

July 2022

AFFIRMATIVE POLICY SEBAGAI BENTUK DISKRIMINASI POSITIF DALAM PEROLEHAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN NONPRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Fachriza C. Limuris

Fakultas Hukum Universitas Indonesia, fachrizacl@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa>



Part of the [Conflict of Laws Commons](#), [Human Rights Law Commons](#), [Land Use Law Commons](#), and the [Natural Resources Law Commons](#)

Recommended Citation

Limuris, Fachriza C. (2022) "AFFIRMATIVE POLICY SEBAGAI BENTUK DISKRIMINASI POSITIF DALAM PEROLEHAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN NONPRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA," *"Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum FHUI*: Vol. 1, Article 10.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol1/iss4/10>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in "Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum FHUI by an authorized editor of UI Scholars Hub.

AFFIRMATIVE POLICY SEBAGAI BENTUK DISKRIMINASI POSITIF DALAM PEROLEHAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN NONPRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Cover Page Footnote

Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 1 angka 4. Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 1 ayat (2). Boedi Harsono, Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, Cetakan Kedua, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2003), hlm. 233. Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Op. Cit., Pasal 9 ayat (2). Yogyakarta, Instruksi Kepada Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi, tertanggal 5 Maret 1975. Ratih Lestari, "Kebijakan Pertanahan bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta: Diskriminasi atau Diskriminasi Positif", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-48 No. 1, Januari-Maret 2018, hlm. 47. Yogyakarta, Surat Keterangan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/00531/RO.I/2012, tertanggal 8 Mei 2012. Widhiana Hestining Putri, "Kontekstualitas Affirmative Action dalam Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta", Jurnal Bhumi, Nomor 37 Tahun 12, April 2013, hlm. 172. Abdur Rozaki, et al., Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta, (Yogyakarta: IRE Press, 2003), hlm. 18. Piagam Penetapan Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII dari Presiden Republik Indonesia. Amanat Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII. Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 1. Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 7 ayat (1). Yogyakarta, Surat Keterangan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/00531/RO.I/2012, tertanggal 8 Mei 2012. B. Soelarto dan S. Ilmi Albiladiyah, Wayang Cina-Jawa di Yogyakarta, Cetakan Pertama, (Jakarta: Proyek Media Kebudayaan Jakarta Direktorat Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1980), hlm. 49. Wasito Raharjo Jati, "Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Hukum Agraria", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 11, No. 13, 2014, hlm. 25-37. Ni'matul Huda, "Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta", Jurnal Hukum, Vol. 7, No. 13, 2000, hlm. 90-106. Tyas Dian Anggraeni, "Interaksi hukum Lokal dan Hukum Nasional dalam urusan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta", Jurnal RechtsVinding, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 54. Kus Sri Antoro, " Analisis Krisis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan", Jurnal Bhumi, Vol. 1, No. 1, 2015, hlm. 12-32. Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie, (Stuttgart: K. F. Koehler Verlag, 1975), hlm. 177. Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, Moralitas Hukum, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 74. Bernard L. Tanya dkk, Teori Hukum: Strategi Manusia Lintas Ruang dan Generasi, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 117. Widhiana Hestining Putri, "Kontekstualitas Affirmative Action dalam Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta", Jurnal Bhumi, Nomor 37 Tahun 12, April 2013, hlm. 177. Suparjo Sujadi, Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multi Disipliner, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 23.

AFFIRMATIVE POLICY SEBAGAI BENTUK DISKRIMINASI POSITIF DALAM PEROLEHAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA INDONESIA KETURUNAN NONPRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Fachriza Cakrafaksi Limuris

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Korespondensi: fachrizacl@gmail.com

Abstrak

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 secara langsung memberikan kewenangan soal pertanahan. Persoalan yang terjadi adalah Warga Negara Indonesia keturunan nonpribumi tidak dimungkinkan mendapatkan hak milik atas tanah berdasarkan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI non Pribumi. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pemilikan hak atas tanah di DIY ditinjau dari sejarahnya, kemudian untuk mengkaji konsep keadilan terkait hak milik atas tanah dalam pembatasan pemilikan hak atas tanah yang terjadi, serta mengkaji konsep kebijakan afirmatif sebagai bentuk diskriminasi positif dalam kasus ini. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif. Dari hasil penelitian dapat dilihat bahwa DIY memiliki perjalanan sejarah yang khas dan tidak dapat dilepaskan dalam persoalan apapun, termasuk soal pertanahan. Kemudian Gustav Radbruch dalam teorinya mengatakan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sebagai cita-cita hukum harus berkorelasi dengan baik sehingga tercipta hukum positif yang bermartabat. Dan terkait kebijakan afirmatif yang tertuang dalam Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 merupakan kebijakan yang bersifat diskriminasi positif untuk menciptakan sebuah keadilan.

Kata kunci: keistimewaan DIY, hak atas tanah, kebijakan afirmatif, diskriminasi positif

Abstract

The privileges of the Special Region of Yogyakarta which are affirmed in Law Number 13 of 2012 directly give authority over land matters. The problem that occurs is that it is not possible for Indonesian citizens of non-indigenous descent to obtain land ownership rights based on the Instruction of the Head of the DIY Region Number K.898/I/A/1975 regarding the Uniform Policy on the Granting of Land Rights to a non-Indigenous Indonesian citizen. This study aims to determine the ownership of land rights in Yogyakarta in terms of history, then to examine the concept of justice related to land ownership rights in the limitation of ownership of land rights that occur, and to examine the concept of affirmative policy as a form of positive discrimination in this case. The research method used is normative juridical law research. From the research results, it can be seen that Yogyakarta has a unique historical journey and cannot be separated from any issues, including land matters. Then Gustav Radbruch in his theory said that legal certainty, justice, and expediency as legal ideals must be well correlated so as to create a dignified positive law. And related to the affirmative policy contained in the Instruction of the Head of the DIY Region Number K.898/I/A/1975 is a policy that is positive discrimination to create justice.

Keywords: specialties of DIY, land rights, affirmative policies, positive discrimination

I. PENDAHULUAN

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat atau yang biasa disebut Kasultanan adalah warisan budaya bangsa Indonesia yang berlangsung secara turun-temurun (berlaku sampai sekarang) dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah atau yang biasa dikenal sebagai Sultan Hamengku Buwono.¹ Selain Kasultanan Yogyakarta, terdapat juga Kadipaten Pakualaman. Kadipaten Pakualaman adalah warisan budaya yang berlangsung secara turun menurun (berlaku sampai sekarang) dan dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam atau yang biasa dikenal sebagai Adipati Paku Alam.²

Sebagai daerah yang istimewa, DIY memiliki kewenangan sebagai salah satu daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam UU Pemerintahan Daerah dan juga urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 1 angka 4.

² *Ibid.*, Pasal 1 angka 5.

(UU Keistimewaan DIY). Adapun beberapa kewenangan dalam urusan keistimewaan tersebut meliputi:³

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan; dan
5. Tata ruang.

Terkait masalah pertanahan, Indonesia hingga saat ini masih menggunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU Pokok Agraria). Pasal 1 angka 2 UU Pokok Agraria memberikan dasar yuridis bahwa seluruh bumi, air, dan angkasa yang terletak di dalam Wilayah Republik Indonesia merupakan suatu kekayaan nasional.⁴ Dampak dari pengaturan tersebut ialah Pemerintah Indonesia sebagai perwakilan dari Bangsa Indonesia wajib dan berhak untuk mengatur dan juga menentukan kebijakan pertanahan sejauh di dalam Wilayah Republik Indonesia demi untuk kepentingan seluruh Bangsa Indonesia, oleh karena itu muncul UU Pokok Agraria sebagai alat untuk mengatur semua yang berkaitan dengan pertanahan di Republik Indonesia.

UU Pokok Agraria pada dasarnya menjamin bahwa setiap warga negara Indonesia dapat memanfaatkan tanah yang ada secara adil. Artinya, negara atas dasar Hak Menguasai Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU ini, dapat memberikan berbagai macam hak atas suatu tanah yang dapat diberikan kepada orang baik sendiri maupun secara bersama-sama dengan orang lain, serta dapat juga diberikan kepada badan hukum.⁵ Menurut Boedi Harsono kata "*baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum*" memperlihatkan bahwa dalam konsep hukum tanah nasional Indonesia, tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan digunakan secara individual dan tidak ada kewajiban untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif atau bersama-sama.⁶ Konsep hak atas suatu tanah yang dapat dimiliki secara pribadi atau individual ini ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (2) UU Pokok Agraria, untuk menjamin setiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan suatu hak atas tanah dan dapat memanfaatkan tanah dan hasilnya, baik untuk memenuhi kebutuhan pribadi atau individual maupun untuk keluarganya.⁷

Terkait persoalan di Yogyakarta, maka kita tidak bisa dan tidak boleh lepas dari sejarah yang sangat panjang akan terbentuknya Negara Republik Indonesia pada masa lalu. Alasan sejarah menjadi penting dalam hal pertanahan di Yogyakarta yang sebagai daerah istimewa dan masih berlaku sampai sekarang. Sebagai daerah yang istimewa, melihat dari sejarahnya Yogyakarta telah mempunyai kebijakan pertanahan tersendiri. Kebijakan ini pada awalnya diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Pembentukan DIY). Lebih spesifik lagi, kebijakan tersebut diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi DIY Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, kemudian teruntuk WNI keturunan nonpribumi diatur dalam Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 perihal

³ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (2).

⁴ Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 1 ayat (2).

⁵ *Ibid.*, Pasal 4 ayat (1).

⁶ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2003), hlm. 233.

⁷ Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Op. Cit.*, Pasal 9 ayat (2).

Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI non Pribumi sebagaimana dinyatakan:

"Guna penyeragaman policy pemberian hak atas suatu tanah dalam wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang Warga Negara Indonesia Nonpribumi, dengan ini diminta bahwa: Apabila ada seorang Warga Negara Indonesia Nonpribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproses terlebih dahulu sebagaimana biasa, yaitu 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."

Pengaturan pertanahan terkait dengan pembatasan hak milik atas tanah untuk Warga Negara Indonesia (WNI) keturunan nonpribumi, secara historis berawal ketika pada tahun 1975 tepatnya terjadi pada tanggal 5 Maret 1975, Kepala Daerah DIY yang pada saat itu diwakili oleh Wakil Kepala Daerah DIY yaitu Paku Alam VIII menerbitkan sebuah Instruksi yang dituangkan ke dalam suatu surat dengan Nomor K.898/I/A/1975 perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI non Pribumi. Surat yang diterbitkan ini maksudnya ditujukan untuk Bupati/Walikota Kepala Daerah di seluruh Wilayah DIY yang merupakan sebuah instruksi agar seluruh kepala-kepala daerah melakukan penyeragaman kebijakan terkait dengan pemberian hak atas tanah kepada WNI nonpribumi yang memiliki hak milik atas suatu tanah rakyat agar melepaskan hak miliknya tersebut dengan cara pelepasan hak dan kemudian setelah dilepaskan hak miliknya, WNI nonpribumi tersebut dapat mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY agar mendapatkan hak lain yang bukan hak milik.⁸

Terbitnya sebuah surat edaran tersebut mengakibatkan suatu kondisi dimana WNI nonpribumi tidak akan pernah dimungkinkan untuk memiliki hak milik atas tanah di DIY. Dan untuk WNI nonpribumi yang telah memiliki hak milik atas suatu tanah sebelum dikeluarkannya surat instruksi ini kepada kepala daerah tersebut juga mempunyai kewajiban untuk melepaskan hak miliknya atas suatu tanah tersebut kepada negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY yang nantinya akan diubah menjadi hak atas tanah lainnya. Surat Instruksi sebagaimana dimaksud di atas menandakan adanya sebuah perbedaan perlakuan terhadap WNI pribumi dan WNI nonpribumi yang tinggal di Wilayah DIY.⁹

Diskriminasi perlakuan terkait dengan adanya pembatasan hak milik atas tanah bagi WNI keturunan nonpribumi tetap berlanjut, yang kemudian justru dikuatkan dengan lahirnya UU Keistimewaan DIY. Salah satu alasan yang selalu digunakan oleh Pemda DIY dalam mempertahankan kebijakan terkait pertanahannya dapat kita lihat dengan terbitnya Surat Keterangan yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi DIY tertanggal 8 Mei 2012, Nomor 593/00531/RO.I/2012, yang mengatakan:

"Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/1975 sampai saat ini masih berlaku dan merupakan sebuah *affirmative policy* yang tujuannya adalah untuk melindungi warga pribumi agar kepemilikan akan tanahnya tidak beralih kepada warga nonpribumi atau pemodal yang secara finansial memiliki kemampuan lebih atau kuat."¹⁰

Affirmative policy pada kalangan masyarakat umum lebih dikenal sebagai bentuk dari *affirmative action*. *Affirmative action* adalah kebijakan yang mensyaratkan untuk dikenakan kepada suatu kelompok tertentu untuk mendapatkan pemberian kompensasi dan keistimewaan khusus

⁸ Yogyakarta, Instruksi Kepada Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi, tertanggal 5 Maret 1975.

⁹ Ratih Lestari, "Kebijakan Pertanahan bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta: Diskriminasi atau Diskriminasi Positif", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-48 No. 1, Januari-Maret 2018, hlm. 47.

¹⁰ Yogyakarta, Surat Keterangan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/00531/RO.I/2012, tertanggal 8 Mei 2012.

dalam kasus-kasus tertentu yang bertujuan untuk mencapai representasi yang lebih proporsional.¹¹

Berdasarkan pemaparan di atas yakni mengenai pembatasan pemilikan akan suatu tanah bagi WNI keturunan nonpribumi di DIY yang kemudian akan dikaitkan dengan UU Keistimewaan DIY dan Instruksi Kepada Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 sebagai bentuk *affirmative policy*, maka artikel ini bertujuan untuk mengidentifikasi kedudukan tanah khususnya terkait pemilikan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari aspek sejarahnya, menganalisis konsep keadilan sosial terkait hak milik atas suatu tanah dalam pembatasan pemilikan hak atas tanah sesuai instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975, dan menganalisis konsep *affirmative policy* sebagai bentuk diskriminasi positif yang diterapkan melalui Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975.

II. PEMBAHASAN

A. Kedudukan Tanah Khususnya terkait Pemilikan Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari Aspek Sejarahnya

Kedudukan hukum Kesultanan dan Kadipaten dalam konteks keistimewaan tidak dapat dilepaskan dari perjalanan sejarah bangsa Indonesia dalam memperjuangkan dan mempertahankan kemerdekaan. Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII mengucapkan selamat kepada Soekarno dan Moh. Hatta pada pemilihannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945.¹² Menanggapi sambutan tersebut, Soekarno selaku Presiden mengeluarkan Piagam yang ditujukan kepada Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, sebagai berikut:¹³

Tabel 1. Piagam Penetapan dari Presiden Republik Indonesia

Sultan Hamengku Buwono IX	Paku Alam VIII
KAMI, PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA	KAMI, PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
Menetapkan Ingkang Sinuwun Kangjeng Sultan Hamengku Buwono, Senopati ing Ngalogo, Abdurrachman Sayidin Panotogomo, Kalifullah Ingkang Kaping IX, ing Ngayogyakarta Hadiningrat pada kedudukannya, dengan kepercayaan, bahwa Seri Paduka Kangjeng Sultan akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian daripada Republik Indonesia.	Menetapkan Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam Ingkang Kaping VIII, pada kedudukannya, dengan kepercayaan, bahwa Seri Paduka Kangjeng Gusti akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan Daerah Paku Alaman sebagai bagian daripada Republik Indonesia.
Jakarta, 19 Agustus 1945 PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA	Jakarta, 19 Agustus 1945 PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
SOEKARNO	SOEKARNO

¹¹ Widhiana Hestining Putri, "Kontekstualitas *Affirmative Action* dalam Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta", *Jurnal Bhumih*, Nomor 37 Tahun 12, April 2013, hlm. 172.

¹² Abdur Rozaki, et al., *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*, (Yogyakarta: IRE Press, 2003), hlm. 18.

¹³ Piagam Penetapan Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII dari Presiden Republik Indonesia.

Piagam tersebut dibuat pada tanggal 19 Agustus 1945, tetapi baru diserahkan pada tanggal 6 September 1945, setelah mengetahui tentang sikap resmi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman terhadap Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Kemudian Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII mengeluarkan amanat yang kemudian dikenal dengan Maklumat 5 September 1945, yang berisi:¹⁴

Tabel 2. Amanat Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII

Isi Maklumat ¹⁵	Isi Maklumat ¹⁶
<p>AMANAT SRI PADUKA INGGENG SINUWUN KANDJENG SULTAN</p> <p>Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat menjatakan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bahwa Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat jang bersifat Keradjaan adalah Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia. 2. Bahwa Kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada di tangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lannja Kami pegang seluruhnja. 3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung kepada Presiden Republik Indonesia. <p>Kami memerintahkan supaja segenap penduduk dalam Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini.</p> <p>Ngajogyakarta Hadiningrat, 28 Puasa Ehe 1876 (5-9-1945)</p> <p>HAMENGGU BUWONO</p>	<p>AMANAT SRI PADUKA KANGDJENG GUSTI PANGERAN ADIPATI AIO PAKU ALAM</p> <p>Kami Paku Alam VIII Kepala Negeri Paku Alaman, Negeri Ngajogyakarta Hadiningrat menjatakan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bahwa Negeri Paku Alaman jang bersifat Keradjaan adalah Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia. 2. Bahwa Kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Paku Alaman, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Paku Alaman mulai saat ini berada di tangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lannja Kami pegang seluruhnja. 3. Bahwa perhubungan antara Negeri Paku Alaman dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung kepada Presiden Republik Indonesia. <p>Kami memerintahkan supaja segenap penduduk dalam Negeri Paku Alaman mengindahkan Amanat Kami ini.</p> <p>Paku Alaman, 28 Puasa Ehe 1876 (5-9-1945)</p> <p>PAKU ALAM</p>

¹⁴ Amanat Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII.

¹⁵ Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 4-5.

¹⁶ Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 6.

Melalui Deklarasi 5 September 1945, Kasultanan dan Kadipaten menyatakan secara tegas bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai daerah istimewa. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki sejarah tersendiri yang juga merupakan bagian dari sejarah kelangsungan hidup bangsa dan negara Indonesia. Keunikan ini tidak dimiliki oleh daerah lain, terutama dalam kaitannya dengan kelangsungan hidup bangsa dan negara Indonesia. Kekhasan ini tidak hanya menyangkut kontribusi DIY dalam membangun dan mempertahankan eksistensi NKRI, tetapi juga secara simbolis dan aktual dalam mengisi visi Indonesia yang lebih konkrit.

Kedudukan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa semakin dipertegas dengan diundangkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang secara tegas menyatakan bahwa daerah yang termasuk wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman ditetapkan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta yang setingkat Provinsi.¹⁷ Hal ini semakin diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Keistimewaan DIY) yang memperjelas keistimewaan menjadi ciri khas Yogyakarta sebagai daerah istimewa, sekaligus tetap menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah secara merangkap yang diberikan oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda).¹⁸ UU Keistimewaan DIY mendefinisikan hak istimewa sebagai keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan menyelenggarakan kekuasaan khusus.¹⁹

Dalam hal pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten adalah badan hukum yang memiliki hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten.²⁰ Kasultanan dan Kadipaten masing-masing memiliki Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, dan berwenang untuk mengatur dan menggunakan tanah tersebut untuk pengembangan budaya, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat yang sebesar-besarnya. Jika pihak ketiga ingin mengelola dan menggunakan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, terlebih dahulu harus mendapat izin dari Kasultanan untuk Tanah Kasultanan dan izin dari Kadipaten untuk Tanah Kadipaten.

Terkait permasalahan pembatasan pemilikan tanah bagi WNI keturunan nonpribumi, ada berbagai alasan mengapa warga etnis Tionghoa tidak bisa memperoleh tanah, menurut Surat Keterangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi DIY pada 8 Mei 2012, No: 593/00531/RO.I/2012 alasan ini termasuk antara lain:²¹

1. Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 masih berlaku dan merupakan kebijakan afirmatif yang ditujukan untuk melindungi warga pribumi dengan mencegah beralihnya kepemilikan tanah kepada penduduk atau penanam modal yang secara finansial lebih mampu atau lebih kuat.
2. Filosofi terbitnya Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 adalah:
 - a. Keraton Yogyakarta awalnya memberikan sebagian besar pembebasan tanah yang dimiliki oleh penduduk lokal Yogyakarta.

¹⁷ Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 1.

¹⁸ Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 7 ayat (1).

¹⁹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 1 angka 2.

²⁰ Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3).

²¹ Yogyakarta, Surat Keterangan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 593/00531/RO.I/2012, tertanggal 8 Mei 2012.



- b. Pada masa perang kemerdekaan, masyarakat Tionghoa meminta perlindungan kepada Sri Sultan HB IX, seperti yang tertera pada prasasti di Kraton yang ditandatangani oleh orang Tionghoa pada saat itu, dan monumen "ngejaman" diberikan sebagai hadiah oleh warga keturunan Tionghoa.
3. Budi Styagraha telah mengajukan Gugatan Kasasi Tata Usaha Negara terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975, dan Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan keputusan Reg. Nomor 281K/TUN/2001 menolak permohonan kasasi terkait dengan permohonan peralihan hak atas sebagian tanah yang dibelinya sehingga memberikan kekuatan hukum. Secara hukum, Instruksi Kepala Daerah DIY itu masih sah dan efektif.

Prasasti yang berdiri di halaman Kraton tersebut adalah hadiah dari para Warga keturunan Tionghoa yang tinggal di DIY untuk Sri Sultan Hamengku Buwono IX yang bersedia menerima mereka untuk tinggal, berdagang, serta memberikan perlindungan kepada mereka. Ketika Sultan Hamengku Buwono IX dinobatkan pada hari Senin Pon, 8 Sapar, Dal 1871 atau 18 Maret 1940, ia dianugerahi sebuah prasasti yang ditulis oleh anggota komunitas Tionghoa Yogyakarta.²² Adapun isi terjemahan dari prasasti tersebut adalah sebagai berikut.²³

Peringatan Penobatan Sri Sultan Hamengku Buwono IX Jogjakarta

*Tanah Djawa kuno, Jogja keradjaan baru.
Sultan naik tachta keradjaan,
Memerentah seluruh negara,
Membantu baginda Radja, dengan setia dan berbakti,
Dengan kebadjikan serta keridlaan hati.
Rakjat Tionghoa jang mengumbara,
Datang disini telah mendapat tempat
Untuk menuntut penghidupan dalam lapangan ekonomi.
Kesedjahteraan meliputi tanah bahagia ini.
Perasaan terima kasih (daru rakjat Tionghoa)
Begitu besar, sukar di-utjapkan.
Oleh karena itu mereka memahat batu ini,
Dengan maksud mentjatat dan memperingati
Perasaan terima kasih tadi buat selama-lamanja.*

Atas nama seluruh penduduk Tionghoa di Jogjakarta:

*Kaptwa Liu Ngo An
Dr. Sim Ki Ay
Ir. Liem Ing Hwie
Tio Poo Kia
Lie Gwan Ho
Tan Ko Liat
Oen Tjoen Hok
Sie Kee Tjie
Tionghoa Min-kui tahun 29, bulan 3, hati 18.
Tjandra-Sengkala
Djalma wabana diradi hing wungkulan = 1871*

²² B. Soelarto dan S. Ilmi Albiladiyah, *Wayang Cina-Jawa di Yogyakarta*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Proyek Media Kebudayaan Jakarta Direktorat Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1980), hlm. 49.

²³ Terjemahan dilakukan oleh Paulus Wikanta Suleman SH alias Liem Liang Hoei SH.

Dari terjemahan tersebut dapat tergambar bahwa tujuan daripada dibuatnya prasasti tersebut ialah sebagai hadiah dari diangkatnya Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai raja kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat saat itu. Dalam prasasti juga tergambar rasa bahagia dan ucapan syukur para warga keturunan Tionghoa karena telah diperbolehkan untuk tinggal dan melakukan kegiatan ekonomi di Wilayah Yogyakarta.

B. Konsep Keadilan Sosial terkait Hak Milik Atas Tanah dalam Pembatasan Pemilikan Hak Atas Tanah sesuai Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975

Masalah hukum agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah unik karena di daerah tersebut berlaku hukum nasional yakni UUPA dan hukum kerajaan yang keduanya hingga kini masih eksis diberlakukan.²⁴ Hal tersebut dapat dimaklumi oleh karena jauh sebelum dikeluarkannya telah terdapat peraturan perundang-undangan daerah di bidang pertanahan yang dikeluarkan berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950 jo. UU No. 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, berupa Rijsblad-Rijsblad dan Peraturan-Peraturan Daerah.²⁵ Lembaga di Keraton yang mengurus tentang pertanahan yaitu lembaga Kawedanaan Ageng Purnakawan Wahono Sarto Griyo, suatu lembaga yang ada di Keraton yang menetapkan kebijakan mengenai tanah Keraton.²⁶ Sehingga pemberlakuan UUPA di DIY tidak secara penuh khususnya berkaitan dengan tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja.

Struktur penguasaan dan kepemilikan tanah di DIY mengalami perubahan sejak UU Keistimewaan DIY disahkan. Perubahan tersebut meliputi: (1) Penetapan Kasultanan/Kadipaten sebagai badan hukum khusus yang dapat memiliki tanah; dan (2) Pengukuhan eksistensi tanah-tanah yang digolongkan sebagai SG dan PAG.²⁷ Badan hukum merupakan subjek hukum yang dapat memiliki suatu hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA yang menyatakan "oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya". Artinya Keraton ditetapkan sebagai subjek hak milik yang dapat memiliki tanah. Untuk menggunakan tanah tersebut, maka masyarakat harus mendapatkan izin dari pihak Kasultanan maupun Kadipaten dalam bentuk serat kekancingan.

Sebagaimana telah dijelaskan berdasarkan Surat Keterangan yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi DIY tertanggal 8 Mei 2012, No: 593/00531/RO.I/2012 itu, salah satu dasar yang mengakibatkan warga keturunan Tionghoa tidak dapat memiliki hak atas tanah di Wilayah Provinsi DIY adalah: Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 sampai saat ini masih berlaku dan merupakan *affirmative policy* yang tujuannya untuk melindungi warga pribumi agar kepemilikan tanah tidak beralih kepada warga atau pemodal yang secara finansial memiliki kemampuan lebih atau kuat.

Dalam pemberlakuan kebijakan tersebut terlihat bahwa keadilan lebih ditegakkan daripada kepastian hukum yang pada kasus tersebut menjurus pada salah satu teori Gustav Radbruch yang dalam bukunya *Rechtsphilosophie* mengungkapkan bahwa *Nicht dargetan ist der unbedingte Vorrang der durch das positive Recht erfüllten Forderung der Rechtssicherheit vor den von ihm*

²⁴ Wasito Raharjo Jati, "Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Hukum Agraria", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 11, No. 13, 2014, hlm. 25-37.

²⁵ Ni'matul Huda, "Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Hukum*, Vol. 7, No. 13, 2000, hlm. 90-106.

²⁶ Tyas Dian Angraeni, "Interaksi hukum Lokal dan Hukum Nasional dalam urusan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 54.

²⁷ Kus Sri Antoro, "Analisis Krisis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan", *Jurnal Bumi*, Vol. 1, No. 1, 2015, hlm. 12-32.

*vielleicht unerfüllt gelassenen Forderungen der Gerechtigkeit und der Zweckmäßigkeit*²⁸ yang secara umum diartikan bahwa kepastian hukum tidak selalu harus diberi prioritas pemenuhannya pada tiap sistem hukum positif, seolah-olah kepastian hukum itu harus ada lebih dulu, baru kemudian keadilan dan kemanfaatan.

Hukum sebagai pengembalian nilai keadilan menurut Radbruch menjadi ukuran bagi adil tidak adilnya tata hukum. Tidak hanya itu, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Keadilan menjadi dasar bagi tiap hukum positif yang bermartabat.²⁹

Tujuan hukum milik Gustav dianggap sebagai satu kesatuan yang saling menopang satu dengan yang lain. Gustav Radbruch menuturkan bahwa hukum adalah pengembalian nilai keadilan, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normatif karena kepada keadilanlah, hukum positif berpangkal. Bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum, tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.³⁰

C. Konsep *Affirmative Policy* sebagai Bentuk Diskriminasi Positif yang Diterapkan melalui Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975

Pengertian awal *affirmative action* adalah hukum atau kebijakan yang mensyaratkan dikenakannya kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam institusi dan okupasi. *Affirmative action* merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) atau langkah-langkah khusus yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan. Salah satu sarana terpenting untuk menerapkannya adalah hukum.

Indonesia memang menerapkan kebijakan afirmatif dalam beberapa bidang kehidupan bernegara. Kesemuanya ditetapkan pemerintah sebagai upaya mewujudkan ciri/prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang disebutkan dalam UUD 1945.³¹ Orientasi dan tujuan utama dari pelaksanaan *affirmative action* oleh negara/pemerintah semata-mata adalah untuk menciptakan kedudukan yang seimbang diantara kelompok masyarakat baik atas dasar gender, ras, faktor ekonomi, pendidikan, dan sebagainya. Ketentuan tentang *affirmative action* diatur juga dalam Bab X A tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28 H ayat (2) yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Pasal ini didasarkan atas kesadaran bahwa satu peraturan yang netral, yang diberlakukan sama kepada seluruh kelompok masyarakat yang berbeda keadaannya, akan menimbulkan kesempatan dan manfaat yang berbeda yang berdampak lahirnya ketidakadilan.

Konstitusi Indonesia mengadopsi prinsip perbedaan (*difference principle*), pada Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan". Hal ini menjadi dasar penerapan *affirmative action* atau *positive discrimination* secara konstitusional.³² Ada beberapa faktor yang bisa kita gunakan untuk menilai kebijakan pertanahan yang terkandung dalam Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa

²⁸ Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, (Stuttgart: K. F. Koehler Verlag, 1975), hlm. 177.

²⁹ Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 74.

³⁰ Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum: Strategi Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 117.

³¹ Ditegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*).

³² Widhiana Hestining Putri, "Kontekstualitas *Affirmative Action* dalam Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta", *Jurnal Bhumi*, Nomor 37 Tahun 12, April 2013, hlm. 177.

Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas tanah kepada seorang WNI Non Pribumi:

1. Merupakan sebuah kebijakan yang memiliki tujuan tertentu dalam rangka mencapai kesetaraan/kedudukan seimbang dari suatu kelompok tertentu;
2. Konsisten dan memiliki jangka waktu yang terbatas/bersifat sementara;
3. Adanya pengawasan.

Kebijakan ini berusaha melindungi tanah-tanah yang ada di Yogyakarta agar tidak sepenuhnya dikuasai/dimiliki oleh WNI nonpribumi. Golongan seperti timur asing/Tionghoa terkenal memiliki kemampuan ekonomi, etos/budaya kerja, serta kemampuan komunikasi dan bisnis yang sangat tinggi. Hal ini tentunya membawa kekhawatiran tersendiri dari pemerintah Yogyakarta. Sebagai kelompok etnis terbesar keempat di Yogyakarta,³³ etnis Tionghoa memang terkenal memiliki jiwa bisnis dan perdagangan yang sangat kuat.

Kesempatan untuk menguasai tanah biasanya sangat tergantung pada kemampuan, terutama kemampuan ekonomi. Realitas masyarakat Indonesia memperlihatkan adanya struktur sosial ekonomi yang beragam, ada yang masyarakat ekonomi menengah ke atas dan ada juga yang masyarakat yang tergolong dalam masyarakat ekonomi lemah, bahkan ada yang memang layak disebut masyarakat miskin. Perbedaan tingkatan kemampuan ekonomi akan sangat berpengaruh pada kemampuan untuk mempunyai akses dengan tanah yang dibutuhkan. Apalagi kalau melihat kondisi "perkembangan ekonomi yang diarahkan pada mekanisme pasar akan berdampak pada semakin tajamnya persaingan dan konflik antara berbagai pihak yang akan berpengaruh pada akses terhadap tanah."³⁴

Untuk memberi perlindungan masyarakat, terutama terhadap masyarakat ekonomi lemah dalam penguasaan tanah, dalam UU Pokok Agraria ditemui adanya satu pasal yang secara khusus memberi perlindungan kepada masyarakat ekonomi lemah dalam penguasaan tanah, yakni Pasal 11 ayat (2). Selengkapnya Pasal 11 ayat (2) UUPA berbunyi:

"Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah".

Berdasarkan teori hubungan antara hak milik dan keadilan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya diketahui bahwa terdapat suatu kedwitunggalan antara hak milik dan keadilan yang tidak dapat dilepaskan satu dengan lainnya. karena:

1. Hak milik itu harus selalu didasarkan pada atas keadilan dengan tujuan agar jangan sampai hak milik itu berlebihan dalam arti melampaui batas kelayakan menurut pandangan hidup, sehingga menimbulkan gambaran ketidakadilan adanya penumpukan hak milik di pihak yang satu dan terkurasnya hak milik di pihak yang lain seperti dimungkinkan dalam alam kapitalisme.
2. Demikian pula sebaliknya, keadilan pun harus selalu mengakui dan melindungi hak milik, agar jangan sampai eksistensi hak milik itu terhapus oleh adanya pandangan hukum yang tidak sehat, seperti misalnya komunisme dan sejenisnya.

Dalam hal ini Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 dapat dikatakan sebagai sebuah kaidah hukum yang bertujuan untuk menciptakan sebuah keadaan adil dimana mereka membatasi golongan warga negara nonpribumi agar tidak dapat memiliki hak milik atas tanah di Wilayah DIY.

³³ Menurut data BPS DIY pada 2010 terkait Komposisi Suku Bangsa di Wilayah Yogyakarta (tidak ada update pada tahun 2020), menempatkan etnis Tionghoa di urutan keempat sebagai etnis terbesar di Yogyakarta setelah etnis Jawa, Sunda, dan Melayu.

³⁴ Suparjo Sujadi, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multi Disipliner)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 23.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan hal-hal yang sudah diuraikan sebelumnya, maka kesimpulan dari pembahasan ini adalah sebagai berikut:

- 1) Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki sejarah tersendiri yang juga merupakan bagian dari sejarah kelangsungan hidup bangsa dan negara Indonesia. Status istimewa tersebut diperkuat dengan lahirnya UU Keistimewaan DIY sebagai penegasan akan keistimewaan yang menjadi ciri khas Yogyakarta. Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 menjadi salah satu dasar aturan yang melarang setiap WNI nonpribumi untuk mempunyai hak milik atas tanah. Namun karena melihat aspek sejarah dan kekhasan tersendiri yang dimiliki oleh DIY maka kebijakan tersebut merupakan sebuah diskriminasi positif.
- 2) Keraton dianggap sebagai subjek hukum sehingga kedudukan Keraton cukup kuat dengan hak milik yang semakin menegaskan bahwa tanah di DIY bukanlah milik pemerintah. Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 merupakan sebuah pijakan yuridis yang melegitimasi kondisi bahwa warga keturunan Tionghoa tidak dapat memiliki hak milik atas tanah. Dalam menanggapi kasus ini, tiga tujuan hukum "ala" Gustav Radbruch yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan masyarakat merupakan tiga inti cita-cita hukum. Menurut Radbruch, hukum sebagai pengembalian nilai keadilan menjadi tolak ukur adil atau tidak adilnya sebuah sistem hukum.
- 3) Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menjadi dasar penerapan *affirmative action* atau *positive discrimination* secara konstitusional. Dalam hal ini Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 dikatakan sebagai kaidah hukum yang bertujuan untuk menciptakan sebuah keadaan adil dimana mereka membatasi WNI keturunan nonpribumi tidak dimungkinkan mendapatkan hak milik tanah di DIY. Berdasarkan teori yang menjelaskan keberlakuan kaidah hukum secara filosofis maka dalam hal ini haruslah dapat ditangkap bahwa kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi yang dalam hal ini adalah Pancasila.

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka Penulis menyarankan:

- 1) Penekanan Pemerintah DIY bahwa aspek sejarah sampai kapan pun tidak dapat dipisahkan dalam kasus apapun di DIY, yang dalam penelitian ini adalah soal pertanahan. Status istimewa yang melekat pada DIY terdapat perjalanan panjang yang melibatkan bangsa Indonesia. Perlu ketegasan dari Kasultanan dan Kadipaten yang merupakan Pemerintah DIY agar tidak ada lagi gugatan yang dilayangkan kepada DIY khususnya dalam persoalan pemilikan tanah.
- 2) Gustav Radbruch dalam teori tujuan hukumnya yakni kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan harus diterapkan secara berkesinambungan. Indonesia memang negara hukum yang menjunjung tinggi positivisme hukum. Namun harus diperhatikan bahwa hukum positif harus disandarkan kepada keadilan. Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 secara konstitusional tidak sesuai dengan hukum positif karena bersifat diskriminasi yang dilarang oleh UU, namun ada aspek lain yaitu sejarah khas yang melekat pada DIY.
- 3) Perlu penegasan lebih terkait kebijakan yang tercantum dalam Instruksi Kepala Daerah DIY 1975 bahwa kebijakan tersebut memang adalah sebuah *affirmative policy* dan merupakan sebuah diskriminasi positif. Koordinasi lebih lanjut sudah sepatutnya dilakukan Pemerintah DIY terhadap komunitas Tionghoa maupun etnis lain (nonpribumi) agar dapat mengedukasi mereka terkait kebijakan khusus yang ada di DIY agar tidak terjadi kesalahpahaman.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel

- Anggraeni, Tyas Dian. "Interaksi Hukum Lokal dan Hukum Nasional dalam Urusan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta". *Jurnal RechtsVinding*. Vol. 1 No. 1. 2012.
- Huda, Ni'matul. "Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta". *Jurnal Hukum*. Vol. 7 No. 13. 2000.
- Jati, Wasito Raharjo. "Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Hukum Agraria". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 11 No. 13. 2014.
- Lestari, Ratih. "Kebijakan Pertanahan bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Tahun ke-48 No. 1. Januari-Maret 2018.
- Putri, Widhiana Hestining. "Kontekstualitas Affirmative Action dalam Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta". *Jurnal Bhumi*. Tahun ke-12 No. 37. April 2013.

Buku

- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Antoro, Kus Sri. "Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dalam Bidang Pertanahan". *Jurnal Bhumi*. Vol. 1 No. 1. Mei 2015.
- Harsono, Boedi. 2003. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Cetakan Kedua. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.
- Mangesti, Yovita A. dan Bernard L. Tanya. 2014. *Moralitas Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Radbruch, Gustav. 1975. *Rechtsphilosophie*. Stuttgart: K. F. Koehler Verlag.
- Rozaki, Abdur et. al. 2003. *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: IRE Press.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Soelarto, B. dan S. Ilmi Albiladiyah. 1980. *Wayang Cina-Jawa di Yogyakarta*. Cetakan Pertama. Jakarta: Proyek Media Kebudayaan Jakarta Direktorat Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Sujadi, Suparjo. 2011. *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multi Disipliner)*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Tanya, Bernard L, dkk. 2013. *Teori Hukum: Strategi Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, *Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, UU No. 13 Tahun 2012, LN No. 170 Tahun 2012, TLN No. 5339.
- Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.
- Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta*, UU No. 3 Tahun 1950, BN No. 3 Tahun 1950.
- Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975 perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi.
- Surat Keterangan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 593/00531/RO.I/2012.

Internet

LBH Perjuangan. "Penegakan Hukum yang Menjamin Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan (Studi Kasus Mbah Minah)". Berita Online. <http://lbhperjuangan.com/2010/10/penegakan-hukum-yang-menjamin-keadilan.html>.



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Justitia

DHARMASISYA
JURNAL PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA

DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 1 Nomor 4 (Desember 2021) 1773-1786

e-ISSN: 2808-9456