

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hak milik atas tanah dijelaskan dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang kemudian ditulis UUPA) dalam Pasal 20 ayat (1) yaitu “Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dengan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 “Bila dipahami lebih dalam maksud dalam pasal tersebut ialah, hak milik yang turun-temurun yang berlangsung kepada ahli warisnya sepanjang ahli waris tersebut memenuhi syarat menjadi subyek hak milik. Hak milik terkuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lainnya, tidak adanya batas tertentu, dan mudah dipertahankan karena mempunyai kepimilikan sebagai hak milik yang tidak mudah dihapus. Hak milik terpenuh yang maksudnya adalah hak milik memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas dari pada sistem hak atas lainnya, dan dapat menjadi induk bagi hak atas tanah lainnya.

Ketentuan mengenai hak atas tanah lebih diatur lebih lanjut dalam Pasal 56 UUPA yaitu : “Selama undang-undang tentang hak milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan

peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA”¹. Karena dalam UUPA tidak secara spesifik mengatur mengenai hak milik atas tanah maka berlakunya juga peraturan-peraturan lain yang dapat dipergunakan untuk mengisi kekosongan hukum mengenai hak milik atas tanah.

Sistem pemerintahan desentralisasi di Indonesia yang sekarang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatur kebijakan tanah didaerahnya sesuai kebutuhan dari kondisi daerahnya sendiri. Dalam hal pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keistimewaan yang dikenal dengan istilah tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Pada penguasaan hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat beberapa klasifikasi Warga Negara Indonesia pribumi (WNI pribumi) dan Warga Negara Indonesia Non pribumi (WNI Non pribumi). Istilah WNI Pribumi dan WNI Non Pribumi merupakan istilah yang lahir di Indonesia pada zaman penjajahan belanda, kemudian istilah tersebut digunakan di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengaturan hak atas tanah. Kemudian pemaknaan pribumi dan non pribumi di tarik dalam sistem pertanahan khususnya hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang dimaksud pribumi adalah penduduk Indonesia yang berasal dari suku-suku asli (mayoritas) di Indonesia, sedangkan yang dimaksud dengan warga non pribumi adalah penduduk indonesia keturunan Tionghoa, India, Ekspatriat Asing

1 Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenadamedia group, 2015, hlm. 38.

(umumnya berkulit putih).² Istilah istilah tersebut kemudian di tarik kedalam suatu kebijakan di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam sebuah surat Edaran Gubernur PA.VII/No.K.898/I/A 1975 (yang kemudian ditulis “Surat Edaran Gubernur DIY 898/1975”) Surat edaran ini berisi : “Guna penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang WNI Non Pribumi, dengan ini diminta : Apabila ada seorang WNI Non Pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproseskan sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY dan kemudian yang berkepentingan atau melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada kepala daerah DIY untuk mendapatkan suatu hak”. Tujuan dari surat edaran ini adalah untuk melindungi kepentingan WNI Pribumi yang mayoritas bertingkat ekonomi lebih rendah dibandingkan warga non pribumi.

Munculnya Surat Edaran Gubernur DIY 898/1975 mengakibatkan banyak pertentangan dalam norma hukum dengan beberapa peraturan lain yakni Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam Pasal 21 ayat (1) menyebutkan “Hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik”. Dan beberapa peraturan lain yang ada di Indonesia yakni Undang Undang nomor 29 tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi

²Nusantara Wordpress, ”Mengapa Timbul Pribumi dan Non Pribumi”, diakses dari <https://nusantaranews.wordpress.com/2008/11/30/pribumi-dan-non-pribumi>, pada tanggal 22 Januari 2019 pukul 14.56.

Rasial 1965, Undang Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 40 dijelaskan bahwa setiap orang berhak mendapatkan tempat tinggal serta berkehidupan yang layak, Undang Undang nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Undang Undang nomor 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis dan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara Serta Lagu Kebangsaan dalam pasal 26 “Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam peraturan perundang undangan” Surat Edaran Gubernur DIY 898/1975 terdapat bahasa asing yakni “*policy*” yang berasal dari bahasa Inggris yang berarti kebijakan.³

Dilihat dari asas *lex superior derogate legi inferiori*, maka harusnya peraturan Undang Undang dapat mengesampingkan dari peraturan Intruksi Kepala Daerah. Dengan banyaknya pertentangan norma hukum tersebut tetap masih digunakan istilah WNI nonpribumi yang menjadikan WNI nonpribumi tidak dapat memiliki status hak milik. SE-06/Pres-Kab/6/1967 Surat edaran tersebut melarang istilah tionghoa menjadi “cina” yang menjadikan tionghoa tidak diakui sebagai satu suku di Indonesia tetapi merupakan orang asing yang berasal dari dataran cina yang hidup di Indonesia.⁴ Ada dua alasan mengapa

³Ivan Lanin, “UU24/2009, Penerjemah, dan Juru Bahasa”, diakses dari <http://badanbahasa.kemendikbud.go.id/lamanbahasa/node/382>, pada tanggal 26 Februari 2019, pukul 23.30.

⁴Purnomo Iman Santoso, “Aturan dan Undang Undang Diskriminatif”, diakses dari <https://www.scribd.com/doc/33264088/Aturan-UU-Diskriminatif>, pada tanggal 22 Januari 2019 pukul 14.57

timbul surat edaran tersebut yang pertama adalah alasan sejarah, sejak dulu tanah yang ada seluruhnya milik Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alam yang kemudian memberikan tanah tersebut sesuai kebutuhan dengan hak *anggaduh* hak untuk dipakai bukan dimiliki.⁵ Kedua yakni karena ketakutan tanah dikuasai oleh WNI non pribumi, selain pertimbangan sejarah peraturan itu berlaku karena kekhawatiran akan ada dominasi kepemilikan tanah oleh WNI keturunan Tionghoa di Yogyakarta. Secara kasat mata bangunan-bangunan yang terletak di tempat strategis di Yogyakarta banyak dimiliki oleh warga Tionghoa.⁶

Dalam instruksi tersebut tidak dijelaskan terkait dengan dasar-dasar atau alasan kenapa seorang WNI non pribumi / tionghoa tidak diperbolehkan memiliki hak atas tanah di DIY, dengan salah satu dalih melindungi warga pribumi dari golongan yang memiliki finansial lebih tinggi (WNI keturunan Tionghoa). Dalam kenyataan sosial yang ada tidak seluruhnya warga keturunan Tionghoa merupakan warga yang memiliki kelebihan finansial atau tergolong pemodal kuat sebagaimana halnya tidak seluruh warga asli DIY memiliki finansial yang lemah jadi pertimbangan perlindungan warga lokal tidak dapat menjadi dasar dalam pembuatan surat Edaran Gubernur tersebut.⁷

5 Mawa Kesna, "Mengapa Non Pribumi Tidak Boleh Punya Tanah Di Yogyakarta?", Diakses dari <https://tirto.id/mengapa-nonpribumi-tak-boleh-punya-tanah-di-yogya-bQZl>, pada tanggal 25 Februari 2019 pukul 13.00.

6 Endang Pandamdari, "Mengkritisi Diskriminasi Pemilikan Tanah Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Hukum Prioris*, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Vol. 1 No. 1, 2018, hlm.3.

7 M. Sujudi, "Perlindungan Hukum Terhadap Warga Negara Indoensia Non Pribumi Untuk Memperoleh Kepastian Hak Milik", *Jurnal Forum Ilmu Sosial dan Humaniora (JFISH)*, Universitas

Pengaturan mengenai tanah merupakan kewenangan dari pemerintah daerah berdasarkan berdasarkan pada Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1950 dan BAB X Pasal 32 sampai dengan Pasal 33 setelah disahkannya Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, yang mendapat hak untuk mengurus beberapa hal dalam rumah tangganya, salah satu diantara urusan yang menjadi kewenangan DIY adalah bidang keagrariaan atau pertanahan. Ombudsman RI Perwakilan DIY menyatakan bahwa pemberlakuan Surat Edaran Gubernur 898/1975 telah mendiskriminasi terhadap pelayanan pengurusan tanah, tindakan ombudsman tersebut berdasarkan laporan dari warga etnik cina yang tidak dapat mengurus tanah hak milik di Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta. Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulonprogo

Peneliti sekaligus dosen dari Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) DIY, Nashih Lutfhi menyatakan Kanwil BPN DIY seharusnya berani dengan tegas mengikuti putusan ORI DIY dan Komnas HAM yang lahir dari kebijakan politik. Bila BPN tetap tegas melanggar maka BPN tidak taat pada Asas yang ada.⁸ Peraturan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Permen

Teknologi Surabaya, Vol. 1 No. 1, 2018, hlm. 40.

8BBC, "Larangan warga keturunan memiliki tanah di Yogyakarta: penggugat diancam akan diusir dari Yogyakarta", diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-43249299>, pada tanggal 22 Januari 2019 pukul 15.00.

24/1997) tertulis pembedaan golongan penduduk berdasarkan pembagian masa kolonial Belanda yang berdampak pada urusan administrasi keperdataan mereka. “Di situ ada penggolongan penduduk. Belum dicabut (peraturannya),” fakta dilapangan ini belum semua hukum peninggalan kolonial belanda diartikan dalam hukum nasional. Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi (Instruksi Hak Atas Tanah) secara jelas mengatur bahwa WNI yang bukan pribumi tidak bisa memperoleh hak milik atas tanah. Aturan itu juga berlaku di BPN Yogyakarta, “BPN juga tidak mau membalik namakan untuk warga keturunan, tidak bisa memperoleh hak milik, dari Kanwil sampai kantor-kantor pertanahan memang mengacu itu” ujarnya yang saat ini menjadi bagian dari Dewan Penasehat Pengwil INI Yogyakarta.

Pemberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 menimbulkan banyak polemik dikalangan masyarakat. Termuat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 13 P/HUM/2015 bahwa terdapat permohonan keberatan hak uji materiil yang membuktikan bahwa ada sebagian kalangan masyarakat merasa bahwa peraturan tidak sepatutnya diberlakukan. Menurut HANDOKO, S.H., M.Kn., M.H.Adv., sebagai pemohon yang dalam perkara pengujian hak uji materiil Nomor 13 P/HUM/2015, dalam perkara tersebut pemohon merasa keberatan dengan diberlakukannya Instruksi Wakil

Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975. Pemohon merasa keberatan dikarenakan pemohon adalah WNI keturunan ras Cina atau Non Pribumi yang lahir dan dibesarkan di Indonesia. Pemohon merasa keberatan karena haknya untuk memiliki sebuah tanah rumah tinggal dengan status Hak Milik di Wilayah DIY telah dibatasi (dilarang memiliki hak milik).

Termohon dalam perkara permohonan keberatan hak uji materiil ialah pihak yang mengeluarkan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 yakni Gubernur DIY, oleh karena pada saat itu kepala Daerah DIY tidak ada dikarenakan Sultan Hamengkubuwono IX selaku kepala daerah menjabat sebagai Wakil Presiden RI sehingga Wakil Kepala Daerah DIY yang menjalankan tugas dan wewenang sebagai Kepala Daerah. Menurut pemohon dalam permohonannya merasa bahwa termohon tidak mengindahkan Surat Komnas Ham tanggal 11 Agustus 2014 Nomor 037/RMediasi/VII/2014 dan surat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tanggal 16 November 2011 Nomor 4325/016-300/xi/2011 agar obyektif permohonan dicabut.

Hal-hal lain diutarakan berbeda oleh termohon dalam Eksepsinya bahwa peraturan perundang-undangan tentang tanah di DIY sejak Republik Indonesia berdiri berbeda. Dalam piagam kedudukan yang dikeluarkan Ir. Soekarno yang berisi “Negari Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Kanjeng Sultan sebagai Pemimpinyatetap pada kedudukannya, berdaulat sepenuhnya atas tanah kekuasaanya”. Kedudukan DIY yang menjadi Istimewa, diputuskan oleh kepada

Daerah DIY tidak sepenuhnya diberlakukan UUPA. DIY memberlakukan Pasal 58 UUPA yang memberlakukan hukum adat (Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman). Menurut termohon kewenangan mengatur tanah berlaku sejak Hamengku Buwono II dan diperkuat oleh Hamengku Buwono IX tentang tidak diberinya hak milik atas tanah bagi WNI non pribumi adalah sah berlaku sebagai wewenang yang melekat Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pasca pemberontakan tionghoa di Kartosuro dimana kaum tionghoa setelah mampu mengalahkan Paku Buwono II sehingga lari ke Ponorogo pada saat itu kaum tionghoa mengangkat Raden Mas Garendi (cucu Amengkurat III dengan gelar Sunan Kuning karena diangkat oleh komunitas tionghoa), maka Paku Buwono II meminta bantuan dan perlindungan kepada VOC untuk menumpas pemberontakan tionghoa (perjanjian Ponorogo 1743). Pada masa kekuasaan Hamengku Buwono II para pemberontak tionghoa meminta perlindungan kepada Sultan Penguasa Negari Ngayogyakarta Hadiningrat Maka HB II yang mengetahui kepriawaian para tionghoa dalam berdagang untuk ikut meramaikan Ngayogyakarta Hadiningrat maka Sultan HB II menetapkan sabda yang ininya “Ingsun keparengake siro kaum cino mapan ing lemah-lemah kangmikolehi kanggo laku dagang nanging ora ing sun keparengake handarbe” (kalian kaum cina saya ijin menempati tanah-tanah yang berpotensi ekonomi tinggi/strategis untuk berdagang tapi tidak saya ijin untuk memiliki).

Termohon beranggapan bahwa obyek permohonan yang diajukan bukan termasuk peraturan perundang-undangan sehingga bukan obyek uji materiil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil disebutkan hak uji materiil adalah hak mahkamah agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Berdasarkan uraian di atas menandakan ada pertentangan norma hukum atau adanya perbedaan interpretasi dari suatu peraturan. Pertentangan norma hukum yang terjadi dalam Surat Edaran Gubernur DIY 898/1975 dengan beberapa peraturan lainnya dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 13 P/HUM/1975 tersebut, maka harus ada kepastian hukum yang mengatur mengenai peraturah Hak milik yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Agar tidak adanya lagi multitafsir yang akan menimbulkan pertentangan antar norma hukum, yang mengakibatkan adanya dualisme kepengaturan hukum yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

1. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pertimbangan majelis hakim dalam menolak gugatan pada putusan Mahkamah Agung Nomor 13 P/HUM/2015?
2. Bagaimana akibat hukum yang akan terjadi pada putusan Mahkamah Agung Nomor 13 P/HUM/2015?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Untuk mengajukan syarat-syarat yang diajukan dalam mendapatkan gelar Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

2. Tujuan Khusus

a. Untuk mengetahui kedudukan putusan Mahkamah Agung dalam sistem hukum pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pertimbangan majelis hakim dalam menolak gugatan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Seluruh rangkaian-rangkaian penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan memperoleh pengetahuan, dan memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum di Indonesia secara umum dan secara khusus dalam pengaturan hukum pertanahan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta yang terkandung dalam pengaturan yang berkaitan dengan larangan kepemilikan hak atas tanah bagi warga nonpribumi di Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Memberikan pemikiran dan masukan kepada semua pihak yang berkaitan terutama bagi pemerintah pusat dan daerah dalam memberi kepastian hukum dalam larangan kepemilikan hak atas tanah bagi warga nonpribumi, agar tidak terjadi multitafsir dalam penerapan kebijakan kepemilikan hak atas tanah di kota Yogyakarta, dan menjadi referensi bagi para peneliti yang selanjutnya berkaitan dengan Larangan Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi warga nonpribumi (tionghoa) di DIY.