
Kajian yuridis instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/i/a/1975 tentang penyeragaman kebijakan pemberian hak atas tanah terhadap WNI non pribumi

Nurul Fatimah, F Romana Harjiyanti, Erna Sri Wibawanti

Abstract: *In Yogyakarta Non-Indigenous Indonesian Citizens may not own land with proprietary rights, this is based on the Deputy Governor's Instruction No.898/I/A/1975 concerning Univormity of Policy on Granting of Land Rights Against Non-Indigenous Indonesian Citizens, in reality the Deputy Governor's Instruction is still valid to date although DIY has fully enacted the LoGA since 1984. This research is normative legal research. This study uses primary legal material in the form of applicable legislation and secondary legal material in the form of legal literature. This study uses a legislative approach that is used to review and analyse all laws and regulations that have relevance to the legal issues being addressed. Based on the research result obtained data that the land office in DIY still applies the Deputy Governor's instruction No.898/I/A/1975 so that non-native Indonesian citizens will not be given land with a status of ownership rights, and seen from the hierarchy of legislation the Deputy Governor's instruction should be No. 898/I/A/1975 may not defeat the Law (1945 Constitusion of the Republic of Indonesia, the LoGA, and the Citizenship Act) where the Deputy Governor's Instruction is under the Act. This also violates the principle of Lex Superior Derogate Inferiori (the higher Act defeats the Law under it).*

Keywords: *Deputy Governor Instruction No.898/I/A/1975, Land Rights, Non-Indigenous Citiz.*

PENDAHULUAN

Pada dasarnya semua Warga Negara berhak memiliki hak atas tanah di Indonesia tanpa ada pembatasan dan pembedaan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hak atas tanah tetap dipandang sebagai hak kodrati yang harus dihormati oleh semua kalangan termasuk Negara, meskipun tetap ada pembatasan yang berkaitan dengan kepentingan umum, penguasaan dan pemanfaatan serta luasnya.

Penjelasan Pasal 9 UUPA menyatakan sebagai berikut: (a) Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air,

dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2; (b) Tiap-tiap Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Selanjutnya penjelasan Pasal 9 UUPA menyatakan sebagai berikut: (1) Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik; (2) Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya; (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pencampuran tanpa wasiat atau pencampuran harta karena pencampuran tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-Undang ini wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu; (4) Selama seseorang disamping kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Namun ada yang berbeda di Daerah Istimewa Yogyakarta, warga keturunan non pribumi/WNI keturunan tidak boleh memiliki hak milik, hal ini berdasarkan Instruksi Wakil Gubernur DIY No 898/I/A/1975 pada realitanya Instruksi Wakil Gubernur tersebut masih berlaku hingga saat ini meskipun DIY telah memberlakukan UUPA sejak tahun 1984 sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 tentang pemberlakuan sepenuhnya Undang-Undang No 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Di Yogyakarta Warga Negara Indonesia non pribumi tidak boleh memiliki tanah dengan hak milik. Larangan bagi Warga Negara Indonesia nonpribumi untuk memiliki hak milik atas tanah di Yogyakarta, secara tegas tertulis dalam surat Instruksi Wakil Gubernur No.898/I/A/1975 yang berjudul ‘Penyeragaman Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi, yang ditandatangani oleh Paku Alam VIII, pada 5 Maret 1975. Setelah instruksi itu dikeluarkan tidak ada WNI non pribumi yang bisa memiliki sertifikat Hak Milik (SHM) tanah. Jika ada

yang memiliki SHM dan diketahui oleh Negara, maka tanah akan diturunkan haknya menjadi Hak Guna Bangunan (HGB).

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas, maka dapat ditarik beberapa rumusan masalah yang akan menjadi inti pembahasan dari penelitian ini, sebagai berikut: (1) Bagaimana kedudukan Instruksi Wakil Gubernur DIY No 898/I/A/1975 terhadap UUD RI Tahun 1945 dan UUPA serta Undang-Undang Kewarganegaraan ?; (2) Bagaimana implementasi Instruksi Wakil Gubernur DIY No 898/I/A/1975 dalam kepemilikan tanah oleh WNI non pribumi ?

METODE

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif empiris. Penelitian hukum normatif dengan cara mengkaji hukum tertulis yang bersifat mengikat dari segala aspek yang kaitannya dengan pokok bahasan yang diteliti.

Secara yuridis Instruksi Wakil Gubernur No.898/I/A/1975 tentang penyeragaman kebijakan pemberian hak atas tanah terhadap WNI non pribumi dikaitkan dengan UUD RI, UUPA, dan Undang-Undang Kewarganegaraan. Kemudian secara sosiologis Instruksi Wakil Gubernur No.898/I/A/ 1975 tersebut dikaitkan dengan implementasi dalam kepemilikan tanah oleh WNI non pribumi di DIY.

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif. Penelitian hukum deskriptif ini bertujuan untuk memaparkan atau memperoleh gambaran tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu atau mengenai gejala yuridis yang terjadi dalam masyarakat. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi secara lengkap dan jelas mengenai Implementasi dari Instruksi Wakil Gubernur No.898/I/A/1975 tentang penyeragaman kebijakan hak atas tanah terhadap WNI non pribumi yang ditinjau dari UUPA, UUD RI dan Undang-Undang Kewarganegaraan.

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Untuk memperoleh data tersebut penelitian dilakukan dengan

mengumpulkan sumber melalui penelitian kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang meliputi 3 bahan hukum yaitu:

Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan di dalam penelitian ini yaitu: (a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; (c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia; (d) Instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/I/A/ 1975 tentang pemberian kebijakan hak atas tanah bagi WNI non pribumi.

Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum pendukung dari bahan hukum utama, misalnya jurnal, skripsi, buku-buku, dan data elektronik (Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, 1995).

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah: (a) Buku yang berjudul ‘‘Hak Atas Tanah dan Peralihannya’’; (b) Buku yang berjudul ‘‘Hukum Agraria Di Indonesia, Isi, Dan Pelaksanaannya’’; (c) Buku yang berjudul ‘‘Silent Invansion (Orang-Orang Cina Di Asia Tenggara)’’; (d) Buku yang berjudul ‘‘Metode Penulisan Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis Serta Disertasi’’; (e) Bukuyang berjudul ‘‘Mencegah Sengketa Tanah’’; (f) Buku yang berjudul ‘‘ Hukum Agraria Di Indonesia’’; (g) Buku yang berjudul ‘‘Hukum Kewarganegaraan’’; (h) Buku yang berjudul ‘‘ Masalah Pertanahan di Indonesia’’; (i) Buku yang berjudul ‘‘ Penelitian Hukum’’; (j) Buku yang berjudul ‘‘ Mengingat Keistimewaan Jogjakarta’’; (k) Jurnal Konstitusi,’’Hak Konstitusional WNI (Keturunan) dalam Pemilikan Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta’’; (l) Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Dan Hukum, ‘‘Upaya WNI Keturunan Tionghoa dalam Menguasai Tanah Dengan Hak Milik’’.

Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer terhadap bahan hukum tersier. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini yaitu: (a) Kamus Umum Bahasa Indonesia; (b) Buku Non Hukum

Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer. Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara dengan sejumlah narasumber. Narasumber dalam wawancara ini adalah: (1) Bapak Isdiharyanto selaku Subsi Penetapan Hak, Kantor Pertanahan Gunungkidul; (2) Bapak Sungkowo selaku Kasi Pemeliharaan Data dan PPAT, Kantor Pertanahan Kulon Progo; (3) Bapak Mohkamad Munakan selaku Kepala Subsi Penetapan Hak Atas Tanah, Kantor Pertanahan Kota

Lokasi Penelitian ini dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu di instansi Kantor Pertanahan Kota, Kantor Pertanahan Kulon Progo, dan Kantor Pertanahan Gunungkidul.

Jalannya penelitian merupakan tahapan-tahapan yang harus dilakukan peneliti dalam penelitian ini untuk memperoleh data primer maupun data sekunder. Tahapan-tahapan tersebut sebagai berikut:

Tahap Persiapan

Pada tahap persiapan ini dimulai dengan mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan dan melakukan studi terhadap bahan tersebut, kemudian dilanjutkan dengan penyusunan usulan penelitian yang dikonsultasikan kepada Dosen Pembimbing tesis diteruskan dengan penyempurnaan, setelah melalui proses pembimbingan terhadap usulan penelitian tersebut, setelah mendapatkan persetujuan maka dilanjutkan dengan melakukan penyusunan izin penelitian.

Tahap Pelaksanaan

Tahap ini terdiri atas dua tahap yaitu: (1) Pelaksanaan penelitian kepustakaan dalam kegiatan ini dilakukan pengumpulan dan pengkajian lebih lanjut data sekunder terdiri atas buku-buku dan jurnal yang terkait dengan bahan pendukung penulisan tesis ini; (2) Pelaksanaan penelitian lapangan, dalam pelaksanaan penelitian lapangan

ditentukan lokasi penelitian dan narasumber yang akan diwawancarai setelah diperoleh maka ditentukan dengan kegiatan pengumpulan data primer yang dilakukan dengan wawancara terstruktur kepada para narasumber yaitu subsi penetapan hak Kantor Pertanahan Gunungkidul, Kepala Subsi Pendaftaran Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kota, Kasi Pemeliharaan Data dan Pembinaan PPAT Kantor Pertanahan Kulon Progo dengan berpedoman pada beberapa daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan oleh penulis.

Tahap Penyelesaian

Tahap penyelesaian akan dilakukan kegiatan berupa evaluasi hasil penelitian dengan menggunakan analisa data secara keseluruhan, hasil penelitian tersebut dilanjutkan dengan penyusunan dalam sebuah laporan akhir di bawah bimbingan Dosen Pembimbing yang telah ditentukan.

Teknik analisis data dalam penelitian ini yaitu analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif adalah sebuah metode yang digunakan peneliti untuk menemukan pengetahuan atau teori terhadap penelitian pada satu waktu tertentu. Dari sinilah penulis akan memberikan gambaran terhadap Instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/I/A/1975 tentang penyeragaman kebijakan pemberian hak atas tanah terhadap WNI nonpribumi.

Teknik analisis data dalam penelitian ini yaitu analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif adalah sebuah metode yang digunakan peneliti untuk menemukan pengetahuan atau teori terhadap penelitian pada satu waktu tertentu. Dari sinilah penulis akan memberikan gambaran terhadap Instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/I/A/1975 tentang penyeragaman kebijakan pemberian hak atas tanah terhadap WNI non pribumi.

PEMBAHASAN

Kedudukan Instruksi Wakil Gubernur terhadap UUD RI Tahun 1945, UUPA dan Undang-Undang Kewarganegaraan

Pengaturan tentang WNI Menurut UUD Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hukum dasar tertulis (*basic law*) dan merupakan konstitusi bagi pemerintahan negara Republik Indonesia saat ini. Sebagai hukum dasar, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber hukum tertinggi dari keseluruhan produk hukum di Indonesia. Produk-produk hukum seperti undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan presiden, dan lain-lainnya.¹

Dalam UUD 1945 yang telah diamandemen, mengatur tentang Warga Negara. Sebagaimana dalam UUD 1945 memberikan pengertian warga Negara adalah “orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga negara”.

Sedangkan didalam Instruksi yang dikeluarkan oleh Wakil Gubernur DIY tertanggal 5 Maret 1975, yang pada intinya sebagai berikut: 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 suatu hak.

Ketentuan dalam instruksi tersebut tentu saja bertentangan dengan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa: “Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”.

Pengertian Hak WNI Menurut Undang-Undang Kewarganegaraan

Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia mengatur siapa saja yang disebut Warga Negara Indonesia. Undang-Undang ini dengan tegas hanya membagi dua macam warga negara yaitu Warga Negara

¹ Warsono, Francisca Romana Harjiyatni, dan Takariadinda Diana Ethika, “Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Komisi Informasi Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik”, *Kajian Hasil Penelitian Hukum*, Vol. 2 (1), Mei 2018 : 285-295, hlm. 286.

Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA), tidak terlihat peraturan yang menyebut secara jelas mengenai Warga Negara Indonesia Non Pribumi atau keturunan. Identifikasi yang sekarang paling banyak dilakukan dengan melihat secara fisik misalnya, warna kulit, bentuk mata, padahal ciri fisik seperti itu juga dimiliki oleh banyak suku. Identifikasi secara fisik hanya diberlakukan bagi warga negara Indonesia keturunan Tionghoa. Padahal yang dimaksud keturunan itu tidak hanya bagi warga negara Indonesia keturunan Tionghoa saja tetapi dari bangsa lain juga, misal keturunan Arab, India, Eropa, Amerika, dan lain sebagainya.

Meskipun UU No.12 Tahun 2006 telah mengatur mengenai kewarganegaraan, namun di DIY masih ada perbedaan antara Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Hal ini memberikan pengaruh terhadap perolehan hak milik atas tanah di wilayah DIY. Di seluruh wilayah tersebut hak milik atas tanah hanya dapat diberikan bagi WNI pribumi, sedangkan bagi WNI non pribumi memperoleh Hak Guna Bangunan. Pembagian perolehan hak di daerah DIY tidak lepas dari sejarah hukum yang berlaku di Indonesia. Pada jaman sebelum kemerdekaan, di Indonesia terjadi pembagian hukum bagi rakyatnya. Pembagian hukum tersebut tetap berlaku sampai disahkannya Undang-Undang No.12 Tahun 2006. UUPA sendiri telah mengatur juga mengenai kewarganegaraan tersebut.

Hak Kepemilikan Tanah WNI Menurut UUPA

Dalam UUPA tidak terlihat adanya perbedaan antara sesama warga negara. Hal ini jelas pula dari ketentuan-ketentuan lain dalam UUPA. Pasal 9 ayat (2) mengemukakan bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Di sini dinyatakan bahwa tidaklah digantungkan lagi sesuatu perbedaan kepada asal keturunan (Sudargo Gautama, 1993). Perlu diperhatikan pula bahwa pembuat UUPA mempergunakan istilah WNI dalam arti kata "WNI Tunggal".

Mereka berstatus WNI, tetapi disamping itu masih mempunyai kewarganegaraan lain dalam berbagai hal dipersamakan dengan orang asing dalam UUPA ini.

Ketentuan dalam Instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/I/A/1975 ini tentu saja menimbulkan pertanyaan karena dalam UUPA telah diatur mengenai hak setiap warga negara Indonesia untuk mendapatkan hak atas tanah dan UUPA juga telah diberlakukan sepenuhnya di DIY berdasarkan Keppres No.33 Tahun 1984 namun ketentuan ini tetap berlaku hingga saat ini tanpa adanya pembaharuan ataupun peninjauan kembali.

UUPA juga telah mengatur mengenai penguasaan tanah oleh warga negara Indonesia yaitu dalam Pasal 9 UUPA yang menentukan bahwa: (1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2; (2) Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal 9 ayat (1) UUPA ini menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Orang yang berkewarganegaraan asing tidak dapat mempunyai hubungan dengan bumi, air dan ruang angkasa di Indonesia. Pasal 9 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa setiap warga negara Indonesia mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan hak atas tanah di Indonesia salah satunya adalah hak milik.

Implementasi Instruksi Wakil Gubernur No 898/I/A/1975 dalam Kepemilikan Tanah di DIY

Latar belakang dari Instruksi Wakil Gubernur jika dilihat dari riwayat sejarah pertanahan di DIY menurut UUPA skalanya nasional. Tanah Kasultanan adalah tanah milik kasultanan yang meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon atau dede keprabon yang terdapat di wilayah kabupaten kota di DIY. Sehingga dalam sejarah pertanahan di DIY ada redaksinya di dalam Sabda Ngarso Dalem yang menyatakan bahwa tanah negara dalam kekuasaan DIY yaitu milik sultan.maka apabila timbul

sebuah pertanyaan mengapa WNI non pribumi/WNI keturunan tidak boleh memiliki hak milik atas tanah di DIY berupa hak milik tetapi masih tetap diberikan hak atas tanah berupa hak guna bangunan, alasan yang melatarbelakangi tidak diberikannya hak milik atas tanah berupa hak milik itu berawal dari sejarah agrasi militer Belanda. Dimana pada waktu itu ada WNI keturunan Tionghoa yang tidak menunjukkan kesetiaannya dikarenakan mereka membantu Belanda didalam agrasi tersebut lalu ketika agrasi militer Belanda tersebut kalah dan berakhir maka WNI non pribumi tersebut bertujuan untuk pergi meninggalkan DIY akan tetapi dari Sultan sendiri masih merangkul mereka untuk tidak pergi meninggalkan DIY dan masih di beri kesempatan untuk tinggal dan memperoleh hak atas tanah berupa hak guna bangunan. Dari faktor sejarah yang telah diuraikan di atas maka di keluarkanlah Instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/I/A/1975 tentang penyeragaman pemberian kebijakan hak atas tanah bagi WNI non pribumi.

Tujuan diberlakukannya surat instruksi Wakil Gubernur tersebut ialah agar untuk melindungi warga pribumi supaya aset-aset tanah di DIY tidak menjadi hak milik bagi WNI non pribumi, mengingat tanah di sekitar Malioboro itu milik WNI non pribumi walaupun hanya berupa Hak Guna Bangunan. Instruksi Wakil Gubernur No.898/I/A/1975 ini bisa saja mengalahkan UUPA dan Undang-Undang kewarganegaraan di DIY penyebabnya dari dua faktor yaitu faktor sejarah dan faktor politis.

Dari faktor sejarah disini ialah telah dibentuk Perjanjian Giyanti, Sebulan setelah ditandatanganinya Perjanjian Giyanti tepatnya hari Kamis Pon tanggal 29 Jumadilawal 1680 atau 13 Maret 1755, Sultan Hamengku Buwana I memproklamirkan berdirinya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dengan ibukota Ngayogyakarta dan memiliki separuh dari wilayah Kerajaan Mataram. Proklamasi ini terjadi di Pesanggrahan Ambarketawang dan dikenal dengan peristiwa Hadeging Nagari Dalem Kasultanan Mataram Ngayogyakarta. Pada hari Kamis Pon tanggal 3 Sura 1681 atau bertepatan dengan tanggal 9 Oktober 1755, Sri Sultan Hamengku Buwana I memerintahkan untuk membangun Kraton Ngayogyakarta di Desa

Pacethokan dalam Hutan Beringan yang pada awalnya bernama Garjitawati. Sehubungan dengan peristiwa historis yang telah dijelaskan di atas Yogyakarta mempunyai kewenangan untuk mengatur sendiri urusan pertanahannya.

Sedangkan faktor politis dari instruksi Wakil Gubernur No.898/I/A/1975 yang bisa mengalahkan UUPA, UU RI, dan Undang-Undang Kewarganegaraan disini ialah pemerintah didesak mencabut semua peraturan yang bertentangan dengan konstitusi, tak terkecuali surat instruksi Wakil Gubernur DIY tentang larangan kepemilikan hak atas tanah bagi warga nonpribumi di DIY. Demikian pernyataan setara Institusi Herardi kepada Media Indonesia, terkait dengan putusan Majelis hakim PN Yogyakarta yang menolak gugatan atas surat Instruksi Wakil Gubernur DIY nomor/898/I/A/1975 itu, Selasa, 20 Februari 2018.

Pengadilan Negeri Yogyakarta menolak gugatan terhadap Instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi. Instruksi tersebut melarang warga non pribumi memiliki hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan kerap berlaku ke warga keturunan Tionghoa. Terkait putusan ini, Handoko, advokat sekaligus penggugat mengajukan banding pada Rabu (28 Februari 2018). Akta permohonan banding tersebut sudah teregister di Pengadilan Tinggi Yogyakarta dengan nomor 132/Pdt.G/207/PN.Yyk.

Handoko menggugat Gubernur Sri Sultan Hamengkubuwono X dan Kepala Kanwil BPN DIY karena dianggap melanggar Inpres Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan istilah pribumi dan Non Pribumi, Pasal 28 I ayat (2) UUD 1945 Amandemen Keempat, Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Adapun pertimbangan majelis hakim menolak gugatan itu adalah karena menganggap Instruksi Wakil Gubernur DIY Tahun 1975 tersebut bukan merupakan peraturan perundang-undangan, namun sebuah kebijakan. Putusan majelis hakim beralasan, sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, instruksi tersebut merupakan peraturan perundang-undangan.

Namun, setelah Undang-Undang tersebut berlaku, maka instruksi bukan lagi sebuah aturan perundang-undangan.

Tugas dari BPN/ Kantor Pertanahan adalah memang memberikan Hak Milik Atas Tanah tetapi sekali lagi BPN tidak bisa terlepas dari kebijakan yang ada di DIY. Seolah-olah WNI non pribumi merasa mengalami diskriminasi, dan kita mengakui memang itu iya tapi disamping itu juga harus kita lihat bahwa sekarang yang menguasai aset-aset itu kebanyakan dari WNI non pribumi, Contohnya Jogja City Mall, Plaza Ambarukmo itu adalah milik WNI non pribumi yang tinggal di Yogyakarta. Kalau hanya pembatasan hak milik dan merasa didiskriminasi boleh saja tetapi kurang signifikan, karena mereka juga merasa nyaman dan rajanya ekonomi yang menguasai Yogyakarta, maka dari sini kita tidak boleh menganggap dan melihat diskriminasi itu tidak hanya dalam satu hal tetapi dilihat pada konteks yang lainnya. Karena rata-rata orang WNI non pribumi membeli tanah di DIY umumnya digunakan hanya untuk sektor perekonomian mereka membangun bisnis di Yogyakarta.

Pada masa reformasi dahulu begitu banyak WNI non pribumi yang mengungsi di DIY, saat etnik Cina dibantai di daerah Kalimantan Barat dan di kota-kota lain yang banyak pembantaian terhadap etnik Cina dikarenakan faktor kekhawatiran mereka terhadap lahan mereka yang nantinya akan dikuasai Cina untuk dijadikan aset-aset perekonomian disana. Justru di Yogyakarta ini sangat melindungi keberadaan dari WNI non pribumi tersebut (Garth Alexsander, 2017).

Dari hasil penelitian yang telah penulis uraikan diatas yang telah dilakukan untuk mendapatkan informasi dari sejumlah narasumber bahwa Negara yang dimaksud ialah pemerintah daerah, termasuk pemerintah daerah DIY. Pemerintah Daerah DIY terdiri atas Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Gunungkidul, dan Kabupaten Kota Yogyakarta. Dengan disahkannya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, penyelenggaraan pemerintah di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah tersebut. Penyelenggaraan pemerintah termasuk juga dalam pengaturan wilayah di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah. Maka setiap daerah berhak mengatur

wilayahnya di berbagai bidang termasuk pertanahan. Pemerintah DIY berwenang mengatur bidang pertanahan, juga membuat peraturan pertanahan, khususnya dalam bidang pertanahan hak atas tanah. Salah satu yang diatur adalah mengenai pembatasan perolehan hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Di DIY Warga Negara Indonesia Non Pribumi tidak dapat memperoleh hak milik atas tanah dengan Hak Milik seperti halnya daerah lain.

PENUTUP

Kesimpulan

Kantor pertanahan di DIY tetap menerapkan Instruksi Wakil Gubernur DIY No.898/I/A/1975 tersebut di karenakan dari WNI non pribumi rata-rata lebih kuat dan unggul dari segi ekonomi di DIY. Bagi WNI non pribumi tidak akan diberikan tanah dengan status Hak Milik. Alasan diterapkannya instruksi ini karena kantor pertanahan hanya menjalankan dan menghormati kebijakan dari daerah, dimana menurut keterangan yang diperoleh kebijakan ini dikeluarkan dalam rangka perlindungan kepada WNI pribumi karena kehidupan ekonominya lebih lemah dibandingkan dengan WNI non pribumi. Sekalipun kantor pertanahan mengakui bahwa instruksi Wakil gubernur tersebut bersifat diskriminatif akan tetapi tujuannya adalah agar jangan sampai aset-aset perekonomian dan tanah itu dikuasai oleh WNI nonpribumi, yang kemudian disebut sebagai diskriminasi positif yang tujuannya untuk pemerataan kesejahteraan.

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

Saran

Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat hendaknya melakukan koordinasi dengan pihak keraton dalam penentuan peraturan yang akan dilaksanakan khususnya di bidang pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini dikarenakan di dalam Undang-Undang Keistimewaan disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta berhak mengatur masalah pertanahan terutama dengan adanya Sultan Ground dan Pakualaman Ground. Apabila instruksi Wakil Gubernur No 898/I/A/1975 tentang penyeragaman pemberian kebijakan hak atas tanah kepada WNI non pribumi tetap masih berlaku maka harus ada aturan pelaksanaannya. Aturan yang dibuat haruslah lebih jelas terutama dalam identifikasi pribumi dan non pribumi agar tidak terjadi kerancuan dalam pelaksanaannya.

Seharusnya instruksi Wakil Gubernur DIY tersebut juga memperhatikan UUPA No.5 Tahun 1960 dan UU. Kewarganegaraan No.12 Tahun 2006 mengingat bahwa di Indonesia sekarang tidak ada perbedaan penggolongan ras antara WNI Pribumi dan WNI Non Pribumi bahwa semua dapat memperoleh hak dan kedudukan yang sama di mata hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Ari Susanto, 2011, Monarki Yogya (Inkonstitusional?), Kompas, Jakarta
- Abdulkadir Muhammad, 2009, Hukum Dan Penelitian Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Aslan Noor, 2006, Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia, Mandar Maju, Bandung
- Budi Harsono, 2008, Hukum Agraria Di Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta
- Effendi Perangin, 1990, Mencegah Sengketa Tanah, Rajawali Pers, Jakarta
- Effendi Perangin, 1991, Hukum Agraria Di Indonesia (Suatu Telaah dari Praktisi Hukum), Rajawali Pers, Jakarta
- Erna Sriwibawanti dan R. Murjiyanto, 2008, Hak Atas Tanah dan Peralihannya, Liberty, Yogyakarta
- Garth Alexsander, 2017, Silent Invansion (Orang-Orang Cina Di Asia Tenggara), GRE Publishing, Yogyakarta

- Hardiadi SN dan Tri Agung Kristanto, 2011, Monarki Yogya (Inkonstitusional?), Kompas, Jakarta
- Isbandi Rukminto Adi, 2015, Kesejahteraan Sosial (Pekerjaan Sosial, Pembangunan Sosial, Dan Kajian Pembangunan), Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Ishaq, 2017, Metode Penulisan Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis Serta Disertasi, Alfabeta, Bandung
- Jimly Assidique, 2006, Konstitusi Dan Konstitusionalisme Di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta
- Joenadi Efendi dan Jhoni Ibrahim, 2016, Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris, Prenada Media Grup, Yogyakarta
- Kansil, 1996, Hukum Kewarganegaraan, Sinar Grafika, Jakarta
- Kartasapoetra, 1991, Masalah Pertanahan Di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta
- Maria SW Sumadjono, 2008, Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan, Kompas, Jakarta
- Maria SW Sumadjono, 2009, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya, Kompas, Jakarta
- Muchin, 2009, Hukum Agraria Di Indonesia Dalam Perspektif Sejarah, Refika Aditama, Bandung
- Muhammad Hikam, 2013, Demokrasi Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani, ICCE Hidayatullah, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2006, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2009, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta
- Richard Edy, 2016, Aspek Legal Property-Teori, Contoh dan Aplikasi, C.V Andi Offset, Yogyakarta
- Saryo Subekti, 2009, Mengingat Keistimewaan Jogjakarta, Pinus, Yogyakarta
- Soejani dan Abdurahman, 2003, Metode Penelitian Hukum, PT. Rineka Cipta, Jakarta
- Sudaryo Soimin, 1994, Status Hak Dan Pembebasan Tanah, Sinar Grafika, Jakarta
- Suharsimi Arikunto, 2010, Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktis, Rineka Cipta, Jakarta
- Supardi, 2009, Hukum Agraria, Sinar Grafika, Jakarta
- Urip Santoso, 2012, Hukum Agraria Komperhensif, Kencana, Jakarta
- Warsono, Francisca Romana Harjiyatni, dan Takariadinda Diana Ethika, "Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Komisi Informasi Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik", Kajian Hasil Penelitian Hukum, Vol. 2 (1), Mei 2018: 285-295

Yando Zakaria, 2000, Otonomi Daerah Dan Sengketa Tanah, Laper Pustaka Tama,
Yogyakarta