

BAB III

KEPEMILIKAN ATAS TANAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN CONTOH KASUS

A. Sistem Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta

Keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah istimewa yang memiliki kekhususan dalam pengelolaan pemerintahannya maupun pertanahannya, sering kali keberadaan tanah SG (*Sultan Ground*) maupun PAG (*Paku Alam Ground*) dikaitkan dengan tanah daerah swapraja. Tanah Swapraja atau dalam bahasa Belanda dikenal dengan *Zelfbesturen* merupakan wilayah yang diperintah oleh Hindia Belanda secara tidak langsung, pada dasarnya daerah swapraja merupakan pemerintahan sendiri yang bersifat tradisional yang diakui kedaulatannya oleh pemerintah Hindia Belanda.

Penggunaan daerah swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta sudah tidak tepat karena berdasarkan keberadaan Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tanah-tanah yang dimaksud telah dijadikan sebagai wilayah/daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.⁵⁹⁾ Polemik kembali muncul ketika kedudukan tanah SG dan tanah PAG di Yogyakarta dengan pemberlakuan Undang-Undang Pokok Agraria, dimana saat itu pemberlakuannya dilakukan serentak pada tanggal 24 September 1960. Pemberlakuan tersebut tidak dapat dilakukan secara mutlak melihat keadaan atau situasiasaat itu, sehingga pemberlakuan Undang-Undang

⁵⁹ Sarjita, Pelaksanaan *Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, 2005, hlm 116

Pokok Agraria Di Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan pada tanggal 1 April 1984.⁶⁰⁾

Sejak awal kemerdekaan Sri Sultan Hamengku Buwono IX menyatakan diri bahwa kesultanan Yogyakarta sebagai bagian dari NKRI, Hamengku Buwono IX, Sri Paku Alam VIII dan Badan Pekerja KNI untuk mengatur dan menggarap desa sebagaimana ditebitkannya beberapa maklumat :⁶¹⁾

- a. Maklumat No. 7 tanggal 6 Desember 1945 tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan.
- b. Maklumat N. 14 tanggal 11 April 1946 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan dan Majelis Permusyawarata Desa.
- c. Maklumat No. 15 tanggal 11 April 1946 tentang Pemilikan Pamong Kelurahan.
- d. Maklumat No. 16 tanggal 11 April 1946 mengatur tentang susunan Pamong Kelurahan, dalam maklumat ini menyebutkan juga tiap kelurahan harus dapat mencukupi kebutuhannya sendiri, artinya harus dapat berdiri sendiri sebagai daerah otonom. Jika kelurahan tidak dapat mencuupi kebutuhannya sendiri, maka harus digabungkan dengan kelurahan yang lain

⁶⁰ *Ibid*, hlm 117

⁶¹ Gatut Murniatno, Murianto, DKK, *Pola Penguasaan, Pemilikan dan penggunaan tanah secara tradisional di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Departemen Pendidikan dan kebudayaan, Jakarta, 1989, hlm 41

- e. Maklumat No. 17 tanggal 11 April 1946, mengatur tentang perubahan Maklumat No. 7, tentang pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan.

Tanah yang tersebar luas di daratan Indonesia, tidak lepas dari sejarah perkembangannya, tanah di Yogyakarta merupakan tanah milik kesultanan atau raja, Sebagian tanah milik Sultan tersebut diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum dan instansi pemerintah. Pemberian tanah tersebut dilakukan secara bertahap. Demikian juga tanah milik Sri Paku Alam juga sebagian diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum dan instansi pemerintah. Pemberian yang dilakukan secara bertahap dimulai dengan hak *anggadhuh* atau mengerjakan dengan menyerahkan sebagian hasil tanah yang dikerjakan itu lewat bekel.⁶²⁾

Kekuasaan kesultanan dan paku alaman mempunyai kekuasaan yang asli terhadap urusan-urusan bumi/tanah dalam wilayah kekuasaannya, tanah-tanah dalam wilayah kekuasaannya adalah milik/domein dari kerajaan (domein verklaring RK No. 16 dan RPA No. 18/1918). Setelah masa kemerdekaan atas dasar Undang-Undang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (UURI No. 3/1950 jo UURI No. 9/1950) Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai hak dan wewenang

⁶² R. Ay. Sri Retno Kusumo dewi, *mengenal hukum (suatu pengantar)*, liberty, 2006, hlm 25-28

mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk di dalamnya utusan tanah (Pasal 4 ayat 1 sub III dan ayat 2 UU No. 3/1950).⁶³⁾

Tanah kesultanan ini merujuk pada perjanjian Giyanti pada tanggal 13 Februari 1755 yang sekarang menuai perdebatan, apakah tanah kesultanan sebagai aset negara atau dipisahkan sebagai kekayaan sultan yang berkuasa. Status tanah sultan kian menjadi kukuh dengan disahkannya Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta pada 2012. Melalui *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 hak *anggadhuh* ditingkatkan menjadi hak *angango* turun-temurun. Selain itu, dengan *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad* Pakualaman Tahun 1925 Nomor 26 untuk tanah yang berada di kota praja maka haknya ditingkatkan menjadi hak *andarbe*. Kemudian dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954, tanah-tanah dengan hak *angango* turun temurun ditingkatkan menjadi hak *andarbe*.⁶⁴⁾

B. Tanah Adat Di Daerah Istimewa Yogyakarta

Setelah Indonesia merdeka, pengaruh lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria bagi sistem pertanahan di daerah istimewa Yogyakarta khususnya terhadap tanah adat, diantaranya dapat dilihat dari salah satunya ialah Hal hak menguasai bumi, air, dan ruang angkasa, ketika pada jaman penjajahan kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman

⁶³ Badan pembinaan hukum nasional dkk, *simposium Undang-Undang Pokok Agraria dan kedudukan tanah-tanah adat dewasa ini*, Binacipta, 1977, Banjarmasin, hlm. 306

⁶⁴ Ni'matul Huda, *op-cit*, hlm 197

mempunyai kekuasaan yang asli terhadap urusan-urusan bumi/tanah di wilayah kekuasaannya, dan kemudian pada masa kemerdekaan menurut Undang-Undang No. 3 tahun 1950 dan Undang-undang No 9 tahun 1950 daerah istimewa Yogyakarta mempunyai hak dan wewenang mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk mengenai pertanahan. Kemudian dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria Pada tahun 1960, maka hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada hapus dan beralih kepada negara yang kemudian akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁶⁵⁾ Akan tetapi dalam pelaksanaannya hukum tanah yang penguasaannya berada di tangan negara masihlah menjadi perdebatan.

C. Pesan Sultan Hamengkubuwono IX Mengenai Tanah Di Yogyakarta

Sebelum sultan Hamengkubowono IX meninggal dunia, beberapamandat telah beliau berikan untuk menentukan kesultanan Yogyakarta, diantara mandat tersebut yaitu:⁶⁶⁾

Pertama, Amanat 18 Maret 1940, yang isinya ingin menggabungkan tradisi barat (demokrasi) dengan adat ketimuran (budaya) duduk bersanding secara harmonis;

Kedua, Amanat 5 September 1945, yang isinya ingin menggabungkan Kasultanan & Pakualaman menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mendukung Kemerdekaan RI

⁶⁵ Boedi Harsono, *op-cit*, hlm

⁶⁶ Heru wahyukismoyo, *penjaga gawang Keistimewaan Yogyakarta*, Yogyakarta, 17 juli 2012

Ketiga, Amanat 30 Oktober 1945, yang intinya ingin melaksanakan jalannya pemerintahan secara demokratis, gubernur/wakil gubernur bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI serta menyerahkan sepenuhnya kepada Rakyat Yogyakarta melalui badan pembuat UU (DPRD/DPR RI);

keempat, amanat tahta untuk rakyat, 12 april 1982, yang intinya ingin menyerahkan sepenuhnya kepada rakyat siapa pengembalian tahta terbaik bagi rakyatnya karena jabatan Sultan/Adipati harus memenuhi syarat sebagai Gubernur/Wakil Gubernur DIY.

D. Contoh Kasus Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Daerah Istimewa Yogyakarta

Semenjak UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK) disahkan, telah terjadi perubahan yang mendasar dalam hal penguasaan tanah di seluruh DIY. Melalui Undang-Undang Keistimewaan, Kasultanan/Pakualaman menjadi *badan hukum khusus* sehingga dapat memiliki tanah. Badan hukum ini bernama Badan Hukum Warisan Budaya dan bersifat swasta. Dalam praktiknya, penguasaan tanah di DIY mengarah pada penetapan Kasultanan/Pakualaman sebagai pemilik tunggal (monopoli) dari seluruh tanah di DIY. Upaya monopoli pemilikan tanah itu dilakukan dengan cara menghidupkan kembali Rijksoord No 16 dan No 18 tahun 1918 yang berbunyi: "*Sakabehing bumi kang ora ana tanda yektine kdarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagugane keraton ingsun*", artinya, "semua tanah yang tidak ada bukti

kepemilikan menurut hak *eigendom* (hak milik, menurut UU Agraria 1870), maka tanah itu adalah milik kerajaanku. Terlepas dari upaya penghidupan kembali Rijksblad 1918, di DIY juga terjadi diskriminasi rasial/etnis dalam hak atas tanah. Instruksi Kepala Daerah No K 898/I/A/1975 menghapuskan kesempatan setiap WNI secara turun-temurun untuk mempunyai hak milik atas tanah karena kewarganegaraannya dikategorikan sebagai WNI NON PRIBUMI. Hak atas tanah dibatasi berdasarkan pertimbangan etnis/ras, bukan kelas sosial atau kekuatan modal. Kebijakan ini dikukuhkan dengan:

1) Surat Pemda Propinsi DIY No 593/00531/RO I/2012 (8 Mei 2012); 2) Surat Gubernur No 430/3703 (15 Nopember 2010);
3) Surat Plt Kepala Kanwil BPN DIY No 287/300-34/BPN/2010; 4) Surat Kepala Kanwil BPN DIY No 640.05/24.99/BPN/2000 (26 Oktober 2000);
dan

5) Surat Kepala kantor BPN Kabupaten Bantul No 640/922/2000 (9 Nopember 2000). Terkait diskriminasi rasial/etnis ini telah terbit Surat Rekomendasi KOMNAS HAM No 037/R/Mediasi/ VIII/2014 tertanggal 11 Agustus 2014 yang isinya seruan kepada Gubernur DIY untuk mencabut/menyatakan tidak berlaku lagi Instruksi Kepala Daerah 1975. Rekomendasi ini tidak ditanggapi oleh Gubernur.⁶⁷⁾

Menurut hasil wawancara dengan seorang ibu keturunan Tionghoa yang tidak ingin disebutkan namanya, beliau mengaku Pemberlakuan Surat

⁶⁷ Dikutip dari: <http://selamatkanbumi.com/darurat-agraria-yogyakarta-tinjauan-hukum-atas-situasi-terkini/> pada tanggal 8 Mart 2015, pukul 07.42 WIB

Gubernur tersebut juga berdampak padanya, dimana Terkait pemberian harta warisan yang diberikan kepada seorang istri dari keturunan tionghoa yang memiliki suami asli warga negara Indonesia yang berdomisili di jogja tidak dapat merasakan hasil jerih suami, dikarenakan status istri yang merupakan keturunan tionghoa.⁶⁸⁾

Larangan warga negara Indonesia memiliki hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta selalu menjadi perbedatan yang menuai kontroversi. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan beberapa faktor yang menjadi landasan bagi larangan kepemilikan tanah dengan status hak milik warga negara Indonesia keturunan tionghoa, yaitu : ⁶⁹⁾

a. Faktor yuridis

Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria yang menimbulkan unifikasi hukum di bidang pertanahan yaitu Undang-Undang Pokok Agraria yang artinya yaitu pemberlakuan satu aturan pertanahan di seluruh indonesia. Di Indonesia Surat Edaran Gubernur DIY PA VIII Nomor. K. 898/A/1975 tentang penyeragaman policy pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI Non Pribumi belum dicabut dan masih berlaku.

Terkait adanya larangan kepemilikan tanah dengan status hak milik oleh warga indonesia keturunan tionghoa di Yogyakarta berdasarkan Surat Edaran Gubernur DIY PA VIII Nomor. K. 898/A/1975 tentang penyeragaman policy pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI Non Pribumi, isteri warga negara indonesia yang keturunan tionghoa yang

⁶⁸ Hasil wawancara dengan masyarakat keturunan tionghoa, ibu , yogyakarta

⁶⁹ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Sri Widodo S.H., M.Kn , 28 juli 2016, Yogyakarta

memperoleh pewarisan hak milik atas tanah dari suami warga negara Indonesia keturunan asli yang menjadi responden mengaku tidak setuju dengan alasan bahwa larangan itu bersifat diskriminatif dan tidak sesuai dengan semangat nasionalisme bangsa. Responden dalam hal ini mengaku walaupun tidak setuju akan tetapi akan tetap mematuhi aturan tersebut sebagaimana telah di amanatkan oleh Undang-undang Dasar 1945 sebagai cerminan Warga Negara Indonesia Yang baik.⁷⁰⁾

b. Faktor Ekonomi

Faktor ekonomi menjadi salah satu alasannya larangan kepemilikan tanah dengan status hak milik di Yogyakarta, dan menilik dari segi sejarah penguasaan Hindia Belanda di bawah pemerintahan Jan Pieterszoon Coen banyak mendatangkan orang Tionghoa untuk dijadikan budak dan kuli, tukang dan pedagang untuk memajukan koloni dan perdagangannya, bahkan membajak kapal-kapal Tionghoa lalu menahan awak kapalnya untuk dijadikan budak.⁷¹⁾

Pada tahun 1622 Kapal-kapal Belanda menculik pria, wanita dan anak-anak di pantai Tiongkok selatan dan menjadikan mereka sebagai tawanan dan di siksa di Pulau Pescadores. Orang Tionghoa yang ingin bebas harus bekerja keras mengumpulkan uang tebusan untuk membebaskan diri. Pada masa inilah kedatangan orang Tionghoa terjadi besar-besaran. Dan karena merasa khawatir maka pemerintah Belanda mulai membatasi kedatangan orang Tionghoa.

⁷⁰ Hasil wawancara dengan masyarakat keturunan Tionghoa, 29 Juli 2016, Yogyakarta

⁷¹ Benny Setiana, *Tionghoa dalam pusaran politik*, elkasa, Jakarta, 2002, hlm 81

“Maka dari itu pemerintah hindia belanda mulai memisahkan golongan penduduk antara warga tionghoa dengan penduduk setempat dengan mengeksklusifkan tempat tinggal mereka dan memberi orang tionghoa hak-hak untuk memungut pajak, menjual candu dan membuka rumah judi yang sangat merugikan penduduk setempat, dan menempatkan posisi etnis tionghoa seagai warga timur asing lebih tinggi dari warga golongan inlander atau pribumi.⁷²⁾

c. Faktor historis

Kesultanan yogyakarta ialah suatu masyarakat yang memberlakukan hukum adat yang hanya memiliki hak adat atas tanah dan hanya dapat memberikan hak-ak adat. Sultan sebagai penguasa tanah dapat menjual dan memberikan hak milik tanah kepada orang non pribumi dengan menganut dan menggunakan model badan hukum eropa. Menurut Hukum Pemerintahan belanda orang nonpribumi hanya dapat memperoleh hak eigendom atas tanah yang telah menjadi hak atas tanah Eropa. Meskipun demikian pemerintah Hindia belanda dengan pernyataan kekuasaan (Domeinverklaring) dapat memberikan hak tanah Eropa mauun hak adat.⁷³⁾

“Untuk mengusahakan tanah sebagai tempat tinggal orang-orang eropa di Yogyakarta dalam rangka menjalankan usahanya, residen meminta kesediaan Sultan Hamengku Buwono VII untuk memberikan tanah dengan status hak opstal sebagai tempat pemukiman dan kegiatan ekonomi. Terkait permintaan ini, sultan menyetujui dan memberikan sebelah timur sungai code, sedangkan pemukiman orang-orang tionghoa dan bangsa timur asing lainnya berada di Pacinan sepanjang jalan yang memanjang dari alun-alun utara sampai tugu kemudian juga meliputi kampung-kampung di belakangnya yaitu pandekan, Gandekan, dan Beskalan, serta bagian timur yaitu Kampung Ketandan. Letak pemukiman itu secara

⁷² *Ibid*, hlm 105

⁷³ Nur, setiaati, *Op-cit*, hlm 77

geografis menguntungkan warga tionghoa dan arab yang memegang peran dibidang perdagangan.⁷⁴⁾ Selain itu kebijakan sultan pada waktu itu, bahwa kedatangan tionghoa untuk meminta perlindungan kepada sultan terhadap perilaku perbudakan yang dilakukan oleh Belanda kepada warga tionghoa, dan meminta ijin untuk berlindung, namun Sultan memberikan syarat yaitu bahwa warga tionghoa dan semua keturunan atas hasil pernikahannya di indonesia khususnya di yogyakarta, warga tionghoa/keturunan tidak dapat memiliki hak milik atas tanah, melainkan hanya dapat mempunyai hak pakai, hak bangunan, dan hak guna usaha, dan hal itu di setujui oleh warga tonghoa.⁷⁵⁾

Pertentangan mengenai pemberlakuan instruksi Gubernur sebelumnya sudah pernah terjadi dengan bentuk gugatan kepada kantor Pertanahan Bantul ke Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta diajukan oleh Budi Setyagraha (WNI keturunan Tionghoa). Gugatan tersebut mengenai pembelian tanah dengan status hak milik dari Johannes Haryoni Daedardono (Pribumi) yang berkedudukan di kabupaten bantul. Mahkamah Agung memutuskan menolak permohonan kasasi H. Budi Setyagraha dengan pertimbangan bahwa keberatan-keberatan tidak dapat dibenarkan karena *judex Facti* tidak salah menerapkan Hukum.

Keberatan yang diajukan pada dasarnya mengenai penilaian hasil pembuktian sehingga tidak dapat dipertimbangkan pada tingkat kasasi

⁷⁴ *Ibid*, hlm 99

⁷⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Sri Widodo S.H., M.Kn , 28 juli 2016, Yogyakarta

karena pemeriksaan dalam tingkat kasasi hanya berkenaan dengan tidak dilaksanakan atau kesalahan dalam pelaksanaan hukumnya, dan bahwa pada dasarnya oyek yang disengketakan bukanlah suatu Keputusan Tata Usaha Negara tetapi hanyalah merupakan surat korespondensi yang berisi penjelasan atau pemberitahuan. Saat ini sedang proses hak uji materi Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K898/A/1975 di Mahkamah Agung.

BAB IV

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

A. Status Tanah Negara Di Daerah Istimewa Yogyakarta

Tanah merupakan sarana utama dalam menunjang kehidupan di dunia, dengan tanah sebagai objek maka manusia dapat melakukan segala aktifitas yang diinginkan, untuk mempergunakan tanah dengan se bebas yang diinginkan maka dibutuhkannya suatu kepemilikan tanah yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan Di Indonesia.

Perkembangan peraturan pertanahan di indonesia tidak terlepas dengan peraturan hukum adat, dalam perkembangannya Undang-Undang yang dibuat untuk memenuhi kepastian hukum bagi masyarakat di indonesia. Hukum adat sangat berpengaruh terhadap pembuatan perundang-undangan khususnya dalam bidang pertanahan, oleh karena rakyat indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru harus didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum adat sebagai hukum yang asli yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam

hubungannya dengan dunia internasional dan sesuai dengan sosialisme Indonesia. Keberadaan Hukum adat sangatlah berpengaruh terhadap pelaksanaan Undang-Undang pertanahan yang baru, untuk mengumpulkan dari hukum adat di suatu daerah dengan hukum adat di daerah lainnya sangat tidak mudah, dan dengan menyamakan persamaan-persamaan hukum adat yang berada di setiap daerah yang dirangkum menjadi sebuah asas-asas yang dijadikan point-point pembuatan Undang-Undang Agraria.

Keberadaan Hukum adat dijadikan sebagai hukum pelengkap dalam pembuatan Undang-Undang dengan memperhatikan beberapa syarat yang tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan hukum adat tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, tidak bertentangan dengan sosialisme Indonesia, tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUPA itu sendiri, syarat itu yang menjadikan hukum adat dapat dijadikan sebagai pelengkap. Dengan kata lain, hukum adat yang tidak memenuhi syarat dalam Pasal 5 tidak dapat dijadikan sebagai hukum yang dapat diterapkan.

Selain hukum adat, sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria juga mengenai peraturan pertanahan juga berlaku hukum barat pada masa penjajahan dulu, dan mengikuti hukum yang diwariskan oleh penjajah Indonesia saat itu. Tidak adanya kepastian hukum dalam bidang pertanahan, maka pemerintah melakukan Unifikasi Hukum dalam bidang

pertanahan yang bertujuan agar masyarakat Indonesia dapat memiliki kepastian hukum dalam bidang peranakan.

Indonesia telah melakukan Unifikasi Hukum di Bidang pertanahan yaitu dengan adanya Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang mengatur khusus mengenai pertanahan di seluruh wilayah Indonesia. Undang-Undang ini diberlakukan di seluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 23 September 1960, namun tidak di Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberlakukan Undang-Undang No 5 tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria secara sepenuhnya. Penghapusan *pluralisme* dibidang hukum agraria, artinya bahwa implementasi hukum agraria yang bersifat *dualisme* karena berlaku dua macam hukum agraria yaitu hukum agraria barat yang tertulis dan hukum agraria yang tidak tertulis telah dihapuskan dan hanya berlaku satu kesatuan hukum agraria yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Pada masa kemerdekaan Indonesia, Yogyakarta merupakan salah satu kota yang berperan aktif dalam meraih kemerdekaan dari jajahan Belanda, dengan memindahkan Ibukota Indonesia ke Yogyakarta, dengan strategi dan dana yang dibantu oleh Sultan Hamengkubuwono IX dalam menjalankan misi kemerdekaan, sehingga setelah kemerdekaan Indonesia di proklamasikan dan Yogyakarta bergabung dengan Negara Republik Indonesia dengan gelar keistimewaan sebagai bentuk penghargaan kepada Sultan Hamengku Buwono IX dan Pakualaman bergabung dengan Indonesia. Keistimewaan Yogyakarta meliputi dalam

bidang : cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur, keembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Hal ini dijelaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang keistimewaan.

Sebelum Undang-Undang Pokok Agraria diberlakukan di Yogyakarta, pengaturan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta masih menggunakan peraturan pada masa jajahan belanda, tanah di Yogyakarta merupakan tanah *swapraja* yaitu tanah adalah milik raja dan dikuasai oleh raja, sehingga raja bebas menggunakan tanah, apakah akan diberikan kepada warga negara asing atau tidak dengan skala kecil atau besar. Untuk memberi kedudukan yang layak kepada rakyat tani dan mengurangi penyalahgunaan yang akan menambah beban rakyat, maka diadakanlah reorganisasi hukum agraria, yaitu penghapusan *stelsel apanage* pada tahun 1914 di Yogyakarta dan 1918 di Surakarta.

Reorganisasi ini menghapuskan sistem *feodal* beserta tindakan-tindakan yang sewenang-wenang yang sudah membudaya, menggabungkan kesatuan tempat tinggal desa, *kebekelan* menjadi kesatuan administrasi baru seperti kelurahan atau desa praja, raja melepaskan hak-hak tanah yang termasuk wilayah kesatuan administrasi yang kemudian menjadi wewenang angganduh (hak milik pribumi) anggota masyarakat desa, diadakan pembagian tanah garapan untuk penduduk desa dan disesuaikan dengan kebutuhannya.

Melihat Indonesia sudah merdeka, seharusnya Undang-Undang Pokok Agraria sebagai pengaturan Hukum pertanahan di Indonesia haruslah sudah berlaku sepenuhnya, tanpa harus adanya pelengkap agar dapat diberlakukan, akan tetapi Di Daerah Istimewa Yogyakarta Undang-Undang Pokok Agraria mulai berlaku pada tahun 1984, sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 33 tahun 1984 yang menyebutkan bahwa Undang-Undang Pokok agraria harus segera diberlakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta Yang berlaku surut sejak tanggal 1 april 1984. Pada saat itu di Daerah Istimewa Yogyakarta masih menggunakan *dualisme* Hukum yaitu hukum dari pemerintah belanda dan Hukum adat, sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum di masyarakat, dengan pemberlakuan Undang-Undang Pokok Agraria ini, maka menghapuskan segala *dualisme* hukum dibidang pertanahan yang merugikan Warga Negara Indonesia. Penghapusan *dualisme* ini, bertujuan agar menjamin rakyat Indonesia terasa terjamin dengan keberadaan Undang-Undang, dan tidak merasa dirugikan.

Peraturan pertanahan hindia belanda banyak sekali merugikan warga negara Indonesia karena pada jamannya warga Indonesia hanya dijadikan pekerja di tanahnya sendiri, sedangkan Warga Negara Asing yang menikmati kerja keras Warga Negara Indonesia. Di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri mengenai hal pertanahan kesultanan Yogyakarta dan Surakarta menentukan bahwa hak milik atas seluruh tanah di Yogyakarta mutlak ditangan raja. Sedangkan masyarakat hanya memiliki *hak*

anggranduh atau meminjam tanah raja. Hal ini tidak sesuai dengan makna kemedekaan Indonesia itu sendiri, hak warga Negara Indonesia sudah tercantum dalam Undang-Undang Dasar dan Pancasila sebagai dasar dari suatu bangsa. Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, maka hak-hak yang ada pada masa penjajahan itu dihapuskan demi tercapainya cita-cita bangsa.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) mengatur tentang “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang bermaksud dari ayat ini ialah bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalam wilayah Indonesia dikuasai oleh negara untuk mewujudkan kesejahteraan adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara sebagai institusi tidak memiliki tanah, hanya menguasai, sebatas wewenang untuk mengatur hubungan hukum. Kekuasaan Negara yang dimaksudkan mengenai semua bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah di haki oleh seseorang maupun tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu.

Pertanahan Di Yogyakarta dikenal dengan Tanah Kesultanan (*sultanaat Grond*) yang biasa disebut dengan kagungan dalem yaitu tanah milik kesultanan, yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta Pasal 32 ayat 2 yang menyebutkan kesultanan sebagai badan hukum yang merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah

kesultanan. Dan juga selain Tanah Kesultanan juga ada Tanah kadipaten (*pakualamanaan Ground*) yaitu tanah milik kadipaten yang dalam Pasal 32 ayat 3 menyebutkan bahwa kadipaten juga merupakan subjek hak yang dapat memiliki hak milik.

Tanah kesultanan dan tanah kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Tanah keprabon yaitu tanah yang di gunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya seperti pagelaran, kraton, sripanganti, tanah untuk makam raja dan kerabat (terletak di Kotagede, imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, mesjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Sedangkan tanah bukan keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (*magersari, ngindung*, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.

Pasal 2 UUPA secara tegas mengatur mengenai hak penguasaan Negara. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA hak menguasai ini tidak berarti memiliki, maksud memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan penggunaannya, mengatur hak-hak yang dapat dipunyai, dan menentukan serta mengatur hubungan hukum antara perseorangan dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Dan jika melihat penguasaan tanah oleh negara sangat penting, mengingat pengertian tanah yang sangat penting dan ekonomis sehingga dapat

dicadangkan untuk kelangsungan hidup manusia, selain itu juga, tanah mempunyai hubungan yang erat.

Hak menguasai dari negara sebagai pelimpahan hak bangsa, tidak akan pernah hapus dan hilang, selama Pemerintahan Indonesia masih ada, maka penguasaan tanah di Daerah Indonesia masih ada, hal ini menunjukkan bahwa Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria juga menganut hukum adat. Pasal 3 menjelaskan bahwa hak ulayat masih dapat diakui sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang. Selama Hukum Adat yang berlaku di suatu daerah, dan tidak bertentangan dengan Hukum nasional maka hukum adat dapat diterapkan, akan tetapi apabila hukum adat tidak sesuai dengan peraturan pemerintah, maka yang dipakai ialah hukum pemerintahan.

Diktum ke empat huruf a menyebutkan bahwa hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi, air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang Ini hapus dan beralih kepada negara. Tanah di Yogyakarta merupakan tanah swapraja, yaitu tanah yang mempunyai hak pemerintahan sendiri, hak ini diwariskan pada jaman penjajahan Belanda, dengan lahirnya Undang-Undang No 5 Tahun 1960 diktum empat menghapuskan daerah-daerah swapraja, dan kepemilikannya jatuh kepada negara, negara sebagai badan yang menguasai atas tanah, bukan sebagai badan untuk memiliki tanah.

Jika melihat tanah-tanah yang dimiliki oleh kesultanan Yogyakarta tidak ada cerminan dari Undang-Undang Pokok Agraria diktum ke empat ini, yang kita ketahui bahwa beberapa kasus tidak dapat meningkatkan hak atas tanah menjadi hak milik di atas tanah negara yang di klaim menjadi tanah kesultanan. Dan tidak sesuai dengan asas kenasionalan, kebijakan-kebijakan di Daerah Istimewa Yogyakarta melewati Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Kesultanan sebagai penguasa tertinggi di Daerah Istimewa yang mempunyai wewenang untuk mengendalikan situasi pertanahan di Yogyakarta, mengeluarkan Surat Surat Gubernur DIY No. 593 /4811 yang berisikan Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY, yang mengakibatkan hilangnya hak para pemegang HGB dan Hak Pakai yang terbit dari SK Gubernur, karena perpanjangan, pengalihan, dan peningkatan HGB dan Hak Pakai tersebut dihentikan guna inventarisasi tanah-tanah yang diduga sebagai Tanah Badan Hukum Warisan Budaya (BHWB) Kasultanan dan Tanah BHWB Kadipaten Pakualaman, seolah-olah kedua BHWB itu serta merta mewarisi kekayaan dari badan hukum swapraja (kerajaan) yang telah berakhir pada 5 September 1945.

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

Hak warga negara Indonesia dalam hukum pertanahan terbagi atas beberapa hak, diantaranya hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha hak pakai dan lain-lain. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D menyebutkan mengenai hak hak warga Negara Indonesia, dimana Sebagai warga negara Indonesia yang kependudukannya sudah dijamin oleh Undang-Undang, dimana hak-hak nya sudah diatur dengan Undang-Undang Dasar, maka setiap warga negara Indonesia baik perempuan maupun laki-laki memiliki hak yang sama, memiliki perlakuan yang sama dimuka hukum, dengan tidak membeda-bedakannya, baik ras, gender, bahasa dan lain-lain sesuai dengan amanat daripada Undang-Undang Dasar. Didalam hukum kedudukan warga negara itu sama tidak ada keistimewaan perlakuan terhadap Warga Negara Indonesia.

Pasal 28I angka 2 menyebutkan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut. Pasal ini membuktikan bahwa hak warga negara atas perlakuan diskriminatif tidak diperkenankan, atas dasar apapun dan selain itu untuk menjamin pelaksanaannya larangan perlakuan diskriminatif dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2008 tentang penghapusan

diskriminasi Ras dan Etnis yang menghapuskan segala bentuk diskriminasi di Indonesia

Undang-Undang pun menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan kepemilikan tanah Hanya Warga Negara Asing yang mendapatkan perbedaan dalam perolehan hak milik atas tanah, bagi warga Negara Asing yang berada di Indonesia mereka tidak dapat memiliki hak milik atas tanah di seluruh wilayah Indonesia. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 20 yang menyebutkan bahwa hanya Warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik atas tanah, Warga Negara Asing hanya dapat memperoleh hak-hak dibawah Hak milik misalnya Hak pakai dan hak guna bangunan. Diskriminasi Ini berupa diskriminasi Positif agar sistem Pertanahan di Indonesia tidak dikuasai oleh Orang asing seperti halnya pada masa penjajahan dulu. Sehingga hak hak yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria ini dapat melindungi hak-hak warga negara Indonesia yang kalangan rendah agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam penguasaan tanah dengan kalangan atas. Hal ini merupakan cita-cita hukum agraria, agar tidak terjadi perbudakan yang sangat merugikan lagi pada masa berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria ini.

Sebagai warga negara Indonesia, berhak memilih dimana ia tinggal, dan akan melangsungkan hidupnya, dengan ditunjang dengan hak-hak yang diperolehnya dari Undang-Undang dengan tidak bertentangan dengan Undang-Undang.

Daerah istimewa Yogyakarta merupakan daerah dimana penguasaan hak-hak atas tanah bagi warga negara Indonesia dibatasi. Keistimewaan yang dimiliki oleh daerah istimewa Yogyakarta dapat menentukan hak-hak yang diperoleh rakyat. Adanya pemberlakuan beberapa peraturan yang dibuat oleh gubernur terhadap rakyat mengenai pertanahan, peraturan-peraturan yang diterapkannya misalnya berupa SK gubernur yang bersifat mengikat bagi rakyat Yogyakarta. Peraturan-peraturan yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan peraturan-peraturan yang dulu pada masa penjajahan digunakan, dan dengan keadaan Indonesia yang sudah merdeka, dan telah melakukan Unifikasi Hukum peraturan-peraturan pada jaman Belanda masih diberlakukan. Contohnya masih berlakunya SK Gubernur tahun 1975.

Masih memberlakukannya peraturan tahun 1975 yaitu surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di daerah istimewa Yogyakarta, yang dengan jelas peraturan-peraturan pertanahan dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria hapus dan hanya berlaku satu hukum di bidang pertanahan. Dimana kedudukan SK gubernur lebih rendah dibanding dengan Undang-Undang sehingga peraturan mengenai SK ini sudah tidak berlaku lagi.

Kedudukan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi merupakan permasalahan hierarkis

perundang-undangan yang menjadi kajian utama dalam melihat kedudukan Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/A/1975 sebagai produk hukum apabila dibandingkan dengan keberadaan:

- a. Surat Presiden No.3639/HK/59 tanggal 26 November 1959 tentang penjelasan atas Bentuk peraturan Negara
- b. TAP MPR No. XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPR-GR mengenai sumber tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia
- c. TAP No.III/MPR/2000 tentang sumberhukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan
- d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dari kelima peraturan perundang-undangan diatas yang mengatur tentang hierarki perundang-undangan tersebut yang menerangkan kedudukan Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/a/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang Wni Non Pribumi yaitu peraturan yang lebih rendah dibandingkan dengan kedudukan Undang-Undang. Dengan keberadaan *Asas lex superior derogat legi inferior* yang menjadikan kedudukan

instruksi dapat dikesampingkan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan:

1. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :
 - a. Undang-Undang Negara Republik Indonesia
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - c. Undang-Undang/peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang
 - d. Peraturan pemerintah
 - e. Peraturan Presiden
 - f. Peraturan Daerah provinsi, dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten
2. Ketentuan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan lebih lanjut penjelasan mengenai Pasal 7 bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 7 (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komnas yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah

atas perintah Undang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala desa atau setingkat.

Menurut penulis, jika dijabarkan kedudukan Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/a/1975 dengan peraturan perundang-undangan maka kedudukan Instruksi gubernur DIY yang lebih rendah dari pada Undang-Undang. Dan dijabarkan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUD 1945 telah mengatur terkait dengan hak-hak yang dimiliki oleh warga negaranya sebagaimana yang diatur dalam bab X dan XI yang menjelaskan terkait dengan dengan hak asasi manusia dan *asas Equality before the law*
2. Undang-Undang No 12 Tahun 2006 tentang kewarganegaraan yang menjelaskan bahwa dengan adanya Undang-Undang ini, maka penggolongan penduduk di Indonesia terbatas hanya WNI dan WNA (Warga Negara Asing)
3. Undang-Undang No. 40 tahun 2008 tentang penghapusan diskriminasi Ras dan Etnis yang menghapuskan segala bentuk diskriminasi di Indonesia
4. Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria yang menjadi sumber utama dalam sistem pertanahan Indonesia yang telah diberlakukan di Indonesia secara nasional

yang memuat penjelasan terkait hak WNI. Pasal 9 Undang-Undang

Pokok Agraria menyebutkan:

- 1) Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2
- 2) Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria ini yang menjadi perdebatan antara WNI keturunan terkait instruksi yang berisikan larangan kepemilikan hak milik tanah. Pertentangan segala peraturan perundang-undangan tersebut dengan instruksi Gubernur DIY sangatlah mendasar, sehingga banyak para WNI keturunan yang merasa dirugikan atas keberadaan instruksi Gubernur tersebut. Hal ini melihat keberadaan asas *lex superior derogat legi inferior* sehingga banyak yang mempertanyakan kedudukan dari instruksi gubernur tersebut dengan keberadaan Undang-Undang yang lebih tinggi.

Larangan kepemilikan tanah bagi WNI keturunan terletak pada larangan kepemilikan hak primer berupa hak terkuat yaitu hak milik. WNI keturunan di DIY sebagai penduduk kelas dua yang dapat menguasai tanah dengan hak sekunder 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 hak sekunder. Hak atas tanahnya antara lain: HGB, Hak Pakai di atas tanah hak milik, hak sewa di atas tanah hak milik, hak sewa atas tanah

pertanian, hak membuka tanah dan memungut hasil hutan, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak jaminan atas tanah yang terdiri dari gadai dan hak tanggungan.

Equity before the law (persamaan dimuka hukum) merupakan teori mengenai keadilan atau kesetaraan subyek hukum dihadapan hukum. Jika melihat keberadaan teori ini yang didukung dengan *asas superior derogat legi inferior* maka kedudukan Instruksi Gubernur tersebut merupakan perbuatan diskriminasi yang melanggar hak-hak warga negara indonesia.

Kedudukan WNI keturunan pada prinsipnya merupakan Pribumi melihat dengan adanya pernghapusan Pasal 163 IS terkait penggolongan kependudukan. Hukum positif akan efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Dan dengan adanya Undang-Undang Kewarganegaraan maka menghapuskan segala pengolongan, dan hanya membagi 2 Kategori Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing, tanpa tambahan apapun. Dan tidak ada istilah Warga Negara Indonesia Non Pribumi dan Pribumi.

Melihat dari sudut pandang manfaat yang nantinya akan dirasakan oleh pihak-pihak yang dirugikan. Melihat faktor sejarah, sosial dan ekonomi sebagai faktor utama dalam menentukan suatu peraturan tersebut dapat memberikan kemanfaatan atau keadilan layak untuk dikaji lebih dalam. Hal ini sejajar dengan pandangan *Jhon Rawls* yang menilai suatu aturan akan layak atau tidak untuk diterapkan dengan dua cara

yaitu : apabila kita mengukuhkan posisi tertentu dalam sistem sosial tempat menilai sistem tersebut, mempertanyakan apakah dari sudut pandang orang di posisi tersebut rasionalkah untuk memiliki tatanan struktur dasar ini.

Pengertian Warga Negara Indonesia diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI khususnya Pasal 2, yang menyatakan “yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah Orang-orang bangsa Indonesia asli dan Orang-orang Bangsa Lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai Warga Negara”. Hal ini menegaskan bahwa Indonesia menganut asas *ius soli* dan *ius sanguinis*, dimana Indonesia mengakui setiap individu sebagai warganegaranya berdasarkan kelahiran (*ius soli*) maupun keturunan (*ius sanguinis*) Indonesia dengan dibuktikan oleh kartu identitas penduduk. Pengaturan ini sekaligus menegaskan penghapusan golongan penduduk yang tidak membawa semangat kesatuan Republik Indonesia tetapi semangat hukum kolonial, yang jika dikaitkan dengan semangat asas nasionalisme dan non diskriminasi dari pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria berarti bahwa seluruh warga negara Indonesia baik yang termasuk dalam warga Negara Indonesia asli maupun warga negara Indonesia keturunan mempunyai hak yang sama untuk memiliki tanah dengan hak milik.

Pemberlakuan Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No.K. 898/1/a/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah

Kepada Seorang Wni Non Pribumi bertentangan dengan semangat nasionalisme yang diwujudkan oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria.

Menurut penulis, Surat Gubernur ini bersifat diskriminasi karena menempatkan warga negara Indonesia keturunan tionghoa sebagai orang asing di negerinya sendiri. Dan selain itu bahwa Undang-Undang Pokok Agraria juga menempati kedudukan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibandingkn dengan Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/a/1975, namun pada praktiknya aturan ini masih diberlakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta dan mengalakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, hal ini membuat kekacauan sistem hukum di Indonesia yang berpotensi menyebabkan ketidakpastian Hukum.

Selain hal diatas, alasan lain masih berlakunya Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/a/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi, yaitu adanya pengaturan yang memberikan keistimewaan kepala daerah Istimewa Yogyakarta dalam Urusan Pertanahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta memperkuat pemberlakuan Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/a/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi, dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 merupakan penguat dari

surat gubernur daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/1/A/1975 yang memberi keleluasaan Daerah Istimewa Yogyakarta Untuk dapat menyelenggarakan Keistimewaan Di bidang pertanahan.

Daerah Istimewa Yogyakarta masih memberlakukan Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/a/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi, alasan alasannya agar tanah-tanah di daerah Istimewa Yogyakarta Tidak dikuasai oleh masyarakat kalangan atas saja, sehingga masyarakat kalangan bawah tidak mempunyai kesempatan untuk memiliki hak milik atas tanah. Dengan melihat dari faktor sejarah dimana pada jaman penjajahan, tanah-tanah di indonesia banyak dikuasai oleh orang asing, bersamaan dengan penggolongan-penggolongan penduduk yang dilakukan pada masa penjajahan dulu, sehingga rakyat indonesia asli (pribumi) hanya digunakan sebagai budak di tanahnya sendiri. Selain itu faktor ekonomi juga menunjang tetap berlakunya SK Gubernur ini, banyaknya warga Indonesia asli yang tidak dapat memiliki hak milik atas tanah, karena penghasilan yang tidak sama dengan orang asing khususnya Warga tionghoa yang notabene mempunyai perekonomian yang cukup sehingga dikhawatirkan akan menguasai pertanahan di Yogyakarta.

Tidak memberlakukannya Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/a/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi, ini dan

memberlakukan Undang-Undang pokok Agraria dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa penguasaan tanah yang melebihi batas itu tidak dapat diperkenankan. Pasal ini mewakili kekhawatiran Kesultanan mengenai Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta banyak dikuasai oleh Keturunan tionghoa yang dalam perekonomian lebih tinggi dibanding dengan masyarakat pribumi.

Terbentuknya Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Undang-undang pokok Agraria dimana undang-undang ini adalah satu-satunya kiblat bagi pengaturan pertanahan di Indonesia, dimana pasal demi pasal telah menjelaskan mengatur mengenai hak-hak warga negara Indonesia, penghapusan terhadap peraturan-peraturan yang dapat merugikan rakyat kecil, dan telah menjamin rakyat Indonesia, ternyata di daerah istimewa Yogyakarta masih belum bisa dirasakan manfaatnya untuk sebagian kalangan. Dengan berlakunya surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K. 898/1/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi menunjukkan bahwa Undang-Undang Pokok Agraria masih dapat dikesampingkan yang mengakibatkan cita-cita terbentuknya Undang-Undang Pokok Agraria belum sepenuhnya tercapai.