

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tanah adalah sesuatu yang sangat penting bagi manusia, baik dalam fungsinya sebagai sarana untuk mencari penghidupan atau pendukung mata pencarian diberbagai bidang seperti pertanian, perkebunan, perikanan dan industri maupun yang dipergunakan sebagai tempat untuk bermukim dengan didirikannya rumah sebagai tempat tinggal. Tanah juga memiliki ekonomis yang sangat tinggi tak heran jika tanah banyak sekali menimbulkan masalah sosial yang rumit.

Maka dibuatlah kebijakan Nasional Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria atau biasa disingkat dengan UUPA. Adapun tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria tersebut ialah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Hukum agraria nasional telah dirumuskan dalam UUPA, yaitu:

1. Bahwa wilayah negara Indonesia yang terdiri dari bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang ada didalamnya merupakan satu kesatuan tanah air dari rakyat indonesia yang bersatu sebagai bangsa indonesia. (pasal 1 UUPA).
2. Bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan kekayaan nasional. Untuk itu kekayaan alam tersebut harus

dipelihara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (pasal 1, 2, 14 dan 15 UUPA).

3. Hubungan antara bangsa indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bersifat abadi, sehingga tidak dapat diputuskan oleh siapapun. (Pasal 1 UUPA).
4. Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa dan rakyat indonesia diberi wewenang untuk menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (Pasal 2 UUPA)
5. Hak ulayat sebagai hak dari masyarakat hukum adat diakui keberadaannya. Pengakuan tersebut disertai syarat bahwa hak ulayat itu masih ada, tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. (Pasal 3 UUPA)
6. Subjek hak yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah warga negara indonesia tanpa dibedakan asli dan keturunan. Badan hukum pada prinsipnya tidak dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. (Pasal 9, 21, dan 49 UUPA).<sup>1</sup>

Sesuai dengan tujuan pokok dari UUPA yang disebutkan diatas, khususnya dalam rangka untuk meletakkan dasar-dasar persamaan bahwa wilayah negara

---

<sup>1</sup> Muchsinsh, Imam Koeswahyono, Solihin, 2010, Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah, Bandung, PT.Refika Aditama, hlm. 53

Indonesia yang terdiri dari bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang ada didalamnya merupakan satu kesatuan tanah air dari rakyat indonesia yang digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat tanpa membedakan warga negara indonesia asli ataupun keturunan. Namun hal itu tidak berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 22 Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 pun memberikan kemungkinan warga negara asing dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia yaitu dengan melalui pewarganegaraan. Dengan tegas Undang-Undang ini hanya membagi 2 macam warga negara yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) sehingga tidak ada lagi sebutan Warga Negara Indonesia tetapi Nonpribumi.

Berdasarkan Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. Pada prinsipnya, Instruksi 898/1975 mengatur pelayanan pertanahan yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sesuai Instruksi 898/1975 tersebut, WNI keturunan Tionghoa di Kota Yogyakarta tidak dapat memiliki hak milik atas tanah. WNI keturunan Tionghoa di Kota Yogyakarta hanya diberi Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Guna Usaha.

Meski demikian, ada asas-asas hukum yang dapat mengesampingkan berlakunya Instruksi 898/1975 tersebut sebagian maupun keseluruhannya, karena adanya peraturan perundang-undangan lain yang berlaku kemudian atau yang kedudukannya lebih tinggi. kebijakan pertanahan yang diambil oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dan Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta setelah keluarnya UU Kewarganegaraan, mengenai pelayanan pertanahan masih mengacu pada

Instruksi 898/1975. Praktik ini tetap terjadi meskipun implementasi Instruksi 898/1975 jika ditinjau dari tata urutan peraturan perundang-undangan, asas preferensi hukum dan perkembangan hukum seharusnya sudah tidak relevan lagi dan bertendensi diskriminatif.

Di Yogyakarta itu sendiri memang warga negara Indonesia nonpribumi tidak boleh memiliki hak untuk memiliki tanah alias SHM (surat hak milik) di Yogyakarta. Ini bukan hanya warga Tionghoa saja yang tidak boleh memiliki tanah di Yogyakarta, tetapi warga India dan asing lainnya tidak bisa diberikan hak milik karena sudah ada putusan yurisprudensi.

Larangan bagi warga negara yang diberi kepada nonpribumi untuk memiliki hak milik tanah di Yogyakarta, secara tegas tertulis dalam Surat Instruksi Wakil Gubernur berjudul “Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi, yang ditandatangani Paku Alam VIII, pada 5 Maret 1975. Setelah instruksi itu dikeluarkan, tidak ada WNI nonpribumi yang bisa memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM) tanah. Jika ada yang memiliki SHM dan diketahui oleh negara, maka tanah akan diturunkan haknya menjadi Hak Guna Bangunan(HGB).

Instruksi itu masih dilaksanakan setidaknya sampai tahun 1984. Pada tahun 1983, Sri Sultan Hamengku Buwono IX, Gubernur sekaligus Raja Keraton Yogyakarta, mengumumkan bahwa Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) nomor 5 tahun 1960 berlaku penuh di Yogyakarta. Pemberlakuan UUPA itu pun disambut baik oleh GBPH Hadiwinoto, anggota DPRD DIY yang juga anak dari

Sri Sultan HB IX.<sup>2</sup> Dia menyambut positif pemberlakuan UUPA, sebab selama itu di Yogyakarta ada banyak jenis bukti kepemilikan tanah. Mulai dari hak milik sementara, hak milik dan hak garap.

Dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria nomor 2 tahun 1962 tentang “Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah”. bahwa Keraton Yogyakarta bisa mengonversi tanah adat menjadi sah milik Keraton sesuai dengan aturan yang berlaku. Namun, karena Keraton adalah instansi dan bukan perorangan, maka konversi tanah adat itu belum bisa dilakukan. Barulah setelah Undang-Undang nomor 13 tahun 2012 tentang “Keistimewaan Yogyakarta” disahkan, Keraton Yogyakarta ditetapkan sebagai badan hukum. Konsekuensinya, Keraton baru bisa mengonversi tanah adat miliknya setelah UU Keistimewaan itu lahir.<sup>3</sup> Atas dasar sejarah asal-usul kepemilikan tanah di Yogyakarta dan hukum adat yang masih diakui itu, menilai larangan WNI nonpribumi memiliki hak milik tanah itu tidak bertentangan dengan aturan di Yogyakarta dan juga UUPA.

Hal ini dapat di perkuat dikarenakan adanya Perdais pertanahan terutama Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang di maksud dalam perraturan ini yaitu :

1. Tanah Kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY.

---

<sup>2</sup> Majalah Tempo edisi 31 Maret 1984 diunduh hari selasa, 20 mei 2017, jam 15.00

<sup>3</sup> <https://tirto.id/susahnya-tionghoa-punya-tanah-di-yogya> diunduh hari selasa, 21 mei 2017, jam 11.00

2. Tanah Kadipaten adalah tanah hak milik Kadipaten yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY.
3. Serat Kekancingan adalah surat keputusan tentang pemberian hak atas tanah dari Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat/institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang/diperbarui.
4. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Pemerintah Desa adalah kepala desa dan dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.
6. Kelurahan adalah perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat dipimpin oleh kepala kelurahan.
7. Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat DIY adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
8. Pemerintah Daerah DIY yang selanjutnya disebut Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas Gubernur DIY dan perangkat daerah. Gubernur DIY yang selanjutnya disebut Gubernur adalah Kepala Daerah DIY yang karena jabatannya juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah.

Peraturan ini memperkuat tentang kepemilikan tanah Kasultanan di Yogyakarta ini akan menimbulkan tidak adanya kesempatan buat warga keturunan tionghoa untuk mempunyai tanah di daerah Yogyakarta. Selain sejarah, latar belakang dikeluarkannya surat instruksi wakil gubernur tahun 1975 itu karena dugaan dominasi kepemilikan tanah oleh warga keturunan Tionghoa di Yogyakarta. Secara riil, tidak bisa menunjukkan data berapa jumlah warga keturunan Tionghoa yang menguasai tanah serta luasannya di Yogyakarta. Secara kasat mata, dia berani bertaruh jika bangunan-bangunan di utara, selatan, timur dan barat Tugu Yogyakarta yang lokasinya sangat strategis adalah milik keturunan Tionghoa. Instruksi itu adalah hal yang wajar. Aturan itu memang diskriminatif, Namun diskriminasi yang dilakukan ini bertujuan positif. Diskriminasi positif ini menurut diakui dalam perundang-undangan di Indonesia. Aturan ini dikeluarkan biar ada keseimbangan.

## **B. Rumusan Masalah**

Jika dilihat dari latar belakang masalah diatas maka penulis merumuskan permasalahan yang akan dibahas, sebagai berikut :

1. Apa alasan warga keturunan Tionghoa tidak memiliki tanah dengan Status Hak Milik di Yogyakarta ?
2. Apa dampak dari pemberlakuan Perdas Pertanahan Terhadap penguasaan tanah warga keturunan Tionghoa ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan permasalahan yang akan dibahas penulis diatas bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui alasan warga keturunan Tionghoa tidak memilik tanah dengan status Hak Milik di Yogyakarta
2. Untuk mengetahui dampak dari pemberlakuan Perdais Pertanahan Terhadap penguasaan tanah warga keturunan Tionghoa.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Penelitian ini adalah

- a. Manfaat Teoristis:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu informasi bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Bidang Administrasi.

- b. Manfaat Praktis :

Diharapkan dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat atau praktisi hukum dan instansi terkait tentang kepemilikan hak kepemilikan tanah untuk warga Tionghoa serta dampak hukumnya.