

BAB III

KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA KETURUNAN TIONGHOA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.

A. Sejarah Pertanahan Di Yogyakarta

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta , dalam Pasal 1 angka 1, bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 angka 2 nya menyatakan, bahwa : Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

Pasal 7 ayat (2) menyatakan, bahwa : Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;

c. kebudayaan;

d. pertanahan; dan

e. tata ruang.

Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta terbagi dalam beberapa periode yaitu, sebagai berikut :)

1. Periode sebelum tahun 1918.

Periode sebelum tahun 1918, dikenal dengan masa kepatuhan tanah merupakan Domein Raja. Raja berhak sepenuhnya atas tanah dan rakyat mempunyai hak menggarap dengan dibebani menyerahkan hasil dari menggarap tanah sebesar 1/3. Raja yang berhak sepenuhnya atas tanah untuk menjamin para abdi dalem maka sebagai gaji diberi kekuasaan untuk mengunduh hasil sebagian dari tanah maka diangkat Patuh. Kedudukan para Patuh adalah untuk mengawasi tanah yang digarap rakyat. Tugas pengawasan ini dilakukan oleh Bekel yang ditunjuk oleh Patuh. Bekel adalah penghubung antara Patuh dan rakyat/penggarap.

2. Periode tahun 1918 – 1954

Pada periode ini pada periode ini terjadi reorganisasi keagrariaan semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan Hak Eigendom oleh pihak lain adalah Domein Kraton Ngayogyakarta atau Puro Pakualaman. Di sini Kraton memberikan Hak Anggaduh (Hak untuk mengelola tanah) ke Kelurahan. Selain

itu Kraton memberikan tanah turun temurun kepada rakyat yang akan dipergunakan rakyat. Tanah ini dikenal dengan Sultan Ground.

Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan Piagam Kedudukan Sri Paduka Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan HB IX, secara resmi mengakui keberadaan Kraton Yogyakarta, termasuk tanah - tanahnya yang berstatus sebagai keprabon dalem dan dede keprabon dalem. Walaupun tanah - tanah itu telah mengalami perkembangan dalam penguasaan dan penggunaannya, tapi status hukumnya disesuaikan dengan konsep kerajaan, dimana Sultan adalah penguasa tunggal. Berdasarkan Rijkblaad Kasultanan 1918 Nomor 16 jo. Rijkblaad 1915 Nomor 23, dilakukan reorganisasi dengan tujuan memberikan hak atas tanah kepada rakyat biasa dengan hak hak yang kuat.

3. Periode tahun 1954 – 1984

Periode ini urusan agraria atau pertanahan merupakan urusan rumah tangga Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan hak milik turun temurun (Erfelijk Individuueel Bezits Recht) atas bidang tanah kepada Warga Negara Indonesia (Hak Milik), sedangkan Kelurahan / Desa diberi hak untuk mengurus dan mengatur administrasi pertanahan di Kelurahan/Desa.

Berdasarkan Pasal 4 Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, urusan agraria atau pertanahan merupakan urusan rumah tangga Daerah Istimewa Yogyakarta. Urusan rumah

tangga dan kewajiban-kewajiban yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Setelah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 maka ditetapkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 menyatakan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 nya bahwa hak atas tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan Daerah sedangkan hak atas tanah yang terletak didalam Kota Besar / Kota Praja Yogyakarta untuk sementara sambil menunggu Peraturan Daerah yang baru masih berlaku peraturan yang dimuat dalam Rijktsblaad Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan Rijktsblaad Paku Alaman Tahun 1925 Nomor 25. Rijktsblaad Kasultanan 1925 Nomor 23 tanggal 30 September 1925 dan Rijktsblaad Paku Alaman 1925 Nomor 25 pada dasarnya memuat hal-hal yang sama dengan yang dimuat dalam Rijktsblaad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan Rijktsblaad Paku Alaman Tahun 1918 Nomor 18.

Setelah penjajahan Belanda berakhir, dilakukan unifikasi pada Hukum Tanah Indonesia dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Mengenai perlunya diadakan pembaharuan hukum tanah dapat diketahui dari apa yang dinyatakan dalam konsiderans “mengingat” dan penjelasan umum dalam UndangUndang Pokok Agraria pada tahun 1960.)

UUPA sebagai Hukum Agraria Nasional telah diundangkan sejak Tahun 1960 tetapi baru diberlakukan sepenuhnya di Yogyakarta pada tahun 1984 berdasarkan Keppres Nomor 33 Tahun 1984 dan mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 24 September 1984 berdasarkan SK Mendagri Nomor 66 Tahun 1984 sebagai pelaksanaannya. Pasal 1 Keppres No.33 Tahun 1984 menyatakan bahwa, “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, dinyatakan berlaku sepenuhnya untuk seluruh wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.”

Sebagai tindak lanjut dari Kepres No.33 tahun 1984, terbitlah Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984 yang mengatur tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 di Provinsi DIY. Ditegaskan pula dalam Perda ini bahwa bahwa setelah berlakunya Peraturan Daerah tersebut, segala ketentuan peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang agrarian dinyatakan tidak berlaku lagi.²⁵ Dengan berlakunya Keperes dan Perda dimaksud, maka UU Nomor 5 Tahun 1960 berlaku sah dan mengikat di Wilayah DIY sehingga kebijakan soal pertanahan yang tadinya berdasarkan wewenang otonomi sebagaimana diatur dalam UU No 3 Tahun 1950 berubah pengurusannya menjadi berdasarkan wewenang dekonsentrasi.

B. Permasalahan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Yogyakarta

Handoko, seorang pria keturunan Tionghoa dan bermarga HAN bertempat tinggal di Jl. Tamansiswa 153, Kecamatan Kraton, Kota Yogyakarta, mengajukan gugatan kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagai Tergugat I dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagai Tergugat II dengan surat gugatan tanggal 7 September 2017 yang diterima dan didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Yogyakarta pada tanggal 7 September 2017 dalam Register Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk, telah mengajukan gugatan Bahwa di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ada sebuah perbuatan melawan hukum yang dilestarikan dan diterapkan oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), yakni berupa Instruksi Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 hal “Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi”, yang berbunyi : “INSTRUKSI Sebagaimana diketahui policy Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta hingga sekarang belum memberikan hak milik atas tanah kepada

seorang Warganegara Indonesia non Pribumi yang memerlukan tanah. Guna penyeragaman policy pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang Warganegara Indonesia non Pribumi, dengan ini diminta : Apabila ada seorang warga negara Indonesia non Pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproseskan sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah Negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan sesuatu hak. Kemudian hendaknya menjadi perhatian dan dilaksanakan sebagai mana mestinya.”

Akibat dari Instruksi yang dilestarikan tersebut di atas, menjadikan seorang WNI menjadi tidak mungkin bisa memiliki Hak Milik atas tanah di wilayah DIY, manakala dirinya digolongkan oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagai WNI non pribumi, termasuk pada diri Handoko sebagai Penggugat.

Pembedaan pribumi dan non pribumi adalah pembedaan yang dibuat oleh penjajah kolonial dengan tujuan memecah belah (*divide et impera*), yang pola pikirnya berhasil tertanam dan berbekas di masyarakat Indonesia turun menurun sampai sekarang, tidak hanya para tergugat sebagai penguasa yang masih terpengaruh pola pikir penjajah, bahkan penggugat sendiri awalnya menganggap

diri sendiri masuk golongan WNI non pribumi saat pertama kali berjuang mencari keadilan dalam perkara ini melalui Hak Uji Materi, padahal dengan demikian Penggugat justru menerima diskriminasi dan penggolongan penduduk yang dilakukan oleh para tergugat tanpa dasar hukum

Sudah ditegaskan, pengelompokan dan penggunaan istilah WNI pribumi maupun WNI non pribumi, dilarang dalam Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang “Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan.”

Para tergugat melakukan perbuatan melawan hukum, karena perbuatannya yang menggolongkan sebagai WNI non pribumi dan membatasi hak seorang WNI telah bertentangan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan sebagai akibat mempertahankan perbuatan tersebut, maka masyarakat pada umumnya dan penggugat khususnya telah dirugikan yaitu kehilangan haknya sebagai WNI untuk memiliki tanah Hak Milik.

Para tergugat melawan hukum karena selain melanggar Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan, juga perbuatannya bertentangan dengan Pasal 21 ayat (1) Undang

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang berbunyi : “Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”.

Letak pertentangannya : Bahwa dengan para tergugat memberlakukan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975, maka para tergugat telah membuat penggolongan WNI non pribumi sendiri, padahal kriteria pembedanya tanpa ada dasar hukum, bahkan dilarang oleh Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998. UUPA hanya mengenal WNI tanpa adanya pembedaan WNI. Bahwa dengan demikian para tergugat telah membatasi hak seorang WNI untuk memiliki tanah Hak Milik yang telah dibelinya. Menurut UUPA semua WNI boleh memiliki tanah hak milik. Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 (Pasal 21 ayat (1)) UUPA). Bahwa dengan dibatasinya Hak Milik dan hanya diberikan status lain seperti Hak Guna Bangunan, maka WNI yang digolongkan para tergugat sebagai WNI non pribumi akan dirugikan kepentingannya dengan habis biaya, tenaga, dan waktu untuk perpanjangan HGB (Pasal 35 UUPA), padahal sudah memenuhi syarat untuk memiliki “Hak Milik” menurut Pasal 21 ayat (1) UUPA.

Pemberlakuan Instruksi tersebut juga secara nyata-nyata bertentangan dengan konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi di negara kita, yakni Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat menyebut : “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun

dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”

Alasan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor : K.898/I/A/1975 diberlakukan selalu klasik, yaitu karena “affirmative policy”, atau melindungi golongan pribumi yang lemah dari non pribumi yang kaya, namun dari semua proses itu Tergugat I tidak pernah bias menerangkan dasar hukum kriteria pengolongan WNI pribumi dan WNI non pribumi, serta dasar hukum pengklasifikasian mengenai golongan lemah dan golongan kaya.

Penggugat sangat yakin alasan pembenaran dengan mencari simpati yang tidak etis tersebut akan disampaikan lagi oleh tergugat I dalam perkara ini, karena itu penggugat perlu langsung memberikan kutipan rekomendasi Komnas HAM RI yang sama sekali tak pernah digubris tergugat I, yakni surat Komnas HAM nomor 037/R/Mediasi/VIII/2014 tanggal 11 Agustus 2014 :

- 1) Bahwa affirmative policy, merupakan tindakan yang hanya dapat ditempuh guna melindungi kelompok rentan, yakni: anak-anak, perempuan, kaum lanjut usia, disabilitas, serta kelompok-kelompok minoritas.
- 2) Bahwa pembatasan/pengurangan hak asasi hanya dapat dilakukan oleh dan berdasarkan undang-undang
- 3) Bahwa dalam kenyataan sosial yang ada, tidak seluruhnya warga keturunan etnis Tionghoa merupakan warga yang memiliki kelebihan finansial atau tergolong pemodal kuat, sebagaimana halnya tidak seluruhnya warga asli

merupakan kelompok ekonomi lemah. Dengan demikian, pembatasan/pengurangan hak atas kepemilikan tanah tidak dapat didasarkan pada pertimbangan etnisitas.

4) Sikap Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta yang tetap bersikukuh menerapkan Instruksi Wakil Gubernur D. I. Yogyakarta Nomor K898/I/A/1975 telah melanggar berbagai ketentuan yang berkedudukan hukum lebih tinggi dari Instruksi Wakil Gubernur, diantaranya:

- a) Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
- b) Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 21 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- c) Pasal 5 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- d) Pasal 6 dan pasal 7 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

Komnas HAM sendiri telah menunjukkan adanya pelanggaran konstitusi dan berbagai perundang-undangan yang telah dilanggar karena sikap tergugat I tersebut.

Seseorang tidak dapat memilih lahir menjadi ras keturunan tertentu dan merupakan anugerah Tuhan, sedangkan kuat atau lemah ekonomi seseorang tidak ada relevansinya dengan etnis tertentu, sehingga seandainya benar para tergugat

menggolongkan WNI pribumi dan non pribumi itu berdasarkan etnis sebagaimana surat dari Komnas HAM tersebut di atas, apalagi memberi stereotipe kaya atau miskin seseorang berdasar etnisnya, maka para tergugat bukan hendak mengukur tingkat kaya atau miskinnya finansial seseorang, namun menjurus ke sentimen pada etnis tertentu.

Penggugat sangat mendukung apabila dasar pembatasan adalah diukur dari tingkat ekonomi seseorang dan bukan karena penggolongan WNI pribumi atau non pribumi. Kriteria untuk mengukur tingkat ekonomi seseorang dan pembatasan kepemilikan Hak Milik, secara obyektif sebenarnya sudah tercermin pada Surat Edaran Menteri Agraria Nomor 520-2105 tanggal 30 Juni 1998, dimana Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang berasal dari tanah Negara dibatasi sebagai berikut :

- 1) untuk setiap bidang yang dimohon luasnya tidak boleh lebih dari 2000 M²;
- 2) setiap pemohon dibatasi pemilikan Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang dengan luas keseluruhan 5000 (lima ribu) M².”

Kriteria penggolongan tersebut adalah fair dan terukur, karena mengukur lemah atau tidaknya finansial seseorang berdasar luas dan banyaknya bidang tanah yang dimiliki, bukan mengukur tingkat finansial seseorang dari kriteria WNI pribumi dan WNI non pribumi yang tanpa dasar hukum maupun kriteria yang jelas, apalagi atas dasar suatu etnis tertentu.

Tergugat I sebenarnya tidak ada urusan mencampuri urusan agraria, apalagi memerintahkan tergugat II untuk tetap memberlakukan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975, oleh karena Tergugat I tidak punya kewenangan di bidang agraria, kecuali sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU 3/1950), yang terbatas meliputi hal-hal sebagai berikut (lampiran A III UU 3/1950) :

1. Penerimaan pejerahan hak „eigendom” atas tanah „eigendom” kepada negeri (medebewind);
2. Penjerahan tanah Negara (beheersoverdracht) kepada djawatan-djawatan atau Kementerian lain atau kepada daerah autonom (medebewind);
3. Pemberian idzin membalik nama hak „eigendom” dan opstal” atas tanah, djika salah satu fihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (medebewind);
4. Pengawasan pekerdjaan daerah autonom dibawahnja (sebagian ada jang medebewind).

Berdasar hal di atas, tidak ada ketentuan pemberian izin hak milik dalam rangka balik nama sesama WNI, dan juga tidak ada pembedaan WNI pribumi dan WNI non pribumi. Adanya hanya pemberian izin membalik nama hak eigendom atas tanah jika salah satu atau keduanya bangsa asing. WNI beda dengan bangsa asing, tidak ada namanya WNI non pribumi dalam perundang-undangan kita. Hak

eigendom dan hak opstal pun juga sudah tidak ada lagi dan UUPA hanya mengenal hak atas tanah terbatas sebagaimana disebut dalam Pasal 16 UUPA.

Mengenai siapa bangsa asing dan siapa bangsa Indonesia, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, menyebut : “Yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.”

Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, menyebut : “Yang dimaksud dengan "orang-orang bangsa Indonesia asli" adalah orang Indonesia yang menjadi Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri.”

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY juga tidak memberi kewenangan tergugat I mencampuri urusan agraria, kecuali urusan tanah Kasultanan, yaitu sebuah lembaga baru yang sebelumnya tidak pernah ada, dan justru perbuatan tergugat I melanggar Pasal 16 huruf (a) UU Keistimewaan DIY : “Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang: a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan kepada diri sendiri, anggota keluarga, atau kroni, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara atau golongan masyarakat tertentu.” Mendiskriminasi WNI sebagai WNI non pribumi dan melarangnya

memiliki tanah Hak Milik, dengan memberlakukan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975, adalah bentuk pelanggaran tergugat I.

Pemberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 membuat penggugat dirugikan tidak dapat memiliki tanah Hak Milik di wilayah DIY, karena alasan itu digunakan tergugat II untuk menolak proses balik nama atas tanah Hak Milik.

Untuk memperjuangkan pencabutan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975, maka penggugat sudah menghabiskan biaya yang tidak sedikit, dimana biaya ini timbul akibat tergugat I bersikukuh tidak mau mencabut serta tetap memberlakukan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975, dan demikian pula perbuatan melawan hukum tergugat II yang tidak tunduk pada UUPA dan malah juga ikut memberlakukan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975.

Para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum sebagaimana diuraikan di atas, maka penggugat mohon agar tergugat I diperintahkan untuk mencabut Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 dan memerintahkan tergugat II untuk tidak lagi memberlakukan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 atau setidaknya pengadilan sendiri yang menyatakan tidak berlaku secara hukum setiap pemberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 karena merupakan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa.

Selain penggugat, sebenarnya masih banyak masyarakat lain di DIY yang dirugikan atas perbuatan melawan hukum dari para tergugat ini, namun entah karena tidak tahu, pasrah, sungkan, takut, atau masa bodoh dengan perkara ketidakadilan ini, yang jelas sampai dengan saat ini hanya penggugat yang menggugat pemberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975, oleh karenanya agar masyarakat sadar haknya sebagai WNI boleh mempunyai tanah hak milik telah terampas oleh perbuatan melawan hukum yang dilakukan para tergugat, maka mohon agar para tergugat dihukum untuk mengumumkan amar putusan dalam perkara ini kepada khalayak ramai melalui 2 (dua) surat kabar di wilayah DIY dan 1 (satu) surat kabar yang beredar secara nasional.

Pengadilan Negeri Yogyakarta telah memutuskan bahwa larangan etnis Tionghoa memiliki tanah di Yogya tidak dapat dihapus, sebab Gubernur DIY dan Kepala BPN DIY tidak melakukan perbuatan melawan hukum meski masih memberlakukan Instruksi 1975. Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor : 51/PDT/2018/PT YYK yang diucapkan pada hari Selasa tanggal 5 Juni 2018 menguatkan putusan pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor:132/Pdt.G/2017/PN.Yyk.), yaitu dalam pertimbangan hukumnya dinyatakan sebagai berikut :

Majelis Hakim di tingkat banding setelah memeriksa dan meneliti secara cermat dan saksama berkas perkara beserta turunan resmi putusan Pengadilan

Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk tanggal 20 Februari 2018 dan juga telah pula mencermati surat-surat bukti serta saksisaksi kedua belah pihak yang berperkara, ternyata tidak ada hal-hal baru yang perlu dipertimbangkan oleh Majelis Hakim di tingkat banding;

Pertimbangan-pertimbangan Majelis Hakim tingkat pertama sudah benar, tepat dan adil menurut hukum, maka diambil alih dan dijadikan dasar dalam pertimbangan di tingkat banding untuk memutus perkara ini, sehingga putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN Yyk tanggal 20 Februari 2018 dapat dipertahankan dan dikuatkan di tingkat banding.

BAB IV
ANALISIS KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA
KETURUNAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA BERDASARKAN
KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 33 TAHUN
1984 TENTANG PEMBERLAKUAN SEPENUHNYA UNDANG-UNDANG
NOMOR 5 TAHUN 1960 DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA

A. Pelaksanaan Kepemilikan hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Warga Keturunan Tionghoa setelah berlakunya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Daerah Istimewa Yogyakarta

Tanah merupakan salah satu unsur dalam kehidupan manusia, karena tanah adalah sesuatu yang sangat penting bagi manusia. Tanah sebagai bagian dari bumi yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa berfungsi untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah adalah permukaan bumi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 4 ayat (1) UUPA. Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak.

Kebijakan pertanahan nasional dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang dituangkan dalam Pasal 2 UUPA didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Secara yuridis hak menguasai dari Negara diatur di dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, Hak menguasai dari negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan masyarakat masyarakat hukum adat sepanjang hal ini diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Pasal 1 ayat (2) UUPA memberi wewenang untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air ruang udara. Atas dasar kewenangan tersebut telah ditentukan macam-macam hak atas tanah (sebagai objek hak) seperti yang diatur dalam Pasal 16 UUPA, dan juga orang-orang yang dapat mempunyai hak atas tanah (sebagai subjek hak). Pasal 16 ayat (1) UUPA dapat diberikan kepada individu WNI. Hak Milik sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, ialah: hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

Pengaturan hak milik atas tanah dapat didasarkan pada Pasal 28 huruf h ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak

milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun dan selanjutnya diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

Indonesia sendiri dalam sistem agraria menganut asas nasionalisme yang menegaskan, bahwa kepemilikan Hak Milik atas tanah hanya diperuntukan kepada WNI sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUPA. Pada dasarnya Hak Milik hanya dapat diberikan kepada warga negara orang perorang ataupun bersama-sama, sementara badan-badan hukum pada dasarnya tidak dapat mempunyai hak milik. Selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA telah mengatur bahwa hanya warganegara Indonesia yang dapat menjadi subjek hak milik atas tanah, baik laki-laki maupun wanita. Artinya WNI baik laki-laki maupun wanita mempunyai hak yang sama untuk menjadi subjek hak milik atas tanah, baik sendirisendiri maupun secara bersama-sama (kepemilikan bersama).

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia telah mengatur Yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara, maksudnya bahwa UU tersebut dengan tegas hanya membagi 2 macam warga negara yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA). Namun demikian di Daerah Istimewa Yogyakarta masih ada perbedaan antara Warga Negara Indonesia (WNI) dan

warga Negara Indonesia keturunan yang berpengaruh terhadap kepemilikan hak milik atas tanah.

Pembedaan antara Warga Negara Indonesia (WNI) dan warga Negara Indonesia keturunan tercantum di dalam Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang *Penyeragaman Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi adalah sebuah surat instruksi yang dibuat oleh Paku Alam VIII yang memerintahkan agar tidak memberikan milik tanah kepada warga negara non-pribumi meliputi "*Europeanen*" ("Eropa" kulit putih); "*Vreemde Oosterlingen*" ("Timur Asing") yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan hanya boleh diberikan hak guna. WNI keturunan Tionghoa di Kota Yogyakarta hanya diberi Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Guna Usaha. Sedangkan mengenai Ras dan Etnis telah dihapuskan dengan UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskrimansi Ras dan Etnis, yang ditegaskan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 dan Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi Dan Non Pribumi Dalam Semua Perumusan Dan Penyelenggaraan Program Atau pun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan. Inpres tersebut dikeluarkan dimaksudkan untuk tidak membedakan antara Pribumi dan Non Pribumi, dan semestinya diberikan perlakuan yang sama dalam penyelenggaraan layanan pemerintahan.

Keberlangsungan Instruksi Kepala Daerah DIY PA.898/1975 tersebut semakin menguat ketika Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana disebutkan, bahwa salah satu keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah bidang pertanahan, walaupun telah ada Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Wilayah DIY yang dselanjutnya diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY, dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 1984 yang mengatur tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 di Provinsi DIY. Ditegaskan pula dalam Perda ini bahwa setelah berlakunya Peraturan Daerah tersebut, segala ketentuan peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi.

B. Akibat hukum terhadap Warga Ketunan Tionghoa Tidak diberlakukannya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Daerah Istimewa Yogyakarta Oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

UUPA merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengatur politik agraria nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat tersebut, kehadiran negara sangat diperlukan dalam mengatur pemilikan, penguasaan, penataan, dan pengusahaan tanah

Pemberlakuan UUPA pada tahun 1960 adalah bentuk keseriusan pemerintah untuk menciptakan unifikasi hukum yang ada dalam hal pertanahan di Indonesia menjadi satu bentuk aturan dasar dan berlaku bagi semua wilayah yang ada di Republik Indonesia. Akan Pemerintah Kota Yogyakarta masih memberlakukan Instruksi Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A/1975, walaupun telah ditebitkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Wilayah DIY, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY, dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 1984 yang mengatur tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 di Provinsi DIY.

Inti dari instruksi tersebut, bahwa WNI nonpribumi tidak diperbolehkan mempunyai hak milik atas tanah di daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga dengan tetap diberlakukannya Instruksi tersebut telah menimbulkan akibat hukum bagi keturunan Tionghoa yang dianggap WNI nonpribumi menderita kerugian, yaitu ketika Keturunan Tionghoa melakukan transaksi jual beli tanah dan bangunan dengan status SHM dengan orang Yogyakarta asli, maka setelah transaksi jual beli terjadi, dan akan membalik nama kepemilikan atas namanya, maka keturunan Tionghoa harus ke BPN untuk memproses balik nama. Pada proses balik nama itulah, BPN akan menurunkan tanah dan rumah bersertifikat SHM menjadi HGB karena aturan tersebut. Artinya, hak pemilikan atas tanah akan dikembalikan ke negara. Sementara Keturunan Tionghoa, hanya bisa

mengusai rumah atau bangunan di atas tanah yang dibelinya. akan mengalami kendala dalam mengurus kepemilikan tanah dalam wilayah D.I Yogyakarta.

UUPA menjamin setiap warga negara dapat memanfaatkan tanah secara adil. Artinya, negara atas dasar Hak Menguasai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 undang-undang ini, dapat memberikan berbagai macam hak atas tanah dan dapat diberikan kepada orang baik sendiri maupun secara bersama-sama dengan orang lain, serta dapat juga diberikan kepada badan hukum. Akan tetapi dengan diberlakukannya Instruksi Nomor 898/I/A/1975 jaminan yang diberikan oleh UUPA kepada setiap warga negara untuk dapat memanfaatkan tanah secara adil itu melanggar hukum tidak tercapai, sebab dengan Instruksi tersebut telah terjadi diskriminasi tidak sesuai dengan UUD 1945 Pasal 26 ayat (1) yang berbunyi “Yang menjadi Warga Negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”. Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 tersebut jelas mengatakan bahwa Warga Negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Dalam hal ini UUD 1945 tidak membedakan Warga Negara antara Pribumi dan non Pribumi melainkan menyamaratakan status seluruh Warga Negara Indonesia tanpa membedakan agama, ras, suku, maupun etnis. Kemudian dalam Pasal 28 H ayat (2) UUD 1945, dalam Bab X tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan

keadilan. Pasal ini didasarkan atas kesadaran bahwa satu peraturan yang netral. Bukan hanya UUD 1945 yang tidak membedakan mengenai Warga Pribumi dan non Pribumi, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan juga tidak mengatur mengenai status Pribumi dan non Pribumi melainkan hanya mengatur mengenai status kewarganegaraan., membuat warga negara keturunan Tionghoa tidak dapat memiliki hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) WNI keturunan hanya diberi hak guna bangunan

Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 melanggar konstitusi Undang Undang Dasar 194 dan tidak sesuai dengan Negara Hukum Pancasila karena tidak mencerminkan asas kesamaan dalam hukum dan tidak sesuai dengan Hak Asasi Manusia. UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskrimansi Ras dan Etnis, dan Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi Dan Non Pribumi Dalam Semua Perumusan Dan Penyelenggaraan Program Ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan. Sehingga dengan demikian UUPA belum dapat berlaku secara efektif, sebab untuk berlakunya suatu peraturan perundang-undangan mengutip pendapat Soerjono Soekanto harus memenuhi faktor sebagai berikut :

Faktor hukumnya sendiri yakni undang-undang. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya, undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku di mana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang baru yang

berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut. Dengan demikian seharusnya dengan berlakunya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Wilayah DIY, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY, dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 1984 yang mengatur tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 di Provinsi DIY, maka Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tidak dapat diberlakukan lagi.

Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun Penegak hukum menerapkan hukum yang dimaksudkan di sini adalah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta selaku pihak yang melakukan proses pengurusan terkait sertifikat-sertifikat tanah tidak akan menerbitkan sertifikat hak milik atas tanah kepada warga non Pribumi dalam hal ini Keturunan Tionghoa di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan alasan adanya Instruksi Gubernur tersebut. Jika Warga Negara Indonesia non Pribumi dalam hal ini Keturunan Tionghoa ingin menguasai sebidang tanah di wilayah D.I Yogyakarta, maka warga non Pribumi hanya diberikan hak atas tanah sebatas Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB).

Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum Organisasi yang baik (sistem dan struktur)..

Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Masyarakat tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor-faktor ekonomi, psikis, sosial, atau politik. Dalam hal ini warganegara Keturunan Tionghoa sudah berusaha melakukan upaya hukum dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Yogyakarta, Pengadilan Tinggi Yogyakarta, akan tetapi putusan kedua Pengadilan tersebut menguatkan berlakunya Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 sebab Gubernur DIY dan Kepala BPN DIY tidak melakukan perbuatan melawan hukum meskipun masih memberlakukan Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975.

Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Dalam hal ini Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 diterbitkan dan tetap dipertahankan karena ada hubungannya dengan sejarah pertanahan yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum berlakunya UUPA.