

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Alasan WNI Keturunan Tionghoa Tidak Dapat Memilik Tanah dengan Status Hak Milik di Yogyakarta

1. Faktor Sejarah Berdirinya Nagari Yogyakarta

Sejarah pertanahan di DIY sendiri berawal dari adanya sebuah perpecahan pada kerajaan Mataram Islam yang didirikan oleh Panembahan Senopati (1575-1601) dan mencapai puncaknya pada masa pemerintahan Sultan Agung Hanyokrokusumo tahun (1613-1645). Pada tahun 1755, Mataram Islam terbelah menjadi dua atau disebut dengan palihan nagari. Setengahnya menjadi Kasultanan Yogyakarta dan setengahnya yang lain menjadi Kasunanan Surakarta. Namun, bila dipandang dari sudut proses pendirian, Kasultanan Yogyakarta adalah sebuah kerajaan yang hadir karena visi. Pendirinya ialah Pangeran Mangkubumi visinya besar, cita-citanya adalah melawan Penjajahan dan mempertahankan Mataram sebagai kerajaan yang merdeka. Akan tetapi pada jaman pemerintahan Paku Buwono II (1727-1749), Mataram berhasil dikuasai VOC (Belanda). Dengan Perjanjian Ponorogo pada tahun 1743, Belanda menguasai Mataram secara ekonomi dan politik. Belanda berhak atas daerah-daerah pelayaran dan perdagangan yang

semula dikuasai oleh Mataram. Kemudian, sistem pemerintahan Mataram seperti pengangkatan dan pemberhentian pepatih dalem dan para bupati dikendalikan sepenuhnya oleh Belanda. Dengan demikian, kerajaan Mataram sudah tidak berdaulat lagi secara de facto dan de jure. Menyadari situasi tersebut, pada tanggal 19 Mei 1746, Pangeran Mangkubumi (kelak menjadi Hamengkubuwono I) meninggalkan istana bersama tiga pangeran lainnya yaitu Pangeran Wijil, Pangeran Krapyak, dan Pangeran Hadiwijoyo. Mereka bergabung dengan Raden Mas Said (Pangeran Sambernyawa) untuk berperang melawan Belanda dan memberontak. Setelah itu pada tahun 1750 mereka berhasil merebut Mataram dari kekuasaan Belanda dan dapat mengepung ibukota Mataram dari 4 penjuru. Sampai pada tahun 1752, sebagian besar wilayah Mataram berhasil mereka ambil alih kembali. Namun pada saat itu pula Belanda berusaha melakukan lobi-lobi, Belanda bernegosiasi dengan pangeran Mangkubumi berjanji memberikan setengah dari kerajaan Mataram, puncaknya pada tanggal 23 September 1754. Akhirnya dibuatlah Perjanjian Giyanti tanggal 13 Februari 1755 yang merupakan kesepakatan bersama antara Pangeran Mangkubumi, Paku Buwono III sebagai pengganti Paku Buwono II, dan Pemerintah Belanda (Gubernur Hartingh). Perjanjian Giyanti berisi ketentuan bahwa kerajaan Mataram dibagi menjadi dua, yakni Pangeran Mangkubumi memperoleh bagian barat wilayah Kasunanan Surakarta atau Kasulatanan Yogyakarta, sedangkan Paku Buwono III memperoleh pusat kerajaan (Surakarta). Perjanjian Giyanti tahun 1755 merupakan titik awal

berdirinya kerajaan kasultanan Yogyakarta (Ngayogyakarta Hadiningrat). Segera setelah memperoleh wilayah Yogyakarta (setengah kerajaan Mataram), Pangeran Mangkubumi mendirikan Kasultanan Yogyakarta dan Mengukuhkan dirinya sebagai raja dengan nama Sri Sultan Hamengku Buwono I (HB I).¹

Karena merupakan pecahan dari kerajaan Mataram, pada mulanya wilayah Kasultanan Yogyakarta dibagi menjadi tiga, wilayah ibukota yang bernama Nagari Ngayogyakarta, wilayah utama yang bernama Nagara Agung, dan wilayah luar yang bernama Manca Nagara. Jika digabungkan, wilayah Nagari Ngayogyakarta dan Nagara Agung memiliki luas sekitar 310 km persegi, sementara wilayah Manca Nagara sekitar 198,5 km persegi. Itu belum ditambah lagi dengan wilayah Danurejo 1 sekitar 9,36 km persegi di Banyumas. Namun kini wilayah itu semakin lama semakin berkurang akibat perampasan yang dilakukan oleh Daendels dan Raffles. Belum lagi dirampasnya seluruh wilayah Manca Nagara oleh pemerintah Hindia Belanda setelah Perang Diponegoro pada tahun 1830. Hingga sekarang ini wilayah Kasultanan Yogyakarta hanya meliputi Mataram dan Gunungkidul dengan luas total 2.902,54 km persegi.²

¹Haryadi Baskoro, *Kasultanan Yogya*, <https://kasultanan Yogyakarta.wordpress.com/>, diunduh pada Jumat, 7 Juli 2017, jam 12.45 WIB.

²*Mengingat Kembali Sejarah Berdirinya Kota Yogyakarta*, <http://www.portalsejarah.com/mengingat-kembali-sejarah-berdirinya-kota-yogyakarta.html>, diunduh pada hari Jumat, 7 Juli 2017, jam 13.14 WIB.

Sebulan setelah ditandatanganinya Perjanjian Giyanti tepatnya hari Kamis Pon tanggal 29 Jumadilawal 1680 atau 13 Maret 1755, Sultan Hamengku Buwana I memproklamkan berdirinya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dengan ibukota Ngayogyakarta dan memiliki separuh dari wilayah Kerajaan Mataram. Proklamasi ini terjadi di Pesanggrahan Ambarketawang dan dikenal dengan peristiwa Hadeging Nagari Dalem Kasultanan Mataram Ngayogyakarta. Pada hari Kamis Pon tanggal 3 sura 1681 atau bertepatan dengan tanggal 9 Oktober 1755, Sri Sultan Hamengku Buwana I memerintahkan untuk membangun Kraton Ngayogyakarta di Desa Pacethokan dalam Hutan Beringan yang pada awalnya bernama Garjitawati.

Pembangunan ibu kota Kasultanan Yogyakarta ini membutuhkan waktu satu tahun. Pada hari Kamis pahing tanggal 13 Sura 1682 bertepatan dengan 7 Oktober 1756, Sri Sultan Hamengku Buwana I beserta keluarganya pindah atau boyongan dari Pesanggrahan Ambarketawan masuk ke dalam Kraton Ngayogyakarta. Peristiwa perpindahan ini ditandai dengan candra sengkala memet Dwi Naga Rasa Tunggal berupa dua ekor naga yang kedua ekornya saling melilit dan diukirkan di atas banon/renteng kelir baturana Kagungan Dalem Regol Kemagangan dan Regol Gadhung Mlathi. Momentum kepindahan inilah yang dipakai sebagai dasar penentuan Hari Jadi Kota Yogyakarta karena mulai saat itu berbagai macam sarana dan bangunan pendukung untuk mewadahi aktivitas pemerintahan baik kegiatan sosial,

politik, ekonomi, budaya maupun tempat tinggal mulai dibangun secara bertahap. Berdasarkan itu semua maka Hari Jadi Kota Yogyakarta ditentukan pada tanggal 7 Oktober 2009 dan dikuatkan dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2004.³

Sebelum Indonesia merdeka. Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut *Zelfbestuurlandschappen* / Daerah Swapraja, meliputi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono 1 pada tahun 1755, sedangkan kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813. Pemerintahan Hindia Belanda mengakui Kasultanan, dan Pakualaman sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangganya sendiri yang dinyatakan dalam kontrak politik. Kontrak politik yang terakhir Kasultanan tercantum dalam Staatsblaad 1941 Nomor 47, sedangkan kontrak politik Pakualaman dalam Staatblaad 1941 Nomor 577. Eksistensi kedua kerajaan tersebut telah mendapat pengakuan dari dunia internasional, baik pada masa penjajahan Belanda, Inggris, maupun Jepang. Ketika Jepang meninggalkan Indonesia, kedua kerajaan tersebut telah siap menjadi sebuah negara sendiri yang merdeka, lengkap dengan sistem

³<http://yogyatugu.blogspot.co.id/2012/03/berdirinya-kota-jogjakarta.html>, *Sejarah berdirinya kota Jogjakarta*, diunduh pada hari Jumat, 7 Juli 2017, jam 15.24 WIB.

pemerintahannya (sususan asli), wilayah, dan penduduknya. Barulah setelah setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (RI), Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualaman VIII menyatakan kepada Presiden RI, bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta, dan Daerah Pakualaman menjadi wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah, dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut dinyatakan dalam:

1. Piagam kedudukan Sri Sultan Hamengkubowono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI.

Piagam 19 Agustus 1945 merupakan sebuah “Lamaran” dari pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini oleh Ir. Soekarno sebagai Presiden kepada Penguasa Nagari Ngayogyakarta Sri Sultan Hamengkubuwono IX untuk bergabung dalam NKRI.

2. Amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Pakualam VIII tertanggal 5 September 1945.

Bahwa Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat kerajaan adalah Daerah Istimewa bagian dari NKRI. Dan Kepala Daerah memegang segala kekuasaan maupun urusan pemerintahan dalam negeri

Ngayogyakarta Hadiningrat. Hubungan antara Negeari Ngayogyakarta dengan pemerintahan pusat bersifat langsung, dan dipertanggungjawabkan langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

3. Amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945.

Yang isinya menyerahkan kekuasaan Legislatif pada Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta. Dengan amanat itu menunjukkan keterpaduan dan persatuan antara BP KNI daerah Yogyakarta sebagai Badan Legislatif yang ikut membantu haluan jalannya pemerintahan daerah dengan Sri Sultan dan Sri Paku Alam.⁴

Selain di bidang pemerintahan, DIY juga mempunyai kewenangan untuk mengatur sendiri urusan pertanahannya. Adapun sejarah singkat Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta terbagi dalam empat periode yaitu :

- a. Periode sebelum tahun 1918

Di masa itu tanah merupakan Domein Raja. Raja berhak sepenuhnya atas tanah dan rakyat mempunyai hak menggarap dengan dibebani menyerahkan hasil dari menggarap tanah sebesar 1/3.

- b. Periode Tahun 1918 – 1954

⁴https://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta, diunduh pada hari Jumat, 7 Juli 2017, jam 16.03 WIB.

Semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan Hak Eigendom oleh pihak lain adalah Domein Kraton Ngayogyakarta / Puro Paku Alaman. Di sini kraton memberi hak anggaduh ke kelurahan. Selain itu kraton memberikan hak anganggo turun temurun kepada rakyat yang nyata-nyat dipergunakan rakyat. Pada saat itu mulialah muncul buku administrasi tanah di tiap-tiap kelurahan.

c. Periode tahun 1954 – 1984

Urusan agraria atau pertanahan menjadi urusan rumah tangga Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan hak milik turun temurun (*Erfelijk Individuueel Bezits Recht*) atas bidang tanah kepada Warga Negara Indonesia (Hak Milik). Sedangkan kelurahan / desa diberi hak untuk mengurus dan mengatur administrasi pertanahan di kelurahan / desa. Adapun tanda sah Hak Milik di Provinsi diluar Kota Praja adalah model D, E dan daftar (register) letter C.

d. Periode tahun 1984 sampai sekarang

Sejak tanggal 1 April 1984 UUPA (Undang-Undang No. 5 Tahun 1960) berlaku sepenuhnya di DIY berdasarkan Keppres No. 33 Tahun 1984 dan mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 24 September 1984 berdasarkan SK Mendagri No. 66 Tahun 1984. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tersebut merupakan bukti bahwa

Hak Atas Tanah di DIY sebelum tahun 1984 tetap diakui, yaitu Goose Akte yang merupakan hak tanah bekas hak barat. Sedangkan tanah-tanah yang tidak ada tanda bukti haknya sebagaimana diatas merupakan tanah Sultan Ground atau Paku Alam Ground.

Sultan Ground adalah tanah keraton yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa dan masih merupakan milik keraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta ijin kepada pihak keraton. Tanah di Yogyakarta dengan status Sultan Ground merupakan kesinambungan antara masa lalu dan masa kini untuk menghormati Kasultanan Yogyakarta. Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan piagam Kedudukan SriSultan HB IX, secara resmi mengakui keberadaan Kraton Yogyakarta, termasuk tanah-tanahnya yang berstatus sebagai keprabon dalem dan dede keprabon dalem. Walaupun tanah-tanah itu telah mengalami perkembangan dalam penguasaan dan penggunaannya, namun status hukumnya senantiasa disesuaikan dengan konsep kerajaan, dimana Sultan adalah penguasa tunggal. Berdasarkan Rikjsblaad Kasultanan 1918 Nomor 16 jo. Rikjsblaad 1915 Nomor 23, dilakukanlah reorganisasi dengan tujuan memberikan hak atas tanah kepada rakyat biasa dengan hak-hak yang kuat.⁵

⁵Hade Danil, *Historis / Sejarah Pertanahan Jogjakarta*, <http://rumpuhtitam.blogspot.co.id/2013/06/historis-sejarah-pertanahan-jogjakarta.html>, diunduh pada hari Jumat, 7 Juli 2017, jam 13.47 WIB.

Dalam sejarah perjuangan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), DIY mempunyai peranan yang penting. Terbukti pada tanggal 4 Januari 1946 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949 pernah dijadikan sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia. Tanggal 4 Januari inilah yang kemudian ditetapkan menjadi hari Yogyakarta Kota Republik pada tahun 2010. Pada saat ini kasulatanan Ngayogyakarta Hadiningrat dipimpin oleh Sri Sultan Hamengkubuwono X dan Kadipaten Pakualaman dipimpin oleh Sri Paku Alam X yang sekaligus menjabat sebagai Gubernur, dan Wakil Gubernur DIY. Keduanya memainkan peran yang menentukan dalam memelihara nilai-nilai budaya, dan adat istiadat Jawa dan merupakan pemersatu masyarakat Yogyakarta.⁶

2. Faktor Dominasi Ekonomi Cina di Yogyakarta

Cina mempunyai peranan yang sangat penting di bidang perekonomian di Indonesia, hal itu dapat dilihat dari lamanya waktu sejak mereka pertama kali datang dan menyebar ke berbagai wilayah Indonesia hingga sekarang menunjukkan bahwa mereka layak dianggap sebagai bagian yang sah dari Indonesia. Mereka adalah suku yang menjadi bagian dari negara bangsa Indonesia.⁷ Pada saat ini asal usul suku bangsa selalu dikaitkan dengan wilayah aslinya, pun di Indonesia klaim atas wilayah merupakan masalah

⁶Loc. Cit

⁷Nurani Soyomukti, 2012, *Soekarno & Cina*, Yogyakarta, Garasi, hlm. 155

yang penting. Karena Indonesia mengklaim bahwa suku pribumi adalah orang yang menempati wilayah yang diwariskan oleh nenek moyangnya sejak dulu. Suku pribumi dianggap paling berhak atas sumber daya yang ada dalam wilayah tersebut yang diwariskan oleh nenek moyangnya. Suatu kesukubangsaan memang bersumber pada hubungan-hubungan kekerabatan, baik melalui keturunan, perkawinan, maupun pada keterikatan daerah asal. Sedangkan etnis Tionghoa yang jelas berasal dari daratan Tiongkok yang datang ke Indonesia dianggap sebagai suku non-pribumi. walaupun demikian mereka memang datang sejak lama di berbagai wilayah dan berinteraksi dengan masyarakat setempat di Indonesia.

Mayoritas orang-orang tionghoa yang datang di Indonesia menetap di pulau Jawa. Sejak awal mereka menetap dalam jumlah besar selain di daerah perkotaan mereka juga menetap di daerah-daerah kecil di Indonesia. Pada mulanya orang-orang Cina sering disebut sebagai kaum minoritas mengingat jumlahnya yang sangat kecil. Namun kedatangan orang-orang Tionghoa di Indonesia sudah ada jauh sebelum orang Eropa datang ke Indonesia untuk menjajah. Mereka banyak bermukim di pesisir dan daerah bandar-bandar sepanjang pantai utara pulau Jawa. Sejak Belanda memantabkan kedudukannya di Jawa, penduduk Tionghoa lalu bertambah banyak dan tersebar luas. Orang Tiongkok berinteraksi dengan suku asli Indonesia yang berbeda-beda. Ketika mereka datang di Jawa, mereka berinteraksi dengan suku Jawa. Pun ketika

mereka datang di Kalimantan, mereka berinteraksi dengan suku-suku di Kalimantan, dan lain sebagainya.⁸

Erat kaitannya jika kita berbicara soal menonjolnya etnis Tionghoa dalam bidang ekonomi, muncullah stigma mengenai etnis Tionghoa di Indonesia yang selama ini mengatakan bahwa golongan Tionghoa merupakan “binatang ekonomi” (*economic animal*) yang bersifat oportunis, tidak memiliki loyalitas politik, tidak nasionalis, dan hanya memikirkan kepentingan diri sendiri. Namun dibalik itu benar adanya fakta bahwa orang-orang Tionghoa di Indonesia bernasib baik dalam ekonomi dan banyak di antara mereka yang berhasil dalam usaha ekonomi dan bisnis. Banyak orang yang menyebutkan data bahwa etnis Tionghoa (yang jumlahnya 3-4% dari seluruh penduduk Indonesia) menguasai 70% perekonomian Indonesia. Salah satu fakta adalah bahwa Tionghoa Indonesia bergerak di sektor swasta.⁹

Dominasi etnis Cina dalam dunia bisnis tidak hanya terjadi di Indonesia saja, tetapi juga terjadi di seluruh penjuru dunia. Orang Tiongkok di perantauan mengalami kebangkitan bersama jaringan bisnisnya (yang dikenal sebagai *Nan Yang Inc*) diperkirakan akan menjadi motor utama kekuatan ekonomi Asia Pasifik abad ke-21. Bahkan sekarang ini sebanyak 90% atau senilai 1,138 triliun dolar Amerika dari kapitalisasi pasar 1000 perusahaan

⁸*Ibid*, hlm. 156

⁹*Ibid*, hal. 168

terbesar di 10 bursa Asia Pasifik adalah milik jaringan Nan Yang Inc. Dalam megatrends Asia karya John Naisbitt, hasil pengamatan Fujitsu Research di Tokyo menunjukan bahwa daftar perusahaan-perusahaan di enam negara kunci di Asia, didalamnya digambarkan betapa perusahaan-perusahaan tersebut secara mayoritas dikuasai oleh etnis Cina perantauan.¹⁰

Posisi dominan Tionghoa dalam perekonomian Indonesia terlihat sejak mereka datang ke Nusantara, orang-orang Tionghoa telah menjadi pelaku ekonomi yang tangguh karena mereka datang untuk urusan ekonomi. Jejak-jejak kegiatan perdagangan itu bisa dilihat dikawasan pesisir utara Jawa. Dengan menyoroti era abat ke-18 sejarah migrasi komunitas Tionghoa di wilayah pesisir terjadi interaksi sosial antara komunitas Tionghoa dan masyarakat pribumi, dan VOC maupun orang-orang Tionghoa sendiri yang kepentingannya juga beragam. Dominasi VOC terhadap wilayah Nusantara yang menempatkannya sebagai pelaku monopoli mempengaruhi kekuatan perekonomian Tionghoa. Mereka adalah kekuatan yang punya otoritas politik, bahkan untuk mengendalikan para penguasa Jawa, ikut campur dan mengendalikan raja-raja seperti di Mataram. Salah satu faktor kesuksesan pedagang Tionghoa di Hindia Belanda adalah jaringan dagang yang luas, seluas kekuasaan kompeni Hindia Belanda. Pada saat itu Belanda sangat membutuhkan perantara dagang, dan kaum etnis Tionghoalah yang menjadi

¹⁰*Ibid*, hlm. 169

mitra dagang mereka. Tak heran jika bidang ekonomi pemerintah Kolonial menempatkan etnis Tionghoa dalam posisi dominan daripada posisi kaum pribumi.¹¹

Akhir-akhir ini kata Cina menjadi bahan diskusi yang meluas di Indonesia. Sebagian orang terkagum dengan negara Tiongkok yang semakin memimpin perekonomian dunia dengan tingkat pertumbuhan yang luar biasa, serta tingkat cengkeraman perekonomiannya bagi Indonesia. Artinya, keberadaan negara Tiongkok tak mungkin lagi diabaikan. Tiongkok telah menjadi negara dengan gurita ekonomi yang tak lagi bisa dihadapi dengan cara yang gegabah. Sementara itu, orang yang bertnis tionghoa yang sejak lama ada di Indonesia telah menjadi bagian yang penting bukan hanya sebagai entetitas masyarakat dengan budayanya yang berbeda dengan suku lainnya (Jawa, Arab, Sunda, Bugis, Madura, Papua, Batak, dan lain-lain) melainkan juga entitas yang integral (menyatu) dalam kebangsaan Indonesia.¹²

Masyarakat Tionghoa di Jawa sudah datang jauh sebelum Belanda datang ke Indonesia. Akan tetapi, segala sesuatu tentang masyarakat cina khususnya di Jawa dan juga beberapa daerah lainnya sekarang ini bentuk perilaku dan seterusnya berasal dari zaman kolonial, dari zaman Hindia Belanda. Kedua bangsa tersebut (Cina dan Belanda) sebenarnya datang ke Indonesia sama-

¹¹*Ibid*, hlm. 175

¹²Leo Suryadinata, 2002, *Negara dan Etnis Tionghoa : Kasus Indonesia*, Jakarta, Pustaka LP3ES, hlm. 169

sama untuk berdagang. Belanda dalam bentuk VOC datang untuk melakukan perdagangan, dan orang-orang cina datang ke Indonesia juga untuk melakukan perdagangan. Karena berbagai hal dan insiden, sejak permulaan orang-orang cina memang telah menjadi mitra dagang Belanda.¹³

Pada awalnya, Belanda datang ke Indonesia tidak secara besar-besaran. Mereka datang ke Indonesia untuk berdagang, dari perdagangan itu Belanda memerlukan mitra dagang, dan Cina lah yang menjadi mitra dagang Belanda pada saat itu khususnya dibidang distribusi. Dari kegiatannya mendistribusikan barang-barang dari kota kependuduk-penduduk pribumi di desa, orang cina mendapatkan uang tembaga dari orang-orang di desa, yaitu uang kecil yang biasa untuk membeli barang-barang di desa. Mereka kemudian menjualnya ke VOC di kota. Inilah yang mempererat hubungan orang-orang Cina dengan orang-orang Belanda. Selain itu, yang harus diingat kalau kita bicara mengenai orang Cina adalah bahwa orang Cina ini bukan suatu golongan yang homogen atau sama semuanya. Ada berbagai pengaruh dari pola imigrasi. Umpamanya Cina yang bermigrasi ke Pulau Jawa , Cinanya datang secara perorangan atau dalam kelompok-kelompok kecil. Mereka interaksi dengan penduduk yang padat sekali, sedikit banyak terintegrasi di dalam masyarakat. Di Jawa, orang Cina biasanya tidak merasa Cina. Mereka kehilangan bahasa setelah satu dua generasi, seperti orang Jawa

¹³Onghokham, 2008, *Anti cina, Kapitalisme Cina dan Gerakan Cina sejarah etnis Cina di Indonesia*, Jakarta, Komunitas Bambu, hlm. 1

di Jakarta yang juga kehilangan bahasa Jawanya setelah satu dua generasi. Misalnya di sekitar Medan, etnis Cina didatangkan per komunitas seperti bedol desa dari Cina, dari kelompok-kelompok yang besar. Interaksi mereka dengan penduduk setempat juga sangat baik. Masyarakat pribumi, disana bisa menerima komunitas-komunitas Cina tetap berbahasa Cina dan seterusnya (berbudaya Cina). Hal lain yang juga mencolok adalah heterogenitas masyarakat Cina itu sendiri: ada yang kaya, ada yang miskin, ada yang Islam, ada yang Katholik, ada yang Protestan, ada yang Budhis dan seterusnya. Jadi, boleh dikatakan bahwa masyarakat Cina ini hampir semajemuk masyarakat Indonesia. Seperti halnya masyarakat (asli) Indonesia, masyarakat Cina di Indonesia juga merupakan masyarakat yang sangat majemuk. Mereka, sebenarnya juga berasal dari berbagai macam keturunan dan ras.

 Seperti dikatakan diatas, masyarakat Cina di Indonesia ini berasal zaman kolonial, sebenarnya zaman kolonial itu mulai tahun 1830. Jadi Indonesia dijajah Belanda itu bukannya 350 tahun, melainkan 113 tahun. Mungkin benar bahwa di beberapa tempat, seperti Pasar Ikan di Jakarta atau tempat-tempat di Maluku, Belanda tiga ratus tahun (sebelum Indonesia merdeka) sudah berada disana. Tetapi kolonialisme inti dan pusat kolonialisme itu boleh dikatakan

hanya Jawa. Jadi, hanya pulau inilah yang menjadi cikal bakal Hindia Belanda.¹⁴

Pertumbuhan masyarakat Cina pun berkembang pesat di berbagai daerah-daerah tak terkecuali di Yogyakarta. Mobilitas geografis kota Yogyakarta menurut hasil penelitian ternyata dilakukan oleh golongan masyarakat Cina. Pemukiman orang-orang Cina yang ada disekitar Pasar Beringharjo, sebenarnya menunjuk hubungan kehidupan ekonomi antar pasar dan masyarakat Cina itu tidak dapat dilepaskan. Hal ini dikarenakan golongan mata pencaharian golongan Cina pada waktu itu sebagai pedagang, pemungut cukai, pemilik rumah-rumah candu. Hal semacam ini merupakan suatu kenyataan yang sering di temukan dari beberapa arsip kolonial , cukai pasar digadaikan kepada orang-orang Cina kaya yang mampu membayar sekaligus untuk waktu satu tahun atau lebih. Pengertian fiskal yang berarti pajak merupakan pengertian yang sama atas nama kampung Beskalan yang terletak dalam lingkungan dengan pecinan Ketandan. Tugas-tugas orang Cina yang selalu berkaitan dengan ekonomi masyarakat berakibat juga meluaskan pemukiman Cina ke bagian utara kota yakni daerah Kranggan. Hal ini sejalan dengan munculnya jaringan transportasi kereta api antara Yogyakarta dan kota Pelabuhan Semarang.¹⁵

¹⁴*Ibid*, hlm. 3

¹⁵ Ryadi Goenawan, Darto Harnoko, 1984, *Sejarah Sosial Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta: Mobilitas Sosial DIY Periode XX-an*, Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, hlm. 21

Orang-orang cina sejak dahulu dikenal sebagai pedagang, begitupun sejak awal kedatangannya di Yogyakarta. Masyarakat Cina tersebar luas di pusat kota Yogyakarta sebagai tempat untuk mata pencaharian. Di pusat kota Yogyakarta ini selain Ketandan yang menjadi tempat pemukiman warga keturunan Cina yang terkenal, ada juga tempat lain yang menjadi tempat tinggal masyarakat Cina seperti di Pajeksan dan Beskalan. Salah satunya ialah kampung Ketandan, yang menjadi salah satu obyek vital bagi perkembangan perekonomian kota Yogyakarta khususnya daerah Malioboro yang menjadi sentra perdagangan kota Yogyakarta. Orang-orang Cina tersebut sudah turun temurun tinggal di Yogyakarta dan hidup berdampingan dengan masyarakat asli atau warga pribumi. Bidang usaha yang mereka jalankan pun beragam, seperti warung kelontong, usaha rumah makan, berjualan emas, hingga toko obat. Sebagian besar warga Cina tersebut menjual aneka ragam kebutuhan sehari-hari. Toko-toko disepanjang jalan utama di Yogyakarta sebagian besar merupakan milik masyarakat Cina, baik dari toko-toko kecil hingga toko-toko besar. Hal ini sangat jelas bahwa dominasi ekonomi Cina di Yogyakarta lebih besar daripada pribumi. Orang Cina banyak menjual kebutuhan sehari-hari sehingga dapat berhubungan luas dengan masyarakat pribumi, sedangkan masyarakat pribumi lebih banyak berhubungan dengan para pendatang atau wisatawan dalam hal pendapatan ekonomi. Oleh karena itu dimata masyarakat orang Cina tampak lebih menonjol di bidang perdagangan dibandingkan masyarakat Pribumi.

3. Faktor Kebijakan Pemerintah DIY sebagai Daerah Istimewa

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang memiliki kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa merupakan wewenang tambahan tertentu yang dimiliki suatu daerah selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah (Pasal 1 angka (3) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta). Adanya kewenangan istimewa ini merupakan bentuk dari desentralisasi asimetris, yaitu pemberlakuan kewenangan khusus pada wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara. Desentralisasi asimetris dalam bentuk otonomi khusus merupakan perwujudan desentralisasi yang disesuaikan dengan karakteristik daerah sehingga tidak disamaratakan penerapannya pada setiap daerah di dalam suatu negara.

Daerah Istimewa Yogyakarta memperoleh status sebagai daerah istimewa berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana disebutkan bahwa salah satu kewenangan istimewa yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta adalah di bidang pertanahannya. Pasal 32 ayat (1) yang menyatakan Kasultanan sebagai badan hukum menjadikan Kasultanan sebagai subyek hak yang berhak mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan serta berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan tersebut. Walaupun dengan ditetapkannya Kasultanan sebagai badan hukum privat posisi kasultanan tidak

secara serta merta dapat mendistribusikan tanah tanahnya secara mandiri namun harus ada pemetaan dan pendaftaran tanah kembali yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Yogyakarta.¹⁶

Sesuai dengan ketentuan Pasal 43 huruf a Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY, gubernur selaku Sultan Hamengkubuwono yang bertakhta dan / atau wakil gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta bertugas untuk melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dalam proses inventarisasi dan identifikasi tanah Sultan tentu saja pihak kasultanan harus bekerja sama dengan Kantor Pertanahan setempat. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah istimewa Yogyakarta semakin menguatkan kedudukan kasultanan dalam pengelolaan pertanahan yang disinergikan dengan BPN. Bahwa berdasarkan wacana Undang-Undang tersebut maka atas tanah-tanah keraton akan dibantu oleh BPN untuk diinventaris ulang yang kemudian akan pula diterbitkan sertifikat dengan cap garuda oleh BPN atas nama kasultanan.¹⁷

Menurut Bpk Mulyatno. S.H yang menjabat sebagai Kepala Urusan Hukum dan Kepegawaian Badan Pertanahan Nasional kota Yogyakarta, dalam hal inventarisasi tanah Kasultananan membutuhkan waktu yang lama,

¹⁶I Gusti Ayu KRH, "*Kebijakan Pertanahan DIY dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia*", Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. hlm. 116

¹⁷*Ibid*, hlm. 113

hal ini dikarenakan biaya untuk inventarisasi tanah kasultanan tidaklah sedikit, selain itu karena tenaga pengukur yang terbatas, dan juga karena data tanah sultan yang terdapat di desa dan kelurahan bentuk tanahnya banyak yang sudah berubah. Perubahan bentuk tanah dapat terjadi karena beberapa hal diantaranya tanah longsor, tanah tergerus air, dan sebagainya. Saat ini pendataan tanah kasultanan masih dalam proses, dan proses selesainya pendataan tanah kasultanan diperkirakan selesai lebih dari tahun 2020. Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 itu salah satu dari lima kewenangan DIY adalah masalah pertanahan, pengaturan pertanahan di DIY itu lebih spesifik, berbeda dengan daerah lainnya. Untuk menindak lanjuti Undang-Undang Keistimewaan DIY itu maka dikeluarkan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengaturan tanah Kasultanan dan Kadipaten. Isi dari Perda tersebut adalah mengatur mengenai pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Dengan adanya peraturan tersebut ialah untuk menguatkan posisi keistimewaan DIY . Dan dengan adanya perdais tentang pertanahan tersebut akan menjadi pijakan hukum bagi Kasultanan dan Pemerintahan DIY untuk melaksanakan wewenang istimewanya di bidang pertanahan.

Kewenangan yang dimiliki kasultanan Yogyakarta dalam hal kepemilikan tanah dan mendistribusikannya kepada masyarakat yang ada di wilayah DIY tanpa ada campur tangan dari BPN sebagai wakil pemerintahan tidak terlepas

dari sejarah terbentuknya DIY itu sendiri. Sejarah berdirinya DIY diawali dengan amanat tanggal 5 September 1945 oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII. Di dalam amanat tersebut ditegaskan bahwa Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman adalah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan amanat tersebut terbentuklah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang wilayahnya meliputi wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Pembentukan DIY selanjutnya dikuatkan dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 selanjutnya dibentuk Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 (Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954) untuk mengatur khususnya dalam bidang pertanahan. Di dalam Pasal 2 Perda Nomor 5 Tahun 1954 ini berlaku peraturan sebagaimana termuat dalam Rikjsblad Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 juncto Rikjsblad Kasultanan Nomor 23 Tahun 1925 dan Rikjsblad Paku Alaman nomor 25 Tahun 1925. Pasal 1 Rikjsblad Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 yang berbunyi sebagai berikut:

Ingsun ngelestarekake watone sakabehe bumi kang ora ana tandha yektine kdarbe liya mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungan Karatoningsun Ngayogyakarta.

(artinya: saya tentukan batasseluruh tanah yang tidak ada tanda hak milik berdasarkan ketentuan eigendom, adalah tanah milik Keraton Yogyakarta).

Berdasarkan hal tersebut diatas maka tanah yang tidak ada tanda bukti hak kepemilikannya adalah tetap sebagai tanah Kasultanan Yogyakarta atau Tanah Kadipaten Paku Alaman. Hal tersebutlah yang menguatkan pengakuan negara terhadap “kedaulatan” kasultanan dalam bidang pertanahan.¹⁸

Dengan Amanat 5 September 1945 itu, dijelaskan bahwa terdapat dua daerah istimewa di dalam RI, yaitu Negeri Yogyakarta Hadiningrat dan Negeri Pakualaman. Hal itu menunjukkan dengan jelas bahwa baik Kasultanan maupun Pakualaman sama-sama merupakan sebuah kerajaan (*projo kejawen*) yang bersifat otonom. Meskipun pada zaman pendudukan Jepang, Sri Paku Alam VIII sudah menyatakan secara lisan berunifikasi dengan Kasultanan, tetapi pada dasarnya Pakualaman merupakan sebuah kadipaten yang mandiri. Sehingga pada 30 Oktober 1945, Sri Sultan HB IX bersama-sama dengan Sri PA VIII mengeluarkan sebuah Amanat lagi yang menegaskan bahwa Yogya merupakan daerah Istimewa Negara Republik Indonesia. Amanat tersebut belum memakai sebutan DIY sebab pada masa itu Yogyakarta masih sangat identik dengan Kasultanan. Nama atau sebutan Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia masih dinyatakan sampai pada terbitnya Maklumat No. 17 tahun 1946. Melalui maklumat itu diketahui bahwa daerah Istimewa Negara Republik Indonesia itu mencakup daerah Kasultanan dan daerah Pakualaman. Maklumat ini juga menyatakan bahwa sri sultan HB

¹⁸*Ibid*, hlm. 112

IX dan PA VIII adlah Kepala Daerahnya. Nama dan sebutan DIY pertama kali muncul pada tahun 1946, yaitu ketika dikeluarkannya Maklumat No. 18 tahun 1946. Karena itu tanggal 18 Mei 1946 merupakan hari kelahiran DIY karena merupakan tanggal ditandatanganinya Maklumat No. 18 tersebut.¹⁹

Salah satu keistimewaan kebijakan di Sektor Pertanahan Daerah istimewa Yogyakarta (DIY) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari jajaran-jajaran pulau dan daerah yang memiliki budayanya masing-masing. Sebagai Negara Kesatuan, Pemerintah tetap mengapresiasi masing-masing budaya dan hukum yang hidup dan berkembang di daerah tersebut. Beberapa daerah yang memiliki “susunan asli” dianggap istimewa oleh Negara melalui konstitusinya (sebelum diamandemen). Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karena itu dianggap daerah yang bersifat istimewa. Susunan asli itu berbicara tentang susunan pemerintahan yang sudah ada sebelum daerah itu menjadi bagian dari NKRI.²⁰ Daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi tersebut dibagi lagi kedalam daerah-daerah yang lebih kecil. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat daerah yang bersifat administratif dan daerah yang bersifat otonom, dimana semuanya akan ditetapkan atau diatur sendiri dalam Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom, akan diadakan Badan

¹⁹Haryadi Baskoro, Sudomo Sunaryo, 2011, *Wasiat HB IX Yogyakarta Kota Republik*, Yogyakarta, Galangpress, hlm. 81

²⁰I Gusti Rahayu KRH, *Op.Cit.* Hlm. 115

Perwakilan Daerah karena di daerah-daerah tersebut menganut pula prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Dan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat pula daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Pasal 18 UUD 1945 juga memberikan pengakuan formal terhadap daerah-daerah yang memiliki keistimewaan, dimana pengaturan tentang daerah istimewa itu di tetapkan dengan sebuah Undang-Undang dengan mengingat hak-hak asal usul yang berlaku di daerah istimewa itu. Secara *de facto* keistimewaan Jogjakarta telah di akui, dan secara *de jure* pengakuan terhadap keistimewaan Jogjakarta sudah dilakukan melalui Undang-Undang No.3 tahun 1950 juncto Undang-Undang No.19 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta, yang ditetapkan pada tanggal 4 Maret 1950, namun hal itu dirasa kurang karena Jogjakarta pada saat itu belum mempunyai Undang-Undang Keistimewaan untuk memberikan pengaturan atau ketentuan hukum yang pasti. Hingga pada saat tahun 2012 barulah Undang-Undang tentang Keistimewaa DIY hadir²¹

Kemunculan Undang-Undang No. 3 tahun 1950 yang dikeluarkan pada tanggal 3 Maret 1950 merupakan legalisasi, pengakuan, atau pengokohan terhadap keberadaan DIY. Walaupun sebelum itu secara *de facto* DIY telah eksis namun Undang-Undang No. 3 tahun1950 itu memberi sebuah dasar

²¹Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2009, *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta*, Yogyakarta, Pinus, hlm. 145

hukum yang jelas. Sementara proses perkembangan nama atau sebutan DIY dari tahun 1945 sampai tahun 1950 benar-benar menunjukkan penggenapan pasal 18 UUD 1945 (sebelum diamandemen). Pasal itu mengatakan bahwa sebuah daerah dinyatakan sebagai daerah istimewa jika memiliki “susunan asli” yang telah ada sebelum daerah itu menjadi bagian dari RI. Dalam dua buah Amanat 5 September 1945 disebutkan tentang Negeri Yogyakarta Hadiningrat dan Negeri Pakualaman. Dua sebutan ini jelas sekali menunjukkan bagaimana Yogya merupakan sebuah daerah swapraja yang masih eksis sampai pada hari kemerdekaan RI. Yogya memiliki pemerintahan asli tersendiri sejak sebelum bergabung dengan RI.²²

Ketentuan-ketentuan tersebut kemudian diperbaharui melalui amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dimana berdasarkan amandemen tersebut jaminan yuridis terhadap hak-hak tradisional komunitas etnis yang beraneka ragam semakin dihormati dan dilindungi serta tidak boleh di langgar oleh peraturan perundang-undangan Negara. Jaminan hukum tersebut tertuang dalam pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) hasil amandemen ke dua UUD 1945 pada tahun 2000 yang berbunyi:

- (1) “ Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam Undang-Undang”.
- (2) “ Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang

²²Haryadi Baskoro, *Op.Cit.* Hlm. 80

masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang”.²³

Dengan demikian satu-satunya pasal dalam UUD pasca amandemen yang secara eksplisit menyebut “Daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa”, tertuang dalam Bab VI tentang pemerintahan daerah (Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18B). Hal tersebut menunjukkan bahwa eksistensi daerah istimewa telah di jamin dan diakui keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Keistimewaan dan kekhususan menurut Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup”. Terkait dengan hal tersebut, Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan wadah bagi segenap rakyat Indonesia untuk bersatu dalam satu kesatuan bernegara, tapi didalamnya tidak harus ada keseragaman (*Uniformity*). Dengan kata lain harus tetap terdapat jaminan terhadap keanekaragaman sesuai dengan latar belakang sejarah kebangsaan Indonesia, termasuk didalamnya adalah keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan karakteristik dan keistimewaan atau kekhususan yang dimiliki oleh masing-masing daerah yang dapat saja diatur secara berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain dalam suatu undang-undang.

²³Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Op.Cit.* Hlm. 150

Adapun alasan keistimewaan bagi Jogjakarta yang tertuang dalam Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta adalah sebagai berikut:

1. Alasan Filosofis

Status istimewa yang disanding oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada hakekatnya merupakan bagian integral dalam proses sejarah berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII yang menyatakan bahwa Kasultanan Jogjakarta dan Kadipaten Pakualaman merupakan bagian atau daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia semakin menguatkan bahwa keberadaan Daerah Istimewa Jogjakarta merupakan bagian tidak terpisahkan dari proses panjang berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk didalamnya lika-liku revolusi dalam upaya mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Maka dengan hal tersebut, alasan dan landasan filosofi keistimewaan jogjakarta tidak semata-mata dilandasi oleh filosofi masyarakat jogjakarta, namun juga merupakan bagian integral dari filosofi pendirian negara bangsa Indonesia.²⁴

2. Alasan Politis-Kesejarahan

²⁴*Ibid*, hlm. 153

Pertama, status keistimewaan Jogjakarta merupakan pilihan politik yang diputuskan secara sadar oleh Sultan Hamengku Buwono IX selaku penguasa Kasultanan Jogjakarta dan KGPAA Paku Alam VIII selaku penguasa Kadipaten Pakualaman, dan bukan merupakan sebuah pemberian dari entitas politik nasional. Pilihan politik tersebut memiliki akar panjang yang melekat pada sejarah perjuangan rakyat Jogjakarta. *Kedua*, Jogjakarta memberikan ruang wilayah dan penduduk yang konkrit bagi awal berdirinya Indonesia. Pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII telah mengisi ruang kosong dan rakyat sebagai unsur kunci berdirinya sebuah negara yang bernama Republik Indonesia. Berdasarkan syarat berdirinya suatu negara paling tidak terdapat 4 unsur yang harus dipenuhi yaitu, pertama, terdapat rakyat atau masyarakat; kedua, terdapat wilayah tertentu; ketiga, terdapat pemerintahan yang berdaulat; keempat, pengakuan kedaulatan oleh negara lain. Melalui maklumat Sultan Hamengku Buwono IX dan KGPAA Paku Alam VIII pada tanggal 5 September 1945, menjadikan unsur-unsur terbentuknya negara menjadi lebih konkrit dan lengkap. Melalui maklumat inilah wilayah dan rakyat yang berada di wilayah Kasultanan dan Pakualaman secara otomatis menjadi wilayah dari rakyat Indonesia yang baru didirikan, bahkan dalam kurun waktu 1946-1947 Kasultanan Jogjakarta dan Kadipaten Pakualaman ikut berperan dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan. *Ketiga*, Jogjakarta menjadi kekuatan

penyelamat pada saat Indonesia berada dalam situasi kritis untuk mempertahankan kemerdekaan, dengan dijadikannya Jogjakarta sebagai ibu kota negara, pada saat Jakarta tidak dapat dipertahankan sebagai ibu kota negara sebagai akibat agresi militer Belanda ke-1 pada tahun 1948. Lain dari pada itu Jogjakarta merupakan salah satu dari 3 daerah yang tetap menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, pada saat daerah lain terpecah menjadi bagian dari Republik Indonesia Serikat (RIS).²⁵

3. Alasan Yuridis

Berdasarkan aspek yuridis. Daerah Istimewa Yogyakarta diakui kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia maupun dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, hal tersebut ditujukan melalui ketentuan-ketentuan atau dasar hukum yang tertuang dalam :

a. Undang-Undang Dasar 1945

Berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya terdapat 3 pokok pikiran yang dapat diambil, yaitu pertama, adanya daerah otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasarkan pada asas desentralisasi; kedua, satuan pemerintahan daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan

²⁵*Ibid*, hlm. 154

mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara; ketiga, dalam penyusunan dan penyelenggaraan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, dilakukan dengan “memandang dan mengingati hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.²⁶

b. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah

Kedudukan dan eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta diakui secara yuridis, hal tersebut tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, mulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Khusus yang mengenai Daerah Istimewa, hal ini terlihat lebih jelas lagi dari penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, yang antara lain sebagai berikut: pertama, yang dimaksudkan dalam pasal 1 ayat (2) dengan “daerah-daerah yang mempunyai hak asal-usul dan dijamin sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa” ialah yang pada zaman pemerintahan Hindia Belanda dinamakan “*Zelfbesturende landschappen*”. Karena daerah-daerah itu menjadi bagian pula dari daerah Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah mengatur

²⁶*Ibid*, hlm. 158

pemerintahan daerah, maka daerah-daerah istimewa itu pula diatur didalam undang-undang pokok tersebut. Kedua, keistimewaan peraturan untuk daerah istimewa dalam undang-undang ini hanya mengenai Kepala Daerah (lihat pasal 18 ayat (5) dan (6) dimana ditentukan bahwa kepala (wakil kepala) daerah istimewa diangkat oleh pemerintah dari keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan mengingat adat istiadat di daerah itu. Ketiga, Daerah-daerah tersebut dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa otonom. Sesudah berlakunya Undang-Undang pokok ini maka daerah-daerah istimewa dulu dapat dibentuk menjadi daerah biasa atau menjadi daerah istimewa otonom. Keempat, mengingat penting atau kurang pentingnya kedudukan daerah-daerah istimewa itu maka daerah-daerah itu dapat dibentuk dengan tingkatan provinsi, kabupaten, atau desa.²⁷

c. Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah.

Secara de jure pengakuan terhadap Keistimewaan Jogjakarta sudah dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta juncto Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa

²⁷*Ibid*, hlm. 161

Yogyakarta meskipun kedua undang-undang tersebut secara eksplisit tidak mencakup dimensi keistimewaan Jogjakarta, akan tetapi secara yuridis sampai saat ini tetap dijadikan acuan bagi eksistensi Daerah Istimewa Jogjakarta.²⁸

4. Alasan Sosio-Psikologis

Penerimaan dan sekaligus penghargaan masyarakat terhadap Kasultanan dan Pakualaman sebagai dwi tunggal yang kemudian oleh paguyuban Kepala Desa Daerah Istimewa Jogjakarta dianggap sebagai simbol keistimewaan Jogjakarta. Berdasarkan aspek sosiologis, kehadiran Paguyuban Kepala Desa tersebut merupakan cerminan kuatnya keinginan masyarakat untuk tetap diakuinya keistimewaan Jogjakarta yang berbasis pada sosio-kultural masyarakat Jogjakarta.²⁹

Mengulas kembali tentang keistimewaan DIY, bahwa pada sejarahnya Yogyakarta itu sudah menjadi negara, karena sudah mempunyai raja, rakyat, wilayah, dan pemerintahan, oleh karena itu Yogyakarta mempunyai sebutan Nagari Ngayogyakarta. Sebelum ada Negara Kesatuan Republik Indonesia Nagari Ngayogyakarta telah ada lebih dahulu, kemudian ketika Indonesia merdeka Nagari Ngayogyakarta bergabung dengan NKRI. Pada saat Sri

²⁸*Ibid*, hlm. 166

²⁹*Ibid*, hlm. 167

Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam memutuskan untuk bergabung dengan NKRI, pada 18 Agustus 1945 Sri Sultan mengirimkan surat kawat ke Soekarno yang menegaskan sikap politiknya tersebut, setelah itu sehari kemudian Soekarno memberikan piagam penghargaan kepada Yogyakarta sebagai daerah istimewa setingkat provinsi. Dengan penggabungan tersebut Nagari Yogyakarta diberi kewenangan penuh oleh presiden Soekarno bahwa segala urusan pemerintahan masih menjadi tanggung jawab penuh Kraton Nagari Yogyakarta. dari sejarahnya pun DIY dalam hal perjuangan kepada NKRI sangat besar. Salah satunya ialah dibuktikan dengan DIY pernah dijadikan sebagai ibu kota NKRI.

Dari uraian sebelumnya, maka dapat diketahui pula bahwasanya yang menjadi alasan WNI Keturunan Tionghoa tidak dapat mempunyai tanah dengan status hak milik di DIY ialah, *pertama*, dari faktor sejarah berdirinya Nagari Ngayogyakarta. Yang pada awal mula berdirinya Ngayogyakarta adalah ditengarai dengan adanya Perjanjian Giyanti, Pembagian wilayah antara Kasultanan Yogyakarta dengan Kasunanan Surakarta. Kasunanan Surakarta menempati wilayah Solo dan Kasultanan Yogyakarta menempati wilayah DIY sekarang ini. Sejarahnya tanah di DIY merupakan tanah milik Sultan dan Pakualaman, dimana sebagian besar tanah di DIY merupakan tanah kerajaan (*domein verklaring*), rakyat atau warga hanya dapat menempati atau mengelola tanah yang diberikan raja kepada rakyatnya. Kasultanan dan

Pakualaman kemudian memberikan tanah-tanah itu kepada rakyatnya sesuai dengan kebutuhan dan dengan dasar hukum adat.

Kedua, faktor dominasi ekonomi Cina di Yogyakarta, faktor dominasi tersebut menurut hasil wawancara penulis dengan Bapak Bogie Nugroho, S.H. yang menjabat sebagai Kepala Sub Bagian Sengketa Hukum mengatakan bahwa alasan pelarangan Hak Milik atas tanah bagi warga Keturunan Tionghoa di DIY ialah didasarkan pada perbandingan tingkat ekonomi Pribumi dengan Nonpribumi, kedudukan WNI Pribumi pada saat itu adalah lemah sehingga jika tanah-tanah di DIY tersebut dikuasai oleh ekonomi tinggi (WNI Keturunan Tionghoa) maka akan habis. Maka dari itu kebijakan yang dikeluarkan oleh Gubernur DIY tentang penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah bagi WNI Pribumi yakni agar kepentingan rakyat kecil tidak semakin terdesak oleh kelompok menengah ke atas. Adapun tujuan yang diberikan atas dasar kebijakan tersebut ialah untuk melindungi masyarakat Pribumi, karena pada masa itu ada 3 golongan masyarakat: 1. Golongan Eropa, 2. Golongan Timur Asing, 3. Golongan Pribumi. Dan Pribumilah yang golongannya lemah dari sisi ekonomi, adapun hal itu dibuktikan dengan bangunan-bangunan yang berdiri kokoh di pusat kota Yogyakarta yang merupakan bangunan milik masyarakat Keturunan Tionghoa yang sebagian besar untuk bermukim dan berdagang. Selain itu ada faktor lain mengapa warga keturunan Tionghoa tidak punya hak milik atas tanah di Yogyakarta ini,

karena menurut sejarah pada agresi militer 2 Belanda (19 Desember 1948) komunitas Tionghoa yang ada di Jogja memberikan sokongan kepada agresor Belanda, pada tahun 1950 ketika tegak kembali NKRI dari Jogjakarta masyarakat keturunan Tionghoa sudah siap-siap eksodus, namun oleh Sultan Hamengkubuwono IX mereka ditenangkan dan tetap diakui sebagai tetangga dan tinggal di Jogjakarta, Tetapi Sultan mencabut satu hak untuk memiliki tanah di Yogyakarta bagi Keturunan Tionghoa karena keserakahan sepanjang sejarah. Sehingga pada saat itulah Sultan Hamengkubowono IX mencabut hak kepemilikan tanah di Yogyakarta bagi kaum Tionghoa. Hingga pada tahun 1975 dikeluarkanlah surat instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Pelarangan hak milik atas tanah bagi WNI Non Pribumi.

Yang *ketiga*, faktor kebijakan pemerintah DIY sebagai Daerah Istimewa, Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu propinsi di Indonesia yang mempunyai Keistimewaan. Keistimewaan dari DIY yang paling menonjol adalah terkait dengan penetapan Kepala Daerahnya, yang mana Kepala Daerahnya secara turun temurun dijabat oleh Sri Sultan Hamengkubuwono. DIY sendiri memperoleh status sebagai daerah istimewa berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, namun keistimewaan DIY telah diakui sebelumnya oleh negara melalui Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah

Istimewa Yogyakarta sebagaimana yang telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 1955 tentang perubahan Undang-Undang No. 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950. Meskipun demikian, keberadaan Undang-Undang terdahulu belum mengatur secara lengkap mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Maka muncullah Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY. Untuk menindak lanjuti Undang-Undang Keistimewaan DIY itu dikeluarkanlah Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Isi dari Perdas tersebut adalah mengatur mengenai pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Dan dengan adanya peraturan tersebut merupakan satu hal untuk lebih menguatkan posisi keistimewaan DIY sebagai daerah istimewa. Selain itu salah satu keistimewaan yang dimiliki DIY adalah terkait dengan pengaturan di bidang pertanahannya. Sebagaimana bunyi Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012, bahwa kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagai daerah otonom salah satunya meliputi pertanahan. Dari ke tiga Hal itulah yang menjadi pertimbangan pemberian Hak Milik tanah untuk WNI Keturunan Tionghoa (Nonpribumi) hingga dikeluarkanlah Surat Instruksi Gubernur DIY PA VIII No. 898/I/A/1975. Kebijakan dibidang pertanahan dari Gubernur tentang pelarangan Hak Milik oleh WNI keturunan Tionghoa tersebut merupakan suatu *Affirmative policy* yang ditujukan untuk melindungi WNI Pribumi yang kedudukannya lemah daripada WNI Nonpribumi. Dan

kebijakan tersebut tidak melanggar hak asasi karena ada tujuan tertentu, yaitu untuk melindungi golongan yang lemah dari sisi ekonomi agar kepemilikan tanah tidak beralih pada warga atau pemodal yang secara finansial memiliki kemampuan lebih kuat.

Sejarah tentang pertanahan di DIY sendiri telah mendapat pengakuan di dalam UUPA. Bahwa Hak ulayat sebagai hak dari masyarakat hukum adat itu diakui keberadaannya (Pasal 3 UUPA). Selain itu pasal dalam UUD pasca amandemen juga menyebutkan secara eksplisit bahwa “Daerah-daerah yang bersifat khusus atau istimewa” tertuang dalam Bab VI tentang pemerintahan daerah (Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18B). Hal ini menunjukkan bahwa eksistensi daerah istimewa telah di jamin dan diakui keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Keistimewaan dan kekhususan menurut Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup”.

Selain itu juga hak komunitas adat telah diatur di dalam Pasal 5 UUPA. Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa “Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum Adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan perundangan lainnya , serta segala sesuatu dengan mengadakan unsur-unsur yang bersandar pada

hukum agama.³⁰ Sehingga atas dasar sejarah asal usul kepemilikan tanah di Yogyakarta dan atas dasar hukum adat yang masih diakui itulah pelarangan mengenai WNI Nonpribumi untuk memiliki tanah di DIY tidak bertentangan dengan UUPA.

B. Perlindungan Hukum WNI Keturunan Tionghoa Sebagai Pemegang Hak Atas Tanah di Yogyakarta

Sebagai bentuk perlindungan hukum pemerintah DIY dalam hal perolehan hak atas tanah bagi WNI keturunan Tionghoa (Nonpribumi) ialah WNI Non pribumi hanya mendapatkan status hak atas tanah yang terkuat sebatas Hak Guna Bangunan (HGB). Di dalam Hak Guna Bangunan tersebut tetap terdapat adanya suatu kepastian hukum berupa adanya Sertifikat Hak Guna Bangunan sebagai tanda bukti hak. Walaupun tidak sekuat hak milik, tetapi sebagaimana halnya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan tergolong hak-hak yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan dapat dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu maka hak guna bangunan termasuk salah satu hak yang wajib didaftarkan (Pasal 38 UUPA jo. Pasal 9 PP No. 24 tahun 1997).

Tujuan mengenai pendaftaran tanah sendiri menurut pasal 19 ayat (1) UUPA hanya bertujuan tunggal semata-mata untuk menjamin kepastian hukum, maka

³⁰ <https://worldharta.wordpress.com/2011/01/03/hak-komunitas-adat-terhadap-tanah/>, *Hak Komunitas Adat Terhadap Tanah*, diunduh pada hari Kamis, 7 September 2017, jam 20.31 WIB.

berdasarkan Pasal 3 peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 dikembangkan tujuan pendaftaran tanah yang juga meliputi:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintahan agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dimana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftar.

Dalam rangka untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum tersebut, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.³¹Selain itu tugas untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia juga dibebankan kepada pemerintah yang oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA ditentukan bertujuan tunggal yaitu untuk menjamin kepastian hukum. Menurut penjelasan dari UUPA, pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah merupakan kewajiban dari pemerintah bertujuan menjamin kepastian hukum yang bersifat

³¹Yamin Lubis, Rahim Lubis, 2012, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 169

rechtskadaster. Rechtskadaster artinya untuk kepentingan pendaftaran tanah saja yang meliputi haknya apa dan siapa pemiliknya, bukan untuk kepentingan lain seperti perpajakan. Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya.³²

Selain itu masih ada ketentuan pasal 23, 32, dan 38, UUPA yang mengharuskan dilaksanakannya pendaftaran tanah oleh pemegang Hak Milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Keharusan bagi si pemegang hak mendaftarkan tanahnya dimaksudkan agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka dalam arti demi kepastian hukum bagi pemegang haknya. Sesuai dengan perkembangan yang ada, landasan hukum pendaftaran tanah yang semula didasarkan pada peraturan pemerintah nomor 10 tahun 1961 kemudian disempurnakan dengan peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997.³³

Sehubungan dengan adanya instruksi kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah dengan tujuan utama untuk menjamin kepastian hukum, maka dalam hal pendaftaran tanah setiap orang wajib untuk mengetahui data atas suatu bidang tanah yang diberikan hak kepadanya. Agar tersedia data hak atas tanah yang benar dan masyarakat dapat memperolehnya dengan mudah, maka

³²*Ibid*, hlm. 167

³³*Ibid*, hlm. 168

pemerintah mengadakan suatu lembaga pengumuman yaitu pendaftaran tanah.³⁴ Dalam hal pendaftaran tanah ini maka dibentuklah Badan pertanahan Nasional dengan tugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi peraturan-peraturan penggunaan, penguasaan, pendaftaran tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah, dan lain-lain. Kantor pertanahan ini dibentuk di setiap Propinsi di daerah propinsi dan kantor pertanahan kabupaten atau/kota. Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas pokok melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Tugas dari BPN sendiri ialah mencatat setiap pendaftaran sertifikat Hak yang masuk di dalam kantor pertanahan baik Kabupaten/Kota. Adapun jumlah sertifikat hak yang ada di kelurahan Ngupasan kecamatan Gondomanan yang akan saya uraikan dibawah ini.

Tabel 1

Jumlah Sertifikat Hak Kelurahan Ngupasan Kota Yogyakarta tahun 2017

Jenis Hak	Jumlah
Hak Guna Bangunan	577
Hak Milik	571
Hak Pakai	40

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta

³⁴*Ibid*, hlm. 170

Kelurahan Ngupasan merupakan salah satu dari 45 kelurahan di Kota Yogyakarta yang letaknya di pusat kota, terdiri dari Kampung Ketandan dan Beskalan yang punya wilayah Pasar Beringharjo dan Malioboro, Kampung Ngupasan yang punya wilayah gedung negara, Kampung Ratmakan yang berada di pinggir kali Code, dan Kampung Kauman yang masih ada kaitannya dengan Kraton. Adapun jumlah sertifikat Hak Guna Bangunan yang ada di Kelurahan Ngupasan yang diperoleh dari data kantor pertanahan Kota Yogyakarta, bahwa kawasan kelurahan ngupasan mempunyai sertifikat HGB berjumlah 577 pada tahun 2017. Berdasarkan peta persil BPN Kota Yogyakarta sertifikat Hak Guna bangunan tersebut berada di daerah kampung Ketandan dan Beskalan yang sejak dulu mempunyai sebutan sebagai kampung pecinan. Selain itu juga sertifikat HGB tersebut ditemui di sisi Selatan Hotel Purosani berikut sepanjang jalan timur swalayan Progo (sisi timur dan barat Jl.Suryotomo) yang digunakan oleh warga keturunan Cina sebagai sentra berdagang. Walaupun demikian menurut hasil wawancara penulis terhadap warga kampung Ketandan bahwa tidak semua warga yang tinggal di sana ialah orang keturunan Cina, sebab dengan adanya larangan orang Nonpribumi untuk memiliki tanah di DIY membuat orang Keturunan Cina menikah dengan orang Pribumi, sehingga untuk mengetahui

apakah mereka warga keturunan Cina atau pribumi asli sulit untuk dikenali.³⁵ Tetapi untuk membedakan yang mana Keturunan pribumi atau keturunan Tionghoa mereka mempunyai sebutan atau istilah. Keturunan Tionghoa pertama yaitu Tionghoa Totok (Cina Totok) biasanya bermukim di daerah perkotaan. Aktivitas pekerjaan utama mereka adalah pedagang. Sedang yang disebut Cina totok adalah orang mempunyai garis keturunan Tionghoa Murni. Dari fisik mereka cukup mudah dikenali seperti bermata sipit, berwajah oriental, berkulit putih, dan masih memegang teguh adat istiadat dan tradisi leluhurnya. Yang kedua adalah Tionghoa Peranakan (Cina Peranakan), mereka tidak mempunyai garis keturunan murni. Karena hanya salah satu dari orang tuanya saja yang mempunyai keturunan Tionghoa baik dari ibu atau ayahnya. Mereka adalah generasi yang hidup turun temurun dan telah beranak pinak serta kawin campur dengan pribumi di Indonesia. Keturunan Tionghoa peranakan umumnya mempunyai fisik yang agak berbeda dari Tionghoa murni, karena seseorang Tionghoa yang berpasangan dengan orang Jawa kelak anaknya kemungkinan tidak berkulit putih. Namanya pun tidak bernama Cina³⁶

Pendaftaran tanah di BPN pun tidak ada perbedaan prosedur antara warga Pribumi dengan warga Nonpribumi, semua diperlakukan sama, dan yang membedakan hanyalah status hak atas tanah yang diberikan oleh pihak BPN

³⁵Wawancara dengan Bpk. Handoyo Staf Administrasi BPN Kota Yogyakarta, pada tanggal 9 Agustus 2017, jam 09.35 WIB

³⁶<http://www.tionghoa.info/9-sebutan-dan-tipe-keturunan-tionghoa-di-indonesia/>, diunduh pada hari Rabu, 23 Agustus 2017, jam 11.30 WIB.

kepada warga Nonpribumi. Adapun tata cara pemberian hak atas tanah terhadap orang keturunan Tionghoa tidak ada prosedur khusus. Hanya saja apabila pihak BPN mencurigai bahwa yang mengajukan proses pendaftaran sertifikat atau balik nama itu orang keturunan Tionghoa maka akan dimintai surat lahir, surat nikah dan surat lahir orang tua.

Status hak atas tanah tertinggi yang diberikan untuk warga Nonpribumi hanyalah status hak Guna Bangunan. Hal ini merupakan suatu kebijakan dari Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang melarang warga Nonpribumi yang tinggal di Yogyakarta untuk memiliki tanah dengan status hak milik. Pihak BPN tidak bisa memberikan status hak milik kepada warga Non pribumi. Pihak BPN pun Tunduk kepada kepala wilayah dan gubernur DIY bahwa apa yang telah menjadi aturan tersebut agar di taati supaya tidak terjadi ketersinggungan antara pihak BPN dan Pemerintah Daerah, Karena secara umum peran BPN baik ditingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten/kota dalam pemberian hak atas tanah kepada warga Nonpribumi adalah sebagai instansi pelaksana keputusan dari pemerintah yang berwenang, yaitu instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975. Yang ditujukan ke seluruh Bupati/Walikota Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu, baik WNI Pribumi maupun WNI Nonpribumi yang mempunyai hak atas tanah di Yogyakarta wajib untuk didaftarkan, karena bagaimanapun fungsi dan peranan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi si pemegang hak atas tanah berupa sertifikat.

Walaupun WNI Keturunan Tionghoa yang tinggal di DIY hanya memperoleh sertifikat dengan status Hak Guna Bangunan, akan tetapi sertifikat Hak Guna Bangunan tersebut dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan *hipotek* atau *credietverband* (pasal 39 UUPA). Dimungkinkannya Hak Guna Bangunan untuk dibebankan sebagai jaminan utang dengan Hak Tanggungan juga dapat ditemukan dalam Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Hak Guna Bangunan dapat dijadikan hutang dengan dibebani hak tanggungan, akan tetapi hak tanggungan tersebut dapat hapus dengan hapusnya Hak Guna Bangunan. Selain itu hak guna bangunan juga dapat dialihkan kepada pihak lain, melalui jual beli, tukar menukar, penyertaan modal, hibah dan pewarisan (Pasal 35 ayat (3) UUPA jo. Pasal 34 PP No. 40 tahun 1996).³⁷ Seperti yang dikemukakan diatas, HGB juga dapat diwariskan oleh ahli waris yang mempunyai hak. Dengan adanya pewarisan ini maka ahli waris juga wajib untuk mendaftarkan peralihan hak Guna Bangunan Tersebut ke Kantor Pertanahan Setempat (Pasal 38 UUPA dan Pasal 34 ayat (3) PP No. 40 Tahun 1996). Berdasarkan Pasal 34 ayat (4-8) PP No. 40 Tahun 1996, peralihan Hak Guna Bangunan karena pewarisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang. Akan tetapi walaupun Hak Guna Bangunan dapat dialihkan tetap saja sifat dan ciri Hak Guna Bangunan itu jangka waktunya terbatas, artinya suatu waktu bisa berakhir (Pasal

³⁷Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, 2008, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, Kencana, hlm. 208

35 ayat (2) UUPA). Jangka waktu pemberian hak guna bangunan dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 25 hingga pasal 29 Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996. Adapun untuk jangka waktu Hak Guna Bangunan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya berakhir, maka pada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak diatas tanah yang sama. Permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna bangunan atau pembaharuannya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut. Hak Guna Bangunan yang diberikan diatas tanah negara dan tanah hak pengelolaan memiliki jangka waktu hingga maksimum 50 tahun, terhitung dengan perpanjangannya. Sedangkan Hak Guna Bangunan yang diberikan diatas tanah Hak Milik hanya berjangka waktu selama-lamanya hanya 30 tahun saja.³⁸

Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: “setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Maka dari itu penulis menganalisis bahwasanya bentuk perlindungan hukum yang diperoleh WNI keturunan Tionghoa sebagai pemegang hak atas tanah di Yogyakarta adalah dengan adanya sertifikat hak yang dikeluarkan oleh BPN. Namun karena ada

³⁸*Ibid*, hlm. 202

pelarangan hak milik atas tanah di DIY untuk WNI Nonpribumi, maka status hak atas tanah yang diberikan BPN ke WNI Non pribumi hanya sebatas Hak Guna Bangunan. Walaupun demikian status HGB merupakan golongan Hak-hak yang kuat, artinya dapat dipertahankan dari gangguan pihak lain. Adapun pentingnya dalam hal pendaftara tanah sendiri ialah untuk memperoleh surat tanda bukti hak atau biasa disebut dengan sertifikat. Sertifikat sendiri merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, tetapi bukan bersifat mutlak. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat tersebut mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Di Indonesia sendiri menganut sistem publikasi negatif (Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997). Namun di dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut mempunyai kelemahan, kelemahan itu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak ada jaminan bagi pemilik sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu bisa saja mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas terbitnya sertifikat tersebut. Maka dari itu untuk menutupi kelemahan dalam Pasal 32 tersebut, dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemilik sertifikat dari gugatan pihak lain dan menjadikan sertifikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak. Maka dibuatlah ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila dalam suatu hal bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama

orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Begitu pentingnya sertifikat sebagai bentuk perlindungan hukum bagi si pemilik hak, tidak serta merta membuat sertifikat itu bisa dipunyai oleh setiap orang, contohnya warga di RW 4 Kampung Ketandan Yogyakarta, Bapak Joko Lelono yang menjabat sebagai ketua RW 4 Kampung Ketandan Yogyakarta, merupakan salah satu warga kampung Ketandan yang belum mempunyai sertifikat hak atas tanah di daerah tersebut. Hal yang menjadikan bapak Joko Lelono belum mempunyai sertifikat tersebut adalah terkait dengan masalah biaya pendaftaran tanah yang tergolong mahal. Selain itu menurut hasil wawancara penulis, yang menjadikan sebagian besar RW 4 Kampung Ketandan tanahnya belum bersertifikat ialah kurangnya pemahaman warga setempat dalam hal pendaftaran tanah dan pentingnya mempunyai sertifikat tanah. Karena menurut pandangan masyarakat setempat pendaftaran tanah tidak merupakan keharusan. Dan bahwasanya yang menempati daerah tersebut sejak nenek moyang dan turun temurun merupakan yang mempunyai hak atas wilayah itu. Hal itu didasarkan

pada faktor sejarah kepemilikan tanah di wilayah itu. Oleh karenanya, pendaftaran tanah masih diabaikan dan dianggap tidak menjadi penting sehingga saat itu pendaftaran tanah tidak dianggap sebagai kewajibanyang dapat memberikan manfaat bagi si pemegang hak atas tanah. Apalagi kepemilikan semula adalah kepemilikan yang bersifat kolektif maka bukti hak tidak menjadi sangat perlu.

Selain kita melihat perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah Propinsi DIY terhadap WNI Keturunan Tionghoa dari sisi perundang-undangan, kita juga dapat melihat perlindungan hukum dari sisi hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara. Disini penulis akan menguraikan bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi WNI Keturunan Tionghoa yang tinggal di Yogyakarta dengan diterbitkannya surat instruksi Gubernur DIY tentang pelarangan hak milik atas tanah di Yogyakarta. Dimana dengan diterbitkannya surat instruksi tersebut menimbulkan kerugian bagi seseorang.

Negara hukum pada dasarnya terutama bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karenanya menurut Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip. Yang pertama Prinsip hak asasi manusia dan yang kedua prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan daripada negara

hukum itu sendiri.³⁹ Ada dua macam perbuatan pemerintah yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum, salah satunya yaitu perbuatan pemerintah dalam penerbitan keputusan (*bessichikking*). Alasan mengapa warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah yaitu karena dalam berbagai hal warga negara tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah, dan hubungan antara warga negara dengan pemerintah tidak berjalan dalam posisi yang sejajar, warga negara sebagai pihak yang lemah dibandingkan dengan pemerintah. Oleh karena itu menurut analisis penulis, sebagai bentuk perlindungan hukum bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa atau yang biasa disebut dengan warga Nonpribumi yang tinggal di DIY. Terkait dengan diterbitkannya Surat Instruksi Gubernur DIY No. K.898/I/A/1975 tentang pembatasan perolehan hak atas tanah bagi WNI Non Pribumi, WNI non pribumi sebagai subyek hukum memiliki kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum. Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, perlindungan hukum akibat dikeluarkannya keputusan / *beschikking* dapat ditempuh melalui PTUN. Sehingga WNI Nonpribumi yang merasa kepentingannya dirugikan diberikan sarana perlindungan hukum melalui badan peradilan PTUN. Menurut hasil wawancara penulis dengan Kepala Sub Bagian Sengketa Hukum Biro Hukum Setda DIY Bpk. Bogie Nugroho,S.H, bahwa sampai saat ini ada gugatan yang diajukan oleh WNI Keturunan Tionghoa terkait

³⁹Zairin Harahap, 1997, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada

dengan pelarangan hak milik atas tanah di Yogyakarta salah satunya yaitu Bpk. Handoko. Pada saat gugatan itu diajukan oleh Bpk Handoko di PTUN gugatan tersebut tidak dapat diterima, kemudian melalui banding, putusan banding menguatkan putusan pengadilan PTUN Jogja. Hingga sampai saat ini masih dalam proses kasasi. Walaupun demikian dalam gugatan-gugatan yang dilakukan oleh masyarakat WNI keturunan Tionghoa sebelumnya, gugatan itu dimenangkan oleh pihak keraton. Hal itu mengingat bahwa sejarah asal usul kepemilikan tanah di Yogyakarta dan hukum adat yang masih diakui adalah surat instruksi Gubernur DIY No. K. 898/I/A. 1975 tentang pelarangan hak milik atas tanah WNI Nonpribumi masih berlaku sampai saat ini.⁴⁰ Namun sebagai Warga Negara Indonesia yang tinggal di DIY warga Keturunan Tionghoa juga tetap harus menghormati segala bentuk keputusan pemerintahan DIY itu sendiri. Karena terkait dengan permasalahan tanah bagi warga Tionghoa ketika instruksi itu dibawa ke MA, MA telah menjadikan putusan itu menjadi Yurisprudensi.

Pembentukan DIY sendiri dengan lahirnya Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 secara khusus telah mengatur Pemerintah Daerah Yogyakarta berikut tanah adat hingga aset daerahnya, jauh sebelum UUPA itu ada DIY telah mempunyai pengaturan di Bidang pertanahannya. Sehingga apabila ada yang memperlakukan status tanah adat di Daerah Yogyakarta yang berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950 bertentangan dengan UUPA, maka biarlah penyelesaian

⁴⁰Wawancara dengan Bpk. Bogie Nugroho, Kepala Sub Bagian Sengketa Hukum: Biro Hukum Setda DIY, pada tanggal 18 Mei 2017, jam 13.04

sengketa hukum tersebut diselesaikan melalui mekanisme pengadilan tentang hukum manakah yang dianggap paling tepat. Namun pada kenyataannya, dalam gugatan-gugatan yang lalu, pasti gugatan tersebut selalu di menangkan oleh pemerintah DIY. Hal itu didasarkan pada aspek politis, yuridis, sosiologis dan filosofis kepemilikan tanah di DIY itu sendiri.

Dengan adanya pelarangan Hak Milik tanah untuk WNI Keturunan Tionghoa (Nonpribumi) memberikan dampak negatif pula terhadap perolehan hak atas tanah di DIY. Tidak sedikit WNI Nonpribumi yang memiliki sertifikat dengan status hak milik. Hal itu didapat oleh WNI Nonpribumi dengan cara :

1. WNI Keturunan Tionghoa dapat memiliki tanah dengan status Hak Milik dengan menggunakan nama Indonesia dengan merubah nama di KTP (identitas) dari nama Tionghoa menjadi nama Indonesia seperti nama WNI Pribumi.
2. WNI Keturunan Tionghoa meminta pada Notaris/PPAT di DIY agar membantu pengurusan supaya dapat memiliki tanah di DIY dengan status hak milik.
3. WNI Keturunan Tionghoa memperoleh tanah dengan status hak milik dengan cara meminjam nama dari WNI Pribumi asli.
4. WNI Keturunan Tionghoa menggunakan surat kekancingan sebagai surat bukti bahwa yang bersangkutan keluarga/silsilah keraton baik dari bangsawan maupun abdi dalem.

5. WNI Keturunan Tionghoa dapat memiliki tanah dengan status Hak Milik dengan menikahi WNI Pribumi, tanah / rumah di daftarkan atas nama istri/suami yang pribumi.