

**KAJIAN HUKUM TERHADAP INSTRUKSI KEPALA DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA No. K/898/I/A/1975 DITINJAU
DARI PERSPEKTIF NEGARA HUKUM PANCASILA
DAN ASAS ASAS UMUM PEMERINTAHAN
YANG BAIK**

**Mohammad Yusup Anwar¹
Ratih Widowati²**

ABSTRACT

This research describes, first: How the legal consequences of the Instruction of the District Mayor of Special Region of Yogyakarta No. K / 898 / I / A / 1975 in the perspective of the Rule of Law State based on Pancasila? Second: Is the Instruction No. K / 898 / I / A / 1975 is in accordance with the general Principles of Good Governance? The study uses a normative juridical research method with secondary data consisting of primary, secondary, tertiary legal materials. Data collection techniques with library research, analysis descriptive method. The following result of this study, first: the District Mayor instruction Number K.898 / I / A / 1975 unconstitutional and do not comply with the Rule of Law State based on Pancasila because it does not reflect equality in law and Human Rights. Second: Instruction of the Special Region of Yogyakarta Number K.898 / I / A / 1975 violates the general Principle of Good Governance (AUPB) has set forth in Indonesian written regulation of Law Number 30 of 2014 Article (10) letter c and g.

Keywords: Governour's decree, AUPB, Discrimination.

ABSTRAK

Penelitian ini menguraikan, pertama : Bagaimana akibat hukum dari Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K/898/I/A/1975 dalam perspektif Negara Hukum Pancasila? Kedua : Apakah Instruksi No. K/898/I/A/1975 sudah sesuai dengan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik? Penelitian menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan data dengan studi kepustakaan, metode analisis adalah analisis deskriptif. Hasil penelitian sebagai berikut, pertama : Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 melanggar konstitusi dan tidak sesuai dengan Negara Hukum Pancasila karena tidak mencerminkan asas kesamaan dalam hukum dan tidak sesuai dengan Hak Asasi Manusia. Kedua : Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 melanggar Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang sudah tercantum di hukum tertulis Indonesia yang ada di Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal (10) huruf c dan g

Kata Kunci : Instruksi Kepala Daerah,AUPB, Diskriminasi

¹ Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

² Dosen, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta.

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Negara hukum (*rechstaat*) adalah negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang berdasarkan hukum.³ Norma dasar dan norma sumber dari tata tertib berdasarkan hukum adalah Undang Undang Dasar 1945, dapat disimpulkan bahwa hukum adalah alat untuk ketertiban bernegara, dan alat untuk menciptakan keadilan dalam kehidupan berkelompok di negara Indonesia yang merupakan negara hukum.⁴

Negara hukum memiliki konsepsi yang disebut sebagai konsepsi negara hukum. Konsepsi negara hukum adalah gambaran tentang bentuk negara ideal yang dapat dipikirkan oleh suatu bangsa dan sekaligus dicita-citakan untuk dapat diwujudkan dalam kenyataan.⁵ Hotma P. Sibuea dalam bukunya yang berjudul Ilmu Negara mencantumkan tiga tahapan konsepsi negara hukum yakni negara hukum (klasik), negara hukum formal, dan negara hukum material (*welfare state*). Salah satu konsepsi negara hukum yang penulis kaji dalam tulisan ini

adalah tentang konsepsi negara hukum (klasik). Negara hukum (klasik) dipengaruhi oleh ajaran (*dogma*) Jhon Locke tentang hak-hak kodrat (hak hak alamiah) manusia.⁶ Jhon Locke mengajarkan bahwa manusia adalah makhluk sosial yang saling berhubungan antar sesamanya.

Manusia mempunyai hak-hak yang bersifat kodrati atau alamiah. Hak-hak ini tidak dapat dicabut oleh siapapun juga dan tak dapat dipindah tangankan dari manusia yang satu ke manusia yang lain kecuali atas persetujuan pemiliknya. Mengenai hak hak kodrati atau alamiah negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 segala sesuatu yang berada dalam wilayah Indonesia harus sesuai dengan hukum (norma) yang berlaku, sehingga harus tunduk dan patuh terhadap hukum yang berlaku di Indonesia. Unsur-unsur terpenting dalam negara hukum ada empat.⁷ Salah satu unsur dalam negara hukum yaitu pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan. Pokok pembahasan penulisan skripsi ini adalah pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang tunduk dan patuh kepada undang-undang yang juga disebut asas

³ A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, BayumediaPublishing, Malang, 2005, hlm. 5.

⁴ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum Di Indonesia*, Ind Hil Co, Jakarta, 1989, hlm. 35.

⁵ Hotma P.Sibuea, *Kapita Selekta Hukum Tata Negara*, Universitas 17 Agustus, Jakarta, hlm. 42.

⁶ Hotma P Sibuea, *Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 2014, hlm. 332.

⁷ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 25.

legalitas. Wewenang menurut H.D. Staout adalah :⁸

“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer”

(Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintah, yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik).

Kewenangan memiliki kajian penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Menurut Bagir Manan⁹ :

“Wewenang dalam bahas hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonom daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zalfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horinzontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjelakan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.”

Wewenang terdapat dalam asas asas umum pemerintahan yang baik. Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) menurut Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang

Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa “Merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.¹⁰ Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik ini di atur dalam Pasal 10 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 tahun 2014 yang menyebutkan bahwa: (1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas: a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik. (2) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.¹¹

hakikatnya asas memiliki peran penting dalam mengisi kekosongan hukum atau kekaburan hukum, Oleh karena itu keberadaan AUPB sangatlah penting manakala hakim PTUN memeriksa sebuah perkara di mana landasan hukumnya belum diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan (kekosongan hukum/*vacuum of norm*), atau manakala pengaturannya ada tetapi sangat sumir (kekaburan hukum/*vague of norm*). Dalam hal ini, pengakuan AUPB sebagai norma hukum positif akan sangat bermanfaat bagi hakim dalam menjalankan kemerdekaan dan kekuasaan kehakiman untuk menguji segala tindakan pemerintah yang

⁸ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Wali Pers, Revsi ke 6, 2011, hlm 96.

⁹ *Ibid*, hlm. 92.

¹⁰ Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹¹ *Ibid*.

dianggap telah sewenang-wenang, bertentangan dengan hukum, atau menyalahgunakan kekuasaannya dengan pertimbangan-pertimbangan yang tepat dan akurat dengan indikator yang jelas dan dengan mengedepankan aspek kepastian hukum. Keberadaan AUPB lainnya yang tidak tertulis juga sangat penting guna mewujudkan aspek keadilan dan kemanfaatan dari putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap.

Kepala Daerah DIY Yogyakarta mengeluarkan Instruksi Kepala Daerah DIY No. K/898/I/A/1975 tentang penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI non pribumi. Bunyi dari Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 adalah sebagai berikut:¹²

“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.”

Terbitnya Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 yang berisikan larangan kepemilikan bagi WNI keturunan menjadi pokok permasalahan utama. Instruksi tersebut pada dasarnya memberikan batasan

atas hak kepemilikan atas tanah bagi masyarakat keturunan. Pada realitanya Instruksi Kepala Daerah tersebut masih berlaku sampai saat ini. Instruksi ini di tafsirkan sebagai “*affirmative policy*” yang berupaya untuk melindungi rakyat miskin dari pemodal besar. Pada 15 November 2010 Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan Surat Gubernur DIY No. 430/3703 yang berisi tentang Instruksi No.K.898/I/A/1975 masih berlaku hingga saat ini,

Instruksi tersebut lahir di karenakan pada saat Agresi Militer Belanda II pada tahun 1948 banyak etnis Tionghoa di Yogyakarta yang memihak pada belanda. Pada tahun 1950 saat Indonesia berhasil di pertahankan kembali. Hamengku Buwono IX mencabut hak milik atas tanah bagi etnis Tionghoa di Yogyakarta, walaupun masih di perbolehkan untuk tinggal. Pencabutan itu pun semakin resmi pada tahun 1975 Paku Alam VIII mengeluarkan instruksi DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 yang untuk melindungi rakyat Yogyakarta yang lemah secara ekonomis terhadap pemodal dan investor.

Memasuki era reformasi adanya gerakan penghapusan diskriminasi terhadap WNI keturunan Tionghoa. Hal ini tersirat dengan diakuinya Kong Hu Cu sebagai agama dan lahirnya Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 yang dikeluarkan oleh Presiden B.J.Habibie yang berisi penghentian penggunaan istilah pribumi dan non pribumi. Instruksi Presiden ini ditujukan kepada Menteri, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen, Pimpinan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Gubernur, Bupati, Walikota/madya. Dalam

¹² Instruksi Kepala Daerah DIY No. K/898/I/A/1975 Tahun 1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi

instruksi presiden tersebut terdapat beberapa poin penting. Pertama, istilah pribumi dan non pribumi tidak boleh lagi digunakan dalam semua perumusan dan penyelenggaraan kebijakan, perencanaan program, atau pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, memberikan perlakuan yang sama bagi seluruh Warga Negara Indonesia. Ketiga, meninjau kembali dan menyesuaikan seluruh peraturan perundang-undangan, kebijaksanaan, program, dan kegiatan lainnya sesuai dengan Instruksi Presiden ini.

Kebijakan yang lebih terbuka terhadap keberadaan Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa berlanjut pada era kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid yang mana lahirnya Keputusan Presiden No.6 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pembatasan Agama, Keyakinan, dan Adat Kebiasaan Tionghoa. Adanya kebijakan tersebut berimbas dengan diperbolehkannya perayaan di depan umum dan secara terbuka Tahun Baru Imlek dan pesta penutupan tahun baru yang disebut Cap Go Meh.

Instruksi tersebut pernah di gugat di PTUN pada Tahun 2001 oleh H.Budi Setyagraha yang menggugat surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, terkait penolakan pemberian Hak Milik. Pada tingkat Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara H.Budi dimenangkan dengan alasan Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 bertentangan dengan UUPA dan Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984. Kantor pertanahan Bantul mengajukan banding. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memenangkan Kantor pertanahan

Bantul dan mencabut putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara, dengan alasan surat Kepala Kantor Pertanahan adalah korespondensi belaka dan bukan merupakan obyek PTUN. H.Budi Setyagraha kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Melalui Putusan MA No. 281 K/TUN/2001 gugatan kasasi itu tidak diterima alias "Niet Ontvankelijk verklaard" atau NO dengan alasan tidak ada kesalahan hukum dalam putusan hakim PTUN ditingkat Pengadilan Tinggi. H. Budi Setyagraha mengajukan Peninjauan Kembali (PK) atas putusan MA tahun 2001. Hasilnya, melalui Putusan MA No. 56 PK/TUN/2003, MA menguatkan putusan sebelumnya dengan alasan bahwa Prasasti Jam (NGEJAMAN) di Kasultanan Yogyakarta adalah bukti bahwa suku Tionghoa meminta perlindungan kepada Sultan Hamengkubuwono IX. Prasasti NGEJAMAN ini dijadikan alasan pemerintah provinsi DIY sebagai filosofi dasar diterbitkannya Instruksi Kepala Daerah DIY 1975, dalam surat No. 593/00531/RO.I/2012.

Tahun 2018 Handoko warga DIY keturunan Tionghoa mengugat Kepala Badan Pertanahan DIY karena tidak memberi surat hak milik atas tanah, Handoko juga sudah melakukan gugatan ke PTUN DIY tapi di tolak oleh majelis hakim. Bukan hanya Handoko dan H. Budi Setyagraha, pada 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 nonpribumi. Namun pemerintah pusat itu diacuhkan Pejabat Pemerintah DIY

karena pada 8 Mei 2012, Sekretaris Daerah menyatakan pemberlakuan instruksi merupakan *affirmative policy* untuk melindungi warga pribumi dari kekuatan modal besar.

Sesuai yang sudah di uraikan di atas, Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik tercantum dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 10 sub C dan G yaitu asas ketidakberpihakan dan kepentingan umum yang mempunyai arti tidak diskriminatif¹³. Indonesia sebagai negara hukum mengatur bahwa semua orang sama di depan hukum "*equality before the law*" yang diatur dalam konstitusi Pasal 27 ayat 1 Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi:¹⁴ "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." Diatur juga dalam Pasal 28D ayat 1 Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi:¹⁵ "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum." Asas "*equality before the law*" menjamin setiap Warga Negara Indonesia di berlakukan sama di mata hukum.

Istilah Warga Negara Indonesia pribumi dan Warga Negara Indonesia nonpribumi dimana istilah ini lahir pada jaman penjajahan belanda. Warga Negara Indonesia pribumi adalah penduduk Indonesia yang berasal dari suku-suku asli di Indonesia dan WNI nonpribumi adalah penduduk Indonesia keturunan Cina, India, Arab, ekspatriat

asing yang umumnya berkulit putih. Pada zaman Kolonial Belanda Indonesia di bagi menjadi tiga golongan yang sesuai Pasal 163 Indische Staatsregeling yaitu (1) Golongan eropa; (2) Golongan Timur Asing; (3) Golongan Bumiputera. Tujuan pembagian golongan penduduk sebenarnya adalah untuk menentukan sistem-sistem hukum yang berlaku bagi masing-masing

Sebagai Negara hukum, Indonesia mempunyai ciri-ciri diantaranya adalah, adanya pengakuan dan penegakkan Hak Asasi Manusia (HAM), dan "*equality before the law*" atau perlakuan yang sama dimuka hukum. Asas itu lah yang membuat adanya perlakuan yang sama dimuka hukum, maka setiap orang berhak untuk diperlakukan sama, adil dan tidak membeda-bedakan. Adapun maksudnya adalah menggambarkan bahwa setiap warga negara tanpa memandang suku, warna kulit, status sosial, kepercayaan dan pandangan politik berhak mendapat akses terhadap perlindungan hukum. Warna kulit atau keturunan seseorang tidak boleh menghalangi orang tersebut mendapatkan perlindungan hukum, termasuk WNI keturunan yang ingin mempunyai Hak milik.

Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis memilih judul penelitian "Kajian Hukum Terhadap Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K/898/I/A/1975 Ditinjau Dari Perspektif Negara Hukum Pancasila Dan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik"

¹³ Undang Undang Nomor 30 Tahun 2011 Tentang Administrasi Negara

¹⁴ Undang Undang Dasar pasal 27 ayat 1

¹⁵ *Ibid*

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah akibat hukum dari Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K/898/I/A/1975 dalam perspektif Negara Hukum Pancasila ?
2. Apakah Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K/898/I/A/1975 sudah sesuai dengan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik?

C. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan berupa buku-buku dan berbagai peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen hukum lain. Penulis menggunakan metode analisis deskriptif. Metode analisis deskriptif adalah metode penelitian yang mendeskripsikan kondisi yang ada melalui data sekunder. Kemudian penulis hubungkan dengan teori dan konsep yang berkaitan dengan judul skripsi.

D. ANALISIS

1. **Akibat Hukum Instruksi Kepala Daerah DIY No. K/898/I/A/1975 Dalam Perspektif Negara Hukum Pancasila**

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah bagian dari Indonesia dan juga kediaman dari Sultan Hamengkubuwana dan Adipati Paku Alam. Kedaulatan dan kekuasaan pemerintahan Yogyakarta diatur dan dilaksanakan menurut perjanjian/kontrak politik yang dibuat oleh negara induk Kerajaan Belanda bersama-sama negara dependen Kesultanan Ngayogyakarta. Kontrak politik terakhir antara negara induk dengan kesultanan adalah Perjanjian Politik 1940, sebagai konsekuensi dari bentuk negara kesatuan yang dipilih oleh Republik Indonesia sebagai negara induk, maka pada tahun 1950 status negara dependen Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat bersama-sama dengan Kadipaten Pakualaman diturunkan menjadi daerah istimewa setingkat provinsi dengan nama Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan Yogyakarta, dan Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan, dan Kadipaten berwenang mengelola, dan memanfaatkan tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Kewenangan Kasultanan, dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan, dan pemanfaatan tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais). Perdais adalah peraturan daerah istimewa yang dibentuk oleh DPRD DIY dan Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. Selain itu, pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka

penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan, dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara. Dalam tata cara pengisian jabatan gubernur, dan wakil gubernur salah satu syarat yang harus dipenuhi calon gubernur, dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur, dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.

Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas, dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk, dan susunan pemerintahan asli yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam pratiknya DIY diberi payung hukum yang istimewa oleh pemerintah Indonesia yaitu Undang Undang 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK) yang tidak berlaku di daerah lain di Indonesia selain DIY, selain UUK dan Perdais kesultanan juga bisa memberikan diskresi dalam setiap keadaan, contohnya Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi, yang berisi tentang WNI keturunan tidak bisa memiliki hak milik atas tanah, WNI keturunan hanya boleh memiliki hak guna bangunan, hak usaha, dan hak guna usaha.

Faktanya dalam Undang Undang Dasar 1945 pasal ayat 27 ayat 1

disebutkan “segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya¹⁶.” Tetapi pada praktiknya di DIY tidak berlaku, WNI keturunan yang mayoritas Tionghoa tidak bisa memilih hak milik atas tanah. Dalam sejarahnya memang kesultanan dengan keturunan Tionghoa sering berkonflik, dimulai antara tahun 1808-1811 jaman Hindia Belanda yang di pimpin Gubernur Meester in de Rechten Herman Willem Daendels, banyak warga asli yang menjual tanah ke warga negara asing, Saat kepemimpinan dilanjutkan oleh Gubernur Jenderal Johannes van den Bosch pada tahun 1830, saat itu diberlakukan tanam paksa. Hingga akhirnya ada peraturan Belanda staatsblad tahun 1870 dan akhirnya diturunkan dengan peraturan ground-vervreemdings-verbod yang berisi larangan bagi pribumi untuk menjual tanahnya ke warga asing. Aturan ini tertuang di dalam staatsblad tahun 1875 No 179.

Pada saat Agresi Militer Belanda II tahun 1948 banyak Tionghoa yang berpihak pada Belanda, oleh saat itu juga Hamengku Buwono IX membuat pengumuman untuk mencabut hak milik atas tanah yang di miliki Tionghoa, pada tahun 1950 meskipun Indonesia berhasil dipertahankan, Hamengku Buwono IX tetap menagguhkan pencabutan hak milik atas tanah kepada etnis Tionghoa meskipun masih diperbolehkan untuk tinggal di Yogyakarta dalam rangka memberikan ketenangan. Oleh karena itu etnis Tionghoa memberi hadiah

¹⁶ Undang Undang Dasar 1945

Hamengku Buwono IX prasasti ngejaman sebagai hadiah perdamaian, namun pengumuman itu malah di perkuat oleh Paku Alam VIII pada tahun 1975 yang mengeluarkan Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi.

Kebijakan pertanahan terkait dengan pembatasan hak milik atas tanah di Yogyakarta berubah ketika pada tahun 1984 Pemerintah Daerah DIY menetapkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi DIY Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan diberlakukannya UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) di Wilayah DIY membawa angin segar bagi WNI non pribumi untuk memiliki hak milik atas tanah di Wilayah DIY. Anggapan diskriminasi yang ditimbulkan oleh Surat Instruksi Kepala Daerah DIY No K. 898/I/A/1975 pun seakan dihapuskan dengan diberlakukannya Perda No 3 Tahun 1984. Artinya, kebijakan pertanahan yang akan diterapkan di Yogyakarta tunduk pada ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang penulis singkat dengan UUPA. Namun pada praktiknya pemberlakuan Perda No 3 Tahun 1984 tidak secara otomatis menghapus perbedaan perlakuan kepemilikan hak atas tanah kepada WNI. Para pakar dan masyarakat yang mendukung tersebut menyebut Instruksi No K. 898/I/A/1975 sebagai *affirmative action*.

Pengertian *affirmative action* adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakannya kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam institusi dan okupasi. *Affirmative action* merupakan diskriminasi positif atau langkah-langkah khusus yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan, salah satu sarana terpenting untuk menerapkannya adalah hukum. Andri Rusta menjelaskan bahwa *affirmative* mempunyai tiga sasaran yaitu:¹⁷

1. memberikan dampak positif kepada suatu institusi agar lebih cakap memahami sekaligus mengeliminasi berbagai bentuk rasisme dan seksisme di tempat kerja
2. agar institusi tersebut mampu mencegah terjadinya bias gender maupun bias ras dalam segala kesempatan
3. sifatnya lebih sementara tapi konsisten, ketika sasaran untuk mencapai kegiatan telah tercapai, dan jika kelompok yang telah dilindungi terintegrasi, maka kebijakan tersebut bisa dicabut.

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Nilai-nilai Pancasila tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan salah satu sumber hukum. Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara berfungsi baik dalam

¹⁷ Andri Rusta, *Jurnal Perempuan* #63, Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta, 2013, hlm. 12.

menggambarkan tujuan negara Republik Indonesia maupun dalam proses pencapaian tujuan negara tersebut.¹⁸ Sebagai negara hukum Indonesia mengakui adanya asas *equality before the law* atau kesamaan di depan hukum, dalam Negara Republik Indonesia, Pancasila dipandang sebagai dasar pokok hukum nasional dengan mempunyai tujuan untuk menjaga keseimbangan antara perlindungan kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat dalam sebuah keputusan.

Keputusan yang dimaksud adalah tindakan penguasa yang berwenang yang menimbulkan ketentuan – ketentuan hukum. Keputusan dari penguasa yang berwenang berbentuk “peraturan” dan “keputusan”. Dinamakan peraturan (regeling), apabila isi keputusan tersebut dimaksudkan untuk mengatur hal – hal jamak yang umumnya sama. Dinamakan keputusan (beschikking) apabila isi keputusan tersebut dimaksudkan untuk menyelesaikan hukumnya atau menetapkan hukumnya terhadap sesuatu hal yang kongkrit tertentu. Istilah *beschikking* pertama kali diperkenalkan oleh WF. Prins. Ada yang menerjemahkan istilah *beschikking* ini dengan “ketetapan” seperti E.Utrecht¹⁹, sedangkan penggunaan istilah “keputusan” digunakan oleh WF. Prins.

Kedudukan Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 menurut hakim anggota Sri Harsiwi pada saat sidang di Pengadilan Negeri Yogyakarta dengan nomor 132/Pdt. G/2017/PN.Yyk., Sri

Harsiwi mengemukakan menurut Dalam pasal 11 UU No 12 Tahun 2011 Instruksi No K.898/I/A/75 bukanlah peraturan perundang undangan akan tetapi berdasarkan teori ketatanegaraan, instruksi merupakan aturan kebijakan, yaitu suatu peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintah terhadap warga negara yang ditetapkan berdasarkan kekuasaan sendiri oleh instansi pemerintah yang berwenang.

Pancasila berfungsi sebagai kaidah dasar (*Grundnorm*) yaitu, kaidah yang menjadi dasar berlakunya dan legalitas hukum positif di Indonesia. Selain sebagai kaidah dasar (*Grundnorm*), dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, Pancasila juga berfungsi sebagai dasar negara Indonesia, dengan demikian Indonesia adalah negara Pancasila. Bachsan Mustafa mengemukakan dua fungsi Pancasila, yang pertama adalah sebagai pedoman yang artinya Pancasila sebagai petunjuk arah perilaku ke arah perilaku yang baik dan benar sesuai dengan kelima asas Pancasila, yang kedua adalah fungsi Pancasila sebagai ukuran yang artinya salah benarnya atau baik buruknya perilaku manusia tidak boleh bertentangan dengan kaidah-kaidah Pancasila.²⁰ Negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, mempunyai unsur-unsur sebagai berikut :²¹

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara.
2. Adanya pembagian kekuasaan.
3. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya,

¹⁸ Sri Soemantri, *Loc.Cit.*

¹⁹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Balai Buku Ichtiar, 1962. hlm.97

²⁰ Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 40

²¹ Sri Soemantri, *Op.Cit.*, hlm. 49.

pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, sedang khusus untuk Mahkamah Agung harus juga merdeka dari pengaruh-pengaruh lainnya.

Setiap tindakan penyelenggara negara harus berdasarkan hukum, oleh sebab itu penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan kenegaraan dalam suatu negara hukum itu terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi. Fransiskus Xaverius Sukemi berpendapat bahwa Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sudah seyogyanya bila wujud pelaksanaan dan sarana perlindungan hukum warga masyarakat terhadap tindakan pemerintah itu mencerminkan falsafah dan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945, dalam rangka terwujudnya kehidupan yang berkeselarasan dan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum.²² Dalam pembukaan UUD 1945 memuat Pancasila sebagai dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa Bangsa Indonesia sendiri.

Pancasila sebagai dasar negara menjadi sumber dari segala sumber hukum yang memberi penuntun hukum serta mengatasi semua peraturan

perundang-undangan termasuk UUD 1945. Dengan kata lain Pancasila adalah tempat berpijak sekaligus tempat tujuan hukum. Pejabat Pemerintah dalam membuat keputusan harus sesuai dengan konstitusi yang sudah tercantum, termasuk juga kepala daerah.

Kesultanan Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk dalam Indonesia, daerah yang diistimewakan yang sudah tercantum dalam Undang Undang 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan di Yogyakarta (UUK) terbut salah satunya tercermin dalam hal pengaturan hak hak atas tanah bagi warga negaranya. warga DIY atau Warga Negara Indonesia secara umum yang ingin memiliki tanah di DIY tetapi Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI non pribumi, melarang WNI keturunan untuk memiliki hak milik atas tanah di DIY. WNI keturunan hanya mendapatkan hak guna bangunan, hak pakai, dan hak usaha. Instruksi tersebut mempunyai kekuatan yang besar di DIY, Badan Pertanahan DIY menggunakan Instruksi tersebut untuk di jadikan payung hukum dalam mengeluarkan surat tanah.

Penulis berpendapat sebaik dalam hal pengaturan mengenai pertanahan tidak mengcu kepada Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tetapi sebaiknya yang dijadikan dasar pengaturannya adalah kembali menggunakan UUPA karena dari segi hierarki tata perundang undangan saja posisis UUPA jauh lebih tinggidari pada hanya sekedar Instruksi kepala daerah yang merupakan bentuk dari kebijakan kepala daerah. Dalam hal ini jika Instruksi Kepala Daerah

²² Fransiskus Xaverius Sukemi, *Perlindungan Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan Hukum Kepegawaian Menyongsong Terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Semarang, Disertasi Universitas Diponegoro, 1990, hlm. 61.

Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tetap dijadikan sebagai payung hukum sangatlah fatal akibatnya bagi kemaslahatan masyarakat atau penduduk DIY karena Instruksi yang dijadikan payung hukum ini juga bertentangan dengan Undang-Undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal (10) ayat 1 mengenai Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (selanjutnya penulis singkat dengan AUPB) yaitu meliputi, asas ketidakberpihakan dan asas kepentingan umum. Apapun namanya suatu Instruksi Kepala Daerah dilarang keras bertentangan dengan Undang-undang yang berlaku di Indonesia apalagi bertentangan dengan konstitusi Republik Indonesia.

Negara Hukum Pancasila menjamin semua warga negaranya untuk mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum, sedangkan Instruksi tersebut melarang WNI keturunan untuk memiliki hak milik atas tanah. Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 melanggar konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 pasal ayat 27 ayat 1 yang menyebutkan²³ “segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Berdasarkan uraian diatas Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI non pribumi melanggar konstitusi dan tidak sesuai dengan Negara Hukum Pancasila karena tidak mencerminkan asas kesamaan dalam hukum dan tidak sesuai dengan Hak Asasi Manusia. Menurut Penulis lebih

baik dikembalikan ke UUPA agar menjawab dan memberi rasa keadilan bagi masyarakat.

UUPA bisa menjadi jawaban atas semua konflik pertanahan secara umum di Indonesia dan khususnya di DIY. Sejak dikeluarkannya Keppres No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY, seharusnya kepala daerah Istimewa Yogyakarta harus tunduk dan mematuhi isi Keppres tersebut, dengan jalan mencabut atau membatalkan Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 bukan malah sebaliknya tetap mempertahankan berlakunya Instruksi tersebut. Menurut Asas *Contrarius Actus* yang menyatakan bahwa: “Badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya”. Maka sesuai dengan asas ini sudah sepantasnya dan sudah mempunyai dasar hukum bagi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta membatalkan Instruksi Nomor K.898/I/A/1975.

2. Analisis Terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY No. K/898/I/A/1975 ditinjau Dalam Perspektif Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, didalam undang-undang itu terdapat Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), menurut pasal 1 angka 17 UU 30 tahun 2014 Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam

²³ Undang-Undang Dasar 1945

mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan²⁴.

Sejarah perkembangan AUPB di Indonesia dapat dilihat dari perkembangan prinsip AUPB dalam berbagai peraturan perundang-undangan, praktik penerapan AUPB dalam putusan pengadilan atau yurisprudensi serta doktrin. Perkembangan AUPB dari prinsip yang tidak tertulis bergeser menjadi norma hukum tertulis berlangsung cukup lambat. Sejak UU PTUN 1986, AUPB tidak diatur secara eksplisit. Pasal 53 ayat (2) UU PTUN 1986 tidak secara eksplisit menyebut AUPB sebagai dasar pengajuan gugatan Keputusan TUN.

Pada saat pembentukan UU PTUN 1986, risalah UU menyatakan bahwa Fraksi ABRI sudah mengusulkan konsep AUPB. Namun usulan itu ditolak oleh Menteri Kehakiman, Ismail Saleh, dengan alasan praktik ketatanegaraan maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara di Indonesia, belum mempunyai kriteria "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" (asas-asas umum pemerintahan yang baik), seperti halnya di Belanda dan di negara-negara Eropa Kontinental. Sebagaimana dikemukakan oleh Adriaan Bedner, pada awal pembentukan Hukum PTUN di Indonesia, Pemerintah dalam perdebatan di parlemen telah menyepakati bahwa peradilan administrasi akan menerapkan asas asas pemerintahan yang baik sebagaimana yang berlaku di Belanda

(AROB). Tetapi, dengan alasan politik, pada akhirnya hal ini tidak dilakukan²⁵.

Sekalipun demikian, AUPB diterapkan oleh hakim dalam memeriksa perkara TUN. Adriaan Bedner mencatat bahwa beberapa asas yang diterapkan oleh Mahkamah Agung adalah asas kehati-hatian dan asas keseimbangan. Dari hasil penelitian Adriaan Bedner, semua hakim menyatakan setuju jika pengadilan menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik yang ada dalam buku Indroharto²⁶. Setelah UU PTUN 1986 dinyatakan mulai diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 14 Januari 1991, sudah ada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan dengan menyatakan batal atau tidak sahnya keputusan TUN dengan alasan bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik. AUPB di Indonesia meskipun awalnya merupakan prinsip-prinsip yang tidak tertulis, tetapi prinsip tersebut mengikat dan digunakan sebagai pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam melakukan tindakan administratif, serta digunakan sebagai alat uji bagi hakim untuk menilai kebasahan dari tindakan administratif tersebut.

Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik mempunyai delapan Asas yang sangat penting untung menjadi acuan pembuat kebijakan di Indonesia, menurut pasal 10 ayat (1) UU 30 Tahun 2014 Asas-asas dari AUPB yaitu²⁷:

- a. kepastian hukum;

²⁴ Undang Undang 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

²⁵ Adriaan Bedner, *Shopping Forums on Indonesia's Administrative Courts*, Routledge Law In Asia, Leiden, 2018, hlm. 40.

²⁶ *Ibid*

²⁷ Undang Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalagunakan kewenangan
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik

Kelahiran AUPB menegaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah tersebut haruslah dilaksanakan berdasar parameter-parameter yang terukur dan dapat dikontrol oleh publik. Walau demikian, rincian mengenai AUPB tidaklah tunggal, alias jamak, dan beragam menurut pendapat para ahli. Sifat jamak tersebut dapat juga menimbulkan ketidakpastian hukum jika ditinjau dari aspek legalitas. Sebaliknya dengan di normakannya AUPB maka dengan demikian AUPB dapat lebih jelas dan memberi kepastian jika dilihat dari sudut legalitas hukum. Dengan demikian, pengadilan maupun aparatur sipil negara, terikat oleh ketentuan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 merupakan hasil dari diskresi kepala daerah Yogyakarta, meskipun sudah lama di keluarkannya tetapi sampai saat ini Instruksi tersebut masih berlaku dan menjadi acuan bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN) di DIY untuk tidak memberikan hak milik atas tanah kepada WNI keturunan, bahkan pada 15 November 2010 Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan Surat Gubernur DIY No. 430/3703 yang berisi tentang Instruksi No.K.898/I/A/1975 masih berlaku hingga saat ini, jika di lihat melalui sudut pandang AUPB Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 bisa di kategorikan

diskriminatif. Dalam pasal 10 ayat (1) sub c dan g UU nomor 30 Tahun 2014 di sebutkan ketidakberpihakan dan kepentingan umum, berbalik dari pasal tersebut WNI keturunan tidak bisa memiliki hak milik atas tanah, seperti yang sudah di bahas diatas WNI keturunan dilindungi dalam konstitusi yaitu UUD 1945 yang menjabarkan setiap warga negara sama di mata hukum dan pemerintahan. Bahkan dalam pasal 16 huruf (a) Undang Undang 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK) yang berbunyi “Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan kepada diri sendiri, anggota keluarga, atau kroni, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara atau golongan masyarakat tertentu”.²⁸ Sesuai pasal diatas Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 tidak sesuai dengan UUK sendiri dan bisa di batalkan.

Asas yang ada dalam AUPB yang sudah diatur dalam Undang Undang 30 Tahun 2014 menyebutkan Asas ketidakberpihakan yang mempunyai arti asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Asas ketidakberpihakan menurut Undang Undang 30 Tahun 2014 memberi pemahaman bahwa setiap Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam membuat keputusan, perlakuan atau tindakan,

²⁸ Undang Undang 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta

wajib mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan wajib bersikap dan bertindak adil, dan tidak diskriminatif. Negara atau pemerintah tidak boleh bersikap diskriminatif atas dasar apapun. Negara dituntut adil dan profesional dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai peraturan perundang-undangan yang menjadi landasannya.

Dalam bukunya yang berjudul “*Hukum Tata Pemerintahan*”, Faried Ali menyebut Asas ini konsisten dengan tuntutan Pasal 27 UUD 1945 yang memberikan kedudukan yang sama kepada semua warga Negara di depan hukum dan pemerintahan²⁹. Asas ini memberikan pedoman bagi aparatur pemerintah di dalam perbuatannya yang berakibat hukum agar menempatkan dirinya sebagai subyek hukum agar menempatkan dirinya sebagai subyek hukum yang sama kedudukannya dengan pihak lain. Terhadap keputusan pemerintah dalam kasus yang sama tidaklah berarti diputuskan berdasarkan keputusan yang telah ada. Tetapi, setiap masalah diputuskan kasus demi kasus dengan memperhatikan sifat masalahnya yang sama agar tidak terjadi pertentangan.

Sedangkan unsur-unsur yang termuat di dalam asas kepentingan umum menurut Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 memberi pemahaman bahwa aktivitas pemberian layanan publik oleh Pejabat Publik tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi maupun golongan dan juga menekankan kepada tanggung jawab Penyelenggara Negara/Pemerintahan untuk mendahulukan kepentingan umum

dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif, dan tidak diskriminatif. Asas kepentingan umum itu menghendaki agar dalam setiap keputusan yang merupakan perwujudan dari penyelenggaraan tugas pokok pejabat/instansi, selalu mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan³⁰.

Asas kepentingan umum sangat penting posisinya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip ini penting bagi aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat, yaitu harus mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara memahami dan menampung harapan dan keinginan masyarakat secara cermat.

Akan tetapi dalam kepentingan umum terdapat pembatasan terhadap kepentingan pribadi, karena kepentingan itu pada hakikatnya tercakup dalam kepentingan masyarakat dan kepentingan nasional yang berlandaskan azas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kesejahteraan umum mengandung makna bahwa kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat (masyarakat). Dalam hubungan ini kebijakan yang dibuat adalah untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan masyarakat, bukan kepentingan sekelompok orang ataupun karena ada kaitan keluarga/suku bahkan agama

Menurut Indroharto, AUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Arti penting dari

²⁹ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan: heteronom dan otonom*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm. 131.

³⁰ *Op Cit*

keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal:³¹

1. AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
2. AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis
3. AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara.

Praktik peradilan administrasi, sudah banyak putusan hakim yang menerapkan AUPB sebagai “alat uji”. Hakim administrasi dalam melakukan pengujian tidak saja menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis, namun dapat menggunakan juga alat ukur lain berupa kaidah hukum tidak tertulis.³² Menurut Philipus M. Hadjon, AUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan, bahwa AUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, darimana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.³³

Pejabat pemerintah harus mementingkan AUPB sebagai acuan dalam melakukan kegiatan administrasi,

demi tercapainya kesejahteraan sosial dan keadilan. Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dan Surat Gubernur DIY No. 430/3703 tidak sesuai dengan AUPB terutama Asas kepentingan umum dan Asas ketidakberpihakan, seharusnya memang sudah tidak berlaku lagi di karenakan Instruksi tersebut bersifat diskriminatif terhadap WNI keturunan. Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 jelas bertentangan dengan pasal 16 huruf (a) Undang Undang 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK), jadi Instruksi tersebut bisa dibatalkan atau di gugat karena tidak sesuai AUPB dan Pasal 10 huruf c dan g Undang Undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

E. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

- a. Akibat Hukum Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI non pribumi, membuat warga negara indonesia keturunan tidak bisa memiliki hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), sampai saat ini Instruksi tersebut masih berlaku. Pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) di DIY masih memberlakukan Instruksi tersebut sebagai payung hukum dalam mengeluarkan surat tanah. WNI keturunan hanya diberi hak guna bangunan, Oleh karenanya WNI keturunan tidak bisa memiliki hak milik atas

³¹ *Ibid*, hlm 147.

³² Philipus M. Hadjon, *Pemerintah menurut Hukum*, Surabaya, Cetakan Pertama, 1993, hlm. 13.

³³ *Op cit*, hlm. 60

tanah di DIY. Indonesia sebagai negara hukum yang mendasarkan Pancasila sebagai ideologinya, memiliki asas kesamaan di depan hukum atau *equality before the law*, yang sudah tercantum di konstitusi Undang Undang Dasar 1945 pasal ayat 27 ayat 1 yang menyebutkan³⁴ “segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Segala WNI mempunyai hak yang sama di depan hukum. Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 jelas melanggar UUD dan kesamaan di depan hukum, Pancasila berfungsi sebagai kaidah dasar (*Grundnorm*) yaitu, kaidah yang menjadi dasar berlakunya dan legalitas hukum positif di Indonesia Negara Hukum Pancasila menjamin seluruh warga negaranya untuk mendapatkan hak yang sama tanpa membeda bedakan ras dan etnis tertentu

- b. Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI non pribumi tidak sesuai dengan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yaitu di Pasal (10) huruf c dan g Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu asas ketidakberpihakan dan kepentingan umum. Badan

Pertanahan Nasional (BPN) sebagai pelayan publik dalam hal pertanahan dengan adanya Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 tersebut hanya memberikan hak milik atas tanah terhadap WNI yang bukan keturunan, sedangkan WNI keturunan dengan tegas dilarang memiliki hak milik atas tanah, dengan berlindung di Instruksi tersebut

2. Saran

- a. Pejabat/Badan pemerintahan di DIY sebaiknya membatalkan Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975. Lebih baik pemerintah DIY dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di DIY mengembalikan urusan pertanahannya sesuai Undang Undang 5 Tahun 1960 (UUPA) atau Undang Undang 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk menghindari konflik yang berlanjut dan memastikan adanya keadilan dalam setiap Warga Negara Indonesia
- b. Perlunya kajian lebih lanjut yang melibatkan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat, dan Stake Holder terkait untuk menyusun aturan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta agar sesuai dengan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik dengan menjaga kearifan lokal

³⁴ Undang Undang Dasar 1945

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Faried, *Hukum Tata Pemerintahan: heteronom dan otonom*, PT. Refika Aditama, Bandung: 2012
- Amirudin dan Zainul Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Pt RahajaGrafindo Persada, Jakarta: 2004
- Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung: 2010
- Basah, Sjachran, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung: 1992
- Bidara, Olden, *Asas – asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Teori dan Praktek Pemerintahan*, Citra Aditya Bakti, Bandung: 1994
- Bisri, Ilham, *Sistem Hukum Indonesia (Prinsip-Prinsip & Implementasi Hukum di-Indonesia)*, PT. RajaGrafindo Permai, Jakarta: 2010
- Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang: 1992
- Fadjar, Mukhtie, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang: 2005
- Fauzan, Muhammad, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta: 2006
- Fransiskus Xaverius Sukemi, *Perlindungan Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan Hukum Kepegawaian Menyongsong Terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Disertasi Universitas Diponegoro, Semarang: 1990
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia, Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Hamid, Abdul, *Teori Negara Hukum Modern*, CV. Pustaka Setia, Bandung: 2016
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2002
- Huda, Ni'Matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016
- Hoogerwerf, *Ilmu pemerintahan*, Erlangga, Jakarta: 1983

B. JURNAL

- Rosyada, Dede, *Demokrasi, Hak Asaasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003.