

**KEBIJAKAN PEMERINTAH PROPINSI
DIY DALAM PELAKSANAAN PASAL 9 AYAT
(2) UU NO. 5 TAHUN 1960 SETELAH 22 TAHUN
KELUARNYA KEPUTUSAN PRESIDEN NO. 33
TAHUN 1984**



Oleh:

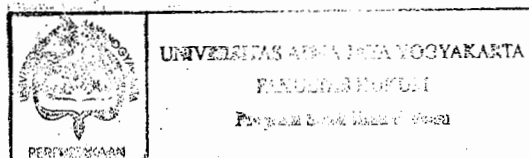
Sumyar, SH, M Hum

Y. Hartono, SH, M Hum

Fakultas Hukum

Universitas Atma Jaya Yogyakarta

2007



Kata Pengantar

Puji Syukur kepada Tuhan Yang Maha Pengasih, karena hanya atas berkat-Nya maka penelitian yang berjudul *"Kebijakan Pemerintah DIY dalam pelaksanaan pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 setelah berlakunya Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984"* ini dapat diselesaikan.

Peneliti menyadari sepenuhnya bahwa penelitian ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu segala masukan yang bersifat konstruktif sangat diharapkan demi kesempurnaan penelitian ini.

Dalam kesempatan ini tidak lupa diucapkan terima kasih kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum UAJY yang telah memberi kesempatan untuk melakukan penelitian;
2. Ketua LPM UAJY yang telah memberikan dukungan dan sarana ntuk melaksanakan penelitian;
3. Bapak Kepala Biro Pemerintahan Propinsi Daeah Istimewa yang telah memberikan data untuk penyelesaian penelitian ini;
4. Bapak Kepala Biro Hukum Propinsi Daeah Istimewa Yogyakarta yang telah memberikan informasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian;
5. Bapak Mustofa SH, Notaris/PPAT yang telah meluangkan waktu untuk berdiskusi;

6. Bapak Ketua INTI Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah meluangkan waktu untuk berdiskusi;
7. Semua pihak yang telah membantu penyelesaian penelitian ini.

Kami berharap semoga penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagaimana yang diharapkan.

Peneliti

LEMBAR PENGESAHAN LAPORAN PENELITIAN
Tahun naggaran 2006/2007

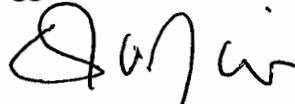
- 1.a. Judul Penelitian : Kebijakan Pemerintah Propinsi DIY dalam Pelaksanaan pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 setelah keluarnya Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984
- b. Macam Penelitian : Terapan
- c. Kategori Penelitian : II

2. Ketua Penelitian

- a. Nama : Sumyar, SH, M Hum
- b. Jenis Kelamin : Laki-laki
- c. Pangkat/Golongan : Pembina/IV B
- d. jabatan Akademik : Lektor Kepala
- e. Universitas : Atma Jaya Yogyakarta
- f. Fakultas : Hukum
- g. Bidang Kajian : Hukum Tata Negara

3. Anggota Penelitian : Y. Hartono, SH, M Hum
4. Jangka Waktu Penelitian : 6 (enam) bulan
5. Dana yang digunakan : Rp 3.740.000,- (tiga juta tujuh ratus empat puluh ribu rupiah)

Anggota Penelitian



Y. Hartono, SH, M Hum

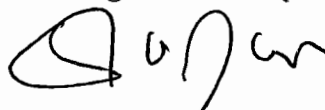
Yogyakarta

Ketua Penelitian



Sumyar, SH, M Hum

Ketua Bagian H T N



Y. Hartono, SH, M Hum

Menyetujui:



Dekan



B. Hestu Cipto Handoyo, SH, M Hum

Mengetahui

Ketua LPPM



30 JUN 2007

Ir. B. Kristiyanto, M. Eng, PhD
LPPM

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang “Kebijakan Pemerintah Propinsi DIY Dalam Pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Setelah 22 Tahun Keluarnya Keputusan Presiden RI No. 33 Tahun 1984”. Masalah yang dikaji adalah bagaimana Kebijakan Pemerintah Propinsi DIY Dalam Pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Setelah 22 Tahun Keluarnya Keputusan Presiden RI No. 33 Tahun 1984.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang dibantu dengan penelitian hukum empiris. Untuk mendapatkan data dilakukan kajian norma-norma hukum yang ada dan wawancara dengan nara sumber yang berkompeten.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa walaupun Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 sudah 22 tahun dinyatakan berlaku di Propinsi DIY, namun kebijakan Pemerintah Propinsi DIY masih tetap belum memberlakukan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, sehingga Pemerintah Propinsi DIY belum dapat memberikan tanah dengan hak milik kepada warganegara keturunan asing.

Sebagai dasar hukum atau dasar pertimbangannya belum dapat diberikannya tanah dengan hak milik kepada warganegara keturunan asing adalah karena Instruksi Gubernur Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/75 belum pernah dinyatakan tidak berlaku lagi (dicabut), sehingga Instruksi Gubernur tersebut masih tetap berlaku dan dipakai sebagai dasar hukum atau setidaknya-didaknya dipakai sebagai pedoman mengenai belum dapatnya seorang WNI keturunan untuk memperoleh hak milik atas tanah.

Adapun alasan kebijakan tersebut adalah : (1) Untuk melindungi kemungkinan terdesaknya orang-orang WNI (pribumi) dari orang-orang WNI keturunan. Dengan kata lain untuk melindungi masyarakat yang secara ekonomis lemah berkaitan dengan hak-hak atas tanah, (2) Untuk menjaga kewibawaan Pemerintah Propinsi DIY terhadap tindakan orang-orang warganegara keturunan sehubungan dengan hak-hak atas tanah, dan (3) Untuk mendukung pemasukan Pendapatan Daerah Pemerintah Propinsi DIY.

Kata Kunci : *Pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960, Keppres RI No. 33 Tahun 1984, Instruksi Gubernur No.K 898/I/A/1975*

Daftar Isi

Halaman Judul	i
Halama Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Abstrak	iv
Daftar Isi	v

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Permasalahan	5
C. Variabel Penelitian	5
D. Kerangka Teori	6
E. Tujuan Peneltian	10
F. Manfaat Penelitian	11
G. Metode Penelitian	11
H. Nara Sumber	12
I. Metode Analisis Data	12
J. Jadwal Penelitian	13

BAB II HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Daerah Otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	14
B. Daerah Istimewa sebagai Daerah Otonom	19
C. Urusan Pertanahan sebagai salah satu keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	21
D. Berlakunya UUPA sebelum keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984	25
E. Berlakunya UUPA setelah keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984	27

BAB III PENUTUP

A. Kesimpulan	52
B. Saran	53
Daftar Pustaka	55



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Satu hal yang perlu mendapat perhatian dalam UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) adalah adanya ketentuan yang tidak lagi mengadakan pembedaan antara sesama warganegara yang asli dan tidak asli atau keturunan. Hal ini ketentuannya dapat dilihat dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang berbunyi : "Tiap-tiap warganegara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah dan mendapat manfaat serta hasil-hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya."

Yang dimaksud dengan warganegara Indonesia di sini adalah warganegara Indonesia (WNI) tunggal, sebab di dalam UUPA dijumpai ketentuan yang mengadakan pembedaan antara mereka yang berkewarganegaraan tunggal dan rangkap. Berkewarganegaraan rangkap artinya bahwa di samping kewarganegaraan Indonesia masih mempunyai kewarganegaraan lain (Boedi Harsono, 1961, hal. 115). Selama seseorang di samping berkewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik (Pasal 21 ayat 4 UUPA). Hal ini berarti bahwa ia selama itu dipersamakan dengan orang asing.

Dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA ini ditentukan persamaan antara sesama warganegara untuk dapat memperoleh hak-hak atas tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (2) tersebut nyatalah bahwa tidak lagi diadakan pembedaan antara WNI asli atau keturunan, tetapi dalam UUPA yang ada hanyalah perbedaan antara yang ekonomi kuat dan yang ekonomi lemah. Pihak yang kuat dan pihak yang lemah dapat warganegara asli maupun tidak asli.

Sebagaimana telah diketahui bahwa sebelum keluarnya Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1984 (tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY), Propinsi DIY belum memberlakukan UUPA secara penuh, sehingga ada beberapa ketentuan UUPA yang belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Salah satu diantaranya adalah ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA.

Di atas sudah disebutkan bahwa dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA ditentukan adanya persamaan antara sesama warganegara untuk memperoleh hak-hak atas tanah, tetapi ketentuan ini belum diberlakukan di Propinsi DIY. Hal ini dapat diketahui dari Instruksi Gubernur Kepala Daerah Propinsi DIY No. K.898/I/A/'75, tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Warganegara Non-pribumi. Dalam Instruksi tersebut dinyatakan bahwa "sampai saat ini belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang warganegara non-pribumi yang memerlukan tanah." Kata saat ini harus diartikan saat sebelum keluarnya Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1984. Larangan tersebut sebenarnya sudah ada sebelum keluarnya Instruksi Gubernur tersebut walaupun hanya

bersifat konsensus. Kemudian dengan keluarnya Instruksi tersebut berarti mempunyai dasar hukum.

Sebagai dasar hukum belum berlakunya UUPA secara penuh di Propinsi DIY adalah : (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta; (2) Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954, tentang Hak-Hak Atas Tanah di DIY ; (3) Diktum ke Empat huruf A dan B UUPA.

Menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 ditentukan bahwa "urusan Agraria menjadi urusan Rumah Tangga Daerah Istimewa Yogyakarta." Dari ketentuan ini dapat diketahui bahwa Pemerintah Daerah Propinsi DIY berwenang untuk mengurus masalah-masalah agraria sendiri.

Menurut Penjelasan Umum Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 angka 2 dinyatakan bahwa terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang telah ditambah dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dan mengingat urusan-urusan yang menjadi urusan Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi bekas daerah Kasultanan dan bekas daerah Paku Alaman sudah selayaknya bahwa masalah agraria harus juga disesuaikan dengan Undang-Undang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selanjutnya menurut Pasal 1 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954, tentang Hak-Hak Atas Tanah di DIY menyatakan bahwa hak-hak atas tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan Daerah.

Diktum ke Empat huruf A dan B UUPA menyatakan bahwa :

A. Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang ini hapus dan beralih kepada Negara.

B. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Sehubungan dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1984 ini, berarti secara formal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 berlaku secara penuh di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini berarti pula bahwa ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA yang merupakan salah satu ketentuan dari UUPA dengan sendirinya secara formal juga berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga bagi mereka-mereka yang berstatus warganegara Indonesia keturunan asing (non-pribumi) dapat mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memperoleh hak milik atas tanah.

Lebih lanjut di dalam Penjelasan Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2006, tentang Kewarganegaraan RI disebutkan bahwa : Yang dimaksud dengan "bangsa Indonesia asli" adalah orang-orang Indonesia yang menjadi Warganegara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri. Berdasarkan Penjelasan Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2006 tersebut, semakin jelas bahwa tidak ada lagi sebutan warganegara Indonesia asli dan warganegara Indonesia keturunan, karena siapapun orang-orang Indonesia yang sudah menjadi warganegara Indonesia sejak kelahirannya dan dia tidak

pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri adalah warganegara Indonesia.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut : "Bagaimana kebijakan Pemerintah Propinsi DIY dalam pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) UUPA setelah 22 tahun keluarnya Keputusan Presiden RI No. 33 Tahun 1984" ?

C. Variabel Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, maka sebagai variabel penelitian adalah:

1. Instruksi Gubernur Kepala Daerah Propinsi DIY No. K.898/I/A/'75, Keputusan Presiden RI No. 33 Tahun 1984, Pasal 9 ayat (2) UUPA dan UU No. 12 Tahun 2006, sebagai pokok persoalan pertama yang akan diteliti yang dalam penelitian ini disebut sebagai ***independen variabel*** atau variabel bebas/variabel sebab.
2. Kebijakan Pemerintah Propinsi DIY dalam pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) UUPA, sebagai pokok persoalan kedua yang dalam penelitian ini disebut sebagai ***dependen variabel*** atau variabel tergantung/variabel akibat.

D Kerangka Teori

Sebagaimana diketahui bahwa sebelum keluarnya Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1984, tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY, Propinsi DIY belum memberlakukan UUPA secara penuh, sehingga ada beberapa ketentuan UUPA yang belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Salah satu diantaranya adalah ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA. Sebagai konsekuensi belum berlakunya Pasal 9 ayat (2) UUPA secara penuh ini, maka bagi warganegara Indonesia keturunan belum dapat memperoleh hak milik atas tanah. Mereka hanya diberi kesempatan untuk memperoleh hak atas tanah yang lain, yaitu hak guna bangunan (HGB) dan hak sewa.

Di dalam Pasal 9 ayat (2) ditentukan bahwa "tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya." Dengan adanya ketentuan ini, nyatalah bahwa ada persamaan antara sesama warganegara RI, sehingga tidak diadakan pembedaan antara warganegara asli atau keturunan untuk dapat memperoleh hak atas tanah. Di dalam UUPA yang ada hanyalah perbedaan

antara yang ekonomi kuat dan yang ekonomi lemah. Pihak yang kuat dan yang lemah itu dapat warganegara Indonesia asli maupun tidak asli (keturunan).

Ketentuan tentang persamaan hak tersebut di atas untuk Daerah Istimewa Yogyakarta belum berlaku, meskipun hak-hak atas tanah telah disesuaikan dengan ketentuan UUPA. Hal ini dapat diketahui dari Instruksi Gubernur Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/'75, tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Warganegara Non-Pribumi. Dalam Instruksi tersebut disebutkan bahwa "sampai saat ini belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang warganegara non-pribumi yang memerlukan tanah." Apabila ada seorang warganegara Indonesia non-pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproses sebagaimana biasa, yaitu dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan kemudian yang berkepentingan melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapat sesuatu hak.

Sehubungan dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1984, tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di Propinsi DIY berarti secara yuridis formal UUPA berlaku secara penuh untuk seluruh wilayah Propinsi DIY. Hal ini berarti bahwa UUPA dengan sendirinya juga secara yuridis formal berlaku penuh di seluruh wilayah Propinsi DIY, artinya bagi mereka yang berstatus warganegara Indonesia keturunan (non-pribumi) dapat mempunyai hak dan

kesempatan yang sama untuk memperoleh tanah (hak atas tanah), khususnya hak milik seperti halnya para warganegara Indonesia asli (pribumi).

Sebagai peraturan pelaksanaan dari Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1984 maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984, tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY. Dalam Pasal 1 Keputusan Mendagri ini disebutkan bahwa "pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan prioritas yang diperlukan." Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Permendagri tersebut dapat diketahui bahwa pelaksanaan secara penuh UUPA di Propinsi DIY tidak sekaligus pelaksanaannya, tetapi secara bertahap dan dengan memperhatikan prioritas mana yang diperlukan.

Dengan keluarnya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984, maka segala peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang ada pada saat mulai berlakunya Keputusan Mendagri ini dipergunakan sebagai pedoman sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA dan peraturan pelaksanaannya (Pasal 3 Keputusan Mendagri No. 66 Tahun 1984). Selanjutnya dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Propinsi DIY No. 3 Tahun 1984, tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY, juga disebutkan bahwa dengan berlakunya Peraturan Daerah ini maka segala ketentuan peraturan perundang-undangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi. Tetapi apabila dilihat

lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 3 Peraturan Daerah ini, maka Instruksi Gubernur Kepala Daerah No. K.898/I/A/75 tidak termasuk dan tidak disebut sebagai peraturan perundang-undangan daerah yang dinyatakan tidak berlaku lagi.

Oleh karena itu apabila mendasarkan atas Penjelasan Pasal 3 Perda No. 3 Tahun 1984, maka secara yuridis formal Instruksi Gubernur tersebut masih mempunyai kekuatan berlaku, sehingga sebagai konsekuensi yuridisnya bahwa Pasal 9 ayat (2) UUPA belum dapat dilaksanakan secara penuh di Propinsi DIY. Sebagai konsekuensi lebih lanjut maka para warganegara Indonesia keturunan belum dapat memperoleh hak milik atas tanah.

Hal ini apabila dihubungkan dengan Bagian Menimbang butir c Keputusan Mendagri No. 66 Tahun 1984 secara yuridis dapat diterima, artinya bahwa Pasal 9 ayat (2) UUPA tetap akan diberlakukan secara penuh di Propinsi DIY. Tetapi mungkin untuk kondisi seperti sekarang ini Pemerintah Propinsi DIY menganggap bahwa pemberlakuan sepenuhnya Pasal 9 ayat (2) UUPA di DIY belum menjadi prioritas yang diperlukan.

Namun mengingat bahwa Keputusan Presiden RI No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Secara Penuh UUPA di DIY sudah berjalan selama 22 tahun, maka sudah saatnya Pasal 9 ayat (2) UUPA diberlakukan secara penuh di Propinsi DIY. Terlebih lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI yang menggantikan Undang-Undang No. 62 Tahun 1958.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 disebutkan adanya asas "***non-diskriminasi***", yaitu asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warganegara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin dan gender. Lebih lanjut di dalam Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 disebutkan bahwa : "Yang dimaksud bangsa Indonesia asli adalah orang Indonesia yang menjadi Warganegara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri."

Berdasarkan Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal 2 tersebut di atas semakin jelas bahwa tidak ada lagi pembedaan antara warganegara Indonesia asli dan warganegara Indonesia keturunan, karena siapapun orang Indonesia yang sudah menjadi warganegara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri adalah warganegara Indonesia.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui : Kebijakan Pemerintah Propinsi DIY dalam pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) UUPA setelah 22 tahun keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984 .

F. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini dapat memberi masukan yang bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

2. Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan bagi kepentingan pembangunan baik di bidang politik, perekonomian, sosial dan budaya, khususnya di Propinsi DIY.

G. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu berusaha mencari data di lapangan yang sesuai dengan obyek penelitian, kemudian data yang terkumpul dianalisis melalui pendekatan yuridis normatif.

2. Metode Pengumpulan Data

Agar penelitian ini dapat mencapai hasil seperti yang diharapkan, maka pengumpulan data dilakukan dengan cara :

a. Penelitian Kepustakaan, yang diperoleh dari :

- (1) Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek penelitian.

(2) Bahan hukum sekunder yang berupa penelitian-penelitian ilmiah dan buku-buku pustaka.

b. Penelitian lapangan yang dilakukan dengan cara :

Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dan terstruktur dengan nara sumber/instansi terkait.

H. Nara Sumber

Sebagai nara sumber dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala Biro Hukum Setda Propinsi DIY.
2. Kepala Biro Tata Pemerintahan Propinsi DIY.
3. Kepala Badan Pertanahan Nasional Propinsi DIY
4. Notaris/PPAT di Yogyakarta
5. Ketua Perhimpunan Indonesia Tionghoa (INTI) Yogyakarta.

I. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari nara sumber akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif.

J. Jadwal Pelaksanaan

1. Penyusunan Usulan Penelitian : Januari, minggu II 2007
2. Pengumpulan Data : Februari, minggu I s/d Maret minggu IV
3. Analisis Data : April, minggu I s/d April minggu IV

- | | |
|-----------------------|-----------------------------------|
| 4. Penulisan Draf | : Mei minggu I s/d Juni minggu IV |
| 5. Penyelesaian Akhir | : Juni minggu I s/d minggu IV |
| 6. Penyerahan Laporan | : Juli minggu I |



BAB II

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Daerah Otonom Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Negara Republik Indonesia adalah yang menganut prinsip kenegaraan Negara Kesatuan. Hal ini secara implisit dapat diketahui dari kalimat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea 4 yang menyatakan "...negara melindungi **segenap** bangsa dan **seluruh** tumpah darah Indonesia...." Dan secara eksplisit tercantum dalam pasal 1 ayat 1 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik".

Sebagai Negara Kesatuan yang memiliki wilayah sangat luas dan heterogenitas suku, agama, ras, golongan serta social budaya yang tinggi dan dalam rangka mewujudkan efektifitas dan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan Negara, maka Negara Indonesia dibagi dalam beberapa wilayah. Masing-masing wilayah ini diberi wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan melalui pemberian otonomi.

Pembagian Negara Indonesia dalam beberapa wilayah didasarkan pada pasal 18 ayat 1 UUD 1945. Ditentukan bahwa "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Undang-undang sebagaimana dimaksud pasal 18 ayat 1 tersebut telah ditetapkan, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, propinsi, kabupaten dan kota merupakan daerah otonom. Menurut UU tersebut, yang dimaksud daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah-daerah otonom tersebut akan diberikan otonomi.

Pemberian otonomi pada dasarnya dimaksudkan agar upaya mewujudkan kesejahteraan dapat lebih mudah tercapai. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa, rakyat daerah lebih memahami kebutuhan-kebutuhannya dan upaya pencapaiannya sesuai dengan kemampuan dan keadaan daerah yang tidak selalau sama antara daerah yang satu dengandaerah lainnya. Dalam konteks pencapaian kesejahteraan melalui pemberian otonomi, Bagir Manan mengatakan **(Bagir Manan: 2002: 26)**

Fungsi kesejahteraan harus diusahakan dilekatkan pada satuan-satuan pemerintahan yang lebih dekat pada pusat-pusat kesejahteraan. Otonomilah sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut. Mengingat fungsi kesejahteraan akan menghadapi pemerintahan pada kenyataan kongkrit yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lain serta berkembang mengikuti dinamika kebutuhan masyarakat setempat , maka otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan.

Mendasarkan pada keadaan dan kemampuan yang berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah lain, maka dapat dipahami apabila

jumlah serta jenis urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah tidak selalu sama. Berdasarkan pada otonomi seluas-luasnya yang menjadi salah satu prinsip UU No. 32 Tahun 2004, maka setiap daerah memiliki wewenang untuk menentukan dan menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Namun demikian, dalam kerangka prinsip Negara kesatuan, daerah tidak dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang karena sifatnya harus menjadi wewenang pemerintahan pusat. Urusan-urusan tersebut meliputi; urusan pertahanan, keamanan, politik luar negeri, agama, peradilan, moneter dan fiskal.

Wewenang daerah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat harus disesuaikan dengan kemampuan dan keadaan daerah, dengan demikian, setiap daerah dapat memiliki jumlah dan jenis urusan yang berbeda dengan daerah lainnya. Kewenangan daerah untuk menentukan urusan pemerintahan ini merupakan konsekuensi dari prinsip otonomi seluas-luasnya, di mana daerah diberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah (Pusat).

Politik otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari kebijakan politik secara nasional. Semasa pemerintahan Orde Baru politik otonomi daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 bersifat sentralistik. Urusan-urusan pemerintah daerah melalui pemberian "otonomi" sangat ditentukan oleh keinginan pemerintah pusat. Dalam pemberian otonomi dilakukan secara

seragam, sehingga berakibat urusan-urusan pemerintah di daerah menjadi sama, meskipun kemampuan dan keadaan daerah tidak selalu sama. Akibatnya pelaksanaan urusan pemerintahan menjadi tidak berdaya guna dan berhasil guna. Di sisi lain, daerah juga sangat tergantung pada pemerintah pusat.

Amandemen UUD 1945 menimbulkan implikasi yang sangat luas terhadap kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Kehidupan ketanegaraan yang didasarkan pada politik sentralistik sebelum amandemen menjadi politik demokratis. Implikasi ini juga terjadi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan politik yang setralistik menjadi politik yang demokratis mau tidak mau harus diikuti dengan perubahan visi dan misi penyelenggaraan pemerintahan, termasuk perubahan visi dan misi penyelenggaraan otonomi daerah.

Visi dan misi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup, yaitu bidang politik, ekonomi dan social budaya. Di bidang politik antara lain berarti daerah memiliki kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Di bidang ekonomi, otonomi daerah harus membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu. Di bidang social budaya, otonomi harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni social dan memelihara nilai-nilai local yang dipandang bersifat kondusif terhadap

kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan sekitarnya
(Syaukani, et-al: 2003: 173-175).

Meskipun daerah telah memiliki otonomi yang menimbulkan konsekuensi daerah berwenang menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, tidak berarti daerah dapat dengan bebas mengelola rumah tangganya. Memang, kebebasan dibutuhkan oleh daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat daerah. Namun, dalam konteks Negara kesatuan, daerah tetap harus mengelola rumah tangganya sendiri dalam bingkai Negara kesatuan, di mana kedaulatan tetap berada pada pemerintahan pusat. Dengan demikian, meskipun daerah memiliki kebebasan, namaun kebijakan-kebijakan yang dibuat daerah tidak boleh bebas sebebas-bebasnya, apalagi bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat.

Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut sekaligus emencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakekat totonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheid* bukan *onafhankelijkheid*) **(Bagir Manan : 2002: 26)**

Kemandirian membawa konsekuensi daerah harus mampu untuk menyediakan kebutuhan sendiri untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Namun demikian, hal ini tidak mungkin dapat tercapai mengingat kemampuan (keuangan) daerah-daerah yang ada di Indonesia tidak dapat mencukupi kebutuhan daerah. Dalam kenyataan, penyelenggaraan pemerintah daerah tetap tergantung pada bantuan pemerintah pusat,

sehingga langsung maupun tidak langsung, daerah juga tetap bergantung pada pemerintah pusat.

B. Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Daerah Otonom

Pada dasarnya bangsa Indonesia adalah suatu kumpulan masyarakat adat yang memiliki heterogenitas, baik dari aspek suku, agama, ras, golongan, budaya dan sebagainya. Keberadaan bangsa Indonesia yang memiliki "keistimewaan" dan berbagai ciri khas masing-masing tetap diakui dan dihargai oleh UUD 1945. Hal ini terlihat di dalam pasal 18 B, yang menyatakan"

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

Keistimewaan Yogyakarta tidak hanya dilihat dari aspek juridis, tetapi juga harus dilihat dari aspek histories. Aspek kesejarahan tersebut harus dilihat sebelum kemerdekaan Indonesia. Setidak-tidaknya sejak perjanjian Ganti Tahun 1755 sebagai awal eksistensi Kasultanan Yogyakarta, sampai terpecahnya Kasultanan Yogyakarta pada tahun 1800 an, ketika Pangeran Notokusuma dihadiahi tanah oleh Raffles yang kemudian melahirkan wilayah

Paku Alaman (**lihat PJ. Suwarno: 2007: 5**). Pada masa sesudah kemerdekaan dimulai dengan dikeluarkannya Amanat 5 September 1945 oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, yang intinya menyatakan bahwa, negeri Ngajogjakarto Hadiningrat dan Negeri Paku Alaman yang bersifat kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia. Kemudian dilanjutkan dengan keluarnya Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII tanggal 30 Oktober 1945 dan maklumat No. 18 Tahun 1946 tentang Dewan-dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Istimewa Jogjakarta sebagai badan legislative. Oleh dan dari Dewan Perwakilan ini dibentuk Dewan Pemerintah sebagai badan eksekutif. Dewan Pemerinah berwenang menjalankan pemerintahan sehari-hari untuk memerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keberadaan Yogyakarta sebagai daerah istimewa secara juridis konstitusional dijamin dalam pasal 18 UUD 1945 (naskah asli) dan sampai amandemen UUD 1945 keberadaan daerah istimewa juga masih dihormati dan dihargai. Demikian juga di dalam UU pelaksana pasal 18. Dalam UU yang melaksanakan pasal 18 tersebut, keistimewaan Yogyakarta terletak pada syarat, tata cara dan masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang dijabat oleh Sultan dan Paku Alam, yang berbeda dengan syarat, tata cara dan masa jabatan kepala daerah pada umumnya yang dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Di samping itu, persolan pertanahan juga menjadi cirri keistimewaan Yogyakarta.

Secara de jure, lahirnya daerah Istimewa Yogyakarta baru terjadi sejak dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa daerah yang meliputi daerah Kasultanan Jogjakarta dan daerah Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Jogjakarta. Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004, sebagai UU Organik pasal 18 UUD 1945, Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Propinsi, di samping merupakan Wilayah Adimintratif sebagai perwujudan dekonsentrasi, juga merupakan Daerah Otonom sebagai perwujudan desentralisasi (teritorial). Konsekuensi sebagai daerah otonom, daerah memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Berdasarkan pada UU No. 3 Tahun 1950, Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki 13 urusan pangkal. Salah satu urusan tersebut adalah urusan pertanahan/agrarian.

C. Urusan Pertanahan sebagai salah satu keistimewaan DIY.

Sesuai dengan pasal 4 ayat (1), salah satu urusan dari 13 urusan yang menjadi urusan pangkal adalah urusan agraria. Urusan agraria/pertanahan ini meliputi **(Suyitno: 2006):**

1. penerimaan penyerahan hak eigendom atas tanah eigendom kepada negeri (medebewind);
2. penyerahan tanah Negara (beheersoverdracht) kepada jawatan-jawatan atau kementrian laian atau kepada daerah autonoom (medebewind);

3. pemberian ijin membalik nama hak eigendom dan postal atas tanah, jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (medebewind);
4. pengawasan pekerjaan daerah autonoom di bawahnya tentang agrarian (sebagian ada yang medebewind);

Mendasarkan pada UU No. 3 Tahun 1950, Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah otonom sebagaimana dimaksud pasal 18 UUD 1945 (naskah asli).

Mendasarkan pada kewenangan sebagai daerah otonom dan dalam kaitannya dengan urusan di bidanga pertanahan, maka dikeluarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di daerah Istimewa Yogyakarta. Mendasarkan pada Perda tersebut terdapat beberapa macam golongan hak, yaitu **(Suyitno: 2006)**:

1. Di Kotamadya Yogyakarta terdapat:
 - a. tanah hak milik rakyat (hak andarbeni) berdasarkan Rijksblad No. 23 dan No. 25 Tahun 1925.
 - b. tanah-tanah hak barat (eigendom, postal dan hak pakai menurut hokum barat).
 - c. tanah-tanah Kraton (Tanah S G dan P A G)
 - d. tanah pemerintah daerah
2. Di daerah Kabupaten terdapat:
 - a. tanah hak milik berdasarkan pasal 4 Perda No. 5 Tahun 1954

- b. tanah-tanah hak barat
- c. tanah-tanah Kraton (tanah S G dan P A G)
- d. tanah-tanah pemerintah daerah

3. Di Kelurahan/Desa terdapat tanah desa yang penggunaannya:

- a. sebagai kas desa
- b. sebagai tanah bengkok/lingguh
- c. sebagai pengarem-arem/pensiun pamong desa.
- d. Untuk kepentingan umum.

Menurut Rijksblad Kasultanan Tahun 1925 No. 23 dan Rijksblad Paku Alaman Tahun 1925 No. 25, hak milik atas tanah tidak diberikan kepada warga Negara Indonesia non-pribumi dengan pertimbangan melindungi warga pribumi yang secara ekonomis tergolong lemah.

Berkaitan dengan tanah kelurahan/desa, dikeluarkan Perda No. 10 Tahun 1954 tentang pelaksanaan "putusan" desa mengenai peralihan hak andarbe (erfelijk individueel bezitsrecht) dari keluarahan dan hak anganggo turun temurun atas tanah (eferlijk individueel gebruiksrecht) dan perubahan jenis tanah di daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam pasal 1 ayat (1) ditentukan bahwa "semua putusan desa mengenai peralihan hak andarbe dari keluarahan dan hak anganggo turun temurun atas tanah dan perubahan jenis tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan oleh Pamong Kelurahan bersama Dewan Perwakilan rakyat Kelurahan. Mendasarkan pada Perda tersebut, dapat dikatakan, desa melalui pamong kelurahan dan dewan

perwakilan rakyat kelurahan diberi wewenang terkait dengan hal-hal tersebut di atas.

Namun dalam perkembangannya, pada tahun 1967 dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negari (PMDN) No. 1 Tahun 1967. Mendasarkan pada pasal 2 PMDN tersebut, urusan agrarian di Daerah Istimewa Yogyakarta hanya diberikan kepada Daerah Tingkat I atau Propinsi dan tidak diberikan kepada Daerah Tingkat II seperti daerah-daerah lainnya dan selanjutnya dibentuk Kantor Direktorat Agraria.

Pada tahun 1960, pemerintah mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang biasa disebut UUPA sebagai kebijakan yang menyangkut pertanahan di Indonesia. Sebagai peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat, maka UU ini berlaku secara nasional. Namun demikian, khusus untuk Daerah Istimewa Yogyakarta penerapan UUPA memiliki perbedaan, di mana di Daerah Istimewa Yogyakarta sebatas diberlakukan hak-hak barat dan sebagian ketentuan-ketentuan UUPA selain menyangkut hak atas tanah dan pendaftaran tanah-tanah adat (yang diatur berdasarkan Perda No. 5 Tahun 1954 dan tanah-tanah S G dan P A G).

UUPA sebagai hukum nasional pada dasarnya berlaku secara nasional tanpa kecuali. Bahkan melalui Keppres No. 33 Tahun 1984, memutuskan untuk memberlakukan sepenuhnya UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun demikian, dalam kenyataan, UUPA tidak sepenuhnya dapat

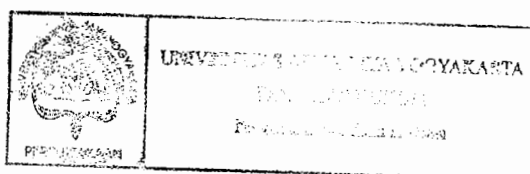
dilaksanakan, di mana UUPA dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta secara terbatas, yaitu hanya terhadap hak-hak barat dan sebagian ketentuan UUPA kecuali yang menyangkut hak atas tanah dan pendaftaran tanah – tanah adapt dan tanah S G dan P A G (hal ini dipertegas lagi dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 69 Tahun 1984, di mana semua tanah hak di DIY sudah dapat diberlakukan UUPA kecuali tanah-tanah S G dan P A G).

D. Berlakunya UUPA Sebelum Keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984

Sebagaimana diketahui bahwa sebelum keluarnya Keputusan Presiden RI No. 33 Tahun 1984, Propinsi DIY belum memberlakukan UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) secara penuh, sehingga ada beberapa ketentuan UUPA yang belum dilaksanakan sebagai mana mestinya. Salah satu diantaranya adalah ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA.

Sebagai konsekuensi yuridis belum diberlakukannya Pasal 9 ayat (2) UUPA secara penuh ini, maka bagi warganegara Indonesia keturunan tidak dapat memperoleh tanah dengan hak milik. Mereka hanya diberi kesempatan untuk memperoleh hak atas tanah paling tinggi hak guna bangunan (HGB) atau hak sewa.

Menurut Pasal 9 ayat (2) UUPA ditentukan bahwa "tiap-tiap warganegara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun



keluarganya". Dengan adanya ketentuan ini, maka nyatalah bahwa ada persamaan antara sesama warganegara RI, sehingga tidak tidak diadakan pembedaan antara warganegara RI asli atau waeganegara keturunan untuk dapat memperoleh hak atas tanah. Tetapi di dalam UUPA yang ada hanyalah perbedaan antara yang ekonomi kuat dan yang ekonomi lemah. Pihak yang kuat dan pihak yang lemah bisa warganegara Indonesia asli maupun warganera Indonesia tidak asli (keturunan).

Ketentuan tentang persamaan hak tersebut di atas untuk Propinsi DIY belum berlaku, meskipun mengenai hak-hak atas tanahnya sudah menyesuaikan dengan ketentuan UUPA. Hal ini dapat diketahui dari Instruksi Gubernur Kepala Daerah DIY No.K.898/I/A/'75, tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Warganegara Non-Pribumi. Dalam Instruksi ini disebutkan bahwa sampai saat ini belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang warganegara non-pribumi yang memerlukan tanah. Apabila ada seorang warganegara Indonesia non-pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproses sebagaimana biasa, yaitu 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 untuk mendapatkan sesuatu hak.

D. Berlakunya UUPA Setelah Keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984

Dikeluarkannya Keputusan Presiden RI No. 33 Tahun 1984, tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY maka UUPA berlaku secara penuh di Propinsi DIY yang meliputi 5 (lima) Kabupaten/Kotamadya, yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, dan Kotamadya Yogyakarta. Dengan keluarnya Keppres RI No. 33 Tahun 1984 maka ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA yang merupakan salah satu ketentuan UUPA secara yuridis formal berlaku di seluruh wilayah Propinsi DIY. Sebagai konsekuensinya maka bagi warganegara keturunan (non-pribumi) dapat memperoleh hak dan kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah, khususnya hak milik seperti halnya warganegara Indonesia asli (pribumi).

Sebagai peraturan pelaksanaan dari Keputusan Presiden RI No. 33 Tahun 1984 maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984, tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di Propinsi DIY. Dalam Pasal 1 Keputusan Mendagri ini disebutkan bahwa pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UUPA di Propinsi DIY dilaksanakan secara bertahap mulai tanggal 24 September 1984. Kemudian dalam bagian Menimbang dari Keputusan Mendagri ini juga disebutkan bahwa pemberlakuan UUPA di Propinsi DIY dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan prioritas yang diperlukan.

Mendasarkan pada ketentuan tersebut di atas jelas kiranya bahwa pelaksanaan secara penuh UUPA di Propinsi DIY tidak sekaligus, tetapi secara bertahap dan dengan memperhatikan prioritas mana yang diperlukan atau didahulukan.

Keluarnya Keputusan Mendagri No. 66 Tahun 1984, maka segala peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang ada pada saat mulai berlakunya Keputusan ini dipergunakan sebagai pedoman sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya (Pasal 3 Keputusan Mendagri No. 66 Tahun 1984).

Selanjutnya dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Propinsi DIY No. 3 Tahun 1984, tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UUPA di Propinsi DIY, juga disebutkan bahwa dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka segala peraturan perundang-undangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi. Tetapi apabila dilihat lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 3 Peraturan Daerah ini, Instruksi Gubernur Kepala Daerah DIY No. K.898/A/I/'75 tidak termasuk dan tidak disebut-sebut sebagai peraturan perundangan Daerah yang dinyatakan tidak berlaku lagi. Oleh karena itu kalau mendasarkan pada Penjelasan Pasal 3 Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1984 maka secara yuridis formal Instruksi Gubernur tersebut masih mempunyai kekuatan berlaku, sehingga sebagai konsekuensi yuridisnya Pasal 9 ayat (2) UUPA belum dapat dilaksanakan secara penuh di Propinsi DIY. Sebagai konsekuensi lebih lanjut

para warganegara Indonesia keturunan belum dapat memperoleh tanah dengan hak milik.

Apabila hal tersebut di atas dikaitkan dengan Bagian Menimbang butir c Keputusan Mendagri No. 66 Tahun 1984 secara yuridis dapat diterima, artinya Pasal 9 ayat (2) UUPA tetap akan diberlakukan secara penuh di DIY, hanya saja "mungkin" belum merupakan prioritas yang diperlukan. Untuk kondisi seperti sekarang ini peneliti berpendapat bahwa sudah saatnya agar Pasal 9 ayat (2) UUPA diberlakukan sepenuhnya di Propinsi DIY mengingat masyarakat di DIY semakin berkembang dan mengalami perubahan-perubahan yang begitu cepat serta menjadi masyarakat yang multi kultural. Terutama bagi warganegara Indonesia keturunan sudah terlalu lama menunggu soal kepastian dari Pemerintah Propinsi DIY berkaitan dengan pemilikan tanah. Sebagai sesama warganegara Indonesia, warganegara keturunan merasa diperlakukan tidak adil, karena sampai saat ini mereka tidak dapat memperoleh tanah dengan hak milik seperti warganegara asli. Terlebih lagi larangan pemilikan tanah dengan hak milik bagi warganegara keturunan hanya terjadi di Propinsi DIY dan tidak terjadi di daerah-daerah lain.

Keluarnya Instruksi Gubernur Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 tentang penyeragaman policy pemberian hak atas tanah kepada warganegara Non-Pribumi, menjadikan UUPA dan Keppres

No. 33 Tahun 1984 tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan. Instruksi Gubernur tersebut sendiri berisi ketentuan bahwa;

- a. peralihan hak milik adat kepada WNI non-pribumi dilakukan dengan pelepasan hak
- b. kepada WNI non-pribumi tersebut diberikan HGB (Hak Guna Bangunan).

Alasan mendasar dikeluarkannya Instruksi Gubernur ini adalah untuk melindungi masyarakat golongan ekonomi lemah terhadap masyarakat golongan ekonomi kuat (baca: warga keturunan Tionghoa).

Setidak-tidaknya terdapat 2 alasan pemberlakuan Instruksi Gubernur tersebut, yaitu:

1. Keistimewaan Yogyakarta (mendasarkan pada UU No. 3 Tahun 1950) yang diberi urusan pertanahan; dan
2. adanya pengakuan terhadap tanah-tanah S G dan P A G.

Hal ini diperkuat dengan keluarnya UU Drt No. 17 Tahun 1955 yang menyatakan bahwa UU No. 3 Tahun 1950 berlaku terus sepanjang tidak diubah, di mana perubahannya harus diamanatkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan demikian, sepanjang DPRD tidak mengamanatkan perubahan, maka UU No.3 Tahun 1950 tidak dapat diubah.

Keluarnya Instruksi Gubernur ini mendapat tanggapan yang beragam yang dapat diperoleh kebenarannya dari kaca mata masing-masing. Dari kaca mata praktisi (notaries) dan dari kaca mata legal formal serta prinsip demokrasi, hal ini dipandang sebagai kebijakan yang diskriminatif, karena

membeda-bedakan hak berdasarkan golongan. karena sebenarnya, dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 26 Tahun 1998, tidak lagi dikenal istilah WNI pribumi dan WNI non-pribumi, warga negara asli dan warga negara keturunan. Terlebih sekarang, dengan dikeluarkannya UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, hanya dikenal istilah Warga Negara Indonesia.

Di sisi lain, ada yang berpendapat bahwa Instruksi Gubernur tersebut tidak bertentangan dengan UUPA. Pendapat ini didasarkan pada pemikiran **(lihat dalam Suyitno: 2006):**

1. bahwa menurut hukum adat, hak milik atas tanah hanya dapat diberikan/dipunyai oleh warga masyarakat setempat, sedangkan untuk selain warganya (orang asing) cukup diberikan dengan hak pakai;
2. Pada zaman penjajahan Belanda pernah dikeluarkan peraturan larangan pengasingan tanah hak orang pribumi kepada non-pribumi yang tertuang dalam Staatsblad Tahun 1875 No. 179. Jika dengan diberlakukannya UUPA demi adanya kesatuan hukum telah dicabut ketentuan-ketentuan yang pernah dikeluarkan Pemerintah Penjajah Belanda, maka ternyata ada salah satu ketentuan tersebut yang belum pernah dicabut berlakunya, yaitu Staatsblad Tahun 1875 No. 179;
3. Dalam UUPA secara tegas tidak membedakan antara WNI asli dan WNI keturunan. UUPA hanya membedakan antara:
 - a. WNI dengan WNA;

- b. Penduduk ekonomi kuat dengan penduduk ekonomi lemah;
 - c. Penduduk perkotaan dengan penduduk pedesaan.
4. Dalam UUPA hanya mengatur siapa-siapa yang dapat menjadi subjek hak-hak atas tanah, akan tetapi tidak ada yang mengatur bahwa seorang WNI harus diberikan hak milik atas tanah. WNI dapat saja menjadi subjek hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
 5. Dalam pasal 11 UUPA menegaskan bahwa, dalam pemberian hak, penduduk ekonomi lemah harus dilindungi dari penduduk ekonomi kuat, dan pemberian hak tidak boleh mengakibatkan ketergantungan hidup orang banyak pada seseorang saja.

Untuk alasan yang pertama dapat menimbulkan pertanyaan terkait siapakah yang dimaksud dengan orang asing. Apakah WNI keturunan/non-pribumi dapat dikategorikan sebagai orang asing ? Dalam UU Kewarganegaraan pasal 7, yang diperlakukan sebagai orang asing adalah setiap orang yang bukan warga Negara Indonesia. Dengan demikian, seseorang dari golongan keturunan, apabila dia adalah warga Negara Indonesia, maka dia tidak bias dikatakan sebagai orang asing.

Terkait dengan pengkategorian golongan ekonomi kuat dan golongan ekonomi lemah, menimbulkan kesan bahwa golongan ekonomi kuat selalu dikaitkan dengan WNI Keturunan, pada hal kenyataannya banyak juga WNI asli/pribumi yang memiliki ekonomi kuat atau sebaliknya, juga ada WNI

keturunan yang termasuk golongan ekonomi lemah. Meskipun kriteria untuk menentukan golongan ekonomi kuat atau lemah sangat relative dan subjektif.

Seperti telah dijelaskan bahwa keluarnya Instruksi Gubernur No. K 898/I/A/1975 menyebabkan Keppres No. 33 Tahun 1984 tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan. Salah satu nara sumber dari akademisi/juris telah memberikan pandangannya sebagaimana disebutkan di atas. Naum demikian, nara sumber lain memberikan pandangan yang berbeda terkait dengan pelaksanaan Keppres tersebut. Nara sumber dari birokrasi pemerintahan Propinsi DIY pada umumnya menyatakan bahwa, secara formal pelaksanaan pasal 9 ayat (2) UUPA di DIY tidak ada permasalahan. Hal ini didasarkan pada ketentuan pasal 1 Keppres No. 33 Tahun 1984 tersebut. Yang menyatakan bahwa UU No. 5 Tahun 1960 dinyatakan berlaku sepenuhnya untuk seluruh wilayah Propinsi DIY. Hal ini berarti bahwa dengan berlakunya secara penuh pasal 9 ayat (2) UUPA, maka bagi WNI keturunan yang sebelumnya tidak dapat memperoleh hak milik atas tanah, maka sesudah keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984, secara juridis formal dapat memperoleh tanah dengan hak milik. Persoalan mengapa sebelum keluarnya Keppres tersebut, WNI keturunan tidak diperbolehkan memiliki hak milik atas tanah adalah karena adanya Instruksi Gubernur, yang salah satunya disebutkan bahwa " Pemerintah Propinsi DIY 'hingga sekarang' belum memberikan hak milik atas tanah kepada WNI non-pribumi yang

memerlukan tanah". Lebih lanjut ditentukan bahwa " guna penyeragaman policy pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang WNI non pribumi, dengan ini diminta apabila ada seorang WNI non pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproses seperti biasa, ialah melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya menjadi tanah Negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah DIY dan kemudian yang berkepentingan melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan sesuatu hak". Kata ***hingga sekarang*** dalam Instruksi Gubernur tersebut harus ditafsirkan secara formal saat sebelum keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984. Permasalahannya adalah, bahwa Keppres No. 33 Tahun 1984 sudah berlaku selama 22 tahun di DIY, namun Instruksi Gubernur seperti tersebut di atas masih berlaku.

Apabila diuji atau dikaitkan dengan dengan peraturan yang lebih tinggi (lex superiore), dalam hal ini adalah Keppres No. 33 Tahun 1984 dan UUPA, maka Instruksi Gubernur tersebut tidak sesuai bahkan bertentangan. Hal ini berarti bahwa keberadaan Instruksi Gubernur tersebut tidak sesuai dengan tertib hukum yang mengandung konsekuensi bahwa setiap peraturan yang lebih bawah harus bersumber pada peraturan yang lebih atas. Dengan perkataan lain, Instruksi Gubernur tersebut melanggar asas *lex superiore derogate legi inferiore*. Konsekuensi juridisnya, Instruksi Gubernur tersebut seharusnya batal demi hukum.

Secara materiil, dengan keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984, pasal 9 ayat (2) UUPA belum dapat dilaksanakan secara penuh di Propinsi DIY, di mana bagi WNI keturunan belum dapat memperoleh hak milik atas tanah.

Hal ini mendapat landasan juridisnya, yaitu:

- a. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY, di mana dalam pasal 1 disebutkan bahwa "pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY dilakukan secara bertahap dimulai tanggal 24 September 1984". Kemudian di dalam bagian menimbang huruf c keputusan ini disebutkan bahwa "..... .pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY dilakukan secara bertahap sesuai dengan prioritas yang diperlukan.

Sesuai penjelasan dari nara sumber (Biro Hukum dan Biro Pemerintahan), pelaksanaan secara penuh pasal 9 ayat 2 UUPA sampai saat ini belum termasuk prioritas yang diperlukan karena dengan diberikannya Hak Guna Bangunan (HGB) kepada WNI keturunan sebenarnya sudah cukup kuat tanpa harus dengan hak milik. Meskipun, dalam kenyatannya terdapat beberapa WNI asli yang juga memiliki Hak Guna Bangunan. Lebih lanjut dikatakan bahwa pasal 9 ayat (2) UUPA memang akan dilaksanakan secara penuh di DIY, tetapi bukan sekarang. Lalu kapan akan dilaksanakan, sangat tergantung pada kebijakan Sri Sultan Hamengku Buwono X.

b. Peraturan Daerah Propinsi DIY No. 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY. Pasal 3 menyatakan bahwa " dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka segala ketentuan peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang agrarian dinyatakan tidak berlaku lagi". Kemudian dalam Penjelasan pasal 3 nya disebutkan "perturan perundangan daerah yang dinyatakan tidak berlaku lagi adalah perundangan yang dikeluarkan berdasarkan kewenangan otonomi DIY, yang antara lain:

- 1) Rijksblad Kasultanan Tahun 1928 No. 16 dan Rijksblad Paku Alam Tahun 1918 No. 18;
- 2) Rijksblad Kasultanan Tahun 1928 No. 11 Jo. Tahun 1931 No. 2 dan Rijksblad Paku Alam Tahun 1928 No. 13 jo. Tahun 1931 No. 1;
- 3) Rijksblad Kasultanan Tahun 1925 No. 23 dan Rijksblad Paku Alam Tahun 1925 No. 25;
- 4) Peraturan Daerah Istimewa Yograkarta No. 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY;
- 5) Peratuarn Daerah DIY No. 11 Tahun 1954, tentang Peralihan Hak Milik Perorangan Turun Temurun atas Tanah;
- 6) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 12 Tahun 1954, tentang Tanda yang Syah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah;
- 7) Peraturan Daerah Istimewa Yohyakarta No. 10 Tahun 1954, tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbe dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun-Temurun Atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY;
- 8) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 11 Tahun 1960 jo. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 2 Tahun 1962 sepanjang

mengenai Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Formasi Dinas Agraria DIY;

- 9) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 Tahun 1969, tentang Jumlah Tetempuh (Uang Wajib) untuk Tanah yang diberikan dengan hak bangunan dan hak milik;
- 10) Surat Keputusan Dewan Pemerintah Daerah DIY No. 2/D.Pem.D/UP/Penyerahan, tanggal 6 Januari 1951.

Mendasarkan pada penjelasan pasal 3 Perda No. 3 Tahun 1984, dapat diketahui bahwa Instruksi Gubernur seperti tersebut di atas tidak termasuk yang dinyatakan tidak berlaku lagi di Propinsi DIY. Oleh karena di dalam Perda tidak disebut-sebut mengenai pencabutan dan pernyataan tidak berlaku lagi atas Instruksi Gubernur tersebut, sehingga hal ini dapat diartikan bahwa keberadaan Instruksi Gubernur baik secara materiil maupun formal masih diakui atau masih mempunyai kekuatan berlaku. Dengan demikian maka pasal 9 ayat (2) UUPA belum berlaku sepenuhnya di Propinsi DIY, sehingga bagi WNI keturunan belum dapat diberikan hak milik atas tanah.

Sri Sultan Hamengku Buwono X sendiri sebagai Gubernur juga belum pernah menyatakan secara formal (resmi) pencabutan terhadap Instruksi Gubernur tersebut, sehingga secara materiil dalam praktek, Instruksi Gubernur masih tetap berlaku efektif dan diakui sebagai dasar hukum dalam rangka belum diberikannya hak milik atas tanah kepada WNI keturunan yang memerlukan tanah.

Adapun alasan mengapa Pemerintah Propinsi masih mempertahankan pembatasan terhadap WNI keturunan untuk mempunyai tanah dengan hak milik, adalah bahwa itu merupakan kebijakan dari Pemerintah Daerah sendiri sehubungan dengan wewenang yang diberikan kepada Pemerintah Propinsi DIY oleh pemerintah pusat untuk mengatur masalah pertanahannya sendiri.

Alasan kebijakan tersebut didasarkan pada pemikiran:

- a. untuk melindungi kemungkinan terdesaknya masyarakat yang secara ekonomis lemah (orang pribumi) dari warga Negara keturunan yang secara ekonomis kuat berkaitan dengan hak-hak atas tanah. Jadi, pada prinsipnya untuk melindungi warga negara yang secara ekonomis lemah. Sebab ada kemungkinan apabila kepada WNI keturunan diberi kesempatan untuk memperoleh tanah dengan hak milik, maka banyak tanah hak milik rakyat akan dikuasai oleh warga Negara keturunan.
- b. untuk menjaga kewibawaan pemerintah propinsi DIY terhadap warganegara keturunan sehubungan dengan hak-hak atas tanah. Ada kekawatiran dari pemerintah propinsi DIY bahwa apabila kepada warga negara keturunan diberi kesempatan untuk memperoleh tanah dengan hak milik maka tanah-tanah yang letaknya di daerah strategis akan dikuasai oleh warga Negara keturunan, sehingga ketika pemerintah propinsi DIY membutuhkan tanah untuk kepentingan pembangunan akan mengalami kesulitan.

- c. Di samping itu, di dalam Rijksblad Kasultanan dan Paku Alaman ternyata juga ada ketentuan yang melarang warga negara keturunan untuk memperoleh tanah dengan hak milik.

Dalam kaitannya dengan persoalan hak-hak atas tanah dan pendaftaran tanah di Propinsi DIY merupakan wewenang pemerintah yang dalam hal ini dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Propinsi DIY. Sehubungan dengan eksistensi Keppres No. 33 Tahun 1984, walaupun Keppres tersebut sudah 22 tahun dinyatakan berlaku di Propinsi DIY, namun sampai saat ini Pasal 9 ayat (2) UUPA belum diberlakukan di Propinsi DIY, sehingga pelaksanaannya tetap masih seperti waktu-waktu sebelumnya. Artinya kepada warganegara Indonesia keturunan belum dapat diberikan hak milik atas tanah.

Walaupun UUPA tidak mengadakan pembedaan antara sesama warga Negara berdasarkan keturunan, namun di DIY dalam hubungannya dengan hak atas tanah masih ada pembedaan antara warga Negara asli (pribumi) dan warga Negara keturunan asing. Dalam hal ini, terhadap warga Negara keturunan hanya dapat memiliki tanah paling tinggi adalah Hak Guna Bangunan (HGB), yang jangka waktu kepemilikannya terbatas, yaitu paling lama 30 tahun (pasal 35 ayat 1 UUPA). Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang lagi selama-lamanya 20 tahun (pasal 35 ayat 2 UUPA).

Dalam pemberian hak atas tanah kepada warga Negara keturunan, Kantor Wilayah BPN Propinsi DIY masih tetap berpedoman pada Instruksi

Gubernur No. K. 898/I/A/1975, di mana bagi warga Negara Indonesia keturunan belum dapat diberikan tanah dengan hak milik, tetapi cukup dengan hak guna bangunan (HGB). Walaupun Kantor Wilayah BPN (Propinsi DIY) merupakan instansi vertikal sebagai palaksanaan dekonsentrasi, tetapi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak bisa dilepaskan dari kebijakan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Propinsi (DIY). Karena hal ini terkait dengan kebijakan pemberian hak milik atas tanah kepada warga Negara keturunan, Kantor Wilayah BPN Propinsi DIY tidak berani mengambil kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah Propinsi DIY. Hal ini sebenarnya tidak sesuai dengan keberadaan Kantor Wilayah sebagai instansi vertikal, di mana Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah (DIY) seharusnya amenzalankan kebijakan pemerintah pusat yang dalam hal ini adalah Keppres No. 33 Tahun 1984.

Larangan pemilikan tanah dengan hak milik oleh warga negara keturunan sebenarnya sudah ada sebelum dikeluarkannya Instruksi Gubernur tersebut. Tetapi larangan tersebut sebelumnya hanya bersifat konsensus. Kemudian dengan keluarnya Instruksi Gubernur Kepala Daerah No. K.898/I/A/1975, berarti larangan tersebut mendapatkan dasar hukumnya. Meskipun demikian masih terdapat keraguan bagaimana apabila terjadi pelanggaran terhadap Instruksi Gubernur tersebut, karena dalam Instruksi Gubernur tidak dicantumkan sanksi yang kongkrit apabila terjadi pelanggaran.

Di sisi lain, apabila Instruksi Gubernur tersebut diuji dengan peraturan yang lebih tinggi pada dasarnya tidak sesuai, sehingga dapat menimbulkan terjadinya "pelanggaran hukum" dengan jalan perbuatan semu. Seperti apa yang sering terjadi adanya seorang warga negara keturunan yang membeli tanah hak milik dari warganegara pribumi, maka tetap harus atas nama warga negara pribumi. Kesulitan ini disadari oleh semua aparat di lingkungan Kantor Pertanahan sebagai pelaksana dari Instruksi Gubernur tersebut. Langkah-langkah yang diambil untuk menghindari pelanggaran terhadap Instruksi Gubernur tersebut adalah dengan melakukan tindakan preventif, dengan jalan mengadakan pengawasan yang ketat terhadap transaksi jual beli tanah hak milik. Setiap transaksi jual beli tanah hak milik selalu diseleksi di Kantor Kecamatan maupun di Kantor BPN Kabupaten/Kota. Dengan cara demikian maka tindakan yang bertujuan untuk melakukan pelanggaran terhadap Instruksi Gubernur tersebut dapat dihindarkan. Di samping itu yang bersangkutan juga diwajibkan untuk membuat surat pernyataan yang isinya apabila yang bersangkutan melanggar ketentuan Instruksi Gubernur tersebut dan bersedia untuk melepaskan haknya atas tanah tersebut dengan cara "penurunan hak". Dalam Instruksi Gubernur No. K.898/I/A/1975 disebutkan bahwa apabila ada warganegara keturunan yang ingin membeli tanah milik rakyat harus diproses dengan pelepasan hak dan kemudian yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan harus atas nama WNI

pribumi. Kesulitan ini disadari oleh semua aparat di lingkungan Kantor Pertanahan sebagai pelaksana dari Instruksi Gubernur tersebut. Langkah-langkah yang diambil untuk menghindari pelanggaran terhadap Instruksi tersebut adalah tindakan preventif yaitu dengan jalan mengadakan pengawasan yang ketat terhadap transaksi jual beli tanah hak milik. Setiap transaksi jual beli tanah hak milik selalu diseleksi di Kantor Kecamatan maupun di Kantor BPN Kabupaten/Kota. Dengan cara demikian maka tindakan yang bertujuan untuk melakukan pelanggaran terhadap Instruksi Gubernur tersebut dapat dihindarkan. Di samping itu yang bersangkutan juga diwajibkan untuk membuat surat pernyataan yang isinya apabila yang bersangkutan melanggar ketentuan Instruksi Gubernur tersebut dan bersedia untuk melepaskan haknya atas tanah tersebut dengan cara "penurunan hak". Dalam Instruksi Gubernur No. K.898/I/A/1975 disebutkan bahwa apabila ada warganegara keturunan yang ingin membeli tanah milik rakyat harus diproses dengan pelepasan hak dan kemudian yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan hak yang lain. Proses demikian di dalam praktek disebut sebagai "penurunan hak". Mengenai alasan mengapa di Propinsi DIY masih mempertahankan adanya pembatasan pemberian hak-hak atas tanah bagi warganegara keturunan, nara sumber mengemukakan alasan :

- (1) untuk menjaga kemungkinan terjadinya penguasaan tanah milik rakyat atau tanah-tanah strategis oleh WNI keturunan yang secara ekonomis kuat,
- (2) bahwa hal itu hanya merupakan kebijakan dari Pemerintah Daerah saja.

Keberadaan Instruksi Gubernur dikaitkan dengan pelaksanaan Keppres No. 33 Tahun 1984, juga mendapat tanggapan dari praktisi yang berhubungan dengan masalah tanah yaitu Notaris/PPAT. Dilihat dari kacamata juridis keberadaan Instruksi Gubernur memang tidak sesuai dengan ketaatan. Keberadaan Instruksi Gubernur dapat menimbulkan perbuatan semu dalam jual beli hak atas tanah antara warga Negara asli/pribumi dengan warga Negara keturunan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan nara sumber diperoleh keterangan /data sebagai berikut :

1. Pada prinsipnya bagi Notaris selaku PPAT secara formal tidak ada permasalahan mengenai pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) UUPA, artinya dengan keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984 bagi setiap warganegara baik asli maupun keturunan memiliki hak yang sama untuk memperoleh hak-hak atas tanah, sehingga bagi warga negara keturunan juga dapat memperoleh hak milik atas tanah. Namun di dalam prakteknya, notaris selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tetap berpedoman pada Instruksi Gubernur. Artinya, setiap perjanjian (jual beli) yang bermaksud

memindahkan hak milik atas tanah dari warga Negara pribumi kepada warga negara keturunan harus didasarkan pada Instruksi Gubernur. Sebelum perjanjian dibuat di depan notaries /PPAT, kepada pihak yang bersangkutan, khususnya pihak pembeli diberi penjelasan terlebih dahulu mengenai isi dari Instruksi Gubernur. Dalam hal ini notaries/PPAT biasanya menganjurkan kepada yang bersangkutan agar menempuh prosedur sesuai dengan yang sudah ditentukan dalam Instruksi Gubernur, yaitu melalui prosedur pelepasan hak dan kemudian yang bersangkutan mengajukan permohonan hak baru dan biasanya berupa Hak Guna Bangunan (HGB). Pelanggaran atas Instruksi Gubernur akan membawa akibat hapusnya hak milik. Prosedur ini biasanya memakan waktu lama dan biaya yang cukup tinggi, sehingga para warga Negara keturunan biasanya lebih tertarik untuk membeli tanah dengan status Hak Guna Bangunan (HGB).

Kemungkinan lain apabila terjadi perjanjian jual beli hak milik atas tanah dari warga Negara asli/pribumi kepada warga negara keturunan sering ditempuh prosedur di luar ketentuan sebagaimana diatur dalam Instruksi Gubernur yang tentunya mengandung resiko bagi pihak pembeli. Hal ini dilakukan dengan cara pinjam nama dari warganegara asli (pribumi). Maksudnya pihak pembeli mengatas namakan orang lain, yaitu orang yang secara yuridis dapat mempunyai hak milik atas tanah. Jadi orang ini hanya sekedar dipinjam namanya

saja. Kemudian antara mereka, yaitu antara pihak pembeli dengan orang yang dipinjam namanya membuat perjanjian khusus. Perjanjian semacam ini di dalam praktek disebut dengan "Contra Letter".

2. Mengenai alasan mengapa setelah 22 tahun keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984 warga negara keturunan belum dapat diberikan tanah dengan hak milik tetapi hanya hak guna bangunan, menurut keterangan nara sumber, hal ini berkaitan dengan masalah pendapatan (income) daerah. Hak guna bangunan jangka waktunya terbatas (20 tahun), sehingga setiap pemegang HGB harus memperpanjang haknya apabila jangka waktunya sudah habis. Dalam setiap permohonan perpanjangan HGB pemohon dikenai biaya. Biaya permohonan perpanjangan waktu HGB akan menjadi salah satu sumber pendapatan bagi Pemerintah Daerah Propinsi DIY.

Keluarnya Instruksi Gubernur No. K.898/I/A/1975 secara langsung berimplikasi pada hak warga Negara keturunan (Tionghoa) dalam memperoleh hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam menanggapi keberadaan Instruksi Gubernur yang menjadikan Keppres No. 33 Tahun 1984 tidak dapat dilaksanakan Ketua Perhimpunan Indonesia Tionghoa (INTI) Daerah Istimewa Yogyakarta menyatakan bahwa, pada prinsipnya tidak begitu mempermasalahkan keberadaan Instruksi Gubernur, yang penting adalah, ada alasan atau dasar pertimbangan yang jelas dan transparan tentang dikeluarkannya Instruksi Gubernur tersebut, karena

yang terjadi selama ini Instruksi Gubernur terkesan tertutup atau kurang disosialisasikan kepada masyarakat khususnya warga negara keturunan yang menjadi sasaran dari Instruksi tersebut.

Walaupun secara prinsip tidak mempermasalahkan, namun lebih lanjut Ketua INTI menyatakan atau memberi komentar bahwa Instruksi Gubernur No. K.898/A/I/1975 sangat tidak adil dan bersifat diskriminatif. Terlebih lagi setelah diundangkannya UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI, sebab dalam Penjelasan Pasal 2-nya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "bangsa Indonesia asli" adalah orang Indonesia yang menjadi warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri. Dari Penjelasan Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2006 tersebut semakin jelas bahwa tidak ada lagi sebutan warganegara asli dan warganegara keturunan, karena siapapun orang-orang Indonesia yang sudah menjadi warganegara Indonesia sejak kelahirannya dan dia tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri adalah warganegara Indonesia. Namun dalam kenyataannya, banyak warga negara keturunan yang pernah mencoba untuk mengajukan permohonan hak milik atas tanah kepada Pemerintah Daerah Propinsi DIY, tetapi tidak dikabulkan karena terkendala oleh Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta NO. K.898/A/I/1975.

Pada prinsipnya warganegara keturunan menginginkan agar UUPA diberlakukan seperti di daerah-daerah lain, dan mereka berharap agar Instruksi Gubernur tersebut ditinjau kembali atau dicabut. Mereka membutuhkan adanya kepastian dari Pemerintah Propinsi DIY tentang adanya jaminan kepastian hukum terkait dengan pemilikan tanah dengan hak milik.

Berdasarkan data yang diperoleh dari hasil penelitian yang akan dipergunakan untuk mengetahui bagaimana kebijakan Pemerintah Propinsi DIY dalam pelaksanaan pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) setelah 22 tahun keluarnya Keppres No. 33 Tahun 1984, maka dapat diketahui bahwa : kebijakan Pemerintah Propinsi DIY sampai saat ini belum memberlakukan Pasal 9 ayat (2) UUPA di DIY, sehingga bagi WNI keturunan belum dapat memperoleh tanah dengan hak milik. Pemerintah Propinsi DIY masih tetap berpedoman pada Instruksi Gubernur DIY No. K.898/A/I/'75.

Jawaban ini didasarkan atas hasil penelitian yang diperoleh dari nara sumber, yaitu Kepala Biro Hukum dan Kepala Biro Tata Pemerintahan Pemda Propinsi DIY, Kanwil BPN Propinsi DIY, Notaris/PPAT, dan Ketua Perhimpunan Indonesia Tionghoa (INTI) DIY.

Dari hasil penelitian sebagaimana telah diuraikan di atas dapat dipaparkan **data pokok terpenting** mengenai Kebijakan Pemerintah Propinsi DIY Dalam Pelaksanaan Pasal 9 Ayat (2) UUPA setelah 22 Tahun

Keluarnya Keppres No. 22 Tahun 1984 yaitu bahwa, dalam kaitannya dengan pemberian hak atas tanah, Pemerintah Propinsi DIY masih mengadakan pembedaan antara warganegara asli (pribumi) dengan warganegara keturunan. Bagi mereka yang berstatus warga negara keturunan hanya dapat memperoleh hak atas tanah paling tinggi hanya sampai Hak Guna Bangunan (HGB), sedangkan untuk memperoleh tanah dengan hak milik belum bisa terealisasi walaupun Keppres No. 33 Tahun 1983 sudah dinyatakan berlaku di DIY sejak tahun 1984 (sampai sekarang berarti sudah 22 tahun berlaku). Sedangkan dalam UUPA sendiri tidak mengadakan pembedaan sesama warganegara berdasarkan keturunan (etnis), yang ada hanya pembedaan warganegara berdasarkan aspek ekonomis, yaitu mereka yang secara ekonomis kuat dan mereka yang secara ekonomis lemah. Sedangkan bagi sesama WNI mempunyai kedudukan yang sama untuk memperoleh hak-hak atas tanah.

Berdasarkan data tersebut di atas maka dapat diketahui bahwa ketentuan tentang persamaan hak antara sesama warganegara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA untuk Propinsi DIY belum diberlakukan. Sebagai dasar hukum belum berlakunya ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA di Propinsi DIY adalah Instruksi Gubernur Kepala Daerah DIY No. K.898/A/I/1975, yang sampai sekarang masih berlaku secara efektif.

Dari hasil wawancara dengan para nara sumber, pada umumnya menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas yang berhubungan dengan peralihan hak atas tanah dari warga negara pribumi kepada warga negara keturunan (Tionghoa), mereka masih tetap berpedoman pada Instruksi Gubernur tersebut. Adapun alasan mengapa mereka masih tetap berpedoman pada Instruksi Gubernur Tahun 1975, antara lain :

- a. Bahwa berdasarkan Penjelasan Pasal 3 Peraturan Daerah DIY No. 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan berlaku sepenuhnya UUPA di Propinsi DIY dapat diketahui bahwa Instruksi Gubernur Kepala Daerah DIY Np. K.898/A/I/1975 tidak termasuk yang dinyatakan tidak berlaku lagi, sehingga dapat diartikan bahwa keberadaan Instruksi Gubernur tersebut masih tetap dan mempunyai kekuatan berlaku.
- b. Belum adanya pernyataan secara resmi (tertulis) dari Gubernur tentang pencabutan terhadap Instruksi tersebut, oleh karenanya di dalam melaksanakan tugasnya tetap berpedoman pada Instruksi Gubernur tersebut. Beberapa Notaris/PPAT sebagai nara sumber baik sebagai pribadi maupun sebagai PPAT sebenarnya kurang sependapat atau tidak setuju terhadap kebijakan tersebut (Instruksi Gubernur Tahun 1975) dan mengusulkan sebaiknya dicabut saja karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat di Propinsi DIY dan sangat tidak adil (bersifat diskriminatif).

- c. Berdasarkan Rijksblad Kasultanan 1918 No. 16 jo. Rijksblad Tahun 1925 No. 23 dan Rijksblad Paku Alaman Tahun 1918 No. 18 jo. Tahun 1925 No. 25 menyatakan bahwa hak milik atas tanah tidak diberikan kepada warganegara Indonesia non-pribumi dengan pertimbangan untuk melindungi warga pribumi yang secara ekonomis tergolong lemah.

Apabila ditinjau dari sistem atau hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, maka kebijakan Pemerintah Propinsi DIY sebagaimana tertuang dalam Instruksi Gubernur No. K.898/A/I/'75 bertentangan dengan peraturan perundangan tingkat atasnya, yaitu baik Keppres No. 33 Tahun 1964 maupun Pasal 9 ayat (2) UUPA dan juga tidak sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945., di mana setiap warga Negara memiliki kedudukan yang sama di muka hukum dan pemerintahan. Hal ini sekaligus membuktikan bahwa Pemerintah Propinsi DIY tidak mendukung adanya penegakan terhadap hierarki perundang-undangan di Indonesia.

Mengenai dasar pertimbangan mengapa Pemerintah Propinsi DIY masih mempertahankan pembatasan terhadap warga negara keturunan berkaitan dengan pemberian hak-hak atas tanah, khususnya hak milik adalah :

- a. Untuk menjaga atau melindungi kemungkinan terdesaknya warganegara Indonesia pribumi yang secara ekonomis lemah dari warganegara Indonesia keturunan yang secara ekonomis kuat. Dengan kata lain untuk melindungi masyarakat yang lemah.

- b. Untuk menjaga dan menstabilkan kewibawaan Pemerintah Propinsi DIY terhadap tindakan warganegara keturunan berkaitan dengan hak-hak atas tanah.
- c. Untuk menambah pemasukan sumber pendapatan daerah bagi Pemerintah Propinsi DIY.



Bab III

PENUTUP

A. Kesimpulan

Mendasarkan pada pembahasan di atas, maka dapat diambil kesimpulan:

1. Walaupun Keputusan Presiden RI No. 33 Tahun 1984, tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di Propinsi DIY sudah 22 tahun dinyatakan berlaku di Propinsi DIY, namun kebijakan Pemerintah Propinsi DIY tetap belum melaksanakan atau memberlakukan Pasal 9 ayat (2) UUPA sebagaimana semestinya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini disebabkan karena Instruksi Gubernur Kepala Daerah DIY No.K.898/I/A/'75 yang menjadi dasar kebijakan belum dapat diberlakukannya Pasal 9 ayat (2) UUPA secara penuh di Propinsi DIY belum pernah dinyatakan dicabut atau belum pernah dinyatakan tidak berlaku lagi, sehingga Instruksi Gubernur tersebut masih tetap berlaku dan menjadi dasar hukum atau setidaknya-tidaknya dipakai sebagai pedoman mengenai belum dapat diberikannya hak milik atas tanah kepada warganegara keturunan (Tiong Hoa).

2. Sebagai dasar pertimbangan mengapa Pemerintah Propinsi DIY belum memberlakukan Pasal 9 ayat (2) UUPA walaupun Keppres No. 33 Tahun 1984 sudah 22 tahun dinyatakan berlaku di Propinsi DIY, itu semata-mata hanya merupakan kebijakan dari Pemerintah Propinsi DIY saja. Adapun alasan kebijakan tersebut adalah :

- a. Untuk melindungi kemungkinan terdesaknya orang-orang pribumi dari warganegara keturunan berkaitan dengan hak-hak atas tanah. Dengan kata lain untuk melindungi masyarakat yang secara ekonomis lemah.
- b. Untuk menstabilkan dan menjaga kewibawaan Pemerintah Propinsi DIY terhadap tindakan orang-orang warganegara keturunan sehubungan dengan hak-hak atas tanah.
- c. Karena adanya ketentuan dalam Rijkblad Kasultanan dan Rijkblad Paku Alaman, yang berisi larangan pemberian hak milik atas tanah kepada warganegara keturunan.
- d. Untuk menambah sumber pendapatan daerah (PAD) bagi Pemerintah Propinsi DIY.

B. Saran

Sebagai saran kiranya dapat dikemukakan :

1. Pasal 9 ayat (2) UUPA, tentang persamaan antara antara warganegara untuk dapat memperoleh hak-hak atas tanah

perlu segera dilaksanakan di Propinsi DIY seperti halnya yang dilaksanakan di daerah-daerah lain di luar Propinsi DIY. Hal ini dimaksudkan agar setiap warganegara baik asli maupun keturunan benar-benar merasa diperlakukan secara adil tanpa ada diskriminasi. Perlakuan semacam ini jelas bersifat diskriminatif dan bertentangan dengan hak-hak asasi manusia.

2. Sesuai dengan hirarkhi perundang-undangan, maka sebaiknya Instruksi Gubernur Kepala Daerah DIY No. K.898/A/I/75 dicabut saja, karena secara materiil isinya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan tingkat atasnya, baik Keppres No. 33 Tahun 1984 maupun UU No. 5 Tahun 1960. Bahkan kalau ditarik keatas lagi maka Instruksi Gubernur tersebut isisnya tidak sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, tentang persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar Otonomi Daerah***, PSH, FH. UII, Yogyakarta, 2006
- Boedhi Harsono, ***Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya***, Jambatan, Jakarta, 1999.
- Sudargo Gautama, ***Hukum Perdata Internasional Indonesia***, Crt. III, Jilid Kedua, Eresco, Bandung-Jakarta, 1976.
- Syaukani, HR, et-al, ***Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003,

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, tentang ***Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta***.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang ***Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria***.
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang ***Kewarganegaraan Republik Indonesia***
- Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1984, tentang ***Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta***.
- Keputusan Menteri Dalam negeri Nomor 66 Tahun 1984, tentang ***Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta***.
- Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954, tentang ***Hak-Hak atas Tanah di Daerah Isrimewa Yogyakarta***.
- Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984, tentang ***Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Isrimewa Yogyakarta***.

Instruksi Gubernur Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/'75, tentang ***Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Warganegara Non-Pribumi.***

Makalah:

PJ. Suwarno, ***Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta***, tanggal 2 Juni 2007

Suyitno, ***Perkembangan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta***, tanggal 2 Agustus 2006

