

**HAK MILIK ATAS TANAH WARGA NON-PRIBUMI DI
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PERSPEKTIF
SIYASAH SYAR'IYAH**



**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN
HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-SYARAT
MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM HUKUM
ISLAM**



**OLEH :
STATE ISLAMIC UNIVERSITY
M. SULTON ADIBI
14370060
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
PEMBIMBING :
Dr. AHMAD PATTIROY**

**PRODI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
2019**

ABSTRAK

“HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA NON-PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA PERSPEKTIF SIYASAH SYAR’IYAH”

Pada dasarnya, pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia merupakan salah satu ciri dari negara hukum. Berdasarkan pasal 1 ayat 3 UUD 1945 Negara Indonesia merupakan negara yang berlandaskan atas hukum. Oleh sebab itu pemenuhan hak atas setiap orang merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh negara selama orang tersebut menjadi warga negara yang sah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tanpa adanya diskriminasi oleh pihak manapun.

Namun demikian, berbeda halnya dengan yang terjadi di Yogyakarta tentang instruksi wakil Gubernur terkait pertanahan. Instruksi wakil gubernur tersebut menyebutkan bahwa keturunan warga non-pribumi dilarang untuk memiliki hak milik atas tanah terlepas dari bagaimana sejarah terbentuknya kebijakan tersebut. Larangan tersebut diperkuat dengan diterbitkannya Surat Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor 898/I/A/1975 tentang Larangan Kepemilikan Hak atas Tanah bagi Warga Non-pribumi.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum Normatif (meneliti Bahan Pustaka/*Library Research*) yang bersifat deskriptif-analisis dengan melihat landasan yuridis, historis serta mengungkapkan pandangan *Siyasah Syar’iyah* terhadap permasalahan ini dengan menggunakan metode analisis *Kaidah-Kaidah Kulliyah Fiqhiah* yang bersumber pada buku, jurnal, naskah, maupun artikel terkait.

Berdasarkan data yang diperoleh dengan menggunakan metode dan pendekatan diatas, hasil penelitian ini menjelaskan bahwa *pertama*, tindakan yang diambil oleh Gubernur melalui Wakil Gubernur yang dituangkan dalam surat Instruksi, semata-mata adalah untuk melindungi warga dari pemodal besar. Tindakan ini dibenarkan oleh undang-undang, meskipun kedudukan surat Instruksi itu merupakan sebuah aturan kebijakan yang berada di luar Peraturan Perundang-undangan. *Kedua*, keputusan yang ditempuh oleh Gubernur untuk menerbitkan surat Instruksi tersebut merupakan keputusan yang bijak sebagai Gubernur, sebab keputusan itu dapat dikategorikan sebagai kemashlahatan menurut pandangan *Siyasah Syar’iyah*.

Kata Kunci : Hak Milik Atas Tanah, Instruksi, Siyasah Syar’iyah, Kaidah Kuliyyah Fiqhiah

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M. Sulton Adibi
NIM : 14370060
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas dari plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Skripsi

Kepada Yth.

Dekan Fakultas Syariah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama	:	M. Sulton Adibi
NIM	:	14370060
Judul Skripsi	:	Hak Milik Atas Tanah Warga Non-Pribumi Di Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Siyasah Syar'iyah

Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Program Studi Hukum Tata Negara.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi/tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqosahkan. Atas perhatiannya kami ucapan terimakasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 05 November 2019
Pembimbing,

Dr. Ahmad Pattiroy.
NIP:19700816 199703 1 002



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-675/Un.02/DS/PP.00.9/12/2019

Tugas Akhir dengan judul : Hak Milik Atas Tanah Warga Non- Pribumi Di Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Siyasah Syari'ah

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : M. SULTON ADIBI
Nomor Induk Mahasiswa : 14370060
Telah diujikan pada : Selasa, 19 November 2019
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR

Ketua Sidang

Dr. Ahmad Patirojy, M.Ag.
NIP. 19600327 199203 1 003

Pengaji I

Dr. H. M. Nur, S.Ag, M.Ag.
NIP. 19700816 199703 1 002

Pengaji II

Drs. M. Rizal Qosim, M.Si.
NIP. 19630131 199203 1 004

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Yogyakarta, 19 November 2019



MOTTO

“Kesempurnaan itu bukan dicari, melainkan diusahakan. Engkau hanya akan berputar-putar menghabiskan waktu di tempat yang sama jika hanya mencari mana yang sempurna. Tapi lain halnya jika engkau bergerak, membuat sesuatu itu menjadi sempurna”

(Adibi Sulton)



HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan penuh rasa syukur akan rahmat serta ridho Allah

Dengan penuh harap kasih sayang serta cinta

Dengan segala hormat serta kerendahan hati

kupersembahkan karya pungkasan strata satu ke dalam penulisan karya ilmiah
yang tak kunjung usai dan hampir memakan waktu 12 bulan ini untukmu

Untukmu sosok lembut penuh cinta kasih yang tiada hentinya merapalkan kalimat
suci demi lancarnya hajat anak bungsumu.

Untukmu seorang figur yang selalu menjadi panutan, pribadi tangguh, kekar, arif,
serta bijaksana yang dengan suka rela memeras keringat demi tercapainya
pendidikan setinggi-tingganya bagi anak *ragilmu*

Untukmu saudara serahim, putra-putri terbaik keluarga bapak Ali Subroto yang
selalu menyokong, menyalurkan sumbangsih kobaran semangat untuk saudara
terkecilmu.

Untukmu, pribadi yang gemar bertanya, “wes bab piro ?” Tanpa tau terpontang-
pantingnya penulis dalam menyusun karya ilmiah ini.

Serta untukmu,

wanitaku



PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi huruf Arab-Latin yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada surat keputusan bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 0543b/u/1987 tertanggal 22 Januari 1988.

A. Konsonan Tunggal

<i>Huruf Arab</i>	Nama	<i>Huruf Latin</i>	Keterangan
ا	Alīf		Tidak dilambangkan
ب	Ba'	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	ša'	š	s (dengan titik di atas)
ج	Jīm	J	Je
ح	Hâ'	ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	K dan h
د	Dāl	D	De
ذ	Žāl	Z	Z (dengan titik di atas)
ر	Ra'	R	Er
ز	Za'	Z	Zet
س	Sīn	S	Es
ش	Syīn	Sy	Es dan ye
ص	Sâd	ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Dâd	ḍ	De (dengan titik di bawah)

ط	Tâ'	ت	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Zâ'	ڙ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	'Aīn	'	Koma terbalik ke atas
غ	Gaīn	G	Ge
ف	Fa'	F	Ef
ق	Qāf	Q	Qi
ك	Kāf	K	Ka
ل	Lām	L	'el
م	Mīm	M	'em
ن	Nūn	N	'en
و	Wāwu	W	W
ه	Ha'	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya'	Y	Ye

B. Konsonan Rangkap Karena Syaddah ditulis rangkap

مُتَعَدِّدَةٌ	Ditulis	Muta'addidah
عَدَّةٌ	Ditulis	'iddah

C. Ta' Marbūtah di akhir kata

1. Bila *ta' Marbūtah* di baca mati ditulis dengan *h*, kecuali kata-kata Arab yang sudah terserap menjadi bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya.

حُكْمَةٌ	Ditulis	<i>hikmah</i>
جزِيَّةٌ	Ditulis	<i>Jizyah</i>

2. Bila *ta' Marbūtah* diikuti dengan kata sandang “*al'* serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan *h*

كَرَامَةُ الْأُولَيَا	Ditulis	<i>Karāmah al-auliyā'</i>
-----------------------	---------	---------------------------

3. Bila *ta' Marbūtah* hidup dengan *hârakat fathâh*, *kasrah* dan *dâmmah* ditulis *t*

زَكَاةُ الْفِطْرِ	Ditulis	<i>Zakāt al-fîtr</i>	
-------------------	---------	----------------------	--

D. Vokal Pendek

<input type="checkbox"/>	<i>fathah</i>	Ditulis	A
<input type="checkbox"/>	<i>Kasrah</i>	Ditulis	I
<input type="checkbox"/>	<i>dammah</i>	Ditulis	U

E. Vokal Panjang

	<i>fathah+alif</i>	Ditulis	<i>Ā</i>
1	جَاهِلَيَّةٌ	Ditulis	<i>Jāhiliyyah</i>
2	<i>fathah+ya' mati</i>	Ditulis	<i>Ā</i>
	تَسْنَىٰ	Ditulis	<i>Tansā</i>
3	<i>Kasrah+ya' Mati</i>	Ditulis	<i>Ī</i>
	كَرِيمٌ	Ditulis	<i>Karīm</i>
4	<i>dammah+wawu mati</i>	Ditulis	<i>Ū</i>
	فُرُوضٌ	Ditulis	<i>furūd</i>

F. Vokal Rangkap

	<i>fathah+ya' mati</i>	Ditulis	<i>Ai</i>
1	بَيْتُنَخْ	Ditulis	<i>bainakum</i>
	<i>fathah+wawu mati</i>	Ditulis	<i>Au</i>
2	قَوْلٌ	Ditulis	<i>Qawl</i>

G. Vokal pendek yang berurutan dalam satu kata

Penulisan vokal pendek yang berurutan dalam satu kata dipisahkan dengan tanda apostrof (')

1	الْأَنْثُمُ	Ditulis	<i>a'antum</i>
2	لَئِنْ شَكَرْتُمْ	Ditulis	<i>La'in syakartum</i>

H. Kata Sandang Alif+Lām

1. Bila kata sandang *Alīf+Lām* diikuti huruf *qamariyyah* ditulis dengan *al*.

الْقُرْآن	Ditulis	<i>Al-Qur'ān</i>
الْقِيَاس	Ditulis	<i>Al-Qiyās</i>

2. Bila kata sandang *Alīf+Lām* diikuti *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyyah* yang mengikutinya, serta dihilangkan huruf *l* (el)-nya.

السَّمَاء	Ditulis	<i>as-Samā'</i>
الشَّمْس	Ditulis	<i>as-Syams</i>

I. Huruf Besar

Penulisan huruf besar disesuaikan dengan Ejaan Yang Disempurnakan (EYD).

J. Penulisan kata-kata dalam rangkaian kalimat

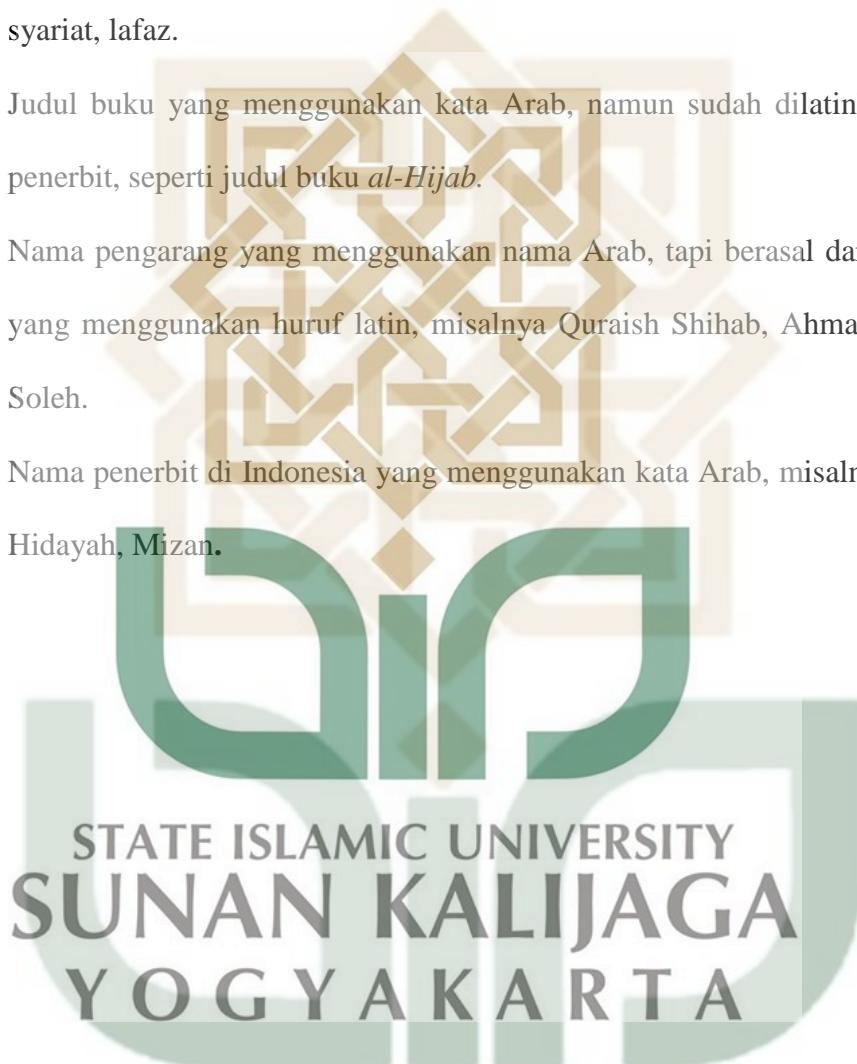
Kata-kata dalam rangkaian kalimat ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

زوی الفروض	Ditulis	<i>Žawī al-furuḍ</i>
أهل السنة	Ditulis	<i>ahl as-Sunnah</i>

K. Pengecualian

Sistem transliterasi ini tidak berlaku pada:

- a. Kosa kata Arab yang lazim dalam Bahasa Indonesia dan terdapat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, misalnya: al-Qur'an, hadis, mazhab, syariat, lafaz.
- b. Judul buku yang menggunakan kata Arab, namun sudah dilatinkan oleh penerbit, seperti judul buku *al-Hijab*.
- c. Nama pengarang yang menggunakan nama Arab, tapi berasal dari negara yang menggunakan huruf latin, misalnya Quraish Shihab, Ahmad Syukri Soleh.
- d. Nama penerbit di Indonesia yang menggunakan kata Arab, misalnya Toko Hidayah, Mizan.



KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم الحمد لله رب العالمين وبه نستعين وعلى امور الدنيا والدين
والصلاه والسلام على اشرف الانبياء والمرسلين سيدنا ومولانا محمد وعلى الله
وصحبه اجمعين

Segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadiran Allah yang telah melimpahkan rahmat, taufik, inayah, serta hidayahnya sehingga skripsi ini dapat terselesaikan. Sholawat serta salam seoga tetap tercurahkan kepada baginda nabiyyina nabi Muhammad SAW yang telah menuntun manusia dari zaman kegelapan menuju zaman yang terang-benderang agar tercapainya kemashlahan dan kebahagian di dunia dan di akhirat

Atas rahmat dan karunianya, penulis telah meyelesaikan skripsi yang berjudul “HAK MILIK ATAS TANAH WARGA NON-PRIBUMI DI KOTA YOGYAKARTA PERSPEKTIF SIYASA SYARI’IYAH” dengan lancar. Penulis juga tak lupa mengucapkan banyak trimakasih kepada berbagai pihak yang ikut berperan dalam menyusun skripsi ini. Yang terhormat:

1. Prof. Drs. Yudian Wahyudi, M.A., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Dr. H. Agus Moh. Najib, M.Ag selaku Dekan Fakultas Syari’ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
3. Drs. H. Oman Fathurohman, SW., M.Ag selaku kepala Program Pendidikan Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

- 
4. Dr. Moh. Tamtowi, M.Ag selaku sekretaris Program Pendidikan Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
 5. Dr. H. M. Nur, S.Ag., M.Ag, selaku dosen pembimbing akademik yang selalu mengarahkan tindakan apa yang selayaknya diambil untuk semester depan dan depannya lagi.
 6. Dr. Ahmad Pattiroy selaku dosen pembimbing skripsi yang senntiasa membimbing, mengarahkan serta memberi nasehat-nasehat kepada penyusun dari awal hingga akhir penyusunan skripsi ini dengan penuh kesabarn dan kebijaksanaan.
 7. Bu Ning, yang selalu membantu dan melancarkan persyaratan admininstrsi terkait tugas akhir.
 8. Bapak dan Ibu dosen serta seluruh civitas akademika Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
 9. Ayahanda bapak Ali Subroto dan ibu Sri Hartatik yang selalu memberikan dukungan terbaik atas setiap tindakan yang penulis ambil.
 10. Mas Zulfa dan mbak Nita, mbak Yayuk dan mas Tian, mas Romi dan mbak Halim, serta mbak Rima dan mas Wawan, terima kasih untuk dorongan semangat dan motivasinya, aku sayang kalian Mbak, Mas.
 11. Segenap saudara ku, anggota dan mantan anggota di kamar F.03; Hanif (Kanip), Hasan (Cokro), Adam, sesepuh diasrama; kang Azhar, grup ghibah angkringan pakde yang digawangi Syarif, Fikri (Cipikri), Zaenal (Juceng), Zakky (Plengki), Rokhim (Durrohim), yang selalu ku buat tempat untuk hutang pulsa: Irham (Ter), keluarga baru; Fihana, dan juga seluruh anggota

asrama Al-Farabi Pondok Pesantren Wahid Hasyim Yogyakarta, keramaian kalian telah sukses memecahkan betapa sepi dan gersangnya hidup yang ku jalani di Yogyakarta. Aku tidak habis fikir bagaimana jika aku dulu lebih memilih untuk tinggal di rumah kos.

12. Kepada sohib sekopi-sepoker Leda-Lede; Ridwan, Afif, Abi yang selalu open minded dengan apa yang selalu aku celotehan. Juga rekan-rekan seperjuangan, seangkatan, senasib Hukum Tata Negara angkatan 2014 yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Penulis hanya dapat berdoa semoga mereka mendapatkan balasan kebaikan yang berlipat ganda dari Allah dan tercatat sebagai amal jariyyah. Penulis menyadari kekeliruan sangat ungi terjadi dalam penulisan karya ilmiah ini, untuk itu kritik dan saran yang bersifat konstruktif sangat dibutuhkan dengan sempurnanya penulisan karya ilmiah ini. Akhirnya penulis berharap semoga karya tulis ilmiah berupa penulisan skripsi ini bisa bermanfaat bagi penulis sendiri dan pembaca pada umumnya serta mendapat ridho Allah SWT.



M. Sulton Adibi
14370060

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN	viii
KATA PENGANTAR	xiv
DAFTAR ISI	xvii
DAFTAR TABEL	xx
DAFTAR GAMBAR	xxi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian	5
D. Telaah Pustaka	6
E. Kerangka Teori	12
F. Metode Penelitian	16
G. Sistematika Pembahasan	19
BAB II KONSEP TEORI SIYASAH SYAR'IYAH	
A. Pengertian Dan Ruang Lingkup Siyasah Syar'iayah	22

1. Pengertian	22
2. Ruang Lingkup	24
B. Konsep Siyasah Syar'iyah	26
C. Analisis Kaidah-kaidah Kulliyah Fiqhiyah Dalam Konsep Siyasah Syar'iah	31
BAB III HAK MILIK ATAS TANAH WARGA NON-PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	
A. Gambaran Umum Daerah Istimewa Yogyakarta	38
1. Keadaan Geografis	39
2. Pemerintahan	42
3. Kependudukan	44
B. Ketentuan Peraturan Tentang Kepemilikan Tanah Warga Non-Pribumi	48
1. Sejarah pertanahan di Yogyakarta	48
2. Latar Belakang Instruksi Wakil Gubernur Dengan Nomor K.898/I/A/1975	53
3. Kewenangan Wakil Gubernur Pakualaman Dalam Membuat Surat Instruksi Wakil Gubernur Dengan Nomor K.898/I/A/1975	56
4. Eksistensi Surat Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	61

BAB IV	MENAKAR HAK MILIK ATAS TANAH WARGA NON-PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	
A.	Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Sebagai Sebuah Bentuk Kemaslahatan	69
B.	Dalil Kully Sebagai Sumber Signifikasi Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975	76
BAB V	PENUTUP	
A.	Kesimpulan	86
B.	Saran.....	88
DAFTAR PUSTAKA		90

LAMPIRAN – LAMPIRAN

CURRICULUM VITAE

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan seperangkat hak yang dimiliki dan dibawa oleh setiap orang semenjak mereka dilahirkan di dunia. Setiap orang berhak untuk memperjuangkan haknya masing-masing, sepanjang tidak bertentangan dengan hak orang lain, norma, dan aturan yang berlaku di sekitar mereka.¹ Sudah menjadi kewajiban sebuah negara untuk melindungi dan memenuhi hak asasi setiap orang yang menjadi warga negara. Entah orang tersebut berstatus pribumi ataupun bukan (non-pribumi) selama ia menjadi warga negara yang sah, maka sudah sepatutnya negara melindungi dan memenuhi setiap hak yang ia miliki.²

Indonesia sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi setiap hak asasi manusia, telah meratifikasi peraturan HAM internasional dan menjadikan peraturan tersebut menjadi undang-undang. Selain merumuskan peraturan tersebut ke dalam sebuah undang-undang, negara Indonesia telah terlebih dahulu menjamin perlindungan hak atas setiap warga yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian menjadi konstitusi atau hukum tertinggi yang berlaku di negara Indonesia.³ Deklarasi bangsa Indonesia sebagai negara yang

¹ Prof. Dr. H. Kaelan, MS, *Pendidikan Pancasila; Pendidikan Untuk Mewujudkan Nilai-Nilai Pancasila Rasa Kebangsaan Dan Cinta Tanah Air Sesuai Dengan SK. Dirjen Dikti No.43/DIKTI/KEP/2006 Sesuai Dengan KKNI Bdg PT 2013* (Yogyakarta: Paradigma, 2016), hlm: 251

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, hlm: 250

menjunjung tinggi HAM, pada prinsipnya termuat dalam naskah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dan pembukaan UUD 1945 inilah yang merupakan sumber normatif bagi hukum positif Indonesia terutama penjabaran pasal-pasal UUD 1945.

Berdasarkan tujuan yang terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, negara melalui peraturan-peraturan kebijakan menjamin dan melindungi hak para warganya terutama dalam kaitannya dengan kesejahteraan hidup baik jasmani maupun rohani. Karena jika ditilik lebih mendalam kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.⁴ Disahkan kedalam sebuah produk peraturan dan dikeluarkan oleh aparat sebagai pihak berwenang untuk mengatur susunan rumah tangga yang berada dalam lingkup kewenangannya. Atas dasar penjaminan dan perlindungan inilah yang seharusnya menjadi dasar dalam mengeluarkan sebuah kebijakan. Sudah menjadi sebuah keharusan bahwa kebijakan tersebut tidak boleh mengandung adanya unsur diskriminasi terhadap perseorangan, kelompok, maupun sebuah golongan.

Berbeda halnya dengan yang terjadi di Yogyakarta tentang Instruksi Wakil Gubernur terkait pertanahan. Instruksi wakil gubernur tersebut menyebutkan bahwa keturunan warga non-pribumi dilarang untuk memiliki hak milik atas tanah, terlepas dari bagaimana sejarah terbentuknya kebijakan tersebut. Larangan tersebut diperkuat dengan diterbitkannya Surat Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor 898/I/A/1975 tentang Larangan Kepemilikan Hak atas

⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia

Tanah bagi Warga Nonpribumi. Surat instruksi tersebut banyak sekali menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat. Karena jika ditelaah secara yuridis, peraturan dalam surat instruksi tersebut dirasa bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya dalam urutan berdasarkan hierarki perundang-undangan, karena muatannya yang terkesan mendiskriminasi terhadap warga non pribumi, meskipun pada kenyataanya surat instruksi tersebut berada di bawah naungan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta.

Secara sekilas hal ini tentu saja tidak dibenarkan dan bertentang dengan konsep Hak Asasi Manusia yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar disebutkan bahwa setiap warga mempunyai hak yang sama tanpa pembedaan antara satu dan yang lain selama mereka menjadi warga negara yang sah menurut undang-undang yang berlaku. Sebenarnya jika kita telisik lebih mendalam yang menjadi pokok permasalahan utama dari surat instruksi tersebut adalah berisikan larangan kepemilikan bagi WNI nonpribumi / WNI keturunan. Yang mana Instruksi Gubernur tersebut pada dasarnya memberikan batasan atas hak kepemilikan atas tanah bagi masyarakat nonpribumi atau keturunan.

Peneliti dari Forum Komunikasi Masyarakat Agraris mengatakan, KOMNAS HAM pada 2014 dan 2015 lalu telah memberikan rekomendasi pada Gubernur DIY untuk mencabut atau menyatakan Instruksi 1975 tersebut tidak berlaku. Seperti yang telah dijelaskan diatas, larangan itu dinilai bertentangan dengan UUD 1945, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi

Manusia dan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Namun rekomendasi KOMNAS HAM ini belum dilaksanakan oleh Gubernur DIY. Pada 2018, Ombudsman Republik Indonesia juga sudah menyatakan bahwa pemberlakuan Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 adalah mal-administrasi oleh BPN.⁵

Terlepas dari pernyataan-pernyataan di atas, Aturan ini tidak mencantumkan alasan, melainkan menggunakan tafsir pemerintah bahwa pemberlakuan Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 merupakan *affirmative action* yang bertujuan untuk menyelamatkan hak rakyat kecil dari pemodal besar. Karena pada saat itu perekonomian warga pribumi masih dapat dikategorikan lemah sehingga diperlukan adanya sebuah peraturan yang dapat menyeimbangkan perekonomian antara warga pribumi dan non pribumi.

Atas dasar penjabaran di atas, penulis mempunyai ketertarikan untuk melakukan penelitian terhadap kebijakan yang tertuang dalam Surat Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor 898/I/A/1975 berdasarkan hierarki perundangan, kewenangan, dan perspektif *Siyasah Syari'iyah*.

B. Rumusan Masalah

Setelah menjabarkan bagaimana latar belakang diangkatnya penelitian ini, maka ada 2 hal yang menjadi pokok permasalahan, yakni :

1. Apakah Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa

⁵ Nurhadi Sucayyo, *Kontroversi Larangan Tionghoa Miliki Tanah di Yogyakarta*, diakses dari <https://www.voaindonesia.com/a/kontroversi-larangan-tionghoa-miliki-tanah-di-yogya/4275663.html> pada tanggal 12 Desember 2018, pukul 09:58 WIB

- Yogyakarta Nomor 898/I/A/1975 dan Dimanakah letak eksistensi surat instruksi tersebut berdasarkan hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia ?
2. Bagaimanakah pandangan teori *Siyasah Syar'iyah* mengenai pemberlakuan Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI Non-Pribumi?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penelitian

- a. Menjelaskan tata letak eksistensi Surat Instruksi Wakil Gubernur DIY nomor 898/I/A/1975 berdasarkan hierarki tata peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
- b. Menjelaskan kewenangan Wakil Guberbur dalam mengeluarkan Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 898/I/A/1975
- c. Menjelaskan pandangan teori *Siyasah Syar'iyah* terhadap diberlakukannya Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI Non-Pribumi.

2. Kegunaan penelitian

a. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan mampu memperluas wawasan masyarakat ataupun akademisi dalam hal peraturan pertanahan

di Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya para akademisi yang bergerak di bidang Hukum Tata Negara.

b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian yang penulis lakukan ini diharapkan bisa memberikan sumbangsih pemikiran terutama bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Serta memberikan wawasan dan tambahan ilmu pengetahuan bagi masyarakat khususnya pada bidang hukum.

D. Telaah Pustaka

Telaah pustaka pada dasarnya merupakan salah satu etika ilmiah yang dimanfaatkan untuk memberi kejelasan informasi yang sedang dikaji dan diteliti. Sebelum melakukan penelitian ini, penulis berusaha menelusuri terlebih dahulu karya-karya tulis ilmiah baik itu dari buku, jurnal, skripsi, tesis, website, maupun karya tulis lain yang berkaitan dengan penelitian ini. Hal ini penulis lakukan untuk menunjukkan bahwa fokus yang diangkat dalam penelitian ini belum pernah dikaji oleh peneliti lain.

1. Skripsi yang ditulis oleh Ahmad Rifqi Jalaluddin Qolyubi dengan judul “*Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa Di Daerah Istimewa Yogyakarta*”.

Permasalahan inti dalam penelitian tersebut adalah terkait dengan bagaimana konsep kepemilikan tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di DIY, serta bagaimanakah tinjauan Hukum Islam terhadap aturan kepemilikan tanah Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di DIY.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam Hukum Islam aturan ini tidak bertentangan dan kepemilikan berupa HGB yang diberikan oleh kepala daerah pada saat itu bukan merupakan pembatasan kepemilikan, namun hanya sebatas pembagian kepemilikan di mana dalam hal ini warga keturunan Tionghoa mempunyai kepemilikan yang tidak sempurna karena proses kepemilikannya yang membutuhkan akad baru di setiap perpanjangan HGB.⁶

2. Skripsi yang berjudul “*Tinjauan Yuridis Tentang Hak Kepemilikan Atas Tanah Bagi Masyarakat Tionghoa Di Daerah Istimewa Yogyakarta*”. Ditulis oleh Firdausi Safitri. Permasalahan pada penelitian ini adalah apakah instruksi tersebut bertentangan dengan UU dan mengapa masih berlaku serta bagaimana solusinya.

Penelitian ini menggunakan metode *Field Research* (penelitian lapangan). Jenis data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh melalui studi lapangan dan data sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka dengan narasumber yang terdiri dari petugas biro hukum, petugas Kantor Wilayah BPN DIY Notaris dan beberapa warga keturunan Tionghoa. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa Instruksi Kepala Daerah No. K 898/I/A/1975 masih berlaku karena ada undang-undang Keistimewaan Yogyakarta meskipun instruksi tersebut bertentangan dengan UUPA.⁷

⁶ Ahmad Rifqi Jalaluddin Qolyubi, “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Keturuan Tionghoa Di Daerah Istimewa Yogyakarta,” *Skripsi* Fakultas Syari’ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta (2015)

⁷ Firdausi Safitri, “Tinjauan Yuridis Tentang Hak Kepemilikan Atas Tanah Bagi Masyarakat Tionghoa Di Daerah Istimewa Yogyakarta,” *Skripsi* Fakultas Syari’ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta (2016)

3. Skripsi dengan judul “*Perubahan Hak Atas Tanah Magersari Keraton Yogyakarta Sebelum Dan Sesudah Disahkannya UU RI No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimeawaan Yogyakarta*” yang disusun oleh Andhi Wahyudi. Yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini adalah perubahan yang terjadi pada hak atas tanah magersari keratin Yogyakarta sebagai imbas dari disahkannya Undang-Undang RI Nomor 13 tahun 2012 dan diberlakukannya PERDAIS Nomor 1 tahun 2017.

Berdasarkan penelitian ini, amanah yang terkandung dalam Undang-Undang RI Nomor 13 tahun 2012 dan PERDAIS Nomor 1 tahun 2017 adalah upaya mewujudkan tatanan pertanahan yang jelas dan berkepastian hukum sesuai isi pasal 19 UUPA. Penguasaan tanah di Yogyakarta oleh Kasultanan dan Kadipaten bagi tanah-tanah yang tidak memiliki hak milik, akan menjadikan tanah-tanah yang tidak bersertifikat menjadi kekuasaan Kasultanan dan Kadipaten. Untuk menghindari kesalahan kebijakan pertanahan ini, inventarisasi harus dilakukan dengan sangat cermat.⁸

4. Jurnal Hukum & Pembangunan 48 Nomor 1 (2018): 44-63 dengan judul ”*Kebijakan Pertanahan Bagi Wni Keturunan Tionghoa Di Yogyakarta: Diskriminasi Atau Diskriminasi Positif*” yang ditulis oleh Ratih Lestarini. Tulisan tersebut hendak mengkaji keberlakuan kebijakan pertanahan terkait pembatasan pemberian hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam konteks

⁸Andhi Wahyudi, “Perubahan Hak Atas Tanah Magersari Keraton Yogyakarta Sebelum Dan Sesudah Disahkannya UU RI No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimeawaan Yogyakarta,” *Skripsi* Fakultas Syari’ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta (2017)

ini, mereka hanya dapat diberikan hak atas tanah berupa HGB, tidak diperkenankan untuk mendapatkan hak milik atas tanah di Yogyakarta. Sehingga pembatasan tersebut dinilai sebagai suatu pembedaan perlakuan terhadap WNI Keturunan Tionghoa. Hal ini menjadi penting untuk dibahas 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 dalam tulisan tersebut dilihat dalam perspektif sosiologi hukum sehingga dapat menjelaskan bagaimana masyarakat Yogyakarta merespon kebijakan tersebut.⁹

Berdasarkan penelitian ini, respon masyarakat Tionghoa terhadap kebijakan yang memberi batasan akses kepemilikan hak atas tanah oleh warga Tionghoa, terbagi kedalam beberapa kelompok. *Pertama*, mereka yang telah lama tinggal dari generasi sebelumnya dan mengerti keberlakuan kebijakan tersebut secara historis, menganggap kebijakan tersebut cukup adil. *Kedua*, kelompok masyarakat Tionghoa yang perlatar belakang pengusaha mengartikan kebijakan dimaksud sebagai kebijakan yang bersifat diskriminatif dan bertentangan dengan HAM.

5. Jurnal Hukum dengan judul "*Ketentuan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi Di Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Asas Persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA*" yang ditulis oleh Astrid Paramudita Harianto. Berdasarkan hasil penelitian ini dapat ditarik

⁹ Ratih Lestarini , "Kebijakan Pertanahan Bagi Wni Keturunan Tionghoa Di Yogyakarta: Diskrimasi Atau Diskriminasi Positif," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol: 48 No. 1 (Maret 2018)

kesimpulan bahwa ketentuan pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI Non-Pribumi di DIY berdasarkan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 tidak diperbolehkan memiliki tanah baik tanah pertanian maupun non pertanian dengan status tanah Hak Milik. Apabila seorang WNI Non -Pribumi memperoleh tanah dengan Hak Milik maka wajib melepaskan haknya dan mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Kepala Daerah DIY dengan diberi Hak Guna Bangunan (HGB)¹⁰

6. Skripsi dengan judul "*Kajian Yuridis Terhadap Kebijakan Pertanahan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*" yang ditulis oleh Amalina Lalitya Zata Yumni. Dalam skripsi tersebut, ada 2 pembahasan yakni: *pertama* Sinkronisasi antara Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K. 898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Warga Negara Indonesia Non-pribumi terhadap Hak

¹⁰ Astrid Paramudita Harianto, "Ketentuan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi Di Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Asas Persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA," *Jurnal Hukum* Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta (2017)

Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa dalam memperoleh Hak Atas Tanah.¹¹

7. Tesis dengan judul "*Pembatasan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada WNI Non-Pribumi*" yang ditulis oleh Firman. Penelitian tersebut bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum terbitnya Surat Edaran Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898 /I /A /1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi di DIY, dan mengetahui bentuk diskriminasi dalam Surat Edaran Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898 /I /A /1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-pribumi.¹²

E. Kerangka Teori

Siyasah syar'iyah dapat diartikan sebagai ketentuan kebijaksanaan pengurusan masalah kenegaraan yang berdasarkan Syari'at, yakni Al-Qur'an dan Al-Sunnah.¹³ Namun karena keduanya sangat terbatas sedang perkembangan masyarakat sangat dinamis, maka sumber acuan untuk menciptakan kebijakan juga terdapat pada manusia dan lingkungannya sendiri, seperti pendapat para ahli, yurisprudensi, adat-istiadat, pengalaman, dan warisan budaya.¹⁴ Akan tetapi

¹¹ Amalina Lalitya Zata Yumni, "Kajian Juridik Terhadap Kebijakan Pertanahan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Pemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria," Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta (2015)

¹² Firman, "Pembatasan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada WNI Non-Pribumi," Tesis Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar (2018)

¹³ Dr. Muhammad Iqbal, M.Ag, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia grup, 2014) hlm: 5

¹⁴ *Ibid.*,

sumber acuan tersebut harus diseleksi dengan kerangka Syari'at agar sejalan dengan semangat Syari'at. Inilah yang kemudian pada akhirnya menjadi cikal-bakal lahirnya fiqh yang mencakup berbagai kehidupan ummat. Salah satu aspek fiqh yang dihasilkan oleh para ulama adalah yang berkaitan dengan masalah politik dan ketatanegaraan atau *Fiqh Siyasah*.¹⁵

Penerapan *Fiqh Siyasah* tidak boleh bertentangan dengan dalil yang bersifat *Kully*, memiliki nilai universal, sekalipun ia terikat oleh tarikan masa dan tempat tertentu. Oleh karena itu dibutuhkan sebuah metode yang dapat menyantuni masalah-masalah yang bersifat kondisional dan situasional, sekaligus tidak menafikan daya ikat dalil-dalil yang bersifat *Kully*.

Metode yang digunakan untuk mempelajari *Fiqh Siyasah* tidak berbeda dengan metode yang dipakai dalam mempelajari fiqh lain. Dalam kaitan ini, digunakan *'ilm ushul fiqh* dan *qawa'id al-fiqh*. Penggunaan metode ini dalam *Fiqh Siyasah* terasa lebih penting. Alasannya masalah 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*.¹⁶ *Kaidah-Kaidah Kulliyah Fiqhiyah* sebagai teori ulama, banyak digunakan untuk melihat ketepatan pelaksanaan *Fiqh Siyasah*. Kaidah-kaidah itu bersifat umum. Oleh karena itu dalam penggunaannya perlu memperhatikan pengecualian dari syarat-syarat tertentu.¹⁷

¹⁵ *Ibid.*, hlm: 8

¹⁶ Prof. H. A. Djazuli,, *Fiqh Siyasah :Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2003) hlm: 31-32

¹⁷ *Ibid.*, hlm: 36

Seperti yang diketahui bahwa *Fiqh Siyasah* adalah Hukum Islam yang objek pembahasannya tentang kekuasaan. Apabila lebih disederhanakan kembali, *Fiqh Siyasah* meliputi Hukum Tata Negara, Administrasi Negara, Hukum Internasional, dan Hukum Ekonomi.¹⁸ Apabila dilihat dari sisi hubungan, *Fiqh Siyasah* berbicara tentang hubungan antara rakyat dan pemimpinnya sebagai penguasa yang konkret didalam ruang lingkup satu negara ataupun dalam masalah kebijakan.

Ada beberapa kaidah-kaidah fiqhiyah yang berkaitan dengan masalah kebijakan, salah satunya adalah kaidah:

الْتَّصْرُفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوَطٌ بِالْمَصْلَحةِ

Kaidah ini berbicara tentang kebijakan seorang Imam (pemimpin) terhadap rakyatnya bergantung kepada sebuah kemaslahatan. Memperkuat kaidah ini, apa yang dikatakan oleh Umar bin Khattab yang diriwayatkan oleh Al-Bara' bin 'Azib :

قَالَ لِيْ عَمْرُ بْنُ الْخَطَابِ : إِنِّي أَنْزَلْتُ نَفْسِي مِنْ مَالِ اللَّهِ بِمَنْزِلَةِ وَالِّيْ بِيَتِنِمْ
STATE ISLAMIC UNIVERSITY
إن احتجت أخذت منه فإذا أسررت رأذته، وإن استغثت استغفت¹⁹

Kaidah ini menegaskan bahwa seorang pemimpin harus berorientasi pada kemaslahatan rakyat, bukan untuk mengikuti keinginan hawa nafsunya atau keinginan keluarganya, atau kelompoknya. Oleh karena itu setiap kebijakan yang dibuat oleh lembaga negara harus mengandung kemudahan-kemudahan dalam

¹⁸ Prof. H. A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Praktis* (Jakarta: Kencana, 2011) hlm: 147

¹⁹ Takhrij hadist tersebut melalui laman web www.dorar.net hingga didapatkan bahwa hadist tersebut diriwayatkan oleh Al-Bara' Bin'azim yang di hadistkan oleh Ibnu Katsir dalam kitab *Irsyadu Al-Faqi* juz 2 nomor 51 dan sanadnya dinyatakan shohih.

memelihara dan mewujudkan kemaslahatan umat²⁰. Kaidah ini juga diperkuat oleh surat An-Nisa ayat 58 yang berbunyi :

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤْدُوا الْأَمْنَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا
بِالْعَدْلِ. إِنَّ اللَّهَ نِعِمًا يَعِظُّكُمْ بِهِ. إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Sehubungan dengan itu, tindakan dan kebijaksanaan kepala negara dan pejabat negara harus disesuaikan dengan jiwa keputusan peraturan dan perundangan dengan memperhatikan kemaslahatan masyarakat banyak. Terlebih lagi ketika peraturan tersebut menyentuh kepada lingkup wilayah yang lebih khusus dari pada negara, maka pemerintah dalam lingkup tersebut sudah semestinya dapat memberikan kemaslahatan melalui peraturan kebijakan. Karena dalam hal apapun, pemerintah dalam lingkup yang lebih khusus, akan lebih mengetahui bagaimana kondisi dan situasi rakyatnya.

الولَايَةُ الْخَاصَّةُ أَقْوَى مِنَ الْوِلَايَةِ الْعَامَّةِ

Dalam *Fikih Siyasah*, ada pembagian kekuasaan sejak zaman ke khalifahan. Pembagian kekuasaan itu terus berkembang, maka muncul berbagai lembaga kekuasaan dalam suatu Negara (eksekutif, legislative, yudikatif). Maksud kaidah di atas adalah bahwa lembaga-lembaga yang khusus lebih kuat kekuasaannya dari pada lembaga umum.²¹

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan serangkaian kegiatan yang membantu perkembangan ilmu lain dalam mengungkapkan kebenaran atas suatu fenomena

²⁰ *Ibid.*, hlm: 148

²¹ Asy'umuni A Rahman, “*Qaidah-Qaidah Fiqh*”, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976) hlm: 132

untuk menjawab persoalan yang ditimbulkan. Namun kegiatan membantu pengembangan ilmu yang lain itu mengandung pernak-pernik yang cukup bervariasi sesuai dengan materi, metode, tujuan, dan sifat dari penelitian yang dilakukan. Maka dari itu dibutuhkan langkah-langkah kerja penelitian. Penyusun menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian normatif.

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) atau data sekunder. Data sekunder tersebut terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.²² Peter Mahmud Marzuki menyebutkan dalam bukunya bahwa bahan hukum primer ialah bahan hukum yang bersifat autoritatif. Artinya bahan hukum tersebut mempunyai otoritas kekuatan hukum.²³

Dalam penelitian ini ada beberapa bahan hukum yang menjadi bahan hukum primer. Di antaranya adalah:

- a. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY

²² Soerjono Soekanto, “*Pengantar Penelitian Hukum*”, (Jakarta; UI Pres, 2010) hlm, 52

²³ Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007) hlm: 141

- c. Surat Instruksi Wakil Gubernur D.I Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada WNI Non Pribumi.
- d. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

- e. Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 Tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dan bahan hukum yang dijadikan bahan hukum sekunder berupa buku-buku teks, jurnal hukum, literatur, media cetak dan sebagainya.

2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat Deskriptif-analisis. Deskriptif-analisis ini merupakan penelitian yang berusaha mendeskripsikan, menguraikan dan menganalisa persoalan yang berkaitan dengan objek permasalahan yang diteliti. Objek pada penelitian ini ialah kebijakan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta terkait hak pertanahan yang ditandai dengan dikeluarkannya Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975. Objek tersebut akan dikaji, dideskripsikan, dan dianalisis dengan menggunakan teori Siyasah yang kemudian akan diinterpretasikan untuk disimpulkan.

3. Pendekatan penelitian

Pada penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan Juridis-Normatif. Pendekatan Juridis-Normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai

bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.²⁴

4. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data pada penelitian yaitu secara literatur dengan menelaah data yang terdiri dari data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer atau data dasar adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi.

b. Data sekunder

Data sekunder yaitu data yang memberikan penjelasan mengenai masalah-masalah yang diteliti pada data primer, seperti halnya buku-buku, jurnal, artikel, serta karya ilmiah dan sebagainya yang berhubungan dengan Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi.

5. Analisis data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi dengan cara mengordinasikan data kedalam unit-unit,

²⁴ Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, “*Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*”, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001) hlm: 13-14

melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, menilik mana yang penting dan yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Artinya, penulis mengkualifikasi data-data yang bersifat umum, kemudian diambil kesimpulan yang bersifat khusus. Analisis ini juga sering disebut pendekatan deduktif. Dengan demikian penulis dapat memudahkan untuk menganalisis permasalahan dengan teliti.

G. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan pembahasan dalam penelitian ini, maka penyusun membagi dalam beberapa bab dengan tujuan agar mudah dipahami dan mendapatkan kesimpulan yang tepat. Pembagian bab dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I pendahuluan. Terdiri dari tujuh sub bab, pertama, yaitu pendahuluan yang berisi latar belakang masalah. Kedua, pokok masalah yang merupakan penegasan terhadap kandungan yang terdapat di dalam latar belakang masalah. Ketiga, tujuan penelitian yang berarti keinginan yang akan dicapai dari hasil penelitian ini dan kegunaan penelitian yang berarti manfaat dari hasil penelitian. Keempat, telaah pustaka yang berisikan tentang penelusuran terhadap literatur yang berkaitan dengan objek penelitian. Kelima, kerangka teori yang berisi acuan yang digunakan dalam pembahasan dan penyelesaian masalah. Keenam, metode penelitian yang berisi tentang cara-cara yang digunakan dalam

penelitian. Ketujuh, sistematika pembahasan yang berisi tentang struktur dari apa yang akan dibahas dalam penelitian ini.

Bab II adalah pembahasan mengenai teori yang dipakai oleh penulis sebagai pisau analisis, yang dalam hal ini penulis menggunakan teori Siyasah Syar'iyah yang didasarkan pada Kaidah-Kaidah Fiqh Siyasah Syar'iah.

Bab III adalah pembahasan mengenai gambaran umum tentang susunan kepemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam kaitannya dengan wewenang memberikan aturan terkait pertanahan, penelusuran tentang eksistensi surat instruksi wakil gubernur dalam hirarki perundang-undangan, dan problematika seputar Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi.

Bab IV adalah analisis tentang Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi jika dilihat dari perspektif *Siyasah Syar'iyah*.

Bab V adalah penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran atas penelitian. Hal ini bertujuan untuk menyimpulkan tema yang menjadi kajian peneliti.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Perjalanan hidup seorang manusia sudah dapat dipastikan tidak akan pernah lepas dari sangkut paut dan peran aktif manusia lain. Manusia sebagai makhluk sosial yang mempunyai gelar sebagai khalifah dibumi, sudah semestinya selalu menebar kebijakan lewat setiap tindakan dan perilaku yang dilakukan. Sebagai seorang figur pemimpin, hal tersebut juga tidak boleh terabaikan begitu saja, termasuk ketika seorang pemimpin tersebut hendak mengambil sebuah aturan kebijakan. Tujuan utama hendaknya tidak lain adalah untuk mencapai sebuah kemashlahatan ummat. Untuk meraih kemashlahatan ummat itulah tujuan sebenarnya dari sebuah produk hukum dibuat. Dengan kemashlahatan sebagai ruh dan tolak ukur seorang khalifah atau pemimpin dalam membentuk suatu produk aturan hukum, maka kesejahteraan ummat lambat laut akan mengikuti dan terbentuk dengan sendirinya.

Adapun kesimpulan yang dapat ditarik penulis dari penelitian ini adalah :

1. Surat Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi merupakan sebuah bentuk Diskresi / *Freies Ermessen* (aturan kebijakan) yang mengacu pada kondisi masyarakat Yogyakarta di mana penerapannya telah diatur dalam pasal 8 ayat 1 dan 2

undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Aturan kebijakan tersebut diterbitkan ke dalam sebuah bentuk Surat Edaran yang berbentuk Instruksi. Kewenangan tersebut juga dapat dilihat dalam pasal 32 ayat 1 Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu, kebijakan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam memberlakukan surat instruksi tersebut merupakan sebuah tindakan *Affirmative Action* guna tercapainya kesetaraan dan kesejahteraan warga masyarakat Yogyakarta.

Tindakan *affirmative action* tersebut dituangkan dalam sebuah surat edaran yang menginstruksikan kepada internal pemerintah yang berada di bawah naungan Gubernur. Surat instruksi tersebut tidak termasuk ke dalam hierarki perundang-undangan, dikarenakan sifat dari surat edaran yang tidak mengikat secara umum. Sebab surat edaran hanya ditujukan kepada internal pemerintahan itu sendiri, tetapi tetap mempunyai dampak terhadap masyarakat.

2. Adapun hal yang mendasari Gubernur dalam membuat kebijakan tersebut merupakan salah satu bentuk langkah preventif yang pemerintah lakukan dalam keadaan darurat guna menyelamatkan warga penduduk asli dari pemodal besar yang pada umumnya fediri dari masyarakat keturunan pada saat itu dan dinilai dapat melahirkan kesenjangan ekonomi. Langkah tersebut sejalan dengan apa yang dimaksudkan dalam konsep *Siyasah Syar'iyah* yang pada hakikatnya kemashlahatan ummat merupakan faktor utama yang harus diwujudkan oleh seorang pemimpin melalui setiap kebijakan yang dikeluarkan.

B. Saran

Setelah melakukan kajian terhadap pengambilan kebijakan Gubernur berupa penetapan Surat Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Nomor K.898/I/A 1975 Tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Warga Negara Indonesia Nonpribumi dengan menggunakan kacamata *Siyasah Syar'iyah* yang mana dalam hal ini penulis lebih menekankan pada penerapan *Kaidah-Kaidah Kulliyah Fiqhiah*, maka penulis beranggapan bahwa hendaknya dalam setiap pengambilan keputusan, seorang pemangku jabatan sudah selayaknya untuk selalu menjaga amanat yang dibebankan kepadanya dan memperhatikan aspek kemashlahatan bagi setiap warganya, karena kesejahteraan rakyat merupakan sebuah prioritas tanggung jawab utama bagi seorang pemimpin kepada rakyatnya.

Demikian penulisan skripsi yang berjudul Hak Milik Atas Tanah Warga Non-Pribumi Di Kota Yogyakarta menurut perspektif kacamata Siyasah Syar'iyah yang penulis dapat kemukakan, dimana pembahasan di dalamnya masih terdapat banyak sekali kekurangan dan tentu saja masih jauh dari kata sempurna dikarenakan kekerdilan pengetahuan dari penulis. Untuk itu, penulis sangat berharap dengan adanya kritikan dan masukan yang bersifat konstruktif dan membangun dari berbagai pihak agar dapat dilakukan perbaikan. Semoga hasil penelitian yang terangkum dalam penulisan skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pembaca dan semua kalangan.