

**PENERAPAN ASAS PERSAMAAN HAK DALAM PENGUASAAN DAN  
PENGUNAAN TANAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5  
TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA  
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (STUDI KASUS PUTUSAN  
PENGADILAN NEGERI YOGYAKARTA NOMOR  
132/PDT.G/2017/PN.YYK.)**

**Defki Gunawan**

(Mahasiswa Program S1 Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara)  
(e-mail: [defkiGunawan46@gmail.com](mailto:defkiGunawan46@gmail.com))

**Dr. Hasni, S.H., M.H.**

(Corresponding Author)

(Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Meraih Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum  
Universitas Krisnadwipayana, Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia)  
Doktor (Dr.) pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti)  
(e-mail: [hasni@fh.untar.ac.id](mailto:hasni@fh.untar.ac.id))

**Abstract**

*Law Number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles (UUPA) has already been enacted in Indonesia, but in the Special Region of Yogyakarta (DIY) it is in conflict with the Deputy Head of DIY Regional Instruction Number K.898/I/A/1975 regarding prohibition of ownership and control of land rights for Non-Indigenous Indonesians in Yogyakarta. Problems encountered in writing this thesis are how the application of the principle of equal rights in the control and use of land in the Special Region of Yogyakarta and how judges consider it in the Decision of the Yogyakarta District Court Number 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk, is it in accordance with the principle of legal subjects in the LoGA. The research method used in writing this thesis is normative legal research. The results showed that the provisions on granting land rights to a Non-Indigenous Indonesian citizen in DIY based on the Instruction of Deputy Regional Head of DIY Number K.898/I/A/1975 were due to 2 reasons namely historical reasons and secondly because of fear of land being controlled by non-indigenous Indonesian citizens and the issuance of Instruction Deputy Regional Head of DIY is not without reasoning and thought. According to the author, the publication of this circular letter was a decision taken by Sri Sultan Hamengkubowono X as a leader as well as a King who protected the region and its people.*

**Keywords:** Principle of Equaity, Land Provision and Use, Yogyakarta.

**I. PENDAHULUAN**

## **A. Latar Belakang**

Tanah merupakan kebutuhan hakiki bagi manusia. Tanah dikelola dan dimanfaatkan untuk kelangsungan hidup manusia. Tujuannya agar terciptanya kehidupan manusia madani dan berkehidupan sosial. Keterikatan yang erat antara tanah dan manusia menjadi suatu dasar penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah berdasarkan tata susunan kehidupan manusia.<sup>1</sup>

Peranan tanah sebagai pemenuh kebutuhan manusia meningkat seiring dengan adanya regulasi atau peraturan di bidang pertanahan atau agraria. Hal ini tentunya memerlukan tatanan dan norma hukum sesuai dengan aturan yang berlaku. Pendaftaran tanah memungkinkan bagi para pemegang hak untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya. Hal tersebut tentunya diperlukan adanya objek pembuatan hukum, di mana dalam hal ini pemerintah melakukan kebijaksanaan di bidang pertanahan.

Pengaturan tanah sebelum berlakunya hukum pertanahan di Indonesia diatur dalam berbagai hukum tanah, yaitu hukum tanaah adat dan hukum tanah Barat. Keduanya merupakan peraturan pokok yang mengakibatkan timbulnya beberapa peraturan pelengkap seperti hukum tanah antar golongan, hukum tanah administratif dan hukum tanah swapraja, sehingga pada waktu itu terjadi pluralistis di dalam bidang pertanahan di Indonesia.

Kewenangan negara yang berkaitan dengan tanah diatur dalam UUD 1945 yaitu pada Pasal 33 ayat (3). Negara memiliki kewenangan mengatur mengelola, mengatur dan bahkan mengkonversikan tanah untuk sebesar-

---

<sup>1</sup> Eddy Pranjoto WS, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*, Cetakan ke-1, (Bandung: CV. Utomo, 2006), hal.1.

besarnya kemakmuran rakyat.<sup>2</sup> Kewenangan inilah diperutukkan bagi hajat orang banyak.

Perlu diketahui bahwa dasar politik hukum agraria nasional kita bersumber Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, di mana tanah untuk kemakmuran rakyat.<sup>3</sup> Pemenuhan kemakmuran rakyat dilaksanakan berdasarkan ketentuan UU sebagaimana maksud di atas dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang dijadikan dasar hukum pertanahan di Indonesia, dan Warga Negara Indonesia (WNI) diberi kebebasan untuk menguasai dan memiliki tanah sesuai aturan dan hukum yang berlaku di Indonesia.

Berdasarkan ketentuan dan penjelasan tersebut, ternyata hal itu berbeda di Provinsi DIY, karena melalui Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. K 898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah Kepada WNI Non Pribumi, ini artinya bahwa WNI non pribumi tidak diperbolehkan memiliki tanah dengan Hak Milik di DIY dan ini tentunya sebagai bentuk penyimpangan atau pelanggaran terhadap UUPA.

Pada saat UUPA diberlakukan di seluruh Indonesia, di mana UUPA belum diberlakukan di DIY, mengingat adanya UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY, di mana DIY diberikan otonomi, sehingga UUPA yang diberlakukan sejak tahun 1984 belum bisa diberlakukan di DIY. Namun DIY

---

<sup>2</sup> Yudhi Setiawan, *Instrumen Hukum Campuran (Gemeeen Schapelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*, (Jakarta: RajaGrafindo Perkasa, 2009), hal. 1.

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Jilid 1, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013), hal. 30-31.

melalui pernyataan pemerintah DIY akan memberlakukan UUPA secara penuh.<sup>4</sup>

Mengacu pada hukum pertanahan, di mana tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dikuasai oleh negara atau pemerintah. Terkait dengan diktum keempat UUPA, tanah-tanah dikuasai oleh eks kesultanan Yogyakarta berubah menjadi tanah yang dikuasai oleh pemerintah. Seiring perjalanan waktu, yaitu setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 mengubah swapraja Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alam menjadi DIY. Ini artinya bahwa DIY diberlakukannya UUPA, dengan begitu WNI diperbolehkan memiliki tanah di DIY. Namun hal tersebut bertolak belakang yang terjadi di DIY.

Berlakunya Instruksi Wakil Gubernur DIY No. 898/I/A/1975 warga non pribumi tetap dilarang mempunyai tanah hak milik di Yogyakarta. Berdasarkan hal tersebut, pada penulisan ini, diangkatlah kasus Putusan Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk, di mana dalam hal ini Handoko yang bertempat tinggal di Jl. Tamansiswa 153 Yogyakarta sebagai Penggugat melawan Gubernur DIY selaku Tergugat I dan Kepala BPN DIY selaku Tergugat II, yang dalam hal ini Handoko menggugat Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 yang menyatakan Pemprov DIY terkait dengan larangan nonpribumi memiliki tanah di Yogyakarta. Gugatan Handoko ditolak PN Yogyakarta.

Alasan penulis mengangkat kasus ini tentunya didasarkan pada keberadaan UUPA yang sudah diberlakukan secara penuh di DIY, tetapi faktanya WNI non-pribumi tidak dapat memiliki tanah dengan status Hak Milik, sedangkan UUPA menegaskan bahwa WNI merupakan subjek Hak

---

<sup>4</sup> Endang Pandamdari, "Mengkritisi Diskriminasi Pemilikan Tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta", Vol. 1 Nomor 1 2018, <https://www.trijurnal.lemlit.trisakti.ac.id/hpph/article/view/3576/3031>, hal. 3-4.

Milik Atas Tanah. Hal tersebut tentunya bertentangan dengan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUPA, banyak pihak menyayangkan sikap tersebut, khususnya bagi WNI non pribumi, hal tersebut sebagai bentuk diskriminasi pemilikan tanah bagi WNI. Diskriminasi pemilikan tanah di DIY jelas bertentangan atau berbenturan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 28 D ayat (1) dan Pasal 28 H ayat (2) serta Pasal 28 I ayat (2).<sup>5</sup>

Berdasarkan uraian di atas, diangkatlah judul penelitian ini yaitu: “Penerapan Asas Persamaan Hak dalam Penguasaan dan Penggunaan Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk.)”.

## **B. Perumusan Masalah**

Permasalahan yang dihadapi adalah:

1. Bagaimana penerapan asas persamaan hak dalam penguasaan dan penggunaan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana pertimbangan hakim dalam Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk, apakah sesuai dengan asas subjek hukum di dalam UUPA?

## **C. Metode Penelitian**

### **1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian dalam penelitian ini penelitian hukum yuridis normative, yang meliputi:<sup>6</sup>

- a. Penelitian atas azas-azas hukum.
- b. Penelitian atassistematika hukum.
- c. Penelitian atas taraf sinkronisasi hukum.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 3.

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia-UI Press, 2010), hal. 51.

- d. Penelitian atas sejarah hukum.
- e. Penelitian atas perbandingan hukum.

Penelitian atas azas-azas hukum dan taraf sinkronisasi digunakan dalam penelitian ini. Penelitian atas azas-azas hukum adalah kecenderungan yang memberikan suatu penilaian susila terhadap hukum.<sup>7</sup> Penelitian atas taraf sinkronisasi hukum bertujuan mengungkapkan kenyataan sampai sejauh mana suatu per-UU serasi secara vertikal / horizontal, dan termasuk dalam bidang yang sama.<sup>8</sup>

## 2. Sifat atau Spesifikasi Penelitian

Sifat penelitian adalah deskriptif, memberikan data seteliti mungkin mengenai manusia, keadaan dan gejala-gejala lainnya, dalam kaitannya dengan menyusun teori-teori baru.<sup>9</sup>

## 3. Jenis Data

Jenis datanya adalah data sekunder.<sup>10</sup> Data sekunder mencakup buku, hasil penelitian, dokumen dan lain-lain.<sup>11</sup>

- a. Bahan hukum primer meliputi bahan hukum seperti :
  - 1) UUD 1945.
  - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
  - 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.
  - 4) PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.
  - 5) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal. 252.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 256.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 10.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal. 51.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 12.

- 6) PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
  - 7) Perkap. BPN Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.
  - 8) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
  - 9) Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K. 898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi.
  - 10) Putusan PN Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk.
- b. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, makalah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas.
  - c. Bahan-bahan tersier meliputi : kamus, maupun ensiklopedia.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah bahan pustaka (data sekunder). Pengumpulan bahan hukum sekunder terdiri dari artikel-artikel atau *browsing* di internet, yaitu dengan mengkaji data tersebut yang berupa transkrip, surat kabar dan pandangan lain yang relevan dengan permasalahan yang dibahas.

#### 5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis datanya adalah dengan menggunakan teknik analisis bahan hukum kualitatif dari berbagai sumber antara lain buku, artikel, jurnal, serta peraturan per-UU yang terkait dan lain-lain.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal. 31-32.

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Penerapan Asas Persamaan Hak dalam Penguasaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Pada bagian awal pembahasan ini, Penulis membahas mengenai rumusan masalah pertama, yaitu mengenai penerapan asas persamaan hak dalam penguasaan dan penggunaan tanah di DIY. Asas persamaan hak dalam penguasaan dan penggunaan tanah dalam UUPA membuktikan bahwa Pemerintah peduli terhadap warganegaranya, yang memiliki hak persamaan hukum sebagai Warga Negara Indonesia (WNI). Hal tersebut tentu ada maksud dari Pemerintah, guna memberikan kebebasan yang menyeluruh bagi WNI untuk memiliki tanah dalam suatu wilayah hukum di Indonesia.

Asas persamaan hak dalam penguasaan dan penggunaan tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA. Ini artinya bahwa tiap-tiap WNI memiliki kesamaan hak untuk mendapatkan haknya atas tanah, baik untuk perseorangan (dirinya sendiri) maupun keluarganya. Di sisi lain juga tidak adanya kepentingan golongan namun semata-mata guna perlindungan ekonomi masyarakat secara luas. Meskipun hal itu, penguasaan dan penggunaan tanah itu berasal dari hibah, pemberian dengan wasiat, jual beli, dan lain sebagainya. Hal terpenting dari UUPA ini adalah guna mencegah terjadinya penguasaan atau penggunaan tanah yang melampaui batas dalam bidang pertanahan. Dengan kata lain mencegah terjadinya penguasaan tanah secara sepihak atau penguasaan tanah secara monopoli yang bisa merugikan orang lain (masyarakat secara luas).

Mengenai permasalahan pertanahan di DIY dalam hubungannya dengan orang non pribumi tidak diperkenankan memiliki hak atas tanah di DIY tentunya hal tersebut berbanding terbalik dengan apa yang termaktub dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA terkait kesamaan bagi WNI untuk memiliki hak atas

tanah di Indonesia, tak terkecuali di DIY. Mengingat sampai saat ini, WNI non pribumi sebut saja WNI Keturunan Tionghoa yang telah memiliki KTP DIY dan berpenduduk Indonesia nyata-nyata belum bisa memiliki hak atas tanah di DIY. Hal tersebut tentu tanpa sebab, karena di DIY masih berlaku atau diberlakukan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K 898/I/A/1975 terkait dengan larangan hak milik kepunyaan orang pribumi kepada non pribumi seperti dijelaskan dalam Pasal 8 Perda DIY Nomor 5 Tahun 1955.

Larangan kepemilikan hak atas tanah untuk WNI non pribumi khususnya Tionghoa tentunya memberikan keprihatinan bagi warga yang ber-KTP, khususnya WNI keturunan Tionghoa. Alasannya karena UUPA sudah diberlakukan dalam koridor hukum pertanahan di Indonesia, tak terkecuali di DIY. Namun dalam pelaksanaan penerapan UUPA masih ada kendala, khususnya mengenai kebijakan yang tidak selaras atau dengan istilahnya bertentangan dengan asas-asas dalam UUPA, khususnya asas persamaan hak dalam penguasaan dan penggunaan tanah di DIY.

Mengenai keberadaan Instruksi Kepala DIY Nomor K.898/I/A/75, memberi makna bahwa WNI non pribumi tidak diperkenalkan memiliki tanah hak milik, namun hanya diperbolehkan hak sewa, hak pakai, hak guna bangunan dan lain-lain. Mengenai perbedaan ini, karena Provinsi DIY memiliki hak otonomi khusus, dan ini sudah diatur dalam undang-undang. Provinsi yang memiliki kekhususan tersendiri di Indonesia dibandingkan wilayah lain tentunya harus memberikan penyelarasan yang sebanding dengan semangat yang mengacu pada tujuan UUPA yang selaras dengan Pasal 33 UUD 1945. Mengingat UUPA telah mengatur secara jelas terkait hak setiap WNI untuk memiliki hak atas tanah dalam wilayah di Indonesia, tak terkecuali DIY.

Hal yang menggelitik dan menjadi pertanyaan penulis adalah terkait dengan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/75 tersebut dan

dihubungkan dengan UUPA dalam kaitannya dengan hak setiap WNI untuk mendapatkan dan memiliki hak atas tanah dan UUPA telah diberlakukan tak terkecuali di DIY, akan tetapi aturan kebijakan itu masih diberlakukan hingga saat ini. Instruksi tersebut menurut penulis adalah masuk dalam kategori kebijakan lokal dan hal tersebut sampai saat ini masih dipatuhi. Bilamana ada WNI non pribumi tidak berkenan dengan instruksi tersebut bisa mengajukan gugatan seperti Handoko dan lain-lain, dan bilamana ingin melakukan judicial review atau uji materi juga dipersilahkan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk mendapatkan hak dan menyampaikan aspirasi dan tuntutan. Jelas hal tersebut berebelit-belit birokrasinya dibandingkan WNI pribumi terkait kepemilikan hak atas tanah di DIY.

Berdasarkan informasi yang didapat penulis, kebijakan terkait dengan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/75 dan implementasinya sampai saat ini masih berlaku tentunya hal tersebut ada historisnya dalam kaitannya dengan faktor sejarah. Penulis berpikir bahwa sebenarnya kebijakan berdasarkan historis atau faktor sejarah tentunya mulia, namun sekarang sudah diberlakukan UUPA, dan berlaku di seluruh Indonesia tak terkecuali di DIY.

Mengacu pada ketentuan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/75 tentu larangan tersebut ada perubahan norma hukum terkait dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat di DIY dan selaras dengan ketentuan UUPA, tentunya WNI non pribumi khususnya Tionghoa diperbolehkan memiliki tanah di DIY. Perbedaan norma hukum terkait kepemilikan hak atas tanah di DIY ada nilai luhur serta historis dan semangat di dalamnya yang ditekankan oleh Pemerintah DIY yaitu dalam kaitannya dengan aspek perlindungan hukum bagi kelompok masyarakat kelas bawah (ekonomi lemah) yang ingin memiliki hak atas tanah di DIY. Di sisi lain, aspek kesenjangan ekonomi juga menjadi perhatian Pemerintah DIY, manakala orang

berduit (warga negara non pribumi yang notabene berada dalam kelas yang lebih tinggi, orang berduit) akan melakukan monopoli penguasaan hak atas tanah di DIY, sehingga hal tersebut menimbulkan kecemburuan sosial tentunya.

Meskipun pada kenyataan ada kelompok masyarakat tertentu yang memiliki tanah di DIY yang banyak dan dikuasai oleh kelompok tertentu dan berada di kawasan strategis atau kawasan bisnis. Di mana hal tersebut berbanding terbalik dengan maksud dan harapan Pemerintah DIY masih memberlakukan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/75 hingga saat ini. Tentunya hal tersebut menjadi dilema bagi pelaksanaan dan kebijakan akan instruksi tersebut, di satu sisi melindungi kaum lemah memiliki hak atas tanah di DIY, di sisi lain, pelaksanaan dan implementasinya tidak sejalan dengan harapan dan tujuan semula.

Hal terpenting dengan masih memberlakukannya Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/75 tentunya Pemerintah DIY harus membangun kebijakan pendukung mengawasi praktik ini agar sejalan dengan tujuan awal, dan tak terkalah penting adalah memanfaatkan aspek pengembangan usaha sehingga masyarakat ekonomi yang kuat tidak terpengaruh melakukan peralihan hak atas tanahnya kepada orang lain.

Banyak pihak atau kalangan menilai bahwa Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/75 bersifat diskriminatif dan tidak sejalan dengan UUPA, terutama dalam kaitannya dengan asas persamaan kedudukan yaitu Pasal 9 jo Pasal 21 ayat (1) memberikan kesempatan yang sama bagi WNI untuk mempunyai hak milik atas tanah. Pertimbangan lain Pemerintah DIY adalah perlindungan hukum bagi kelompok masyarakat yang berada dalam strata ekonomi lemah.

Sebagai bentuk penalaran dari makna Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/75 tersebut penulis mencoba menganalisis mengenai

perlindungan hukum bagi kelompok masyarakat ekonomi lemah secara sosial ekonomi. Pertimbangan lainnya adalah agar pemegang hak milik atas tanah di DIY tidak dengan mudah mengalihkan hak atas tanahnya ke WNI non pribumi (WNI keturunan) yang secara kuat ekonomi dan stata sosialnya, atau bilamana terpaksa perlu dilakukan penurunan status hak miliknya menjagi HGB dengan harapan agar masyarakat yang sosial ekonominya lebih tinggi tidak jadi atau mengurungkan niatnya untuk membeli atau melakukan penguasaan hak atas tanah di DIY.

Pemaknaan lain dari perbedaan perlakuan ini juga memiliki pengaruh yang positif terutama bagi kalangan masyarakat yang secara sosial ekonominya lemah. Namun pemahaman dan pertimbangan itu banyak kalangan menilai bahwa larangan kepemilikan hak milik bagi WNI non pribumi di DIY jelas sangat bertentangan dengan asas persamaan hak dalam penguasaan dan penggunaan tanah di DIY.

Penulis menilai bahwa perlu ada langkah konkrit agar kebijakan itu ditiadakan atau dicabut agar kebijakan yang dilakukan Pemerintah DIY selaras dengan asas persamaan hak dan penguasaan dan penggunaan tanah dalam UUPA, diantaranya dengan menelaah untung dan ruginya, pengaruh baik dan buruknya secara sosial, ekonomi terkait dengan tingkat kesenjangan kepemilikan hak atas tanah di DIY bagi WNI pribumi dan non probumi keturunan dan hal terpenting adalah aspek pemberdayaan bagi masyarakat WNI pribumi agar pemanfaatan dan penggunaan tanah hak milik di DIY memberikan manfaat secara luas terkait aspek peningkatan taraf hidup dan kemakmuran masyarakat WNI pribumi secara luas.

**B. Pertimbangan Hakim dalam Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk, Terkait Kesesuaiannya dengan Asas Subjek Hukum di dalam UUPA**

Pada bagian ini penulis menjelaskan secara mendalam mengenai pertimbangan hakim terkait Putusan PN Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk dalam kesesuaiannya terhadap Asas Subjek Hukum di dalam UUPA. Hal yang perlu digaris bawahi adalah dalam putusan tersebut Majelis Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta menolak gugatan Handoko (selaku penggugat) yang dalam hal ini mewakili kepentingan WNI non pribumi guna mencabut larangan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K 898/I/A/1975.

Pihak penggugat beranggapan bahwa dengan masih diberlakukannya Instruksi Wakil Kepala DIY Nomor K.898/I/A/1975 bisa digolongkan sebagai Perbuatan Melawan Hukum atau PMH. Di sisi lain, adalah didasarkan pada sebelum berlakunya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka instruksi dari segi ketatanegaraan merupakan peraturan per-UU-an, akan tetapi setelah berlakunya undang-undang tersebut bukan lagi merupakan peraturan per-UU-an, oleh karena dalam Pasal 11 disebutkan bahwa jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan meliputi : UUD 1945, Ketetapan MPR, Perppu, PP, Perpres, Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kab/Kota.

Mengacu pada beberapa hal tersebut, Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta memiliki pertimbangan dan kewenangan tersendiri atas kasus ini, diantaranya adalah :

1. Peraturan Kebijakan pada merupakan peraturan per-UU-an, sehingga tidak ada batasan dan pengujian UU.
2. Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 adalah sebuah peraturan kebijakan di mana pengujiannya dilakukan berdasarkan asas AAUPB, dan aspek pelanggarannya tidak bisa diterapkan sanksi hukum dalam hukum positif di Indonesia.

3. Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975 bukan merupakan peraturan per-UU-an tetapi merupakan peraturan kebijakan dan hal tersebut bukan PMH sifatnya.
4. Pemberlakuan Instruksi diberlakukan dengan alasan melindungi warga masyarakat DIY yang ekonominya relatif lemah dan tujuan pengembangan pembangunan secara keseluruhan.
5. DIY adalah daerah istimewa sehingga memiliki keistimewaan tersendiri di bandingkan wilayah atau daerah lain, dan kedudukannya berdasarkan sejarah menurut UUD 1945.

Majelis hakim PN Yogyakarta atas Putusan Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk. berpendapat bahwa dalil-dalil Penggugat pada dasarnya menyatakan bahwa Tergugat I dalam hal ini Gubernur DIY dan Tergugat II Kantor BPN yang memberlakukan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 merupakan perbuatan melawan hukum karena bertentangan peraturan per-UU-an yang lebih tinggi, yang dalam hal ini adalah UUPA. Namun menurut pendapat hakim, putusan tersebut pada dasarnya tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk melindungi masyarakat ekonomi lemah. Hakim juga berpendirian bahwa DIY merupakan daerah istimewa yang memiliki kewenangan istimewa di bidang agraria atau pertanahan.

Di sisi lain, terkait dengan bukti yang diajukan penggugat, hakim berpendapat hal tersebut sudah cukup dan tidak perlu lagi dipertimbangkan lagi. Berdasarkan hal tersebut, seluruh gugatan penggugat tidak terbukti sehingga dalil pokok gugatan penggugat ditolak.

Mengacu pada pertimbangan hakim di atas, terkait terbitnya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 bukanlah tanpa pertimbangan dan pemikiran yang berdasar. Menurut Penulis, terbitnya surat

edaran ini adalah merupakan keputusan yang diambil Sri Sultan Hamengkubowono X sebagai seorang pemimpin sekaligus Raja yang mengayomi wilayah dan masyarakatnya. Ini adalah bentuk kearifan sang Raja Yogyakarta sekaligus pemimpin DIY.

Terkait dengan penjelasan tersebut di atas, menurut penulis ada kesesuaian dengan Asas Subjek Hukum di dalam UUPA. Status hukum subyek menentukan status tanah yang boleh dipunyai. Hal ini terkandung dalam Pasal 9 UUPA, diantaranya hak milik (Pasal 1, 2 dan 4), hak guna usaha (Pasal 30 ayat (1), hak guna bangunan (Pasal 36 ayat (1), hak pakai (Pasal 42) dan sewa (Pasal 45)). Status hukum subyek pada dasarnya menentukan kelangsungan status tanahnya, di mana hal ini terkandung dalam Pasal 9 UUPA antara lain hak milik (Pasal 21 ayat (3), hak guna usaha (Pasal 30 ayat (2), dan hak guna bangunan (Pasal 36 ayat (2)).

Ini artinya bahwa Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut dianggap tidak bertentangan dengan peraturan lain di atasnya. Penerapan instruksi Kepala Daerah DIY diterapkan sebagai bentuk perlindungan bagi masyarakat dengan strata ekonomi lemah atau dengan kata lain melindungi kaum pribumi yang dianggap ekonomi lemah dan pertimbangan pembangunan.

Beberapa konsep tersebut dimaksudkan sebagai bentuk kearifan lokal penguasa DIY. Meskipun dalam praktiknya banyak WNI non pribumi melakukan penguasaan atau pemilikan tanah dengan menggunakan nama orang lain, baik itu anak buahnya atau karyawan, orang terdekat yang memiliki kekerabatan dan pertemanan yang akrab antara WNI pribumi dan WNI non pribumi. Sehingga dalam praktiknya secara real banyak pelanggaran yang terjadi.

Terkait aspek keadilan, tentunya keadilan adalah hal yang susah

mendapat konsensus karena masing-masing punya anggapan sendiri. Di sini hakim harus bisa melihat dua sisi dan memutuskan keadilan. Lebih mudah apabila hakim membayangkan dari persepsi kedua sisi. Pada perkara tersebut hakim saja sebenarnya sadar bahwa perkara ini diskriminatif. Terbukti pada saat Hakim Ketua mengomentari kesaksian ahli pertanahan UGM - Suyitno selaku ahli yang dihadirkan. Sayangnya walau hakim menyadari namun tidak dapat memposisikan dirinya membayangkan seandainya dia yang dikategorikan non pribumi. Keobyektifan keadilan itu mudah, silakan anda bayangkan diri anda sendiri sebagai warga negara yang dicap non pribumi yang didiskriminasi negaranya sendiri. Saya yakin anda dan semua orang yang waras pasti mengatakan tidak adil.

Hasil wawancara dengan penggugat Bapak Handoko, mengenai hubungan dengan asas persamaan dalam UUPA, di mana dalam UUPA tidak ada membedakan WNI sebagai non pribumi maupun dari konstitusi dan berbagai perundang-undangan. Hanya instruksi ini saja pernah dalam sejarah menyebut WNI non pribumi. Suyitno saja tidak bisa mengelak. Sayangnya asas ini diabaikan demi mengalahkan dicarilah hal yang tak masuk akal sebagai pertimbangan untuk menolak gugatan. Asas itu lebih tinggi daripada peraturan. Cukup tau saja bahwa menurut pengadilan mendiskriminasi secara negatif warganya berdasar ras itu tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan-nya Indonesia. Jadi Indonesia berasaskan rasisme.

Terkait dengan langkah konkrit, tentunya pihak penggugat masih bisa mengajukan Peninjauan Kembali (PK). Herannya tingkat kasasi menyetujui diskriminasi ini bukan sebagai perbuatan melawan hukum penguasa. Bilamana tingkat lokal memang sudah diduga tak berani dengan penguasa lokal. Tapi ternyata tingkat kasasi pun tak ada perubahan. Mungkin PK juga bisa jadi ditolak lagi. Setidaknya sudah berusaha. Langkah lain sebenarnya saya

menghimbau setiap orang yang di WNI non pribumikan dan ditolak hak miliknya untuk menggugat. Jadi dari pengadilan akan terus dipenuhi perkara semacam ini. Tinggal menunggu dapat hakim yang benar-benar baik, maka bisa hal ini dimenangkan. Menang atau tidaknya di Indonesia itu karena hakimnya pada kenyataannya. Siapa tahu ada hakim yang juga dikategorikan non pribumi jadi bisa turut merasakan ketidakadilan. Jadi mau kamu berbusa dan punya argumen kuat secara hukum juga percuma kalau hakim tak memenangkan. Sayangnya himbauan untuk semua korban ketidakadilan untuk menggugat tersebut tak ada yang menggubris karena lebih mudah dan efisien misalnya melakukan pengikatan jual beli saja dan tidak usah akta jual beli. Dimana mereka tidak kena pajak, atau melakukan tindakan proforma (pura-pura) AJB tapi diatasnamakan pihak lain disertai kuasa jual. Pada prakteknya menurut rekan seprofesi, hal ini selalu dimenangkan oleh orang yang aslinya punya tanah dengan bukti si pemilik sebenarnya yang membayar atas pembelian tanah. Jadi sebenarnya kalau mau disimpangi malah mudah dan praktis, malah secara ekonomis juga tidak bayar pajak dalam pengikatan jual beli (janji untuk membeli atau tidak balik nama). Jadi rupanya di Indonesia ini lebih mudah melakukan hal-hal yang menyimpang juga lolos dan dilanggengkan daripada dibenarkan sesuai koridor hukum yang benar.

Mengacu pada permasalahan krusial dalam topik penelitian ini, harus dipahami bahwa DIY adalah daerah istimewa, punyai mode pemerintahan kerajaan, maka menurut penulis hal ini dapat dikecualikan, sampai saat ini banyak gugatan oleh WNI non pribumi di sana, tapi sampai hari ini gugatan tersebut dikalahkan, DIY berhak mengatur dirinya. Terkait asas persamaan hak, nampaknya bertentangan, namun bila melihat latar belakang, baik latar belakang sosiologis, yuridis dan aksiologis surat edaran Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 bisa diterima secara sosiologis, ukurannya

masyarakat Yogyakarta tidak pernah protes, menerima, dan hal ini tidak pernah mengganggu di sana, ini artinya secara sosiologis masyarakat DIY menerima, hal ini bisa dikecualikan dari Pasal 9 ayat (1) UUPA.

Di situ tidak dijelaskan hak atas tanah saja, bukan hak milik. WNI non pribumi boleh menguasai tanah, tapi bukan hak milik. Pasal 21, 22, 23, 26 UUPA bahwa yang memiliki hak milik atas tanah adalah WNI tunggal, badan hukum tidak boleh, kecuali badan hukum yang ditetapkan oleh undang-undang. Kepemilikan hak atas tanah, warga negara asing, dwi kewarganegaraan, hal ini dinyatakan secara jelas dan tegas, bahwa Pasal 9 UUPA bisa ditafsirkan hak atas tanah atas tanah, termasuk hak pakai, hak guna, hak sewa, bukan hak milik.

### **III. PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Larangan kepemilikan tanah dan penguasaan tanah di DIY mengacu pada Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 terkait asas persamaan hak dalam UUPA, tentunya hal ini bertentangan dengan UUPA yaitu terkait dengan diskriminasi dan pembedaan golongan. Namun dalam ini penulis juga menghargai Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 karena 2 hal, diantaranya adalah alasan sejarah dan kedua karena ketakutan tanah dikuasai WNI nonpribumi dan dua alasan tersebut menjadi dasar keluarnya atau terbitnya Surat Edaran Instruksi Wakil Gubernur tersebut guna melindungi kepentingan umum yaitu masyarakat ekonomi lemah, menjaga keseimbangan pembangunan.
2. Terbitnya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 bukanlah tanpa pertimbangan dan pemikiran yang berdasar. Menurut Penulis, terbitnya surat edaran ini adalah merupakan keputusan yang diambil Sri Sultan Hamengkubowono X sebagai seorang pemimpin

sekaligus Raja yang mengayomi wilayah dan masyarakatnya. Ini adalah bentuk kearifan sang Raja Yogyakarta sekaligus pemimpin DIY dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat yang secara sosial strata ekonomi lemah untuk memiliki tanah di Yogyakarta. Dalam hal ini ada kesesuaian dengan Asas Subjek Hukum di dalam UUPA. Status hukum subyek menentukan status tanah yang boleh dipunyai. Status hukum subyek pada dasarnya menentukan kelangsungan status tanahnya, di mana hal ini terkandung dalam Pasal 9 UUPA antara lain hak milik (Pasal 21 ayat (3)), hak guna usaha (Pasal 30 ayat (2)), dan hak guna bangunan (Pasal 36 ayat (2)).

## **B. Saran**

Saran yang bisa penulis sampaikan dalam penelitian ini adalah:

1. Instruksi Wakil Gubernur Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 adalah sebagai suatu diskresi. Diskresi disini adalah suatu tindakan paling efektif guna mengatasi ketimpangan dan berpihak kepada golongan lemah dalam hal ini pribumi. Hendaknya diskresi ini menjadi suatu yang dihormati, mengingat status keistimewaan DIY juga menjadi basis adanya perbedaan dalam penerapan aturan penguasaan tanah. Aturan itu ditujukan adanya keadilan dari sosial ekonomi.
2. Lahirnya larangan nonpribumi menguasai tanah adalah didasarkan pada pertimbangan yaitu perlindungan hukum terhadap kelompok masyarakat lemah yakni WNI pribumi. Sebelum terbitnya Instruksi Wagub DIY, kebijakannya adalah tidak boleh ada pengalihan tanah milik orang pribumi kepada WNI non pribumi dan ini bisa dialihkan dengan status HGB. Hal yang perlu digarisbawahi adalah isi Instruksi Wagub DIY itu pada hakikatnya untu mencegah terjadinya kesenjangan dalam penguasaan tanah antarkelompok di dalam masyarakat DIY.

#### **IV. DAFTAR PUSTAKA**

##### **A. Buku**

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*. Jilid 1. (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013).

Setiawan, Yudhi. *Instrumen Hukum Campuran (Gemeeen Schapelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*. (Jakarta: RajaGrafindo Perkasa, 2009).

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia-UI Press, 2010).

WS, Eddy Pranjoto. *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*. Cetakan ke-1. (Bandung: CV. Utomo, 2006).

##### **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya*.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah*.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah*.

Indonesia. *Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu*.

Indonesia. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.*

Indonesia. *Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K. 898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi.*

Indonesia. Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 132/Pdt.G/2017/PN.Yyk.

### **C. Internet**

Pandamdari, Endang. “Mengkritisi Diskriminasi Pemilikan Tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. Vol. 1 Nomor 1 2018. <https://www.trijurnal.lemlit.trisakti.ac.id/hpph/article/view/3576/3031>.