susunan pamong kalurahan, dalam maklumat ini menyebutkan juga tiap kalurahan harus dapat mencukupi kebutuhannya sendiri, artinya harus dapat berdiri sendiri sebagai daerah otonom. Jika ternyata kalurahan tidak dapat mencukupi kebutuhannya sendiri, maka harus digabungkan dengan kalurahan yang lain; dan
5. Maklumat Nomor 17 tanggal 11 April 1946, mengatur tentang Perubahan Maklumat No. 7, tentang Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan.

Perjuangan yang cukup besar dilakukan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono I membuat rakyat Yogyakarta mempercayakan seluruh tanah dan seisinya untuk diatur oleh beliau. Regulasi mengenai pertanahan di DIY berbeda dengan regulasi mengenai pertanahan di daerah lain di Indonesia. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Undang-Undang Pokok Agraria dibuat dengan maksud untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong seperti cita cita pada Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Undang-Undang tersebut belum diterapkan secara penuh oleh beberapa daerah di Indonesia karena adanya daerah otonom khusus seperti Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini dikarenakan di daerah tersebut berlaku hukum nasional yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1960 tentang Pokok Agraria dan hukum kerajaan atau Undang Undang Keistimewaan yang keduanya hingga kini masih eksis diberlakukan. Adanya dualisme hukum agraria tersebut menjadikan tanah-tanah yang berada di DIY sendiri menjadi tersekat-sekat antara tanah nasional, tanah penduduk, tanah Sultan (Sultan Ground), maupun tanah Pakualaman (Pakualaman Ground).⁷¹

Mengenai hal ini sebenarnya berlaku asas *lex specialis derogate legi generalis*, artinya mengenai persoalan pertanahan di DIY berlaku ketentuan dalam UU Keistimewaan, dan ketentuan pada UUPA yang bertentangan dengan UU Keistimewaan dapat dikesampingkan. Mengingat juga karena Indonesia merupakan negara kesatuan, sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dibagi ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi daerah atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi. Ini berarti bahwa daerah-daerah itu mendapatkan hak yang datang dari, atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan konstitusi.⁷² Melalui interpretasi gramatikal, pembagian satuan-satuan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia (NKRI) tersusun secara bertingkat (hierarki), antara daerah provinsi dan kabupaten/kota. Masing-masing satuan pemerintahan daerah,

⁷¹ Wasisto Raharjo Jati, Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 11 Nomor 1, Pusat Penelitian Politik LIPI, 2014, hlm. 25

⁷² M. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2012, hlm. 23

mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.⁷³ Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu daerah yang mempunyai keistimewaan dalam melaksanakan pemerintahannya diatur melalui UU tersendiri, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang daerah Keistimewaan. Keistimewaan tersebut didasarkan pada sejarah dan hak asal-usul Yogyakarta.⁷⁴ Kewenangan Istimewa tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah D.I Yogyakarta;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan; dan
5. Tata ruang.

Salah satu kewenangan dari keistimewaan D.I. Yogyakarta ialah masalah pertanahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintah D.I. Yogyakarta berwenang mengatur bidang pertanahan, juga membuat peraturan pertanahan, khususnya dalam bidang perolehan hak atas

⁷³ *Ibid*,

⁷⁴ Khotman Annafie dan Achmad Nurmandi, Kelembagaan Otonomi Khusus (Otsus) dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, Volume 3 Nomor 2, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2016, hlm. 305

tanah. Salah satu yang diatur adalah mengenai pembatasan perolehan hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Di D.I.Y Warga Negara Indonesia Non Pribumi tidak dapat memperoleh hak atas tanah dengan Hak Milik seperti halnya dengan daerah lain.⁷⁵ Di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak semua Warga Negara Indonesia dapat memperoleh Hak Milik seperti yang telah diatur dalam UUPA. Seakan-akan Pemerintah Daerah memberikan pembedaan atau diskriminasi bagi Warga Negara Indonesia khususnya Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Ditambah dengan adanya Instruksi Wagub D.I. Yogyakarta No K.898/I/A/1975 semakin menjadikan polemik pertanahan di D.I. Yogyakarta yang menyatakan adanya tindakan deskriminatif dalam bidang pertanahan. Pembatasan pemberian Hak Milik tidak terlepas dari sejarah pemilikan tanah di D.I. Yogyakarta. Sebagian besar tanah di daerah tersebut merupakan tanah milik Sultan dan Pakualam, merupakan tanah rakyat atau warga hanya dapat menempati atau mengelola tanah yang diberikan raja kepada rakyatnya. Tanah kerajaan yang diserahkan pada rakyat untuk dikelola itu disebut tanah Magersari.⁷⁶

Secara yuridis, Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk secara legal formal berdasarkan UU Nomor 14 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta setelah melalui beberapa kali perubahan Undang-Undang. Keistimewaan D.I.Y ini didasari atas sejarah

⁷⁵ Shenita Dwiyanany, dan Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani, Sistem Pertanahan Keraton Yogyakarta Sebagai Daerah Otonomi Khusus, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 1 Nomor 2, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2019, hlm. 228

⁷⁶ *Ibid*,

kesultanan yang sejak dahulu turun temurun dibudidayakan. Kewenangan khusus dari Pemerintahan D.I.Y ini tercantum pada Undang- Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dalam hal ini urusan keistimewaan kewenangan Pemerintahan DIY meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan pemerintah daerah, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang, yang mana penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan tersebut didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan.⁷⁷

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi pemberian status keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu.⁷⁸

1. Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara/bangsa Indonesia;
2. Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama maupun adat istiadat;
3. Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia;
4. Peran Yogyakarta terus berlanjut di era revolusi kemerdekaan yang diwujudkan melalui upaya Kesultanan dan Kadipaten serta rakyat Yogyakarta dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
5. Kasultanan dan Kadipaten tetap diposisikan sebagai simbol pengayom kehidupan masyarakat dan tetap sebagai ciri keistimewaan DIY; dan
6. Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin Kebhinneka Tunggal Ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

⁷⁷ *Ibid*,

⁷⁸ Baharudin, Desain Daerah Khusus/Istimewa dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Volume 45 Nomor 2, Fakultas Hukum, Universitas Bandar Lampung, 2016, hlm. 88

Adanya UU Keistimewaan tersebut Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman menjadi badan hukum yang merupakan subyek pemilik hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten Pakualaman yang berwenang untuk mengelola dan memanfatkannya baik yang berupa tanah keprabon dan bukan tanah keprabon yang terdapat di seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 33 ayat (4) UU Keistimewaan DIY mengatur dan menjelaskan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah tanah tersebut oleh perseorangan, badan hukum, badan usaha, maupun badan sosial harus mendapat ijin dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan ataupun Kadipaten Pakualaman untuk tanah Pakualaman, hak milik tanah tanah adat ini masih menjadi hak milik atau merupakan domain bebas dari Kasultanan Yogyakarta-Kadipaten Paku Alaman dan hingga kini belum terjangkau ketentuan-ketentuan UUPA karena dalam pengaturan penguasaan tanah hanya diatur beberapa konversi perorangan bekas hak adat menjadi hak milik saja, sedangkan untuk Tanah Lembaga Keraton Kasultanan Sultan Ground (SG) dan tanah Lembaga Kadipaten Pakualaman Paku Alam Ground (PAG) belum diterapkan konversinya dalam sistem hukum tanah nasional.⁷⁹

Konsepsi hukum pertanahan nasional yang dimiliki oleh NKRI setelah lahirnya UUPA adalah konsepsi komunalistik religious, sehingga konsep tanah feodal juga tidak sesuai dengan semangat kepemilikan bersama tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa. Konsepsi tanah feodal adalah konsepsi yang menyatakan hak penguasaan

⁷⁹ Shenita Dwiyanany, dan Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani, *Op. Cit*, hlm. 230

tanah yang terdapat diseluruh wilayah kekuasaan raja adalah milik raja yang bersangkutan.⁸⁰ Artinya, klaim atas tanah-tanah Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) tidak mempunyai dasar hukum yang sah, karena SG/PAG termasuk tanah swapraja (feodal) yang sudah dihapuskan oleh Diktum IV UUPA. Di samping itu, Undang-Undang Keistimewaan D.I Yogyakarta juga melarang penghidupan kembali feodalisme (Pasal 4) dan penyalahgunaan wewenang oleh Gubernur (Pasal 16). UUPA sebagai aturan khusus dari UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) adalah dasar hukum yang mengatur pertanahan di DIY saat ini. Bahkan, pemberlakuan kembali *Rijksblad* 1918 (aturan pemerintah kolonial) dalam tata hukum NKRI adalah anomali hukum. SG/PAG sudah dihapuskan oleh HB IX, PA VIII, beserta DPRD melalui Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984 yang merupakan pelaksanaan dari Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 dan UUPA.⁸¹

Pengaturan hak atas tanah keraton Yogyakarta berkaitan dengan konsep kerajaan Jawa, dimana Sultan adalah sumber satu-satunya dari segenap kekuatan dan kekuasaan dan dialah pemilik segala sesuatu termasuk tanah di dalam kerajaan, dan karena itu dia diidentikkan dengan kerajaan. Kehormatan, prestis, keadilan dan kekuasaan, kebijaksanaan dan kemakmuran semua terletak padanya. Ada perbedaan yang tajam antara pemerintahan pada lingkaran dalam atau lingkaran pertama, yakni keraton, dengan ketiga lingkaran di luarnya, yakni nagara, nagaragung dan

⁸⁰ *Ibid*,

⁸¹ *Ibid*, hlm. 231

mancanagara.⁸² Negara sebagai organisasi kekuasaan “mengatur” sehingga membuat peraturan, kemudian “menyelenggarakan” artinya melaksanakan, atas penggunaan/peruntukan, persediaan dan pemeliharaannya dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak menguasai dari negara tersebut. Kemudian menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.⁸³

Sistem pemerintahan Kasultanan Yogyakarta dijalankan dengan membentuk suatu sistem satuan- satuan administratif yang sangat otonom sifatnya dan swasembada dalam keuangannya. Urusan pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah provinsi DIY. Hal ini sejalan dengan pendapat Bagir Manan mengenai perlunya desentralisasi. Pertama sebagai cerminan dari ciri kerakyatan yang mengedepankan sikap arif bijaksana dalam memecahkan segala sesuatu secara musyawarah. Musyawarah dilakukan sebagai wujud keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah dengan memberi wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingan rumah tangganya daerah sendiri dengan secara bebas melakukan berbagai prakarsa (inisiatif) dalam batas-batas ketentuan yang berlaku. Kedua, untuk

⁸² S. Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1991, hlm. 24

⁸³ Shenita Dwiyanany, dan Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani, *Op. Cit*, hlm. 232

lebih memberikan penghargaan atas pemerintahan asli yang telah ada sejak dahulu baik dalam bentuk pemerintah otonom. Oleh karena itu, hubungan kausalitas antara sistem pertanahan nasional dengan sistem pertanahan pada Daerah Istimewa Yogyakarta ini adalah merupakan sebuah sistem yang tidak dapat dipersamakan, mengingat kekhususan yang dimiliki D.I.Y ini merupakan arti penting sejarah asal usul, jadi hukum nasional pun menghendaki dan menghargai kebijakan tersebut untuk daerah Yogyakarta ini dengan memberikan otonomi khusus.⁸⁴

Masalah pertanahan di D.I Yogyakarta sampai saat ini masih menjadi perdebatan antara adanya tindakan diskriminasi terhadap WNI keturunan, hal ini didasarkan pada Instruksi Kepala daerah D.I Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 perihal penyeragaman policy pemberian Hak atas Tanah bagi seorang WNI keturunan atau non pribumi. Instruksi ini terbit pada tanggal 5 Maret 1975 dan ditandatangani oleh Wakil Kepala Daerah D.I Yogyakarta saat itu, Paku Alam VIII. Dalam instruksi tersebut dinyatakan, Pemerintah D.I Yogyakarta belum memberikan hak milik atas tanah kepada warga negara Indonesia non pribumi.⁸⁵ Berdasarkan pada putusan Mahkamah Agung Nomor 13P/HUM/2015, instruksi tersebut bukan termasuk kedalam peraturan perundang-undangan. Selain itu tidak ada undang-undang atau aturan pertanahan dari BPN yang menjadikan instruksi Nomor K.898/I/A/1975 tersebut sebagai rujukan, sehingga tidak

⁸⁴ *Ibid*,

⁸⁵ *Ibid*,

bisa dijadikan dasar untuk menolak permohonan penerbitan SHM oleh warga keturunan/non pribumi.⁸⁶

Gejolak mengenai sistem pertanahan di DIY sampai kepada adanya gugatan atau upaya hukum yang dilakukan oleh Handoko, salah satu warga negara keturunan Tionghoa kepada Gubernur D.I Yogyakarta Sultan Hamenku Buwono X dan Pejabat Kepala kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) D.I Yogyakarta. Gugatan diajukan karena kedua pihak dinilai menjalankan instruksi Nomor K.898/I/A/1975. Penggugat menilai, bahwa intruksi tersebut bertentangan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria serta Intruksi Presiden Nomor 1998 yang melarang penggunaan istilah pribumi dan non pribumi dalam perumusan dan penyelenggaraan kebijakan.⁸⁷

Gugatan tersebut, Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta menolak gugatan yang mempersoalkan kebijakan diskriminasi pertanahan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Majelis Hakim menilai kebijakan melarang warga etnis Tionghoa memiliki tanah di D.I Yogyakarta bukanlah tindakan melawan hukum. Dalam putusannya majelis Hakim yang diketuai oleh Cokro Hendro Mukti dengan Hakim anggota Sri Harsiwi dan Nuryanto menyebutkan, Pemerintah D.I Yogyakarta memiliki kewenangan istimewa untuk mengatur kebijakan dan peraturan terkait pertanahan dan tata ruang. Keistimewaan ini secara tegas memberikan kewenangan kepada Pemerintah D.I Yogyakarta dibidang pertanahan dalam rangka menjaga sejarah dan

⁸⁶ *Ibid*,

⁸⁷ *Ibid*,

kebudayaan, khususnya keberadaan Kesultanan Ngayogyakarta. Putusan didasarkan pada keterangan saksi ahli dalam persidangan, yaitu instruksi yang selama ini menjadi pedoman kebijakan pertanahan di D.I Yogyakarta bukan produk perundang-undangan, sehingga tidak bisa diuji dengan produk perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Instruksi ini hanya produk kebijakan umum yang hanya dapat diuji dengan asas umum pemerintahan yang baik.⁸⁸

Berbeda halnya dengan Ombudsman selaku badan yang berfungsi mengawasi penyelenggaraan Pelayanan Publik baik di pusat maupun daerah. Ombudsman Perwakilan Daerah D.I Yogyakarta meminta kebijakan yang melarang warga non pribumi memiliki tanah di D.I Yogyakarta tidak lagi diberlakukan. Ombudsman menilai, keputusan beberapa kantor pertanahan di D.I Yogyakarta yang menolak penerbitan sertifikat hak milik tanah untuk warga keturunan Tionghoa merupakan tindakan mal-administrasi. Adanya tindakan mal-administrasi terungkap dalam dokumen Hasil Akhir Pemeriksaan Laporan Ombudsman perwakilan D.I Yogyakarta dalam hal pelayanan peralihan Hak Milik atas Tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo dan Kota Yogyakarta.⁸⁹

Mengenai isu diskriminasi bagi WNI keturunan di D.I Yogyakarta mengenai Hak Milik atas Tanah masih menjadi perdebatan, jika dilihat dari sisi UUPA dan HAM tentu adanya bentuk diskriminasi karena ada

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 233

⁸⁹ *Ibid*,

pembedaan antara WNI pribumi dan non pribumi, namun hal ini dipatut dikembalikan lagi kedalam aturan mengenai Keistimewaan D.I Yogyakarta yang mempunyai sejarah panjang dan hak asal usul, terutama dalam bidang pertanahannya. Pakar Hukum Agraria Universitas Gadjah Mada Nur Hasan Ismail dan pakar Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia (UII) Ni'matul Huda menyebutkan, instruksi Nomor K.898/I/A/1975 ini merupakan bentuk diskrimnasi dan penyeragaman Kebijakan Pemberian Hak atas Tanah kepada Seorang WNI non pribumi dinilai sudah tidak relevan lagi, Ni'matul Huda, menyarankan untuk mengubah instruksi diskriminatif itu menjadi Perda agar WNI non pribumi dapat memperoleh haknya. Ni'matul Huda beralasan dengan membuat Perda, WNI non pribumi dapat mengajukan uji materi kepada MA. Instruksi tersebut tidak bisa dibawa ke Mahkamah Agung karena pada dasarnya instruksi tersebut bukan peraturan perundang-undangan.⁹⁰

Pengaturan tanah D.I Yogyakarta merupakan proses sejarah panjang yang awalnya dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat supaya tidak ada ketimpangan, maka tidak salah seorang Kepala Daerah melestarikan ketentuan hukum adatnya, serta adanya Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 tentang daerah khusus dan istimewa serta masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya dan hingga lahirnya UU tentang Keistimewaan D.I Yogyakarta sebagai suatu pengakuan. Pada dasarnya memang ada bentuk diskriminasi namun tidak ada bentuk pelanggaran HAM dari kebijakan tersebut, dalam konvensi HAM

⁹⁰ *Ibid*,

internasional yang diratifikasi oleh pemerintah Indonesia diatur deskriminasi positif, dimana deskriminasi positif boleh dilakukan jika itu tujuannya baik. Pemberlakuan deskriminasi positif untuk mengilangkan deskriminasi yang sudah ada, yaitu penderitaan masyarakat Indonesia. Sebagai contoh masih tingginya ketimpangan antara si kaya dan si miskin di D.I Yogyakarta, sehingga pemerintah D.I Yogyakarta membuat suatu kebijakan mengenai hak kepemilikan tanah, dimana tanah lebih diperuntukkan untuk kesejahteraan masyarakat D.I Yogyakarta. Disamping itu, yang perlu digaris bawahi, kebijakan tersebut tidak hanya dimaksudkan untuk masyarakat keturunan Tionghoa semata, karena dalam kebijakan hanya disebutkan kata non pribumi.⁹¹

F. *Ratio Decidendi*

Ratio decidendi adalah pendapat hukum tertulis atau proporsi yang diciptakan oleh hakim dalam rangka penemuan hukum berkenaan kasus konkret yang dihadapinya.⁹² Secara harfiah istilah tersebut berarti ‘alasan untuk menjatuhkan putusan’ (*the reason for the decision*). *Ratio decidendi*, menurut Michael Zander dalam bukunya ‘*The Law Making Process*’ (2004), dapat diartikan sebagai ‘*A proposition of law which decides the case, in the light or in the context of the material facts*’ (Suatu proposisi hukum yang memutuskan suatu kasus dilihat dari sudut atau dari konteks fakta-fakta material).⁹³ Format dari *ratio decidendi* di dalam

⁹¹ *Ibid*, hlm. 234

⁹² Satjipto Rahardjo, *Loc. Cit*

⁹³ Shidarta, Ratio Decidendi dan Kaidah Yurisprudensi, dalam <https://business-law.binus.ac.id/2019/03/04/ratio-decidendi-dan-kaidah-yurisprudensi/>, terakhir diakses pada 21 Maret 2023 Pukul 13.45 WIB

putusan hakim itu dinyatakan dalam suatu proposisi hukum. Proposisi dalam konteks ini adalah premis yang memuat pertimbangan hakim. Proposisi ini dapat diungkapkan secara eksplisit atau implisit. Hal ini mengingatkan kita pada definisi lain tentang *ratio decidendi* dari Sir Rupert Cross dalam buku '*Precedent in English Law*' (editor J.W. Harris, 1991) yang menyatakan, "*Any rule expressly or impliedly treated by the judge as a necessary step in reaching his conclusion*" (Setiap aturan yang tersurat atau tersirat yang diterapkan oleh hakim sebagai langkah yang perlu dalam mencapai kesimpulan). Kata "rule" (aturan) di sini mohon dibaca dalam perspektif sistem *common law* di Inggris, sehingga bukan semata aturan perundang-undangan, tetapi lebih sebagai proposisi hukum buah dari pertimbangan rasional sang hakim.⁹⁴

Sistem *common law*, putusan hakim terdahulu merupakan sumber hukum utama yang mutlak untuk dicermati tatkala kita menghadapi suatu perkara serupa. Kata 'serupa' di sini menunjukkan adanya kesamaan dari karakteristik fakta-fakta yang terjadi di antara perkara-perkara tersebut. Fakta-fakta di sini harus merupakan fakta-fakta material (*the material facts*), yang memang dipakai sebagai basis oleh hakim saat ia membangun pertimbangan-pertimbangannya menuju pada kesimpulan. Terdapat bagian deskriptif dari *ratio decidendi* itu yang harus dilihat dan kemudian diperbandingkan antara perkara terdahulu dan perkara yang tengah dihadapi sekarang.⁹⁵

⁹⁴ *Ibid*,

⁹⁵ *Ibid*,

Ruang lingkup di Indonesia, istilah *ratio decidendi* memang tidak cukup populer digunakan. Biasanya kita memakai terminologi lain yang agak mirip dengan itu, yakni kaidah yurisprudensi. Apabila suatu putusan sudah diklaim atau diberi label sebagai yurisprudensi, maka harus ada kaidah yurisprudensi yang bisa ditarik dari putusan tersebut. Kaidah ini harus dapat diformulasikan sebagai proposisi dan di kemudian hari akan menjadi premis mayor saat hakim menerapkannya dalam pengambilan kesimpulan. Boleh jadi, proposisi yang dimaksud tidak benar-benar secara eksplisit tertuang di dalam putusan tadi, namun seperti apapun cara hakim mencantulkannya, proposisi ini tetap dapat diangkat dan diformulasikan kembali sebagai sebuah premis.⁹⁶ Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas, *ratio decidendi* merupakan pertimbangan hakim yang digunakan dalam rangka penemuan hukum.

G. *Affirmative Action*

Affirmative policy pada kalangan masyarakat umum lebih dikenal sebagai bentuk dari *affirmative action*. *Affirmative action* adalah kebijakan yang mensyaratkan untuk dikenakan kepada suatu kelompok tertentu untuk mendapatkan pemberian kompensasi dan keistimewaan khusus dalam kasus-kasus tertentu yang bertujuan untuk mencapai representasi yang lebih proporsional.⁹⁷ *Affirmative action* merupakan cara yang banyak dipilih oleh negara sebagai jawaban terhadap kondisi sosial yang diskriminatif, adanya ketidaksetaraan dan marginalisasi disegala bidang kehidupan

⁹⁶ *Ibid*,

⁹⁷ Widhiana Hestining Putri, *Loc. Cit*

akibatstruktur patriarki di level publik dan privat. Tindakan ini merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan.⁹⁸ Melihat dari sudut sejarah, istilah *affirmative action* diaplikasikan di level publik di mana negara dan institusi publik mengeluarkan kebijakan yang memberikan peluang atau perlakuan khusus kepada kelompok tertentu, termasuk di dalamnya kebijakan kuota di lembaga-lembaga negara dan public, parlemen, pemerintahan, institusi pendidikan dan lapangan pekerjaan.⁹⁹

Konteks HAM, *affirmative policy* hampir mirip dengan istilah diskriminasi positif, hanya saja dikenal dengan sebutan *affirmative action* (diskriminasi positif) yaitu tindakan yang mengizinkan negara untuk memperlakukan secara lebih kepada kelompok tertentu yang tidak terwakili.¹⁰⁰ Tindakan afirmatif ini secara teknis memang menimbulkan diskriminasi, namun hal tersebut tidak boleh dianggap sebagai suatu bentuk diskriminasi karena tujuannya untuk menciptakan kesetaraan dan keadilan. Hal tersebut secara hukum telah diatur secara tegas di dalam Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

⁹⁸ Hendri Sayuti, *Loc. Cit*

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 41

¹⁰⁰ Rhona K.M. Smith, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusham UII, Yogyakarta, 2008, hlm.

Ruang lingkup di Indonesia sudah banyak contoh pengaturan mengenai tindakan afirmatif ini seperti dalam Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus. Kemudian, Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa wanita berhak untuk mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang dapat mengancam keselamatan dan/atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi wanita. Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa hak khusus yang melekat pada diri wanita dikarenakan fungsi reproduksinya, dijamin dan dilindungi oleh hukum.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Latar Belakang Larangan Pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi Berdasarkan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi yang Menjadi Pertimbangan Majelis Hakim dalam Menolak Gugatan pada Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020

1. Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi dan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020

a. Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi

Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi atau yang disingkat Instruksi 1975, Instruksi WAGUB DIY 1975, atau Instruksi 898/1975 adalah sebuah surat instruksi yang dibuat oleh Paku Alam VIII yang memerintahkan agar tidak memberikan hak milik tanah kepada warga negara non-pribumi meliputi "*Europeanen*" atau Eropa kulit putih, "*Vreemde Oosterlingen*" atau timur asing yang meliputi orang

Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan hanya boleh diberikan hak guna.¹⁰¹ Berikut adalah instruksi yang dimaksud:¹⁰²

KEPALA DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Yogyakarta, 5 Maret 1975

No. : K.898/I/A/1975
Lamp. : -
Hal : Penyeragaman Policy pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI non Pribumi

Kepada
Yth. Bupati/Walikota Kepala Daerah
seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta

INSTRUKSI

Sebagaimana diketahui policy Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta hingga sekarang belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang Warganegara Indonesia non Pribumi yang memerlukan tanah.

Guna penyeragaman policy pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang Warganegara Indonesia non Pribumi, dengan ini diminta:

Apabila ada seorang Warganegara 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 DIY dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan sesuatu hak.

Kemudian hendaknya menjadikan perhatian dan dilaksanakan sebagaimana mestinya.

WAKIL KEPALA DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

PAKU ALAM VIII

Tembusan disampaikan kepada : dst.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 1975
NOMOR 14

Salinan sesuai dengan Tambahan Lembaran Daerah

*Tim Dokumentasi Hukum
Informasi Hukum Indonesia*

Gambar 3.1 Lampiran Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi

¹⁰¹ Universitas Stekom Pusat, Ensiklopedia Dunia, dalam [https://p2k.stekom.ac.id/ensiklopedia/Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta 1975](https://p2k.stekom.ac.id/ensiklopedia/Instruksi_Kepala_Daerah_Istimewa_Yogyakarta_1975), terakhir diakses pada 23 Maret 2023 Pukul 13.40 WIB

¹⁰² Hasil Wawancara dengan Bapak Suyitno, selaku Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 21 Januari 2023

Akibat dari dikeluarkannya instruksi tersebut tentunya mempersempit peluang bagi warga negara Indonesia Non pribumi atas kepemilikan hak atas tanah di wilayah Provinsi Yogyakarta.¹⁰³ Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia telah mengatur mengenai status kewarganegaraan yang sah di Indonesia dan tidak ada perbedaan golongan, namun di wilayah Yogyakarta masih terdapat perbedaan antara pribumi dan non pribumi yang pada akhirnya memmmberikan pengaruh terhadap perolehan hak milik atas tanah di Yogyakarta.¹⁰⁴ Kesan yang ditimbulkan dari terbitnya instruksi tersebut menimbulkan berbagai perbedaan perlakuan dan anggapan terhadap WNI non pribumi dengan WNI pribumi yang tinggal di wilayah Yogyakarta.

Tujuan dari dikeluarkannya instruksi tersebut harus dilihat dari berbagai aspek. Aspek sosiologis, tujuan dikeluarkannya instruksi tersebut ialah sebagai perlindungan terhadap tanah yang berada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta agar tidak di monopoli oleh WNI non pribumi terutama etnis Tionghoa yang tercatat sebagai golongan di posisi nomor 4 terbanyak di wilayah DIY dan terkenal memiliki jiwa bisnis yang kuat.¹⁰⁵ Lahir dan terbitnya instruksi tersebut merupakan suatu keistimewaan dan kekhususan yang dimiliki oleh Provinsi

¹⁰³ Hasil Wawancara dengan Bapak Suyitno, selaku Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 21 Januari 2023

¹⁰⁴ Hasil Wawancara dengan Bapak Suyitno, selaku Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 21 Januari 2023

¹⁰⁵ Nurwidyanto dan Irfan Ridwan Maksun, Implementasi Kebijakan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Hak Atas Tanah Bagi Warga Keturunan, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, Volume 6 Nomor 3, Universitas Indonesia, Jawa Barat, 2020, hlm. 331

Yogyakarta sebagai suatu kerajaan atau kesultanan yang bergabung ke negara Indonesia pada saat Indonesia merdeka, oleh karena itu provinsi DIY memiliki keistimewaan.¹⁰⁶ Dampak dari masih diberlakukannya penyeragaman *policy* hak atas tanah kepada WNI non pribumi tersebut tentunya berdampak ketika keturunan WNI non pribumi yang berada di DIY ingin membeli atau memiliki tanah, maka kepemilikannya tersebut tidak dapat memiliki status hak kepemilikan, hanya bisa mendapatkan hak guna usaha (HGU) atau hak guna bangunan (HGB) atas tanah saja.

Hak atas kepemilikan tempat tinggal adalah hak yang dimiliki oleh setiap warga negara dan hal tersebut telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar Republik Negara Indonesia 1945. Namun, dalam perkembangan hukumnya. Hak atas tanah dipandang sebagai hak kodrati yang harus dihormati meskipun di beberapa daerah terdapat pembatasan yang berkaitan dengan kepentingan umum, penguasaan dan pemanfaatan terhadap tanah tersebut. Terbitnya, surat tersebut memberikan batasan mengenai pembatasan hak milik atas tanah untuk warga negara Indonesia non pribumi yang secara historis berawal dari tahun 1975 tersebut sehingga mengakibatkan adanya suatu kondisi dimana WNI non pribumi tidak akan pernah dimungkinkan untuk memiliki hak milik atas suatu tanah yang tentunya memberikan

¹⁰⁶ Hasil Wawancara dengan Bapak Dwinanta Nugroho, selaku Asisten Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 18 Januari 2023

perbedaan perlakuan terhadap WNI pribumi dengan WNI non pribumi yang tinggal di wilayah Yogyakarta.¹⁰⁷

Latar belakang pengaturan pertanahan di wilayah Yogyakarta ini terjadi karena adanya suatu keistimewaan yang dimiliki oleh Yogyakarta yang diatur dalam Undang-Undang. Dimana, kebijakan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai pertanahan mengandung dualisme, meskipun seperti yang telah diketahui bersama bahwa seluruh pengaturan mengenai pertanahan diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang merupakan suatu unifikasi hukum dalam bidang pertanahan.¹⁰⁸ Adanya keistimewaan pengaturan kebijakan pemerintahan Yogyakarta dikarenakan adanya sejarah mengenai bergabungnya Kesultanan Yogyakarta dengan NKRI sehingga terbitlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta guna memberikan kepastian hukum terhadap kasultanan dan kadipaten Paku alam.

Status tanah-tanah kasultanan yang merupakan tanah milik kasultanan inilah yang juga menjadi latar belakang terbitnya instruksi tersebut, sehingga di dalam sejarah pertanahan di wilayah Yogyakarta dalam sabda Ngarso Dalem menyatakan bahwa tanah negara dalam kekuasaan DIY adalah milik sultan sehingga apabila timbul pertanyaan mengapa WNI non pribumi atau keturunan tidak dapat memiliki hak

¹⁰⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Dwinanta Nugroho, selaku Asisten Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 18 Januari 2023

¹⁰⁸ Dwinanta Nugroho, *Rekonstruksi Tanah SG-PG review Undang-Undang Keistimewaan DIY*, Matakata, Bantul, 2022, hlm. 133

milik atas tanah di wilayah DIY karena cerita masa lalu saat agresi militer belanda, dimana saat itu WNI keturunan tionghoa yang tidak menunjukkan kesetiannya dengan membantu militer Belanda di dalam agresi militer tersebut.¹⁰⁹

Terdapat 2 (dua) faktor yang mempengaruhi latar belakang instruksi tersebut yakni karena faktor sejarah dan karena faktor politik.¹¹⁰ Faktor sejarah dapat dilihat dengan dibuatnya perjanjian giyanti dimana saat itu Sultan Hamengku Buwana I memproklamkan berdirinya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sehingga Yogyakarta memiliki kewenangan untuk mengatur sendiri urusan pertanahannya.¹¹¹ Faktor politik terbitnya instruksi tersebut karena pemerintah didesak untuk mencabut semua aturan yang bertentangan dengan konstitusi termasuk juga surat instruksi wakil gubernur DIY tersebut, namun pertimbangan majelis hakim dalam menolak gugatan yang diajukan terhadap pemerintah DIY akibat terbitnya surat instruksi tersebut dikarenakan instruksi tersebut bukan lagi suatu undang-undang namun hanyalah suatu kebijakan.

Meskipun Yogyakarta telah mengakui pemberlakuan UUPA sepenuhnya, namun dalam urusan administrasi pertanahan masih terdapat beberapa kebijakan yang belum sesuai dengan asas-asas

¹⁰⁹ Hasil Wawancara dengan Bapak Suyitno, selaku Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 21 Januari 2023

¹¹⁰ Hasil Wawancara dengan Bapak Dwinanta Nugroho, selaku Asisten Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 18 Januari 2023

¹¹¹ Hasil Wawancara dengan Bapak Suyitno, selaku Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 21 Januari 2023

UUPA. Sahnya penyeragaman *policy* tersebut tentunya berakibat pada WNI Non pribumi yang memiliki tanah dengan hak milik baik pertanian maupun non pertanian untuk segera melepaskannya dan kemudian akan menjadi tanah negara yang dikuasi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.¹¹² Sedangkan, pada sisi yang lain pengaturan terhadap hal tersebut tetap berlaku dan pastinya menimbulkan pertanyaan karena UUPA mengatur keadilan mengenai hak setiap WNI untuk mendapatkan hak atas tanah dan UUPA juga telah diberlakukan sepenuhnya di DIY sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984.

Meskipun terdapat berbagai sudut pandang mengenai terbitnya aturan tersebut, pada hakikatnya tujuan pemerintah daerah DIY tersebut ialah sebagai suatu *affirmative action* sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Convention on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965* (Konvensi Internasional Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965) yang menyatakan bahwa suatu kebijaksanaan khusus yang dilakukan oleh Pemerintah atau negara tersebut bertujuan untuk tercapainya kesetaraan (*equality*) dalam masyarakat, dimana kebijaksanaan khusus itu dapat berupa perlakuan khusus terhadap suatu kelompok dengan tujuan agar

¹¹² Hasil Wawancara dengan Bapak Dwinanta Nugroho, selaku Asisten Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 18 Januari 2023

masyarakat yang bersangkutan dapat memiliki kondisi kehidupan yang setara sehingga terciptalah kesetaraan.

Meskipun terlihat diskriminatif, tetapi diskriminatif yang terjadi dimaksudkan dengan bertujuan positif dimana mencapai kesetaraan bahwa *affirmative action* juga disebut sebagai *positive discrimination*. Pemberlakuan UUPA di Yogyakarta memiliki pengecualian, namun pemberlakuan UUPA tersebut tetap berlaku khusus untuk tanah-tanah bekas hak barat (*eigendom* dan *postal*). Sumber pengaturan tanah-tanah di wilayah Yogyakarta sebenarnya bersumber dari perjanjian giyanti yakni bahwa tanah-tanah yang diwilayah DIY bukanlah berasal dari Negara melainkan tanah-tanah di DIY adalah tanah-tanah milik Raja.¹¹³

Apabila dilihat dari aspek hukum, keberadaan Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi memang cukup membuat kekacauan yuridis. Hal ini dikarenakan, adanya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan diikuti dengan disahkannya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY, menggariskan pembenahan kewenangan agraria sebagai kewenangan

¹¹³ Hasil Wawancara dengan Bapak Suyitno, selaku Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 21 Januari 2023

dekonsentrasi, dan menyatakan tidak berlaku lagi peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang agraria.¹¹⁴

Menimbulkan kekacauan yuridis, dikarenakan penyerahan urusan agraria kepada DIY atas perintah undang-undang yaitu UU Nomor 3 Tahun 1950 sebagai urusan pangkal. Hal ini unik, karena akan menimbulkan pertanyaan mengenai apakah dalam tata hukum Indonesia, Peraturan Daerah dapat mengganti ketentuan dalam undang-undang. Pertanyaan yang demikian wajar karena di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, kedudukan peraturan daerah jauh di bawah undang-undang. Selain itu, kaidah hukum yang berlaku menentukan peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹¹⁵

Berlakunya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan diikuti dengan disahkannya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY cukup jelas bahwa persoalan pertanahan dan/atau agraria di DIY seharusnya mengikuti ketentuan UUPA karena itu menjadi kewenangan pemerintah pusat. Namun, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di

¹¹⁴ Ni'matul Huda, Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 7 Nomor 13, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2000, hlm. 101-102

¹¹⁵ *Ibid*,

Daerah ditegaskan bahwa sesuatu urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat. Artinya, apabila urusan agraria telah diserahkan sebagai urusan otonom kepada DIY, maka apabila urusan ini akan ditarik kembali harus dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat yaitu undang-undang.¹¹⁶

Sayangnya, sampai dengan saat ini Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi masih berlaku, sehingga kebanyakan pihak melihat instruksi ini mengalahkan ketentuan perundang-undangan. Padahal, hal ini sudah cukup jelas bahwa persoalan tanah menjadi kewenangan Pemerintah DIY sebagai urusan otonom kepada DIY, maka apabila urusan ini akan ditarik kembali harus dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat yaitu undang-undang, dalam hal ini adalah Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menyatakan bahwa:

“(2) Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. kebudayaan;
- d. pertanahan; dan
- e. tata ruang.”

¹¹⁶ *Ibid*,

Oleh sebab itu, apabila kita berbicara dan melihat apa yang melatarbelakangi permasalahan pertanahan di wilayah Yogyakarta, maka kita harus melihatnya dari beberapa aspek antara lain:

- 1) Aspek politis dalam arti yang positif karena harus dikaitkan dengan melihat bagaimana sejarahnya;
- 2) Aspek yuridis, yang mana tanah-tanah kraton khusus merupakan kepemilikan raja yang telah diatur dalam naungan aturan *rijksblad-rijksblad*;
- 3) Aspek sosiologis dimana apabila masyarakat boleh menggunakan tanah di wilayah DIY maka salah satu syaratnya harus melakukan perjanjian; dan
- 4) Aspek filosofis dimana tanah kraton juga digunakan untuk kepentingan umum maupun pembangunan sehingga untuk proses administrative yuridis serta sosiologisnya haruslah mendapat izin dari raja.

Selanjutnya, Instruksi dengan Nomor K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi sampai saat ini masih menyisakan perdebatan yang berlarut-larut. Instruksi dengan Nomor K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi diterbitkan pada tahun 1975. KRT. Jatinigrat menyebutkan bahwa terbitnya Instruksi Kepala Daerah No K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah

Kepada Seorang WNI Non Pribumi dilatarbelakangi oleh tujuan Sultan Hamengkubuwono IX (meskipun yang menandatangani surat instruksi tersebut adalah wakil gubernur dalam hal ini Pakualam VII) yang pada masa itu ingin melindungi penduduk asli Yogyakarta yang banyak tidak memiliki tanah dikarenakan pada masa itu kepemilikan tanah didominasi oleh warga keturunan Tionghoa.¹¹⁷

Hal ini menimbulkan polemik terkait sebuah instruksi kepala daerah, namun disebut dengan instruksi wakil gubernur. Apabila melihat uraian tersebut di atas, instruksi ini awalnya adalah tujuan dari Sultan Hamengkubuwono IX, namun yang menandatangani justru wakilnya yaitu Pakualam VII. Berdasarkan hal tersebut, maka instruksi ini disebut dengan instruksi wakil kepala daerah/gubernur. Hanya dikarenakan ditandatangani oleh wakil gubernur. Hal ini sesuai apabila merujuk kepada Pasal 66 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa:

“(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. membantu kepala daerah dalam:
 1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat

¹¹⁷ Tihara Sito Sekar Vetri, *Op. Cit*, hlm. 76

Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;

- b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
 - c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
 - d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.
 - (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah.
 - (4) Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan.”

b. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825
PK/PDT/2020

Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi pada dasarnya telah digugat beberapa kali, baik ditingkat pertama, banding, kasasi, hingga peninjauan kembali. Dalam kasus pada penelitian ini, pihak yang mengajukan permohonan ke Mahkamah Agung ialah Handoko, S.H., M.Kn., M.H yang merupakan seorang advokat yang bertempat tinggal Jl. Tamansiswa Yogyakarta yang mana, ia merupakan pihak yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 terkait haknya untuk memiliki kepemilikan atas tanah dan rumah yang ia miliki dengan status Hak Milik di wilayah Yogyakarta.

Pada upaya hukum terakhir, setelah dilakukan gugatan di pengadilan tingkat pertama dan tingkat tinggi, yaitu peninjauan kembali telah dilakukan penggugat yaitu yang bernama Handoko, S.H., M.Kn., M.H. Adv, atas pemberlakuan Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. Pada intinya, Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020 memutuskan sebagai berikut:¹¹⁸

MENGADILI:

1. Menolak permohonan peninjauan kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali HANDOKO, S.H., M.Kn., M.H. Adv, tersebut;
2. Menghukum Pemohon Peninjauan Kembali untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan, yang dalam tingkat peninjauan kembali sebesar Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah);

Pertimbangan majelis hakim dalam menolak gugatan yang diajukan tersebut didasarkan karena majelis hakim menganggap bahwa instruksi gubernur tersebut bukanlah sebuah peraturan perundang-undangan, melainkan hanyalah sebatas kebijakan. Tentunya pertimbangan tersebut didasarkan pada hakikat dasar peraturan undang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam putusan hakim tersebut, terlihat bahwa majelis hakim mempertimbangkan dalil sultan yang tentunya diwakili oleh Pemerintah Daerah DIY bahwa terbitnya keputusan dan pemberlakuan tersebut ditujukan dengan

¹¹⁸ Putusan Mahkamah Agung Nomor 825/PK/PDT/2020

alasan untuk melindungi warga masyarakat yang memiliki pendapatan ekonomi relative lemah dan bertujuan terhadap pengembangan pembangunan wilayah DIY di masa yang akan datang.

Penolakan peninjauan kembali yang diajukan tersebut pada dasarnya sudah sesuai dengan pedoman beracara, dimana disebutkan bahwa instruksi yang dijadikan dasar pengajuan tersebut bukanlah produk perundang-undangan sehingga dengan demikian instruksi tersebut tidak dapat diuji dengan perundang-undangan. Instruksi yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah DIY tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik karena tujuan instruksi tersebut ialah untuk kepentingan umum yakni melindungi kepentingan umum masyarakat yang memiliki ekonomi relatif rendah. Hal ini juga dikuatkan dalam wawancara yang dilakukan dengan Pihak Param Praja Kepatihan Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa:

“tujuan dikeluarkannya instruksi tersebut sebetulnya adalah untuk menjaga keharmonisan dan kerukunan antar masyarakat sehingga tidak terlihat sekali antara si kaya dan si miskin. Tidak ada istilah diskriminasi, karena semuanya bertujuan untuk kebaikan dan kemanfaatan bersama”.¹¹⁹

Asas-asas umum pemerintahan yang baik, memiliki tujuan untuk menjaga keseimbangan, kemanfaatan dan kepentingan bersama. Instruksi yang dikeluarkan tidaklah bertentangan dengan nilai-nilai dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Putusan Peninjauan kembali yang dikeluarkan dan diputus oleh Majelis hakim, tidak banyak memuat

¹¹⁹ Hasil Wawancara dengan Bapak Dwinanta Nugroho, selaku Asisten Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 18 Januari 2023

pertimbangan-pertimbangan baru dan alasan-alasan ditolaknya gugatan terhadap instruksi tersebut. Yogyakarta memiliki sejarah panjang sehingga diberikan hak istimewa terhadap pengelolaan daerah dan wilayahnya. Pada pokoknya, dalam putusan tersebut majelis hakim mempertegas mengenai struktur penguasaan dan kepemilikan tanah di wilayah Yogyakarta serta adanya Surat Keterangan yang dikeluarkan oleh Provinsi DIY pada tanggal 8 Mei 2012 Nomor 593/00531/RO. I/2012 sebagai dasar mengapa warga keturunan Tionghoa tidak mendapatkan hak milik atas kepemilikan tanah di wilayah Yogyakarta.

Hukum merupakan suatu bentuk pengaturan yang memiliki tujuan dan manfaat bagi warga negara, pemerintah dan hubungan para pihak yang menempati wilayah negara tersebut. Hukum bertujuan sebagai alat untuk mengatur dan merekaya hubungan sosial antara masyarakat dan hubungan pemerintah dengan masyarakat. Nilai keadilan menjadi dasar dari hukum dimana keadilan tidak hanya bersifat normatif melainkan juga harus bersifat konstitutif sekaligus. Karena hukum harus memuat nilai keadilan yang memiliki manfaat dan kepastian.

2. *Ratio Decidendi* Hakim Menolak Gugatan pada Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020

Setelah diuraikan Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi dan Putusan Mahkamah Agung

dalam upaya hukum Peninjauan Kembali dengan Nomor 825/PK/PDT/2020. Maka selanjutnya akan diuraikan mengenai *ratio decidendi* Hakim menolak gugatan pada Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020. *Ratio decidendi* adalah pendapat hukum tertulis atau proporsi yang diciptakan oleh hakim dalam rangka penemuan hukum berkenaan kasus konkret yang dihadapinya.¹²⁰ Secara harfiah istilah tersebut berarti ‘alasan untuk menjatuhkan putusan’ (*the reason for the decision*).

Ratio decidendi atau pertimbangan hakim merupakan suatu alasan atau argument hukum yang digunakan oleh hakim dalam mempertimbangkan hukum yang akan menjadi dasar dalam memutus suatu perkara.¹²¹ *Ratio decidendi*, menurut Michael Zander dalam bukunya ‘*The Law Making Process*’ (2004), dapat diartikan sebagai ‘*A proposition of law which decides the case, in the light or in the context of the material facts*’ (Suatu proposisi hukum yang memutuskan suatu kasus dilihat dari sudut atau dari konteks fakta-fakta material).¹²² Format dari *ratio decidendi* di dalam putusan hakim itu dinyatakan dalam suatu proposisi hukum. Proposisi dalam konteks ini adalah premis yang memuat pertimbangan hakim. Proposisi ini dapat diungkapkan secara eksplisit atau implisit. Di Indonesia, istilah *ratio decidendi* memang tidak

¹²⁰ Satjipto Rahardjo, *Loc. Ci*

¹²¹ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pembelajaran Tata Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 23

¹²² Shidarta, *Loc. Cit*

cukup populer digunakan. Biasanya kita memakai terminologi lain yang agak mirip dengan itu, yakni kaidah yurisprudensi.

Pentingnya *ratio decidendi* dalam suatu putusan erat kaitannya dengan pemaknaan sosiologis pada asas *res judicata pro veritate habetur* yang artinya tiap putusan hakim harus dianggap benar dan dihormati. Artinya sangat mustahil suatu putusan hakim dihormati begitu saja tanpa memuat suatu kebenaran yang memiliki pertimbangan yang kuat yang memiliki kekokohan dan meyakinkan. Dengan demikian, agar asas tersebut memiliki suatu legitimasi kuat bagi kemaslahatan masyarakat dimana pertimbangan hakim haruslah berorientasi kepada kepentingan umum masyarakat. Pertanggungjawaban hakim dalam putusannya merupakan suatu pertanggungjawaban peradilan atau dikenal dengan istilah *judicial accountability* sebagai upaya yang dilakukan guna melindungi kepentingan manusia yang mana hukum harus ditegakkan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, *ratio decidendi* dikenal sebagai yurisprudensi atau pertimbangan hakim dalam rangka penemuan hukum. Dalam hal ini, penemuan hukum yang dimaksud adalah Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020. Pertimbangan Hakim dalam Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020 pada dasarnya dapat diketahui dengan meruntut jalannya persidangan dari tingkat pertama, yaitu pada Pengadilan Negeri. Dalam pertimbangan hukumnya, alasan peninjauan kembali yang diajukan dalam memori peninjauan kembali serta pada

kontra memori peninjauan kembali, Mahkamah Agung berpendapat bahwa keberatan pemohon peninjauan kembali berisi hal-hal yang telah dipertimbangkan oleh *judex facti/judex juris* sehingga keberatan terhadap permohonan penilaian keabsahan Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 perbendaan mana bukanlah suatu kekhilafan hakim atau kekeliruan suatu putusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf f Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan diubah lagi dengan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.

Pertimbangan pada putusan peninjauan kembali yang diputus oleh Majelis Hakim Mahkamah Agung RI justru memberikan suatu gambaran bahwa tindakan hakim dalam memutus suatu perkara ialah untuk memberikan alasan yang mengarahkan pada suatu putusan yang merupakan suatu bentuk tindakan dalam menafsirkan undang-undang. *Ratio decidendi* merupakan tolak ukur yang dapat melihat kualitas dari mutu suatu putusan pengadilan. Pada dasarnya, pertimbangan hukum yang dimuat oleh majelis hakim harus disusun secara sistematis, logis dan dituangkan sebagai hasil dari analisis, pendapat serta argumentasi hakim dalam menilai dan menafsirkan aturan hukum terhadap perkara yang ia tangani.¹²³ Suatu putusan hakim hendaknya harus memenuhi minimal 2 (dua) unsur tujuan hukum yakni harus memuat rasa etis yang memberikan

¹²³ Bambang Sutiyoso, *Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 6

rasa keadilan kepada orang yang berhak serta *utilities* yang memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat umum.

Putusan hakim telah memenuhi 2 (dua) unsur tersebut maka dengan demikian asas *res judicata varitate habetur* menjadi realita yang nyata.¹²⁴ Putusan hakim yang telah dimuat dalam putusan terdapat pemaknaan independensi hakim. Sehingga suatu independensi hakim harus diimbangi dengan pertanggungjawaban peradilan dan termasuk di dalamnya peningkatan integritas hakim dan adanya transparansi yang dibangun di atas prinsip harmonisasi antara adanya tanggungjawab hukum (*legal responsibility*) dan tanggungjawab kemasyarakatan (*social responsibility*). Dalam putusan hakim Nomor 825 PK/PDT/2020 muatan dalam pertimbangan hakim menolak gugatan yang diajukan tersebut tentunya berdasarkan pada kemaslahatan dan keyakinan hakim terhadap kepentingan umum yang harus diutamakan.

3. Latar Belakang Sistem Pertanahan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Mengenal Adanya Larangan Pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi Berdasarkan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi Dikaitkan dengan Pertimbangan Majelis Hakim dalam Menolak Gugatan pada Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020

¹²⁴ Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 120

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu provinsi yang mempunyai keistimewaan tersendiri, dibandingkan dengan provinsi lainnya. Selain memiliki keistimewaan mengenai penetapan kepala daerah yang berbeda dengan provinsi lainnya, hal istimewa berikutnya adalah pengaturan terkait pertanahan di wilayah DIY.¹²⁵ Pengaturan tanah sejak awal merupakan kewenangan dari kasultanan yang dikenal dengan istilah *sultan ground* serta *paku alaman ground* yang tentunya pengaturan tersebut dibuat dan diatur oleh kasultanan.¹²⁶ Hal menarik lainnya adalah, pengaturan tanah di DIY yang mana juga telah mengakui unifikasi pengaturan pertanahan melalui Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 tetapi DIY tetap menggunakan pengaturan pertanahan yang dimilikinya sendiri.¹²⁷

Sebelum UUPA berlaku di wilayah Yogyakarta, tentunya DIY memiliki aturannya sendiri untuk mengatur pertanahan di wilayahnya, namun kewenangan terhadap aturan tersebut sudah tidak berlaku lagi dengan diterbitkannya Peraturan Daerah DIY Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di wilayah Provinsi Yogyakarta.¹²⁸ Meskipun DIY telah mencabut berbagai aturan pertanahan yang dibuat dan diatur sendiri oleh pemerintahan kasultanan, tetapi hingga saat ini surat edaran mengenai

¹²⁵ Hasil Wawancara dengan Bapak Suyitno, selaku Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 21 Januari 2023

¹²⁶ Hasil Wawancara dengan Bapak Suyitno, selaku Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 21 Januari 2023

¹²⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Dwinanta Nugroho, selaku Asisten Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 18 Januari 2023

¹²⁸ Hasil Wawancara dengan Bapak Suyitno, selaku Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 21 Januari 2023

penyeragaman policy tidak ikut dicabut dan masih berlaku di wilayah DIY.

Tentunya, terdapat dampak yang menyebabkan perbedaan hak yang dapat dimiliki antara WNI pribumi dan non pribumi dimana semua WNI non pribumi di wilayah DIY yang ingin membeli atau bahkan memiliki tanah dengan status hak milik tidak diperkenankan dan hanya diperbolehkan untuk mendapatkan status hak guna usaha (HGU) atau hak guna bangunan (HGB) atas tanah saja. Lahirnya, kebijakan tersebut dikarenakan terdapatnya ketimpangan sosial terhadap pendapatan ekonomi yang di peroleh oleh WNI non Pribumi yang dianggap sebagai kelompok ekonomi menengah keatas sedangkan apabila kepemilikan tanah diperkenankan untuk dimiliki oleh WNI Non pribumi maka ada kekhawatiran tersendiri bagi pemerintah daerah bahwa rakyat-rakyat kecil akan hanya menjadi buruh kecil yang tidak dapat mempunyai tanah hak milik di Yogyakarta.¹²⁹

Yogyakarta sebagai salah satu provinsi yang memiliki keistimewaan yang dimuat dan diatur dalam suatu undang-undang, juga dikenal dengan pemerintahan yang menganut asas kerakyatan. Muatan asas kerakyatan ini sangat dominan di bahas dalam rancangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada saat itu. Bahwa dalam hal ini, konteks pembahasannya adalah mengenai pemaknaan dasar tentang *Positioning* rakyat dalam

¹²⁹ Hasil Wawancara dengan Bapak Dwinanta Nugroho, selaku Asisten Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 18 Januari 2023

kasultanan dan paku alaman sebagai komponen pembentuknya serta kultur sosial budaya yang melekat padanya serta mengenai dedikasi kasultanan dan paku alaman terhadap rakyat berdasarkan kultur historis.¹³⁰ Pemikiran sistem pemerintahan demokratis berbasis kerakyatan dapat terlihat dalam kebijakan dan aturan yang dibuat oleh pemerintah daerah Yogyakarta terlebih bergabungnya Yogyakarta dengan NKRI dikenal dengan adanya istilah transformasi monarki absolut kedalam kedaulatan NKRI dan oleh sebab itu masih terdapat beberapa kebijakan yang berlaku di Yogyakarta yang dirasa terkesan bersifat monarki. Sejarah nilai historis dan filosofis aturan kebijakan pertanah di Yogyakarta tidak dapat dipisahkan dari tujuan pembentukannya tersebut.

Adanya penggolongan dan perbedaan WNI pribumi dan non pribumi disebabkan dari sejarah masa lalu yang pernah terjadi, penggolongan struktur masyarakat Indonesia pernah terjadi di masa penjajahan belanda yang memiliki keterkaitan dengan hukum mana yang akan berlaku atas golongan tersebut. Pada masa itu, golongan masyarakat indonesia dibagi dalam 3 (tiga) golongan yakni golongan eropa, golongan timur asing, dan golongan Indonesia (bumiputera).¹³¹ Alasan adanya penggolongan masyarakat pada saat itu dikarenakan adanya kebutuhan masyarakat yang menghendaknya dan perlu ditundukkan pada undang-undang yang saat itu tengah berlaku serta karena kebutuhan masyarakat yang menghendaki dan berdasarkan kepentingan umum.

¹³⁰ Dwinanta Nugroho, Aslam Ridho, dan Hari Rachmadi, *Tafsir Ganda Keistimewaan DIY catatan satu dasawarsa UU No.13 Tahun 2012*, Matakata, Bantul, 2022, hlm. 107

¹³¹ Widhiana Hesting Puri, *Op. Cit*, hlm. 177

Tentunya penggolongan tersebut sudah tidak berlaku lagi. Adanya istilah WNI non pribumi dalam ketentuan pertanahan di Yogyakarta sebenarnya dalam beberapa literatur masih terdapat ketidakjelasan terkait definisi dan arti dari WNI non pribumi sehingga pada prakteknya instruksi kepala daerah Yogyakarta mengenai pertanahan tersebut kerap dijadikan alasan pembenar dalam memberikan perlakuan bagi WNI keturunan tionghoa. Selain hal-hal tersebut, dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 tahun 1962 tentang Ketentuan Mengenai Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia atas Tanah sebagai pedoman juga ditegaskan bahwa kraton Yogyakarta ingin mengkonversikan hak tanah adat tersebut menjadi sah milik kraton sebagaimana aturan berlaku, hal ini dikarenakan kraton sendiri merupakan badan hukum instansi dan bukan perorangan, namun hal tersebut belum dapat dilakukan pihak kraton. Akan tetapi, pihak kraton baru dapat melakukan hal tersebut dengan adanya Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta disahkan barulah kraton dapat melakukan konversi tanah adat miliknya.

Adanya perbedaan dalam pengaturan pertanahan dikarenakan dalam Pasal 11 Ayat (2) UUPA memberikan ruang untuk boleh ada perbedaan aturan hukum jika memang diperlukan secara sosial ekonomi. Sehingga latar belakang terbitnya kebijakan tersebut didasarkan dengan adanya historis dan kultur sosial budaya Yogyakarta yang mengedepankan kepentingan rakyat dan bertujuan positif dengan adanya kesetaraan dan kesamaan dalam memperoleh penghidupan. Putusan

majelis hakim terhadap perkara ini juga mempertimbangkan dalil sultan yang diwakili oleh Pemerintah Daerah Yogyakarta yang mana bahwa penerbitan dan pemberlakuan instruksi tersebut memiliki alasan penting yakni untuk melindungi warga masyarakat yang memiliki keterbatasan perekonomian dan bertujuan untuk pemerataan pengembangan pembangunan wilayah DIY di masa yang akan datang. Selain itu, perbuatan Tergugat I dan Tergugat II yaitu Gubernur DIY Sultan Hamengku Buwono X dan pejabat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) DIY dalam gugatan yang diajukan, menurut hakim bukanlah suatu perbuatan melawan hukum melainkan hanya bersifat koordinasi dalam rangka penerepan prinsip koordinasi antara institusi BPN dengan Pemerintah DIY.

Pertimbangan hakim lainnya juga menyebutkan bahwa penolakan gugatan yang diajukan tersebut terjadi, dikarenakan instruksi Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi bukanlah suatu peraturan perundang-undangan serta adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY yang memberikan kewenangan bagi DIY untuk membuat tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas serta kewenangan yang dimiliki oleh gubernur dan wakilnya serta penataan kelembagaan pemerintah termasuk kebudayaan, pertanahan dan tata ruang. Sehingga dengan menggugat suatu instruksi yang merupakan suatu kebijakan tidaklah tepat karena instruksi tersebut bukan produk undang-undang serta dari sisi pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik,

pemerintah DIY justru telah melindungi kepentingan umum masyarakat serta menjaga kebudayaan khususnya di bidang pertanahan, kebudayaan serta bertujuan untuk menjaga keseimbangan pada masa yang akan datang. Sehingga terbitnya instruksi tersebut bukanlah semata-mata untuk kepentingan suatu kelompok melainkan untuk kepentingan dan keadilan bersama.

B. Putusan Mahkamah Agung atas Perkara Peninjauan Kembali Nomor 825 PK/PDT/2020 Terhadap Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi Sebagai Bentuk *Affirmative Action*

1. Sejarah Pemberlakuan *Affirmative Action* di Indonesia

Affirmative action merupakan cara yang paling banyak dipilih oleh negara-negara maju untuk memberikan jawaban terhadap kondisi sosial yang diskriminatif serta ketidaksetaraan dan amrginalisasi di berbagai bidang kehidupan. Struktur sosial seperti itulah yang pada akhirnya melahirkan kelompok sosial tertentu dan disinilah peran negara untuk melakukan intervensi demi terwujudnya tatanan yang lebih adil dan terjamin untuk berpartisipasi kepentingan bersama. Pengaturan mengenai pertanahan di Indonesia, kita mengacu pada UUPA. Pada perkembangan hukumnya, ada suatu istilah dan kebijakan yang dikenal dengan *affirmative policy* di kalangan masyarakat umum yang lebih dikenal sebagai suatu bentuk dari *affirmative action*, *affirmative action* merupakan suatu kebijakan yang mensyaratkan untuk dikenakan kepada

suatu kelompok tertentu untuk mendapatkan pemberian kompensasi dan keistimewaan khusus dalam suatu kasus tertentu bertujuan untuk mencapai representasi yang lebih proporsional.¹³²

Affirmative action merupakan suatu kebijakan yang dikenakan pada suatu kelompok tertentu yang dianggap sebagai suatu diskriminasi yang bernilai positif (*positive discrimination*) guna tercapainya keadilan dan kesetaraan. *Affirmative action* memiliki tiga sasaran yakni:¹³³

- a. Memberikan dampak yang positif kepada suatu institusi agar dapat lebih memahami sekaligus mengeleminasi berbagai bentuk rasisme dan seksisme yang terdapat di tempat kerja;
- b. Bertujuan agar institusi tersebut mampu mencegah terjadinya bias gender maupun ras dalam mendapatkan kesempatan yang sama; dan
- c. Serta memiliki sifat yang sementara tetapi konsisten dan ketika sasaran untuk mencapai kegiatan telah tercapai, maka kelompok tersebut yang dilindungi secara terintegrasi, kebijakan tersebut dapat dicabut sewaktu-waktu.

Tujuan adanya *affirmative action* ialah sebagai adanya persamaan dalam kesempatan dan persamaan terhadap hasil yang dicapai. *Affirmative action* merupakan suatu cita-cita luhur yang diharapkan oleh para pendiri bangsa guna mencapai keadilan. Di Indonesia sendiri,

¹³² Ratih Lestarini, Kebijakan pertanahan bagi WNI Keturunan Tiongha di Yogyakarta: Diskriminasi atau diskriminasi Positif, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 48 Nomor 1, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2018, hlm. 47

¹³³ Widhiana Hestining Puri, *Loc. Cit*

keberadaan dan perkembangan *affirmative action* merupakan suatu bentuk kebijakan yang ditepakan dalam beberapa bidang kehidupan bernegara. Tujuan utama diterapkannya *affirmative action* ialah semata-mata sebagai langkah untuk menciptakan kedudukan yang sama rata atau seimbang diantara kelompok masyarakat. Istilah *affirmative action* juga dikenal dalam Bab X huruf A tentang Hak Asas Manusia dalam Pasal 28 H ayat (2) yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan berbagai kemudahan perlakuan khusus guna memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai keadilan. Terdapat beberapa kebijakan dan aturan yang diatur dalam pemerintahan Indonesia sebagai suatu bentuk *affirmative action* antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang mengakomodir afirmatif bagi para perempuan dengan minimal harus terdiri dari 30% perempuan; dan
- b. Kebijakan nasional mengenai percepatan pembangunan sejumlah daerah yang tertinggal sebagai suatu tindakan *affirmative action* dan merupakan langkah yang strategis bagi pemerintah dalam upaya pemerataan pembangunan.

Konsep *affirmative action* berkaitan dengan kondisi dan karakteristik sosial yang dituju. Pemberlakuan yang berbeda terhadap suatu kelompok bukan bertujuan sebagai suatu tindakan diskriminasi. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia menyebutkan ada 2 (dua)

undang-undang yang dapat dipergunakan untuk tindakan *affirmatif* di ranah politik, penerapan *affirmation action* di Indonesia bukanlah tidak memiliki tantangan.

2. Analisis Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi Sebagai *Affirmative Action* atau Penerapan Diskriminasi Positif

Pemahaman dan pengertian terhadap *affirmative action* ialah sebagai suatu kebijakan yang mensyaratkan dikenakan suatu pemberian keistimewaan terhadap suatu kelompok tertentu dalam hal-hal tertentu guna mencapai suatu proporsionalitas. Keistimewaan tersebut juga dikenal sebagai diskriminasi yang positif guna mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Dalam konstitusi Indonesia juga mengadopsi prinsip perbedaan atau dikenal dengan istilah *difference principle* sebagaimana dimuat dalam Pasal 28 H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “*setiap orang berhak untuk mendapatkan kemudahan serta perlakuan khusus guna memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*”. Aturan ini lah yang menjadi dasar dan landasan adanya *affirmative action* atau diskriminasi positif secara konstitusional.¹³⁴

¹³⁴ Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 117

Analisis yang dapat kita lakukan terhadap instruksi yang dikeluarkan oleh Gubernur Yogyakarta dapat dikaji dengan melihat beberapa faktor yang dapat digunakan untuk menilai kebijakan pertanahan yang dimuat dan terkandung dalam instruksi tersebut tentang penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah kepada WNI non Pribumi di wilayah Yogyakarta, antara lain:

- a. Suatu kebijakan yang memiliki tujuan tertentu untuk mencapai kesetaraan maupun kedudukan yang seimbang dari suatu kelompok tertentu;
- b. Memiliki keteguhan atau konsisten serta memiliki jangka waktu yang terbatas; dan
- c. Adanya pengawasan.

Instruksi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Yogyakarta ini memiliki tujuan yang mulia. Hal ini juga dikuatkan oleh wawancara yang penulis lakukan dengan pihak Pihak Param Praja Kepatihan Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa:

“tujuan dikeluarkannya instruksi tersebut sebetulnya adalah untuk menjaga keharmonisan dan kerukunan antar masyarakat sehingga tidak terlihat sekali antara si kaya dan si miskin. Tidak ada istilah diskriminasi, karena semuanya bertujuan untuk kebaikan dan kemanfaatan bersama”.¹³⁵

Pemerintah Yogyakarta sangat memberikan perhatian terhadap perlindungan masyarakat yang dilihat dari sisi ekonomi dan hal ini

¹³⁵ Hasil Wawancara dengan Bapak Dwinanta Nugroho, selaku Asisten Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 18 Januari 2023

bukanlah tanpa alasan atau berdasarkan dasar hukum yang jelas.¹³⁶ Dalam UUPA ditemukan adanya satu pasal yang ternyata secara khusus memberikan perlindungan kepada masyarakat yang memiliki ekonomi lemah atau masyarakat yang rentan secara finansial dalam penguasaan tanah, hal ini diatur dalam Pasal 11 Ayat (2) UUPA yang berbunyi:

“Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan suatu kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin adanya perlindungan terhadap kepentingan golongan yang memiliki ekonomi lemah”.

Selain hal tersebut, Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi dapat di analisis dengan menggunakan teori hubungan antara hak milik dengan keadilan sebagaimana dimaksud dalam kedwitunggalan antara hak milik dengan keadilan yang saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan lainnya. Dalam teori tersebut dijelaskan bahwa hak milik atas suatu hal harus didasarkan pada keadilan dengan tujuan agar hak milik tersebut memiliki kelayakan dimana suatu hal yang berlebihan tidaklah bagus dan setiap kepemilikan harus didasarkan atas keadilan, artinya kepemilikan yang menumpuk dan hanya dimiliki oleh golongan tertentu akan menggambarkan karakter dan sifat kapitalisme yang tentunya memiliki banyak hal yang negatif dan tidak mencerminkan keadilan.

¹³⁶ Hasil Wawancara dengan Bapak Dwinanta Nugroho, selaku Asisten Param Praja Kepatihan, di Yogyakarta, pada 18 Januari 2023

Begitupun sebaliknya, keadilan juga harus selalu melindungi dan mengakui hak milik. Hal ini dikarenakan agar eksistensi terhadap hak milik yang dimiliki itu dapat terhapus dengan adanya hukum yang tidak sehat seperti hukum yang komunis. Oleh sebab itu, Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi tersebut dapat dikualifikasikan sebagai suatu kaidah hukum yang bertujuan untuk menciptakan suatu keadaan yang adil dimana Pemerintah DIY memberikan batasan terhadap golongan WNI non pribumi agar tidak dapat memiliki kepemilikan status hak milik atas tanah di wilayah DIY.

Struktur penguasaan dan kepemilikan tanah di wilayah DIY telah berubah sejak adanya Undang-Undang Keistimewaan DIY disahkan, dimana dalam pemberlakuan instruksi tersebut tidak selalu harus mengikuti kemauan dari masyarakat seluruhnya tetapi pemberlakuan kebijakan tersebut dilihat dari sisi untuk terpenuhinya rasa keadilan dimana keadilan harus lebih ditegakkan daripada kepastian hukum yang mana pernyataan tersebut sesuai dengan teori Gustav Radbruch yang dalam bukunya menyebutkan bahwa 'kepastian hukum tidak selalu harus dapat diberikan sebagai prioritas pada tiap-tiap sistem hukum dan tidak harus diberi sebagai prioritas pemenuhan dalam sistem hukum positif yang seolah-olah kepastian hukum harus ada lebih dahulu barulah diikuti dengan keadilan dan kemanfaatan'.

Kebijakan yang dikeluarkan tersebut bertujuan untuk melindungi tanah di wilayah Yogyakarta agar tidak sepenuhnya dikuasai atau dimiliki oleh WNI non pribumi yang terkenal memiliki kemampuan ekonomi dan hal inilah yang menjadi kekhawatiran warga dan Pemerintah Yogyakarta sehingga untuk memberikan perlindungan tersebut, dalam Undang-Undang Pokok Agraria adanya pasal yang menyebutkan perbedaan dalam keadaan masyarakat atau diperlukan asalkan tidak bertentangan dengan hal lainnya. Dalam hal ini, Instruksi Wakil Gubernur DIY tersebut dapat dikatakan sebagai suatu pedoman dan kaidah hukum yang memiliki tujuan untuk menciptakan keadaan adil dimana mereka membatasi golongan warga negara non pribumi agar tidak memiliki hak milik atas tanah di wilayah DIY. Selain itu, pemberian dan kepemilikan tanah di wilayah Yogyakarta sudah sejak dulu memiliki aturannya sendiri.

Kontekstualitas dan hubungan adanya *affirmative action* dalam bidang pertanahan seperti di Yogyakarta ini sebenarnya merujuk pada teks kalimat yang telah ada sebelumnya. Hakikatnya konstitusi Indonesia merujuk pada adanya perbedaan (*difference principle*), yang mana pada Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 inilah yang menjadi landasan dasar penerapan *affirmative action* atau diskriminasi positif. Permasalahan dan cerita dari sejarah masa lalu yang membawa kekhawatiran Pemerintah Yogyakarta dimana pernah ada gerakan perlawanan etnis tionghoa pada masa pra kemerdekaan dan faktor-faktor tersebutlah yang menjadi pertimbangan terhadap pemberlakuan dan penerbitan instruksi tersebut. Aspek hukum, pemberlakuan kebijakan ini

sejalan dengan keadilan melalui suatu pencapaian kondisi yang setara dan seimbang oleh masyarakat pribumi yang memiliki keterbatasan dari sisi perekonomiannya sehingga hal ini yang menggerakkan Pemerintah DIY untuk menerapkan kebijakan pertanahan tersebut guna mengayomi masyarakat sehingga tetap memberikan ruang bagi mereka yang memiliki keterbatasan ekonomi dan modal.

Pemberlakuan instruksi tersebut sebagai suatu *affirmative action* yang positif tidak dapat dikatakan sebagai suatu diskriminasi yang negatif yang dilakukan oleh Pemerintah DIY. Guna menilai suatu kebijakan tersebut bertindak dan bersifat diskriminatif maka perlu merujuk pada batasan dan kriteria diskriminasi yang telah diatur oleh Undang-Undang Hak Asasi Manusia Nomor 39 Tahun 1999 Pada Pasal 1 angka (3). Orientasi serta tujuan dari pemberlakuan diskriminasi positif ialah untuk menciptakan kedudukan yang seimbang dan berkeadilan di antara kelompok-kelompok masyarakat. Kesempatan untuk menguasai tanah biasanya tergantung pada kemampuan ekonomi seseorang. Kemampuan ekonomi seseorang akan mempengaruhi kemampuan untuk mendapatkan akses kepemilikan tanah yang di inginkan.

Dikeluarkannya Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi dapat dilihat juga dengan menganalisis menggunakan teori hubungan antara hak milik dengan keadilan yang kita kenal juga dengan kedwitunggalan antara hak milik dan keadilan yang saling berkaitan dan tidak dapat dilepaskan. Hal tersebut sejalan dengan Instruksi Nomor

K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi dikarenakan hak milik harus selalu berdasarkan pada keadilan dengan tujuan agar hak kepemilikan tersebut tidak dimiliki berlebihan atau melampaui batas kelayakan sehingga dapat menimbulkan ketidakadilan dengan penumpukan kepemilikan hak milik di satu pihak serta mengarah pada kapitalisme.

Begitupun sebaliknya, keadilan juga harus selalui mengakui dan melindungi hak milik sehingga agar jangan sampai eksistensi hak milik itu terhapus karena pandangan hukum yang tidak sehat. Oleh sebab itu, Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi dapat dikatakan sebagai suatu kaidah hukum yang bertujuan menciptakan keadilan dimana dengan memberikan atau membatasi golongan WNI non pribumi agar tidak memiliki hak milik atas tanah di Wilayah DIY.

Selain itu, Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi dikatakan sebagai *affirmative policy*. Hal ini dikarenakan merujuk pada arti dari *policy* adalah kebijakan, Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi merupakan kebijakan dari kepala daerah atau gubernur DIY meskipun yang menandatangani adalah wakil gubernur DIY. Kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan. Pada prinsipnya, pihak yang membuat

kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan. Jika dicermati dari nomor suratnya yang tertulis K.898/I/A/75, penggunaan huruf 'K' jamak diartikan sebagai keputusan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Latar belakang larangan pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi berdasarkan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi yang menjadi pertimbangan Majelis Hakim dalam menolak gugatan pada putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 825 PK/PDT/2020 ialah bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki sejarah yang menjadi bagian dari kelangsungan kehidupan dan berdirinya Bangsa dan Negara Indonesia. Yogyakarta yang saat itu merupakan wilayah kesultanan bergabung dengan wilayah negara Indonesia, Yogyakarta diberikan hak keistimewaan sebagai kesultanan dengan terbitnya Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta sebagai penegasan terhadap ciri khas keistimewaan Yogyakarta, dan adanya instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta 1975 juga menjadi salah satu dasar aturan yang memberikan pengecualian ditolaknya Permohonan Peninjauan Kembali oleh Mahkamah Agung. Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijadikan dasar pengajuan gugatan Peninjauan Kembali tidak sesuai dengan hakikat peraturan perundang-undangan dimana instruksi tersebut bukanlah suatu undang-undang yang dapat di uji. Selain itu, dikarenakan tujuan pemerintah daerah DIY tersebut ialah

sebagai suatu *affirmative action* sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 dimana suatu kebijaksanaan khusus yang dilakukan oleh pemerintah atau negara tersebut bertujuan untuk tercapainya kesetaraan (*equality*) dalam masyarakat, kebijaksanaan khusus itu dapat berupa perlakuan khusus terhadap suatu kelompok dengan tujuan agar masyarakat yang bersangkutan dapat memiliki kondisi kehidupan yang setara sehingga terciptalah kesetaraan.

2. Putusan Mahkamah Agung atas perkara Peninjauan Kembali Nomor 825 PK/PDT/2020 terhadap Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang Warga Negara Indonesia Non Pribumi merupakan salah satu bentuk *Affirmative Action*, hal ini di dasarkan bahwa tujuan instruksi tersebut semata-mata sebagai langkah untuk menciptakan kedudukan yang sama rata atau seimbang diantara kelompok masyarakat di Yogyakarta. Tujuan pemerintah DIY tersebut ialah sebagai suatu *affirmative action* sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 dimana suatu kebijaksanaan khusus yang dilakukan oleh Pemerintah atau negara tersebut bertujuan untuk tercapainya kesetaraan (*equality*) dalam masyarakat, dimana kebijaksanaan khusus itu dapat berupa perlakuan khusus terhadap suatu kelompok dengan tujuan agar masyarakat yang bersangkutan dapat memiliki kondisi kehidupan yang setara sehingga terciptalah kesetaraan. Meskipun terlihat diskriminatif tetapi

diskriminatif yang terjadi dimaksudkan dengan bertujuan positif untuk mencapai kesetaraan bahwa *affirmative action* juga disebut sebagai *positive discrimination*.

B. Saran

1. Perlunya pemahaman terhadap garis sejarah bergabungnya Kasultanan Yogyakarta dengan Bangsa Indonesia tidak dapat dipisahkan sehingga terhadap kasus pertanahan di wilayah Yogyakarta memiliki perbedaan dalam pengaturan dan pemberian hak atas kepemilikan suatu tanah, sehingga untuk meminimalisir terjadinya pendapat dan penafsiran yang menyudutkan dan bernilai negatif maka perlu adanya penegasan yang tegas dari pihak kasultanan maupun kadipaten serta Pemerintah Provinsi DIY khususnya dalam persoalan pemilikan pertanahan dengan membuat penjelasan yang tegas dan aturan yang tegas.
2. Terhadap instruksi yang dikeluarkan oleh Wakil Gubernur DIY tersebut perlu adanya koordinasi dan sosialisasi dengan komunitas tionghoa dan etnis lainnya yang masuk dalam kategori WNI non pribumi yang berkedudukan di wilayah Yogyakarta untuk memberikan edukasi terkait kebijakan khusus berupa diskriminasi positif agar mencegah terjadinya kesalahpahaman dan perpecahan. Kedepannya, perlu adanya pembaharuan dengan menjadikan Instruksi Nomor K.898/I/A/75 sebagai peraturan daerah guna memberikan keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum sehingga terlihat adanya kejelasan dan kepastian hukum yang dijamin berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

Agus Surono, *Fiksi Hukum dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan*, Universitas Al-Azhar Indonesia, Jakarta, 2013.

Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Cetakan 1, UII Press, Yogyakarta, 2004.

Bambang Sutiyoso, *Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, 2012.

Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.

Dwinanta Nugroho, Aslam Ridho, dan Hari Rachmadi, *Tafsir Ganda Keistimewaan DIY catatan satu dasawarsa UU No.13 Tahun 2012*, Matakata, Bantul, 2022.

Dwinanta Nugroho, *Rekonstruksi Tanah SG-PG review Undang-Undang Keistimewaan DIY*, Matakata, Bantul, 2022.

Gatut Murniatmo, Murianto Wiwoho, Krisnanto, Poliman, dan Suhatno, *Pola Penguasaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1989.

H. Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

Ishak, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pembelajaran Tata Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.

M. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2012.

O. Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga, 2011.

Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.

_____, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.

_____, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, PT. Kharisma Putra Utama, Bandung, 2015.

Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

- Ridwan HR, *“Hukum Administrasi Negara”*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Rhona K.M. Smith, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusham UII, Yogyakarta, 2008.
- S. Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1991.
- Soerjono Soekanto, dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Soerjono Soekanto, *“Pokok-Pokok Sosiologi Hukum”*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Sarjita, *Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, 2005.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.
- W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Edisi Ketiga, Jakarta, 2006.
- Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.
- Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

B. Jurnal, Artikel, Makalah, Skripsi, dan Tesis

- Anisatul Hamidah, Urgensi Prinsip Non-Diskriminasi Dalam Regulasi Untuk Pengarus-utamaan Kesetaraan Gender, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 51 Nomor 3, Universitas Jember, Jawa Timur, 2021.
- Baharudin, Desain Daerah Khusus/Istimewa dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Volume 45 Nomor 2, Fakultas Hukum, Universitas Bandar Lampung, 2016.
- Denico Doly, Kewenangan Notaris dalam Pembuatan Akta yang berhubungan dengan Tanah, *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, Volume 2 Nomor 2, Dewan Perwakilan Rakyat, 2011.

- Hendri Sayuti, Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan), *Jurnal Menara*, Volume 12 Nomor 1, Riau, 2013.
- Kus Sri Antoro, Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan, *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Volume 1 Nomor 1, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2015.
- Khotman Annafie dan Achmad Nurmandi, Kelembagaan Otonomi Khusus (Otsus) dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, Volume 3 Nomor 2, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2016.
- Ni'matul Huda, Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 7 Nomor 13, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2000.
- _____, Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Nomor 1 Volume 13, Universitas Islam Indonesia, 2016.
- Nur Kholis, Asas Non Diskriminasi dalam Contempt of Court, *Jurnal Legality*, Volume 26 Nomor 2, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 2018.
- Nurul Fatimah, F Romano Harjiyanti, dan Erna Sri Wibawanti, Kajian Yuridis Instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Terhadap WNI Non Pribumi, *Kajian Hasil Penelitian Hukum*, Volume 3 Nomor 2, Universitas Janabadra, 2019.
- Nurwidyanto, dan Irfan Ridwan Maksum, Implementasi Kebijakan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Hak Atas Tanah bagi Warga Keturunan, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, Volume 6 Nomor 3, Universitas Indonesia, 2020.
- Rangga Alfiandri Hasim, Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Yogyakarta Dan Hukum Tanah Nasional, *Jurnal Arena Hukum*, Volume 9 Nomor 2, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, 2016.
- Ratih Lestarini, Kebijakan pertanahan bagi WNI Keturunan Tiongha di Yogyakarta: Diskriminasi atau diskriminasi Positif, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 48 Nomor 1, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2018.

Shenita Dwiyanany, dan Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani, Sistem Pertanahan Keraton Yogyakarta Sebagai Daerah Otonomi Khusus, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 1 Nomor 2, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2019.

Turnomo Rahardjo, Kebijakan Pemerintah Tentang Etnis Cina, *Jurnal Dialogue*, Volume 2 Nomor 2, Universitas Diponegoro, 2005.

Tihara Sito Sekar Vetri, Problematika Surat Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi di Yogyakarta, *Tesis*, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2016.

Widhiana Hestining Putri, Kontektualitas Affirmative Action dalam Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta, *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Volume 3 Nomor 37, Sekolah Tinggi Pertanahan, Yogyakarta, 2013.

Wasisto Raharjo Jati, Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 11 Nomor 1, Pusat Penelitian Politik LIPI, 2014.

Yogi Zul Fadhli, Kedudukan Kelompok Minoritas dalam Perspektif HAM dan Perlindungan Hukumnya di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11 Nomor 2, Jakarta, 2014.

C. Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 825/PK/PDT/2020.

Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi.

D. Data Internet

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Sejarah Keistimewaan Yogyakarta, dalam <https://www.bpkp.go.id/diy/konten/815/Sejarah->

Keistimewaan-Yogyakarta, terakhir diakses pada 02 Februari 2023 Pukul 13.24 WIB.

BBC News Indonesia, 'Larangan Warga Keturunan Memiliki Tanah' di Yogyakarta: Penggugat Diancam Akan Diusir Dari Yogyakarta, dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-43249299>, terakhir diakses pada 28 Januari 2023 Pukul 14.34 WIB.

Heyder Affan, Siapa Manusia Indonesia?'Tidak Ada Pribumi Atau Non-pri, Kita Semua Pendetang, dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-58143493>, terakhir diakses pada 27 Januari 2023 Pukul 13.32 WIB.

Letezia Tobing, Mengenai Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis, dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/a/lex-spesialis-dan-lex-generalis-1t509fb7e13bd25>, terakhir diakses pada 05 Desember 2022 Pukul 13.45 WIB.

Shidarta, Ratio Decidendi dan Kaidah Yurisprudensi, dalam <https://business-law.binus.ac.id/2019/03/04/ratio-decidendi-dan-kaidah-yurisprudensi/>, terakhir diakses pada 21 Maret 2023 Pukul 13.45 WIB.

Universitas Stekom Pusat, Ensiklopedia Dunia, dalam <https://p2k.stekom.ac.id/ensiklopedia/InstruksiKepalaDaerahIstimewaYogyakarta1975>, terakhir diakses pada 23 Maret 2023 Pukul 13.40 WIB.

LAMPIRAN



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Jl. Kaliurang km 14,5 Yogyakarta 55584
T. (0274) 7070222
E. fh@uii.ac.id
W. law.uii.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 128/Perpus-S2&S3/20/H/IX/2023

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **M. Arief Satejo Kinady, A.Md.**
NIK : **001002450**
Jabatan : **Kepala Divisi Adm. Akademik Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Emdah Puspita Sari
No Mahasiswa : 20921063
Fakultas/Prodi : Hukum/Magister Kenotariatan
Judul karya ilmiah : ANALISIS PUTUSAN PENINJAUAN KEMBALI NOMOR
825 PK/PDT/2020 TERHADAP INSTRUKSI WAKIL
GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
NOMOR K. 898/I/A/1975 TENTANG PENYERAGAMAN
POLICY PEMBERIAN HAK ATAS TANAH KEPADA
SEORANG WARGA NEGARA INDONESIA NON
PRIBUMI

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **17 (Tujuh Belas)** %

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 8 September 2023 M
21 Safar 1445 H

Kepala Divisi Adm. Akademik

M. Arief Satejo Kinady, A.Md