

Larangan Kepemilikan Tanah Bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta Perspektif Hukum Positif

Afan Husni Maulana

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

e-mail: afanbusnim@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini dilatarbelakangi Instruksi Gubernur DIY No: K.898/I/A/75 yang berisi bahwa warga non pribumi tidak diperbolehkan mempunyai memiliki hak kepemilikan tanah di Yogyakarta khususnya warga keturunan Tionghoa. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan hak asasi manusia. Karena setiap warga negara berhak untuk memiliki hak milik tanah tanpa memandang agama, ras, kesukubangsaan maupun perbedaan yang lain seperti apa yang ada di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Menilik pokok masalah tersebut, maka pertanyaan mengapa Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa tidak diperkenankan memiliki hak milik tanah di Yogyakarta? Bagaimana larangan kepemilikan tanah WNI keturunan Tionghoa di Yogyakarta berdasarkan hukum positif? Penelitian ini termasuk studi pustaka yang bersifat deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Instruksi Gubernur DIY No: K.898/I/A/75 memiliki sifat *lex specialis derogat legi generali* karena peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah Yogyakarta bertentangan dengan perundang-undangan yang ada di atasnya. Meskipun demikian, mereka tidak dapat mengajukan *judicial review* karena Yogyakarta sendiri diberi keistimewaan mengenai pertanahan seperti dalam Undang-undang Republik Indonesia nomor 13 tahun 2012 dalam Pasal 7. Itikad baik dari Gubernur DIY ialah untuk menghindari penguasaan tanah oleh warga keturunan Tionghoa seperti yang terjadi pada masa penjajahan. Ketika masyarakat tinggal di sebuah daerah istimewa harus siap dengan konsekuensinya seperti mengenai penetapan gubernur dan wakil gubernur yang semestinya ditetapkan secara demokratis, namun hal tersebut tidak berlaku di daerah istimewa.

Kata Kunci: *Kepemilikan tanah; Tionghoa; Instruksi Gubernur DIY*

Pendahuluan

Hak asasi manusia adalah anugerah dari Tuhan untuk semua manusia yang berupa hak, demi menciptakan kesetaraan guna

menghilangkan diskriminasi serta menjamin tiap tiap manusia untuk tetap hidup tanpa ada gangguan. Hak tersebut telah mengakar dan tidak dapat lepas pada tiap insan. Karena apabila hak asasi manusia tidak ditemukan dalam insan, akan mengakibatkan hilangnya martabat pada manusia. Semua negara telah mengabsahkan hak tersebut dengan tidak memandang suku, jenis kelamin, ras dan agama yang mana memiliki sifat universal. Dalam UUD ataupun lebih spesifiknya diatur dalam Undang-undang, sebagai contoh Undang-undang Nomor 39 tahun 1999. Indonesia telah menjamin hak asasi manusia secara jelas dan terperinci, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-undang tersebut. Dengan adanya peraturan yang telah ditetapkan mengenai hak asasi manusia, hal tersebut menjadi bukti bahwa Indonesia telah mengakui adanya HAM. Adapun *judicial review* yang memberikan ruang kepada warga negara apabila merasa hak-haknya dilanggar yang nantinya akan diputuskan oleh mahkamah agung atau mahkamah konstitusi yang tidak dapat diragukan lagi kredibilitasnya. Hal tersebut adalah bukti yang lebih lanjut bahwa Indonesia melindungi dan menjaga hak-hak warga negaranya.

Seperti apa yang kita ketahui bahwa Indonesia dikenal sebagai negara multi kultural karena didalamnya terdapat berbagai macam budaya. Namun dengan adanya banyak perbedaan yang ada di dalam sebuah negara pastinya terdapat pengaruh yang sulit untuk dicegah sebagai contoh yaitu diskriminasi. Diskriminasi merupakan Tindakan yang berupa perlakuan membeda-bedakan antara satu pihak dengan pihak yang lain dimana perlakuan tersebut dapat dilakukan perseorangan maupun kelompok. Pada umumnya diskriminasi didasarkan pada sesuatu yang sifatnya pengelompokan sebagai contoh agama, suku, budaya dan bahkan kelas sosial yang kemudian dijadikan sebagai patokan. Diskriminasi biasanya dipicu oleh adanya prasangka negatif dari satu pihak kepada pihak yang lain. Selain itu, sikap yang kaku mengenai sebuah kelompok atau budaya yang lain dengan tidak melihat lebih dalam apakah unsur-unsur yang ada di dalam kelompok lain memiliki kebiasaan atau ajaran tidak dibenarkan. Sikap-sikap tersebut berakar dari sikap etnosentrisme yakni memandang atau menilai golongan yang diikuti merupakan golongan yang paling unggul sedangkan golongan yang lain sebaliknya.

Adanya Instruksi Gubernur DIY No: K.898/I/A/75 yang ditandatangani oleh Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, Paku Alam VIII pada 5 Maret 1975. Dimana isinya mengenai warga non

pribumi tidak diperbolehkan mempunyai memiliki hak kepemilikan tanah di Yogyakarta khususnya warga keturunan tionghoa. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan hak asasi manusia karena didalamnya terdapat unsur diskriminasi. Diskriminasi merupakan tindakan yang tidak dibenarkan dalam hukum karena telah melanggar hak orang lain. Instruksi gubernur tersebut tidak dibenarkan oleh hukum yang berlaku di Indonesia. Karena setiap warga negara berhak untuk memiliki hak milik tanah tanpa memandang agama, ras, kesukubangsaan maupun perbedaan yang lain seperti apa yang ada di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Adapun beberapa penelitian terdahulu belum membahas secara detail mengenai tema ini yang menyebutkan bahwa Yogyakarta karena statusnya yang merupakan daerah istimewa, peraturan pertanahannya tidak sesuai dengan beberapa aturan hukum yang menjamin tentang hak milik. Instruksi No. K.898/I/A/1975 masih diterapkan sampai sekarang dengan mendapat penguatan dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, meskipun pada tahun 1984 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 yang mengatur tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 di Provinsi Yogyakarta.¹

Selain itu, dikatakan juga bahwa Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 melanggar konstitusi dan tidak sesuai dengan Negara Hukum Pancasila karena tidak mencerminkan asas kesamaan dalam hukum dan tidak sesuai dengan Hak Asasi Manusia. Selanjutnya Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang sudah tercantum di hukum tertulis Indonesia yang ada di Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal (10) huruf c dan g.² Menilik latar belakang yang telah digambarkan, maka konflik yang

¹ Marybella Natasha Assa, "Kajian Tentang Hak Atas Kepemilikan Tanah terhadap Etnis Tionghoa Menurut Perspektif Hak Asasi Manusia." *Lex Et Societatis* Vol. 8, no. 3 (2020).

² Muhammad Yusup Anwar dan Ratih Widowati. "Kajian Hukum Terhadap Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K/898/I/A/1975 Ditinjau dari Perspektif Negara Hukum Pancasila dan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik." *Lex Certa* Vol. 5, no. 1 (2019): 83-100.

dapat dijadikan sebagai rumusan masalah yakni mengapa Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa tidak diperkenankan memiliki hak milik tanah di Yogyakarta? Bagaimana larangan kepemilikan tanah WNI keturunan Tionghoa di Yogyakarta berdasarkan hukum positif?

Alasan Pelarangan Kepemilikan Tanah WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta

Adanya dendam dari sultan kepada warga tionghoa yang terjadi sejak zaman hindia belanda dimana hal tersebut yang mendasari munculnya sebuah kebijakan yang berupa Instruksi Gubernur yang isinya tentang warga negara Indonesia keturunan tionghoa tidak diperbolehkan memiliki hak milik tanah di Yogyakarta. Dendam tersebut berawal dari banyaknya warga Yogyakarta yang menjual tanah mereka kepada perusahaan-perusahaan yang dipimpin oleh warga nonpribumi pada saat hindia belanda dipegang oleh Gubernur Meester in de Rechten Herman William Daendels. Dengan dijualnya tanah kepada perusahaan milik nonpribumi menyebabkan adanya kerja tanam paksa setelah masa pemerintahan Daendels. Akhirnya, terbitlah sebuah peraturan yang bernama *groundvervreemdings-verbod* yang isinya adalah tidak diizinkan lagi menjual tanah kepada warga asing bagi pribumi. Dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan pribumi dari penindasan warga asing yang menyebabkan kesetimpangan ekonomi yang ada di kota gudeg.³

Adapun penyedotan ekonomi kepada warga kasultanan Yogyakarta yang menyebabkan “Perang Jawa” yang pada waktu itu dipimpin oleh Pangeran Diponegoro yang berlangsung dari tahun 1825-1830. Adanya perang tersebut dikarenakan etnis tionghoa memeras warga pribumi melalui tenaga kerja sewa tanah dan pajak jalan. Tidak heran apabila di dalam sejarah dituliskan bahwa rumah-rumah yang dihuni warga tionghoa menjadi sasaran utama untuk dihancurkan dalam awal peperangan.

Dilanjut dengan pemberlakuan Politik Liberal pada tahun 1870 yang menyebabkan berdirinya banyak perusahaan asing di

³ Markus Yuwono, “Mengapa Warga Nonpribumi Tidak Boleh Punya Tanah di Jogja?”, <https://regional.kompas.com/read/2018/03/01/11395741/mengapa-warga-nonpribumi-tidak-boleh-punya-tanah-di-jogja?page=all>, akses 25 Oktober 2021.

bidang pertanian. Hal ini berdampak kepada para petani pribumi karena sumber daya alam yang dieksploitasi oleh perusahaan asing karena 80% lahan yang memiliki kesuburan tinggi diambil alih. Ditambah lagi para petani pemilik lahan berubah status menjadi pekerja tanpa upah. Kemudian muncullah sedikit kerusakan di pinggir-pinggir desa di Yogyakarta. Kerusakan ini ditunjukkan dengan perampokan pada daerah perkebunan khususnya di perkebunan tebu dan juga pembakaran lahan perkebunan tersebut.

Melihat dari berbagai konflik yang menyebabkan mundurnya ekonomi di Yogyakarta. Sri Sultan Hamengkubuwana IX memutuskan untuk membuat suatu kebijakan demi menjaga stabilitas perekonomian dengan cara mengeluarkan Instruksi Gubernur DIY No: K.898/I/A/75. Dibarengi dengan pengambilan alih seluruh asset yang sebelumnya dikuasai oleh perusahaan asing yang kemudian dihidupkan lagi. Adapun penerapan prinsip koperasi pada setiap perusahaan yang berupa Mall, Pabrik atau Hotel. Semua Langkah tersebut dilakukan Sri Sultan HB IX karena memiliki peranan sebagai raja sekaligus kepala daerah untuk menjaga sektor perekonomian tetap stabil.⁴

Berdasarkan hukum adat yang ada, sejarah menjelaskan bahwa Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman akan memberikan tanah kepada pribumi berdasarkan kebutuhan tiap-tiap orang karena seluruh tanah yang berada di Yogyakarta merupakan di atas kepemilikan Kesultanan dan Kadipaten. Dalam hukum adat juga diatur yang digambarkan sebagai berikut. Penduduk adat X dan Z tinggal di wilayah yang berbeda dan juga dengan hukum yang berbeda pula. Apabila penduduk X datang atau tinggal di wilayah Z, maka hal tersebut tidak dilarang. Namun, hal tersebut bukan berarti Penduduk X mempunyai hak yang serupa dengan Penduduk Z.

Aturan tersebut juga diterapkan dalam ranah pertanahan yang mana masyarakat dari adat lain mendapatkan hak yang serupa dengan warga pribumi. Sampai saat ini hukum adat tersebut masih diterapkan di Yogyakarta. Meskipun telah ditetapkannya UUPA yang mengatur tentang pertanahan, tetap saja WNI nonpribumi tidak dapat

⁴ Sunano, "Ini Penyebab WNI Keturunan Tionghoa di Yogya Tak Bisa Punya Tanah," <https://www.republika.co.id/berita/p4v0mx385/ini-penyebab-wni-keturunan-di-yogya-tak-bisa-punya-tanah>, akses 26 Oktober 2021.

mengajukan *judicial review* karena adanya Instruksi Kepala Daerah yang berisi tentang larangan warga negara nonpribumi memiliki hak milik tanah di Yogyakarta. Karena ditetapkannya UUPA di Yogyakarta tidak membahas mengenai tanah yang berada dibawah kuasa Keraton, melainkan HM warga masyarakat. Menilik dari kebijakan Gubernur yang berupa Instruksi memang tidak adil karena perbedaan hak yang diberikan. Namun, jika hak antara warga pribumi dengan warga nonpribumi disamaratakan maka akan menimbulkan ketidaksetaraan ekonomi. Karena sektor perdagangan dan pertanian akan semakin dihisap oleh warga nonpribumi dan warga pribumi hanya menjadi buruh di negeri sendiri yang akan menghilangkan kesejahteraan.⁵

Larangan Kepemilikan Tanah WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta Berdasarkan Hukum Positif

Hak menguasai negara dalam UUPA terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2). Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Akan tetapi, dalam penjelasan UUD tidak dijelaskan lebih rinci mengenai “hak menguasai negara” tersebut. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata “menguasai” memiliki makna kedudukan berkuasa atas sesuatu atau memegang kekuasaan atas sesuatu. Dilihat dari pengertian tersebut, maka hak menguasai negara mencakup semua tanah dan tidak ada pengecualian. Jadi rumusnya adalah bahwa negara memegang kekuasaan atas sumber-sumber daya agraria sebagaimana tertera dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.⁶

Disamping itu, tujuan hukum menurut Jeremy Bentham yang dikenal sebagai teori utilitarian adalah demi menciptakan semata-mata apa yang berfaedah bagi orang. Tujuan hukum ialah menjamin adanya kebahagiaan sebanyak-banyaknya pada orang sebanyak-banyaknya (the greatest happiness for the greatest number).⁷

⁵ Mawa Kresna, “Mengapa Nonpribumi Tak Boleh Punya Tanah di Yogya?,” <https://tirto.id/mengapa-nonpribumi-tak-boleh-punya-tanah-di-yogya-bQZ1>, akses 26 Oktober 2021.

⁶ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembabaran Agraria Perspektif Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 20

⁷ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2002), hlm. 60.

Hukum mempunyai peran yang begitu penting terhadap suatu pembangunan masyarakat guna memberikan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik pada setiap sektor kehidupan. Salah satu sektor kehidupan yang dapat memberikan kesejahteraan masyarakat yakni tanah, dimana tanah sebagai obyek yang krusial bagi kehidupan tiap-tiap manusia. Kebutuhan akan tanah selalu meningkat tiap tahunnya. Secara otomatis terdapat banyak konflik tentang tanah itu sendiri. Maka dari itu, perlu adanya suatu regulasi yang mengatur perihal permasalahan atas tanah di Indonesia, yakni hukum tanah.

Hukum tanah di Indonesia telah diimplementasikan melalui UUPA yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 UUD 1945 menjadi suatu regulasi yang menjawab mengenai persoalan tentang tanah. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar hukum yang utama dari Hukum Tanah (Hukum Agraria) yang berbunyi:

“Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Undang-Undang Dasar 1945 bukanlah hukum biasa, melainkan hukum dasar. Pelaksanaan setiap produk hukum seperti Instruksi Gubernur, Peraturan Daerah, dan Keputusan Presiden tidak dapat melenceng atau tidak sejalan dengan aturan yang berada di atasnya berdasarkan urutan hierarki hukum di Indonesia. Dengan tujuan aturan tersebut dapat dijelaskan pada ketetapan yang ada di dalam UUD 1945. Maka dari itu, Hukum Agraria Nasional (HAN) sudah seharusnya melaksanakan nilai-nilai dari Pancasila.⁸

Dengan adanya Instruksi Gubernur DIY No: K.898/I/A/75 tentunya menjadi suatu konflik bagi warga negara Indonesia nonpribumi khususnya warga keturunan tionghoa. Dengan adanya peraturan tersebut maka dapat dikatakan bahwa hukum tidak dapat mewujudkan sila-sila dari Pancasila. Karena mereka termasuk warga negara Indonesia, hanya saja memiliki keturunan tionghoa. Meskipun hukum tersebut hanya berbentuk sebuah instruksi gubernur, namun implementasi aturan tersebut begitu kuat. Peristiwa warga Kecamatan Kraton, Kota Yogyakarta, menggugat Surat Instruksi Wakil Gubernur

⁸ Arie S. Hutagalung, “Konsistensi dan Korelasi antara UUD 1945 dan UUPA 1960”, *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No.1, (2004), hlm. 20.

DIY Nomor 898/I/A/1975 tentang Larangan Kepemilikan Hak atas Tanah bagi Warga Nonpribumi. Gugatan Handoko lalu digagalkan oleh hakim PN Yogyakarta pada 20 Februari 2018 menjadi bukti seberapa kuat aturan tersebut.⁹

Ketidaksetaraan hak dalam mempunyai hak milik tanah di Yogyakarta tidak dibenarkan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 lebih detilnya pada Pasal 28 D ayat (1) yang menerangkan jika tiap orang mempunyai hak atas kepastian hukum, perlindungan, dan pengakuan yang tidak membeda-bedakan dan juga memperoleh perlakuan yang sama di depan hukum. Selain itu, hal tersebut tidak sejalan pada Pasal 28 H ayat (2). Dimana isinya menjelaskan bahwa setiap orang memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus demi mendapatkan kesempatan dan manfaat yang serupa dengan tujuan mewujudkan kesetaraan serta keadilan. Maka dapat diartikan bahwa setiap orang tidak dibedakan atas agama, suku, ras dan budaya di depan hukum. Adapun hak atas perlindungan hukum yang sama tanpa ada pembedaan. Semua orang memperoleh hak atas perlindungan yang serupa terhadap setiap bentuk apapun. Diskriminasi dalam memiliki hak milik tanah juga tidak sesuai pada Pasal 28 I ayat (2) yang mengatur bahwa setiap orang memiliki hak kebebasan atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan memiliki hak untuk memperoleh proteksi terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut.¹⁰

Jika ditinjau lebih dalam lagi pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut yaitu bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang tercakup di dalamnya dikuasai oleh Negara. Hak menguasai dari Negara tersebut pelaksanaannya dapat dilimpahkan melalui daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan tersebut didukung dengan Undang-

⁹ Markus Yuwono, "Mengapa Warga Non Pribumi Tidak Boleh Punya Tanah Di Jogja?", <https://regional.kompas.com/read/2018/03/01/11395741/mengapa-warga-nonpribumi-tidak-boleh-punya-tanah-di-jogja?page=all>, akses 24 Oktober 2021, hlm. 1.

¹⁰ Endang Pandamdari, "Mengkritisi Diskriminasi Pemilikan Tanah Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Trisakti*, Vol. 1, No. 1 (2018). Hlm. 1-5.

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 angka 5 yang menyatakan bahwa:

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.¹¹

Daerah Istimewa Yogyakarta diberi kekuasaan untuk memiliki regulasi tersendiri yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam ketentuan terdahulu, keistimewaan Yogyakarta diatur melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun dalam UU tersebut tidak diatur secara jelas dan menyeluruh substansi dan ragam urusan yang secara spesifik merefleksikan keistimewaan Yogyakarta.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 menyatakan bahwa:

“Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Pasal 1 angka 2 dilanjutkan lebih jelas mengenai arti keistimewaan, yaitu:

“Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.”¹²

Berbicara tentang tanah pasti ada hak-hak yang melekat pada tanah tersebut seperti Hak Milik dan subyek pemegang dari hak milik itu sendiri. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Artinya, bahwa diantara hak-hak atas tanah, hak milik adalah hak yang paling kuat dan paling penuh dan bukan berarti hak tersebut bersifat mutlak, tidak terbatas,

¹¹ Gita Ardy Gharini, “Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia,” *Repository UNPAD*, (2020), hlm. 15.

¹² *Ibid*, hlm. 16.

dan tidak dapat diganggu gugat. Melainkan, hak milik tersebut sebagai hak yang terkuat dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya. Yang berarti hak milik tidak mudah dihapus dan lebih mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain.¹³

Subyek pemegang hak milik atas tanah ialah perorangan dan badan hukum yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Subyek pemegang hak milik atas tanah tersebut mempunyai hak atas tanah yang berarti wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Negara dan Bangsa atau Kepentingan Umum.¹⁴ Dimana dalam kepemilikan sebuah tanah yang berstatus hak milik perorangan hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia seperti yang termaktub dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA Jo. Pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia bahwa Warga Negara Indonesia ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa Indonesia lain yang telah disahkan oleh undang-undang.¹⁵

Selain Pasal 21 ayat (1) UUPA, hal tersebut dikatakan sebelumnya dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA yang berbunyi:

“Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2”.

Adapun asas kewarganegaraan yang mula-mula dipergunakan sebagai dasar dalam menentukan termasuk tidaknya seseorang dalam golongan warga negara dari sesuatu negara ialah:¹⁶

1. *Ius Sanguinis*

Asas ini mengatur tentang status kewarganegaraan seseorang berdasarkan pertalian atau keturunan dari orang yang bersangkutan. Oleh karena itu, yang menentukan

¹³ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 60.

¹⁴ Harun Al Rasyid, *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah (Berikut Peraturan-Peraturannya)*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987), hlm. 21.

¹⁵ Gita Ardy Gharini., hal. 17.

¹⁶ Kansil, *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hlm. 10-11

kewarganegaraan seseorang adalah kewarganegaraan orang tuanya, dengan tidak mengindahkan dimana ia dan orang tuanya berada dan dilahirkan.

2. Ius Soli

Asas ini menentukan seseorang berdasarkan daerah atau negara. Yaitu tempat dimana ia dilahirkan.

Dalam pasal 4 undang-undang kewarganegaraan juga menerangkan secara rinci, bahwa yang menjadi warga negara Indonesia ialah:

- a. "Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-Undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia;
- b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia;
- c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing;
- d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia;
- e. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut;
- f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia;
- g. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia;
- h. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin;
- i. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak belah status kewarganegaraan ayah dan ibunya;

- j. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;
- k. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya;
- l. Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah an ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan;
- m. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.”

Di dalam hukum agrarian terdapat *asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia* yang berarti semua warga negara Indonesia berhak memperoleh manfaat baik dengan mendapatkan sebuah hak atas tanah. Pada pasal diatas menjelaskan bahwa keturunan nonpribmi bukan berarti seseorang memiliki status warga negara asing. Warga negara Indonesia keturunan tionghoa berhak mendapat hak yang semestinya karena dengan terjadinya salah satu dari beberapa ketentuan yang menjadikan seseorang berkewarganegaraan Indonesia maka orang tersebut sah menjadi warga negara Indonesia.¹⁷

Namun dalam Undang-undang Republik Indonesia nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta lebih khususnya pada Pasal 7 yang isinya yaitu memberikan wewenang sebagai ootomi daerah dalam mengurus kebudayaan, tata ruang, tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah Yogyakarta dan pertanahan.¹⁸

¹⁷ Theresia C. Pasaribu, “Asas Asas Hukum Agraria,” <https://hukumproperti.com/asas-asas-hukum-agraria/>, akses 27 Oktober 2021.

¹⁸ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. <https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2012/13TAHUN2012UU.htm>, akses 27 Oktober 2021.

Kesimpulan

Berlakunya Instruksi Gubernur DIY No: K.898/I/A/75 menjadi sebuah permasalahan tersendiri bagi WNI keturunan tionghoa untuk kepemilikan tanah di Yogyakarta. Kebijakan tersebut memiliki sifat *lex specialis derogat legi generali* karena peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah Yogyakarta bertentangan dengan perundang-undangan yang ada di atasnya. WNI keturunan tionghoa jelas merasa keberatan dengan ditetapkannya hukum tersebut karena tidak mendapatkan hak yang semestinya sebagai warga negara Indonesia. Meskipun demikian, mereka tidak dapat mengajukan *judicial review* karena Yogyakarta sendiri diberi keistimewaan dalam mengurus beberapa hal yang salah satunya ialah mengenai pertanahan seperti apa yang diterangkan dalam Undang-undang Republik Indonesia nomor 13 tahun 2012 dalam Pasal 7. Itikad baik dari Gubernur DIY dengan adanya Instruksi tersebut untuk menghindari penguasaan tanah oleh warga keturunan tionghoa seperti yang terjadi pada masa penjajahan. Ketika masyarakat tinggal di sebuah daerah istimewa harus siap dengan konsekuensinya karena terdapat beberapa hak yang tidak dapat dipenuhi. Seperti contoh lain mengenai penetapan gubernur dan wakil gubernur yang semestinya ditetapkan secara demokratis, namun hal tersebut tidak berlaku di daerah istimewa.

Diperlukan penelitian lebih lanjut dari perspektif Keraton untuk menemukan solusi yang lebih humanis demi menghilangkan diskriminasi. Karena kebijakan tersebut bersifat diskriminatif dan telah melanggar Hak Asasi Manusia, dimana hak tersebut telah diakui di seluruh dunia. Apabila Kepala Daerah mempunyai tujuan untuk menjaga perekonomian dari kesetimpangan dengan disahkannya Instruksi tersebut. Sebaiknya lebih mempertimbangkan apakah keputusan tersebut yang paling relevan serta tidak melanggar hak.

Daftar Pustaka

- Anwar, Muhammad Yusup, and Ratih Widowati. "Kajian Hukum Terhadap Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K/898/I/A/1975 Ditinjau dari Perspektif Negara Hukum Pancasila dan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik." *Lex Certa* Vol. 5, No. 1 (2019): 83-100.
- Assa, Marybella Natasha. "Kajian Tentang Hak Atas Kepemilikan Tanah terhadap Etnis Tionghoa Menurut Perspektif Hak Asasi Manusia." *Lex Et Societatis* Vol. 8, No. 3 (2020).
- Gharini, Gita Ardy. "Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia," *Repository UNPAD*, (2020).
- Hutagalung, Arie S.. "Konsistensi dan Korelasi antara UUD 1945 dan UUPA 1960", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No.1, (2004).
- Kansil. *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996).
- Kresna, Mawa. "Mengapa Nonpribumi Tak Boleh Punya Tanah di Yogya?," <https://tirto.id/mengapa-nonpribumi-tak-boleh-punya-tanah-di-yogya-bQZl>.
- Nurlinda, Ida. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009).
- Pandamdari, Endang. "Mengkritisi Diskriminasi Pemilikan Tanah Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Trisakti*, Vol. 1, No. 1 (2018).
- Pasaribu, Theresia C.. "Asas Asas Hukum Agraria," <https://hukumproperti.com/asas-asas-hukum-agraria/>.
- Rasjidi, Lili dan Ira Thania Rasjidi. *Pengantar Filsafat Hukum*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2002).
- Rasyid, Harun Al. *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah (Berikut Peraturan-Peraturannya)*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987).
- Sunano, "Ini Penyebab WNI Keturunan Tionghoa di Yogya Tak Bisa Punya Tanah," <https://www.republika.co.id/berita/p4v0mx385/ini-penyebab-wni-keturunan-di-yogya-tak-bisa-punya-tanah>.

Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
<https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2012/13TAHUN2012UU.htm>

Yuwono, Markus. “Mengapa Warga Nonpribumi Tidak Boleh Punya Tanah di Jogja?”.
<https://regional.kompas.com/read/2018/03/01/11395741/mengapa-warga-nonpribumi-tidak-boleh-punya-tanah-di-jogja?page=all>.