

**ANALISIS YURIDIS MENGENAI KEPEMILIKAN HAK ATAS
TANAH BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN
TIONGHOA BERDASARKAN UNDANG – UNDANG NO 5
TAHUN 1960 TENTANG POKOK – POKOK AGRARIA
DIBUHUNGGAN DENGAN INSTRUKSI GUBERNUR
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NO. K. 898/1/A/1975
TENTANG PENYERAGAMAN POLICY PEMBERIAN HAK
ATAS TANAH KEPADA SEORANG WNI NON PRIBUMI**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna mendapatkan gelar
Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Diajukan Oleh :

Reni Sukyadi Putri

41151010120119

Program Kekhususan : Hukum keperdataan

Dibawah Bimbingan :

Meima S.H M.Hum



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2016**

ABSTRAK

Undang-Undang Pokok agraria memberikan makna agar Adanya kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah yang sebagaimana yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu mencakup: kepastian mengenai objek hak atas tanah, kepastian mengenai subjek hak atas tanah, dan kepastian mengenai status hak atas tanah. permasalahan pertanahan di Yogyakarta diantaranya mengenai status tanah negara di DIY yang menjadi polemik politik pertanahan serta adanya pembatasan kepemilikan hak milik atas tanah bagi warga negara Indonesia keturunan tionghoa di DIY yang menjadi dasar penelitian ini dilakukan dengan menghapuskan hak-hak atas tanah pada jaman belanda dengan ketentuan yang masih berlaku yaitu surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi hal ini membuat Undang-Undang Pokok Agraria bukan merupakan aturan tunggal pertanahan.

Metode penelitian yang dipergunakan didalam penulisan skripsi ini adalah dengan menggunakan pendekatan Yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Penelitian ini dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan yang ditunjang dengan penelitian lapangan. Teknik pengumpulan data sekunder dengan studi kepustakaan dan didukung dengan data primer dengan berupa wawancara yang selanjutnya dianalisis dengan metode normatif kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh hasil yang disimpulkan bahwa status pertanahan Di Yogyakarta hanya dikenal dengan tanah kesultanan dan pakualaman ground, tidak ada tanah negara dari bekas swapraja, hak ini dibuktikan dengan Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tetang Keistimewaan Yogyakarta yang menyebutkan bahwa kesultanan dan pakualaman ground sebagai badan swasta yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Keberadaan Undang-Undang Pokok Agraria belum sepenuhnya berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta, pada praktiknya hak-hak yang dijamin oleh Undang-Undang Pokok Agraria masih dapat dikesampingkan dengan pemberlakuan surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi, dimana Surat Gubernur ini bertujuan untuk membatasi hak milik atas tanah yang dapat diperoleh bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa. Keberadaan surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/A/1975 sangat berpengaruh terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh kesultanan sebagai pengendali peraturan pertanahan di Yogyakarta.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Puji dan syukur penulis panjatkan sebesar-besarnya atas kehadiran Allah SWT karena atas berkah dan rahmat-Nya lah sehingga penulis dapat menyelesaikan Studi Kasus dengan judul : PUTUSAN PENGADILAN NEGERI JAKARTA SELATAN NO.04/PID.PRAP/2015/PN.JKT.SEL DALAM PERKARA GUGATAN PENETAPAN TERSANGKA KOMISARIS JENDERAL BUDI GUNAWAN OLEH KPK DITINJAU DARI ASAS LEGALITAS.

sebagai persyaratan wajib bagi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung guna memperoleh gelar sarjana Hukum.

Penyusunan Studi Kasus ini tidak lepas dari keterlibatan berbagai pihak yang senantiasa membantu dan membimbing penulis dalam suka dan duka. oleh karena itu, penulis menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terimakasih yang sangat besar kepada seluruh pihak yang telah membantu baik moril maupun materiil demi tewujudnya Studi Kasus ini terutama kepada yang terhormat Bapak Dr. H. Deny Haspada S.H., Sp.1 selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam memberikan bimbingan dan penghargaan kepada penulis selama penyusunan Studi Kasus ini.

Selanjutnya penulis ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Brigjen.pol (Purn) DR. H. R.A.R. Harry Anwar S.H., M.H., selaku Rektor Universitas Langlangbuana

2. Bapak Dr. H. Kuntana Magnar S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana
3. Ibu Meima S.H., M.Hum selaku Wakil Dekan I Bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung
4. Ibu Dewi Rohayati S.H., M.H selaku Wakil Dekan II Bidang Keuangan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana
5. Bapak Atang Hidayat S.H., M.H selaku Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana
6. Bapak Cecep Sutrisna S.H., M.H Selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas langlangbuana.
7. Ibu Hana Krisnamurti S.H., M.H selaku Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana
8. Ibu Sri Mulyati Chalil S.H., M.H selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana, sekaligus wali dosen penulis yang sudah memberikan nasehat dan bimbingan yang sangat berharga selama penulis menjalani perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas langlangbuana
9. Bapak Aep Sulaeman S.H., Sp.1 selaku sekretaris bagian hukum perdata fakultas Hukum Universitas Langlangbuana sekaligus ketua sidang penguji tugas akhir.
10. Ibu Dini Ramdania S.H., M.H selaku penguji tugas akhir.
11. Bapak S. Sahal H.M., S.Pd.I., M.Pd selaku KSBA Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

12.Seluruh Dosen dan Asisten Dosen Fakultas Hukum Universitas
Langlangbuana

13.Seluruh staf Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas
Langlangbuana

14.Seluruh rekan-rekan mahasiswa Fakultas Hukum Khususnya
angkatan 2012, serta rekan-rekan Demisioner Badan Eksekutif
Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana serta
teman KKN-M Kelompok 5 T.A 2015, Kepada Himpunan Organisasi
Mahasiswa Islam Komisi Hukum, yang telah membantu dalam
proses penelitian Studi Kasus ini.

Secara khusus ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya penulis
sampaikan kepada kedua Orang tua tercinta dan tersayang Ibu teti
trishawati dan Bapak yanto santoso, dan seluruh keluarga besar penulis
yang tidak dapat disebutkan satu persatu, dan tidak lupa kepada rekan
seperjuangan saya Reni sukyadi putri terimakasih telah memberikan
semangat, dukungan, dorongan serta motivasi sehingga penulis dapat
menyelesaikan penyusunan tugas akhir ini dan semoga Studi Kasus ini
dapat bermanfaat bagi kita semua khususnya bagi Pembaca.

Wassalamualaikum. Wr. Wb

Bandung, 20 September 2016

Penulis

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN

ABSTRAK	I
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	vi
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	11
E. Kerangka Pemikiran	12
F. Metode Penelitian	20
G. Sistematika Penulisan	23
BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG HAK ATAS TANAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG AGRARIA DAN UNDANG-UNDANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	25
A. Sumber Hukum Positif Di Indonesia	25
B. Pengertian Tanah	30
C. Asas-asas dalam hukum agraria dan dalam Undang- Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	35
D. Ketentuan-ketentuan Pokok Hak Penguasa Atas Tanah	43
E. Tanah Partikelir	48

BAB III : KEPEMILIKAN ATAS TANAH DI DAERAH ISTIMEWA	
YOGYAKARTA DAN CONTOH KASUS	51
A. Sistem Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta	51
B. Tanah Adat Di Daerah Istimewa Yogyakarta	54
C. Pesan Sultan Hamengkubuwono IX Mengenai Tanah Di Yogyakarta	55
D. Contoh Kasus Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Daerah Istimewa Yogyakarta	56
BAB IV : KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BAGI WNI	
KETURUNAN TIONGHOA DI DAERAH ISTIMEWA	
YOGJAKARTA BERDASARKAN UNDANG-	
UNDANG NO 5 TAHUN 1960 TENTANG AGRARIA	
DIBUHKUNGAN DENGAN INSTRUKSI GUBERNUR	
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NO. K.	
898/1/A/1975 TENTANG PENYERAGAMAN POLICY	
PEMBERIAN HAK ATAS TANAH KEPADA	
SEORANG WNI NON PRIBUMI	63
A. Status Tanah Di Daerah Istimewa Yogyakarta	63
B. Apakah SK Gubernur No.K.898/1/A/1975 sudah menjamin hak Warga Negara Indonesia keturunan tionghoa untuk mendapatkan hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta	72

BAB V : PENUTUP	84
A. Kesimpulan	84
B. Saran	86

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik dan kedaulatannya berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia sebagai Negara yang mempunyai beraneka ragam adat dan budaya (pluralistik) mempunyai ciri bahwa setiap daerah dalam negara ini memiliki ciri khas budaya dan adat masing-masing.

Pengaruh adat dan budaya pada setiap daerah di Indonesia selalu mempengaruhi kehidupan masyarakatnya, karena adat dan budaya itu mengandung nilai, norma dan kaidah-kaidah yang diresepsi dari kebiasaan masyarakat, keadaan alam serta kearifan lokal dan “bukan merupakan aturan-aturan seperti peraturan-peraturan desa dan peraturan raja yang seperti diungkapkan oleh M.M. Djodjodigono”.¹⁾ Kepala desa atau raja dijadikan sebagai kepala karena dianggap sebagai “seseorang yang mengerti mengenai peraturan-peraturan adat di dalam masyarakat itu sendiri termasuk mengerti mengenai pertanahan.”²⁾ adat istiadat tanah, bukan semata-mata hanya mempunyai makna hukum, sosial, politik dan ekonomi saja, namun lebih dari itu merupakan ciptaan Tuhan yang harus dilindungi dan dijaga keberadaannya dan dimanfaatkan sebaik-baiknya

¹ H. Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1992, hlm.9

² Bushar Muhammad, *asas – asas hukum adat suatu pengantar*, cet-11, Pradnya Paramita, Jakarta, 2002, hlm. 30

bersama dengan air, udara, menjadi bagian penting dari kehidupan. “Hukum Tanah Nasional harus pula merupakan pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Dasar, karena pasal inilah terutama ayat ke-3 nya yang merupakan dasar hukum utama dari tanah.”³⁾ sebagai warga negara Indonesia Hak konstitusi Warga Negara telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa setiap Warga Negara Indonesia mempunyai hak yang sama ntuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, Undang – Undang Dasar 1945 juga memberikan hak mempunyai tempat tinggal, berhak mempunyai hak milik pribadi yang tertuang dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945. Tanah diberikan kepada setiap warga negara indonesia yang berkedudukan di Indonesia, baik itu perempuan maupun laki-laki yang akan mendapatkan perlakuan sama didepan hukum.

Sifat pribadi hak hak individual menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan Hak warga Negara ini pula tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa Warga Negara Indonesia mempunyai hak atas tanah yaitu hak milik yang hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia saja (Pasal 20) dan merupakan hak yang terkuat dari hak- hak lainnya, hak guna Bangunan (Pasal 35), Hak pakai(Pasal 41), hak sewa untuk bangunan (Pasal 44), hak membuka-tanah dan memungut hasil hutan

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, sejarah pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Cet 11-jakarta 2007, hlm. 172

(Pasal 46), dan lain-lain yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Mengenai tanah itu sendiri “Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh Undang-Undang Pokok Agraria, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan.”⁴⁾ Hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Undang-Undang “bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya”.⁵⁾

Hak konstitusi Warga Negara Indonesia didukung dengan ketentuan yang menyebutkan bahwa setiap warga negara Indonesia berhak memiliki tanah dimana saja, baik itu perkotaan, perdesaan, tidak mengenal dimana letaknya, selama itu berada di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kepemilikannya dijamin oleh Undang – Undang Pokok Agraria dan juga dalam Undang-Undang Dasar 1945 baik tanah yang dahulu disebut sebagai daerah raja.

Warga Negara Indonesia pada dasarnya mempunyai hak mutlak memiliki tanah di Indonesia, salah satu prinsip yang dianut oleh Undang-Undang Pokok Agraria yaitu asas nasionalitas yang tercantum dalam Pasal 1 bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan dengan tanah sesuai dengan frasa yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Hubungan yang

⁴ *Ibid*, hlm. 18

⁵ *Ibid*, hlm. 18

dimaksud adalah dalam wujud hak milik.⁶⁾ Mengenai kepemilikan tanah yang dijamin oleh Undang-Undang, juga tidak mengenal macam-macam tanah, yang sudah dihapuskan oleh Undang-Undang Pokok agraria yang bertentangan dengan tubuh Undang-Undang ini, seperti Tanah recht van eigendom atau biasa disebut dengan tanah yang mempunyai kenikmatan yang bebas atas suatu benda dan untuk menguasai itu dengan cara seluas-luasnya dan tidak bertentangan dengan Undang-undang yang berlaku, tanah recht van opstal yaitu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain, tanah recht van erpacht yaitu hak kebendaan untuk mendapatkan kenikmatan sepenuhnya dari benda tetap orang lain dengan syarat membayar uang setiap tahun, dll.”⁷⁾

Ketentuan dalam perundang-undangan khususnya Undang-Undang Pokok Agraria telah mengatur beberapa hak yang sudah dijamin misalnya saja hak menguasai dari negara. Hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah di haki dengan hak-hak perorangan oleh Undang – Undang Pokok agraria disebut tanah negara (Pasal 28, 37, 41 43, 49) Realisasi yang disebut dalam prinsip nasionalis ini terkandung dalam Pasal 9 Undang-Undang Pokok Agraria, meski dalam kenyataannya akses yang dijamin oleh Undang-Undang Pokok Agraria tersebut harus diperebutkan dengan dua faktor lain, yaitu pemerintah dan

⁶⁾ Maria S,W Sumadjono, *Pengaturan hak atas tanah beserta bangunan*, Kompas, Jakarta, hlm 1

⁷⁾ Boedi harsono, *op-cit*, hlm.

pihak swasta yang mempunyai posisi yang berbeda. Tujuan pokok yang ingin dicapai oleh Undang-Undang Pokok Agraria yaitu: ⁸⁾

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Melihat pada tujuan pokok dibuatnya Undang-Undang Pokok Agraria jelas dalam Undang-Undang Pokok Agraria ini merupakan sarana yang dipakai untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan Negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kepemilikan atas tanah yang telah dijamin oleh Undang-Undang yang berlaku di Indonesia dan yang tersebar luas di beberapa daerah yang telah dibagi oleh pemerintahan, dan dijamin kepastiannya, tanah yang masih lekat dengan tradisi turun temurun tidak lah hilang dengan sendirinya karena adanya reformasi, seperti di beberapa daerah papua, aceh, dan yogyakarta yang hukum adat setempat masih melekat dalam pelaksanaan hukumnya dan diberikannya keistimewaan kepada daerah daerah tersebut dengan pertimbangan asal usul sejarah dan lain-lain.

Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang kebudayaannya masih melekat di beberapa daerah dan keistimewaan yang diberikan oleh

⁸ *Ibid*, hlm 219

pemerintah kepada Kesultanan pada eranya dan merupakan warisan dari hindia belanda semasa jajahannya di Indonesia, yang menjadi keistimewaan yogyakarta tertuang pada sejarah yang terjadi di yogyakarta terhadap kemerdekaan Indonesia pada jamannya. Sehingga melekat dan menjadi dasar hukum bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pembangunan pemerintahannya yang di pimpin oleh Sultan.

“isi Perjanjian giyanti sejak zaman Hindia Belanda posisi Negeri Ngayogyakarta (Yogyakarta) dan sudah mendapat pengakuan dari Pemerintah dan Ratu Belanda, yang saat itu belanda sedang menjajah indonesia. Sultan hamengku buwono IX yang saat itu memiliki hubungan baik dengan ratu Wilhelmina dan ratu juliana. Sultan Hamengkubowono IX mengirimkan surat kepada presiden Indonesia Soekarno untuk memindahkan Ibu kota ke yogyakarta yang saat itu ibu kota Indonesia terletak di jakarta yang saat itu keadaan jakarta sedang tidak memungkinkan untuk dijadikan ibu kota Indonesia, selain itu pemindahan ibu kota ke yogyakarta memungkinkan agar tidak dijajah dengan mengandalkan kedekatan hamengku buwono IX yang dekat dengan ratu belanda, meski saat itu yogyakarta pun dijajah oleh belanda.⁹⁾

Yogyakarta berperan aktif dalam pengusiran belanda, Sultan dan Paku Alam setelah 2 hari kepergian belanda mengirimkan telegram ke jakarta bahwa dirinya siap berdiri di belakang soekarno Hatta.¹⁰⁾ UU Nomor 3 tahun 1950 yang dikeluarkan oleh negara bagian Republik Indonesia yang beribukota di Yogyakarta pada maret 1950 mengukuhkan nama dan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta setingkat dengan Provinsi dan menetapkan organ organ daerah dan urusan yang diselenggarakan

⁹ *Operasi senyap memindah ibu kota*,Majalah tempo, edisi khusus,23 Agustus 2015, hlm. 48

¹⁰ Kustiniyah Mochtar, *pak sultaan dari masa ke masa*, dalam atma Kusumah (penyunting) *tahta untuk rakyat*, dalam Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam perdebatan konstitusi dan perundang – undangan di Indonesia*, cet-1, Nusa Media,Bandung, 2013, hlm. 59

diserahkan kepada pemerintahan DIY."¹¹⁾ keistimewaan DIY mengacu pada keistimewaan yang diberikan oleh UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintah daerah yaitu Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia, dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan, dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu (Undang–Undang No 22 Tahun 1948 beserta penjelasannya).

Daerah Istimewa yang berasal dari gabungan daerah kerajaan dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan mengingat syarat-syarat sama seperti kepala daerah istimewa. Sebab pada saat itu daerah biasa tidak dapat memiliki wakil kepala daerah. Adapun alasan keistimewaan Yogyakarta diakui oleh pemerintahan RI menurut UU Nomor 22 Tahun 1948 (yang juga menjadi landasan UU Nomor 3 Tahun 1950 mengenai pembentukan DIY), adalah Yogyakarta mempunyai hak-hak asal usul, dan pada zaman sebelum Republik Indonesia sudah mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa (*zelfbestuure landschappen*). Saat ini Keistimewaan DIY diatur dengan UU Nomor 13 tahun 2012 yang meliputi :

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur, dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;

¹¹ Ibid, hlm 132

3. Kebudayaan;
4. Pertanahan; dan
5. Tata ruang.

Undang–Undang yang telah dibentuk mengenai urusan rumah tangga Yogyakarta seperti halnya pertanahan, dibentuklah Undang–Undang Pokok Agraria pada tahun 1960 antara lain untuk menghilangkan dualisme dalam peraturan perundang – undangan keagrariaan.¹²⁾

Peraturan agraria di Yogyakarta masih bersifat dualisme yaitu peraturan yang didasarkan pada hukum barat dan hukum adat. Persoalan yang terjadi karena tidak sejalan peraturan perundang – undangan dengan kenyataan di masyarakat, dimana hukum dibentuk untuk mensejahterakan masyarakat dan dibuat untuk masyarakat tunduk akan hukum yang dibuat. Bidang pertanahan, sebelum reorganisasi agraria, hukum tanah di Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta menentukan, bahwa hak milik atas seluruh luas tanah di wilayah kerajaan, adalah mutlak di tangan raja.¹³⁾

Tanah di Yogyakarta adalah tanah kesultanan. Dimana di Daerah Istimewa Yogyakarta hanya dikenal dengan tanah milik Sultan (*Sultan Ground*) Dan Tanah Milik Puro Pakualaman (Paku Alam Ground). Dimana peraturan mengenai tanah tidak cukup diatur dengan Undang-Undang Pokok Agraria, melainkan harus dijabarkan kembali dalam Peraturan

¹² Ibid, hlm 219

¹³ Soedarisman P., *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah mada University Press, Yogyakarta, 1984, hlm.280: suhartono, *apanage dan bekel perubahan sosial di surakarta 1830-1920*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hlm.27: selo sumardjan, *perubahan sosial di yogyakarta*, gadjah mada University Press, cetakan ketiga, 1991, hlm.177

Daerah (Perda).¹⁴⁾ Lahirnya Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok Agraria, adalah politik agraria yang mengatur hubungan petani dengan tanah dan air. Hubungan petani dengan Undang-undang Pokok agraria tidak bisa dipisahkan satu dengan yang lainnya, dan oleh karena itu komitmen Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok Agraria terutama berorientasi kepada kehidupan petani.¹⁵⁾

Tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan rakyat (Pasal 2 ayat (1) Undang – Undang Peraturan Dasar Pokok Agraria) atas dasar hak menguasai dari negara ini, ditentukan adanya macam–macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada masyarakat. Dampak yang ditimbulkan dari pemberlakuan dualisme di daerah yogyakarta, yaitu terjadinya suatu peristiwa yang mengakibatkan Undang-Undang Pokok Agraria belum berlaku secara penuh dan mengakibatkan masyarakat setempat tidak merasakan jaminan hak yang telah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria.

Permasalahan yang terjadi di daerah Istimewa Yogyakarta di Bidang Pertanahan menimbulkan beberapa komentar dari beberapa pakar di Indonesia, terkait dengan status kesultanan yang menjadi badan swasta yang dapat memperoleh hak milik atas tanah di daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁴⁾Ari susanto, *MonarkiYogya, 'inkonstitusional'*, Kompas Jakarta, hlm. 41

¹⁵⁾ Soedjarwo soeromihardjo, *mengkritisi undang- undang pokok agraria 'meretas jalan menuju penataan kembali politik agraria nasional*, cetakan pertama oktober 2009, cerdas oustaka, hlm. 10

Permasalahan tanah merupakan masalah yang sangat kompleks, diantaranya adalah masalah pemberian hak atas tanah seperti hak milik, penguasaan tanah Kas Desa, pembatalan sertifikat hak milik atas tanah dan banyak lagi khususnya di daerah Istimewa Yogyakarta yang banyak berbagai problema mengenai pertanahan, baik itu ditinjau dari sudut asal-usul maupun di tinjau dari perundang – undangan.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, maka peneliti terdorong untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam skripsi yang berjudul ANALISIS YURIDIS MENGENAI KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN TIONGHOA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO 5 TAHUN 1960 TENTANG POKOK-POKOK AGRARIA DIBUHUNGKAN DENGAN INSTRUKSI GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NO. K. 898/1/A/1975 TENTANG PENYERAGAMAN POLICY PEMBERIAN HAK ATAS TANAH KEPADA SEORANG WNI NON PRIBUMI

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimanakah status tanah Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apakah Undang – Undang Pertanahan sudah menjamin Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa Untuk mendapatkan hak atas tanah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji dan menganalisis bagaimana status tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Untuk mengetahui apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sudah menjamin rakyat keturunan tionghoa untuk mendapatkan hak atas tanah.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dan manfaat penelitian ini dapat dikemukakan dari 2 sisi yaitu:

1. Manfaat teoritis :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan upaya secara teoritis, sekurang-kurangnya dapat digunakan dalam dunia pendidikan ilmu hukum .

2. Manfaat praktis :

- Bagi penulis :

Menambah wawasan penulis mengenai pertanahan di Indonesia yang meliputi fungsi dan dasar hukum serta upaya pengawasan dan penegakan hukumnya

- Bagi lembaga penegak hukum atau pendidikan hukum :

Untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan mengenai sebenarnya mengenai tentang pertanahan di daerah Istimewa Yogyakarta serta memberikan deskripsi tentang upaya penegakan hukum dan pengawasannya.

E. Kerangka Pemikiran

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Serba itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Produksi yang dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat

Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Hak milik yang dimaksud oleh Undang-Undang Dasar 1945 juga tercantum dalam Undang–Undang Pokok Agraria Pasal 20, dan merupakan hak terkuat dari hak-hak lainnya. Kepemilikan tanah oleh keraton di Yogyakarta dengan tanah-tanah yang sudah turun temurun digunakan oleh masyarakat dan di klaim menjadi tanah milik keraton, hal ini tidak sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) Undang–Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa ciri-ciri hak milik yaitu:¹⁶⁾

- a) Merupakan hak turun temurun
- b) Dapat menjadi induk dari hak-hak lain
- c) Dapat dijadikan jaminan hutang
- d) Dapat dialihkan kepada pihak lain
- e) Hak memiliki dapat diwakafkan
- f) Tanah milik dapat dilepas, sehingga menjadi tanah negara

¹⁶ Nimatul Huda, *op-cit* hlm.223

Atas dasar ciri-ciri hak milik itu, tanah-tanah keraton oleh pemakainya (masyarakat) dapat dijadikan jaminan kredit bank, pemasangan listrik dll. Karena berdasarkan PP NO. 38 Tahun 1963 tentang penetapan Badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah:

- 1) Bank-bank yang didirikan oleh negara
- 2) Perkumpulan koperasi yang didirikan berdasarkan UU No. 79 Tahun 1958
- 3) Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh menteri pertanian dan agraria, setelah mendengar menteri agama
- 4) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh menteri dalam negeri dan dirjen agraria

Pasal 33 Undang–Undang Dasar 1945 yang berbunyi : perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar–besar kemakmuran rakyat, perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Dalam Pasal ini tercantum dasar demokrasi ekonomi. , hak menguasai dari negara itu dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan

masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah, pernyataan ini sesuai dengan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok Agraria.¹⁷⁾

Peraturan Dasar Pokok Agraria sebagai aturan khusus dari Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) adalah dasar hukum yang mengatur pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta saat ini. Bahkan, pemberlakuan kembali *rijksblad* 1918 (aturan pemerintah kolonial) dalam tata hukum NKRI adalah perbuatan makar. SG/PAG sudah dihapuskan oleh HB IX, PA VIII, beserta DPRD melalui Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 3 tahun 1984 yang merupakan pelaksana dari keputusan Presiden No. 33 tahun 1984 dan Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

Menguasai dan menggunakan tanah secara individual berarti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan. Tidak ada keharusan menguasainya bersama-sama dengan orang lain secara kolektif, biarpun menguasai dan menggunakan tanah secara bersama dimungkinkan dan diperbolehkan. Dan hal itu diperjelas dengan Pasal 4 ayat (1).

Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok Agraria adalah satu-satunya peraturan tentang agraria dan berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sementara

¹⁷ Hasanah Wargakusumah, *Hukum agraria I, Buku panduan Mahasiswa*, Jakarta : P.T. Prenhalindo, 1992, hlm. 5

Pasal 1 Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta menyatakan bahwa Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta adalah aturan khusus dari Undang-Undang Pemerintah Daerah, bukan aturan khusus dari Undang-Undang Pokok Agraria.

Undang-Undang Keistimewaan tidak berlaku surut ke belakang karena pengakuan atas hak asal usul yang dimaksud dalam Undang-Undang Keistimewaan adalah bentuk penghargaan dan penghormatan negara atas pernyataan berintegrasinya kesultaan dan kadipaten ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menjadi bagian wilayah setingkat provinsi dengan status istimewa Artinya, klaim atas tanah –tanah SG dan PAG tidak mempunyai dasar hukum yang sah, karena SG/PAG termasuk tanah swaparja (*feudal*) yang sudah dihapuskan oleh diktum IV Undang-undang Pokok Peraturan Dasar Agraria.

Undang-Undang Keistimewaan juga melarang penghidupan kembali feodalisme (Pasal 4) dan penyalahgunaan wewenang oleh Gubernur Pasal 16. Sehingga, Undang–Undang Asas-asas yang dipakai untuk menerapkan suatu peraturan di Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu diantaranya memakai asas pengakuan atas hak asal usul. Hal ini diperjelas juga dengan Pasal 18B yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dengan melihat asal usul sejarah yang telah memberikan makna yang berharga kepada negara. Asas kerakyatan yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, asas demokratis yang

bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis, asas kebineka-tunggal-ika yang bertujuan untuk mewujudkan pemerintah yang berbineka tunggal ika dalam kerangka kesatuan republik indonesia, asas efektifitas pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan pemerinah yang baik, asas kepentingan nasional yang bertujuan untuk menjaga dan menciptakan pemerintah yang aman, dan asas pendayagunaan kearifan lokal.

Perundang-undangan Indonesia telah mengatur hak dan kewajibannya Warga Negara Indonesia, mengenai pertanahan ada beberapa hal yang hak yang dijamin dalam perundang-undangan, khususnya Undang-Undang No 5 tahun 1960 tentang UUPA mengatur mengenai macam macam hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional. Hak menguasai dari negara Pasal 2, hak-hak atas tanah Pasal 4 yang terdiri dari:

- a. hak milik,
- b. hak guna usaha
- c. hak guna bangunan, yang diberikan oleh negara (primer),
- d. hak guna bangunan dan
- e. hak gadai,
- f. hak usaha bagi hasil,
- g. hak menumpang,
- h. hak sewa dan

- i. lain-lainnya (hak hak yang sifatnya sementara diatur dalam Pasal 53).

Adanya kepastian hukum di Indonesia, ada juga kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah yang sebagaimana yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu mencakup: “kepastian mengenai objek hak atas tanah, kepastian mengenai subjek hak atas tanah, dan kepastian mengenai status hak atas tanah.”¹⁸⁾

Asas yang dalam undang-undang Pokok Agraria yaitu: ¹⁹⁾

- Asas kenasionalan yang terkandung dalam pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang pokok Agraria.
- Asas pada tingkatan yang tertinggi, bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.
- Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dari pada kepentingan perseorangan dan golongan Pasal 5 Jo Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria.
- Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
- Asas hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.
- Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia

¹⁸ Muchsin, Imam Koeswahyono, Soimin, *Hukum Agraria Indonesia dalam perspektif sejarah*, PT Refika Aditama, Bandung, 2014, hlm xi

¹⁹ *Ibid*, hlm. 54

Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara arif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan. Asas tata guna tanah / penggunaan tanah secara berencana.

Penguasaan negara atas tanah memiliki arti yang penting, mengingat tanah memiliki arti yang sangat penting dan strategis bagi manusia karena selain mempunyai hubungan yang erat dengan keberadaan manusia dalam lingkungannya dan kelangsungan hidupnya, juga mempunyai nilai ekonomis yang dapat dicadangkan sebagai sumber pendukung kehidupan manusia di masa mendatang.

Pasal 6 tegaskan bahwa kewenangan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta berada di provinsi. Kemudian dalam Pasal 7 ditegaskan bahwa kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Penyelenggaraan kewenangan yang tercantum dalam Undang-Undang No 13 tahun 2012 dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Kewenangan ini diatur dalam perdais. Peraturan pertanahan di daerah istimewa yogyakarta kemudian diatur dalam peraturan daerah yaitu diantaranya: Perda Istimewa No. 5 tahun 1954 tentang hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, Perda Istimewa No 10 tahun 1954 tentang pelaksanaan putusan desa mengenai peralihan Hak *andarbe* dari

kelurahan dan hak *angango* turun temurun atas tanah dan perubahan jenis tanah di daerah istimewa yogyakarta, perda istimewa No. 11 Tahun 1954 tentang peralihan hak milik perseorangan turun temurun atas tanah, perda istimewa No. 3 tahun 1956 mengenai perubahan perda No. 10 tahun 1954 tentang peralihan hak milik perseorangan turun temurun.²⁰⁾

Undang–undang pokok agraria no 5 tahun 1950 dikeluarkan, namun di yogyakarta belum diberlakukan secara penuh dan masih menggunakan undang–undang daerah yang lama yang mengatur mengenai pertanahan, UUPA baru dapat diberlakukan pada tahun 1984 sejak dikeluarkannya keputusan presiden No. 33 Tahun 1984 tentang pemberlakuan sepenuhnya Undang–Undang Pokok Agraria di daerah istimewa Yogyakarta dan diperkuat dengan keputusan menteri dalam negeri No. 6 Tahun 1984 tentang pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya Undang–Undang No 5 tahun 1960 di provinsi yogyakarta.²¹⁾

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai penulis sebagai berikut::

1. Metode pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam pembahasan ini adalah metode pendekatan yuridis normatif yaitu menggunakan peraturan perundang – undangan yang berlaku serta pengumpulan data sekunder untuk menganalisa permasalahan yang diteliti dan berkaitan dengan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta dan

²⁰ Ni'matul Huda, *op-it*, hlm.1

²¹ *Ibid*, hlm 103

di Indonesia. Dalam hal ini penulis mengkaji permasalahan yang diangkat secara logis terhadap Aspek Hukum dalam SK gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi dan Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1950 Tentang Ketentuan Dasar Pokok Agraria.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam skripsi ini, adalah termasuk penelitian deskriptif analitis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan secara relevan.²²⁾ memecahkan masalah yang ada kaitannya dengan masalah yang dibahas dengan mengumpulkan dan menyusun data-data tersebut.

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Penelitian kepustakaan guna mendapatkan data sekunder yaitu yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Secara deduktif penelitian ini dimulai dengan menganalisis data sekunder di bidang hukum, yang berkaitan dengan hal-hal yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini.

Data sekunder di bidang hukum tersebut, antara lain:

²² Amirudin dan Zaenal Hasikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.25

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan atau perangkat hukum yang mengikat. Bahan hukum mengikat yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan di Indonesia khususnya di daerah istimewa Yogyakarta yang terdapat pada:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Pokok Agraria
- 3) Undang-undang No. 13 tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta
- 4) Undang-Undang No. 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta
- 5) Keputusan Presiden No 33 tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya Undang-Undang Pokok Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta
- 6) Peraturan Daerah No 3 Tahun 1984 tentang pelaksanaan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta
- 7) Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/a/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Wni Non Pribumi

8) Surat Gubernur DIY No. 593 /4811: Tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY

b. Bahan hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan-bahan hukum primer yang dapat menunjang penulisan skripsi ini dan dapat membantu melengkapi bahan hukum primer, misalnya tulisan para ahli dan hasil karya para ilmuwan yang berbentuk karya tulis

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder misalnya kamus, internet, dan literatur lainnya

d. Penelitian lapangan

Dilakukan dengan wawancara dengan masyarakat daerah Istimewa Yogyakarta, dan instansi-instansi terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan pengumpulan data-data tersebut penulis lebih mengacu kepada data-data dari kepustakaan, internet, untuk mendapatkan data sekunder serta studi dokumen melalui media cetak maupun media elektronik.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan metode analisis normatif kualitatif. Kualitatif yaitu data

yang diperoleh dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara uraian kalimat, sehingga tidak menggunakan rumus atau angka angka.

6. Lokasi Penelitian

1. Perpustakaan Universitas langlangbuana
2. Perpustakaan Universitas Padjajaran Bandung
3. Badan pertanahan Nasional Yogyakarta
4. Warga Daerah Istimewa Yogyakarta

G. Sistematika Penulisan

Penyusunan Skripsi ini, agar lebih memudahkan penulis dalam pembahasannya, maka penulis membagi menjadi lima bab, yang terdiri beberapa sub-sub bab, dengan pemikiran yang saling keterkaitan dan saling melengkapi satu sama lainnya. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut :

BAB I : Bab ini berisi mengenai Latar Belakang, Identifikasi Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II : Tinjauan Teori tentang pengertian tanah, Sumber Hukum Tanah, Hak-hak atas Tanah dan Pengaturan Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta

BAB III : Bab ini berisi tentang data penelitian berupa kepemilikan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta

- BAB IV :** Analisis status tanah negara di Daerah Istimewa Yogyakarta dan hak atas tanah WNI keturunan tionghoa untuk memiliki hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta
- BAB V :** Bab ini merupakan bagian penutup yang merupakan kristalisasi dari permasalahan yang terdapat dalam identifikasi masalah dan memberikan saran-saran kepada pihak-pihak terkait terhadap permasalahan yang diuraikan yang merupakan hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG HAK ATAS TANAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG AGRARIA DAN UNDANG-UNDANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Sumber Hukum Positif Di Indonesia

Ketentuan-ketentuan hukum tanah nasional terdiri atas norma-norma hukum tertulis, yang dituangkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum tidak tertulis, berupa hukum adat dan hukum kebiasaan baru yang bukan hukum adat.²³⁾ Kelahiran Undang-Undang Pokok Agraria salah satunya dimaksudkan untuk mengakhiri *dualisme* hukum agraria di Indonesia Pada saat itu, yang saat itu masih berlaku hukum agraria berdasarkan Hukum barat dan di sebagian lainnya berdasarkan hukum adat. Sumber hukum yang mengatur hukum pertanahan dalam perjalanan panjang sejarah hukum yang mengatur tanah indonesia terbagi menjadi 2 yaitu:

1. Zaman hindia belanda /kolonial yang menganut *dualisme* / pluralisme hukum tanah yang terbagi lagi dan terdiri dari:
 - a. Hukum agraria barat (tanah–Tanah hak barat)
 - b. Hukum agraria barat (tanah–tanah dengan adat)
 - c. Hukum antar golongan (penyelesaian masalah tanah antar golongan)

²³ Boedi Harsono, *op-cit.* Hlm 265

- d. Hukum tanah administrasi (buatan pemerintah Hindia Belanda)
- e. Hukum tanah swapraja (tanah daerah raja–raja)

Sifat dualisme hukum agraria kolonial ini meliputi bidang-bidang sebagai berikut: ²⁴⁾

1) Hukumnya

Pada saat yang sama berlaku macam-macam hukum agraria, yang meliputi:

- a. Hukum agraria barat yang diatur dalam *Burgerlijk wetboek*, *Agrarische Wet*, dan *agrarische besluit*.
- b. Hukum agraria Swaparja yang yang berlaku di daerah-daerah Swaparja (seperti Yogyakarta, Surakarta, dan Aceh)
- c. Hukum Agraria Adat yang diatur dalam Hukum Adat daerah masing-masing,
- d. Hukum Agraria Antar Golongan (*Agrarische Intergentielrecht*) yaitu hukum yang digunakan untuk menyelesaikan hubungan-hubungan hukum dalam bidang pertanahan antar orang-orang pribumi dengan orang-orang bukan pribumi

2) Hak atas tanah

Pada saat itu yang sama berlaku macam-macam hak atas tanah yang berbeda hukumnya, yaitu:

- a. Hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum agraria Barat yang diatur dalam KUHPerdara, misalnya *hak eigendom*, *hak*

²⁴ Muchsin, imam koeswahyono, soimin, *op-cit*, hlm. 20

erfpacht, hak opstal, recht van gebruik (hak milik), *Bruikleen*
(Hak pinjam pakai)

- b. Hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum agraria adat daerah masing-masing yang disebut tana-tanah hak adat, misalnya tanah yayasan, tanah kas desa, tanah *gogolan*, tanah *pangonan* (penggembalaan), tanah kuburan
- c. Hak-hak atas tanah yang merupakan ciptaan Pemerintah Hindia Belanda, misalnya hak *agrarische Eigendom* (tanah hak milik adat yang ditundukan diri pada hukum agraria Barat), *landerijen bezitrecht* (tanah-tanah yang subjek hukumnya terbatas pada orang-orang dari golongan Timur Asing (Tionghoa)).
- d. Hak-hak atas tanah yang merupakan ciptaan pemerintah swapraja, misalnya *Grant Sultan* (semacam hak milik adat yang diberikan oleh pemerintah swapraja khusus bagi para kaula swapraja, didaftar di kantor pejabat swapraja).

3) Hak-hak jaminan Atas Tanah

Hak jaminan atas tanah adalah hak penguasaan yang secara khusus dapat diberikan kepada kreditur, yang membawa wewenang kepadanya untuk: jika debitur cidera janji, dengan hak mendahului daripada kreditur-kreditur yang lain, jika tidak ada. Hak jaminan atas tanah pada masa berlakunya Hukum Agraria Kolonial, yaitu:

- a. Lembaga hipotik diperuntukan bagi hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat, yaitu hak *eigendom*, hak *erfpacht*, dan

hak *opstal*, yang diatur dalam Pasal 1162 sampai pada Pasal 1331 KUHPerdara dan *Overschrijvings Ordonnantie* Stb. 1834 Nomor 27

- b. Lembaga *Credietverband* diperuntukan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat. Lembaga jaminan ini merupakan ciptaan Pemerintah Hindia Belanda dalam rangka melaksanakan program mengentaskan rakyat pribumi dari kemiskinan dan belenggu hutang dengan cara memberikan kredit melalui lembaga perkreditan rakyat.
- c. Lembaga Jonggolan di Jawa, di Bali disebut Makantah dan di Batak disebut Tahan, dalam hubungannya dengan hutang piutang di kalangan warga masyarakat, dimana pihak debitur menyerahkan tanahnya sebagai jaminan hutang kepada kreditur.²⁵⁾

Lembaga jonggolan ini diperjanjikan bahwa selama hutangnya belum dibayar lunas, debitur tidak akan melakukan perbuatan hukum apapun dengan pihak lain mengenai tanah yang dijadikan jonggolan.²⁶⁾

2. Zaman Republik Indonesia, pada zaman ini aturan hukum yang mengatur hukum pertanahan terbagi menjadi 2 pula yaitu yang tertulis dan tidak tertulis. Tertulis ialah :
 - a. Undang–Undang Dasar 1945, dalam Pasal 33 Ayat 3 “ Bumi, Air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar–besarnya untuk kemakmuran rakyat’

²⁵ Boedi Harsono, *op-cit.* Hlm. 50

²⁶ *Ibid*, hlm. 52

- b. Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria yang tujuannya adalah :
- Untuk mengakhiri dualisme/pluralisme hukum tanah zaman Hindia Belanda/kolonial
 - Unifikasi hukum tanah Indonesia
- c. Peraturan–peraturan pelaksanaan Undang–Undang Nomor 5 tahun 1960²⁷⁾
- d. Peraturan-peraturan lama yang untuk sementara masih berlaku, berdasarkan ketentuan-ketentuan Pasal-pasal peralihan. (ini merupakan bagian hukum tanah positif, bukan bagian hukum tanah nasional).²⁸⁾

Aturan Hukum pertanahan pada zaman Republik Indonesia yang tidak Tertulis adalah hukum Adat. Pasal 5 Undang–Undang No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia, serta dengan peraturan–peraturan yang tercantum dalam Undang–Undang Ini dengan peraturan yang tercantum dalam Undang–Undang ini dengan peraturan perundang–undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur- unsur yang bersandar pada hukum agama.

²⁷ Yudhi Setiawan, *Hukum Pertanahan teori dan Praktik*, cet-1, bayumedi publishing, malang, juli 2010, hlm 3

²⁸ Boedi Harsono, *loc-cit.* Hlm. 265

Dua Politik Hukum dalam Undang-Undang Pokok Agraria yaitu meniadakan aneka ragam (pluralisme), dan menjamin rakyat memiliki tanah.²⁹⁾

Bagi rakyat Indonesia Asli, hukum agraria penjahit itu tidak menjamin kepastian hukum, tidak ada jaminan kepastian hukum dalam bidang hukum agraria bagi rakyat Indonesia Asli yang disebabkan dari segi perangkat hukumnya. Bagi rakyat Indonesia Asli berlaku hukum agraria adat yang perangkat hukumnya tidak tertulis, yaitu terdapat dalam kebiasaan-kebiasaan masyarakat yang berlaku sebagai hukum. Tidak seperti dengan hukum Barat yang hukumnya tertulis yaitu KUHPerdara.³⁰⁾

B. Pengertian Tanah Menurut Para Ahli Dan Undang–Undang

Tanah merupakan sarana berpijak bagi manusia di dunia, baik itu tanah di pegunungan maupun tanah di daratan rendah atau di perkotaan. Dengan berbagai permasalahan yang beredar di kalangan masyarakat baik itu mengenai status kepemilikan, pengantian, hibah atau lain–lain, tidak terlepas dengan adanya suatu peraturan yang membuat tanah itu menjadi hilang. Tanah itu sendiri mempunyai makna dan filosofis, selain merupakan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, tanah pun harus di lindungi oleh masyarakat yang menempatinnya.

Istilah tanah dan agraria tidak selalu dipakai dalam arti dan pemahaman yang sama. Pada akhirnya membawa konsekuensi dan

²⁹ Bagir manan, Varia peradilan No. 290 Januari 2010, hlm. 6

³⁰ Muchsin, Imam Koeswahyono, Soimin, *op-cit*, hlm. 22

permasalahan tersendiri pada pengaturan dan kedudukannya dalam sistem hukum Indonesia.

Pengertian pertanahan adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah. Hak penguasaan adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang hak untuk berbuat dengan tanah yang dikuasainya.³¹⁾ Ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak.³²⁾ berikut pengertian agraria menurut beberapa ahli :

Menurut Soedikno Mertokusumo, Hukum agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria.³³⁾

Effendi Perangin menyatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan Lembaga-lembaga Hukum dan Hubungan-Hubungan Hukum yang Konkret.³⁴⁾ Objek Hukum Tanah adalah hak penguasaan atas tanah, maksud dari hak penguasaan atas tanah yaitu yang berisi kewajiban dan wewenang, atau larangan untuk pemegang hak nya untuk berbuat

³¹ *Ibid*, hlm 21

³² Urip santoso, *hukum Agraria kajian komprehensif*, cet 1 kencana, jakarta, 2012. Hlm 9

³³ Soedikno Mertokusumo (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo-I), *Hukum dan politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988, hlm. 12

³⁴ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia; Suatu telaah dari sudut pandang praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, hlm. 195

sesuatu terhadap tanahnya tanpa ada campur tangan atau larangan dari pihak lainnya.

Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, sehingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.³⁵⁾ Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan, Bahwa atas dasar hak menguasai dari negara...ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang.

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1), sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.³⁶⁾

Pengertian hak milik diatur dalam Pasal 20 Ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria (UUPA) yang menentukan bahwa "Hak Milik Adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6". Berdasarkan Ketentuan Tersebut diketahui bahwa sifat dari Hak Milik adalah dapat dialihkan secara turun temurun serta merupakan hak yang terkuat dan terpenuh. Sifat hak milik ini tidak

³⁵ Urip Santoso, *op-cit*, hlm. 11

³⁶ Boedi Harsono, *loc-cit*, hlm 18

berarti bahwa hak milik merupakan hak yang mutlak. Sifat hak milik sebagai hak terkuat dan terpenuh bermaksud untuk membedakannya dengan hak atas tanah lainnya, bahwa dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, hak milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh.

Subyek Hak milik atas tanah telah diatur secara khusus dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa “ hanya warga negara Indonesia saja yang dapat memiliki hak milik”. Di samping warga negara Indonesia, pada ayat (2) mengatur bahwa “ oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya”. Warga Negara Indonesia keturunan Cina Adalah sebutan untuk warga negara Indonesia keturunan bangsa lain (cina) yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga negara atau Warga Negara Keturunan Asing (cina). Selama perkembangannya istilah ini mengalami evaluasi dengan mengasosiasikan sifat dan watak yang jelek, dengan status sosial yang inferior. Maka dari itu untuk menghilangkan kesan negatif maka diganti dengan sebutan tionghoa untuk menghindari konotasi negatif, istilah tersebut diakui oleh gubernur Jendral Hindia Belanda pada tahun 1928.

Penggolongan masyarakat tentang dalam Intruksi Gubernur DIY apabila dimaksudkan menggunakan penggolongan sebagaimana yang pernah termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur mengenai golongan penduduk yang diterbitkan yaitu *wet op de staats inrichting van Ned. Indie atau Indische staats regeling* (I.S), S. 1855-2 jo 1,

yang merupakan lanjutan dari *Reglement op het beleid der Reggering Van Ned, Indie* (R.R) yang dalam pasal 131 dan 163 membedakan penduduk Indonesia dalam tiga golongan yaitu :³⁷⁾

1. Golongan Eropa dan mereka yang dipersamakan dengan orang-orang tersebut (orang-orang Jepang)
2. Golongan orang-orang Timur Asing Tionghoa
3. Golongan Orang-Orang Timur Asing lainnya dan orang-orang pribumi yang menundukan diri.

Perbedaan terhadap warga keturunan tionghoa ini dapat dijumpai dalam aturan hukum yang berlaku pada jaman Hindia Belanda. Dalam peradilan Pidana, orang keturunan tionghoa diperlakukan sama dengan golongan penduduk bumi putera.

Bidang pertanahan warga keturunan Timur Asing, Termasuk warga keturunan tionghoa dilarang untuk memperoleh tanah di Indonesia sebagaimana diatur dalam *staatblad* Nomor 179 Tahun 1875 tentang larangan pengasingan Tanah, *Vervreemdingsverbod*.³⁸⁾ Peraturan ini dapat memberikan perlindungan terhadap tanah yang ada di Indonesia. Semasa perkembangannya setelah kemerdekaan Indonesia aturan ini masih berlaku meskipun warga keturunan tionghoa telah diakui sebagai warga negara indonesia di sebuah negara yang berdaulat. "Implementasi aturan yang diskriminatif ini masih banyak kita lihat di Daerah Istimewa

³⁷ Sunarjati Hartono, *Dari Hukum antar Golongan, ke Hukum Antar Adat*, 1971, Bandung, hlm.5

³⁸ S. Guatama, *Warga Negara dan Negara Asing*, sumur, Bandung, 1976, hlm 11

Yogyakarta yang masih memperlakukan sama warga Negara Keturunan Tionghoa.”³⁹⁾

C. Asas – asas dalam hukum agraria dan dalam Undang–Undang Keistimewaan Daerah Yogyakarta

Mengingat sifatnya yang merupakan peraturan dasar bagi hukum Agraria yang baru, maka Undang-Undang Pokok Agraria ini hanya memuat asas-asas serta soal-soal okok masalah agraria.

Keistimewaan Daerah istimewa Yogyakarta dalam Undang-Undang No. 13 tahun 2012 yaitu tentang daerah Keistimewaan Yogyakarta yang di sahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menegaskan bahwa yang dimaksud dengan keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan sejarah hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa yaitu wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang pemerintah Daerah. Pengaturan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bertujuan Untuk :⁴⁰⁾

1. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis
2. Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat
3. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka NKRI
4. Menciptakan pemerintahan yang baik, dan

³⁹ Paulus, kewarganegaraan RI ditinjau dari UUD 1945 Khususnya kewarganegaraan peranakan Tionghoa, Pradnya Paramitha, jakarta,1983, hlm 42

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Op-cit*, hlm. 171

5. Melembagakan peran dan tanggungjawab kesultanan dan kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya Bangsa.

Berdasarkan atas tujuan dari pengaturan Daerah Keistimewaan Yogyakarta, maka Pasal 4 Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 mengatakan Pengaturan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Pengakuan hak atas hak asal-usul
- b. Kerakyatan
- c. Deokrasi
- d. Ke-bineka-tunggal-ika-an
- e. Efektivitas pemerintahan
- f. Kepentingan nasional, dan
- g. Pendayagunaan kearifan lokal

Undang-Undang Pokok Agraria dimuat atas beberapa asas-asas dari hukum Agraria Nasional. Asas ini karena sebagai dasar, dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria dan segenap peraturan pelaksanaannya. Asas-asas tersebut yaitu:⁴¹⁾

- a. Asas Kenasionalan

Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat indonesia, yang bersatu sebagai bangsa indonesia dan seluruh

⁴¹ Muchsin, imam koeswahyono, soimin, *op-cit*, hlm. 54

bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan Nasional. Hubungan antara bangsa dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia adalah ubungan yang bersifat abadi. Selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia masih ada dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Asas ini dimuat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat(3) UUPA.

b. Asas NonDiskriminasi⁴²⁾

Dasar hukum Undang-Undang Pokok Agraria tidak membedakan antara warga negara Indonesia asli maupun warga keturunan asing untuk memiliki hubungan dengan tanah tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menegaskan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Dan ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang pokok agraria menegaskan bahwa tiap-tiap warga negara 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. Asas

⁴² Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha ilmu, cet-1, Yogyakarta, 2011, hlm 21

nondiskriminasi berkaitan erat dengan prinsip keadilan bahwa semua orang dapat memiliki hubungan hukum dengan tanah.

Hal yang harus dipahami bahwa keadilan itu beragam antara lain keadilan distributif, keadilan kumulatif serta keadilan legalis. Penerapan keadilan ini seharusnya didasarkan pada kearifan dan kebijaksanaan apalagi terkait dengan tanah sebagai objeknya.

c. Asas pada tingkatan yang tertinggi, bumi, air, dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Sesuai dengan pendirian tersebut di atas, perkataan “dikuasai” disini bukan wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi dari bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi itu maka negara dapat:

- Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharannya
- Menentukan dan mengatur hak dan kewajiban yang dapat dipunyai atas bumi, air, dan ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ditimbulkan dari hubungan kepentingan orang dan unsur agraria itu
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁴³⁾

⁴³ *Ibid*, hlm. 55

- d. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa pada kepentingan persoalan dan golongan.

Hak ulayat sekalipun masih diakui keberadaannya dalam sistem hukum Agraria Nasional, akan tetapi dalam pelaksanaannya berdasarkan asas ini, maka untuk kepentingan pembangunan tidak dibenarkan jika masyarakat hukum adat berdasarkan hak ulayatnya menolak dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar, misalnya pembukaan areal pertanian baru, transmigrasi, dan sebagainya. Kepentingan suatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu, dan tidak dibenarkan jika suatu masyarakat hukum ulayat itu masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, dan terlepas dari masyarakat hukum dan daerah lainnya dalam lingkungan negara sebagai kesatuan, dan tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.

Pengakuan hak ulayat atau hak yang serupa sepanjang kenyataannya masih ada dan pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara berdasarkan persatuan bangsa dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria).

e. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial

Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah itu harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya aupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga tercapai tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Oleh karena itu pengakuan hak atas tanah tetap harus terjamin, tetapi penggunaan dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.

f. Asas hanya warga negara indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah

Hak milik dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum. Orang-orang asing hanya dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luas dan jangka waktunya yang terbatas. Pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik, yang menjadi pertimbangan untuk melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah

karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetap cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak-hak lainnya).

Kecuali badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan dapat mempunyai hak milik atas tanah, sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam lapangan sosial dan keagamaan itu. Dalam hal badan-badan hukum yang tidak langsung berhubungan langsung dengan bidang-bidang itu, maka badan-badan hukum ini dianggap sebagai badan hukum biasa, sehingga dapat dicegah usaha-usaha penyelundupan hukum yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik yang dilakukan oleh badan-badan hukum.⁴⁴⁾

g. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia

Warga 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. Perlunya diadakan perlindungan bagi golongan warga negara lemah terhadap sesama warga negara yang kuat di dalam kedudukan ekonominya, yang pengaturan jual beli, penukaran, hibah dan lain-lain diatur dengan peraturan pemerintah.

⁴⁴ *Ibid*, hlm 59

Ketentuan ini merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah sebagaimana yang dimaksud diatas. Hubungan ini dibuat ketentuan yang dimaksud mencegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang usaha agraria. Bukan hanya usaha swasta yang harus didasarkan pada keentingan umum, namun perusahaan pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah sampai merugikan rakyat.⁴⁵⁾

h. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara arif oleh pemiliknya sendiri mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan.

Untuk mewujudkan asas ini, maka diadakan ketentuan-ketentuan tentang batas maksimum atau minimum penguasaan/kepemilikan tanah, agar tidak terjadi penumpukan penguasaan/kepemilikan tanah di satu tangan golongan mampu. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh seorang tani, dimaksudkan supaya ia dapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya.

⁴⁵ Urip santoso, *op-cit* hlm 58

D. Ketentuan – Ketentuan Pokok Hak Penguasa Atas Tanah

Penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang di hakkinya.

Hukum tanah nasional ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah, yang sebagaimana telah disusun dalam hierarki sebagai berikut:

1. Hak atas tanah yang terpenting menurut KUHPerdara Barat

- a. *Hak Eigendom*

Hak eigendom adalah hak kebendaan yang paling luas. Pasal 570 B.W menyebutkan bahwa *hak eigendom* adalah hak untuk dengan bebas mempergunakan (menikmati) suatu benda sepenuhnya dan untuk menguasai seluas-luasnya, asal saja tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan-peraturan umum yang diterapkan oleh Instansi yang berhak menetapkannya, serta tidak mengganggu hak-hak orang lain, kecuali untuk kepentingan umum dengan pembayaran yang layak menurut peraturan-peraturan umum.

- b. *Hak erfpacht*

Pasal 720 B.W *hak erfpacht* digambarkan sebagai hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya kegunaan sebidang tanah milik orang lain dengan kewajiban untuk membayar setiap tahun sejumlah uang atau hasil bumi

kepada pemilik tanah sebagai pengakuan atas *hak eigendom* dari pemilik itu.⁴⁶⁾

c. *Hak opstal*

Pasal 711 B.W. *hak opstal* adalah suatu hak kebendaan untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman di atas tanah milik orang lain.

2. Hak atas tanah menurut hukum Adat

a. Hak ulayat

Hukum adat sebagai dasar pembentukan Hukum Agraria Nasional memang menghadapi kesulitan-kesulitan tertentu. Kesulitan tersebut berdasarkan sifat pluralisme Hukum adat itu sendiri. Hak ulayat diatur dalam Pasal 3 yang bunyinya : dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.⁴⁷⁾

Penduduk desa mempunyai hak untuk mengerjakan tanah yang berlaku baik terhadap golongan di desa itu sendiri (ke dalam), maupun terhadap golongan di desa (keluar), sehingga tiap golongan mempunyai bagian

⁴⁶ Wirjon prodjodikoro dalam Eddy Ruchiyat, *politik pertanahan nasional sampai orde reformasi*, cet-2, 2004, hlm. 27

⁴⁷ Boedi Harsono, *op-cit*, hlm 280

sendiri dan hak perseorangan ini dapat dibatasi dengan kepentingan-kepentingan dari golongan itu sebagai pembuktian.⁴⁸

Orang diluar golongan hanya dapat mengerjakan tanah atau mengumpulkan hasil dari tanah yang disewakan dengan membayar penggantian kepada golongan asli dan mereka dalam desa itu bertanggung jawab atas kejadian yang dilakukan dalam desa itu. 'Hak ulayat berada di tangan desa, sebagai persekutuan dari orang-orang penduduknya dan yang menentukan sampai mana hak-hak perseorangan akan dibatasi untuk kepentingan persekutuan.⁴⁹⁾

Hukum adat yang berlaku hendaknya memenuhi syarat-syarat agar tetap dapat berlaku, yaitu diantaranya tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, tidak bertentangan dengan sosialisme Indonesia, dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Pokok Agraria itu sendiri.

b. Hak milik dan hak komunal

Hak milik dapat dipandang sebagai hak benda tanah, hak mana memberi kekuasaan kepada yang memegang untuk memperoleh hasil sepenuhnya dari tanah itu dan untuk mempergunakan tanah itu seolaholah sebagai eigenaar, dengan memperhatikan peraturan-peraturan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan Pemerintah.⁵⁰⁾

⁴⁸ Eddy Ruchiyat, *op-cit*, hlm 34

⁴⁹ *Ibid*, hlm 34

⁵⁰ R. Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, N. M. Masa Baru. Bandung, 1962, hlm. 53

Hak komunal dibagi menjadi dua bagian yaitu: hak milik komunal dengan bagian-bagian yang tetap, dan hak milik komunal dengan bagian-bagian yang pada waktu-waktu tertentu berganti-ganti.⁵¹

c. *Agrarisch Eigendom* (S.1872-177)

Hak ini telah disebut sebagai suatu pengecualian atas tanah antar golongan, tanah ini dapat berubah status karena terpengaruh oleh status orang yang memegangnya. *Hak Eigendom* diatur dalam Pasal 51 ayat 7 I.S, Pasal yang terkenal sebagai peraturan perundang-undangan agraria Hindia Belanda.⁵²)

3. Hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Berdasarkan adanya pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret itulah serta dengan adanya penalaran mengenai isinya masing-masing, dalam hukum tanah nasional ada beberapa hak penguasaan atas tanah, diantaranya:

- a. Hak Bangsa Indonesia yang diatur dalam Pasal 1
- b. Hak menguasai dari negara diatur dalam Pasal 2
- c. Hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada diatur dalam Pasal 3
- d. Hak-hak individual:

⁵¹ Eddy Ruchiyat, *op-cit*, hlm 39

⁵² *Ibid*, hlm 41

Hak primer yaitu yang langsung diberikan negara kepada pemegang haknya yang meliputi :⁵³

- i. Hak milik hak sekunder yang merupakan hak terkuat dan terpenuh dan bisa dimiliki turun temurun tanpa ada batas waktu berakhirnya. Diatasnya dapat dibebani oleh hak-hak sekunder yang lebih rendah seperti HGB, Hak Pakai, Hak sewa dan Hak Numpang karang
- ii. Hak Guna Bangunan adalah hak yang diberikan oleh negara untuk dapat mendirikan bangunan do atas tanah-tanah yang dikuasai oleh negara untuk jangka waktu tertentu yaitu maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun. Jika sudah lewat pengguna hak ini dapat mengajukan pembaruan hak selama 30 tahun lagi
- iii. Hak Guna Usaha adalah hak yang diberikan oleh negara untuk mengolah/mengusahakan tanah-tanah tertentu dengan luas minimal 5 Ha dan biasanya dipergunakan untuk perkebunan dan pertanian
- iv. Hak Pakai terdiri dari dua macam: Hak Pakai atas tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara dan tidak dimiliki nilai ekonomis yaitu hak pakai atas tanah negara bagi instansi-instansi pemerintah seperti TNI, departemen, Kantor Perwakilan Negara. Hak pakai atas tanah negara yang memiliki nilai ekonomis,

⁵³ Widjaj Gunawan dan muljadi kartini, *Hak-Hak atas tanah*, jakarta, Penada Media, hlm 44

maksudnya bisa diperjual belikan atau dialihkan kepada orang/pihak lainnya

- v. Hak sekunder (*Derivatif*) yaitu hak yang timbul atau dibebankan di atas hak atas tanah yang sudah ada. Hak ini bisa timbul karena perjanjian antara pemilik tanah sebagai pemegang hak primer dan calon pemegang Hak Sekunder. Hak atas tanah ini antara lain: hak sekunder yang ditumpangkan di atas hak lain yang derajat lebih tinggi. Contohnya HGB, Hak Pakai di atas tanah hak milik, Hak sewa di atas tanah hak milik/HGB/HGU Hak pengelolaan atas tanah negara, hak sewa atas tanah pertanian, hak membuka tanah dan memungut hasil hutan, hak usaha bagi hasil, hak menumpang (Hak menumpang karang), Hak jaminan atas tanah yang terdiri dari gadai dan hak tanggungan.

E. Tanah Partikelir

Indonesia selain mewarisi tanah-tanah jajahan belanda yang sebagian besar berada di tangan-tangan orang-orang dan badan-badan hukum asing, seperti hak *erfpacht* untuk perusahaan-perusahaan kebun besar seluas lebih dari satu juta dolar, hak *konsesi* untuk perusahaan kebun besar seluas lebih dari satu juta hektar pula, dan hak *eigendom*, hak *opstal*, dan hak *erfpacht* untuk perumahan atas kurang lebih 200.000 bidang.⁵⁴⁾ selain itu tanah-tanah *hak eigendom* yang dikenal dengan sebutan tanah partikelir, yaitu tanah *hak eigendom* yang mempunyai sifat

⁵⁴ Boedi Harsono, *op-cit*, hlm. 95

dan corak istimewa. Yang membedakan tanah eigendom lainnya ialah adanya hak-hak pada pemiliknya yang bersifat kenegaraan yang disebut "*landheerlijkerechten*" atau hak pertuaan, misalnya hak untuk mengangkat atau mengesahkan kepemilikan serta memberhentikan kepala-kepala kampung/desa, hak untuk menuntut kerja paksa (rodi) atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk, hak untuk mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa uang maupun hasil dari pertanian dari penduduk, hak untuk mendirikan pasar-pasar, hak untuk memungut biaya pemakaian jalan dan penyebaran.⁵⁵⁾ Salah satu warisan *feodal* yang sangat merugikan rakyat ialah lembaga "*konversi*" yang berlaku di karesidenan surakarta dan Yoyakarta, yang dulu disebut "*Vorstenlanden*" di daerah tersebut semua tanah dianggap milik raja.⁵⁶⁾ Dimana Rakyat hanya mempunyai hak anggo, dan raja disewakan kepada pengusaha-pengusaha asing untuk usaha pertanian, dan kemudian memperoleh hak atas tanah dari raja yang disebut Hak Konversi. Keputusan raja pada hakikatnya merupakan suatu keputusan penguasa untuk memaknai dan mengusahakan tanah tertentu.⁵⁷⁾ Sehingga setelah proklamasi sebelum dapat menyusun Undang-Undang Pokok Agraria dan karena kebutuhan Undang-Undang Pokok agraria sangat mendesak, maka dilakukan kebijakan Pemerintah RI yaitu: mempergunakan kebijakan dan tafsiran baru terhadap peraturan perundang-Undangan agraria kolonial dengan didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945 dan dasar filosofis negara

⁵⁵ Sudikno mertokusumo, *op-cit*, hlm 39

⁵⁶ *ibid*, hlm 35

⁵⁷ Boedi Harsono, *op-cit*, hlm 79

Pancasila, meniadakan lembaga yang terdapat dalam sistem feodal, yaitu *stelsel apanage*, meniadakan lembaga yang terdapat dalam sistem kolonial yaitu tanah partikelir sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1959, melakukan perubahan atas peraturan-peraturan tentang persewaan tanah sebagaimana diatur oleh Undang-Undang No. 6 tahun 1952, melakukan penertiban lembaga yang terdapat dalam Hukum adat melalui Undang-Undang No 2 tahun 1960.⁵⁸⁾

⁵⁸ Boedi harsono, *op-cit*, hlm 116