

3-31-2018

## KEBIJAKAN PERTANAHAN BAGI WNI KETURUNAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA: DISKRIMASI ATAU DISKRIMINASI POSITIF

Ratih Lestarini  
ratihlestarini@yahoo.com

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



Part of the [Administrative Law Commons](#), and the [Cultural Heritage Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Lestarini, Ratih (2018) "KEBIJAKAN PERTANAHAN BAGI WNI KETURUNAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA: DISKRIMASI ATAU DISKRIMINASI POSITIF," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 48: No. 1, Article 3.

DOI: 10.21143/jhp.vol.48.no.1.1595

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol48/iss1/3>

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 *Jurnal Hukum & Pembangunan* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

## **KEBIJAKAN PERTANAHAN BAGI WNI KETURUNAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA: DISKRIMASI ATAU DISKRIMINASI POSITIF**

**Ratih Lestarini\***

\*Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia  
Korespondensi: [ratihlestarini@yahoo.com](mailto:ratihlestarini@yahoo.com)  
Naskah dikirim: 8 Januari 2018  
Naskah diterima untuk diterbitkan: 15 Maret 2018

---

### **Abstract**

*This paper intends to examine the enforcement of land policy related land rights for Indonesian citizens of Chinese descent in the Territory Special Region of Yogyakarta. In this context, they can only be granted land rights in the form of HGB, not allowed to obtain property rights to land in Yogyakarta. This restriction is considered as a different treatment of citizens of Chinese descent. This issue becomes important to be discussed considering the Law No. 5 of 1960 on Agrarian Principles ensuring the arrangement of land tenure is directed to be utilized for all Indonesian citizens without exception in a fair manner. The discussion of the issue will be further elaborated using the perspective of the sociology of law in order to explain how the people of Yogyakarta responded to such policy.*

*Keywords: Land rights, Different treatment, fair.*

### **Abstrak**

Tulisan ini hendak mengkaji keberlakuan kebijakan pertanahan terkait pembatasan pemberian hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam konteks ini, mereka hanya dapat diberikan hak atas tanah berupa HGB, tidak diperkenankan untuk mendapatkan hak milik atas tanah di Yogyakarta. Sehingga pembatasan tersebut dinilai sebagai suatu pembedaan perlakuan terhadap WNI Keturunan Tionghoa. Hal ini menjadi penting untuk dibahas mengingat Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria menjamin penataan penguasaan tanah diarahkan untuk dapat dimanfaatkan bagi seluruh Warga Negara Indonesia tanpa kecuali secara adil. Pembahasan isu akan dilihat dalam perspektif sosiologi hukum sehingga dapat menjelaskan bagaimana masyarakat Yogyakarta merespon kebijakan tersebut.

Kata kunci: pauman, penguasaan hak atas tanah

### **I. PENDAHULUAN**

Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menyebutkan bahwa tanah di Indonesia

memiliki sebuah fungsi yang dikenal sebagai fungsi sosial<sup>1</sup>. Artinya, dalam penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar dalam pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia<sup>2</sup>. Selain fungsi sosial, tanah juga memiliki fungsi ekonomis. Kedua fungsi tanah, yaitu fungsi sosial dan ekonomi oleh Boedi Harsono dimaknai sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, dan merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat yang adil dan merata<sup>3</sup>. Artinya, peruntukan dan penggunaan sumber daya alam yang dilakukan oleh negara haruslah dapat menjamin setiap warga negara untuk mendapatkan akses terhadap haknya atas tanah yang menjadi ruang hidup dan sumber penghidupan baginya.

Dalam mewujudkan kemakmuran bagi seluruh warga negara, negara diberikan landasan yuridis untuk menjadikannya sebagai pemegang Hak Menguasai Negara, yaitu Pasal 1 angka 2 yang menyebutkan bahwa seluruh bumi, air, dan angkasa yang terdapat di dalam Wilayah Republik Indonesia merupakan kekayaan nasional.<sup>4</sup> Hak Menguasai Negara ini kemudian menimbulkan implikasi terhadap munculnya kewenangan negara untuk melakukan pengaturan terhadap peruntukan dan penggunaan sumber daya alam di Indonesia. Berdasarkan Pasal 2 ayat 2, negara diberikan kewenangan untuk mengatur peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa, dan juga menentukan hubungan hukum dan perbuatan hukum antara orang-orang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.<sup>5</sup> Kewenangan ini menempatkan negara dalam peran yang strategis untuk mencapai tujuan negara. Ia dalam konteks ini adalah pemerintah yang dalam pelaksanaan kewenangan untuk mengatur dan mengelola pertanahan dapat didelegasikan kepada Pemerintah Daerah.

Yogyakarta sebagai provinsi yang disebut sebagai daerah yang memiliki keistimewaan, yang salah satunya diberikan kewenangan untuk mengatur kebijakan pertanahan di wilayahnya. Pasal 4 Undang-Undang No 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta mengamanatkan kepada pemerintah setempat Jogjakarta untuk mengurus sendiri urusan yang juga meliputi urusan agraria.<sup>6</sup> Selanjutnya ketentuan mengenai Keistimewaan DIY sebagaimana tertuang dalam UU No 3 Tahun 1950 direvisi dengan

---

<sup>1</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1960 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 2043, Pasal 6.

<sup>2</sup> Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, TAP MPR Nomor II/MPR/1993, angka 12 huruf f. "Penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

<sup>3</sup> Boedi Harsono, "Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional", Cet. Kedua, (Jakarta; Penerbit Universitas Trisakti, 2003), hal. 4.

<sup>4</sup> *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 2.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pasal 2 ayat 2

<sup>6</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3, Pasal 4.

dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>7</sup> Undang-Undang terakhir ini mengatur lima kewenangan istimewa yaitu: 1). Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, 2). Kelembagaan Pemerintah daerah DIY, 3). Kebudayaan, 4). Pertanahan, 5). Tata Ruang. Pasal 7 ayat (2) huruf b UU No 13 Tahun 2012 memberikan legitimasi sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah DIY untuk mengurus sendiri hal yang berkaitan dengan pertanahan sejauh di wilayah mereka<sup>8</sup>. Maksudnya, undang-undang ini menjamin hak dan wewenang Kesultanan dan Pakualaman dalam menjalankan pemerintahan dan menentukan kebijakan pertanahan di Yogyakarta.

Tidak lama setelah itu, Pemerintah DIY menindak lanjuti kewenangannya dengan mengeluarkan Surat Gubernur kepada Kepala BPN Kanwil DIY No. 593/4811 dan Surat Gubernur No.593/0708 tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang dikuasai Pemda DIY.<sup>9</sup> Dikeluarkannya surat ini dalam rangka Pemda DIY menata kembali tanah negara yang dikuasai oleh Pemda DIY yang diberikan kepada Perorangan, Lembaga Pemerintah, Lembaga Swasta, dan Yayasan yang didasarkan pada SK Gubernur untuk semua tahun. Dalam surat tersebut Gubernur memerintahkan kepada Kepala BPN Kanwil DIY untuk mengendalikan setiap permohonan perpanjangan Hak Pakai, HGB, peningkatan hak, serah Pengalihan Hak atas Tanah yang dikuasai Pemda DIY. Setiap permohonan perpanjangan HGB dan Hak Pakai atau peningkatan Hak harus berhenti sampai penataan (inventaris) tanah selesai dilakukan. Untuk selanjutnya, perpanjangan dapat dilakukan dengan perubahan status dari HGB di atas tanah negara menjadi HGB di atas tanah hak milik Kasultanan atau Pakualaman sebagai Badan Hukum Warisan Budaya (BHWB).

Kebijakan pertanahan terkait dengan pembatasan hak milik atas tanah bagi WNI keturunan Tionghoa, secara historis bermula ketika pada tahun 1975 tepatnya pada tanggal 5 Maret 1975, ketika Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang pada saat itu diwakili oleh Wakil Kepala DIY yakni Paku Alam VIII mengeluarkan Sebuah Instruksi yang dituangkan ke dalam Surat No K.898/I/A/1975 Perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI non Pribumi. Surat ini intinya ditujukan kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah di seluruh Wilayah DIY yang isinya berupa instruksi agar seluruh kepala-kepala daerah sebagaimana dimaksud diatas melakukan penyeragaman kebijakan terkait dengan pemberian hak atas tanah kepada Warga Negara Indonesia (WNI) non pribumi yang memiliki hak milik atas tanah rakyat agar melepaskan hak miliknya tersebut melalui pelepasan hak dan kemudian

---

<sup>7</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2012 No 170, Pasal 1 angka 1.

<sup>8</sup> *Op. Cit*, Pasal 7 ayat (2).

<sup>9</sup> 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 dan 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

setelah dilepaskan hak miliknya wargenegara Indonesia non pribumi tersebut dapat mengajukan permohonan kepada kepala daerah DIY agar mendapatkan hak lain<sup>10</sup>. Munculnya surat edaran tersebut mengakibatkan suatu kondisi bahwa WNI non pribumi tidak dimungkinkan untuk memiliki hak milik atas tanah di Wilayah DIY. Bagi WNI non pribumi yang telah memiliki hak milik atas tanah sebelum keluarnya surat instruksi kepala daerah tersebut wajib pula untuk melepaskan hak miliknya tersebut kepada negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY guna untuk diubah menjadi hak atas tanah lainnya. Surat Instruksi sebagaimana dimaksud di atas mengakibatkan perbedaan perlakuan terhadap WNI pribumi dan WNI non pribumi yang tinggal di Wilayah DIY.

Kebijakan pertanahan terkait dengan pembatasan hak milik atas tanah di Yogyakarta berubah ketika pada tahun 1984 Pemerintah Daerah DIY menetapkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi DIY Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan diberlakukannya UU No 5 Tahun 1960 di Wilayah DIY membawa angin segar bagi WNI non pribumi untuk memiliki hak milik atas tanah di Wilayah DIY. Anggapan diskriminasi yang ditimbulkan oleh Surat Instruksi Kepala Daerah DIY No K. 898/I/A/1975 pun seakan dihapuskan dengan diberlakukannya Perda No 3 Tahun 1984. Artinya, kebijakan pertanahan yang akan diterapkan di Yogyakarta tunduk pada ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dalam UU Agraria. Namun pada praktiknya pemberlakuan Perda No 3 Tahun 1984 tidak secara otomatis menghapus perbedaan perlakuan kepemilikan hak atas tanah kepada WNI. Perbedaan perlakuan terkait dengan pembatasan hak milik atas tanah bagi WNI Tionghoa tetap berlanjut, hingga keluar UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK). Undang- Undang inilah yang kemudian menjadi pedoman bagi pejabat di DIY untuk menerapkan kebijakan pertanahannya. Undang – undang ini juga seolah menjadi dasar pengukuhan kembali kebijakan pertanahan terkait dengan pembatasan hak milik atas tanah bagi WNI keturunan Tionghoa.

Berdasarkan uraian di atas maka sebenarnya kebijakan pertanahan yang dilaksanakan di Yogyakarta telah lama berlangsung dan secara formal dilaksanakan sejak dikeluarkan Surat Instruksi Kepala Daerah DIY No K. 898/I/A/1975 ini. Dampaknya adalah, timbulnya kegelisahan di kalangan WNI Keturunan Tionghoa dan pada akhirnya memicu protes keras di terhadap Pemda DIY atas. Akibat selanjutnya adalah munculnya banyak kasus tanah yang berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah. Bahkan di antara mereka yang melakukan protes keras kemudian membentuk kumpulan yang tergabung dalam Gerakan Anak Negeri Anti Diskriminasi (GRANAD). Gerakan ini mencoba untuk menghentikan kebijakan pertanahan Pemda DIY yang dianggap mereka sebagai perbedaan perlakuan WNI keturunan Tionghoa terhadap akses kepemilikan hak atas tanah di Yogyakarta. Sementara di daerah atau provinsi

---

<sup>10</sup> Yogyakarta. Surat Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No K. 898/I/A/1975, Surat Instruksi Mengenai Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non Pribumi, tertanggal 5 Maret 1975

lainnya di Indonesia penerapan kebijakan pertanahan berlaku sama bagi seluruh warga negara Indonesia.

Dengan demikian maka kebijakan ini menjadi menarik untuk dikaji, agar mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam apa yang melatar belakangi dan serta bagaimana mungkin kebijakan ini dapat berlaku di Yogyakarta dan bahkan menyimpang dari kebijakan pertanahan nasional. Setidaknya terdapat dua alasan mengapa kebijakan dimaksud menarik untuk dikaji yaitu, 1). Kebijakan pertanahan di Yogyakarta yang dianggap diskriminasi ini tetap berlangsung mengingat peraturan pertanahan nasional menjamin semua WNI mendapat akses hak atas tanah secara adil. 2). Masyarakat Yogyakarta sendiri mempunyai perspektif yang berbeda beda dalam merespon kebijakan tersebut.

## **II. KEBIJAKAN PERTANAHAN TERKAIT DENGAN HAK MILIK ATAS IMPLEMENTASINYA PADA WN KETURUNAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA**

### **A. Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia**

Secara umum, ketentuan peraturan yang terkait dengan hak atas tanah bagi WNI didasarkan pada UUPA. Undang-undang ini menjamin setiap warga negara dapat memanfaatkan tanah secara adil. Artinya, negara atas dasar Hak Menguasai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 undang-undang ini, dapat memberikan berbagai macam hak atas tanah dan dapat diberikan kepada orang baik sendiri maupun secara bersama-sama dengan orang lain, serta dapat juga diberikan kepada badan hukum.<sup>11</sup> Menurut Boedi Harsono kata “*baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum*” menunjukkan bahwa dalam konsepsi hukum tanah nasional, tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan dipergunakan secara individual dan tidak ada keharusan untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif<sup>12</sup>. Konsep hak atas tanah yang dapat dimiliki secara pribadi ini ditegaskan oleh Pasal 9 ayat (2), untuk menjamin bahwa setiap warga negara Indonesia baik laki mupun perempuan mempunyai hak yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah dan dapat memanfaatkan tanah dan hasilnya, baik untuk memenuhi kebutuhan pribadi maupun untuk keluarganya.<sup>13</sup> Konsep hak yang bersifat pribadi dalam ketentuan pertanahan nasional tersirat pada kata : “*untuk mendapat manfaat dan hasilnya bagi diri sendiri*”.<sup>14</sup> Hak yang bersifat pribadi merupakan hak terkuat dan penuh sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (1) yang memyatakan bahwa hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.<sup>15</sup> Ketentuan ini sebenarnya tidak semata-mata memberikan kekuasaan kepada individu untuk memegang penguasaan hak atas tanah melainkan juga mengandung restriksi

---

<sup>11</sup> *Op. Cit*, Pasal 4 ayat (1)

<sup>12</sup> *Op. Cit*, hal 233.

<sup>13</sup> *Op. Cit*, Pasal 9.

<sup>14</sup> *Op. Cit*, hal 234.

<sup>15</sup> *Op. Cit*, Pasal 20 ayat (1) .

yang berbunyi “*dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6*”. Adapun pasal 6 UUPA pada intinya mengatur bahwa semua hak atas mempunyai fungsi sosial.

Menurut Boedi Harsono hak-hak atas tanah yang individual dan bersifat pribadi tersebut dalam konsepsi hukum tanah nasional mengandung unsur kebersamaan<sup>16</sup>. Unsur kebersamaan inilah yang menjadi restriksi dari Pasal 20 ayat (1) UUPA dimana fungsi sosial sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 UUPA diwujudkan dalam bentuk unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan ini ada pada tiap hak atas tanah karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang merupakan hak bersama.

### **B. Implementasi UUPA Terkait dengan Hak Milik atas Tanah Bagi WN Keturunan Tionghoa di Yogyakarta**

Kasultanan Yogyakarta lahir dari perjanjian Giyanti pada tahun 1755 dengan status badan hukum swapraja. Perihal kebijakan penguasaan tanah dilakukan berdasarkan klaim Kasultanan dan Pakualaman atas kepemilikan wilayah pada tahun 1918 (*domein verklaring*) dengan maksud untuk mencukupi kebutuhan kerajaan ( untuk menghemat biaya sipil Pemerintah kolonial, termasuk gaji Sultan).<sup>17</sup> Klaim dimaksud dituangkan oleh Sultan secara sepihak melalui *Rijksblaad*. *Rijksblaad* adalah istilah bagi aturan hukum yang berlaku di Wilayah kesultanan dan Pakualaman dengan persetujuan pemerintah kolonial<sup>18</sup>. Dalam bidang pertanahan dikenal ada dua *Rijksblaad* yang penting yakni *Rijksblaad* kesultanan No 16 tahun 1918 dan *Rijksblaad* Pakualaman No 18 Tahun 1918. Dalam *Rijksblaad* itu diatur : “*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keratin ingsun*”<sup>19</sup>. Artinya 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 maka munculah sebutan tanah swapraja di Wilayah Yogyakarta yang dianggap masih ada sampai saat ini. Tanah swapraja itu dikenal dengan istilah *Sultanaat Ground* dan *Pakualaman Grond*. Kedua jenis hak itu kedudukan sama seperti *Domein Verklaring*. Perihal *Domein Verklaring* ini diatur dalam Agrarische Wet 1870 yaitu Staatsblad 1870 No 55 yang berbunyi “Semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikannya, bahwa itu eigendommenya adalah domein atau milik Negara.”<sup>20</sup>

Keberadaan tanah swapraja tersebut tetap berlangsung dan dikukuhkan keberadaannya ketika pada tahun 1950 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang No 3 Tahun 1950 (untuk selanjutnya disebut UU No 3 Tahun 1950) Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (DIY).

<sup>16</sup> *Op. Cit*, hal 234.

<sup>17</sup> Kus Sri Antoro, *Analitis Kritis dan Implementasi Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bidang Pertanahan*, dalam *jurnal bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol 1, No1, Mei 2015, hal 20

<sup>18</sup> *Ibid*, hal. 21

<sup>19</sup> *Rijksblaad* No 16 dan No 18 tahun 1918.

<sup>20</sup> <http://suaraagraria.com/tag-14859-domein-verklaring.html>, diakses pada 29 Oktober

Dikeluarkannya UU No3 tahun 1950 ini merupakan bentuk penghargaan pemerintah Pusat kepada Kasultanan Yogyakarta atas sikap politik Sultan yang secara suka rela langsung menundukkan diri dan memilih menyatu dengan Republik Indonesia pada tahun 1945. Adapun wilayah DIY berdasarkan Pasal 1 terdiri atas daerah Kesultanan Jogjakarta dan Daerah Paku Alaman<sup>21</sup>. Untuk urusan yang berkaitan dengan pertanahan di Wilayah DIY juga ditegaskan dalam Pasal 4 yang mengatur bahwa hal yang berkaitan dengan pertanahan atau agrarian termasuk ke dalam urusan Rumah Tangga DIY.<sup>22</sup> Sebagai pelaksanaan dari UU No 3 Tahun 1950 dibentuklah Peraturan Daerah DIY No 5 Tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di DIY (untuk selanjutnya disebut Perda DIY No 4 Tahun 1954) yang isinya antara lain:<sup>23</sup>

- (1) Hak atas tanah di Kota Praja Yogyakarta buat sementara masih berlaku *Rijksblaad* Kasultanan No 23 Tahun 1925 dan *Rijksblaad* Paku Alaman No 25 Tahun 1925 (Pasal 2)
- (2) DIY memberikan hak milik perseorangan turun temurun (*erfelijk individueel bezitsrecht*) atas sebidang tanah kepada WNI, dengan tanda hak milik (pasal 4)
- (3) Kelurahan sebagai badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, yang disebut tanah desa, dengan fungsi meliputi: *Lungguh*, Kas Desa, dan *Pengarem-arem* (Pasal 6)
- (4) Hak memakai turun temurun menjadi hak milik (pasal 10).

Seiring berjalannya waktu selanjutnya pada tahun 1960 pemerintah Republik Indonesia melakukan unifikasi di bidang hukum agraria dengan lahirnya Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ( UUPA). Dengan lahirnya UUPA maka babak baru pengaturan pertanahan secara nasional dimulai. Semua peraturan sepanjang belum diatur dalam UUPA harus mengacu kepada undang-undang ini. Namun demikian, Yogyakarta tetap mengatur bidang pertanahannya berdasarkan UU No.3 Tahun 1950. Bahkan pada tahun 1975, Pemerintah DIY mengeluarkan kebijakan pertanahan baru melalui Instruksi Kepala Daerah DIY No No. K.898/I/A/1975 (selanjutnya disebut “Instruksi K.898/1975”).

Instruksi K.898/1975 merupakan pengaturan pelayanan pertanahan yang berlaku di wilayah DIY. Sesuai Instruksi tersebut, WNI golongan Tionghoa di Kota Yogyakarta tidak dapat memiliki hak milik atas tanah. WNI golongan Tionghoa di Kota Yogyakarta hanya diberi Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Guna Usaha. Secara singkat pada intinya, Kebijakan Pertanahan Pemerintah DIY tidak memberikan hak milik atas tanah kepada non pribumi yang memerlukan tanah. Apabila mereka hendak membeli tanah maka diproses dengan terlebih dahulu melalui pelepasan hak sehingga tanahnya kembali

---

<sup>21</sup> Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, Berita Negara RI tahun 1950 No.3, Pasal 1.

<sup>22</sup> *Ibid.* Sebagaimana tercantum dalam Bab II tentang Urusan Rumah tangga daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 4

<sup>23</sup> Yogyakarta, Peraturan Daerah Tentang hak atas tanah Di daerah Istimewa Yogyakarta, Lembaran Daerah Istimewa Yogyakarta No.3



menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta DIY dan kemudian yang berkepentingan /melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan sesuatu hak.<sup>24</sup> Peraturan ini berlaku sampai ada peraturan yang menggantikannya dan/atau membatalkan keberlakuannya.

Kebijakan Pertanahan di DIY berubah ketika tahun 1984 Pemerintah RI mengeluarkan Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Wilayah DIY (untuk selanjutnya disebut Kepres No 33 Tahun 1984). Dalam Kepres tersebut, dinyatakan bahwa UU No 5 Tahun 1960 sepenuhnya berlaku di Wilayah DIY dan mengamanatkan bahwa segala kebijakan pertanahan di dalam Wilayah DIY harus sesuai dengan pengaturan dalam UU No 5 Tahun 1960. Sebagai tindak lanjut dari Kepres No.33 tahun 1984, terbitlah Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984 yang mengatur tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 di Provinsi DIY. Ditegaskan pula dalam Perda ini bahwa bahwa setelah berlakunya Peraturan Daerah tersebut, segala ketentuan peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang agrarian dinyatakan tidak berlaku lagi.<sup>25</sup> Dengan berlakunya Keperes dan Perda dimaksud, maka UU No 5 Tahun 1960 berlaku sah dan mengikat di Wilayah DIY sehingga kebijakan soal pertanahan yang tadinya berdasarkan wewenang otonomi sebagaimana diatur dalam UU No 3 Tahun 1950 berubah pengurusannya menjadi berdasarkan wewenang dekonsentrasi.<sup>26</sup>

### **C. Penguatan Kembali Kebijakan Pembatasan Pemberian Hak atas Tanah bagi Golongan Tionghoa di Wilayah DIY**

Dalam realita ternyata pelaksanaan UUPA sebagaimana diamanahkan oleh Kepres No33 Tahun 1984 .tidak serta merta dapat terjadi. Keberlangsungan Instruksi K.898/1975 semakin menguat ketika Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta (UUK). Bahkan Undang-undang ini menjadi alasan utama perubahan struktur penguasaan tanah di DIY yang dicirikan dengan penghidupan kembali makna dan semangat Rijsblad 1918 dan dikembalikannya pemberlakuan Instruksi Kepala Daerah DIY No No. K.898/1975. Kepala Biro Tata Pemerintahan Sekda DIY menyatakan bahwa tidak ada lagi tanah negara di DIY. Semenjak Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diberlakukan.<sup>27</sup> Hal dapat dibuktikan dengan melihat kebelakang yaitu adanya Surat Gubernur No.593/4811 tahun 2012 dan Surat Gubernur No.593/0708 tahun 2013. Surat

---

<sup>24</sup> Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No.K.898/I/A/1975 Perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non Pribumi, tanggal 5 Maret 1975.

<sup>25</sup>*Ibid*, Pasal 3. Peraturan yang termasuk tidak berlaku lagi adalah Rijsblad Kasultannan tahun 1918 No. 16 dan Rijsbllaad Pakualaman No.18 tahun 1918 No 18

<sup>26</sup> Yogyakarta, Peraturan Daerah No.3 Tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang No 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY, Lembaran daerah Istimewa Yogyakarta No.34 tahun 1984 seri D, dalam Bagian Menimbang huruf C

<sup>27</sup> Harian Kedaulatan Rakyat, tanggal 2 November 2014

Gubernur tersebut berisi instruksi kepada Kepala BPN kanwil DIY untuk mengendalikan setiap permohonan perpanjangan Hak Pakai, HGB, peningkatan Hak serta pengalihan hak atas tanah yang dikuasai pemda DIY. Disamping itu juga ditentukan bahwa setiap permohonan harus memperoleh izin dari gubernur DIY sebagai bentuk implementasi UUK.

Adapun alasan yang digunakan oleh Pemda DIY dalam mempertahankan kebijakan pertanahannya dapat kita lihat pada terbitnya Surat Keterangan yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi DIY tertanggal 8 Mei 2012, No: 593/00531/RO.I/2012, yang mengatakan<sup>28</sup>: “Instruksi Kepala Daerah DIY No No. K.898/1975 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.

Selanjutnya, dalam surat yang sama disebutkan juga beberapa alasan berlakunya ketentuan pembatasan bagi golongan Tionghoa terhadap kepemilikan hak atas tanah, antara lain:<sup>29</sup>

1. Instruksi K.898/1975 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
2. Filosofi terbitnya Instruksi K.898/1975 adalah:
  - a. Sebagian besar perolehan tanah milik warga di DIY asal usulnya adalah tanah pemberian dari Kraton Yogyakarta
  - b. Pada zaman perjuangan kemerdekaan, warga Tionghoa meminta perlindungan kepada Sri Sultan HB IX dan tertuang dalam prasasti di Kraton yang ditandatangani oleh masyarakat Tionghoa saat itu serta ada monumen “ngejaman” sebagai hadiah dari warga keturunan Tionghoa
3. Pernah dilakukan gugatan perkara Kasasi Tata Usaha Negara oleh H. Budi Styagraha terhadap Instruksi K.898/1975 dan telah ada putusan Mahkamah Agung RI Reg. Nomor 281K/TUN/2001 yang menolak permohonan kasasi terkait dengan permohonan balik nama hak milik atas sebagian lahan yang ia beli, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang pasti. Secara yuridis formal Instruksi Kepala Daerah DIY tersebut masih berlaku dan memiliki daya.

Berdasarkan alasan tersebut di atas, maka keberlakuan Instruksi Kepala Daerah No. K.898/1975 yang dianggap sebagai *affirmative policy*. Makna *affirmative policy* dalam hal ini dapat diartikan sebagai sebuah dasar hukum yang melegalisasi tindakan pembatasan pemberian hak atas tanah bagi WNI keturunan Tionghoa di Wilayah DIY. Padahal apabila merujuk pada UU No 12

---

<sup>28</sup> Surat Keterangan Pemerintah Propinsi Daerah istimewa Yogyakarta, Seketariat Daerah No. 593/00531/RO.I/2012, tanggal 8 Mei 2012 yang ditujukan kepada Willie Sebastian

<sup>29</sup> *ibid*

Tahun 2011 yang mengatur mengenai Peraturan Perundang-Undangan, Instruksi K.898/1975 dapat dikatakan tidak lagi berlaku sebab materi muatan pada Instruksi Kepala Daerah itu bertolak belakang dengan semangat yang diatur dalam UU No 5 Tahun 1960 yang mengatur bahwa seluruh WNI dapat memiliki Hak Milik atas tanah di seluruh Wilayah Indonesia termasuk DIY.

### **III. RESPON MASYARAKAT YOGYAKARTA TERHADAP KEBERLAKUAN INSTRUKSI KEPALA DAERAH NO. K.898/1975**

#### **A. BNN Kanwil DIY dalam Merspon Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975.<sup>30</sup>**

Implementasi Instruksi K.898/1975 ini sebenarnya telah disadari oleh aparat BPN bahwa berdasarkan teori dalam Peraturan Perundang-undangan (khusus dalam hal kepemilikan atas tanah), peraturan yang lebih rendah harus sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi, tidak berlaku di DIY. Hal ini senada dengan fenomena yang dideskripsikan di dalam surat kabar *Jakarta Post*<sup>31</sup> yang pada intinya menyatakan bahwa pelarangan pemilikan hak atas tanah oleh WNI golongan Tionghoa bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM.

Terkait dengan kebijakan pertanahan yang dikeluarkan oleh Sultan, BPN sebenarnya tetap mendorong agar semua kebijakan pertanahan di DIY kembali kepada norma-norma yang diatur dalam UUPA. Namun hal itu tidak mudah dilaksanakan di karena ada “tekanan” dari dalam, terlebih dari aspek kultural setempat. Diakui oleh BPN bahwa sejak dahulu memang golongan Tionghoa tidak diberikan Hak Milik, sehingga jika mereka membeli tanah-tanah adat, maka status tanah tersebut harus diturunkan menjadi Hak Guna Bangunan, Meskipun DIY secara deklaratif kebijakan pertanahannya menundukan diri kepada UU Pokok Agraria pada tahun 1984 dengan diterbitkannya Perda DIY No. 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY. Namun saat ini istilah tanah negara yang dikuasai oleh Pemda DIY dinilai tidak berlaku lagi dan seluruh tanah di Wilayah DIY menjadi tanah milik Kesultanan. Dalam praktiknya, pembatasan pemberian hak atas tanah di DIY kerap dikaitkan dengan Undang-Undang Keistimewaan DIY yang memberikan legitimasi bagi pemerintah DIY untuk mengatur sendiri soal kebijakan pertanahan termasuk dalam pembatasan pemberian hak atas tanah bagi WNI keturunan Tionghoa. Pembatasan ini erat kaitannya dari aspek historis Wilayah DIY yang buktinya dapat dilihat pada prasasti Tionghoa<sup>32</sup>.

BPN sebagai lembaga negara yang seharusnya memiliki kewenangan dalam pemberian hak atas tanah tidak dapat melakukan fungsinya secara optimal

---

<sup>30</sup> Wawancara dengan Kepala Bagian Pemberian Hak atas Tanah BPN Kanwil DIY (Bpk. Suardi). Tanggal 9 Agustus 2016

<sup>31</sup> Jakarta Post, 25 Agustus 2015, “Yogya Urge to Drop Notorious Land Policy”, “discriminatory land policy prohibits non-indigenous citizens from owning land in Yogyakarta, Kommas HAM deems policy unconstitutional, Chinese-Indonesian in the city are granted right to build license (HGB) which they must extent every 20 years.”

<sup>32</sup> Prasasti Tionghoa

dikarenakan adanya pranata lain yang mengatur hal yang sama, yaitu Paniti Kismo yang berada di bawah lembaga Kesultanan. Paniti Kismo memiliki status sebagai kantor pertanahan Kesultanan yang berada di wilayah DIY, khususnya bagi tanah-tanah *Sultanaat Grond* (SG) dan *Pakualam Grond* (PG). Dalam hal ini, Paniti Kismo berperan mengatur dan memberikan izin pakai terhadap penggunaan tanah-tanah DIY yang diklaim sebagai tanah Sultan dan tanah Pakualam. Akibatnya, peranan BPN dalam bidang pertanahan hanya bisa memberikan perpanjangan hak atas tanah golongan Tionghoa apabila sudah mendapatkan cap dari Paniti Kismo. Situasi ini menempatkan BPN pada situasi dilematis, dimana pada satu sisi ia harus mengikuti kebijakan pemerintah pusat, di sisi lain mereka harus mengikuti kebijakan lokal sebagaimana dalam praktik pertanahan di DIY lebih tunduk kepada peraturan yang dikeluarkan oleh Sultan. Hal ini diakui oleh BPN merupakan permasalahan umum yang dihadapi di daerah-daerah otonomi seperti Aceh dan Papua.

Permasalahan sebagaimana diuraikan di atas akan terselesaikan apabila Peraturan Daerah mengenai Keistimewaan (Perdais) di DIY telah selesai disusun dan mulai berlaku, karena Perdais tersebut merupakan pelaksanaan teknis dari Undang-Undang Keistimewaan DIY yang akan mengatur hal-hal praktis termasuk praktik pertanahan di Wilayah DIY. Perdais yang tengah dirancang nantinya akan mengatur dan memberikan kekuasaan kepada Keraton Kesultanan Yogyakarta dan Puro Pakualaman untuk mengurus tanah-tanah milik keraton (SG dan PG).

BPN Kanwil DIY telah menyarankan sejak 2 tahun lalu agar pembatasan pemberian hak atas tanah terhadap masyarakat Tionghoa ini dirubah melalui solusi apabila tanah yang akan digunakan untuk berusaha maka akan diberikan HGB namun apabila hanya untuk tempat tinggal akan diberikan Hak Milik. Solusi dan saran yang diberikan oleh BPN saat ini tengah dalam pertimbangan gubernur dan juga DPRD setempat. Praktik pembatasan pemberian hak milik atas tanah bagi WNI keturunan Tionghoa pun tidak luput dari kesalahan, sebab sampai dengan saat ini parameter yang menunjukkan bahwa yang bersangkutan termasuk keturunan Tionghoa tidak diatur secara jelas dan bahkan tidak ada. Biasanya untuk menentukan apakah masyarakat keturunan Tionghoa hanya dilihat dari dokumen-dokumen dan silsilah keluarga yang bersangkutan.

BPN Kanwil DIY sebagai otoritas pemerintah yang memiliki wewenang soal pertanahan saat ini berada dalam posisi yang dilematis karena di satu sisi BPN Kanwil harus tunduk pada kebijakan peraturan pertanahan nasional, namun di sisi lain kedudukan BPN Kanwil DIY berada di dalam teritorial wilayah kesultanan Yogyakarta yang memiliki aturan mainnya sendiri, sehingga cukup sulit bagi BPN menghadapi dua sistem hukum yang mendasari serta berlaku di wilayah tersebut. BPN Kanwil DIY menilai bahwa kebijakan pertanahan yang berlaku secara lokal di DIY memiliki sisi baik yakni melindungi tanah-tanah di Wilayah DIY dari penguasaan secara berlebihan dari para investor yang memiliki kekuatan ekonomi jauh lebih baik ketimbang masyarakat lokal. Pada akhirnya, pihak BPN maupun PPAT di wilayah DIY, dengan keluarnya ketentuan ini memosisikan dirinya sebagai lembaga yang hanya sekedar melaksanakan ketentuan dan aturan yang telah ada di Yogyakarta.

## B. Kebijakan Pembatasan Pemberian Hak Atas Tanah DIY dari Sudut Pandang Golongan Tionghoa .<sup>33</sup>

Bagi golongan Tionghoa, kebijakan pertanahan ini bersifat diskriminatif dikarenakan sebagai WNI, mereka tidak dapat mengakses hak milik atas tanah sebagaimana seharusnya diatur dalam Pasal 21 UU Pokok Agraria. Padahal, dilihat dari sisi kewenangan Pemerintah Daerah, dalam hal ini Gubernur yang sekaligus merupakan Sultan, harus tunduk kepada undang-undang bentukan negara. Secara historis, asal usul Kesultanan muncul karena bentukan kolonial Belanda sebagaimana dapat dilihat dari Perjanjian Giyanti yang dibuat antara Hamengkubuwono I dengan Pemerintah Kolonial Belanda. Dalam Perjanjian tersebut disepakati adanya sebuah wilayah baru bernama Wilayah Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang dikuasai oleh Sri Sultan Hamengkubuwono I beserta para penerusnya.<sup>34</sup> Kesepakatan ini diinterpretasikan oleh Golongan Tionghoa sebagai awal mula terbentuknya kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang merupakan kaki tangan dari Pemerintah Kolonial.

Berdasarkan interpretasi di atas maka ketika terbentuk Negara Indonesia, Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dianggap tidak lagi memiliki kewenangan penguasaan atas tanah yang disepakati oleh para pihak dalam Perjanjian Giyanti (Wilayah Ngayogyakarta Hadiningrat). Hal ini diperkuat dengan interpretasi mereka tentang hak asal usul dalam UU Keistimewaan DIY bahwa:

- i) Keistimewaan kedudukan hukum DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa (Pasal 1 Angka 2). Artinya, hak asal-usul menurut UUK DIY tidak diukur dari hak dan wewenang Kasultanan dan Pakualaman pada era sebelum kemerdekaan;
- ii) UUK DIY di dalam ruang lingkup UUD 1945 tidak berlaku surut, artinya ini tidak termasuk dalam hal ini adalah *Rijksblad 1918* (aturan hukum kolonial);
- iii) Pengaturan keistimewaan DIY dilaksanakan berdasarkan asas-asas tertentu, salah satunya ialah asas “pendayagunaan kearifan lokal”, yakni adalah untuk menjaga integritas Indonesia, dan bukan sebagai upaya pengembalian nilai-nilai dan praktik feodalisme.

Dengan demikian, hak asal-usul atas tanah tidak bersumber pada aturan-aturan hukum pra-kemerdekaan, melainkan setelah kemerdekaan, yaitu UUPA, yang lebih lanjut diatur dengan PP No. 224 Tahun 1961, Keputusan Presiden

---

<sup>33</sup> Wawancara dengan Z. Siput Lokasari, seorang tokoh masyarakat Tionghoa yang bergerak di bidang bisnis, pada tanggal 8 Agustus 2016 di Wilayah DIY

<sup>34</sup> Duplikat Terjemahan Perjanjian Giyanti dalam Bahasa Indonesia yang diambil dari Arsip Nasional Republik Indonesia

No. 33 Tahun 1984, Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984, dan Perda DIY No. 3 Tahun 1984.<sup>35</sup>

Dampak dari pemikiran tersebut di atas, mereka menginterpretasikan kebijakan pertanahan yang saat ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah menyalahi UU Pokok Agraria. Terlebih lagi dengan penerbitan Surat Gubernur kepada Kepala Kanwil BPN DIY No. 593/4811 dan No. 593/0708 tentang Pengendalian Permohonan Hak atas Tanah Negara yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY, yang mengakibatkan terhentinya proses administrasi pertanahan terhadap tanah-tanah negara yang diterbitkan SK Gubernur. Sebagai contoh, HGB yang dikonversi dari *Recht van Opstal* (RVO) dikategorikan sebagai pemberian Kasultanan dan Pakualaman oleh BPN Kanwil DIY melalui Surat No. 1031/300-34/VII/2014 yang ditujukan kepada Kepala Kantor BPN. Akibatnya seluruh HGB berubah statusnya menjadi SG atau PAG jika hendak diperpanjang. Artinya BPN hanya bisa memberikan perpanjangan hak atas tanah golongan Tionghoa apabila sudah mendapatkan cap dari Paniti Kismo.<sup>36</sup>

Atas dasar fakta di atas, maka kebijakan pertanahan di DIY dianggap golongan Tionghoa sebagai kebijakan pertanahan yang bersifat diskriminatif dan menyalahi peraturan pertanahan di Indonesia berdasarkan UU Pokok Agraria.

Kebijakan pertanahan DIY sebagaimana diuraikan di atas dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan oleh kalangan golongan Tionghoa yang bergerak di bidang bisnis, sehingga menimbulkan kegelisahan di antara mereka. Dampaknya, timbul rasa tidak puas terhadap Pemerintah Daerah, khususnya Sultan, yang dianggap melakukan diskriminasi terhadap golongan Tionghoa. Bentuk dari ketidakpuasan tersebut antara lain:

1. Mengirimkan Surat BPN RI No. 4325/016-300/XI/2011 (16 November 2011) tentang Penyampaian Pengaduan Masyarakat (Pelarangan Diskriminasi Etnis/Rasial dalam Kebijakan Pertanahan);
2. Mengirimkan Surat Kakanwil BPN DIY No. 0004/300.34/I/2015 (2 Januari 2015) perihal Permohonan Informasi (Dukungan terhadap Diskriminasi Etnis/Rasial dalam Kebijakan Pertanahan di DIY);
3. Mengirimkan Surat Rekomendasi kepada Komnas HAM No. 037/R/Mediasi/VIII/2014 (11 Agustus 2014) dan No. 069/R/Mediasi/VII/2015 (7 Agustus 2015), tentang Rekomendasi Terkait dengan Diskriminasi Hak atas Tanah Warga Keturunan Tionghoa di Propinsi DIY;
4. Mengajukan gugatan TUN terhadap Surat Keterangan BPN Bantul oleh warga Tionghoa bernama Budi Satyagraha.

Namun, bagi kelompok golongan Tionghoa lain yang tidak bergerak di bidang bisnis, dampak sosial dari kebijakan ini tidak dirasakan oleh mereka.

---

<sup>35</sup> Gerakan Anak Negeri Anti Diskriminasi (GRANAD), *Dokumen dan Bukti Pelanggaran Konstitusi dan Undang-Undang dalam Bidang Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hal. 44.

<sup>36</sup>*Op. Cit.* Wawancara Z. Siput Lokasari tanggal 8 Agustus 2016.

Mereka telah turun temurun tinggal di wilayah DIY dan mengerti sejarah hubungan antara golongan Tionghoa dengan pihak Kasultanan sebagaimana dinyatakan dalam *Prasasti Ngejaman* yang pernah dibuat oleh Golongan Tionghoa dengan Sri Sultan Hamengkubuwono IX<sup>37</sup>. Substansi perjanjian tersebut antara lain berisi ucapan syukur dari golongan Tionghoa kepada Sri Sultan Hamengkubuwono IX karena mereka diperbolehkan untuk tinggal dan melakukan kegiatan ekonomi di wilayah DIY.<sup>38</sup> Artinya, tidak semua masyarakat golongan Tionghoa di DIY menganggap kebijakan pertanahan ini bersifat diskriminatif.

### C. Kebijakan Pertanahan di DIY dari Sudut Pandang Akademisi

#### 1. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)<sup>39</sup>

Terkait dengan Instruksi Sultan ini, ada yang mengatakan bahwa hal tersebut merupakan *affirmative action*— walaupun dari Komnas HAM sudah menyatakan bahwa ini merupakan diskriminasi dari perspektif HAM. Jika dilihat semata-mata hanya dari aspek ‘legal’, memang bisa saja hal tersebut dikatakan sebagai diskresi oleh wakil gubernur.

Namun jika dilihat dari aspek sosiologis, surat Wakil Gubernur bertujuan lebih kepada memberikan perlindungan terhadap tanah-tanah yang ada di Wilayah DIY agar tidak dikuasai oleh WNI non-pribumi. Jika dilihat dari data kependudukan di Yogyakarta, maka golongan etnis Tionghoa merupakan golongan ke-4 terbanyak di Wilayah DIY yang memang terkenal memiliki jiwa bisnis dan perdagangan yang sangat kuat.<sup>40</sup> Golongan ini meskipun secara demografi hanya berkisar 0,32% dari seluruh jumlah populasi di Yogyakarta (data dari BPS Tahun 2010, Penduduk Yogyakarta berjumlah 3.452.390 jiwa)<sup>41</sup>, namun faktor ini menimbulkan kekhawatiran akan membawa dampak pada penguasaan tanah yang luasnya terbatas namun didesak dengan permintaan yang tinggi.

STPN sendiri dalam menyikapi Instruksi K.898/1975 justru mempertanyakan apakah rakyat Tionghoa sebegitu kuatnya mendominasi secara ekonomi, baik secara kualitatif (peranan ekonomi) atau kuantitatif (dari segi jumlah penduduk). Mereka mempertanyakan juga apakah fenomena ini merupakan resonansi dari kekhawatiran Pemerintah di tingkat nasional pada waktu itu, yakni pasca peristiwa Malari pada tahun 1974 yang menimbulkan kerusuhan dan gerakan “anti Tionghoa” – walaupun sebenarnya peristiwa tersebut tidak terlalu berpengaruh di Yogyakarta. Hal ini dibuktikan lebih ekstrim lagi pada masa Orde Baru di tahun 1998, dimana di beberapa daerah

---

<sup>37</sup> Prasasti Ngejaman (masukan isi prasastinya), sebagaimana dapat dibaca dari *Prasasti Ngejaman* di dalam Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Wawancara dengan staf STPN (tidak ingin disebut namanya), pada tanggal 8 Agustus 2016

<sup>40</sup> Data BPS Tahun 2010 tentang Jumlah Populasi di Wilayah DIY.

<sup>41</sup> *Ibid.*

kota besar mengalami kerusuhan massal “anti Tionghoa”, sedangkan di Yogyakarta tidak.

## 2. Akademisi dari Universitas Gadjah Mada

Harus dibedakan antara yang namanya ‘tanah kesultanan’ (konteksnya adalah kepemilikan publik) dan ‘tanah sultan/SG’ (konteksnya kepemilikan privat). Filosofi dibalik ini karena terdapat latar belakang ekonomi dan sejarah, yakni diskriminasi positif untuk warga Yogyakarta supaya tanah mereka tidak dikuasai oleh pendatang, yaitu masyarakat Tionghoa pada masa itu. Inilah yang mendasari fenomena ini terjadi. Namun karna dikeluarkannya UUK tahun 2012, maka dalam konteks masyarakat saat ini, termasuk akademisi, diinterpretasikan sebagai peraturan yang mendasari fenomena ini terjadi. Padahal bukan, karena fenomena ini telah berlangsung lama sebelum UUK ada. Permasalahan lainnya yang sebenarnya ada adalah saat ini SG memiliki lembaga yang mengelola tanahnya, yaitu Paniti Kismo yang mengambil peran BPN dalam mengadministrasikan hak atas tanah di Yogyakarta. Paniti Kismo merupakan suatu unit di dalam struktur organisasi Kasultanan yang membidangi pertanahan yang dikuasai oleh Pemda DIY dalam bentuk SG. Artinya, Kepala Paniti Kismo dalam tugasnya dia bertanggung kepada Sultan Hamengku Buwono X yang sekaligus juga berstatus sebagai Gubernur DIY.<sup>42</sup>

Dari kalangan akademisi yang berlatar belakang sebagai Antropolog<sup>43</sup> menjelaskan bahwa jika kita meninjau permasalahan ini secara historis, sejak zaman orde baru hingga saat ini masyarakat Yogyakarta tidak pernah memberikan pernyataan secara formal bahwa WNI tidak pernah ekuivalen dengan pribumi (walaupun UUPA 1960 sudah tidak membedakan antara pribumi dan non-pribumi). Munculnya kenyataan bahwa WNI keturunan Tionghoa tidak dapat memiliki hak milik atas tanah di Yogyakarta dalam hal ini menunjukkan sekalipun masyarakat Tionghoa telah menjadi WNI, namun kedudukan mereka dianggap ‘asing’ dan tidaklah sama dengan ‘pribumi’.

Tidak dapat dipungkiri masyarakat Tionghoa sejak dahulu memiliki hubungan yang kuat dengan Kesultanan Yogyakarta. Bentuk hubungan kekerabatan antara Kesultanan Yogyakarta dan masyarakat Tionghoa bukanlah dalam bentuk ‘kepatuhan’ atau ‘kesungkunan’ yang dibayangkan oleh para intelektual modern, melainkan lebih kepada bentuk solidaritas tradisional yang bersifat simbiosis. Hal ini terlihat dalam beberapa prasasti yang ada di Keraton Yogyakarta. Sejarah juga menunjukkan bahwa beberapa keturunan Keraton pun telah menikah dengan masyarakat Tionghoa, yang akhirnya menyebabkan mereka juga mendapatkan gelar kebangsawanan Jawa.

Hubungan kekerabatan antara Kesultanan dan masyarakat Tionghoa sebagaimana dijelaskan di atas tetap tidak dapat mempengaruhi kebijakan Sultan ketika telah berbicara terkait pemanfaatan tanah. Sultan menyadari bahwa hal ini merupakan ranah sensitif, dimana ada ada suatu perbedaan mendasar dimana masyarakat Jawa selalu diidentikan dengan bertani (yang mengelola

---

<sup>42</sup> Wawancara dengan Dr. Sutrisno tanggal 9 Agustus 2016 di Yogyakarta

<sup>43</sup> Wawancara dengan Prof. P.M. Laksono tanggal 10 Agustus 2016 di Yogyakarta.



tanah mereka), sedangkan masyarakat Tionghoa diidentikan dengan berdagang (ekspor, impor, dsb.) Ibarat kata, Romo Mangun mengatakan, “Yogyakarta bersyukur karena punya kesultanan dan konservatisme”, karena jika masyarakat Yogyakarta tidak memiliki Kesultanan yang cukup kuat dan ketat dalam mempertahankan konservatisme tersebut, mungkin saat ini Yogyakarta juga sudah dikuasai oleh warga-warga ‘asing’ yang akan menumbuhkan kapitalisme dan menghilangkan aspek sejarah dan budaya dari Yogyakarta.

Masyarakat Tionghoa yang telah lama tinggal di Yogyakarta pun pada dasarnya dapat menerima kebijakan Sultan tersebut dan mereka mengerti bahwa permasalahan ini bukan merupakan permasalahan hak milik. Masyarakat Tionghoa pada dasarnya hanya membutuhkan lahan/papan untuk berbisnis, bahkan pada lapis tertentu masyarakat Tionghoa pun sebenarnya tidak terlalu membutuhkan hak milik karena pada dasarnya mereka sudah sangat mapan. Faktanya, walaupun terbatas pada status hak guna bangunan, masyarakat Tionghoa tetap berhasil menguasai beberapa pusat bisnis di Yogyakarta, mis. saja beberapa toko besar di kawasan Malioboro, bahkan termasuk beberapa bisnis Keraton. Hak milik biasanya lebih dibutuhkan oleh masyarakat Tionghoa di kelas menengah kebawah yang memang membutuhkan agar tanah menjadi aset ‘likuid’ dan dapat diperjualbelikan, diagunkan, dsb.

Di lain sisi, masyarakat Yogya pun masih memiliki sikap “mendua” terhadap masyarakat Tionghoa. Di satu sisi mereka tidak mau tanah mereka dikuasai dan menerapkan sikap-sikap “rasisme” terhadap orang Tionghoa, namun di satu sisi banyak hal yang sebenarnya lebih mendapatkan ‘permakluman’ apabila dilakukan oleh orang Tionghoa ketimbang orang Jawa. Contoh paling sederhana, orang Tionghoa selalu lebih mudah mencari Asisten Rumah Tangga (ART) dibandingkan orang Jawa walaupun besaran upah yang ditawarkan sama. Hal ini berlanjut kepada fakta lainnya seperti masyarakat Yogyakarta lebih bisa menerima/memaklumni ketika orang Tionghoa non-muslim membawa ART mereka ke gereja dibandingkan orang Jawa non-muslim. Masyarakat Jawa di Yogyakarta pun menyadari betul bahwa beberapa bisnis dan perkembangan ekonomi di kota mereka bergantung pada masyarakat Tionghoa.

Terkait dengan hal di atas, bisa dimengerti bahwa latar belakang diterbitkannya Instruksi Sultan ini adalah bertujuan untuk melindungi masyarakat Yogyakarta itu sendiri (diskriminasi positif). Kesultanan pun sifatnya institusional, bukan pribadi (melekat pada sultan), oleh karena itu jika ada penyimpangan-penyimpangan dalam penerapan kebijakan ini (seperti adanya anggapan bahwa Sultan Hamengku Buwono X mencoba “men’sultan’kan” seluruh tanah di Yogyakarta), maka yang ‘merepresentasikan’ Kesultanan lah yang salah, bukan pada kebijakan atau pada institusinya. Dalam internal Keraton pun, Sultan tidak bisa sendirian dalam mengambil beberapa keputusan melainkan harus berkonsultasi juga dengan jajarannya. Untuk itu, dalam hal ini kita harus tepat dalam melihat kontekstualisme-nya, yakni ketika ada suatu peraturan yang diterbitkan maka apa dampaknya, bukan siapa yang menjalankan.

Terlepas dari fakta bawah memang ada beberapa masyarakat Tionghoa yang belum dapat menerima kebijakan ini, namun istilah “diskriminatif” itu sendiri sebenarnya dimunculkan oleh orang-orang yang memegang prinsip liberal (termasuk orang-orang pendukung HAM) dan orang-orang hukum yang melihat permasalahan ini secara mikro dan hanya dari aspek legisme dan normatif. Mereka tidak menyadari bahwa telah terjadi kesalahan konsep berpikir yang menganggap “milik” sebagai puncak dari hubungan manusia dan hak. Hak Milik muncul agar tanah menjadi suatu komoditi yang bisa diperdagangkan, padahal sebagaimana kita ketahui, tanah seharusnya tidak menjadi barang dagangan, terlebih lagi dipergunakan sebagai jaminan, melainkan harus memiliki fungsi sosial.

Hal diatas menunjukkan bahwa memang munculnya rezim ‘hak milik’ ini merupakan pergeseran menuju ke rezim kapitalisme. Contohnya saja, hak milik telah menyebabkan “pencaplokan” tanah adat di Indonesia terjadi secara hebat oleh investor-investor asing dengan alasan ekonomi – mis. seluruh Sumatera saat ini memproduksi singkong untuk dijual dalam bentuk methanol untuk dipergunakan sebagai bahan bakar di Cina, sedangkan masyarakat Indonesia sendiri harus mengimpor singkong untuk dimakan. Contoh lainnya yang dapat kita lihat adalah, pada zaman Belanda, Indonesia dikenal sebagai eksportir tapioka terbesar di dunia. Saat ini keadaannya berbalik, Belanda menjadi negara eksportir tapioka terbesar yang secara ironis menanam singkongnya di tanah Indonesia. Kebun sawit yang saat ini ada di Indonesia pun telah menjadi milik Malaysia. Pada intinya, secara *de facto* tanah di pulau-pulau besar di Indonesia dapat dikatakan sudah bukan merupakan milik pribumi, dan hal ini tidak harus dalam bentuk hak milik.

Fakta bahwa Negara dalam hal ini turut berperan dalam “penyewaan” tanah negara kepada masyarakat asing seperti menunjukkan bahwa Indonesia kembali ke masa penjajahan, dimana tanah-tanahnya dikuasai dan dieksploitasi oleh negara asing. Hal ini terlihat sejak terjadinya transfer kekuasaan dari rezim orde lama ke orde baru, dimana ketika Adam Malik dan Sultan HB IX pergi mewakili Indonesia di AMF Perancis. Saat itulah negara kita mulai di “cacah” oleh kapitalis global melalui penggalangan dana yang akhirnya sampai saat ini masih berkuat dalam permasalahan penyelesaian hutang. Lebih lanjut, rezim *domein verklaring* pun sebenarnya juga belum benar-benar berakhir, dimana masih banyak kepala-kepala institusi agraria ataupun hukum yang secara diam-diam masih menganut rezim ini. Orang tidak menyadari bahwa *domein verklaring* ini telah menjadi pintu akses kapital liberal menguasai tanah air kita lewat persewaan (*erfpacht*, dll.). Di satu sisi memang rezim ini seolah-olah memperkuat posisi raja dan pribumi, tetapi sebenarnya juga memperkuat posisi lainnya yaitu kolonial.

Kesimpulannya, permasalahan ini sebenarnya merupakan permasalahan makro struktural yang banyak belum dipahami oleh orang banyak. Permasalahan sebenarnya terletak bukan di Yogyakarta, namun pada produk-produk legal dalam lingkup nasional. Dalam hal ini harus terjadi reformasi dan pembalikan konsep hukum agraria – walaupun UUPA 1960 sudah baik, namun pada faktanya belum terimplementasi dengan maksimal karena selalu ter’kalah’kan

dengan kebijakan-kebijakan sektoral. Hal inipun menjadi perjuangan yang panjang bagi lembaga-lembaga agraria seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) untuk benar-benar memahami permasalahan nasional ini. Para akademislah yang harus dapat membuka pemikiran-pemikiran ini.

#### IV. KESIMPULAN

1. Keberlakuan Surat Instruksi Kepala Daerah DIY No K. 898/I/A/1975 (SNK No K.898/I/A/1975) meskipun menyimpang dari UUPA tetap berlangsung bahkan mendapat penguatan dengan diberlakukannya UUK di Yogyakarta. UUK mengatur tentang kewenangan istimewa yang diberikan kepada Pemda sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 7. Ketentuan mengenai kewenangan istimewa dimaksud merupakan ketentuan yang bersifat *lex specialis* dari ketentuan kewenangan Pemda sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Pemerintahan Daerah. Jadi bukan *lex specialis* dari UUPA. Kewenangan istimewa untuk mengurus sendiri pertanahan di wilayah DIY dimaknai sebagai momen untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah yang dilandasi dengan semangat penghidupan kembali Rikhsblad 1918. Kebijakan ini dilakukan sebagai *affirmative policy* yang bertujuan untuk melindungi tanah-tanah agar tidak dikuasai oleh warga non pribumi.
2. Masyarakat sendiri merespon kebijakan terkait dengan peraturan yang membatasi akses untuk memperoleh hak milik atas tanah oleh WNI keturunan Tionghoa terbagi dalam beberapa kelompok. Pertama, di kelompok yang tidak setuju yakni kelompok warga keturunan Tionghoa. Warga keturunan Tionghoa sendiri terbelah menjadi dua yaitu mereka yang telah lama tinggal dari generasi sebelumnya dan mengerti keberlakuan kebijakan tersebut secara historis, menganggap kebijakan tersebut cukup adil. Sementara, kelompok warga Tionghoa yang berlatar belakang pengusaha mengartikan kebijakan dimaksud sebagai kebijakan yang bersifat diskriminatif dan bertentangan dengan HAM. Kedua, kelompok yang setuju adalah mereka yang berlatar belakang akademisi yang menganggap kebijakan tersebut sebagai kebijakan yang *affirmative Policy* karena memang secara historis telah terjadi kesepakatan antara Sultan Hamengku Buwono dengan masyarakat Tionghoa yakni mereka boleh tinggal di wilayah Yogyakarta namun tidak dengan disertai dengan mendapatkan hak milik atas tanah yang ditempatinya. Sehingga untuk melindungi tanah dari penguasaan mereka maka kebijakan pembatasan untuk memperoleh hak milik atas tanah menjadi wajar untuk diberlakukan. Selain itu, kelompok ini juga menganggap bahwa dalam realita pelaksanaan UUPA belum maksimal sehingga tanah sebagai basis ekonomi pemanfaatannya sering dikalahkan oleh kebijakan sektoral (yang merepresentasikan kapitalisme) sehingga sudah seharusnya dilindungi dari kepemilikan oleh warga Tionghoa. Dengan demikian pula Yogyakarta akan

tetap memiliki karakter daerah yang berbeda dengan daerah lain karena kesultannya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Gautama, Sudargo. *“Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria”*, Bandung: IKAPI, 1990.
- , *“Masalah Agraria”*. Bandung: Alumni, 1973.
- Harsono, Budi. *“Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional”*, Cet. Kedua. Jakarta; Penerbit Universitas Trisakti, 2003.
- , *“Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya”*, Cet.12, (Jakarta; Djambatan, 2008).
- Mertokusumo, Sudikno. *“Peraturan Perundang-Undangan Agraria Indonesia”*, Cet Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1982.
- Praptodihardjo, Singgih. *“Sendi-Sendi Hukum Tanah di Indonesia”*, Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1953.
- Purbacaraka, Purnawidhi W. *“Filsafat Hukum (Aspek Etis)”*, Cet. 1. Depok : Djokosoetono Research Center FHUI, 2011.
- Radjagukguk, Erman. *“Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup”*, Jakarta; Chandra Pratama. 1995.
- Schlatter, Richard. *“Private Property, The History of an Idea”*, Cet. 1. London; George Allen & Unwin Ltd, 1951.
- Sidharta, Bernard A, *“Penelitian Hukum Normatif : Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal”*. Dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Ed), *Metode Penelitian Hukum Konstlelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2009.

### Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1960 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 2043.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2012 No 170.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 2006 Tentang Kewarganegaraan, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2006 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4634.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1960 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5234.

- Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3.
- Indonesia. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, TAP MPR Nomor II/MPR/1993.
- Yogyakarta. Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No.K.898/I/A/1975 Perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non Pribumi, tanggal 5 Maret 1975.
- Yogyakarta. Peraturan Daerah Tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang No 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY. *Perda DIY No 3 Tahun 1984*. LD Tahun 1984 No. 34.
- Yogyakarta. 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
- Yogyakarta. 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**

- Antoro, Kus Sri , Analitis Kritis dan Implementasi Undang\_Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bidang Pertanahan, dalam jurnal bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol 1, No1, Mei 2015.

### **Website**

- <http://www.indonesia.go.id/in/sekilas-indonesia/geografi-indonesia>, diakses pada 10 September 2015
- <http://kbbi.web.id/diskriminasi>, diakses pada 16 September 2015

### **Wawancara**

- Wawancara, tanggal 8 Agustus 2016 dengan Z. Siput, dkk di Yogyakarta
- Wawancara tanggal 9 Agustus 2016 dengan staf STPN, dkk di Yogyakarta
- Wawancara tanggal 9 Agustus 2016 dengan Sutrisno (UGM) di Yogyakarta
- Wawancara tanggal 10 Agustus 2016 dengan Prof. Laksono (UGM)