

**KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PEMERINTAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA KEPADA WNI NONPRIBUMI
PERSPEKTIF TEORI KEPEMILIKAN UPA DAN
*MASLAHAH MURSALAH***

SKRIPSI

oleh:

MHD AULIA ROHIM LUBIS

17220063



PROGRAM STUDI HUKUM EKONOMI SYARIAH

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG

2021

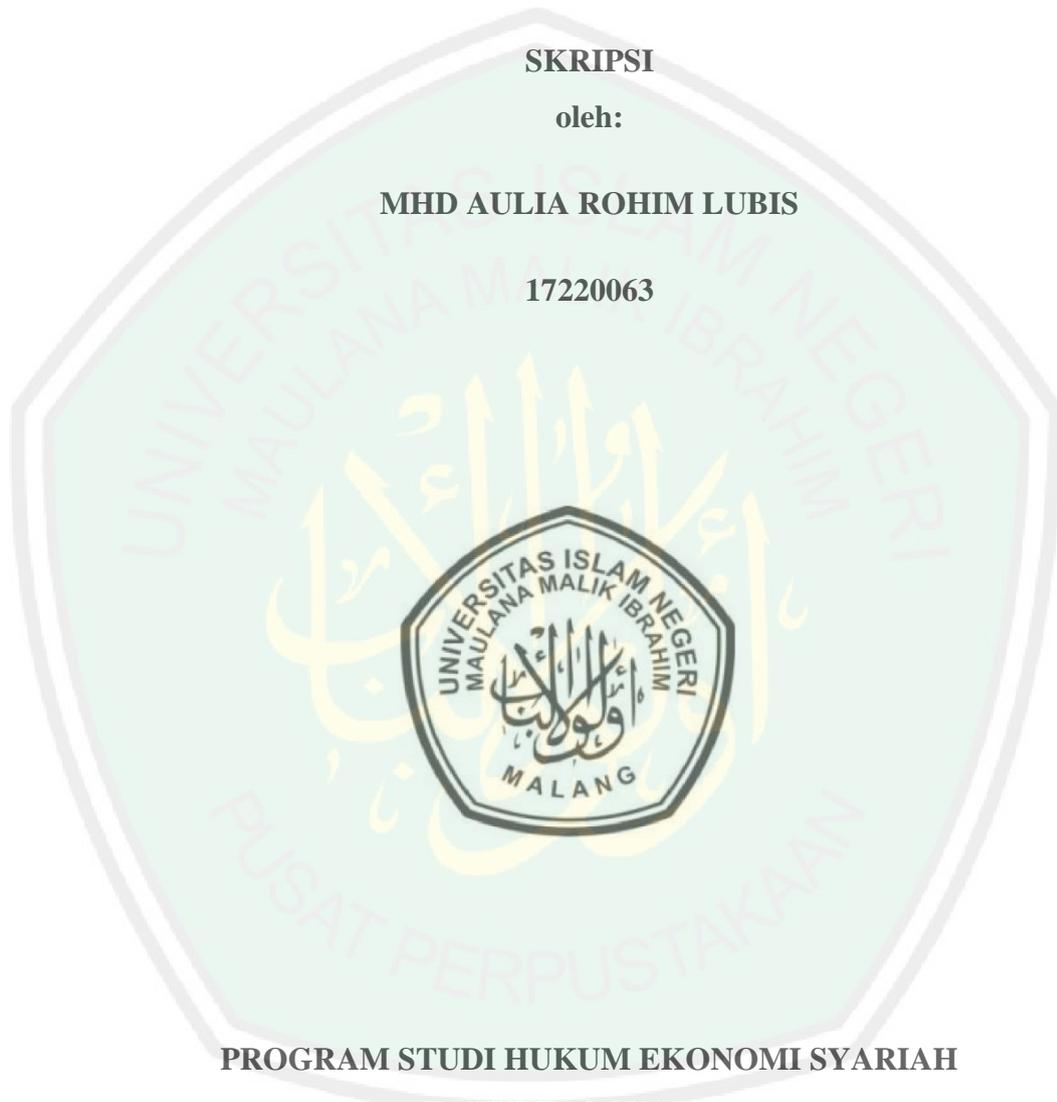
**KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PEMERINTAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA KEPADA WNI NONPRIBUMI
PERSPEKTIF TEORI KEPEMILIKAN UPA DAN
*MASLAHAH MURSALAH***

SKRIPSI

oleh:

MHD AULIA ROHIM LUBIS

17220063



**PROGRAM STUDI HUKUM EKONOMI SYARIAH
FAKULTAS SYARIAH**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG**

2021

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

**KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PEMERINTAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA KEPADA WNI NONPRIBUMI
PERSPEKTIF TEORI KEPEMILIKAN UPA DAN MASLAHAH
MURSALAH**

Benar-benar merupakan skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika di kemudian hari laporan penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain, maka skripsi sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 25 Januari 2021

Penulis,



MHD Aulia Rohim Lubis

NIM. 17220063

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara MHD AULIA ROHIM LUBIS NIM : 17220063 Program Studi Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PEMERINTAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA KEPADA WNI NONPRIBUMI
PERSPEKTIF TEORI KEPEMILIKAN UPA DAN *MASLAHAH*
*MURSALAH***

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Hukum Ekonomi Syariah



Dr. Fakhruddin, M.H.I.
NIP. 197408192000031002

Malang, 25 Januari 2021
Dosen Pembimbing,



Dwi Hidayatul Firdaus, M.Si.
NIP. 190212252015031002

BUKTI KONSULTASI

Nama Mahasiswa : MHD AULIA ROHIM LUBIS

Nim : 17220063

Fakultas/ Program Studi : Syariah/ Hukum Ekonomi Syariah

Dosen Pembimbing : Dwi Hidayatul Firdaus, M.Si.

Judul Skripsi : KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH
PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA KEPADA WNI NONPRIBUMI
PERSPEKTIF TEORI KEPEMILIKAN UPA DAN
MASLAHAH MURSALAH

No	Hari dan Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	Selasa, 27 Oktober 2020	Revisi Semi Proposal	f
2.	Kamis, 27 Oktober 2020	Revisi semi Proposal	f
3.	Kamis, 5 November 2020	ACC Proposal Skripsi	f
4.	Selasa, 10 November 2020	Penulisan Skripsi yang baik	f
5.	Jum'at, 4 Desember 2020	Seminar Proposal Skripsi	f
6.	Senin, 14 Desember 2020	Revisi Seminar Proposal Skripsi	f
7.	Rabu, 16 Desember 2020	Teori Pembahasan Skripsi	f
8.	Selasa, 22 Desember 2020	ACC BAB II & BAB III	f
9.	Selasa, 20 Januari 2021	ACC BAB IV & BAB V	f
10.	Senin, 25 Januari 2021	ACC Abstrak	f

Malang, 25 Januari 2021
Ketua Program Studi
Hukum Ekonomi Syariah



Dr. Fakhruddin, M.H.I.
NIP. 197408192000031002

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan penguji skripsi saudara MHD AULIA ROHIM LUBIS NIM: 17220063, Mahasiswa Program Studi Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan Judul:

KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA KEPADA WNI NONPRIBUMI

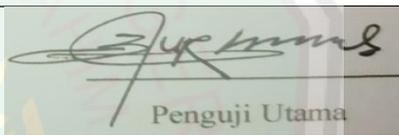
PERSPEKTIF TEORI KEPEMILIKAN UPA DAN MASLAHAH

MURSALAH Telah dinyatakan **LULUS** dengan nilai :

Dewan Penguji:

1. Dr. Burhanuddin Susamto, S.HI., M.Hum.

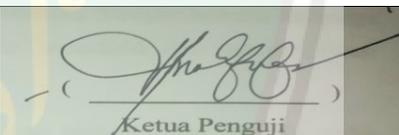
NIP. 197801302009121002



Penguji Utama

2. Mahbub Ainur Rofiq, M.H.

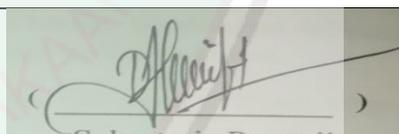
NIP. 19881130201802011159



Ketua Penguji

3. Dwi Hidayatul Firdaus, S.HI., M.SI.

NIP. 198212252015031002



Sekretaris Penguji

Malang, 6 April 2021

Dekan,



Prof. Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum
NIP. 196512052000031001

MOTTO

من يزرع يحصد

“Siapa yang menanam dia yang memetik hasilnya”

Manuver seorang manusia adalah seberapa tangkas melalui proses hadirnya niat yang menjadi titik puncak keberhasilan, mengamati pergerakan yang menjadi retorika berpengalaman untuk bertindak melewati setiap hambatan-hambatan, olehkarenanya siapa yang menanamkan kebaikan maka akan merasakan nikmatat kebaikan itu sendiri.



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah bersyukur atas nikmat yang diberikan Allah SWT yang memberikan segala rahmat dan karunia-Nya kepada kita semua sehingga penulisan skripsi berjudul “Kebijakan Kepmilikan Hat Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada WNI Nonpribumi Perspektif Teori Kepemilikan UPA dan *Maslahah Mursalah*” diselesaikan dengan efektif dan efisien dalam pola pikir kritis transformatif. Shalawat dan salam kita haturkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membawakan ajaran agama Islam sebagai cahaya dikegelapan budaya sosial pada semesta. Semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaat beliau di hari akhir kelak Aamiin.

Upaya yang menjadikan daya berupa bimbingan maupun pengarahan dan hasil diskusi dari berbagai pihak dalam proses penulisan skripsi ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Ayahanda Irwansyah Lubis dan Ibunda Nurimah Siregar beserta keluarga sebagai Madrasah, guru utama yang selalu mendidik dan mengingatkan penulis.
2. Dwi Hidayatul Firdaus, M.Si., sebagai dosen pembimbing penulis, yang memberikan kesempatan, kepercayaan, waktu luang, bimbingan sehingga skripsi ini tersusun sesuai dengan pedoman karya ilmiah fakultas.
3. Prof. Dr. H. Abdul Haris, M.Ag., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Dr. H. Saifullah, SH., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
5. Dr. Fakhruddin, M.HI., selaku Ketua Prodi Hukum Ekonomi Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
6. Segenap Dosen dan karyawan Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah memberikan pengajaran,

mendidik, membimbing, serta mengamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah SWT memberikan kebaikan yang sepadan.

7. Sahabat seperjuangan Program studi Hukum Ekonomi Syariah setambuk 2017, semoga ilmu yang kita dapatkan bermanfaat dan barokah serta dapat diimplementasikan untuk sosial masyarakat.
8. Guarantor of The Trust Romo MK. bambang Utomo yang terus memberikan motivasi memanusiaikan manusia yang merdeka.
9. Rima Rahmayani Tanjung selaku penyemangat penulis dalam berdialektika prolog hari-hari selanjutnya.
10. Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia sebagai wadah kontestasi cakrawala pemikiran kritis tranformatif.
11. Ikatan Keluarga Pelajar Mahasiswa Riau region Malang selaku pegiat solidaritas yang membantu penerapan kebudayaan melayu.
12. Ikatan Mahasiswa Muslim Sumatera Utara yang menjadi organ kekeluargaan tempat penulis dibesarkan.
13. Pihak-pihak lain yang membantu perkembangan pemikiran, sikap, yang menjadikan rasional pemikiran dan pemahaman yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.

Semoga apa yang telah saya peroleh selama kuliah di Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dapat saya dedikasikan dan bisa bermanfaat bagi seluruh kalangan, khususnya bagi saya pribadi. Disini penulis sebagai orang yang tak pernah luput dari salah dan khilaf, menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis sangat mengharap kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini.

Malang, 25 Januari 2021
Penulis,

MHD AULIA ROHIM LUBIS
NIM. 17220063

PEDOMAN TRANSLITERERASI

A. Umum

Transliterasi adalah pemindah alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (latin), bukan terjemah bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Araba, sedangkan nama Arab dari bangsa Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam *gootnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi.

Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan EYD plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 22 Januari 1998, No. 159/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku Pedoman Transliterasi bahasa Arab (*A Guide Arabic Transliteration*), INIS Fellow 1992. Dalam penelitian ini, terdapat beberapa istilah atau kalimat yang berasal dari bahasa arab, namun ditulis dalam bahasa latin. Adapun penulisannya berdasarkan kaidahberikut:

B. Konsonan

ا = Tidakdilambangkan	ض = dl
ب = B	ط = th
ت = T	ظ = dh
ث = Ta	ع = ‘ (menghadap keatas)
ج = J	غ = gh

ح = H	ف = f
خ = Kh	ق = q
د = D	ك = k
ذ = Dz	ل = l
ر = R	م = m
ز = Z	ن = n
س = S	و = w
ش = Sy	ه = h
ص = Sh	ي = y

Hamzah(ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak diawal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma di atas (‘), berbalik dengan koma (‘) untuk penggantian lambing ع.

C. Vocal, Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan caraberikut:

Vokal	Panjang	Diftong
a = fathah	Â	قال menjadi qâla
i = kasrah	î	قِيلَ menjadi qîla
u = dlommah	û	دُونِ menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya’ nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan

“î”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya’ nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya’ setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong	Contoh
aw = و	قول menjadi qawlun
ay = ي	خير menjadi khayrun

D. Ta’ marbûthah)ة

Ta’ marbûthah (ة) (ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, akan tetapi ta’ marbûthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya اللمدرساةالرسلة menjadial- *risalali mudarrisah*, atau apabila berada ditengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikut, misalnya هلالرحمتهفي menjadi *firahmatillâh*.

E. Kata Sandang dan Lafdhal-Jalâlah

Kata sandang berupa “al”)ال(dalam lafadh jalâlah yang berada di tengah- tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut :

1. Al-Imâm al-Bukhâriy mengatakan.
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan.
3. *Masyâ ’Allah kânâ wa mâlam yasyâ lamyakun.*
4. *Billâh ’azza wajalla.*

F. Hamzah

Hamzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Bila terletak di awal kata, hamzah tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh :

شيء - syai'un	أمرت - umirtu
النون - an-nau'un	تأخذون - ta'khudzûna

G. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il (kata kerja), isim atau huruf, ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain, karena ada huruf Arab atau harakat yang dihilangkan, maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh: الرازق ينخبر لهؤلاء الأهل - wainnalillâhalahuwakhairar-râziqîn.

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf capital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf capital seperti yang berlaku dalam EYD, diantaranya huruf capital digunakan untuk menuliskan oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf capital tetap awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sanfangnya.

Contoh :

رسولاً محمدوما = wa maâ Muhammadun illâ Rasûl

للدروس وضعيتاوان = inna Awwalabaitin wudli'alinnâsi

Penggunaan huruf capital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan arabnya memang lengkap demikian dan jika penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, maka huruf capital tidak dipergunakan.

Contoh :

قريبنداح هلامن نصر = nasrun minallâhi wafathun qarîb

هلا المرجمعا jamî'anal-amrulillâhi=

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan ilmu tajwid.

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
BUKTI KONSULTASI.....	iii
PENGESAHAN SKRIPSI.....	iv
MOTTO.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
PEDOMAN TRANSLITERERASI.....	viii
A. Umum.....	viii
B. Konsonan.....	viii
C. Vocal, Panjang dan Diftong.....	ix
D. Ta'marbûthah)°.....	x
E. Kata Sandang dan Lafdhal-Jalâlah.....	x
F. Hamzah.....	xi
G. Penulisan Kata.....	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
ABSTRAK.....	xv
ABSTRACT.....	xvi
مستخلص البحث.....	xvii
BAB I.....	1
Pendahuluan.....	1
A. Latar belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Sistematika pembahasan.....	9
F. Definisi Operasional.....	10
BAB II.....	12
Tinjauan Pustaka.....	12
A. Penelitian Terdahulu.....	12
B. Kerangka Teori.....	20
1. Kepemilikan hak atas tanah.....	20
a. Pengertian hak milik.....	20
b. Macam-macam hak atas tanah.....	24

2. Hukum Islam perspektif <i>masalah mursalah</i> terhadap hak atas tanah Daerah Istimewa Yogyakarta	27
a. Pengertian <i>masalah mursalah</i>	27
b. Syarat <i>maslaha mursalah</i>	30
BAB III	32
Metode Penelitian	32
A. Metode Penelitian	32
1. Jenis Penelitian.....	32
2. Pendekatan Penelitian	32
3. Lokasi Penelitian.....	34
4. Jenis dan sumber data	34
5. Metode pengumpulan data.....	35
6. Metode Pengolahan Data	36
BAB IV	39
Hasil Penelitian dan Pembahasan	39
A. Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewah Yogyakarta Paku Alam VIII Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975	39
B. Tinjauan <i>Maslahah Mursalah</i> terhadap Instruksi Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975	56
BAB V	66
Penutup	66
A. Kesimpulan	66
B. Saran	67
Daftar Pustaka.....	68
Lampiran.....	71
IDENTITAS ALUMNI.....	81
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	82

ABSTRAK

MHD Aulia Rohim Lubis, NIM: 17220063, 2021. *Kebijakan Kepmilikan Hat Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada WNI Nonpribumi Perspektif Teori Kepemilikan*. Skripsi. Program Studi Hukum Ekonomi Syariah, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing: Dwi Hidayatul Firdaus, M.Si.

KATA KUNCI : instruksi; maslahah mursalah; DIY

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui landasan hukum instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 yang menyatakan WNI Nonpribumi tidak dapat memiliki hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan teori kepemilikan, serta tinjauan hukum positif *masalah mursalah* terhadap sikap peraturan Kepala Daerah tersebut menyebabkan polemik diskriminasi bagi WNI keturunan terhadap pernyataan warganegara nonpribumi yang seharusnya mendapatkan hak yang sama sebagai warganegara Indonesia.

Manfaat penelitian ini dapat meningkatkan pemahaman proses terbentuknya aturan-aturan pertanahan di DIY bagi warganegara keturunan maupun pribumi yang terus dipertahankan dengan penegasan Pemerintah Daerah, serta pengetahuan bagi pembaca terhadap pentingnya hukum positif *masalah mursalah* untuk melihat tinjauan aturan-aturan kemaslahatan masyarakat.

Metode penelitian deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data wawancara BPN Kota Yogyakarta sebagai pengamat polemik hak atas tanah DIY. Hasil penelitian ini berupa perubahan-perubahan landasan aturan serta penegasan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Istimewa yang menyatakan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 tetap berlaku pada DIY.

ABSTRACT

MHD Aulia Rohim Lubis. 17220063. Thesis. Land Ownership Policy of Yogyakarta Special Region Government to Non-Native Indonesian Citizens Ownership Theory Perspective. Departmnet of Sharia Economic Law, Faculty of Sharia, Maulana Malik Ibrahim State Islamic University Malang. Advisor: Dwi Hidayatul Firdaus, M.Si.

KEYWORDS : Instruction, Masalah Mursalah, Special Region of Yogyakarta

This study aims to determine the legal basis of the Special Region of Yogyakarta Regional Head's instruction number K.898 / I / A / 1975 which states that non-native Indonesian citizens cannot have land rights in the Special Region of Yogyakarta based on ownership theory, as well as a positive legal review of *masalah mursalah* on the attitude of the Regional Head regulations that causes a polemic of discrimination for Indonesian citizens of descent against statements of non-native citizens who should have the same rights as Indonesian citizens.

The benefits of this research are to improve understanding of the process of forming land regulations in Special Region of Yogyakarta for native and non-native citizens who are continuously maintained with disclaimer for the Regional Government, as well as knowledge for readers of the importance of positive law of *masalah mursalah* to see a review of the rules for the benefit of society.

This study uses qualitative descriptive research method with interview data collection techniques to National Land Agency of Yogyakarta City as the observer polemic of land rights in Special Region of Yogyakarta. The results of this research are in the form of changes in the basis of rules and the affirmation of the Central Government and the Special Region Government which states that the Special Region of Yogyakarta Regional Head's instruction number K.898 / I / A / 1975 still valid to Special Region of Yogyakarta..

مستخلص البحث

محمد أوليا رحيم لوبيس، 17220063، 2021. سياسة ملكية حقوق الأرض لحكومة المنطقة الخاصة يوجياكارتا للمواطنين الإندونيسيين غير الأصليين من منظور نظرية الملكية. بحث جامعي. قسم القانون الاقتصادي الشرعي، كلية الشريعة، الجامعة الإسلامية الحكومية مولانا مالك إبراهيم مالانج. المشرف: دوي هداية الفردوس، الماجستير.

الكلمات الرئيسية: تعليمات، مصلحة مرسل، المنطقة الخاصة يوجياكارتا.

الهدف من هذا البحث لمعرفة الأساس القانوني لتعليمات رئيس منطقة يوجياكارتا رقم (K.898/ I/ A/ 1975) والتي تنص على أن للمواطنين الإندونيسيين غير الأصليين لا يمكن على حقوق الأرض في المنطقة الخاصة في يوجياكارتا بناءً على نظرية الملكية، بالإضافة إلى مراجعة القانونية الإيجابية للمصلحة المرسل بشأن موقف لوائح رئيس المنطقة وذلك بسبب جدلاً من التمييز للمواطنين الإندونيسيين النسبيين ضد تصريحات المواطنين غير الأصليين الذين يجب أن يتمتعوا بنفس الحقوق مثل المواطنين الإندونيسيين.

كانت الفوائد من هذا البحث لتحسين فهم عملية تشكيل لوائح الأرضية في المنطقة الخاصة يوجياكارتا من أجل المواطنين النسبيين والمواطنين الأصليين الذين يتم الحفاظ عليها باستمرار التأكيد من الحكومة الدائرة، بالإضافة إلى معرفة القراء عن أهمية القانون الوضعي للمصلحة المرسل نظرية إلى مراجعة القواعد لمصلحة المجتمع.

كان المنهج المستخدم في هذا البحث هو المنهج الوصفي النوعي بطريقة جمع البيانات هي المقابلات مع وكالة الأرضية الوطنية بالمنطقة الخاصة يوجياكارتا كمراقب في الجدل على حقوق الأرض لمنطقة الخاصة يوجياكارتا. النتائج من هذا البحث هي التغييرات في أساسية القواعد والتأكيد من الحكومة المركزية وحكومة المنطقة الخاصة يوجياكارتا التي تنص على أن رقم تعليمات رئيس الدائرة رقم (K.898/ I/ A/ 1975) لم يزال ساريًا في المنطقة الخاصة يوجياكارتا.

BAB I

Pendahuluan

A. Latar belakang

Secara fundamental kepemilikan tanah di Indonesia dalam peraturan dasar pokok-pokok agraria Nomor 5 tahun 1960 yang disebut UUPA menyatakan tanah dan air yang bersatu menjadi sebuah negara dan landasan berdirinya negara, dikuasai oleh negara dan dapat dimiliki oleh rakyat atas dasar penguasaan negara sebagai organisasi. Kepemilikan tanah memiliki beberapa bentuk dengan kegunaan yang dipertegas dalam UUPA pada Pasal 6 bahwa Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.¹ Artinya penguasaan negara terhadap tanah harus memberikan kemanfaatan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia .

Berlakunya asas *lex specialis derogat legi generali* sebagai landasan penafsiran hukum bahwa hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum. Namun dikaji mendalam lagi keberadaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, yang meliputi daerah Kasultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman hingga hak kepemilikan yang ditetapkan dalam aturan ini sudah tidak berlaku lagi karena sudah ada penghapusan dalam Peraturan Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor 3 tahun 1984. Ketentuan mengenai kewenangan istimewa dimaksud merupakan ketentuan yang bersifat *lex specialis* dari ketentuan kewenangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewah Yogyakarta sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Jadi bukan *lex specialis* dari UUPA nomor 5 tahun 1960.

Pada tahun 1975 wakil Gubernur Daerah Istimewah Yogyakarta yaitu Paku Alam VIII mengeluarkan Instruksi 898/1975 yang memerintahkan agar tidak memberikan milik tanah kepada warga

¹ Pasal 6 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 6

negara non-pribumi meliputi *Europeanen* (Eropa kulit putih), *Vreemde Oosterlingen* (Timur Asing) yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan hanya boleh diberikan hak guna.² Dapat dirangkai bahwa WNI non-pribumi (WNI keturunan) diberi batasan atas hak kepemilikan tanah di Yogyakarta berdasarkan instruksi Pemerintah Daerah tersebut. Sedangkan dipertegas dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA Nomor 5 tahun 1960 bahwa tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.³

Hak kepemilikan tanah di Indonesia berbeda-beda berdasarkan strata sosial masyarakat adat yang berbeda-beda pula, sehingga beberapa daerah memberikan aturan khusus bagi kepemilikan tanah masing-masing wilayah untuk menentukan batasan hak dan kepemilikan tanah. Yogyakarta merupakan beberapa daerah yang memberikan aturan khusus mengenai penjelasan UUPA nomor 5 tahun 1960 dengan membuat aturan khusus berupa peraturan daerah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (PERDA DIY) Nomor 3 tahun 1984 (3/1984) tentang pelaksanaan berlaku sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pasal 16 undang-undang negara kesatuan Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 menyatakan Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang: huruf (a) 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

² Peraturan Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta 1975 *Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non Pribumi*, tanggal 5 Maret 1975

³ Pasal 9 ayat (2) Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 *tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* Pasal 9 ayat (2)

masyarakat tertentu⁴. Maka instruksi wakil Gubernur Paku Alama VIII Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 merupakan bentuk diskriminasi walaupun tidak ada penjelasan diskriminasi positif, karena menyampingkan hak kepemilikan tanah bagi WNI keturunan khususnya Tianghoa, sehingga harus digali penyebab instruksi ini muncul.

Berdasarkan dekadensi perkembangan wilayah dan banyaknya kepemilikan tanah di Yogyakarta sebagaimana dipimpin oleh kesultanan Hamengku Buwono IX menuangkan keistimewaan Yogyakarta dalam kedua undang-undang negara kesatuan Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dalam aturan ini menerangkan batas pembagian wilayah dan kekuasaan hingga tata ruang yang dipimpin oleh Kesultanan Hamengku Buwono IX, artinya dengan adanya batasan wilayah Yogyakarta maka semakin luas wilayah yang tidak bisa menjadi hak milik daripada Warga Negara Indonesia non-pribumi (WNI keturunan).

Berdasarkan permasalahan pokok pada prinsip hak kepemilikan tanah di Yogyakarta penulis akan memperdalam penelitian terhadap WNI non-pribumi (WNI keturunan) khususnya Tionghoa tidak dapat memiliki hak kepemilikan tanah sedangkan diperjelas dalam UUPA bahwa warga negara Indonesia dapat mempunyai hak kepemilikan tanah, dengan melakukan wawancara pada lembaga Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta. Penulis juga ingin memperdalam kedudukan hukum aturan wakil Kepala Daerah Paku Alam VIII yang diperintahkan Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi acuan bagi WNI non-pribumi yang tidak punya hak kepemilikan tanah dan hanya mendapatkan hak guna bangunan.

Berdasarkan UUPA pasal 5 tahun 1960 dapat dikatakan bahwa instruksi wakil Gubernur Paku Alam VIII Nomor K.898/I/A/1975 tahun

⁴ Pasal 16 Huruf (a) Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 *Tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*

1975 dapat dikatakan bahwa ini adalah tindakan diskriminasi, dalam diskriminasi terdapat dalamnya diskriminasi Positif, artinya masing-masing pendapat akan berbeda berdasarkan golongan kependudukan antara warga pribumi Daerah Istimewah Yogyakarta dan WNI keturunan, sehingga peneliti akan memperdalam bentuk-bentuk diskriminasi kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Daerah Istimewah Yogyakarta sebagai landasan utama urusan penyelesaian perkara pertanahan, sebagai contoh kasus perkara ini yang terjadi pada tahun 2019 terhadap Felix Juanardo Winata, 20 tahun, seorang mahasiswa semester 5 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta, melayangkan gugatan terkait UU No. 13/2012 tentang Keistimewaan DI Yogyakarta kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan gugatan itu telah diterima panitera Mahkamah Konstitusi dengan tanda terima nomor 1926/PAN.MK/XI/2019 tanggal 15 November 2019.⁵

Islam memiliki peranan penting terhadap terbentuknya UUPA tahun 1960 karena penduduk Indonesia banyak yang menganut agama Islam diantaranya pendapat dari ulama-ulama serta tokoh agama yang memiliki keyakinan bahwa Islam memberikan aturan serta batasan dari segala aspek, sehingga dapat mendorong kepentingan-kepentingan syariah yang harus dicantumkan kedalam aturan pokok tersebut, termasuk hak kepemilikan tanah yang dapat dijadikan sebagai landasan penguasaan tanah, sebagaimana pemahaman yang terdapat dalam *Al-Qur'an surah Al-A'raf* ayat 128 yang menyatakan : Musa berkata kepada kaumnya, “Mohonlah pertolongan kepada Allah dan bersabarlah. Sesungguhnya bumi (ini) milik Allah; diwariskan-Nya kepada siapa saja yang Dia kehendaki di antara hamba-hamba-Nya. Dan kesudahan (yang baik) adalah bagi orang-orang yang bertakwa.”

⁵ Zakki Amali, *Duduk Perkara Gugatan Larangan WNI Keturunan Punya Tanah di Jogja* (<https://tirto.id/duduk-perkara-gugatan-larangan-wni-keturunan-punya-tanah-di-jogja-e19k>) diakses pada 30 September 2020, pukul 5.48

Berdasarkan *syari'at* pemeluk agama Islam meyakini bahwa Allah Swt merupakan pemilik kekuasaan tanah seutuhnya, dan menyerahkan penggunaan tanah kepada manusia, sehingga manusia dapat mengelola dan menghasilkan kemanfaatan terhadap kepemilikan tanah bagi seluruh manusia, maka hadirilah pemahaman-pemahaman pertanahan secara hukum islam (*fikih*) yang terus berkembang berdasarkan keyakinan dan pemahaman para ahli fikih (*fuqahah*) secara terus-menerus.

Hukum pertanahan dalam Islam dapat didefinisikan sebagai “hukum-hukum Islam mengenai tanah dalam kaitannya dengan hak kepemilikan (*milkiyah*), pengelolaan (*tasarruf*), dan pendistribusian (*tauzi'*) tanah”.⁶ Hak kepemilikan (*Al-Milkiyah*) dalam Islam dapat diakui bahwa manusia memiliki hak dalam bentuk legalitas kepemilikan terhadap pengelolaan serta pemanfaatan pertanahan sesuai dengan ketentuan hukum *syar'i*, walaupun secara fundamental Allah Swt yang memiliki kekuasaan penuh terhadap kepemilikan tanah sesuai dengan pernyataan tersebut di atas.

Ditinjau berdasarkan hak kepemilikan tanah di DIY bahwa prinsip agraria Islam belum memenuhi unsur-unsur *syariah* yang cukup, oleh karena itu pemerintah harus memperhatikan hukum syariah kontemporer terkait kepemilikan tanah termasuk penerbitan hukum ataupun penetapan hukum atas pengecualian hak milik tanah di dalam Islam khususnya DIY dengan cara *maslaha mursalah* terkait kebolehan ataupun tidak diperbolehkannya melakukan sikap diskriminasi dalam bentuk WNI keturunan tidak dapat mempunyai hak atas tanah di DIY.

Hak milik merupakan menetapkan dan memastikan kepunyaan, dalam hukum syariah Islam hak milik terbagi menjadi dua yaitu:

⁶ Jamaluddin Mahasari, *Pertanahan dalam Hukum Islam*, Yogyakarta: Gama Media, 2008, hlm.39

pertama, al-milk al-tam merupakan kepemilikan berdasarkan *zat* dari tanah serta memanfaatkan tanah tersebut, artinya orang yang memiliki tanah dan menghasilkan kemanfaatan bagi dirinya maupun orang lain berdasarkan keberadaan tanah tersebut, yang tidak dibatasi oleh waktu dengan otoritas kepemilikannya sendiri. *Kedua, al-milk al-naqis* yaitu seseorang hanya memiliki kemanfaatannya saja tetapi tanah tersebut dimiliki oleh orang lain ataupun sebaliknya, artinya penguasaan tanah milik orang lain dan hanya dapat memiliki kemanfaatannya. Maka peneliti akan memperdalam kajian tentang kepemilikan tanah *al-milk al-tam* sebagai pacuan batasan kepemilikan tanah bagi masyarakat terhadap hukum syariah Islam dengan teori *masalah mursalah*.

Hadirnya permohonan gugatan nomor 1926/PAN.MK/XI/2019 yang ditolak oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai bentuk hukum yang hidup (*Living law*) menjadikan permasalahan pokok pada penelitian ini / mengharuskan peneliti untuk menggali setiap produk hukum berupa Undang-undang, Peraturan daerah Istimewah, Peraturan Gubernur, hingga aturan hukum positif yang dijadikan landasan pertanahan dan penjelasan terperinci melalui Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta maupun sumber penguat lainnya. Sebagai bentuk aplikatif perubahan kedua undang-undang dasar negara kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 28D bahwa Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum⁷, serta pendalaman penelitian yang memunculkan hukum positif yang dapat memberikan pemahaman kepemilikan hak atas tanah dalam konteks syariah dengan perspektif *masalah mursalah*.

⁷ Pasal 28D Ayat (1) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 *tentang Hak Asasi Manusia*

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana landasan hukum intruksi wakil Kepala Daerah Paku Alam VIII Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 terhadap dekadensi masyarakat?
2. Bagaimana tinjauan hukum islam dengan perspektif *masalah mursalah* terhadap WNI non-pribumi (WNI keturunan) tidak bisa mendapatkan hak milik tanah di Daerah Istimewah Yogyakarta sesuai intruksi wakil Kepala Daerah Paku Alam VIII Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui landasan hukum instruksi wakil Gubernur Paku Alam VIII Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 hingga tahun 2021
2. Untuk mengetahui hukum Islam dengan perspektif *masalah mursalah* terhadap WNI non-pribumi yang tidak bisa mendapatkan hak milik tanah di Daerah Istimewah Yogyakarta dalam peraturan Wakil Gubernur Yogyakarta Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975

D. Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian tersebut di atas memiliki manfaat penelitian, manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis

- a. Memperkuat pemahaman dan keilmuan terhadap hukum nasional dan hukum syariah terhadap Daerah Istimewah Yogyakarta memberikan batasan kepemilikan tanah bagi WNI Nonpribumi (WNI keturunan)
- b. Untuk menambah wawasan dalam memahami hukum pertanahan yang ada di Daerah Istimewah Yogyakarta
- c. Hasil penelitian yang dihasilkan dapat memberikan kontribusi karya ilmiah pertanahan secara nasional yang dikaji dengan hukum syariah Islam pada fakultas syariah jurusan Hukum Ekonomi Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

2. Secara praktis

- a. Bagi masyarakat, memberikan pemahaman dan informasi tentang hak milik pertanahan bagi WNI Nonpribumi
- b. Bagi penulis, menambah wawasan dan pengetahuan mendalam sinkronisasi UUPA tahun 1960 dengan Intruksi Wakil Gubernur Paku Alam VIII Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975
- c. Bagi Badan Pertanahan Nasional, mengingatkan tindakan yang tepat sesuai dengan Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960

E. Sistematika pembahasan

Sistematika penulisan berfungsi sebagai gambaran umum bagi penulis dalam mengungkapkan keberhasilan penelitiannya, agar penulisan dalam penelitian ini lebih terarah dan terlihat dengan jelas bagi pembaca, maka sistematika pembahasannya disusun dalam lima bab:

Bab I merupakan Pendahuluan, pada bab ini penulis akan mendeskripsikan secara umum isi dan maksud dalam penelitian, karena urgensi dari penelitian terletak pada bab ini. Maka isi pada bab ini terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, serta manfaat penelitian. Hal tersebut merupakan pembahasan mendasar dalam penelitian, sehingga pembaca mengetahui arah penelitian yang ingin dicapai.

Bab II merupakan Penelitian Terdahulu dan Tinjauan Pustaka, pada bab ini menguraikan tentang teori dan konsep yang mendasari penelitian dan sebagai acuan dalam menganalisis, yang terdiri dari sub bab pertama,

Bab III berisi tentang metode penelitian yang dirangkai oleh penulis, dalam beberapa hal yang penting yakni: pertama, mengenai jenis penelitian, yaitu penelitian empiris. Kedua, pendekatan penelitian yang menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Ketiga, Lokasi penelitian yaitu di BPN Kota Yogyakarta. Keempat, jenis dan sumber data yang dilakukan yaitu data primer dan sekunder. Kelima, teknik mengumpulkan data, meliputi wawancara dan dokumentasi oleh penulis. Keenam, teknik pengolahan data berupa *editing*, *classifying*, *verifying*, *analyzing*, dan *concluding*, serta kesimpulan data penelitian.

Bab IV menjelaskan tentang pembahasan dalam penelitian mengenai hak atas tanah di Indonesia dengan teori kepemilikan terhadap peraturan-peraturan yang ada didalamnya diantaranya keberlakuan hukum intruksi wakil Gubernur Paku Alam VIII Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 terhadap Peraturan Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor 3 tahun 1984, serta tinjauan hukum syariah *maslahah*

mursalah terhadap WNI Nonpribumi yang tidak bisa memiliki hak atas tanah berdasarkan instruksi wakil gubernur nomor K.898/I/A/1975 terkait perihal batasan kepemilikan tanah.

Bab V sebagai Penutup. Pada bab ini berisi kesimpulan dan saran yang merupakan rangkaian akhir dari suatu penelitian, kesimpulan yang menjelaskan secara umum mengenai jawaban dalam rumusan masalah yang diangkat oleh penulis dalam beberapa uraian. Selain itu, pada bab ini juga memaparkan saran terhadap analisis dan paparan data serta berisi harapan dari peneliti kepada semua pihak yang berkompeten dalam penelitian ini agar penelitiannya dapat memberikan kontribusi yang maksimal baik terhadap masyarakat umum maupun untuk instansi fakultas syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang khususnya.

F. Definisi Operasional

Guna memudahkan untuk memahami dan menghindari kesalahpahaman bagi pembaca mengenai penulisan skripsi ini, maka penulis akan menjelaskan terlebih dahulu mengenai istilah-istilah dibawah ini:

1. WNI Nonpribumi

Istilah Nonpribumi, orang keturunan atau WNI keturunan sebenarnya memiliki arti "warganegara Indonesia yang memiliki orang tua yang bukan warganegara Indonesia". Walaupun demikian, istilah ini biasanya hanya digunakan untuk menyebut satu himpunan bagian dari WNI keturunan, yaitu WNI keturunan Tionghoa, Arab, India atau Eropa. Pada era Orde Baru kerap digunakan istilah non-pribumi selain warga keturunan untuk merujuk kepada suku Tionghoa-Indonesia.

2. Teori kepemilikan

Positivisme memandang hak milik merupakan hak yang lahir bersamaan dengan hukum, artinya adanya hak milik karena adanya hukum atau undang-undang yang mengatur, sedangkan kepemilikan dari sisi naturalisme bahwa negara melindungi kepemilikan bagi warganegaranya secara alamiah.

3. Instruksi wakil Gubernur Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975

Merupakan surat instruksi yang dibuat oleh Paku Alam VIII untuk mempertegas sikap pemerintah Daerah Istimewah Yogyakarta memberikan hak guna pertanahan bagi WNI Nonpribumi (WNI keturunan Tionghoa, Arab, India atau Eropa) tetapi tidak memberikan hak kepemilikan secara sempurna.

4. Hukum Syariah *Maslahah Mursalah*

Maslahah secara etimologi adalah kata tunggal dari *al-masalih*, yang searti dengan kata salah, yaitu "mendatangkan kebaikan". Terkadang digunakan juga istilah lain yaitu *al-islislah* yang berarti "mencari kebaikan". Tak jarang kata *masalahah* atau *istislah* ini disertai dengan kata *al-mu nasib* yang berarti "hal-hal yang cocok, sesuai dan tepat penggunaannya". Artinya segala sesuatu yang memperoleh kemanfaatan, kebaikan, dan menghindari kemudaratan maka dapat disebut *masalahah*.

BAB II

Tinjauan Pustaka

A. Penelitian Terdahulu

1. Achmad Rifqi Jalaluddin Qolyubi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015. “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta”. Berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan oleh peneliti tentang hak kepemilikan tanah tinjauan akad ijarah terhadap Maqasid Asy-Syari’ah, Al ijarah bisa diartikan sebagai akad pemindahan hak guna atas barang atau jasa dalam batasan waktu tertentu, melalui pembayaran upah sewa, tanpa diikuti pemindahan kepemilikan atas barang, dalam penelitian tersebut memiliki empat kajian syariah seperti *ijarah*, *i’arah*, *wakaf*, dan *wasiyat* atas manfaat. Perbedaan skripsi ini dengan skripsi penulis adalah fokus pembahasan mulai dari perkara kontemporer gugatan nomor 1926/PAN.MK/XI/2019 serta kajian hukum syariah islam dengan teori *maslahah mursala*.
2. M. Sulton Adibi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2019. “Hak Milik Atas Tanah Warga Non-pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Siyasah Syari’ah”. Penelitian ini bersifat normatif dengan Metode *Fiqh Siyasah* dalam kaitan ini, digunakan *ilm ushul fiqh* dan *qawa'id al-fiqh*. Penggunaan metode ini dalam Fiqh Siyasah terasa lebih penting karena *siyasah* tidak diatur secara terperinci oleh syariat Al-Qur'an dan Al-Hadist.

Secara umum, dalam Fiqh Siyasah digunakan beberapa metode-metode, salah satunya adalah penggunaan Kaidah-Kaidah *Kulliyah Fiqhiyah*. Kaidah-Kaidah *Kulliyah Fiqhiyah* sebagai teori ulama,

banyak digunakan untuk melihat ketepatan pelaksanaan *Fiqh Siyasa*. Penelitian ini juga mengangkat sudut pandang berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dibandingkan kaidahnya dengan UUPA nomor 5 tahun 1960, tanpa mengangkat problematik empiris yang terjadi pada penelitian ini.

3. Firman, Universitas Hasanuddin Makassar, 2018. “PEMBATASAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA KEPADA WARGA NEGARA INDONESIA NONPRIBUMI”. Penelitian ini dalam bentuk tesis yang menitikberatkan pemahaman diskriminasi bagi pemerintah Daerah Istimewah Yogyakarta baik itu untuk melindungi sistem pertanahan DIY maupun pandangan menghindari kepemilikan tanah bagi WNI keturunan Tionghoa dengan memahami bentuk Surat Edaran Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi dan bentuk diskriminasi dalam Surat Edaran tersebut secara khusus.
4. Ratih Lestarini, Universitas Indonesia, 2018. “KEBIJAKAN PERTANAHAN BAGI WNI KETURUNAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA: DISKRIMASI ATAU DISKRIMINASI POSITIF”. Penelitian ini dalam bentuk jurnal yang mengemukakan perbedaan perlakuan terhadap WNI Keturunan Tionghoa menjadi penting mengingat Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria menjamin penataan penguasaan tanah diarahkan untuk dapat dimanfaatkan bagi seluruh Warga Negara Indonesia tanpa kecuali secara adil. Pembahasan isu akan dilihat dalam perspektif sosiologi hukum / yang melibatkan unsur kenegaraan sehingga dapat menjelaskan bagaimana masyarakat

Yogyakarta merespon kebijakan tersebut hingga protes keras kemudian membentuk kumpulan yang tergabung dalam Gerakan Anak Negeri Anti Diskriminasi (GRANAD).

5. Dr. Hj. Nurhayati A, SH, M.Hum, Universitas Dharmawangsa, 2017. “HAK-HAK ATAS TANAH MENURUT HUKUM ISLAM DAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA”. Penelitian ini dalam bentuk jurnal yang mengembangkan pemikiran pertanahan berdasarkan hukum positif berdasarkan teori *Al-milkiyah* / kepemilikan, Dengan menelaah hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah tanah di dalam Islam akan ditemukan bahwa hukum-hukum tersebut ditetapkan agar tanah yang ada dapat dimanfaatkan secara optimal bagi kepentingan rakyat atau masyarakat keseluruhan, serta dalam rangka menjamin tercapainya tujuan politik ekonomi Islam yang akan membawa hukum pertanahan yang melibatkan masyarakat luas yakni adanya jaminan kebutuhan pokok bagi setiap anggota masyarakat sekaligus menjamin adanya peluang untuk memenuhi kebutuhan pelengkap (sekunder dan tersier) masyarakat.
6. Muhammad Syaiful Bahri, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2019. “KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA YOGYAKARTA DALAM PENANGANAN ANAK JALANAN PERSPEKTIF MASHLAHAH MURSALAH”. Penelitian ini menerangkan peranan *masalah mursalah* yang menghasilkan hukum-hukum baru secara perspektif Islam kemudian membantu pembangunan hukum bagi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang mendobrak pemahaman-pemahaman positif terhadap masyarakat, karena pada dasarnya kajian ini sebagian besar terhadap tjuan peran pemerintah DIY pada permasalahan

kontemporer penerbitan hukum terhadap masyarakat dalam pandangan hukum positif.

No	Nama Peneliti	Judul Peneliti	Persamaan	Perbedaan
1.	Achmad Rifqi Jalaluddin Qolyubi, (Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015)	“Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta”.	1. Substansi Penelitian: sama-sama membahas tentang tinjauan hukum Islam tentang hak milik tanah. 2. Jenis Penelitian: penelitian lapangan (<i>field research</i>)	1. Fokus penelitian ini tidak tertuju pada landasan intruksi wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 terhadap Peraturan DIY Nomor 3 tahun 1984. 2. Penelitian ini juga tidak menggunakan hukum syariah islam dengan tinjauan teori <i>masalahah mursala</i> dalam hak kepemilikan tanah. 3. Adapun pendekatan dalam penelitian ini adalah kualitatif

				4. Tidak mengangkat permasalahan kontemporer
2.	M. Sulton Adibi, (skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2019)	“Hak Milik Atas Tanah Warga Non-pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Siyasa Syari’ah”	Substansi Penelitian: sama-sama membahas tentang tinjauan hukum Islam tentang hak milik tanah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jenis penelitian ini adalah normatif dengan metode library research. 2. Penelitian ini mengarah <i>fiqh siyasah</i> mengarah ketatanegaraan tidak keperdataan. 3. Penelitian ini juga banyak mengaitkan topik pembahasan terhadap hak asasi manusia (HAM).
3.	Firman, (Tesis Universitas Hasanuddin Makassar, 2018)	“PEMBATASAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PEMERINTAH	Substansi penelitian adalah berdasarkan instruksi Wakil	Penelitian ini menggali sikap yang dilakukan pemerintah DIY terhadap WNI

		DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA KEPADA WARGA NEGARA INDONESIA NONPRIBUMI”	Gubernur Paku Alam VIII DIY Nomor K.898/I/A/197 5 tahun 1975.	keturunan yaitu mengkaji bentuk- bentuk sikap diskriminasi yang seharusnya tidak bertentangan dengan UUPA Nomor 5 tahun 1960.
4.	Ratih Lestari, (Jurnal Universitas Indonesia, 2018)	“KEBIJAKAN PERTANAHAN BAGI WNI KETURUNAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA: DISKRIMINASI ATAU DISKRIMINASI POSITIF”	Mengkaji tentang pertanahan Daerah Istimewah Yogyakarta.	1. Tanpa mengangkat permasalahan empiris yang terjadi di masyarakat DIY 2. Teori penelitian ini tidak sedikitpun hukum positif yang seharusnya diperlukan juga sebagai koreksi serta sumbangsi pemikiran terhadap pemerintah.
5.	Dr. Hj. Nurhayati A, SH, M.Hum, (“HAK-HAK ATAS TANAH	Kajian penelitian ini	1. penelitian ini tidak membahas

	Jurnal Universitas Dharmawangsa, 2017)	MENURUT HUKUM ISLAM DAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA”	mengangkat materi hukum positif yang akan menjadi edukasi bagi pembacanya	problem pematasan kepemilikan terhadap tanah bagi WNI keturunan di Daerah Istimewah Yogyakarta. 2. Penelitian ini juga tidak menyinggung kajian <i>maslaha mursalah</i> yang di jadikan peneliti sebagai salah satu sub bab penelitian
6.	Muhammad Syaiful Bahri (Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2019)	“KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA YOGYAKARTA DALAM PENANGANAN ANAK JALANAN PERSPEKTIF MASHLAHAH MURSALAH”	Substansi penelitian bertema dan mengkaji <i>Maslahah Mursalah</i> terhadap kebijakan pemerintah Daerah Istimewah	1. Penelitian ini mengkaji kebijakan pada bidang sumber daya manusia sedangkan penulis pada sumber daya alam yaitu berupa kepemilikan

			Yogyakarta	<p>pertanahan</p> <p>2. Kajian ini bersifat normatif yang berdasarkan kepustakaan</p> <p>3. <i>Issue</i> pada penelitian ini sangat berbeda terhadap penelitian yang akan dibahas oleh penulis.</p>
--	--	--	------------	---

Dari tabel Penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya Meskipun memiliki objek penelitian yang berbeda serta tema yang sama. Adapun penulis mengkaji Kebijakan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewah Yogyakarta Kepada WNI Nonpribumi Perspektif Teori Kepemilikan dan kajian hukum syariah Islam *masalah mursala*, bersifat empiris masyarakat yang selanjutnya disebut *field research* pada instansi Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta, serta Kantor Notaris dan PPAT Ganevo Rico Febrianto, S.H., M.Kn.

B. Kerangka Teori

1. Kepemilikan hak atas tanah

a. Pengertian hak milik

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pasal 20 ayat (1) telah mencantumkan defenisi tentang hak milik yang menyatakan bahwa “Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6”.

Turun-temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik yang suda terorganisir dengan baik. Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus.⁸

Terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, dengan adanya ruang kepemilikan tanah maka pengelolaan dan kebergunaan terhadap tanah dibuktikan dengan kepemilikan yang sebenarnya, sehingga penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain sehingga dapat diketahui kebermanfaatannya.

Selama hak milik tersebut memiliki unsur sosial yang

⁸ Santoso, Hukum Agraria & Hak-hak atas Tanah, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2007, hlm. 90-91.

bermanfaat bagi masyarakat maupun dirinya maka hak milik atas tanah dapat dimiliki, baik itu dengan bukti kepemilikan keturunan maupun dengan bukti valid yang menyatakan kepemilikan seperti surat bukti kepemilikan. Untuk mendapatkan surat bukti kepemilikan atas tanah, maka masyarakat dapat melakukan dengan pendaftaran terhadap tanah sehingga memiliki hak penuh untuk menggunakan tanahnya.

Setelah melihat pengertian dari hak milik yang diatur dalam UUPA, hak milik atas tanah juga memiliki sifat dan ciri-ciri yang dapat dilihat dalam UUPA. Sifat dan ciri-ciri hak milik adalah sebagai berikut :⁹

1) Hak milik adalah hak yang terkuat dalam Pasal 20 UUPA, sehingga harus didaftarkan. Pendaftaran yang dilakukan tersebut bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas pemilikan tanah tersebut. Kepastian hukum yang dimaksud adalah kepastian mengenai orang / badan hukum yang menjadi pemegang hak yang disebut juga dengan kepastian mengenai subjek hak, disamping itu juga mengenai letak batas-batasnya serta luas bidang-bidang tanah yang juga disebut dengan kepastian mengenai objek hak kepemilikan tanah. Terkait pengaturan yang mengatur pendaftaran hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 23 Ayat (1) dan (2) UUPA, yang menyatakan:

a) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 menyatakan Pemerintah

⁹ Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Bagian Pertama*, Jilid 2, Jakarta : Djambatan, 1971, hlm. 54.

mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum tidak mengarah terhadap WNI Nonpribumi / keturunan, yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- b) Pendaftaran termaksud dalam Ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut, sehingga pencatatan terhadap pendaftaran kepemilikan pertanahan tercatat dengan jelas.
- 2) Dapat beralih, artinya dapat diwariskan kepada ahli warisnya sesuai yang tertuang dalam Pasal 20 UUPA yaitu keadaan ketika pewaris meninggal dunia maka harta / tanah yang dimiliki dapat dialihkan kepada orang yang diturunkan / yang diwarisi.
 - 3) Dapat dialihkan kepada pihak yang memenuhi syarat yang terdapat dalam Pasal 20 jo. Pasal 26 UUPA.
 - 4) Dapat menjadi induk dari hak-hak atas tanah yang lain, artinya dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lain, yaitu hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak usaha bagi hasil, dan hak menumpang. Hak milik sebaliknya tidak dapat berinduk pada hak atas tanah lainnya.
 - 5) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan yang tertera dalam Pasal 25 UUPA merupakan sifat kepemilikan karena dapat dijadikan sebagai jaminan.
 - 6) Dapat dilepaskan oleh yang mempunyai hak atas tanah tertera dalam Pasal 27 UUPA untuk prihal kepemilikan tanah siapapun berhak melepaskan hak kepemilikan tanahnya dengan sebab-sebab yang menyatakan menghilangkan hak kepemilikan.

- 7) Dapat diwakafkan sesuai isi Pasal 49 Ayat (3) UUPA, Adapun juga bahwa batas waktunya hak milik atas tanah tidak terbatas tergantung dari pemilik tanah tersebut sesuai dengan kesepakatan pewakaf dengan lembaga terkait.

Sedangkan dalam pemahaman agama Islam tentang hak milik mengemukakan pandangan bahwa seseorang dapat memiliki sesuatu benda atau barang apabila melakukan hal yang menjadi penyebabnya, karena banyak unsur kepemilikan sehingga kepemilikan dapat beralih dari satu pihak kepada pihak lain, atau dari satu pihak menjadi milik bersama sesuai dengan akad yang dilakukan. Hal-hal yang menyebabkan kepemilikan secara utuh / sempurna diantaranya adalah:

- 1) Jual beli, merupakan kegiatan bertransaksi dengan menukar suatu barang dengan barang yang lain dengan cara yang tertentu (akad).¹⁰ Artinya ketika sudah terjadi akad jual beli kepemilikan dapat dialihkan dengan kepemilikan penuh bagi pembelinya.
- 2) Waris yang telah dibagikan, merupakan segala sesuatu yang ditinggalkan pewaris (orang yang telah meninggal), baik berupa harta (tanah) atau lainnya, artinya pemahaman ini sesuai dengan yang tertera dalam UUPA No. 5 tahun 1960 yang merupakan unsur terkuat dalam kepemilikan tanah dengan adanya pencatatan harta dan pembagian harta warisan kepada orang/keturunan yang akan ditinggalkan.

¹⁰ H. Sulaiman Rasjid, *Fiqh Islam* Bandung : Sinar Baru Algesindo, 2007, hlm. 279

Berdasarkan kajian teori di atas sangat banyak unsur-unsur kepemilikan yang menyebabkan kepemilikan barang yang dapat dijadikan tolak ukur terhadap penelitian ini, sehingga penulis akan terus mengembangkan pemahaman terhadap kebijakan Pemerintah Daerah Istimewah Yogyakarta yang memberikan aturan terhadap kepemilikan tanah bahwa WNI keturunan tidak dapat memiliki hak atas tanah bukan hanya untuk unsur melindungi sosial masyarakat ataupun pemahaman lainnya.

b. Macam-macam hak atas tanah

Hak individual terhadap tanah terbagi menjadi dua unsur yaitu unsur primer dan unsur sekunder.¹¹ Adapun hak primer dan hak sekunder adalah hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Hak atas tanah terdiri dari beberapa macam. Hak-hak tersebut dapat diperoleh berdasarkan transaksi, perbuatan hukum, atau ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya. Secara garis besar, hak atas tanah hanya ada dua¹². *pertama* Hak yang dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum, *kedua* Hak yang dikuasai negara. Terhadap hak tersebut, dapat dilekatkan hak lainnya yang disesuaikan dengan peruntukan tanah tersebut sehingga di atas suatu tanah juga terdapat hak-hak lainnya yang dikuasai atau dimiliki oleh orang lain. Karena pada dasarnya kepemilikan tanah bermacam-macam seperti kepemilikan seutuhnya dan ada juga kepemilikan tidak seutuhnya baik itu yang bersifat sementara.

¹¹ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2015, hlm. 97-126

¹² Jimmy Joses Sembiring, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Cet 1. Jakarta : Visimedia, 2010, hlm. 6

Sedangkan hak milik yang tertera secara hierarki yang dijadikan sebagai landasan negara mengambil sikap terhadap tindakan hak milik tanah terdapat dalam undang-undang pokok agraria (UUPA) sebagai berikut :

1. Hak milik, dalam UUPA nomor 5 tahun 1960 pasal 21 ayat (1) bahwa “Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik” disini tidak ada yang mendefinisikan WNI nonpribumi melainkan warga negara indonesia secara luas untuk memiliki tanah, adapun pemahaman berikutnya bagi warga asing yang mendapat wasiat maka harus mengikuti ketentuan yang tertera pada UUPA.
2. Hak Guna Usaha, sesuai dengan UUPA nomor 5 tahun 1960 pasal 28 ayat (1) yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Seseorang dapat memiliki HGU apabila memenuhi syarat dan kriteria serta menyanggupi ketentuan yang berlaku dalam undang-undang dengan batasan-batasan tertentu.
3. Hak Guna Bangunan, dalam konteks ini WNI nonpribumi hanya mempunyai hak guna bangunan di Yogyakarta sesuai aturan instruksi wakil gubernur yang diteliti, adapun berdasarkan UUPA nomor 5 tahun 1960 pasal 35 ayat (1) yang menyatakan Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Ayat (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan

bangunanbangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat 1 dapat diperpanjang dengan waktu paling lama adalah 20 tahun.

Islam memiliki pandangan terhadap kepemilikan terhadap tanah berdasarkan pemahaman para ahli fiqh yang mengklasifikasi terhadap hak milik, para ahli fiqh (*fuqaha*) adalah unsur penting terhadap pembentukan hukum-hukum dalam agama islam dengan mengembangkan tentang hak milik yang sebelumnya terlihat kurang tertata rapi ataupun sistematis penyusunan dasar kepemilikan yang terus berkembang secara kontemporer, oleh karena itu macam-macam hak milik dapat diklasifikasi sebagai berikut:

1. *al-Milk al-tam* *Milk tam* yaitu hak yang meliputi 'ain (zat) benda dan manfaat benda itu sekaligus, dengan demikian *milkit tam* memiliki suatu benda berbarengan mendapatkan manfaatnya sehingga kemanfaatannya dapat dirasakan oleh dirinya sendiri maupun masyarakat umum. Bentuk kepemilikan ini dikategorikan sebagai pemilikan sempurna (*al-milk al-tam*), karena pemiliknya memiliki otoritas untuk menguasai materi (benda) dan manfaatnya sekaligus. Pemilikan ini tidak dibatasi oleh waktu dan tidak dapat digugurkan hak miliknya oleh orang lain.
2. *al-Milk al-Naqis* ialah “seseorang hanya memiliki benda / tanah saja, tetapi manfaatnya diserahkan kepada orang lain atau sebaliknya, seseorang hanya memiliki hak memanfaatkan suatu benda, sedangkan hak miliknya dikuasai oleh orang lain”.¹³ Kepemilikan terhadap benda

¹³ Nasrun Haroen, *Fiqh Muamalah*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000, hlm. 34-35.

belum tentu dapat memiliki kemanfaatannya, oleh karenanya kepemilikan seperti ini dapat diklasifikasi dalam bentuk kepemilikan tidak sempurna karena ada unsur lain yang mengambil / mendapat kesempurnaannya.

2. Hukum Islam perspektif *masalah mursalah* terhadap hak atas tanah Daerah Istimewa Yogyakarta

a. Pengertian *masalah mursalah*

Secara etimologi, Kata *masalah* berasal dari kata kerja bahasa Arab (لَجَّ- يَصْلُحُ ص) menjadi (لُحَاُص) atau (صَلْحَةٌ م) yang berarti sesuatu yang membawa kebaikan. Kata *masalah* kadang juga disebut sebagai (لِاسْتِصْلَاحًا) yang artinya mencari yang baik (لِبِ الْإِصْلَاحِ ط) Istilah kedua, kata *mursalah* adalah *isim maf'ul dari fi'il madhi* berupa tambahan huruf tsulasi yaitu (سَر), dengan tambahan huruf (سَر) di dasar, sehingga menjadi (رُسَلًا). Secara etimologis berarti ketinggalan, atau dalam arti (طَلَّقُ م) (bebas)., maksudnya apabila ada tindakan / perbuatan yang hukumnya belum ditetapkan oleh *syara'* ataupun tercatat dalam *Al-qur'an* dan tidak di jelaskan oleh *hadits* maka mencari ijtihad untuk memberlakukan sumber hukum yang harus diikuti oleh masyarakat umum demi kepentingan umum untuk menghindari perbuatan *nahi mungkar* maka pencarian hukum itu adalah harus.

Menurut Abdul Wahab Khallaf, *masalah mursalah* adalah *masalah* di mana *syari'* tidak *mensyari'atkan* hukum untuk mewujudkan *masalah*, juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya.¹⁴ Karena

¹⁴ Abdullah Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*, terjemahan Noer Iskandar al-Bansany, *Kaidahkaidah Hukum Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002, hlm.123

kebijakan pemerintah memicu polemik dari masing-masing kalangan, maka Islam harus menganalisis perpecahan dengan pandangan pembaharuan hukum yang harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip sosial masyarakat.

Muhammad Abu Zahrah memberi definisi sebagai berikut: *Mashlahah* yang selaras dengan tujuan *syari'at* Islam dan tidak ada petunjuk tertentu yang membuktikan tentang pengakuannya atau penolakannya.¹⁵ Kepemilikan tanah antara WNI nonpribumi belum dapat dijelaskan secara konkret dalam ajaran agama Islam, oleh karenanya *maslaha mursalah* akan dijadikan sebagai perspektif pembahasan untuk melihat patokan hukum terhadap aturan wakil gubernur Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 melalui sudut pandang hukum syariah.

Pada dasarnya islam di Indonesia adalah mayoritas, sehingga tidak memungkinkan bahwa sikap hukum syariat islam tidak termasuk kedalam aturan nasional, karena islam memandang bahwa manusia memiliki hak yang sama dihadapan Allah Swt serta Allah Swt yang memiliki hak kekuasaan seutuhnya, tercantum dalam QS. *Al-Ma'idah*: 5/120 yang memiliki arti : “Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada di dalamnya dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”. sesuai dengan dalil bahwa Allah adalah pemilik kekuasaan penuh terhadap apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi adalah hak Allah Swt, dan memberikan manusia untuk menggunakan tanah dengan tujuan bermanfaat bagi diri mereka maupun bagi masyarakat yang ada disekitarnya.

Kalangan ulama yang memiliki perbedaan pandangan tentang

¹⁵ Khutbuddin Aibak, *Metodelogi Pembaruan Hukum Islam*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 199

masalah mursalah masing-masing memiliki *hujjah* berdasarkan dalil yang menjadi landasan untuk mencari landasan hukum terhadap perbuatan nahi mungkar yang belum ada hukumnya untuk kebaikan seluruh kalangan masyarakat, adapun dalil yang memperkuat *hujjah* terhadap *masalah mursalah* sebagai berikut :

- Ada perintah dalam Al-qur'an surah An-Nisa' ayat 59 yang menyatakan Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad SAW), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu, Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya).¹⁶ Untuk menyelesaikan persoalan yang diperselisihkan kepada al-Qur'an dan sunnah, dengan *wajg al-istidlal* bahwa perselisihan itu terjadi karena ia merupakan masalah baru yang tidak dikemukakan dalilnya di dalam al-Qur'an dan sunnah. Untuk menyelesaikan polemik / masalah sedemikian rupa, selain dapat ditempuh lewat metode penyelesaian *masalahah*, pasti akan dapat ditempuh lewat metode lain seperti *istislah*. karena, dengan demikian ayat tersebut secara tak langsung juga memerintahkan mujtahid untuk mengembalikan persoalan baru yang dihadapi kepada Al-Qur'an dan Sunnah dengan memusatkan terhadap prinsip *masalahah* yang selalu ditegakkan oleh Al-Qur'an dan Hadits. Cara ini dapat ditempuh melalui metode *istislah*, yakni menjadikan *masalahah mursalah* sebagian dasar pertimbangan penetapan hukum Islam untuk menyelesaikan polemik yang ada.

¹⁶ Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqih*, Jakarta: Amzah, 2011, hlm.130-132

b. Syarat *maslaha mursalah*

Maslaha mursalah merupakan kepentingan yang tidak terbatas dan juga tidak mengikat, karena mempertimbangkan kebermanfaatan secara umum, maka hukum-hukum yang terjadi adalah untuk menghindari kemudaratan ataupun yang merugikan masyarakat apabila hukum tersebut tidak dibuat, karena pada konsepnya hukum syariah merupakan hukum yang memberikan kemanfaatan kepada seluruh manusia. Oleh karena itu, *maslaha mursalah* memiliki batas keberlakuan, diantaranya :

- 1) *Al-Maslahah al-Daruriyah*, merupakan kepentingan-kepentingan yang sangat dibutuhkan dalam kehidupan, seperti memeluk dan memelihara agama, memelihara jiwa, merawat akal, mensejahterakan keturunan, dan menjaga harta sesuai hukum syariah. Dalam fenomena ini tanah merupakan kepentingan utama masyarakat dan dibutuhkan masyarakat luas, sehingga kita diwajibkan menjaga dan mengelola sistem pertanahan kita sesuai dengan hukum syariah. Karena pada dasarnya masyarakat membutuhkan tanah sebagai tempat pemenuhan kebutuhan kehidupan, baik itu bertani, berladang, bahkan sebagai sarana primer yaitu tempat tinggal sebagaimana Instruksi Kepala Daerah Daerah istimewa Yogyakarta yang memberikan batasan terhadap WNI keturunan dalam hak kepemilikan atas tanah tetapi juga sebagai Pemerintah Daerah memberikan hak guna bangunan sesuai aturan dalam UUPA Nomor 5 tahun 1960.
- 2) *Al-Maslahah al-Hajjiyah*, merupakan kepentingan-kepentingan masyarakat setelah terlaksananya kebutuhan utama hidup yang tertera dalam *Al-maslahah al-daruriyah*, namun diperlukan dalam kehidupan sebagai kebutuhan

sekunder masyarakat, karena apabila tidak diberlakukan maka akan terjadi kesulitan yang menyempitkan kehidupan masyarakat, sehingga dengan keberlakuan syarat ini masyarakat akan lebih mudah untuk menjalankan pola kehidupan masyarakat pada umumnya, maka dengan hadirnya Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan kesempatan terhadap kepemilikan tanah bagi Warganega Pribumi dapat menjadikan kemaslahatan bagi masyarakat sosial.

- 3) *Al-Maslahah al-Tahsiniyah*, merupakan unsur-unsur pelengkap dalam masyarakat yaitu bersifat komplementer, yang apabila tidak diberlakukannya ini maka masyarakat juga tidak merasa dalam keadaan kesukaran ataupun kesusahan, merupakan bentuk menyempurnakan kehidupan masyarakat agar terlihat lebih indah.

BAB III

Metode Penelitian

A. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara dan prosedur yang sistematis dan terorganisasi untuk menyelidiki suatu masalah tertentu dengan maksud mendapatkan informasi untuk digunakan sebagai solusi atau jawaban atas masalah yang sedang diteliti. Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.¹⁷

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan penulis gunakan adalah penelitian lapangan empiris atau bisa disebut juga sebagai penelitian *Field Research*. Dalam hal ini peneliti akan mengambil keterangan dari instansi-instansi yang tertera di bagan lokasi penelitian, tolak ukur penelitian ini adalah hak atas tanah bagi WNI nonpribumi yang berdasarkan surat instruksi wakil Gubernur Paku Alam VIII Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 terhadap undang-undang yang mengatur urusan pertanahan serta tinjauan hukum Islam *masalah mursala* yang dapat dijelaskan oleh instansi tersebut di atas maupun unsur lain yang dapat menjelaskan penelitian ini, sehingga dapat dijadikan sebagai data yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan oleh peneliti.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan Kualitatif, penulis nantinya akan melakukan pengumpulan data dari suatu latar alamiah dengan maksud untuk menafsirkan

¹⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2011, hlm.2

fenomena pertanahan yang terjadi di Yogyakarta, dan peneliti menj instrument kunci (Pengambil Sampel sumber data)¹⁸. Adapun peneliti bermaksud untuk mengkaji hukum pertanahan di Indonesia Badan Pertanahan Nasional sebagaimana perkara yang terjadi terhadap WNI nonpribumi yang menggugat peraturan daerah karena tidak dapat memiliki hak atas tanah kepada Mahkamah Konstitusi. Penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta dan bahan data yang dibutuhkan kemudian mengumpulkan data dan mengidentifikasi masalah sehingga ditemukan titik penyelesaian masalah.¹⁹

¹⁸ Albi Anggito dan Johan Setiawan, *Metode Penelitian Kualitatif*, Sukabumi : CV Jejak, 2018, hlm.7

¹⁹ Bambang Waluyo, *Penelitian hukum dalam praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, hlm.15

3. Lokasi Penelitian

Pertama, Lokasi dari Badan Pertanahan Nasional kota Yogyakarta terletak di Jl. Kusumanegara No.161, Muja Muju, Kec. Umbulharjo, Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta. *Kedua*, Notaris & PPAT Ganevo Rico Febrianto SH,M.Kn terletak Ngupasan, Pangenjurutengah, Kec. Purworejo, Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah. Adapun Penulis memilih lokasi penelitian pada instansi-instansi ini disebabkan pencatatan dan pertanggung jawaban serta penanganan hak atas tanah yang membatasi WNI nonpribumi terdapat di dalamnya, sehingga dapat mempermudah peneliti untuk menggali pemahaman untuk menjelaskan rumusan masalah pada penelitian ini.

4. Jenis dan sumber data

Data merupakan bahan mentah yang diperlukan dan dibutuhkan, sehingga menghasilkan informasi atau keterangan baik yang akan diolah menjadi pemahaman yang valid. Jenis data dan sumber data yang digunakan ialah sebagai berikut :

a. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini ialah bersifat kualitatif yaitu data yang berbentuk kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai.²⁰ Oleh karena itu deskripsi melalui kata-kata yang akan menjadi kalimat dan tidak menggunakan statistika dan perhitungan, maka peneliti akan memiliki fokus menyimak pendapat responden masing-masing instansi agar dapat ditulis dan di pahami dengan baik oleh pembaca maupun penulis sendiri.

²⁰ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Rosdakarya, 2010, hlm.112

b. Sumber Data

1) Sumber data Primer

Data primer merupakan data pokok yang diperoleh dari subjek penelitian. Sumber data diperoleh dari lapangan secara langsung berupa wawancara kepada pihak yang bersangkutan yakni Badan Pertanahan Nasional kota Yogyakarta, Notaris & PPAT Ganevo Rico Febrianto SH,M.Kn.

2) Sumber data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau kelengkapan data primer. data sekunder dapat diperoleh, dikumpulkan, diolah dan disajikan dari sumber kedua yang diperoleh secara tidak langsung dari penelitian. Adapun data sekunder tersebut meliputi buku-buku, jurnal yang diteliti, dokumen intruksi Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 , maupun hasil penelitian yang menjadi referensi terhadap judul yang dijadikan sebagai tema penelitian, dalam hal ini data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan menelaah literatur buku-buku ilmiah yang dapat dijadikan sebagai sandaran terhadap penelitian berdasarkan kajian kepemilikan tanah.

5. Metode pengumpulan data

Metode penggalian data merupakan suatu cara atau proses yang sistematis dalam pengumpulan, pencacatan dan penyajian fakta untuk tujuan tertentu. Adapun metode pengumpulan data sebagai berikut:

a. Wawancara

Metode wawancara merupakan percakapan dengan

maksud tertentu, proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan tanya jawab sambil bertatap muka antara peneliti dengan informan terkait pertanahan.²¹ Wawancara adalah bertanya secara lisan kepada informan untuk mendapatkan jawaban atau keterangan dalam hal ini pertanyaan secara lisan yang diajukan oleh peneliti kepada instansi terkait pertanahan.

b. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah cara mengumpulkan data melalui dokumen tertulis seperti arsip instruksi wakil gubernur, termasuk juga buku, peraturan perundang-undangan dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian hak atas tanah.

6. Metode Pengolahan Data

Tahapan Penelitian selanjutnya adalah menganalisis data, yaitu untuk menghindari agar tidak terjadi banyak kesalahan dan mempermudah dalam pemahaman maka peneliti dalam menyusun penelitian ini melakukan beberapa upaya diantaranya adalah:

a. Edit data (*Editing*)

Dalam tahapan edit data maka penulis perlu untuk mengumpulkan data baik dari data primer ataupun data sekunder guna memeriksa data tersebut dalam tema penelitian yang akan dilakukan. Dengan melakukan relevansi terhadap tema penelitian maka penulis dapat melakukan pengolahan data berikutnya yang diperlukan dalam penelitian tersebut.

²¹ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT.Rineka Cipta, 2004, hlm.59

b. Klasifikasi data (*Classifying*)

Adapun tahapan klasifikasi data ini, berupaya mengumpulkan data-data yang didapatkan baik merupakan data primer ataupun data sekunder serta melakukan pengelompokan jenis dari data tersebut guna menentukan jawaban dari rumusan masalah yang telah dikelompokkan sesuai dengan penelitian tersebut.

c. Verifikasi data (*Verifyng*)

Verifikasi data merupakan pembuktian kebenaran data untuk menjamin validitas data yang terkumpul. Verifikasi ini dilakukan dengan cara menemui sumber data (Informan pertanahan) dan memberikan hasil wawancara dengannya untuk menanggapi apakah data tersebut sesuai dengan yang dinformasikan olehnya atau tidak.

d. Analisa Data

Penulis menggunakan analisis data berupa deskriptif kualitatif, yaitu analisis data yang disampaikan dalam bentuk deskripsi sehingga pembaca dapat membayangkan keinginan penulis sepersis mungkin. Analisa data mentah yang dikumpulkan oleh peneliti akan sangat berguna setelah dianalisis. Analisis dalam penelitian merupakan bagian dalam proses penelitian yang sangat penting, karena dengan analisa ini data yang ada akan diolah sehingga terlihat manfaat terutama dalam memecahkan masalah penelitian dan mencapai tujuan akhir penelitian.

e. Kesimpulan

Adapun tahapan ini merupakan tahap akhir oleh penulis untuk menyempurnakan pemahaman dari sekian banyak data yang didapatkan baik itu data primer maupun data sekunder, maka terdapat beberapa kesimpulan untuk menjawab seluruh rumusan masalah yang dikemukakan oleh penulis.



BAB IV

Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewah Yogyakarta Paku Alam VIII Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975

Bermula pada tahun 1948 bertepatan dengan Agresi Militer Belanda II atau Operasi Gagak (*Operatie Kraai*) yang terjadi pada tanggal 19 Desember 1948 yang diawali dengan serangan militer Belanda kepada Daerah Istimewa Yogyakarta yang pada saat itu merupakan ibu kota Republik Indonesia, serta diiringi dengan penangkapan Presiden Soekarno, Mohammad Hatta, Sultan Sjahrir dan beberapa tokoh lain yang menjadi tokoh penting bagi masyarakat Indonesia. Belanda berhasil memporak-porandakan ibu kota Indonesia. Akibat serangan Belanda disertakan penangkapan tokoh-tokoh penting yang menduduki jabatan pemerintahan saat itu, maka sesuai kesepakatan bahwa Indonesia membentuk pemerintahan darurat Republik Indonesia di Sumatera yang dipimpin oleh Sjarifuddin Prawiranegara.

Masyarakat Daerah Istimewah Yogyakarta yang memiliki pimpinan politik pemerintah daerah tertinggi sebagai Sultan Hamengku Buwono IX yang ikut andil untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia sekaligus memberikan kebijakan yang sangat tegas bagi masyarakat. Sejarah mencatat bahwa etnis Tionghoa pada saat agresi militer 1948 lebih berpihak untuk membantu pasukan Belanda daripada membantu pasukan pertahanan kemerdekaan Indonesia yang saat itu ingin memukul mundur penjajah yang sudah porak-porandakan Indonesia kurang lebih 350 tahun serta saat itu ibu kota Indonesia di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Polemik pemerintahan semakin berkembang dan meluas berdasarkan dekadensi hukum karena pembagian kekuasaan wilayah bagi keluarga kerajaan/ kesultanan Hamengku Buwono terhadap aturan agraria Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah khusus serta diiringi peraturan yang khusus. Dahulu masyarakat meyakini kehadiran teori *vorstendomein* bahwa raja adalah pemilik kekuasaan serta apa saja yang ada di dalam wilayah kekuasaannya "*sangisoring langit salumahing bumi*".²²

memperingati hadirnya perjanjian Giyanti pada 13 Februari 1775 yang menyatakan pembagian kekuasaan antara Pangeran Mangkubumi dengan Paku Buwono III yang disaksikan oleh pihak Belanda, bahwa kerajaan Mataram akan dibagi menjadi dua kekuasaan yaitu bagian barat wilayah Kesunanan Surakarta dan beberapa daerah lainnya dipercayakan kepada pangeran Mangkubumi dan pusat kerajaan Surakarta serta beberapa daerah lainnya diberikan kepada Paku Buwono III. Sehingga Pangeran Mangkubumi langsung melakukan pergerakan yang sangat efektif dan efisien untuk pengembangan wilayah kekuasaan dengan pengangkatannya menjadi seorang raja yang mencetuskan gelar pertama Hamengku Buwono I dan mengelompokkan daerah kekuasaan meliputi:

1. *Kutho Negari*, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta sekarang ini,
2. *Negaragung* (penyangga) meliputi Pajang, Kedu, Magelang dan Banyumas,
3. Serta Mancanegari meliputi Madiun, dan Blora.

²² Sumadi, *Pengaturan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta*, 2016, hlm. 1-2

pada tahun 1830 pasca terjadinya perang pengendalian keamanan yang disebut juga perang Diponegoro, wilayah kerajaan Hamengku Buwono yang di sebut Kraton Yogyakarta dipersempit oleh kolonial Belanda menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi saat sekarang ini. Pernyataan kekuasaan kerajaan adalah mutlak dan tidak dapat diganggu gugat, merupakan pemicu bahwa wilayah kekuasaan Kraton Yogyakarta sangat kuat yang mengakibatkan masyarakat tidak dapat memiliki hak atas tanah terkecuali mendapatkan izin ataupun diberikan oleh raja Hamengku Buwono, serta hanya mendapatkan hak pakai saja.

Pada tahun 1918 adalah permulaan yang memberikan jaminan-jaminan terhadap hak-hak kepemilikan pertanahan bagi masyarakat Yogyakarta dengan hadirnya *Rijksblad* Kasultanan 1918 Nomor 16 yang menyatakan “*Ingsun ngelestarekake sakabehe bumi kang ora ana tandha yektine kdarbe ing liya mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagugane Kraton insun Ngayogyakarta*”. Saya melestarikan semua tanah yang tidak ditandai dengan fakta bahwa itu di tempat lain dengan kekuasaan eigendom, jadi tanah itu milik Kerajaan Yogyakarta. Maksud dari bumi kang ora ana tandha yektine berarti tanah yang tidak dibebani suatu hak apapun oleh siapapun, sedangkan tanah yang sudah tidak bebas dan terikat dengan hak-hak eigendom (hak milik) berdasarkan hak Barat, tidak menjadi hak milik raja. Dalam *Rijksblad* ini juga tertuang bahwa pengelolaan tanah dapat dipindah tangankan.

Bertepatan dengan kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945 Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki landasan penting sebagai hierarki hukum tertinggi di Indonesia berupa Undang-undang Dasar tahun 1945 Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan

otonomi dan tugas pembantuan.” Dilanjutkan dengan pasal 18A UUD 1945 ayat (1) menyatakan : Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dipertegas oleh Undang – undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat (1) bahwa : Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Hadirnya aturan-aturan kekhususan termasuk untuk Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan melihat tatanan agrarian yang pada saat itu kacau dan rumit, dilanjutkan dengan polemik lapangan bahwa WNI keturunan / WNI nonpribumi memiliki banyak hak milik pertanahan, diantaranya Eropaen, dan Timur Asing yang meliputi Tionghoa, Arab, dan India.²³ Mengakibatkan masyarakat pribumi/ masyarakat asli DIY bisa saja kehilangan haknya dan sulit mendapatkan hak atas tanah, yang dilanjutkan dengan kecemburuan sosial, sehingga pemerintah daerah terus melakukan pemikiran terhadap perkembangan agraria dengan mementingkan masyarakat pribumi.

Terbentuknya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang “Pembentukan daerah Istimewa Yogyakarta”, peraturan ini menjelaskan daerah kesultanan dan peran pemerintah beserta dengan dewan perwakilan rakyat DIY disertai dengan urusan rumah tangga Daerah Istimewa. Sehingga pemerintah memberlakukan sifat khusus untuk memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah dengan membentuk Disertai dengan terbentuknya Peraturan Daerah Istimewa Nomor 5 tahun 1954

²³ Notaris, Ganevo Rico Febrianto, wawancara (Yogyakarta, 27 November 2020)

tentang Agraria / pertanahan pada pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa “ DIY memberikan hak milik perseorangan turun-temurun atas sebidang tanah kepada Warga Negara Republik Indonesia, selanjutnya disebut hak milik”.²⁴ untuk melengkapi unsur pertanahan yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950, pada saat itu Pemerintah Daerah Istimewa belum memiliki aturan Nasional tentang agraria pada saat itu, dalam aturan ini tercantum tentang pemberian hak milik perseorangan secara turun-temurun kepada warga Negara Republik Indonesia. Artinya pemilik utama atas penguasaan pertanahan dapat dialihkan kepada anak ataupun cucu nya bahkan siapa saja yang pemilik kehendaki. Sehingga aturan ini memberikan penerangan terhadap hak kepemilikan tanah bagi masyarakat yang berada dalam lingkungan kekuasaan agraria pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dibawah pimpinan Hamengku Buwono.

Sinkronisasi agraria dipertegas dalam Peraturan Daerah Istimewa nomor 12 tahun 1954 tentang “Tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun-temurun atas tanah” pada pasal 1 ayat (1) disebutkan “ tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun-temurun atas tanah selanjutnya disebut tanda hak milik”,²⁵ sesuai dengan sebagai mana tanda hak milik maka sesuai aturan ini masyarakat yang memiliki tanah harus mendaftarkan tanahnya kepada kantor pendaftaran tanah hak milik perseorangan turun-temurun di DIY yang selanjutnya juga disebut dengan Kantor pendaftaran Tanah Daerah Istimewah Yogyakarta.

Polemik Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta pasca kemerdekaan terkait “Penyelesaian tanah-tanah bekas jalan lori

²⁴ Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang *Hak Atas Tanah di DIY*

²⁵ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1954 tentang *Tanda yang sah bagi Hak Milik perseorangan turun-temurun atas tanah*

yang dahulu dipergunakan oleh Perusahaan Pertanian Asing yang statusnya termasuk tanah Pemerintah yang bebas”. Agar masyarakat tidak dapat menggunakan sisa-sisa tanah bekas secara bebas / liar, maka pemerintah pada saat itu membuat aturan penyelesaiannya dan menjadikan tanah-tanah bekas tersebut sebagai tanah yang tidak terlihat terlantar karena ditinggalkan oleh kolonial asing yang menjajah tanpa melanjutkan fungsionalnya, maka dengan sendirinya tanah-tanah bekas tersebut menjadi hak milik pemerintah.

Rancangan peraturan agraria terus melesat, karena kontribusi agraria di Indonesia meliputi pemanfaatan bumi, air, dan udara yang kemanfaatannya harus dilestarikan untuk kepentingan sosial masyarakat maka setiap daerah memiliki aturan pertanahan yang dijadikan sebagai acuan kepemilikan tanah, termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki aturan kepemilikan pertanahan namun masih dipengaruhi oleh kondisi hukum-hukum penjajah yang belum selaras dengan kepentingan masyarakat yogyakarta sehingga tidak hadirnya kepastian hukum bagi masyarakat, maka pada tahun 1960 dibentuklah Undang-undang Pokok Agraria yang dapat dijadikan sebagai hukum nasional bagi warga negara Indonesia termasuk Yogyakarta yang tidak mengandung dualisme terhadap hukum adat terhadap hukum agraria sebelumnya.

Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 21 ayat 4 menyatakan selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 bahwa pewarisan dan percampuran harta karena perkawinan yang sah tanpa membebani hak-hak lain yang

menyatakan kepemilikannya.²⁶ Pada aturan ini hanya menyatakan penegasan terhadap warga negara asing yang saat itu banyak memiliki penguasaan tanah secara nasional, namun aturan ini belum mempertegas terhadap warganegara nonpribumi/ keturunan yang dapat memiliki hak atas tanah.

Hadirnya Aturan Pokok Agraria pada tahun 1960 yang diberlakukan secara Nasional, ternyata Daerah Istimewah Yogyakarta tidak mengikuti dan memicu terhadap aturan ini karena dianggap sebagai daerah istimewa maka aturan agraria yang digunakan pada saat hadirnya UUPA Nomor 5 tahun 1960 masih menggunakan aturan- aturan sebelumnya yang banyak mengalami perubahan-perubahan yang dimulai pada tahun 1950 di atas, hingga tahun 1984 menurut instruksi Presiden Republik Indonesia yang didukung oleh DPRD DIY menyatakan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta Harus menggunakan dan mengikuti Undang-undang Pokok Agraria / UUPA Nomor 5 tahun 1960 di seluruh DIY.²⁷

Ditandai dengan hadirnya keputusan DPRD nomor 3/K/DPRD/1984 tentang pernyataan Pemerintah DIY untuk memberlakukan secara penuh UU Nomor 5 Tahun 1960. Serta keputusan DPRD nomor 4/K/DPRD/1984 tentang permohonan kepada Presiden untuk mengeluarkan Keputusan Presiden tentang pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1960 di DIY, merupakan sikap penegasan bagi Pemerintah Daerah yang berpusat di Kraton terhadap berlaku sepenuhnya UUPA 1960. Kemudian Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Presiden nomor 33 tahun 1948 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY yang mulai berlaku sejak 1 April 1984, pada Pasal 1 menyatakan :
“Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar

²⁶ Pasal 21 ayat 4 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 *Aturan Pokok Agraria*

²⁷ Badan Pertanahan Yogyakarta, Rusnoto Lemba, wawancara (Yogyakarta, 31 Desember 2020)

Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, dinyatakan berlaku sepenuhnya untuk seluruh wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dianjutkan dengan Pasal 2 yang menyatakan Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 diatur oleh Menteri Dalam Negeri.²⁸

Menyikapi penegasan pemerintah pusat didorong oleh DPRD DIY untuk memberlakukan sepenuhnya UUPA 1960 maka Pemerintah Daerah juga mengeluarkan Peraturan Daerah nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan berlaku sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY, sesuai dengan penegasannya pada Pasal 1 menyatakan “ dengan berlaku sepenuhnya Undang-undang nomor 5 tahun 1960 beserta pelaksanaannya di DIY” dilanjutkan dengan Pasal 3 “ segala ketentuan perundang- undangan DIY yang mengatur agraria DIY dinyatakan tidak berlaku lagi”. Hadirnya Peraturan Daerah ini banyak multi tafsir bagi tatanan agraria yang sudah banyak tertuang dan dilaksanakan dalam aturan-aturan agraria sebelum tahun 1960-1984 bahwa DIY merupakan daerah Istimewa yang dapat melaksanakan asas *lex specialis derogat legi generali* bahwa memiliki kekhususan tersendiri terhadap aturan-aturan pemerintahan maupun Agraria.

Demikian Perda Nomor 3 Tahun 1984 sama dengan ketentuan konversi UU Nomor 5 Tahun 1960 yang tidak dapat dilaksanakan karena Perda Nomor 3 Tahun 1984 bersifat pernyataan tidak bersifat pengaturan. Kemudian, dari aspek hukum, pasal (2) Perda Nomor 3 Tahun 1984 menyalahi karena tidak boleh peraturan daerah mengamanatkan atau memerintah kepada peraturan perundang undangan yang lebih tinggi. Maka, Pengaturan yang khusus sebagaimana pasal (2) sampai saat ini tidak pernah

²⁸ Pasal 1 dan 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 tahun 1984 *Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA nomor 5 tahun 1960 di seluruh DIY*

diterbitkan oleh Menteri dalam Negeri.

Pada tanggal 20 September 1984 terbentuklah Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984 tentang “pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY”. Dalam konsideran tersebut menyebutkan bahwa dalam rangka pemberlakuan sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY masih terdapat hal-hal yang memerlukan penelitian dan pengkajian lebih lanjut agar pelaksanaan pemberlakuannya tersebut berdayaguna dan berhasilguna, dengan melihat kondisi dan letak budaya masyarakat yang sangat mencorak. maka, UUPA nomor 5 tahun 1960 harus lebih memperhatikan segi kronologis yang telah di capai oleh masyarakat adat yang terdapat dalam kekuasaan Kraton.

Tutur masyarakat terhadap hadirnya aturan tersebut yang berlaku secara nasional belum dapat diterima dan diimplementasikan terhadap lingkungan masyarakat sosial yang masih belum menemukan titik terang taat terhadap pemerintah pusat melalui Kantor Agraria yang saat ini disebut dengan Badan Pertanahan Nasional atau mematuhi landasan-landasan pertanahan yang diakui oleh pemerintah daerah yang berada dilingkungan Kraton. Sehingga fase pelaksanaan UUPA mempengaruhi dualisme sistem pemerintahan terhadap kepemilikan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Mengingat pada 5 Maret 1975 Gubernur mengeluarkan Instruksi Daerah Istimewa Yogyakarta yang ditanda tangani oleh Wakil Gubernur Paku Alam VIII Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Izin Atas Tanah kepada seorang WNI non Pribumi, dengan pernyataan instruksi yang tertuang dalam aturan ini sebagai berikut :

“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 Indoneisa 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 dijelaskan sebagaimana mestinya”.

Non pribumi yang dimaksudkan meliputi *Europeanen* (Eropa kulit putih), *Vreemde Oosterlingen* (Timur Asing) yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa. Aturan ini memberikan penegasan sekaligus pembatasan hak milik tanah bagi WNI keturunan, tetapi pemerintah tetap memperhatikan sisi kemanusiaan yang bersama bangsa Indonesia dengan memberikan hak guna bangunan bagi WNI keturunan. Karena UUPA 1960 tidak menjelaskan tentang Kepemilikan tanah bagi WNI keturunan maka hak guna bangunan memiliki jangka waktu, sesuai dengan Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA Nomor 5 tahun 1960 yang menyatakan

- (1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

(2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Kontroversi yang paling menonjol sebagai polemik pada penelitian ini merupakan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 3 tahun 1984 terhadap keberlakuan Instruksi Gubernur Daerah istimewa Yogyakarta nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 yang sampai saat ini pada tahun 2021 tetap berlaku dan memiliki kekuatan hukum yang tetap dilaksanakan oleh seluruh jajaran pemerintahan maupun masyarakat sosial di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan kurun dekadensi yang kian berbeda. Sebagaimana pandangan terhadap Perda nomor 3 tahun 1984 merupakan sikap untuk tidak memberlakukan Instruksi Gubernur nomor K.898/I/A/1975 yang memiliki ilustrasi permulaan yang panjang.

Maka peneliti mengangkat polemik empiris yang terjadi pada 11 April tahun 2016 terhadap WNI keturunan Tionghoa ialah Siput Lokasari memiliki istri yang bernama Veronika ingin membeli sebidang tanah seluas 2.125 Meter persegi di Triharjo, Kulonprogo pada saat itu Badan Pertanahan Kulonprogo hampir saja kecolongan/kebobolan terhadap WNI keturunan yang ingin membuat sertifikat hak milik.²⁹ Sehingga untuk mempertahankan kewenangan instruksi Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 Badan pertanahan tetap harus lebih berhati-hati dan lebih fokus dalam penanganan sertifikat untuk mendapatkan hak milik tanah, dalam gugatannya Siput juga melamparkan pernyataan terkait pembatalan instruksi Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 yang dipertegas oleh

²⁹ Badan Pertanahan Yogyakarta, Rusnoto Lemba, wawancara (Yogyakarta, 31 Desember 2020)

pemberlakuan UUPA nomor 5 tahun 1960 yang dinyatakan oleh Peraturan Daerah nomor 3 tahun 1984 serta penghapusan terhadap aturan agraria yang diberlakukan sebelum tahun 1984, serta menyinggung Hak Asasi Manusia yang telah di rekomendasi oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia terhadap penghapusan pembatalan instruksi Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975.

Pada tahun 2019, Felix Juanardo Winata seorang WNI keturunan Tionghoa yang sedang menempuh pendidikan hukum di Universitas Gadjah Mada (UGM) ingin melakukan bisnis investasi dengan membeli sebidang tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, namun permohonan yang dilakukan oleh Felix Juanardo tidak dapat diwujudkan. Karena seorang WNI nonpribumi tidak dapat memiliki hak atas tanah dan hanya mendapatkan hak guna bangunan (HGB) maka Felix Juanardo melakukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi dengan surat masuk/ diterima pada tanggal 15 November 2019 terkait permohonan pengujian terhadap undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY tepatnya pada pasal 7 ayat (2) huruf (d) yang menyatakan :

"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.”³⁰

³⁰ Pasal 7 ayat (2) huruf (d) Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 *Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*

Ditandai dengan nomor surat masuk yang diterima Mahkamah Konstitusi Nomor 1926/PAN.MK/XI/2019 tanggal 15 November 2019, namun surat masuk tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi mengingat pengujian terhadap Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 7 ayat (2) huruf (d) sudah ada penjelasan yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 bahwa Mahkamah Konstitusi menegaskan kembali perihal Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 khususnya pasal yang digugat ini telah selaras dan mengakomodasi nilai-nilai dan tata aturan (paugeran) Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dalam kerangka hukum nasional khususnya pengaturan tentang pembentukan satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa.³¹

Memiliki kekuatan hukum yang tetap berdasarkan Lembaga Negara yang diberikan wewenang oleh Undang-undang Dasar tahun 1945 yaitu Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang telah mengajukan perubahan ketiga Undang-undang nomor 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengusulkan Rancangan Undang-undang (RUU) pada bulan maret tahun 2008. Hadirnya surat pengajuan oleh Presiden Republik Indonesia pada Agustus 2008 serta rapat kerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan Pemerintah Daerah tahun 2009 yang menjadi skala prioritas kinerja DPR-RI 2009-2014, maka 3 September 2012 resmi dimasukkan kedalam lembaran negara Republik Indonesia.

Peneliti mengangkat polemik kontemporer tempo waktu lima tahun terakhir merupakan kontroversi yang masih akurat dan dapat dijangkau oleh pembaca, karena sudah banyak gugatan yang dilakukan oleh WNI keturunan/ nonpribumi yang tidak terima

³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016, tahun 2016, hlm. 140

dengan tindakan yang dihadirkan oleh Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta nomor K.898/I/A/1975 yang menyatakan WNI nonpribumi tidak dapat memiliki hak atas tanah di DIY.

Menurut Badan Pertanahan Kota Yogyakarta hadirnya Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 memberikan kesempatan kepada Warga Negara Pribumi untuk mendapatkan hak milik atas tanah di DIY untuk kemanfaatan sosial, namun tidak mengesampingkan WNI nonpribumi karena pemerintah masih memperikan hak guna bangunan terhadap WNI nonpribumi.³² Indentitas WNI Nonpribumi yang dapat dilihat melalui Surat Bukti Kependudukan Republik Indonesia (SBKRI) yang pada mulanya dibentuk pada tahun 1967 oleh Walikota Daerah Istimewa Yogyakarta, dilanjutkan dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia Pasal 1 Ayat 3 Pewarganegaraan adalah tata cara bagi orang asing untuk memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia melalui permohonan.³³

Hadirnya SBKRI memicu konflik Diskriminasi, yang dijelaskan pasal 1 angka 3 UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia bahwa diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnis, kelompok, golongan, status sosial, status ekomomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik. yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam

³² Badan Pertanahan Yogyakarta, Rusnoto Lemba, wawancara (Yogyakarta, 8 Januari 2021)

³³ Pasal 1 Ayat 3 Undang-undang Nomor 12 tahun 2006 *tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia*

kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya. dan aspek kehidupan lainnya.³⁴ Maka hadirnya Surat Bukti Kependudukan Republik Indonesia (SBKRI) bukanlah diskriminasi karena ini merupakan bentuk penerbitan berdasarkan permohonan bagi yang bersangkutan.

Finalisasi landasan terhadap Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975 dipertegas oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 21 Desember 2020 nomor HR.01/1874/XII/2020 atas Monitoring Rekomendasi Ombudsman Poin (2) Huruf (a) bahwa “Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Tanggal 5 Maret 1975 nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *Policy* pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi masi tetap berlaku sebagai pertimbangan dalam memberikan pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”.³⁵

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta didukung oleh masyarakat DIY dalam pelaksanaan penegakan hukum Agraria yang sudah diatur oleh Kepala Daerah Sebelumnya dengan penegaran Pemerintahan Pusat, maka aturan Kepala Daerah nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *Policy* pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi memiliki dasar hukum yang sangat kuat dan sulit untuk dibantah oleh kalangan yang menganggap aturan ini cacat diskriminasi melalui sudut pandang Hak Asasi Manusia (HAM).

³⁴ Pasal 1 angka (3) UU No. 39 Tahun 1999 *Tentang Hak Asasi Manusia*

³⁵ Poin (2) huruf (a) Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional tahun 2020 *tentang Monitoring Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman*, hlm.3

Hierarki tata hukum di Indonesia berdasarkan Pasal 7 Ayat 1 Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:³⁶

- 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
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1975 nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman Policy pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi yang selanjutnya menjadi Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan persetujuan Kepala Daerah yang disebut Gubernur sesuai dengan pasal 1 ayat (7) Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah memiliki kekuatan hukum yang kuat. Maka hadirnya Peraturan Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor 3 tahun 1984 tentang Pelaksanaan UUPA 1960 di DIY menyatakan penghapusan terhadap aturan perundang-undangan sedangkan instruksi Kepala Daerah DIY nomor K.898/I/A/1975 bukan merupakan bentuk Undang- undang sehingga tidak dapat digugat pada Mahkamah Konstitusi serta Mahkama Agung sesuai pada

³⁶ Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

bab analisis penelitian.

Pembentukan peraturan Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki banyak dekadensi prosedural yang panjang sehingga banyak aturan yang terus berganti dan berkembang sehingga Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1975 nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman Policy pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi harus dilapisi oleh kekuatan hukum yang dapat dipertahankan, ditandai dengan UUD tahun 1945 psal 18 yang mempertegas hak Pemerintah Daerah Khusus, Undang-undang Nomor 3 tahun 1950 tentang pembentukan DIY, hingga dimuat dalam UUPA tahun 1960 pasal 21 ayat 4 walaupun hanya menjelaskan hak warisan bagi WNI yang berkewarganegaraan lain, dilampirkan juga dalam Peraturan Daerah Istimewa Nomor 5 tahun 1954 tentang Agraria, Peraturan Daerah Istimewa Nomor 12 tahun 1954 yang menjelaskan tanda hak milik, dilapisi oleh Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia pada Undang-undang Nomor 62 tahun 1958 yang saat itu sebagai pondasi SBKRI langsung ditandatangani Presiden Soekarno serta dilanjutkan dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia, dilanjutkan dengan hadirnya Undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta, hingga dipertegasakan kembali oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 21 Desember 2020 nomor HR.01/1874/XII/2020 bahwa Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1975 nomor K.898/I/A/1975 tetap berlaku.

B. Tinjauan *Maslahah Mursalah* terhadap Instruksi Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 tahun 1975

Pengertian *maṣlahah* dalam segi bahasa berarti perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia. Dalam arti luas merupakan setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan hingga kesenangan, atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemudaratan atau kerusakan.³⁷ Sebagaimana hadirnya *maṣlahah* tentunya diiringi dengan hadirnya suatu kondisi yang sangat rumit bahkan mendesak sehingga kepentingan terhadap *maṣlahah mursalah* sangat dibutuhkan sebagai landasan terhadap lahirnya suatu hukum baru yang dapat menyelesaikan polemik-polemik yang sedang terjadi.

Ahli *ushul fiqh* mendefinisikan *Mashlahah mursalah* sebagai suatu kemaslahatan yang secara hukum tidak disyariatkan oleh *syar'i*, bahkan tidak ada dalil *syar'i* yang menerangkan atau membatalkannya. *Mashlahah* ini disebut mutlak, karena tidak terikat oleh dalil yang mengakuinya atau dalil yang membatalkannya. Seperti kemaslahatan yang diambil para sahabat Rasulullah SAW dalam mensyariatkan pengadaan penjara, percetakan mata uang, penetapan hak milik tanah pertanian dan penentuan pajak penghasilan, atau hal-hal lain yang termasuk kemaslahatan yang dituntut oleh keadaan darurat, kebutuhan atau kebaikan, namun belum disyariatkan hukumnya, dan tidak ada bukti syara' yang menunjukkan terhadap kebenaran dan kesalahannya.³⁸ Maksud *maṣlahah mursalah* mutlak merupakan

³⁷ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid 2*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 345

³⁸ Abdul W Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, cet. Ke-2, Semarang : Dina Utama Semarang, 2014.

tidak ada suatu dalil manapun yang menentang ataupun mengecualikan terhadap hukum-hukum yang dihasilkan oleh *masalah mursalah* tersebut berdasarkan polemik yang terjadi ditengah-tengah masyarakat.

Al-Ghazali dalam kitab al-Mustasyfa' merumuskan

مَا لَمْ يَشْهَدْ لَهُ مِنَ الشَّرْعِ بِالْبُطْلَانِ وَلَا بِالْإِعْتِبَارِ نَصٌّ مُعَيَّنٌ

Apa saja (masalah) yang tidak ada buktinya dari syara' berupa nash tertentu yang membatalkannya dan tidak ada yang memperhatikannya.

maṣlahah mursalah dengan penafsiran bahwa *maṣlahah mursalah* merupakan mengambil manfa'ah (manfaat) atau menolak mafsadah (kerusakan).³⁹ Penafsiran terhadap pandangan ini bahwa suatu kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan syara' yang dilahirkan oleh Islam berdasarkan Al-Quran dan Hadits, sekalipun bertentangan dengan tujuan-tujuan lahiriah manusia, karena kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan kepada kehendak syara', tetapi sering diiringi berdasarkan kehendak hawa nafsu bagi manusia. Karena pada dasarnya *maṣlahah* bukan merupakan *illat* melainkan lebih dekat kepada hikmah yang memiliki metodologi penafsiran sehingga memiliki implikasi terhadap tatanan aturan.

Siyasah dusturiyah merupakan rangkaian sistematis terhadap fiqh siyasah yang membahas masalah aturan-aturan yang dijadikan sebagai cagakan baik itu dalam perundang-undangan negara. Dalam rangkain ini akan dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah

hlm.139.

³⁹ Lalu Supriadi, Studi Biografi dan Pemikiran Ushul Fikih Najm ad-Adin at-Thufi, (Yogyakarta: SUKA Press, 2013), hlm. 90.

lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara) seperti yang terjadi pada Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap kepemilikan tanah bagi WNI nonpribumi ataupun WNI keturunan, bahwa prosedural legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, pemahaman ini juga memiliki fokus pembahasan melalui konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik dalam pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁴⁰ Masyarakat pribumi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan unsur negara yang harus dilindungi haknya yang merupakan hak agraria sehingga kehadiran aturan Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *Policy* pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi memiliki tinjauan sistematis sebagaimana dalam pemahaman ini melahirkan hierarki yang menjadi landasan masing-masing aturan.

Seorang pemimpin harus mempertimbangkan kehadiran sebuah hukum dengan mementingkan aspek-aspek sosial terutama bagi seorang kepala daerah yang mengeluarkan sebuah mandat yang menjadi instruksi bagi masyarakat, oleh karena setiap pembuatan hukum harus memenuhi kriteria dalam penerapannya sebagaimana Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1975 nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *Policy* pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi yang menjadi urgensi perlindungan kepemilikan hak atas tanah bagi warganegara pribumi yang lebih membutuhkan pertanahan karena pengelolaan lingkungan masyarakat kebanyakan adalah sistem agraris.

⁴⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Konstektualisasi Dalil-Dalil Khilafah* (Jakarta Selatan : Pustaka Harakatuna, 2017), hlm. 31.

Pemenuhan unsur pembuatan hukum sebagaimana hadirnya aturan yang terdapat dalam Intruksi Kepada Daerah tersebut sudah sesuai dengan konsep kepemimpinan dalam *masalah mursalah*, sebagaimana penjabaran tindakan yang harus dilakukan dalam pembentukan sebuah hukum yang seharusnya adalah :

- a. *Maslahah* bersifat *reasonable* (*ma'qul*) dan relevan (*munasib*) dengan polemik hukum yang kontemporer pada masanya sesuai dengan kondisi serta keadaan masyarakat sosial yang mempengaruhi penguasaan agraria di DIY
- b. *Maslahah* harus dapat diterima berdasarkan rasional masyarakat, manakala peraturan ini diterima dengan kehadirannya di DIY karena WNI Nonpribumi tetap dapat memiliki hak guna bangunan di DIY.
- c. *Maslahah* tersebut harus sesuai dengan maksud *syar'i* dalam menetapkan hukum dan tidak boleh bertentangan dengan aturan khusus, yang mempengaruhi perubahan pemikiran substansi agraria.⁴¹

Konsep *masalahah* dalam ruang lingkup *maqasid as-syari'ah* memiliki beberapa tingkatan. Ulama ushul fiqh membagi tingkatan tersebut dalam tiga klasifikasi, sebagai berikut :⁴²

1. *Maslahah ad-Daruriyah* merupakan kemaslahatan primer ialah kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat. Agraria merupakan salah satu unsur kebutuhan pokok yang harus memiliki aturan bagi pemilik ataupun orang yang akan

⁴¹ Ahmad Khusyairi, *Evolusi Ushul Fiqh : Konsep dan Pengembangan Metode Hukum Islam*. Yogyakarta :Pustaka Ilmu., 2013, hlm . 83

⁴² Ikhsan Intizam, Sumbangan Pemikiran al-Buthi tentang konsep Maslahat dalam penetapan hukum Islam, *Jurnal Didaktika Islamika*, Vol 6, No.2, Agustus 2015, hlm. 32

bertanggung jawab oleh tanah yang dikuasai yang akan memberikan kemanfaatan sosial bagi masyarakat.

2. *Maslahah al-Hajiyah* merupakan kemaslahatan sekunder yaitu kemaslahatan yang dibutuhkan dalam menyempurnakan kemaslahatan primer sebelumnya yang berbentuk keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan mendasar manusia, serta memberikan keleluasaan kepadanya untuk memperluas tujuan dalam pemahamannya disebut *tawassu' al-maqasid*.
3. *Maslahah at-tahsiniyah* merupakan kemaslahatan tersier yaitu *maslahah* yang memelihara kelima unsur pokok dengan cara meraih dan menetapkan hal yang pantas dan layak dari kebiasaan-kebiasaan hidup yang baik serta menghindarkan sesuatu yang dipandang sebaliknya oleh akal sehat.

Maṣlahah mursalah dalam penafsirannya merupakan sebuah ketetapan yang dapat dijadikan sebagai acuan berkehidupan, yaitu apabila hal tersebut dapat mendatangkan manfaat dan menghilangkan mudharat. Uraian tersebut menunjukkan bahwa masyarakat menerima dengan alasan kepemilikan tanah yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta lebih memperhatikan masyarakat Pribumi daripada WNI keturunan sesuai dengan *maṣlahah mursalah*. Alasan yang mementingkan kemanfaatan umum, khususnya masyarakat DIY, dan menghilangkan madharat, yaitu menghentikan permasalahan yang terjadi antara WNI Pribumi terhadap WNI keturunan yang juga merupakan suatu *maṣlahah mursalah*.

Berdasarkan uraian alasan-alasan tersebut, menurut tinjauan

maṣlahah mursalah, hal tersebut sejalan dengan salah syarat *kehujjahan maṣlahah mursalah* dapat dijadikan sebagai metode penetapan hukum. Yakni pertama, sesuatu yang dianggap maslahat itu hendaklah berupa kepentingan umum bagi masyarakat.⁴³ Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1975 nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *Policy* pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi tentunya harus mendatangkan manfaat bagi mayoritas manusia pribumi, bukan kemaslahatan individu atau perseorangan. Kedua, alasan tersebut sesuai dengan syarat *kehujjahan maṣlahah mursalah* yaitu sesuatu yang dianggap maslahat tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam al-Quran atau Sunnah.⁴⁴ Karena tidak ada aturan hukum Islam yang menyatakan kebolehan atau keharaman terhadap Instruksi Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1975 nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *Policy* pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi maka peneliti meninjau berdasarkan macam-macam *maṣlahah mursalah* yang telah memiliki *khujjahan* berdasarkan hukum syar'i.

Macam-macam tinjauan yang dilakukan oleh peneliti sebagai berikut:

1. *Maslahah Dharuriyyah*

Maslahah ini disebut juga sebagai kemaslahatan primer, sehingga keberadaannya sangat dibutuhkan oleh kehidupan manusia. Masyarakat yang menerima Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1975

⁴³ Satria Effendi, M. Zein, *Ushul Fiqih*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2005, hlm. 149

⁴⁴ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, Semarang: Dina Utama, 1994, hlm. 120

nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *Policy* pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi berarti setuju dengan hadirnya sebagai peraturan yang telah ditetapkan pemerintah dan memiliki kekuatan hukum yang kuat. Peraturan yang sudah ditetapkan tidak dapat diubah selama tidak ada hukum baru yang mengaturnya. Sehingga adanya instruksi ini sifatnya mengharuskan masyarakat untuk mengikuti dan mematuhi apa yang ada di dalamnya seperti yang tertera dalam instruksi tersebut yang disebutkan “Guna penyeragaman *Policy* pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang Warganegara Indoneisa 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”.

2. *Maslahah hajiyyah*

Maslahah ini hanya memberi kemudahan bagi pemenuhan sistem Agraria kepemilikan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Alasan yang dapat dikategorikan sebagai masalah hajiyyah salah satunya merupakan kemakmuran masyarakat yang akan lebih terjamin jika masyarakat pribumi sudah memiliki hak atas tanah masing-masing yang akan memberikan kemanfaatan sosial daripada kepemilikan tanah yang dikuasai oleh WNI keturunan yang tentunya mementingkan kekuatan ekonomi dahulu bagi drinya. Pemenuhan kebutuhan yang akan lebih mudah dijangkau di kota dapat diwujudkan

apabila masyarakat tersebut tinggal di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pembangunan, pendidikan serta pekerjaan yang masyarakat inginkan berada di kota juga dapat dicapai. Perbedaannya hanya terletak pada puas atau tidaknya masyarakat dalam mendapatkan pelayanan-pelayanan pertanahan yang dilakukian oleh Badan Pertanahan Kota Yogyakarta tersebut. Sehingga hal itu hanya digunakan sebagai penyempurna dari masalah dharuriyyah saja.

3. *Maslahah tahsiniyyah*

Kemaslahatan yang hanya berfungsi sebagai pelengkap dari masalah dharuriyyah dan masalah hajiyyah. Sehingga ada tidaknya masalah ini tidak mempengaruhi dua masalah yang ada sebelumnya. Masalah ini sesuai dengan respon masyarakat yang tidak menanggapi Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1975 nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *Policy* pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi, karena masyarakat tidak mengetahui terjadinya permasalahan serta adanya instruksi ini, maka masyarakat tidak dapat memberikan tanggapannya. Meskipun tidak memberikan pengaruh yang besar tetapi respon tersebut dapat digunakan sebagai pelengkap dari respon menerima dan menolak. Sebagaimana diketahui persatuan yang menolak terhadap aturan ini disebut sebagai GRANAD Daerah Istimewa Yogyakarta (gerakan anak negeri anti diskriminasi) yang telah peneliti temui di dalam persatuan ini banyak tercantum di dalamnya WNI keturunan yang mengharapkan hak yang sama sebagai Warganegara Indonesia, yang juga sering melakukan

kritikan-kritikan dan tindakan penyeragaman Warganegara Indonesia terhadap Pemerintahan Provinsi DIY sebagaimana tindakan menegaskan kepada Pemerintah terhadap penghapusan istilah pribumi dan nonpribumi karena undang-undang hanya menjelaskan Warganegara Indonesia secara umum tanpa mengesampikngkan pemahaman nonpribumi.

Dalam sekala Agraria nasional yang berpacu terhadap Undang-undang Pokok agraria nomor 5 tahun 1960, seharusnya Pemerintah Daerah Daerah Istimewah Yogyakarta menuangkan aturan Yang menjadi polemik dari tahun 1984 hingga saat ini kedalam Hierarki Hukum di Indonesia sehingga tidak banyak terjadinya pernyataan diskriminasis sosial yang terjadi di Daerah Istimewah Yogyakarta dalam pasal demi pasal sebagaimana yang sudah peneliti rumuskan sebagai berikut :

1. WNI Keturunan yang meliputi *Europeanen* (Eropa kulit putih) *Vreemde Oosterlingen* (Tionghoa, Arab, India) maupun *non-Eropa* tidak dapat memiliki hak atas tanah di DIY, namun mendapatkan hak guna bangunan (HGB) sesuai dengan UUPA 1960.

Pemerintah Daerah DIY dapat memperjelas dalam lampiran aturan dengan pernyataan kenapa WNI Keturunan tidak dapat memiliki hak milik atas tanah berdasarkan analis penulis pada bab pembahasan di atas berdasarkan dekadensi perubahan tatanan Agraria yang terjadi di DIY, sehingga Pemerintah Daerah tidak susah payah

mengeluarkan jawaban setiap polemik kepemilikan tanah terhadap WNI Keturunan yang belum memahami asas *lex specialis derogat legi generali* terhadap penafsiran UUPA 1960 yang tidak menyebutkan perbedaan hak bagi WNI Keturunan.

2. Bagi WNI Pribumi yang menjual / memberikan hak atas tanahnya kepada WNI keturunan , sesuai dengan proses hak atas tanah dicabut, kemudian tanahnya dikembalikan kepada Negara dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penjelasan pencabutan hak merupakan pengembalian hak milik atas tanah kepada negara merupakan bentuk penegasan terhadap warganegara pribumi yang tidak memperhatikan aturan pemberian hak kepada WNI Keturunan, namun bagi warganegara pribumi yang ingin mendapatkan hak miliknya kembali sesuai dengan pernyataan di atas dapat mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan sesuatu hak.

Pernyataan di atas apabila dicantumkan dalam hierarki hukum di Indonesia yang dituangkan dalam PERDAIS ataupun hukum di atasnya maka WNI Pribumi maupun WNI Keturunan memperhatikan dengan jelas terhadap hak milik atas tanah dan hak guna bangunan yang menjadikan fungsi sosial tatanan agraria masyarakat sesuai dengan kemaslahatan bermasyarakat yang dimaksudkan oleh *masalah mursalah*.

BAB V

Penutup

A. Kesimpulan

1. Dekadensi agraria sebagai landasan Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1975 nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *Policy* pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non pribumi memiliki kekuatan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara moral, berdasarkan seluruh aturan dan analisis penyebab hadirnya kepentingan sosial masyarakat yang dibatasi dengan aturan-aturan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Istimewah Daerah Istimewa Yogyakarta yang dapat menafsirkan asas *lex specialis derogat legi generali*.
2. Tinjauan hukum *masalah mursalah* sesuai dengan tujuannya bahwa sesuatu yang baik menurut akal yang dapat menciptakan kebaikan untuk menghindari keburukan bagi kemaslahatan manusia, sesuai *masalah mursalah* Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1975 nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *Policy* pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI nonpribumi boleh dan memenuhi unsur-unsur yang menjadi syarat dalam *masalah mursalah* sebagai *Maṣlahah Dharuriyyah*.

B. Saran

1. Kepada Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta harus terus mengawasi terhadap penegasan agraria tepatnya Instruksi Kepala Daerah tahun 1975 Nomor K.898/I/A/1975 yang telah berlaku hingga saat ini sebagai landasan kepemilikan tanah bagi WNI keturunan yang artinya memberikan kesempatan kepada Warganegara pribumi untuk memiliki hak atas tanah di DIY dengan memperhatikan unsur-unsur sosial masyarakat sesuai yang tertuang dalam Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 bahwa kepemilikan tanah harus menjalankan fungsi sosial.
2. Kepada pembaca dan penelaah, Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Daerah khusus yang juga dinyatakan keistimewaannya oleh Undang-undang yang memiliki sejarah berdasarkan dekadensi waktu yang sangat lama dengan proses yang panjang dengan sifat transformatif, maka hendaklah memahami hukum yang ada di dalamnya tidak secara *instan*, melainkan menelaah mulai dari awal ataupun sebab utama hadirnya aturan tersebut berdasarkan kronologis yang dapat dipertanggungjawabkan baik itu melalui instansi pemerintahan maupun buku-buku sejarah dan literatur lainnya yang dapat dijadikan sebagai landasan pemahaman kritis.

Daftar Pustaka

BUKU

- Mahasari, Jamaluddin. *Pertanahan dalam Hukum Islam*. Yogyakarta: Gama Media, 2008.
- Santoso. *Hukum Agraria & Hak-hak atas Tanah*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2007.
- H. Muhammad Arba. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika, 2015.
- H. Rasjid, Sulaiman. *Fiqh Islam*. Bandung : Sinar Baru Algesindo, 2007.
- Sembiring, Jimmy Joses. *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Cet 1. Jakarta : Visimedia, 2010.
- Haroen, Nasrun. *Fiqh Muamalah*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000.
- Wahab Khallaf, Abdullah. *Ilmu Ushulul Fiqh, terjemahan Noer Iskandar al-Bansany, Kaidah-kaidah Hukum Islam*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- Aibak, Khutbuddin . *Metodelogi Pembaruan Hukum Islam*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008.
- Asmawi. *Perbandingan Ushul Fiqih*. Jakarta: Amzah, 2011.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2011.
- Albi Anggito, Johan Setiawan. *Metode Penelitian Kualitatif*. Sukabumi : CV Jejak, 2018.
- Supriadi, Lalu. *Studi Biografi dan Pemikiran Ushul Fikih Najm ad-Adin at-Thufi*. Yogyakarta: SUKA Press, 2013.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian hukum dalam praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Lexy J. Moleong. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung, Rosdakarya, 2010.
- Harsono, Boedi. *Undang-Undang Pokok Agraria Bagian Pertama*, Jilid 2. Jakarta : Djambatan, 1971.

- Ashofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT.Rineka Cipta, 2004.
- Khusyairi, Ahmad. *Evolusi Ushul Fiqh : Konsep dan Pengembangan Metode Hukum Islam*. Yogyakarta :Pustaka Ilmu, 2013.
- Sumadi. *Pengaturan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta*. 2016.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqih Jilid 2*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Khallaf, Abdul W. *Ilmu Ushul Fiqh, cet. Ke-2*. Semarang : Dina Utama Semarang, 2014.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah : Konstektualisasi Dalil-Dalil Khilafah*. Jakarta Selatan : Pustaka Harakatuna, 2017.
- Effendi, Satria, M. Zein. *Ushul Fiqih*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2005.
- Khallaf, Abdul Wahhab. *Ilmu Ushul Fiqh*. Semarang: Dina Utama, 1994.

PERATURAN

- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1960 *tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Peraturan Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta 1975 *Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non Pribumi*, tanggal 5 Maret 1975.
- Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 *Tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1954 *tentang Tanda yang sah bagi Hak Milik perseorangan turun-temurun atas tanah*.
- Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 *tentang Hak Atas Tanah di DIY*.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 tahun 1984 *tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA nomor 5 tahun 1960 di seluruh DIY*.

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 88/PUU-XIV/2016 tentang *tinjauan Undang-undang nomor 13 tahun 2012*, tahun 2016.

Undang-undang Nomor 12 tahun 2006 tentang *Kewarganegaraan Republik Indonesia*.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 *Tentang Hak Asasi Manusia*

Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional tahun 2020 tentang *Monitoring Pelaksanaan Rekomendasi Ombudsman*.

JURNAL

Intizam, Ikhsan, “Sumbangan Pemikiran al-Buthi tentang konsep Maslahat dalam penetapan hukum Islam” *Jurnal Didaktika Islamika*, Vol 6, No.2, Agustus 2015, hlm. 32

Amali, Zakki, “Duduk Perkara Gugatan Larangan WNI Keturunan Punya Tanah di Jogja” diakses pada 30 September 2020, pukul 5.48 (<https://tirto.id/duduk-perkara-gugatan-larangan-wni-keturunan-punya-tanah-di-jogja-el9k>)

Lampiran



Badan Pertanahan Kota Yogyakarta

پوستخانه
PUSAT PERPUSTAKAAN



Bapak Rusnoto Lemba, Pegawai BPN Koya Yogyakarta



Abanghanda Ganevo Rico Febrianto, Notaris Daerah Istimewa Yogyakarta sekaligus pengamat kepemilikan tanah bagi WNI Keturunan Tionghoa DIY.

PENDAFTARAN TANAH PERTAMA KALI
Konversi, Pengakuan, Penegasan Hak

Konversi diartikan sebagai kepastian hak atas tanah sebelum berlakunya UU No. 5 tahun 1960 menjadi hak atas tanah dalam UU No. 5 Tahun 1960.

Pengakuan diartikan sebagai hak atas tanah yang ada tapi pemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan kenyataan penguasaan lisiknya selama 20 tahun atau lebih oleh yang bersangkutan atau para pendahulunya dapat diakui sebagai Hak Milik atas nama yang bersangkutan.

Penegasan Hak diartikan sebagai penegasan hak atas tanah yang telah dikomersi maupun telah diakui.

Pendaftaran tanah bertujuan:

- untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

DASAR HUKUM
Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Peraturan Pertanahan.

PERSYARATAN

- Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas materai cukup.
- Surat Kuasa apabila dikuasakan.
- Fotokopi identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket.
- Bukti pemilikan tanah/alas hak milik adat/bekas milik adat.
- Fotokopi SPPT PBB tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket dan penyerahan bukti SSB (BPH/ TB).
- Melampirkan bukti SSP/PPH sesuai dengan ketentuan.

Bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak.

Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat berupa:

- grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (S. 1634-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikomersi menjadi hak milik; atau
- grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (S. 1634-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
- surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
- sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau
- surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau
- akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau

BIAYA

Tarif Pelayanan Pengukuran
Luas Tanah x HSBKu + Rp 100.000,-
500

Tarif Pelayanan Pemeriksaan Tanah dan Pengukuran
Luas Tanah x HSBKpa + Rp 350.000,-
500

Tarif Penetapan Sertifikat (Pendaftaran Pertama Kali) Rp 50.000,- per bidang

HSBKu = Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan pengukuran yang berlaku untuk tahun berkenaan.

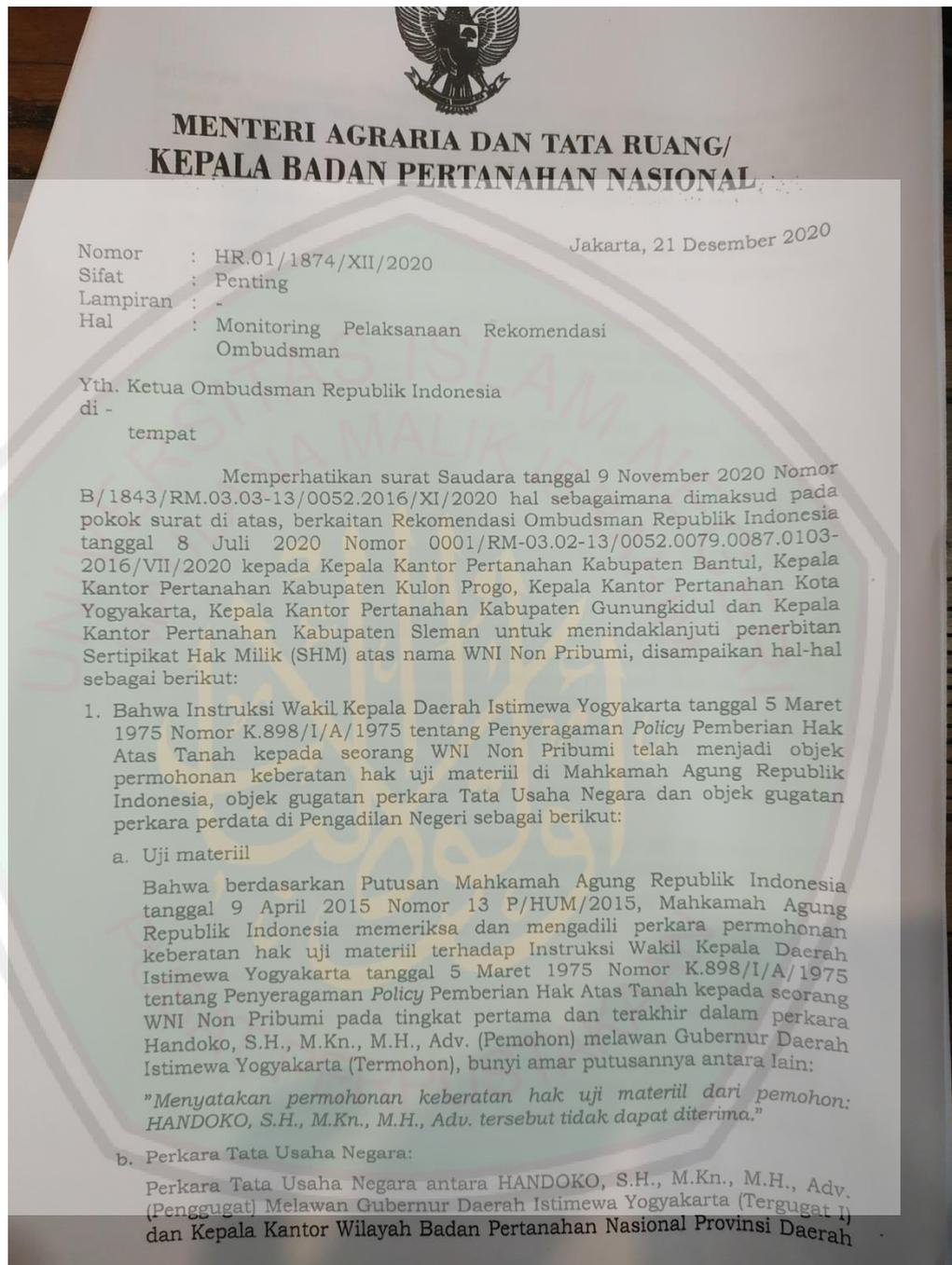
HSBKpa = Harga Satuan Biaya Khusus kegiatan Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A untuk tahun berkenaan.

WAKTU
98 (sembilan puluh delapan) hari.

KETERANGAN
Formulir permohonan memuat:

- Identitas diri.
- Luas, jenis dan penggunaan tanah yang dimohon.
- Penyalaan tanah tidak sempit.
- Penyalaan tanah dikuasai secara fisik.

Alur pendaftaran tanah sesuai prosedural BPN Kota Yogyakarta



Surat jawaban pemberian hak milik kepada WNI Nonpribumi di DIY

Istimewa Yogyakarta (Tergugat II) dengan objek Gugatan Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 5 Maret 1975 Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi, telah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan putusannya telah mempunyai kekuatan hukum tetap yaitu sebagai berikut:

- 1) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Perkara tanggal 1 September 2016 Nomor 8/G/2016/PTUN.Yk, bunyi amar putusannya antara lain:
"Dalam Pokok Perkara: Menolak Gugatan Penggugat;"
- 2) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya tanggal 15 Desember 2016 Nomor 265/B/2016/PT.TUN.SBY, bunyi amar putusannya antara lain:
"Menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 8/G/2016/PTUN.YK tanggal 1 September 2016 yang dimohonkan banding tersebut"
- 3) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 12 April 2017 Nomor 179 K/TUN/2017, bunyi amar putusannya antara lain:
"Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi: HANDOKO, S.H., M.Kn., M.H., Adv. tersebut"

c. Perkara Perdata

Perkara Perdata antara HANDOKO, S.H., M.Kn., M.H., Adv. (Penggugat) Melawan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (Tergugat I) dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Tergugat II) dengan Obyek Gugatan Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 5 Maret 1975 Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi, telah diputus oleh Pengadilan Negeri dan putusannya telah mempunyai kekuatan hukum tetap yaitu sebagai berikut:

- 1) Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta tanggal 20 Februari 2018 Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk, bunyi amar putusannya antara lain:
"Dalam Pokok Perkara: Menolak Gugatan Penggugat;"
 - 2) Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta tanggal 5 Juni 2018 Nomor 51/PDT/2018/PT YYK, bunyi amar putusannya antara lain:
"Menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk tanggal 20 Februari 2018 yang dimohonkan banding tersebut"
 - 3) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 11 April 2019 Nomor 565 K/Pdt/2019, bunyi amar putusannya antara lain:
"Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi HANDOKO, S.H., M.Kn., M.H. Adv. Tersebut."
2. Berdasarkan Putusan permohonan keberatan hak uji materiil di Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Perkara Tata Usaha Negara dan Putusan Perkara Perdata sebagaimana tersebut di atas, maka:

Surat jawaban pemberian hak milik kepawa WNI Nonpribumi di DIY

- 3 -

- a. Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 5 Maret 1975 Nomor K.898/1/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi masih tetap berlaku sebagai pertimbangan dalam memberikan pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- b. Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia tanggal 8 Juli 2020 Nomor 0001/RM-03.02-13/0052.0079.0087.0103-2016/VII/2020 belum dapat dilaksanakan.

Demikian untuk menjadi maklum.

MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL,



SOFYAN A. DJALIL

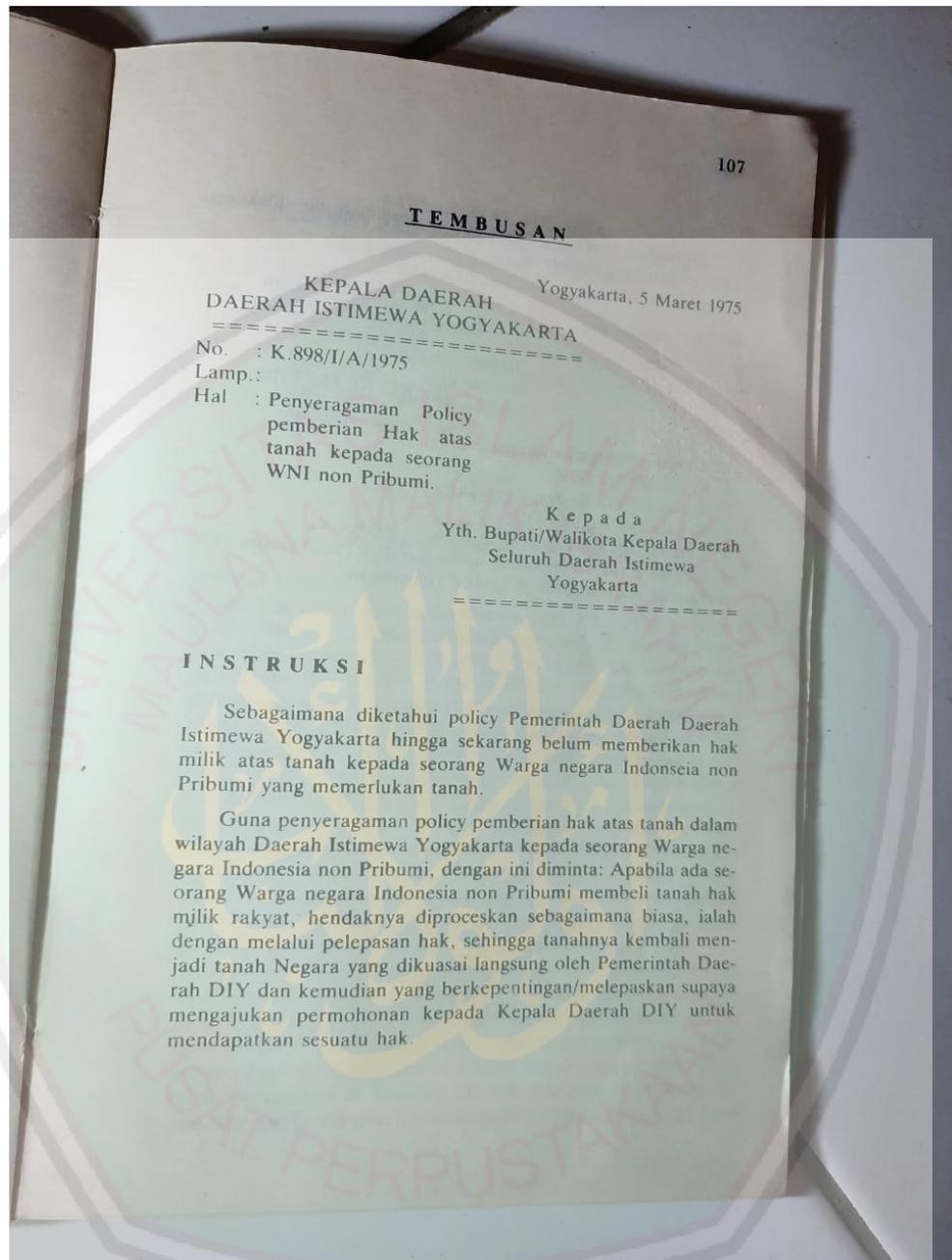
Tembusan :

1. Wakil Menteri Agraria dan Tata Ruang/Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional, di Jakarta;
2. Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, di Jakarta;
3. Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, di Jakarta;
4. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, di Yogyakarta;
5. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, di Yogyakarta;
6. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, di Bantul;
7. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, di Kulon Progo;
8. Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, di Yogyakarta;
9. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul, di Gunungkidul;
10. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, di Sleman;
11. Gerakan Anak Negeri Anti Diskriminasi, Sekretariat Gedung Yayasan Baktiloka, Jalan Poncowinatan 20, di Yogyakarta.

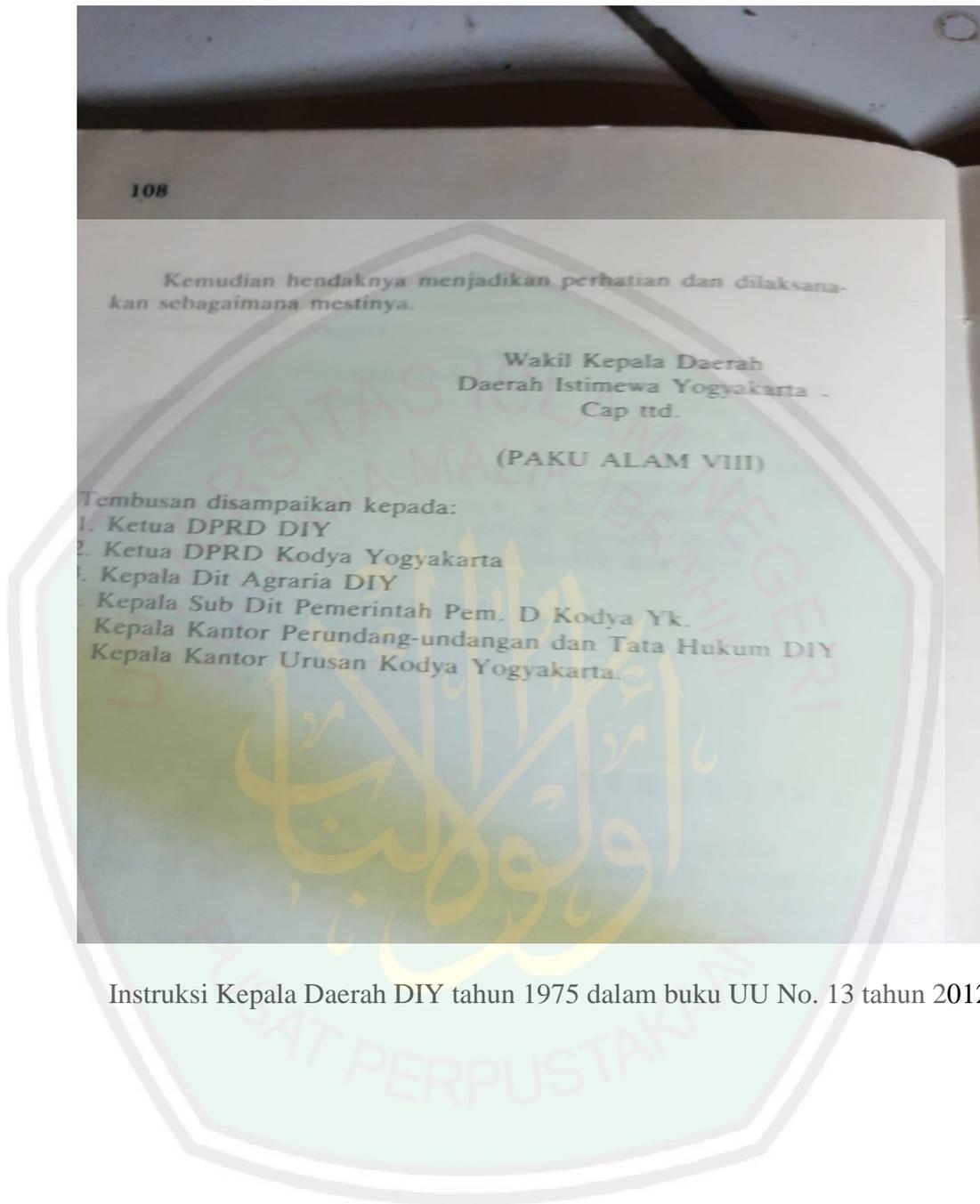
Surat jawaban pemberian hak milik kepawa WNI Nonpribumi di DIY



Original Instruksi Kepala Daerah DIY 1975



Instruksi Kepala Daerah DIY tahun 1975 dalam buku UU No. 13 tahun 2012



Instruksi Kepala Daerah DIY tahun 1975 dalam buku UU No. 13 tahun 2012

IDENTITAS ALUMNI

1. Nama Lengkap : MHD AULIA ROHIM LUBIS
2. Tempat & Tanggal lahir : SOSA, 29 JULI 1998
3. Nomor Induk : 17220063
4. Tahun Masuk UIN : 2017
5. Jurusan : HUKUM EKONOMI SYARIAH
6. Nama Orang Tua : 1. Ayah : IRWANSYAH LUBIS
2. Ibu : NURIMAH SIREGAR
7. Alamat Rumah : JALAN TERUSAN VENUS NOMOR 60,
KELURAHAN TLOGOMAS,
KECAMATAN LOWOK WARU, KOTA
MALANG, JAWA TIMUR
8. Nomor Telepon / HP : 082277655652
9. E-mail : Rohimlubis17@gmail.Com
10. Judul Skripsi : KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HAK ATAS
TANAH PEMERINTAH DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA KEPADA
WNI NONPRIBUMI PERSPEKTIF TEORI
KEPEMILIKAN



Malang, 25 Januari 2021
Hormat Saya,

MHD AULIA ROHIM LUBIS
NIM 17220063

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



PERSONAL DETAILS

Date of Birth : July 29, 1998
 Birth Place : Sosa
 Age : 21
 Gender : Male

CONTACT:

 Jl.Terusan Venus no.60 Tlogomas, Kec. Lowokwaru, Malang
 +62 82277655652
 rohimlubis17@gmail.com
 rohem_lubis
 Mhd Rohim Lubis

Language:

Indonesian
 English
 Arabic



MHD AULIA ROHIM LUBIS

LEGAL DEBATER

Appreciation

2016 – 2017	Leader Majelis Permusyawaratan Kelas (MPK) in MAN Asahan.
2017 – 2018	Debatte Konstitusi Nasional IPDN EXPO.
2018 – 2019	2ND badminton Faculty UIN Malang.
2018 – 2019	Dewan Eksekutif Mahasiswa.

Education

2004 – 2006	TK Islam Al-Jihad Sosa.
2006 – 2011	SDN 100960 Padang Lawas.
2012 – 2014	MTSs Pondok Pesantren Bina Ulama Asahan.
2014 – 2017	MAN Asahan.
2017 – 2020	Maulana Malik Ibrahim Malang University.

Wokring Skills



Public speaking



Debater



Teamwork



Excellent

Hobbies:

