

PEMILIKAN HAK ATAS TANAH BAGI WARGA KETURUNAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Nurhidayati

Sugiyah

Universitas Bina Sarana Informatika

E-mail: sugiyah.sgy@bsi.ac.id

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji tentang kebijakan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai pemilikan hak atas tanah di daerah tersebut. Ini sangat menarik karena meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 berlaku di seluruh wilayah negara Indonesia, namun tidak untuk daerah Istimewa Yogyakarta. Adanya kebijakan Wakil Kepala Daerah pada tahun 1975, menyebabkan warga keturunan atau non pribumi tidak dapat memiliki hak milik atas tanah. Adanya undang-undang keistimewaan Yogyakarta semakin menguatkan Pemda DIY untuk mengatur masalah pertanahan sendiri. Berbagai upaya sudah dilakukan warga keturunan atau non pribumi untuk mendapatkan hak milik atas tanah melalui lembaga Peradilan namun selalu mengalami kegagalan. Untuk mengatasi hal tersebut, BPN Kanwil Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan solusi agar untuk tempat tinggal warga keturunan diberikan hak milik sedangkan untuk usaha diberikan Hak Guna Bangunan. Sampai sekarang solusi tersebut masih dipertimbangkan.

Kata Kunci: hak atas tanah, undang-undang DIY, kebijakan pertanahan.

ABSTRACT

This paper aims to examine the policies of the Yogyakarta Special Region regarding the ownership of land rights in the area. This is very exciting because even though constitution Number 5 of 1960 applies all regions of Indonesia, but not for the Special Region of Yogyakarta. The policy deputy Regional Head in 1975, causing non-native citizens could not have ownership rights to the land. The existence of the Yogyakarta's special law further strengthens the DIY Government to make its own land rules. Various attempts have been made by non-native citizens or non-indigenous people to obtain property rights on land, through the judiciary but have always failed. To overcome these issues, the BPN provincial office special of the Region of Yogyakarta provides a solution so that the place of residence of the non-native citizens is given the right of ownership while the business is granted the right to use buildings. Until now the solution is still being considered.

Keywords: land rights, yogyakarta regional law, land policy.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Tanah mempunyai nilai yang sangat

penting bagi masyarakat, baik dari segi sosial, ekonomi maupun budaya. Tanah merupakan tempat tinggal bagi masyarakat

untuk melangsungkan kehidupan, tempat saling berinteraksi antar warga yang nantinya memunculkan budaya, dan juga sebagai tempat untuk melakukan kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya. Karena itulah masyarakat selalu berusaha untuk memiliki hak atas tanah. Pengaturan masalah pertanahan di Indonesia, diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Undang-undang ini sejalan dengan politik pertanahan nasional yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Dengan demikian, hak penguasaan tertinggi atas tanah diberikan kepada negara. Negara berhak untuk mengatur, menyelenggarakan, menggunakan, dan menentukan hubungan hukum antara orang perorangan dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Dalam pelaksanaannya, hak menguasai oleh negara dapat dikuasakan kepada daerah dan masyarakat adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Daerah Istimewa Yogyakarta, memiliki cara tersendiri dalam mengatur masalah pertanahan, tentunya hal ini tidak terlepas dari sejarah pertanahan di Yogyakarta. Tidak semua tanah di Yogyakarta dapat menjadi hak milik masyarakat, karena ada sebagian tanah yang termasuk dalam *Sultan Ground* (tanah kesultanan) yaitu tanah milik keraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang tanahnya dapat diberikan serta dibebani hak. Hak

tersebut dinamakan hak *ngindung* dan/atau *magersari*. Seseorang yang diberi hak *ngindung* dan/atau *magersari* oleh pemilik tanah (Keraton Yogyakarta) dapat mendirikan bangunan rumah di atas tanah tersebut atau mendiami sebagian bangunan rumah pemilik tanah tersebut tanpa dipungut pembayaran tertentu. Jika terdapat pembayaran yang jumlahnya sekadarnya, hanya sebagai simbol untuk menunjukkan bahwa tanah tersebut bukan miliknya. Sedangkan tanah di luar kota Praja yang memiliki tanda bukti surat tanah, baik Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Wakaf dan Hak Tanggungan serta Hak Milik Satuan Rumah Susun, tetap diakui.

Dalam praktiknya tidak semua anggota masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dapat memiliki hak milik atas tanah. Terdapat aturan yang tidak membolehkan warga keturunan memiliki hak milik atas tanah. Hal ini terkait dengan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975. Tentunya hal ini menarik untuk dikaji tentang kebijakan Pemda DIY yang memberlakukan perbedaan kepemilikan hak milik atas tanah antar warga negara asli dan keturunan, mengingat sudah ada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia.

PEMBAHASAN

Pemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia

Kesatuan tanah air di seluruh wilayah Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan satu kesatuan dengan bangsa Indonesia. Tanah

dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional. Sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 penguasaan tertinggi atas tanah adalah negara. Oleh sebab itu, menjadi hak negara untuk memberikan hak kepemilikan dan penguasaan atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyebutkan atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Hak-hak yang dapat dimiliki seseorang atau badan hukum berdasarkan Pasal 16 UUPA mencakup hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut-hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53. Dalam hal ini hak-hak yang sifatnya sementara adalah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang

bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

Di antara hak-hak yang disebutkan di atas, hak yang terkuat adalah hak milik. Hak milik diartikan sebagai hak yang dapat diwariskan secara turun-temurun secara terus-menerus dengan tidak harus memohon haknya kembali apabila terjadi perpindahan hak.¹ Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang. Hak milik menurut Pasal 20 UUPA adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Akan tetapi hak atas tanah menurut UUPA mempunyai fungsi sosial, maksudnya adalah penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Dengan demikian, tanah tidak boleh semata-mata dipergunakan untuk kepentingan pribadi pemilik tanah saja, apalagi jika menimbulkan kerugian bagi masyarakat tetapi harus mengingat kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa setiap orang atau warga negara Indonesia dapat memiliki hak milik, termasuk hak milik atas tanah. Hal ini dikuatkan dengan isi Pasal 9 UUPA disebutkan:

“Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa....”

1. Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 1.

Seperti disebutkan dalam ayat (1). Di dalam Pasal 9 ayat (2) menyebutkan:

“Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.”

Selain itu, Pasal 21 secara tegas menyebutkan hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria yang menganut asas nasionalisme, yaitu hanya memberikan hak pemilikan tanah ke warga negara Indonesia.

Warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUNo. 12 Tahun 2006 Pasal 2 adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Selanjutnya dalam Pasal 7 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 hanya mengenal Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing (WNA).

Dalam praktiknya, sebelum tahun 1998 masyarakat Indonesia masih menggunakan istilah pribumi untuk warga negara asli Indonesia dan non pribumi untuk warga negara keturunan. Kemudian pada tahun 1998 telah terbit Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1998 tentang menghentikan penggunaan istilah pribumi dan non pribumi. Instruksi tersebut ditujukan kepada: 1) Para Menteri; 2) Para Pimpinan

Lembaga Pemerintah Non Departemen; 3) Para Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara; 4) Para Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II. Instruksi tersebut di antaranya berisi Pertama: Menghentikan penggunaan istilah pribumi dan non pribumi dalam semua perumusan dan penyelenggaraan kebijakan, perencanaan program, ataupun pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, Kedua: Memberikan perlakuan dan layanan yang sama kepada seluruh warga negara Indonesia dalam penyelenggaraan layanan pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan, dan meniadakan perbedaan dalam segala bentuk, sifat serta tingkatan kepada warga negara Indonesia baik atas dasar suku, agama, ras, maupun asal-usul dalam penyelenggaraan layanan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan istilah non pribumi sudah tidak diperbolehkan, selain itu juga tidak membolehkan perlakuan pelayanan yang berdasarkan perbedaan suku, ras, agama, atau asal usul.

Sejarah Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta

Penguasaan dan pemilikan tanah kesultanan Yogyakarta bermula dari adanya perjanjian Giyanti 13 Februari 1755. Pada masa ini tanah merupakan domain Raja. Raja berhak sepenuhnya atas tanah dan rakyat mempunyai hak menggarap dengan dibebani kewajiban menyerahkan hasil dari menggarap tanah. Terjadi perubahan pengaturan pada tahun 1918, dengan terbitnya aturan yang mengatur tanah Kesultanan dan tanah Pakualaman. Proses

perubahan sistem pemilikan tanah tersebut diatur dalam *Rijksblaad* Kesultanan No. 16 Tahun 1918 dan *Rijksblaad* Pakualaman No. 18 Tahun 1918, disebutkan bahwa semua tanah yang tidak ada bukti kepemilikan menurut hak *eigendom* (hak milik) menurut *Agrarische Wet* 1870, maka tanah itu adalah milik raja. Atas dasar kedua *Rijksblaad* tersebut, muncullah sebutan tanah *swapraja* di Wilayah Yogyakarta yang dianggap masih ada sampai saat ini. Tanah *swapraja* itu dikenal dengan istilah *Sultanaat Ground* dan *Pakualaman Ground*.² *Sultanaat Ground* adalah tanah keraton yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa dan masih merupakan milik keraton sehingga siapa pun yang akan menggunakannya harus meminta izin kepada pihak Keraton. Hal yang sama berlaku untuk *Pakualaman Ground*, yang merupakan tanah milik Pakualam.

Pada tahun 1950 berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Undang-Undang Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk mengatur urusan pertanahan. Selanjutnya dibentuk Peraturan Daerah No. 5 Tahun 1954 tentang hak atas tanah di daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa segala hal yang berhubungan dengan hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) akan diatur dengan Peraturan Daerah (Perda). Hal ini dikarenakan belum terbentuknya

UU Nasional mengenai tanah. Selanjutnya dalam Pasal 8 disebutkan bahwa peralihan hak atas tanah dan pengadaan perjanjian-perjanjian yang bermaksud menyewakan atau memberi kesempatan untuk mempergunakan tanah dengan hak milik untuk perusahaan pertanian kecil langsung atau tidak langsung kepada bukan Warga Negara Republik Indonesia adalah tidak sah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa di dalam Peraturan Daerah DIY No. 5 Tahun 1954 hanya memberikan hak milik kepada WNI tanpa membedakan WNI pribumi dan WNI non pribumi.

Hak Atas Tanah di Yogyakarta

Pada tahun 1960, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dengan Pemberlakuan UUPA menunjukkan adanya unifikasi hukum dalam hal pertanahan di Indonesia, yang merupakan satu bentuk aturan dasar dan berlaku bagi semua wilayah yang ada di Republik Indonesia, sehingga dapat menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam kenyataannya, meskipun sudah diberlakukan UUPA, Undang-Undang ini tidak dapat diterapkan sepenuhnya di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Bahkan tanggal 5 Maret 1975 keluar Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K 898/I/A/75 tentang Penyeragaman Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang warga negara Indonesia non pribumi. Instruksi tersebut ditujukan kepada Bupati/

2. Ratih Lestarini, "Kebijakan Pertanahan Bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta: Diskriminasi atau Diskriminasi Positif," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 48, No. 1, (Maret 2018), hlm. 49, diakses 12 November 2018, DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1595>.

Walikota Kepala Daerah Seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbunyi:

“Guna penyeragaman kebijakan pemberian hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang warga negara Indonesia non pribumi dengan ini diminta: apabila ada seorang warga negara Indonesia non pribumi membeli tanah hak milik rakyat hendaknya diproseskan sebagaimana biasa dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan sesuatu hak.”

Hal ini menunjukkan daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kebijakan tersendiri dalam mengatur masalah pertanahan. Dimana warga negara Indonesia non pribumi/keturunan tidak dapat memiliki hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, karena menurut surat edaran tersebut apabila mau membeli hak milik atas tanah dari masyarakat harus melepaskan hak terlebih dahulu, sehingga tanah yang dibebani hak milik menjadi tanah negara, setelah itu baru mengajukan permohonan ke Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan hak. Yang dimaksud dengan non pribumi adalah warga negara Indonesia keturunan campuran seperti Tionghoa, India, Turki dan lain-lain. Namun WNI non pribumi

yang banyak bertempat tinggal di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Tionghoa. Hak atas tanah yang diberikan untuk warga negara Indonesia non pribumi adalah Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, dan Hak Guna Usaha. Prosedur pemberian hak atas tanah kepada WNI non pribumi, adalah:³

1. Apabila seorang WNI non pribumi mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan ataupun kedapatan memiliki sertifikat Hak Milik oleh BPN maka akan segera diproses oleh BPN (Badan Pertanahan Negara) untuk diberikan atau diturunkan haknya menjadi HGB;
2. WNI non pribumi menyerahkan sertifikat Hak Milik yang ia peroleh dihadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat;
3. Tanah dengan hak milik berubah menjadi tanah negara;
4. WNI non pribumi mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan hak atas tanah di DIY; dan
5. Permohonan tersebut diserahkan kepada BPN, kemudian BPN akan memproses pemberian hak atas tanah kepada WNI non pribumi.

Setelah Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY di atas, pada tahun 1984 terbitlah Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 yaitu tentang Pemberlakuan sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY, kemudian Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Daerah

3. Astrid Paramudita Harianto, “Ketentuan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau dari Asas Persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA,” *Tesis*, (Yogyakarta: Magistar Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017), <http://e-journal.uajy.ac.id/id/eprint/12180>, diakses 30 September 2018.

DIY No. 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY. Dalam Pasal 3 Perda DIY tersebut menyebutkan bahwa dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka segala ketentuan peraturan perundang-undangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi. Dengan demikian tidak berlaku peraturan perundang-undangan lainnya tentang keagrariaan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga hanyalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yaitu Undang-Undang Pokok Agraria beserta aturan pelaksanaannya yang berlaku.

Selang beberapa tahun kemudian terbit Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang memberi kewenangan sebagai daerah istimewa untuk mengatur sendiri tentang: 1) tata cara pengisian jabatan; 2) kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 3) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 4) kebudayaan; 5) pertanahan; dan 6) tata ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 undang-undang tersebut. Dengan undang-undang tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah istimewa Yogyakarta diberi kewenangan sepenuhnya untuk mengatur masalah pertanahan. Untuk melaksanakan undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Surat Gubernur No. 593/4811 tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY, kepada BPN Kanwil DIY tanggal 12 November

2012 dan Surat Gubernur No. 593/0708 perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang dikuasai Pemda DIY kepada BPN Kanwil DIY, tanggal 15 Februari 2013. Dikeluarkannya surat tersebut dalam rangka Pemda DIY menata kembali tanah negara yang telah diberikan oleh Pemda DIY kepada pihak-pihak lain seperti perseorangan, yayasan, lembaga negara, dan lembaga swasta.

Dalam Surat tersebut tertulis agar Kepala BPN Kanwil DIY mengendalikan setiap permohonan perpanjangan Hak Pakai, Hak Guna Bangunan, Peningkatan Hak, serta Pengalihan Hak Atas Tanah negara yang dikuasai Pemda DIY, perorangan, yayasan, lembaga negara, dan lembaga swasta dan bahwa setiap permohonan harus memperoleh izin dari Gubernur DIY (Sultan HB X) sebagai bentuk implementasi Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. Dengan adanya surat ini, seluruh proses administrasi pertanahan dihentikan, baik itu perpanjangan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Pengalihan Hak (balik nama karena jual beli dan waris), dan Peningkatan Hak, hingga seluruh penataan tanah negara selesai di inventaris (ditata).

Pelaksanaan Kebijakan Pemilikan Hak atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta

Sampai sekarang pemilikan hak milik atas tanah untuk warga negara keturunan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih berpedoman pada Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975. Hal ini dapat dilihat dari beberapa gugatan yang ditujukan warga negara non pribumi

(keturunan) untuk memiliki hak milik atas tanah, namun selalu tidak berhasil. Di antaranya warga yang mengajukan gugatan atas kebijakan yang dianggap diskriminatif tersebut adalah gugatan yang diajukan oleh Handoko melawan Gubernur DIY dan Kepala Kantor Wilayah DIY, dalam perkara No. 132/Pdt.G/2017/PN.YK. Hal yang menarik adalah sebelum mengajukan gugatan tersebut, tersebut Handoko sudah beberapa kali mengajukan langkah hukum untuk pencabutan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975, yaitu:

1. Hak Uji Materi ke Mahkamah Agung
Handoko mengajukan hak uji materi atas Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975. Putusan Mahkamah Agung menyatakan permohonan tidak dapat diterima, dengan pertimbangan Mahkamah Agung tidak berwenang mengadili karena Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 bukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 13 P/HUM/2015.
2. Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta
Gugatan ke PTUN atas Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975. Putusan PTUN menyatakan gugatan tidak dapat diterima, dengan pertimbangan bahwa PTUN Yogyakarta tidak berwenang mengadili, karena Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta

No. K.898/I/A/1975 tidak memenuhi unsur KTUN dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (UU PTUN-Perubahan Kedua), maupun Keputusan Administrasi Pemerintahan ataupun diskresi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 (UU Administrasi Pemerintahan), sebagaimana tercantum dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 8/G/2016/PTUN.YK.

3. Pengajuan Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta
Hasil putusan banding menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 8/G/2016/PTUN.YK, sebagaimana tercantum dalam Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 265/B/2016/PTUN.SBY.
4. Pengajuan Kasasi ke Mahkamah Agung atas Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya
Hasil putusan kasasi menguatkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 265/B/2016/PTUN.SBY, sebagaimana tercantum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 179 K/TUN/2017.
5. Pengajuan Gugatan ke Pengadilan Negeri Yogyakarta
Gugatan perbuatan melawan hukum yang ditujukan kepada Gubernur DIY dan Kepala Kanwil BPN Yogyakarta. Hasil putusan menolak gugatan

Penggugat, sebagaimana tercantum dalam Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta No. 132/Pdt.G/2017/PN.YK, tanggal 20 Februari 2018.

Hasil uji materi yang dilakukan Handoko ke Mahkamah Agung menyatakan permohonan tidak diterima. Demikian juga putusan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dari tingkat pertama sampai Kasasi di Mahkamah Agung menyatakan bahwa gugatan tidak diterima. Selain itu gugatan perdata melawan hukum yang diajukan Handoko terhadap Gubernur DIY dan Kepala Badan Pertanahan Nasional DIY, hasil putusannya adalah menolak gugatan penggugat. Dalam Putusan di Pengadilan PTUN dan Mahkamah Agung memiliki persamaan pendapat yang menyatakan bahwa Instruksi bukan peraturan perundang-undangan. Karena itulah gugatan terhadap Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 selalu tidak diterima. Kalau merujuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam undang-undang tersebut tidak dikenal “Instruksi”. Peraturan yang paling rendah dalam tata urutan perundangan adalah Peraturan Daerah. Demikian juga Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pengganti UU No. 10 Tahun 2004, peraturan yang paling rendah adalah Peraturan Daerah.

Menurut Huda, instruksi merupakan kebijakan yang berasal dari kekuasaan eksekutif karena hukum positif mungkin tidak bisa mengatasi semua persoalan pemerintahan. Aturan kebijakan bukan

peraturan perundang-undangan dan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Aturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri, sehingga yang pertama-tama melaksanakan ketentuan tersebut adalah badan atau pejabat tata usaha negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.⁴ Biasanya aturan tersebut dibentuk Pemerintah karena ada kebutuhan yang mendesak dalam penyelenggaraan Pemerintahan, serta tidak ada format yang baku dalam pembentukannya. Karena itulah Instruksi Wakil Kepala Daerah tidak dapat dilakukan uji materi karena memang bukan peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan untuk menguji aturan kebijakan tersebut melalui asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Gugatan perbuatan melawan hukum yang diajukan Handoko terhadap Gubernur DIY dan Kepala Kanwil Badan Pertanahan DIY bernasib sama. Pengadilan Negeri Yogyakarta menolak gugatan tersebut. Dengan demikian, hal ini menunjukkan bahwa Instruksi Wakil Kepala Daerah tersebut meskipun masih menyisakan perdebatan, sampai sekarang tetap dijadikan rujukan bagi Badan Pertanahan Nasional DIY dalam memberikan kebijakan tentang pemilikan Hak milik bagi warga keturunan. Dengan keluarnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Pasal 7 disebutkan bahwa kewenangan dalam urusan keistimewaan di

4. Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill-Company, 1992), hlm. 26.

antaranya adalah masalah pertanahan, karena itu kebijakan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta berbeda dengan daerah lain di Indonesia. Hal ini bisa dipahami karena memang berdasarkan sejarah asal-usul tanah di DIY berbeda dengan daerah lain. Di satu sisi Pemda DIY mengakui berlakunya UUPA sebagaimana dalam Perda DIY No. 3 Tahun 1984, namun hal itu sampai sekarang belum bisa diterapkan di DIY.

Untuk memberikan jalan tengah atas permasalahan tersebut, Badan Pertanahan Nasional Kanwil DIY memberikan solusi yaitu apabila warga Tionghoa menginginkan tanah untuk berusaha maka akan diberi Hak Guna Bangunan (HGB) sedangkan apabila menginginkan untuk tempat tinggal maka diberi Hak Milik Atas Tanah.⁵ Dapat juga pemberian Hak Milik diberi batasan dengan luas tertentu. Semua itu bergantung kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, apakah kebijakan pembatasan pemilikan bagi warga keturunan tetap akan dipertahankan atau akan ditinjau kembali. Sampai sekarang masyarakat masih menunggu kebijakan yang akan diterapkan di DIY.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Pengakuan Pemerintah Pusat terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta dengan adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang diantaranya memberikan kewenangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatur masalah

pertanahan, menjadikan Pemda DIY dapat membuat kebijakan tersendiri tentang masalah pertanahan yang berbeda dengan daerah lain di Indonesia.

2. Pemberian Hak Milik Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta masih mengacu pada Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Yogyakarta No. K.898/I/A/1975, hal ini dapat dilihat dari gugatan warga keturunan yang berdomisili di Yogyakarta, selalu tidak berhasil baik melalui gugatan uji materi ke Mahkamah Agung, gugatan atas Instruksi tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara maupun gugatan perbuatan melawan hukum terhadap Gubernur DIY dan Kepala Kanwil DIY.

Saran

Ada baiknya Pemda DIY mempertimbangkan kembali dari berbagai aspek tentang kebijakan pemberian hak milik atas tanah bagi warga keturunan. Seperti yang disarankan BPN Kanwil DIY atau adanya pembatasan luas tanah untuk hak milik bagi warga keturunan apabila digunakan untuk tempat tinggal.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Company. 1992.
- Soimin, Soedharyo. *Status Hak dan Pembebasan Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika. 2004.

5. Ratih Lestari, *Loc.cit.*

Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LN No. 10 Tahun 1960, TLN No. 2043).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (LN No. 170 Tahun 2012).

Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi.

Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY.

Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No.K.898/I/A/1975 Perihal Penyeragaman Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. tanggal 5 Maret 1975.

Peraturan Daerah tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY. Perda DIY No. 3 Tahun 1984. LD Tahun 1984 No. 34.

Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta No.132/Pdt.G/PN.YK.

Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 593/4811 Perihal Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY, kepada BPN Kanwil DIY. tanggal 12 November 2012.

Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 593/0708 Perihal Pengendalian

Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY, kepada BPN Kanwil DIY, tanggal 15 Februari 2013.

Jurnal

Lestarini, Ratih. "Kebijakan Pertanahan Bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta: Diskriminasi atau Diskriminasi Positif." *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol. 48, No. 1 (Maret 2018). hlm. 44-63. Diakses 12 November 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1595>.

Hasil Penelitian

Harianto, Astrid Paramudita. "Ketentuan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau dari Asas Persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA." *Tesis*. Magistar Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017. <http://e-journal.uajy.ac.id/id/eprint/12180>. Diakses 30 September 2018.