

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia selalu hidup berdampingan dengan tanah. Tanah merupakan bagian permukaan bumi yang meliputi lapisan atas bumi, termasuk unsur-unsur di dalamnya yang digunakan sebagai tempat tinggal dan sumber kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya. Tanah merupakan bagian permukaan bumi yang menjadi objek hak atas tanah. Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada seseorang untuk mempergunakan dan memanfaatkan tanah dalam batas-batas yang diatur dalam undang-undang. Secara hukum semua Warga Negara Indonesia mempunyai hak untuk memiliki tanah tanpa adanya pembatasan atau pembedaan dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam UUPA Pasal 9 Ayat (1) menyatakan : "Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa." Hal ini diperkuat dalam Pasal 21 Ayat (1) UUPA yaitu "Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik.". Pasal ini mengandung pengertian bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang diakui secara hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA menjadi dasar hukum dalam pemberian hak milik atas tanah. Jika dikaitkan dengan Pasal 9 ayat (1), maka dapat disimpulkan bahwa UUPA tidak membedakan jenis warga negara Indonesia nya, apakah itu warga negara asli, keturunan, maupun yang memperoleh kewarganegaraan melalui proses naturalisasi. Selain itu, tidak terdapat perbedaan berdasarkan agama atau suku dari warga negara tersebut. Dengan demikian, isi kedua pasal tersebut mencerminkan asas "*equality before the law*" (kesetaraan di hadapan hukum), yang berarti bahwa setiap orang memiliki kedudukan hukum yang setara tanpa diskriminasi dalam hal kepemilikan tanah.

Hak milik atas tanah merupakan bagian dari hak milik pribadi, yang termasuk dalam hak asasi manusia yang bersifat kodrati. Hal ini ditegaskan dalam Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 32, yang menyatakan bahwa "Setiap orang berhak memiliki hak milik pribadi dan hak tersebut tidak boleh dirampas secara sewenang-wenang oleh siapapun." Kepemilikan Hak atas tanah dianggap penting karena menjadi landasan bagi pemenuhan kebutuhan dasar manusia, serta sebagai sarana untuk menjalani kehidupan secara layak. Selain itu, Pasal 36 TAP MPR juga menegaskan pentingnya perlindungan terhadap hak milik, antara lain :

1. Setiap individu berhak memiliki harta benda, baik secara pribadi maupun bersama-sama, demi pengembangan diri, keluarga, masyarakat, dan bangsa, selama tidak bertentangan dengan hukum.
2. Tidak seorang pun boleh kehilangan hak miliknya secara sewenang-wenang atau bertentangan dengan hukum.
3. Hak milik memiliki fungsi sosial, artinya pemanfaatannya harus memperhatikan kepentingan masyarakat luas.

Sebagai negara Republik, Indonesia memberikan ruang bagi daerah untuk mengembangkan potensinya melalui sistem pemerintahan desentralisasi, serta memberikan pengakuan terhadap keistimewaan di beberapa wilayah atau provinsi, yang semuanya diatur dan diperkuat melalui peraturan perundang-undangan. Salah satu wilayah yang menonjol karena memiliki kebijakan khusus di bidang pertanahan adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Hal ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955, yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955, Gubernur DIY mengeluarkan Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/1975 mengenai penyeragaman pemberian hak atas tanah kepada WNI non-pribumi.

Instruksi tersebut berisi : “Guna Penyeragaman kebijakan pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) kepada seorang WNI Non Pribumi, dengan ini diminta : Apabila ada seorang WNI Non Pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya di proseskan 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”.¹ Dengan dikeluarkannya Instruksi tersebut, maka WNI keturunan seperti Tionghoa, Arab, India, dan lainnya tidak dapat mempunyai tanah dengan status hak milik. WNI keturunan (khususnya Tionghoa) hanya diperbolehkan untuk memiliki hak guna bangunan (HGB), hak pakai, dan hak guna usaha (HGU) saja.

Warga Negara Indonesia (WNI) keturunan yang telah memiliki hak milik atas tanah sebelum diberlakukannya Instruksi Kepala Daerah Tahun 1975 diwajibkan untuk melepaskan hak tersebut kepada negara, yang kemudian tanahnya dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah Yogyakarta, dan hak tersebut akan dialihkan menjadi bentuk hak atas tanah lain yang lebih terbatas.

¹ Moody rizqy syailendra putra,dkk. 2023, “*Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta* “, jurnal multidisiplin Indonesia, hlm -3.

Penerbitan instruksi ini justru dianggap mengandung tindakan diskriminatif terhadap WNI non-pribumi yang tinggal di wilayah Yogyakarta. Hal ini disebabkan karena tidak ada penjelasan yang rinci dan kuat mengenai dasar hukum atau alasan yuridis yang melarang WNI keturunan untuk memiliki hak milik atas tanah di daerah tersebut. Instruksi ini hanya menyebutkan bahwa kebijakan tersebut bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat pribumi, agar penguasaan tanah tidak jatuh kepada kelompok atau pihak dengan kekuatan ekonomi yang lebih besar, seperti pemilik modal dari kalangan non-pribumi.

Anggapan diskriminasi yang ditimbulkan oleh Instruksi Kepala Daerah Tahun 1975 dihapus dengan diberlakukannya Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984. Artinya, kebijakan pertanahan yang akan diterapkan di Yogyakarta tunduk pada ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dalam UUPA.² Diskriminasi dalam memiliki hak milik tanah juga tidak sesuai pada Pasal 28 I ayat (2) yang mengatur bahwa setiap orang memiliki hak kebebasan atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan

² Gratianus Prikasetya, 2018, *Intergentiele Grondenregel Dalam Hukum Antar Tata Hukum Intern Terkait Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi WNI Keturunan Tionghoa Di Wilayah DIY (Intergentiele Grondenregel in Internal Interlegal Law Regarding Indonesian-Chinese Citizens's Right of Land Ownership in DIY Area)*, Jurnal RechtsVinding. 7 (2) : 267.

memiliki hak untuk memperoleh proteksi terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut.³

Sebuah peraturan yang dikenal dengan nama *groundvervreemdings-verbod* melarang penjualan tanah oleh penduduk pribumi kepada warga asing. Tujuan utama dari aturan ini yaitu untuk melindungi kesejahteraan pribumi dari penindasan warga asing yang menyebabkan kesetimpangan ekonomi yang ada di kota gudeg.⁴ Selain itu, status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta juga memberikan kewenangan khusus kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan internalnya, termasuk di bidang agraria atau pertanahan. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, yang memperkuat hak istimewa DIY dalam menyelenggarakan pemerintahan sesuai kekhususannya.

Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki kewenangan sebagai daerah otonom untuk mengelola urusan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah, serta mengatur urusan keistimewaan sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang

³ Endang Pandamdari, 2018, “*Mengkritisi Diskriminasi Pemilikan Tanah Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*,” Jurnal Trisakti, Vol. 1, No. 1. Hlm. 1- 5.

⁴ Markus Yuwono, 2018, “*Mengapa Warga Nonpribumi Tidak Boleh Punya Tanah di Jogja?*”

keistimewaan ini. Sementara itu, pada Pasal 7 ayat (2) merinci ruang lingkup kewenangan dalam urusan keistimewaan, yang mencakup:

- a) mekanisme pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b) kelembagaan pemerintahan Daerah DIY;
- c) pelestarian dan pengembangan kebudayaan;
- d) pengelolaan pertanahan; dan
- e) penataan tata ruang.

Dengan demikian, Pasal 7 ayat (1) memberikan hak kepada DIY untuk mengatur baik pemerintahan daerah maupun urusan keistimewaan, sedangkan ayat (2) secara khusus menyebut bahwa salah satu aspek keistimewaan tersebut adalah kewenangan dalam bidang pertanahan.

Kebijakan pertanahan di Yogyakarta mengalami perubahan penting pada tahun 1984 ketika Pemerintah Republik Indonesia menerbitkan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 33 Tahun 1984 yang menetapkan penerapan penuh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) di wilayah DIY. Sebagai implementasi dari Kepres tersebut, ditetapkan Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 3 Tahun 1984 yang mengatur pelaksanaan penerapan penuh UUPA di Provinsi DIY. Dalam Perda tersebut ditegaskan bahwa seluruh peraturan perundang-undangan daerah yang sebelumnya mengatur urusan agraria di DIY dinyatakan tidak berlaku lagi. Dengan diberlakukannya Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984,

anggapan diskriminatif yang muncul dari Instruksi Kepala Daerah tahun 1975 dihapuskan. Artinya, kebijakan pertanahan di Yogyakarta sejak saat itu mengikuti ketentuan yang berlaku secara nasional sebagaimana diatur dalam UUPA.

Berdasarkan prinsip hubungan antara peraturan perundang-undangan, berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori* yang artinya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Undang-undang menduduki posisi yang lebih tinggi dibandingkan instruksi kepala daerah. Maka dari itu, seharusnya ketentuan yang seharusnya berlaku adalah UUPA bukan Instruksi Kepala DIY Nomor K.898/I/A/1975.⁵

Namun pada fakta yang ada, Instruksi Kepala Daerah Tahun 1975 masih diberlakukan hingga saat ini. Penerbitan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 yang menetapkan penerapan penuh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) justru tidak dijalankan di daerah ini. Ketentuan yang semula hanya berlaku bagi masyarakat berketurunan langsung kini menjadi berlaku bagi semua masyarakat yang berketurunan. Misalnya seseorang yang kakek atau nenek buyut nya memiliki darah keturunan asing, namun garis keturunan lainnya merupakan masyarakat pribumi, maka seseorang itu tetap dianggap sebagai WNI non pribumi.

⁵ Moody rizqy syailendra putra,dkk., *Loc.Cit.*

Dari berbagai uraian pasal terkait hak milik bagi WNI tidak ada satupun pasal di konstitusi yang memuat adanya perlakuan berbeda bagi WNI asli maupun WNI keturunan (termasuk etnis Tionghoa). Jelas bahwa hanya ada 2 (dua) kategori yaitu WNI dan WNA. Tidak ada lagi pembedaan berdasarkan asal-usul warga negara seseorang. Semua berhak mendapatkan perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Adapun asas kewarganegaraan yang mula-mula dipergunakan sebagai dasar dalam menentukan termasuk tidaknya seseorang dalam golongan warga negara dari sesuatu negara ialah : ⁶

1. Ius Sanguinis

Asas ini mengatur status kewarganegaraan seseorang berdasarkan pertalian atau keturunan dari orang yang bersangkutan. Oleh karena itu, yang menentukan kewarganegaraan seseorang adalah kewarganegaraan orang tuanya, dengan tidak memandang dimana ia dan orang tuanya tinggal atau dilahirkan.

2. Ius Soli

Asas ini mengatur status kewarganegaraan seseorang berdasarkan daerah atau negara tempat dimana seseorang tersebut dilahirkan.

⁶ Kansil, 1996, *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia*, (sinar grafika, Jakarta), hlm 10-11.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, rumusan masalah yang dapat dirumuskan yaitu :

Mengapa pemerintah melarang warga negara Indonesia keturunan Tionghoa yang tidak diperbolehkan memiliki hak milik atas tanah di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui apakah ketentuan pemberian hak atas tanah tersebut sudah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UUPA.

D. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat yang memiliki persoalan yang sama dan untuk dapat mempelajari lebih lanjut terkait ketentuan khusus yang dikeluarkan dan berlaku di Indonesia, dapat digunakan sebagai sarana pengembangan ilmu hukum dalam pemahaman khususnya pada Undang-Undang keistimewaan yang berlaku di kota yang memiliki keistimewaan.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada Pemerintah Kota Yogyakarta khususnya Badan Pertanahan Nasional DIY dan Biro Hukum Provinsi DIY tentang ketentuan pemberian hak atas tanah kepada Warga Negara Indonesia Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau berdasarkan asas persamaan hak dalam UUPA.

E. Keaslian Penelitian

1. a. Judul Penelitian : TINJAUAN YURIDIS TENTANG HAK KEPEMILIKAN ATAS TANAH BAGI MASYARAKAT TIONGHOA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

b. Identitas

Nama : firdausi safitri

Fakultas : Ilmu Hukum,

Universitas : Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Tahun : 2021

- c. Rumusan masalah : a. Apakah Instruksi Kepala Daerah DIY No.K.898/I/A/75 bertentangan dengan undang-undang yang berada diatasnya?

- b. Mengapa Instruksi Kepala Daerah DIY No.K.898/I/A/75 tetap berlaku hingga saat ini?
- c. Bagaimana solusi atas konflik yang terjadi?

d. Kesimpulan : a. Instruksi Kepala Daerah DIY No.K.898/I/A/75 dianggap bertentangan dengan peraturan-peraturan di atasnya. Diantara peraturan tersebut adalah: 1) Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 2) UUPA 3) UU No. 12 Tahun 2006 4) UU No.40 Tahun 2008.

b. Instruksi tersebut adalah produk legislasi semu yang merupakan kebijakan dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX dalam melindungi rakyatnya yang lemah. Walaupun instruksi tersebut masih berlaku dan banyak warga keturunan Tionghoa yang menentang, namun pada realitanya terjadi penyeludupan (pelanggaran hukum).

e. Perbedaan : Perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu penulis lebih berfokus pada persoalan mengenai Mengapa pemerintah lebih condong pada warga berketurunan tionghoa yang tidak diperbolehkan memiliki hak atas tanah dan mengapa WNI berketurunan tetap tidak diperbolehkan memiliki hak milik.

2. a. Judul penelitian : LARANGAN KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WNI NONPRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

b. Identitas

Nama : Yusuf Munajat

Fakultas : Ilmu Hukum

Universitas : Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Tahun : 2021

c. Rumusan masalah : a. Bagaimana Implementasi Instruksi Wakil Gubernur

Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 ?

b. Apa yang menjadi faktor penghambat dalam implementasi Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 ?

d. Kesimpulan : Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 masih berlaku sampai saat ini. Meskipun dalam menjalankan Instruksi tersebut, praktiknya masih banyak WNI Nonpribumi yang mempunyai hak milik atas di Yogyakarta. Ada pengecualian untuk WNI Nonpribumi keturunan keraton bisa mendapat hak milik dengan surat kekancingan dalam. Kepemilikan hak milik oleh WNI Nonpribumi terjadi karena dari system administrasi

kependudukan yang belum baik. Sebelum berkembang KTP Elektronik, sehingga identitas masih bisa dimanipulasi. Masih banyak WNI Nonpribumi yang meminjam nama pribumi, atau dengan jual beli warga pribumi dengan Nonpribumi serta dengan dasar perjanjian kedua belah pihak. Dalam menjalankan Instruksi Wakil Gubernur belum berjalan dengan baik. Masih ada kesenjangan antara regulasi dengan kenyataan di lapangan.

Dalam menjalankan Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 menemukan beberapa kendala dan hambatan. Beberapa faktor penghambat tersebut:

- a) Belum baik system data kependudukan, sebelum adanya KTP elektronik, sehingga identitas bisa manipulasi.
- b) Tidak semua WNI Nonpribumi yang akan membeli tanah atau memohonkan hak milik adalah warga asli Yogyakarta, sehingga banyak yang tidak mengetahui adanya Instruksi Nomor K.898/I/A/1975.
- c) Adanya perbedaan aturan mengenai pertanahan, dalam hal ini kepemilikan hak milik atas tanah, di Yogyakarta dan daerah lainya.

d) Seringkali mendapat protes dari WNI Nonpribumi yang akan mengajukan permohonan peningkatan hak, menjadi hak milik.

e. Perbedaan : Perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu penulis lebih berfokus pada persoalan mengenai Mengapa pemerintah lebih condong pada warga berketurunan tionghoa yang tidak diperbolehkan memiliki hak atas tanah dan mengapa WNI berketurunan tetap tidak diperbolehkan memiliki hak milik.

3. a. Judul Penelitian : PEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI KETURUNAN TIONGHOA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

b. Identitas

Nama : Fredy Haryanto Subagijo

Fakultas : Ilmu Hukum

Universitas : Universitas Kristen Satya Wacana

Tahun : 2021

c. Rumusan Masalah : a. Apa latar belakang larangan pemilikan HM Oleh WNI

keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta?

b. Bagaimana pemilikan hak atas tanah Oleh WNI

keturunan Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta

dengan adanya larangan pemilikan HM?

- d. Kesimpulan :
- a. Bahwa alasan atau latar belakang masih berlaku larangan pemilikan HM bagi suku Tionghoa tersebut yang tertuang dalam Surat Edaran Gubernur DIY No.K/898/A/1975, tidak tepat lagi jika diberlakukan di DIY, hal ini karena DIY sejak tahun 1984 telah memberlakukan UUPA sepenuhnya di DIY yaitu sejak dikeluarkan Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 dan diberlakukannya Peraturan DIY No. 3 Tahun 1984.
 - b. Dengan masih berlakunya larangan pemilikan HM yang tertuang dalam Surat Edaran Gubernur tersebut di DIY menyebabkan banyak terjadi penyeludupan (pelanggaran) hukum, misalnya seperti: WNI keturunan Tionghoa yang ingin membeli tanah di DIY dengan HM dengan meminjam nama dari WNI asli (pribumi), dll.
- e. Perbedaan :
- Perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu penulis lebih berfokus pada persoalan mengenai Mengapa pemerintah lebih condong pada warga berketurunan tionghoa yang tidak diperbolehkan memiliki hak atas tanah dan mengapa WNI berketurunan tetap tidak diperbolehkan memiliki hak milik.

F. Tinjauan Pustaka

1. Macam-macam hak atas tanah

Hak atas tanah yang dimaksud dalam UUPA adalah adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang diberikan kepada individu, baik sendiri maupun bersama sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Macam-macam hak atas tanah yang dimaksud pada pasal 16 ayat (1) UUPA, dalam Pasal 4 ayat (1) menjelaskan mengenai macam hak atas tanah, yaitu :

- a. Hak Milik (HM)
- b. Hak Guna Usaha (HGU)
- c. Hak Guna Bangunan (HGB)
- d. Hak Pakai (HP)
- e. Hak Sewa (HS)
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan

Berikut beberapa penjelasan mengenai macam-macam hak atas tanah yang relevan dengan penulisan ini :

a. Hak Milik

Hak milik adalah hak atas tanah yang paling kuat dan penuh yang dapat dimiliki oleh seseorang atau badan hukum, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 UUPA. Secara umum, hak milik

merupakan hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh seseorang atas sebidang tanah, memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menggunakan, menikmati, dan memindahkan hak atas tanah tersebut. Dengan kepemilikan hak milik ini akan membebaskan pemiliknya untuk mengurus perpanjangan hak sebagaimana yang dimiliki oleh hak-hak atas tanah lainnya yang memiliki keterbatasan waktu dalam memiliki tanah.⁷

b. Hak Guna Usaha (HGU)

Hak guna usaha merupakan hak yang diberikan kepada perorangan atau badan hukum untuk mengelola dan memanfaatkan suatu tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu tertentu, guna keperluan pertanian, perikanan, atau peternakan.

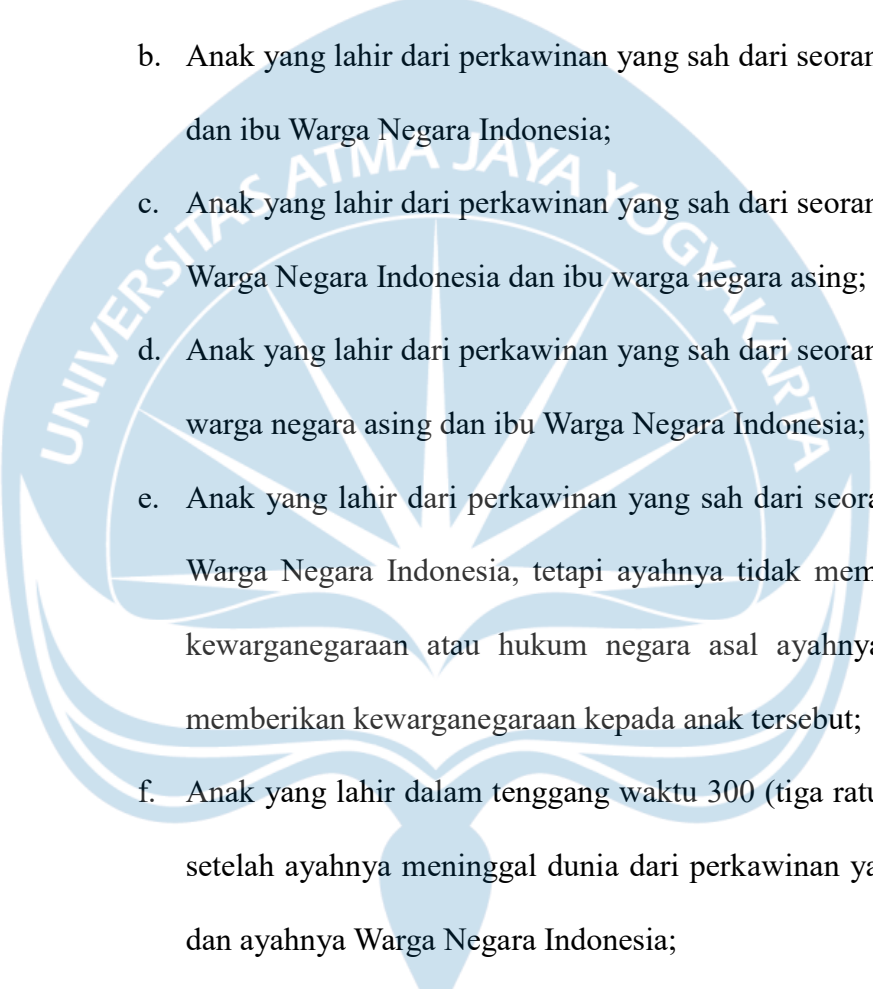
c. Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak guna bangunan adalah hak yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk mendirikan, menggunakan, dan memiliki bangunan yang bersifat non-pertanian diatas tanah yang bukan miliknya, baik tanah negara ataupun tanah milik orang lain, untuk jangka waktu tertentu.

2. Warga Negara Indonesia

Dalam Pasal 4 UU Kewarganegaraan menyebutkan bahwa seseorang dapat dikatakan sebagai warga negara Indonesia apabila :

⁷ Dr. Ir. Anita dewi, 2013, *penyeludupan hukum kepemilikan hak milik atas tanah di Indonesia*, P.T. Alumni. Cetakan ke-1. Hlm 3.

- 
- a. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-Undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia;
 - b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia;
 - c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing;
 - d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia;
 - e. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut;
 - f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia;
 - g. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia;
 - h. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu

dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin;

- i. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak bel status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
- j. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;
- k. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya;
- l. Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan;
- m. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Dengan pernyataan diatas, jika seseorang termasuk atau memenuhi setidaknya satu persyaratan, maka seseorang tersebut dapat dikatakan sebagai Warga Negara Indonesia (WNI), dan ia juga berhak untuk

mendapatkan hak nya sebagai warga negara sama seperti warga negara Indonesia lainnya.

3. Tinjauan mengenai Hak Milik atas tanah

Menurut Pasal 16 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), setiap warga negara berhak untuk memiliki hak milik tanah tanpa memandang agama, ras, suku, dan bangsa maupun perbedaan yang lain. Ini menjadikan hak milik sangat penting dalam status kepemilikan hak atas tanah. Menurut Van Vollenhoven dalam bukunya *De Indonesier en zijn Grond* (orang Indonesia dan tanahnya), mengatakan bahwa hak milik adalah suatu hak eigendom timur (Oaster Eigendomsrecht) adalah suatu hak kebendaan (zakelijk rech) yang mempunyai kewenangan untuk⁸ :

- a. Mempergunakan atau menikmati benda itu dengan batas dan sepuh penuh nya.
- b. Menguasai benda itu seluas luasnya.

4. Hak Etnis

Etnis merupakan kelompok manusia yang dibedakan dari kelompok lain berdasarkan karakteristik budaya dan sejarah yang sama. Hak etnis adalah hak-hak dasar yang dimiliki oleh suatu kelompok etnis untuk mempertahankan, mengembangkan, dan mengekspresikan identitas dalam

⁸ Van Vollenhoven, 1926, *De Indonesier en zijn Grond* (orang Indonesia dan tanahnya), hlm 92.

kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak ini mencakup kebebasan untuk menjalankan agama, bahasa, dan budaya tanpa adanya diskriminasi atau interferensi dari pihak lain.

5. Penghapusan diskriminasi Ras dan Etnis

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis ialah :

“segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.”

Tindakan diskriminatif ras dan etnis berupa: memperlakukan pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.⁹

6. Pengertian perlindungan hukum

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan

⁹ Sepriyanti, 2019, *penggolongan pribumi dan non pribumi*, jurnal uii, hlm 15.

kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹⁰ Perlindungan hukum merupakan jaminan dari pemerintah dan/atau masyarakat kepada warga negara agar dapat menjalankan fungsi, hak, kewajiban, dan peran mereka sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks pertanahan, perlindungan hukum menjadi bagian dari upaya melindungi hak-hak masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan tanah. Hukum berperan sebagai alat pelindung yang memberikan rasa aman kepada masyarakat dari berbagai ancaman, baik yang datang dari luar, sesama warga, maupun dari penyalahgunaan kekuasaan. Dengan demikian, hukum dapat menjadi sarana untuk menciptakan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Pribumi dengan non pribumi

Penyebutan ini sebenarnya sudah dihapus setidaknya sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 Tentang Kewarganegaraan (sudah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan) yang hanya mengenal satu jenis kewarganegaraan yaitu Warga Negara Indonesia, tanpa ada pembagian golongan penduduk. Demikian juga dengan adanya Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/IN/12/1966 tentang tidak ada menggunakan

¹⁰ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 54.

penggolongan penduduk berdasarkan Pasal 131 IS dan 163 IS.¹¹ Namun hingga saat ini, penyebutan pribumi dan non pribumi masih diberlakukan.

8. Asas *Equality before the law*

Asas *equality before the law* adalah prinsip hukum yang menyatakan bahwa setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum, tanpa memandang latar belakang seperti status sosial, ekonomi, ras, agama, atau jabatan. Artinya, setiap warga negara berhak mendapatkan perlakuan hukum yang adil dan tidak diskriminatif, baik dalam hal hak maupun kewajiban hukum. Dalam Amandemen Undang-undang Dasar 1945, teori *equality before the law* termasuk dalam Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa : Segala warga Negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.¹²

Asas persamaan hak dalam penguasaan dan penggunaan tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA. Ini artinya bahwa tiap-tiap WNI memiliki kesamaan hak untu mendapatkan haknya atas tanah, baik untuk perseorangan (dirinya sendiri) maupun keluarganya.¹³ Asas persamaan

¹¹ Sigit Irianto, 2014, *Hukum Perdata*, FH UNTAG Semarang. Hlm 2.

¹² Yasir Arafat. *Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 dan perubahannya*, Permata Press. hlm 26.

¹³ Defki gunawan, 2020, “*penerapan asas persamaan hak dalam penguasaan dan penggunaan tanah menurut undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agrarian di daerah istimewa yogyakarta (studi kasus putusan pengadilan negri yogyakarta Nomor 132/PDT.G/2017/PN.YYK.)*” hlm 8.

dihadapan hukum merupakan asas dimana terdapatnya suatu kesetaraan dalam hukum pada setiap individu tanpa ada suatu pengecualian. Asas persamaan dihadapan hukum itu bisa dijadikan sebagai standar untuk mengafirmasi kelompok-kelompok marjinal atau kelompok minoritas.¹⁴

9. Asas *lex superior derogat legi inferiori*

Asas *lex superior derogat legi inferiori* menjelaskan bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Jika ada dua peraturan hukum yang bertentangan isinya, maka peraturan yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan akan mengalahkan peraturan yang lebih rendah.

Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun hierarki dari peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari:¹⁵

- 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

¹⁴ Julita Melissa Walukow, 2013, “*perwujudan prinsip equality before the law bagi narapidana di dalam Lembaga permasyarakatan di Indonesia*”, hlm 1.

¹⁵ Irfani, N, 2020, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*. Jurnal Legislasi Indonesia, hlm 305–325.

- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dengan ini maka peraturan perundang undangan yang ada dibawah, tidak boleh bertentangan dengan UU dan UUD 1945.

10. Keistimewaan Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi yang memiliki status istimewa atau otonomi khusus yang merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Pakualaman, memiliki status sebagai "Kerajaan vasal/Negara bagian/Dependent state" dalam pemerintahan penjajahan mulai dari VOC.

Sebutan “istimewa” untuk Yogyakarta bukanlah tanpa maksud. Daerah Istimewa Yogyakarta dikenal sebagai wilayah yang kaya akan potensi budaya, baik budaya bendawi yang kasat mata (*tangible culture*) maupun yang berwujud sistem nilai (*intangible culture*).¹⁶

¹⁶ Heine Gelderen, 1982, ‘*konsepsi tentang negara dan kedaulatan Raja di Asia Tenggara*’, terjemahan, Rajawali, Jakarta, hlm 16.

G. Batasan Konsep

1. Warga Negara Indonesia (WNI) adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang dari bangsa lain yang telah disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara Indonesia (Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 Jo. Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2006).
2. Hak etnis adalah hak-hak dasar yang dimiliki oleh suatu kelompok etnis untuk mempertahankan, mengembangkan, dan mengekspresikan identitas dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
3. Asas persamaan hak adalah prinsip hukum yang menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak yang sama di hadapan hukum dan pemerintah tanpa adanya diskriminasi apapun, baik berdasarkan suku, ras, agama, jenis kelamin, status sosial, atau latar belakang lainnya, sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

H. Metode Penelitian

Pada penulisan ini metode penelitian yang digunakan adalah penelitian Hukum Normatif, yaitu penelitian yang data nya diperoleh langsung dari responden berupa opini atau pendapat responden terkait dengan Instruksi Gubernur DIY No. K.898/I/A/75. Penelitian ini akan melibatkan kantor ATR/BPN Kota Yogyakarta dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai narasumber dari penulisan ini. Sehingga, penulisan ini dapat dilaksanakan melalui penelitian hukum normatif.

1. Sumber data

Dalam penelitian hukum normatif data yang digunakan adalah data skunder, terdiri atas :

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) UU No. 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta
- 3) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 4) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- 5) UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.
- 6) Kepres No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.
- 7) Peraturan Daerah DIY No. 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Bahan hukum skunder

Bahan hukum skunder berupa fakta hukum, asas-asas hukum, dan pendapat hukum yang terdapat dalam jurnal, hasil penelitian, dokumen, internet, serta wawancara yang berkaitan dengan ketentuan pemberian hak atas tanah terhadap pribumi berketurunan di Kota Yogyakarta. Data skunder dapat di dukung dengan data primer yang berupa hasil wawancara dengan narasumber.

2. Metode pengumpulan data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif yaitu :

a. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan mempelajari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan. Sedangkan bahan hukum skunder berupa pendapat hukum, buku, hasil penelitian, jurnal hukum, makalah, internet dan lain lain.

b. Wawancara

Wawancara merupakan pengumpulan data yang dilakukan secara langsung antara peneliti dengan narasumber, dengan mengajukan beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan isu yang dibahas dalam penulisan ini. Bertujuan agar mendapatkan informasi berupa pendapat dan opini dari narasumber. Wawancara diawali dengan mengajukan pertanyaan kepada pejabat ATR/BPN DIY, pejabat DISPETARU DIY, dan para responden yang terlibat langsung dalam isu penulisan ini.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian dilakukan di Kota Yogyakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kota Yogyakarta terdiri dari 14 Kecamatan, dan 45 Kelurahan. Kemudian peneliti memfokuskan 1 Kecamatan, yaitu Kecamatan Umbulharjo yang terdiri dari 7 Kelurahan, yaitu Kelurahan Semaki, Muja Muju, Tahunan, Warungboto, Pandeyan, Sorosutan, Giwangan. Dari 7 Kelurahan tersebut, peneliti mengambil 3 kelurahan sebagai lokasi penelitian, yaitu Kelurahan Semaki, Kelurahan Warungboto, dan Kelurahan Giwangan. Peneliti memfokuskan wilayah ini karena lokasi ini memiliki presentase sengketa yang paling banyak mengenai larangan kepemilikan hak milik atas tanah bagi masyarakat berketurunan Tionghoa.

4. Populasi

Populasi WNI keturunan Tionghoa di Kota Yogyakarta yaitu 0,32% dari 96,53% populasi mayoritas pribumi. Dari populasi tersebut, penulis mengambil 3 orang WNI keturunan Tionghoa sebagai sample untuk menjadi responden dari Penelitian mengenai kepemilikan hak milik atas tanah di Kota Yogyakarta.

5. Responden dan Narasumber

Responden dalam penelitian ini yaitu 3 warga berketurunan tionghoa yang merupakan pemohon atas kepemilikan hak atas tanah, dan memiliki masalah atau keluhan terhadap pemberlakuan Instruksi Gubernur No. K/898/I/A/75 di Kota Yogyakarta. Narasumber dalam penelitian ini merupakan 2 pejabat dari Instansi Pemerintahan, yaitu bapak Sigit selaku Penata Pertanahan Ahli Muda yang menjabat di ATR/Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta, dan bapak Agustinus selaku Staff Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (DISPETARU) Daerah Istimewa Yogyakarta.

6. Analisis Data

Untuk menganalisis data dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode kualitatif. Metode ini bertujuan untuk mengumpulkan informasi berupa pendapat, keterangan, dan penjelasan

yang berasal dari narasumber terkait. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan lima langkah hukum.

a. Bahan hukum primer terdiri dari :

- 1) Deskripsi hukum positif
- 2) Sistematisasi hukum positif
- 3) Analisis Hukum Positif
- 4) Interpretasi Hukum Positif
- 5) Menilai Hukum Positif

b. Bahan Hukum Skunder

Bahan hukum skunder terdiri dari fakta hukum, asas-asas hukum, dan pendapat hukum yang terdapat dalam jurnal, hasil penelitian, dokumen, internet, serta wawancara yang berkaitan dengan ketentuan pemberian hak atas tanah terhadap pribumi berketurunan di Kota Yogyakarta. Data skunder dapat di dukung dengan data primer yang berupa hasil wawancara dengan narasumber.

I. Sistematika Penulisan Hukum

Sistematika penulisan hukum dalam penelitian ini yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, tinjauan pustaka, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum.

BAB II : PEMBAHASAN

Bab ini terdiri dari Tinjauan mengenai Hak Milik atas tanah, Implementasi dan dampak kebijakan di lapangan, dan larangan mengenai kepemilikan hak milik bagi WNI keturunan Tionghoa di Kota Yogyakarta, dan Hasil Penelitian.

BAB III : PENUTUP

Bab ini berisi Kesimpulan dan Saran.