

**LARANGAN KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WNI
NONPRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

**(Studi Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor
K.898/I/A/1975)**



SKRIPSI

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT
MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU
HUKUM**

OLEH:

YUSUF MUNAJAT

18103040115

PEMBIMBING:

ISWANTORO, S.H., M.H.

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

2021

ABSTRAK

Indonesia merupakan sebuah negara hukum. Sebagai konsekuensi negara hukum, maka Indonesia wajib menjunjung tinggi hak setiap warga negaranya, sesuai dengan UUD 1945. Salah satu hak dasar adalah hak memperoleh tempat tinggal. Berbagai macam jenis kepemilikan tempat tinggal sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor Tahun 1960 Tentang Pokok-pokok Agraria. Bahwa hak milik boleh dimiliki oleh warga negara Indonesia. Di Yogyakarta dikeluarkan sebuah peraturan yaitu Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975. Pada pokoknya, Instruksi tersebut menyatakan tidak akan memberikan hak milik atas tanah bagi warga negara Indonesia Nonpribumi. Instruksi tersebut muncul dengan kewenangan yang diberikan oleh status Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan adanya Instruksi tersebut, menimbulkan banyak pro dan kontra. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia telah menyatakan Instruksi tersebut melanggar HAM. Sedangkan Mahkamah Agung memperbolehkan Instruksi tersebut. Oleh karena itu penyusun tertarik untuk meneliti mengenai bagaimana implementasi Instruksi tersebut dan faktor yang menjadi penghambat dalam implementasi.

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis dengan menggambarkan penerapan dari Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975, serta menjelaskan permasalahan, menyimpulkan permasalahan dan peristiwa yang terjadi sebagai bentuk dari fakta yang ada di lapangan. Pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis-empiris. Penelitian ini menggunakan teori negara hukum, teori kepastian hukum, teori keadilan dan teori hierarki perundang-undangan.

Hasil dari penelitian ini adalah Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 masih berlaku sampai saat ini. Namun dalam praktiknya, dalam menjalankan instruksi ini masih belum sepenuhnya baik. Hal ini dikarenakan ada pengecualian untuk WNI Nonpribumi keturunan keraton bisa mendapat hak milik, masih banyak warga negara Indonesia nonpribumi yang mempunyai hak milik atas tanah, baik atas nama sendiri, maupun dengan meminjam nama warga asli pribumi. Dalam menjalankan Instruksi tersebut, juga menemukan beberapa hambatan. Hambatan tersebut antara lain tidak semua WNI Nonpribumi yang membeli tanah di Yogyakarta adalah warga Yogyakarta, sehingga tidak mengetahui adanya Instruksi tersebut. Adanya perbedaan aturan pertanahan dengan daerah lain juga menjadi penghambat dalam menjalankan Instruksi tersebut. Sering kali terjadi protes dan upaya hukum dari WNI Nonpribumi.

ABSTRACT

Indonesia is a country of law. As a consequence of the rule of law, Indonesia is obliged to uphold the rights of every citizen, in accordance with the 1945 Constitution. One of the basic rights is the right to a place to live. Various types of residential ownership have been regulated in Law Number 5 years 1960 concerning Agrarian Principles. That property rights may be owned by Indonesian citizens. In Yogyakarta, a regulation was issued, namely the Vice Governor's Instruction Number K.898/I/A/1975. In essence, the Instruction states that it will not give ownership rights to land for non-native Indonesian citizens. The instruction appears with the authority granted by the status of the Special Region of Yogyakarta. With this Instruction, there are many pros and cons. The National Human Rights Commission has declared that the Instruction violates human rights. While the Supreme Court allowed the Instruction. Therefore, the authors are interested in researching how to implement these Instructions and the factors that hinder their implementation.

This research is descriptive-analytical by describing the application of the Vice Governor's Instruction Number K.898/I/A/1975, and explain problems, conclude problems and events that occur as a form of facts. The approach in this research is juridical-empirical. This study uses the rule of law theory, the theory of legal certainty, the theory of justice and the theory of the hierarchy of legislation.

The result of this research is that the Vice Governor's Instruction Number K.898/I/A/1975 is still valid today. But in practice, in carrying out these instructions it is still not completely good. This is because there are exceptions for non-native Indonesian citizens of the palace descent who can get property rights, there are still many non-native Indonesian citizens who have land ownership rights, either in his own name, or by borrowing the name of a native. In carrying out these instructions, also encountered some obstacles. These obstacles include not all non-native Indonesian citizens who buy land in Yogyakarta are residents of Yogyakarta, so it doesn't know the existence of these instructions. The existence of differences in land regulations with other regions is also an obstacle in carrying out the Instruction. There are often protests and legal remedies from non-native Indonesian citizens.



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal: Skripsi saudara Yusuf Munajat

Kepada Yth.,
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Setelah membaca, meneliti, dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Yusuf Munajat
NIM : 18103040115
Judul : Larangan Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Nonpribumi Di Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975)

Sudah dapat di ajukan kepada Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi atau tugas akhir saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 30 September 2021 M.
22 Shafar 1443 H.

Pembimbing,

Iswantoro, S.H., M.H

NIP. 19661010 199202 1 001

HALAMAN PENGESAHAN



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-73/Un.02/DS/PP.00.9/01/2022

Tugas Akhir dengan judul : LARANGAN KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WNI
NONPRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (Studi Instruksi Wakil
Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/II/A/1975)

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : YUSUF MUNAJAT
Nomor Induk Mahasiswa : 18103040115
Telah diujikan pada : Selasa, 11 Januari 2022
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

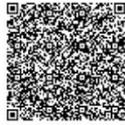
TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang

Iswantoro, S.H., M.H.
SIGNED

Valid ID: 61e47e8756f2



Penguji I

Faisal Luqman Hakim, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 61defde598bae



Penguji II

Wardatul Fitri, M.H.
SIGNED

Valid ID: 61e1288be9bde



Yogyakarta, 11 Januari 2022

UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 61ea200170fcc

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : YUSUF MUNAJAT

NIM : 18103040115

Jurusan : Ilmu Hukum

Fakultas : Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan
Kalijaga Yogyakarta

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi yang berjudul: **Larangan Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Nonpribumi Di Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Terhadap Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis)**, dan seluruh isinya adalah benar-benar karya tulis saya sendiri, kecuali pada bagian tertentu yang telah saya ambil dari karya-karya orang lain dengan memperhatikan etika keilmuan dan penulisan, serta sudah saya cantumkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, 30 September 2021

Yang Menyatakan,



Yusuf Munajat

NIM. 18103040115

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya ucapkan kepada kehadiran Allah SWT, karena atas hidayah dan rahmat-Nya, skripsi ini dapat diselesaikan dengan judul “Larangan Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Nonpribumi Di Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975)” tanpa suatu hambatan dan kendala yang berarti. Tidak lupa shalawat dan salam selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah menghantarkan kita dari zaman kegelapan ke zaman yang penuh rahmat sekarang ini.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana dalam bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Dalam menyelesaikan skripsi ini, penyusun menyadari bahwa tidak lepas dari dukungan serta bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penyusun mengucapkan terimakasih setulus-tulusnya kepada:

1. Prof. Phil. Al Makin, S.Ag., M.A., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Prof. Dr. Makhrus Munajat, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Ach. Tahir, S.H.I., S.H., LL.M., M.A., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum dan Faiq Tobroni, S.H.I., M.H., M.Sc., M.S.I., selaku Sekertaris Program Studi Ilmu Hukum.

4. Dr. Lindra Darnela, S.Ag., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik.
5. Iswantoro, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing yang telah ikhlas meluangkan waktu serta membimbing dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Retno Wulansari, selaku Kepala Sub Bagian Sengketa Hukum di Biro Hukum Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, yang telah memberikan informasi mengenai latar belakang dikeluarkannya Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975.
7. Sarjiyo, S.H, selaku Analis Pertanahan di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional DIY. Telah memberikan keterangan mengenai implementasi Instruksi Wakil Gubernur K.898/I/A/1975 serta factor penghambat.
8. Agung Wibowo, S.H., M.Kn., selaku Notari dan PPAT di Kabupaten Sleman. Telah memberikan keterangan mengenai implementasi Instruksi Wakil Gubernur K.898/I/A/1975 serta faktor penghambat.
9. Kedua orang tua, Ayahanda Jalaludin dan Ibunda Sri Haryani serta atas doa dan dukungan yang terus diberikan tidak terhenti.
10. Kakak tercinta Ita Fi'la Rusyida, S.H., dan Gilang Kresnanda Annas, S.H., M.H., atas doa dan dukungan yang terus diberikan tidak terhenti.
11. Keluarga yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, yang telah memberikan banyak dukungan serta doa.
12. Sahabat-sahabatku (Arfendo Dendi Pradana, Ihya' Muhammad Al Harisy, Ahmad Syihanul Fikri, Ammar Awawurachman, Sintia Kurniawati) yang selalu ada dan memberikan dukungan saat suka dan duka.

13. Teman-teman Ilmu Hukum angkatan 2018, khususnya teman-teman di kelas C yang sudah membantu banyak hal dalam skripsi ini.
14. Para pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, yang juga memberikan dukungan serta doa' sehingga skripsi ini bisa selesai.

Yogyakarta, 30 September 2021

Penyusun,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke ending in a vertical line.

Yusuf Munajat

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

- ❖ Kedua orang tua saya yang sangat saya sayangi,
yang selalu memberikan do'a dan dukungan
- ❖ Kakaku tersayang yang selalu mendo'akan
- ❖ Sahabat-sahabat yang selalu mendengar keluhan,
memberikan semangat, dukungan dan do'a
- ❖ Teman-teman kost wisma box yang selalu ada disaat
suka maupun duka

MOTTO

**JANGAN TAKUT PADA KEGAGALAN UNTUK MENGAMBIL
KESEMPATAN YANG ADA, KARENA MASIH ADA
KEMUNGKINAN BERHASIL, TAPI JIKA TIDAK MENGAMBIL
KESEMPATAN, MAKA HANYA ADA KEGAGALAN**

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	v
KATA PENGANTAR	vi
PERSEMBAHAN	ix
MOTTO	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	5
D. Telaah Pustaka	6
E. Kerangka Teoritik	9
F. Metode Penelitian	21
G. Sistematika Pembahasan	24
BAB II	26
HIERARKI PENGUASAAN BUMI, AIR, RUANG ANGKASA, DAN KEKAYAAN ALAM DI INDONESIA, HAK-HAK ATAS MENURUT UUPA, DAN TANAH DENGAN STATUS TANAH KASULTANAN DAN KADIPATEN DI DIY	26
A. Hierarki Penguasaan Bumi, Air, Ruang Angkasa, dan Kekayaan Alam di Indonesia	26
B. Hak-hak Atas Tanah Menurut UUPA	31
C. Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten	46
BAB III	56
KEBIJAKAN PENGATURAN PERTANAHAN DI DIY	56
A. Sejarah Pertanahan di DIY	56
B. Pengaturan Keistimewaan Yogyakarta	67
C. Larangan Kepemilikan Hak Milik Bagi WNI NonPribumi di DIY	72
BAB IV	78

ANALISIS LARANGAN KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI WNI NONPRIBUMI DI DIY	78
A. Implementasi Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975.....	78
B. Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975	86
BAB V	90
PENUTUP.....	90
A. Kesimpulan.....	90
B. Saran	91
DAFTAR PUSTAKA.....	92

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum, (*Rechtstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku.¹ Hal tersebut juga sesuai dengan pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 "Negara Indonesia adalah negara hukum". Sebagai negara hukum, Indonesia menjamin semua warga negara mendapat jaminan hak yang sama tanpa memandang perbedaan apapun, mengingat Indonesia terdiri dari berbagai macam ras, suku, golongan dan agama. Didalam pasal 28D ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 jelas dikatakan bahwa "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum". Negara wajib menjamin semua jenis hak dan kebutuhan terutama hak-hak dasar sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28I ayat (4) mengatakan bahwa "perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah".

Salah satu ciri negara hukum adalah dalam menyelenggarakan negara didasarkan hukum bukan sekadar berdasarkan pada kekuasaan atau keinginan penguasa hal tersebut bertujuan untuk melindungi masyarakat dari kesewang-wenangan penguasa, yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia dan demi

¹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982)

kepentingan masyarakat.² Hak dasar yang dimaksud adalah hak untuk hidup, memeluk agama, berkumpul yang merupakan hak asasi pribadi. Selain hak asasi pribadi ada juga hak asasi ekonomi, dimana hak ini menjamin kebebasan individu untuk membeli, memiliki serta menjual sesuatu dan memanfaatkan sesuatu.³

Selain hak-hak tersebut diatas, hak memiliki tempat tinggal juga merupakan hak yang mendasar dan kebutuhan setiap masyarakat. Tempat tinggal yang dimaksud bisa bermacam macam jenis kepemilikannya, mulai dari sewa, meminjam atau yang paling kuat kedudukannya adalah hak milik. Bahwa hak-hak tersebut sudah jelas diatur di dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, untuk selanjutnya disebut UUPA. Dalam pasal 16 ayat (1) UUPA menyebutkan jenis-jenis hak atas tanah sebagai berikut:

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan

Hak milik adalah hak terkuat dan terpenuh yang bisa dimiliki seseorang atas tanah, sesuai dengan pasal 20 UUPA “Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah”. Kemudian syarat seseorang memperoleh hak milik adalah adalah warga negara Indonesia sesuai

² Joeniarso, *Negara Hukum* (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada, 1968), hlm. 53.

³Sarinah, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2017), hlm. 77.

dengan pasal 21 ayat (1) “Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”.

Namun belum semua masyarakat bisa mendapat status hak milik atas tanah meskipun warga negara Indonesia seperti yang di syaratkan oleh UUPA. Di Yogyakarta, pada tahun 1975 di keluarkan sebuah Intruksi Wakil Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/1975 yang menyatakan larangan kepemilikan hak milik atas tanah bagi WNI nonpribumi. Intruksi tersebut sudah diterapkan dan dijalankan oleh lembaga pemerintah terkait sampai sekarang. WNI nonpribumi tidak bisa mendapatkan salah satu hak yang dijamin oleh negara yaitu hak untuk mempunyai hak milik atas tanah karena mereka berbeda ras ataupun suku.

Setelah terbitnya Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 tersebut, muncul banyak persoalan. Ong Ko Eng, seorang warga negara Indonesia, mengajukan permohonan balik nama sebuah hak milik atas tanah kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Tetapi permohonan tersebut ditolak oleh BPN Kabupaten Bantul dengan alasan bahwa Ong Ko Eng adalah warga keturunan Tionghoa. Hal serupa juga dialami oleh Tan Susanto Tanuwijaya yang permohonannya ditolak oleh Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, dengan alasan yang sama. Kemudian Ong Ko Eng menunjukan Surat Badan Pertanahan Nasional RI No. 4325/016-300/XI/2011 tentang Penyampaian Surat Pengaduan Masyarakat yang pada pokoknya menyatakan bahwa pemberian hak milik tanah kepada WNI bisa diberikan tanpa harus memandang perbendaan ras, suku, agama dll, sesuai dg

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria. Namun permohonannya tetap ditolak⁴

Upaya melalui jalur litigasi juga sudah banyak dilakukan. Pada tahun 2001 Budi Setyagraha mengajukan gugatan atas Surat Penolakan Pemberian Hak Milik Atas Tanah yang dikeluarkan Kantor Pertanahan Bantul. Yang pada pokoknya gugatan tersebut diterima pada Pengadilan Tata Usaha Negara dan dilakukan banding kemudian putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dengan kata lain gugatan tersebut ditolak. Kemudian diajukan Kasasi, Mahkamah Agung menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Handoko juga melakukan upaya hukum dengan melakukan uji materiil terhadap Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 di Mahkamah Agung. Namun uji materiil tersebut dinyatakan tidak dapat diterima. Dengan pertimbangan bahwa Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975, bukan termasuk dalam hirarki Peraturan Perundang-undangan.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia juga sudah mengeluarkan Surat Rekomendasi Nomor 037/R/Mediasi/VIII/2014 Rekomendasi Terkait Dengan Diskriminasi Hak Atas Tanah Warga Keturunan Tionghoa di Provinsi DIY, kepada Gubernur DIY. Yang pada pokoknya menyatakan bahwa 1) Instruksi Wakil Gubernur DIY 1975 bertentangan dengan UUD 1945, UUPA, UU Kewarganegaraan, dan UU Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis; 2) Perbedaan Diskriminasi dan *Affirmative Action* berikut contohnya; 3) Gubernur terancam

⁴ [Tanahmu bukanlah milikmu! | Selamatkan Bumi](#)

pelanggaran HAM bila mengabaikan atau menolak rekomendasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Namun surat tersebut tidak ditindak lanjuti oleh Gubernur DIY. Kemudian Komisi Nasional Hak Asasi Manusia mengeluarkan surat kedua Nomor 069/R/Mediasi/VIII/2015 mengenai Pelaksanaan Rekomendasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Terkait Dengan Diskriminasi Hak Atas Tanah Warga Keturunan Tionghoa di Provinsi DIY. Surat rekomendasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia tersebut juga sampai sekarang tidak dilaksanakan oleh Gubernur DIY.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut terkait dengan implementasi Instruksi Wakil Gubernur DIY dan faktor penghambat dalam implementasi dengan judul “Larangan Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Nonpribumi Di Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Instruksi Wakil Gubernur Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975).”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis angkat di atas, maka penulis akan merumuskan beberapa pokok masalah untuk dikaji lebih lanjut dalam penelitian ini:

1. Bagaimana Implementasi Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 ?
2. Apa yang menjadi faktor penghambat dalam implementasi Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penelitian

- a. Untuk menjelaskan Implementasi Instruksi Wakil Gubernur Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975
- b. Untuk menjelaskan serta mengkaji faktor penghambat dalam implementasi Instruksi Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975.

2. Kegunaan Penelitian

a. Manfaat Praktis

- 1) Dapat memberikan referensi, saran dan pertimbangan bagi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam membuat sebuah kebijakan.
- 2) Memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait dengan pengaturan pertanahan di Yogyakarta.

b. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat memberikan pemikiran untuk perkembangan penelitian dikemudian hari serta bisa memberikan perkembangan dalam bidang hukum pada umumnya dan hukum pertanahan pada khususnya.

D. Telaah Pustaka

Penyusun melakukan berbagai penelusuran terhadap penelitian sebelumnya yang hampir sama atau penelitian objek yang sama terkait dengan penelitian yang penyusun lakukan. Berdasarkan studi kepustakaan yang telah penyusun lakukan, ada beberapa penelitian dan karya ilmiah yang membahas Instruksi nomor K.898/I/A/1975 sebagai berikut:

Pertama, Tesis yang berjudul “Pembatasan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada Warga Negara Indonesia

Nonpribumi”, Karya Firman Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makasar. Penelitian tersebut membahas mengenai kedudukan hukum instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dan bentuk diskriminasi yang ditimbulkan yang ada di dalam Instruksi tersebut.⁵

Kedua, Jurnal yang berjudul “Kebijakan Pertanahan Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa di Yogyakarta: Diskriminasi atau Diskriminasi Positif”. Karya Ratih Lestarini diterbitkan oleh Jurnal Hukum dan Pembangunan 48 No.1 (2018). Jurnal membahas mengenai kedudukan Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 sebagai *lex Specialis* dari Undang-Undang 13 tahun 2012 tentang Keistimewaaan Yogyakarta serta melihat bagaimana respon masyarakat Jogja terkait dengan pelarangan kepemilikan hak milik atas tanah bagi warga keturunan dari prespektif sosiologi hukum.⁶

Ketiga, Jurnal berjudul “Mengkritisi Diskriminasi Pemilikan Tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. Karya Endang Pandamdari, Fakultas Hukum Universitas Trisakti. Jurnal tersebut membahas mengenai kedudukan Instruksi Nomor K.898/I/A/1975 terhadap Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria serta konsekuensi Kepurusan Presiden nomor 33

⁵ Firman, “Pembatasan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada Warga Negara Indonesia Nonpribumi”, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makasar.

⁶ Ratih Lestarini, “Kebijakan Pertanahan Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa di Yogyakarta: Diskriminasi atau Diskriminasi Positif”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48 No.1 (2018)

tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UU Nomor 5 tahun 1960 di Yogyakarta.⁷

Keempat, Jurnal berjudul “Pemilikan Hak AtasTanah Bagi Warga Keturunan Di Daerah Istimewa Yogyakarta”. Karya Nurhidayati dan Sugiyah, diterbitkan oleh Jurnal Binamulia Hukum Vol.8 No.1 2019. Jurnal tersebut membahas mengenai Instruksi nomor K.898/I/A/1975 sebagai acuan pemberian hak milik atas tanah di daerah istimewa Yogyakarta. Instruksi tersebut muncul sebagai konsekuensi dari adanya pemberian kewenangan khusus oleh pemerintah pusat dengan Undang-undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.⁸

Kelima, Jurnal berjudul “Keabsahan Instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A/1975 Mengenai Pelepasan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Keturunan”. Karya Adityo Nugroho, diterbitkan oleh Jurnal Diversi Jurnal Hukum Volume 5 Nomor 2 Desember 2019. Jurnal tersebut membahas mengenai keabsahan instruksi Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A/1975 dari prespektif yuridis, sosiologis dan filosofis. Serta melihat dari prespektif putusan Mahkamah Agung Nomor 179/K/TUN/2017 dan membandingkan dengan Daerah Istimewa Aceh dalam prespektif hak menguasai negara serta hal yang seharusnya dikeluarkan

⁷ Endang Pandamdari, “Mengkritisi Diskriminasi Pemilikan Tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta” Fakultas Hukum Universitas Trisakti

⁸ Nurhidayati dan Sugiyah, “Pemilikan Hak AtasTanah Bagi Warga Keturunan Di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal Binamulia Hukum* Vol.8 No.1 2019.

berdasarkan Peraturan Daerah DIY tentang peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 tahun 2011.⁹

Meskipun sudah ada beberapa penelitian dan karya ilmiah yang membahas mengenai Instruksi Wakil Gubernur Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975, tetapi belum ada penelitian maupun karya ilmiah yang membahas mengenai Implementasi Instruksi Wakil Gubernur Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dan faktor penghambat dalam menjalankan Instruksi Wakil Gubernur Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975. Sehingga penelitian yang akan disusun lakukan berbeda dengan penelitian maupun karya ilmiah lain.

E. Kerangka Teoritik

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum adalah sebuah konsep yang awal mulanya berkembang dari istilah nomokrasi yang berasal dari pemikiran negara barat. Jika dijabarkan, istilah nomokrasi berasal dari kata *nomos* dan *kratos*. Kata *nomos* mempunyai arti norma, sedangkan *kratos* mempunyai arti kekuasaan. Sehingga konsep negara hukum dapat dimaknai sebagai pemerintahan yang dalam menjalankan kekuasaannya didasarkan pada hukum. Aristoteles juga mempunyai pandangan terkait negara hukum:

Yang dimaksud dengan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga

⁹Adityo Nugroho, “Keabsahan Surat Edaran Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A/1974 Mengenai Pelepasan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Keturunan”, *Jurnal Diversi Jurnal Hukum* Volume 5 Nomor 2 Desember 2019.

negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.¹⁰

Seiring dengan berjalanya waktu, maka konsep negara hukum juga mengalami perkembangan. Konsep negara hukum pada saat ini tidak terlepas dari konsep *Rechtsstaat* dan konsep *The Rule of Law*. Munculnya kedua konsep negara hukum tersebut tidak terlepas dari para pemikir yang mengembangkan konsep negara hukum. Istilah *Rechtsstaat* berasal dari Bahasa Jerman yang dikembangkan oleh Imanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fictie dan lain-lain, yang kemudian berkembang di negara Eropa Kontinental. Sedangkan istilah *The Rule of Law* yang berkembang pada tradisi hukum Anglo Amerika yang digagas oleh A.V. Dicey.¹¹

Friedrich Julius Stahl mengatakan bahwa ada beberapa syarat ataupun ciri-ciri yang harus ada agar sebuah negara bisa disebut sebagai negara hukum. Dalam tradisi hukum *Civil Law* biasa dikenal dengan istilah *Rechtsstaat*. Adapapun ciri-ciri yang dimaksud yaitu sebagai berikut:

- a. Adanya pengakuan atas hak-hak dasar manusia.
- b. Adanya pembagian kekuasaan.

¹⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1983, hlm153-154.

¹¹ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), hlm. 9.

- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan.
- d. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.¹²

Dalam tradisi hukum Anglosaxon atau *Common law* konsep negara hukum juga dikembangkan oleh A.V. Dicey yang menyebut dengan istilah *The Rule of Law*. Hampir mirip dengan Friedrich Julius Stahl, A. V. Dicey juga memberikan syarat ataupun ciri-ciri agar sebuah negara bisa disebut sebagai negara hukum.

Dalam *The Rule of Law* ciri-cirinya adalah sebagai berikut:

- a. *Supremacy of Law*.
- b. *Equity Before the Law*.
- c. *Constution Based on Human Right*.¹³

Meskipun ada dua penyebutan istilah, akan tetapi pada intinya, keduanya terdapat persamaan, yaitu dapat disebut negara hukum jika bisa membatasi kekuasaan, mengedepankan perlindungan hak asasi manusia. Yang membedakan hanyalah dari sisi historis dan sudut pandang sebuah negara terhadap negara hukum.¹⁴ Keempat prinsip yang dikembangkan oleh Julius Stahl pada intinya

¹² Oemar Seni Adji, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, (Simposium UI Jakarta), 1966, hlm. 24.

¹³ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 34.

¹⁴ Teguh Prasetyo, "Rule of Law Dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum* Edisi Oktober 2010, hlm. 136.

dapat digabungkan dengan konsep negara hukum yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk memberikan ciri-ciri negara hukum pada zaman modern seperti sekarang ini. Gabungan kedua konsep tersebut menjadi sebagai berikut:

a. *Supremacy of Law*

Yang dimaksud dengan *Supremacy of Law* adalah adalah pengakuan secara normative dan empiris terhadap prinsip hukum. Dengan demikian *Supremacy of Law* dapat diartikan bahwa semua permasalahan yang ada harus diselesaikan dengan hukum dan hukum sebagai pedoman tertinggi. Sehingga dalam prinsip supremasi hukum, pemimpin tertinggi, pada hakikatnya bukanlah manusia, melainkan konstitusi sebagai hukum tertinggi.¹⁵

Konstitusi dalam konsep supremasi hukum dapat mencerminkan pengakuan normativ. Sedangkan pengakuan empirisnya tercermin dalam perilaku dan perbuatan masyarakat itu sendiri. Dalam sebuah negara dengan sistem republik presidensial, konstitusi itulah yang lebih tepat dikatakan sebagai kepala negara. Oleh sebab itulah, dalam konsep

¹⁵ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), hlm.11.

presensial tidak dikenal pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan.

b. *Equality Before the Law*

Equality Before the Law yang dalam bahasa Indonesia disebut dengan istilah persamaan dalam hukum adalah adanya persamaan kedudukan setiap warga negara didalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara normativ dan dilaksanakan secara empiris. Dalam melaksanakan prinsip persamaan dalam hukum, maka semua tindakan dan peraturan yang bersifat diskriminatif sangat dilarang, terkecuali dalam hal-hal khusus dan tertentu. Perbedaan perlakuan dapat diterapkan, dengan konsep *Affirmative actions* dengan tujuan untuk mendorong kelompok yang lemah dan tertinggal tingkat perkembangannya, agar bisa mencapai tingkat perkembangan yang sama dengan kelompok yang lebih maju.¹⁶

c. *Due Process of Law*

Dalam Bahasa Indonesia dikenal dengan istilah asa legalitas, yang artinya adalah dalam semua bentuk tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundangan-undangan yang sah dan tertulis. Setiap

¹⁶ *Ibid.* hlm. 12.

tindakan pemerintah akan dilakukan, harus sudah ada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya. Sehingga semua tindakan pemerintah harus berdasarkan pada peraturan yang sudah ada.¹⁷

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum dapat dikatakan adalah satu alat untuk mencapai tujuan hukum yang lain yaitu keadilan. Bentuk konkrit dari kepastian hukum adalah dilakukannya penegakan hukum terhadap siapapun yang melakukan tindakan melanggar hukum tanpa memandang siapa yang melakukan pelanggaran tersebut. Oleh karena itu, dengan adanya kepastian hukum setiap orang bisa mengetahui apa akibat yang bisa terjadi jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian hukum ini sangat diperlukan untuk menciptakan persamaan dihadapan hukum tanpa memandang perbedaan apapun.¹⁸

Gustav Radbruch berpendapat bahwa ada dua maksud dari kepastian hukum, *Pertama*, adanya aturan yang mempunyai sifat umum, sehingga membuat individu bisa membedakan antara perbuatan yang boleh dilakukan dan perbuatan yang tidak boleh dilakukan. *Kedua*, memberikan keamanan kepada individu dari perbuatan kesewenang-wenangan yang dilakukan pemerintah atau negara karena adanya aturan yang bersifat umum itulah sehingga bisa membedakan apa saja yang bisa dibebankan kepada individu dan yang tidak boleh dibebankan.

¹⁷ *Ibid.* hlm. 13.

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Penegakan dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara"* yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi 8 Januari 2009).

Kepastian hukum tidak hanya berupa pasal dalam Undang-undang, tetapi juga bisa juga keseragaman kebijakan dari pemerintah terhadap suatu hal. Dapat juga berupa putusan pengadilan yang konsisten dan cenderung seragam terhadap sebuah kasus yang sama yang telah diputuskan sebelumnya.¹⁹ Ada empat hal mendasar yang berhubungan dengan kepastian hukum, *pertama*, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. *Kedua*, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. *Ketiga*, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, sehingga mudah untuk dilaksanakan. *Keempat*, hukum positif tidak boleh mudah diubah.²⁰ Kemudian kepastian hukum merupakan suatu keadaan yang pasti, ketentuan dan ketetapan. Secara hakiki, hukum haruslah pasti dan adil, pasti karena hukum merupakan pedoman perilaku dan adil karena pedoman perilaku tersebut harus menunjang ataupun memuat sesuatu yang tatanan yang dinilai wajar. Oleh karena itu mengenai kepastian hukum hanya bisa dijawab dengan normatif, tidak bisa dijawab dengan sosiologis.²¹

3. Teori Keadilan

John Rawls menuturkan ada 2 prinsip keadilan yang menjadi dasar dalam menerapkan konsep keadilan. *Pertama*, setiap orang mempunyai hak yang sama

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, redisi revisi (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), hlm. 137.

²⁰<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/memahami-kepastian-dalamhukum> diakses pada 3 Juli 2021, Pukul 16.48 WIB.

²¹ Dimunikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum* (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), hlm. 59.

atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. *Kedua*, ketimpangan social dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga, (a) dapat diharapkan memberikan keuntungan semua orang, dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.²²

Pada prinsip yang pertama, menekankan pada kebebasan dasar setiap warga negara. Seperti pada yang tertuang pada konsep *rule of law* yaitu kebebasan politik, kebebasan berbicara, kebebasan mempertahankan hak milik dan kebebasan mendasar lainnya, harus setara untuk mencapai keadilan. Dengan kata lain, semua orang diberikan hak dan kesempatan yang sama porsinya dalam hidup. Oleh karena itu berdasarkan prinsip pertama ini, semua perbedaan berdasarkan ras, kulit, agama, dan perbedaan lainya yang bersifat primordial tidak boleh di berlakukan.²³

Sedangkan prinsip yang kedua menekankan pada social ekonomi dalam masyarakat melalui pemerataan pendapatan dan kekayaan untuk kepentingan semua orang, dengan membuat perbedaan terkait dengan otoritas dan tanggungjawab. Perbedaan tersebut dapat dilaksanakan dengan syarat bahwa perlakuan perbedaan tersebut harus menjamin maximum minimorum bagi orang lebih lemah. Artinya adalah dengan masyarakat yang sedemikian rupa memungkinkan untuk memberikan keuntungan yang paling besar kepada kelompok masyarakat yang paling lemah.²⁴

²² John Rawls, *A Theory of Justice*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 72.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, hlm. 73.

Keadilan yang didasarkan pada persamaan dengan prinsip bahwa hukum adalah sifatnya mengikat orang, oleh karena itu keadilan yang ingin dicapai oleh hukum dimaknai sebagai konteks kesamaan. Kesamaan dibagi atas dua maksud, *pertama*, kesamaan numerik yaitu berpedoman kesamaan derajat setiap orang. *Kedua*, kesamaan proporsional, maksudnya adalah memberikan kepada seseorang apa yang sudah menjadi haknya. Keadilan distributif lebih cenderung kepada jenis keadilan proporsional, didasarkan atas pemberian hak masing-masing sesuai dengan peran dan jasa, sehingga setiap orang akan mendapat porsinya masing-masing (proporsional). Keadilan korektif, yaitu keadilan yang didasarkan untuk memberikan pembetulan atas suatu kesalahan, sebagai contoh, jika kesalahan seseorang merugikan lain, maka orang yang melakukan kesalahan harus memberikan kompensasi kepada yang dirugikan. Itu sebagai bentuk pemulihan keadaan (kerugian) atas kesalahan orang tersebut.

Teguh Prastyo juga mempunyai pandangan terkait dengan keadilan, yaitu keadilan bermartabat, sebagai berikut:

Keadilan bermartabat memandang pembangunan sistem hukum yang khas Indonesia. Bagaimana sistem hukum positif member identitas dirinya, ditengah-tengah pengaruh yang sangat kuat dari sistem hukum dunia yang ada saat ini dan dengan sangat keras seolah-olah melakukan kedalam cara berhukum bangsa Indonesia.²⁵

Konsep keadilan bermartabat menjelaskan bahwa suatu sikap dalam pembangunan hukum yang didasarkan pada Pancasila. Dikatakan bahwa di Indonesia tidak mutlak menganut system hukum *statue law* tidak juga secara mutlak

²⁵ Teguh Prastyo, *Keadilan Bermartabat*, (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm. 17.

menganut system hukum *common law*. Meskipun banyak yang mengatakan bahwa *judge made law* adalah menjunjung tinggi harkat dan martabat hakim sebagai institusi yang menciptakan hukum.

Ciri khas dari konsep keadilan bermartabat adalah dalam melakukan kajian untuk mencari dan menemukan kaidah serta asas-asahukum dalam dengan lapisan ilmu hukum yang sudah dijelaskan di paragraph sebelumnya, konsep ini tetap menjaga keseimbangan pandangan-pandangan yang berbeda pada lapisan-lapisan ilmu hukum sebagai konsflik dan konsep keadilan bermartabat menjauhkan diri dari konflik dalam (*conflict within the law*).²⁶

4. Teori Hierarki Perundang-undangan

Menurut Hans Kelsen sistem hukum merupakan system anak tangga dengan kaidah saling berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut seagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Sebuah norma yang dihasilkan dari norma yang menjadi acuan disebut inferior, sedangkan norma yang menjadi acuan disebut superior. Pembuatan yang ditentukan oleh kaidah hukum yang lebih tinggi menjadi validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.²⁷

Kaidah hukum yang rendah harus berpegangan atau mengacu pada kaidah hukum yang lebih tinggi. Kaidah hukum yang lebih tinggi mengacu pada norma hukum yang paling dasar, atau dikenal dengan istilah (*Groundnorm*). Norma dasar

²⁶ *Ibid.* hlm 18.

²⁷ Jimly Asshidiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm 110.

bentuknya tidak konkrit atau abstrak. Di Indonesia yang dijadikan sebagai norma dasar adalah Pancasila.²⁸

Adolf Merkl juga mendukung atau senada dengan Hans Kelsen, dengan menggunakan teori *das doppelte recht stanilitz*, yang maksudnya adalah sebuah norma hukum mempunyai dua hubungan. *Pertama*, norma hukum keatas yang artinya bahwa norma hukum bersumber dan berdasarkan pada norma hukum yang di atasnya atau yang lebih tinggi. *Kedua*, norma hukum kebawah yang artinya bahwa norma hukum tersebut menjadi sumber dan dasar norma hukum yang di bawahnya atau yang lebih rendah. Oleh karena itu norma hukum yang masa berlakunya relati, karena norma hukum yang dibawahnya tergantung pada norma hukum yang di atasnya. Jika norma hukum yang diatasnya dicabut atau dihapus sehingga tidak berlaku, maka norma hukum dibawahnya juga akan terhapus.²⁹

Teori hierarki norma hukum yang digagas oleh Hans Kelsen juga mendapat banyak perhatian. Salah satunya adalah Hans Nawiasky yang merupakan murid dari Hans Kelsen. Nawiasky mengembangkan teori yang digagas oleh Kelsen dengan teori *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Dalam teori tersebut menjelaskan mengenai susunan norma, sebagai berikut: Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*); Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*); Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).³⁰

²⁸*Ibid.*

²⁹ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 25

³⁰ A. Hamid. S. Atamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang

Dari teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Atamimi juga membandingkan antara teori Kelsen dan teori Nawiasky yang diterapkan pada tata hukum di Indonesia. Atamimi menggunakan teori Nawiasky untuk menunjukkan struktur hukum yang ada di Indonesia. Hasilnya sebagai berikut:

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.³¹

Indonesia juga sudah menetapkan hierarti peraturan perundang-undangan. Hal tersebut ada dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa hirarki perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV”, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.287.

³¹ *Ibid.*

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian lapangan (*field research*). Penelitian lapangan yaitu sebuah jenis penelitian yang mengkaji secara intensif mengenai latar belakang keadaan saat ini dan interaksi lingkungan sosial, individu, kelompok, dan lembaga dalam masyarakat.³²

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang penyusun gunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-analitis. Yaitu dengan menggambarkan dan menganalisis semua gejala dan fakta yang ada di lapangan dan mengaitkan semua gejala dan fakta tersebut dengan permasalahan dalam penelitian dan disesuaikan mengikuti keadaan di lapangan.³³ Analitis deskriptif adalah pengkajian olah data sebatas tahap deskripsi dengan menafsirkan fakta secara sistematis agar lebih mudah dipahami.³⁴

3. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, adalah dengan menelaah hukum sebagai kaidah yang dianggap sesuai dengan objek penelitian untuk melihat hukum tertulis dengan yang sebenarnya terjadi di lapangan. Jenis penelitian yuridis empiris ini untuk dapat menemukan kebenaran

³² Sandu Siyoto dan M. Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian*, (Yogyakarta: Literasi Media Publish, 2015), hlm. 4.

³³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), Hlm 105-106.

³⁴ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 127-133

tentang penerapan dari nilai suatu hukum normative di lapangan pada setiap terjadinya peristiwa hukum. Hukum digambarkan sebagai kenyataan (social dan kultur), dari pelaksanaan maupun penegakan dalam lingkungan masyarakat.³⁵

4. Sumber Data

Untuk bisa memperoleh data yang objektif, maka penyusun menggunakan sumber data sebagai berikut:

a. Data Primer

Data yang didapat dari hasil wawancara dengan Pegawai Biro Hukum Pemerintah Daerah DIY, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional DIY, Notaris dan PPAT, dan juga Masyarakat keturunan Tionghoa.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari penjelasan terkait dengan Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975, Peraturan Perundang-undangan, Penelitian, Jurnal, Buku.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dengan menggunakan penelitian lapangan, penyusun menggunakan penyusun menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Observasi, yaitu dengan melakukan pengamatan dan mengumpulkan informasi serta data berdasarkan kejadian yang sedang diteliti, yaitu mengamati implementasi Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975

³⁵ Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 2.

dan juga faktor penghambat dalam melaksanakan Instruksi Wakil Gubernur tersebut.

- b. Wawancara, ialah suatu metode yang digunakan untuk mengambil suatu informasi atau data serta keterangan melalui wawancara berdasarkan pada tujuan penelitian.³⁶ Data didapatkan dengan cara tanya jawab kepada narasumber. Sebelum melakukan wawancara, penyusun membuat kerangka pedoman wawancara dengan tujuan sebagai acuan saat mencari data, sehingga proses pengambilan data lebih terstruktur, rinci, dan tepat sasaran. Narasumber dalam penelitian ini adalah Biro Hukum Pemerintah Daerah DIY, Kantor Pertanahan Propinsi DIY, Kantor Notaris dan PPAT, dan Masyarakat yang terkait dengan penelitian, yaitu implementasi instruksi Wakil Gubernur nomor K.898/I/A/1975 dan juga faktor penghambat dalam melaksanakan Instruksi Wakil Gubernur tersebut.
- c. Dokumentasi ialah sebuah cara untuk dapat memperoleh suatu data dan informasi bisa dalam beberapa bentuk, buku, arsip, dokumen maupun tulisan angka, gambar dan lain-lain yang bisa dipergunakan untuk mendukung penelitian. Dalam metode ini nantinya akan digunakan untuk menganalisis implementasi instruksi Wakil Gubernur nomor K.898/I/A/1975 dan juga faktor penghambat dalam melaksanakan Instruksi Wakil Gubernur tersebut.

³⁶ Sutrisno Hadi, *Metodelogi Research Untuk Penyusunan Paper, Thesis dan Disertasi*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1992)

6. Analisis Data

Analisis data adalah usaha mencari dan menyusun data secara sistematis dari catatan hasil observasi, wawancara dan lain sebagainya guna menambah pemahaman peneliti tentang permasalahan yang sedang diteliti dan menyajikannya dalam temuan bagi orang lain. Kemudian dalam rangka peningkatan pemahaman itu, analisis dibutuhkan tindak lanjut dengan usaha mencari makna.³⁷

G. Sistematika Pembahasan

Bab pertama berisi tentang pendahuluan yang membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, serta sistematika pembahasan.

Bab kedua memuat tentang Hierarki Penguasaan Bumi, Air, Ruang Angkas, dan Kekayaan Alam di Indonesia, Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA, dan Tanah Dengan Status Tanah Kasultanan dan Kadipaten di DIY.

Bab ketiga memuat tentang Kebijakan Hukum Pertanahan di Yogyakarta. Penyusun menuliskan Sejarah Pertanahan di DIY, Pengaturan Keistewaan Yogyakarta dan Larangan Kepemilikan Hak Milik Bagi WNI NonPribumi di DIY.

Bab keempat membahas mengenai Analisis Larangan Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi, serta menjawab permasalahan yang menjadi latar belakang dalam penelitian ini. Menjawab pertanyaan implementasi Instruksi Wakil Gubernur Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 dan faktor penghambat dalam menjalankan Instruksi tersebut. Penyusun menganalisis data

³⁷ Ahmad Rijali, "Analisis Data," *Jurnal UIN Antasari*, Vol. 17, No. 33 Januari-Juni 2018

berupa wawancara dengan Biro Hukum Pemerintah Daerah DIY, Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah DIY, Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan Warga Keturunan Tionghoa dan sumber penelitian lainnya.

Bab kelima memuat Penutup, pada bab ini berisi kesimpulan sebagai jawaban dari pokok permasalahan. Dalam bab ini juga memuat saran kepada pemerintah daerah dan pihak yang membutuhkan penelitian ini pada umumnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 masih belaku sampai saat ini. Meskipun dalam menjalankan Instruksi tersebut, praktiknya masih banyak WNI Nonpribumi yang mempunyai hak milik atas di Yogyakarta. Ada pengecualian untuk WNI Nonpribumi keturunan keraton bisa mendapat hak milik dengan surat *kekancingan dalem*. Kepemilikan hak milik oleh WNI Nonpribumi terjadi karena dari system administrasi kependudukan yang belum baik. Sebelum berkembang KTP Elektronik, sehingga identitas masih bisa dimanipulasi. Masih banyak WNI Nonpribumi yang meminjam nama pribumi, atau dengan jual beli warga pribumi dengan Nonpribumi serta dengan dasar perjanjian kedua belah pihak. Dalam menjalankan Instruksi Wakil Gubernur belum berjalan dengan baik. Masih ada kesenjangan antara regulasi dengan kenyataan di lapangan.

2. Faktor Penghambat

Dalam menjalankan Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 menemukan beberapa kendala dan hambatan. Beberapa faktor penghambat tersebut:

- a) Belum baik system data kependudukan, sebelum adanya KTP elektronik, sehingga identitas bisa dimanipulasi.

- b) Tidak semua WNI Nonpribumi yang akan membeli tanah atau memohonkan hak milik adalah warga asli Yogyakarta, sehingga banyak yang tidak mengetahui adanya Instruksi Nomor K.898/I/A/1975.
- c) Adanya perbedaan aturan mengenai pertanahan, dalam hal ini kepemilikan hak milik atas tanah, di Yogyakarta dan daerah lainya.
- d) Seringkali mendapat protes dari WNI Nonpribumi yang akan mengajukan permohonan peningkatan hak, menjadi hak milik.

B. Saran

1. Saran ditujukan kepada Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah DIY. Dalam melaksanakan Instruk Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975, hendaknya dilakukan secara professional. Artinya bahwa siapa saja yang melanggar ketentuan dan tidak sesuai dengan Instruksi Wakil Gubenur, agar segera ditindak dan tidak tebang pilih. Jika mempunyai hak milik bisa diturunkan haknya, menjadi hak guna usaha, hak guna bangunan ataupun hak pakai, sesuai dengan aturan pertanahan di Yogyakarta.
2. Pemerintah DIY bersama dengan Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah DIY, perlu melakukan sosialisasi dan pemahaman mengenai Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975 karena masih ada yang belum mengetahui dan memahami. Dalam memberikan pemahaman khususnya kepada WNI Nonpribumi yang hendak mengajukan permohonan peningkatan hak, hendaknya dilakukan dengan bijak dan berhati-hati, supaya tidak menimbulkan permasalahan yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa
Yogyakarta

Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor 898/I/A/1975

Surat Keterangan Pemerintah Propinsi Daerah istimewa Yogyakarta, Sekretariat
Daerah No. 593/00531/RO.I/2012, tanggal 8 Mei 2012.

Buku

Ali, Achmad dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*,
Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.

Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Asshidiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta:
Sekertariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Hadi, Sutrisno, *Metodelogi Research Untuk Penyusunan Paper, Thesis dan
Disertasi*, Yogyakarta: Andi Offset, 1992.

Halim, Diana Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia,
2004.

- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaanya*, Jakarta: Djambatan, 2005.
- Huda, Ni'matul, *Desentralisasi Asimetris dala NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Khusus Daerah dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusamedia, 2014.
- Joeniarto, *Negara Hukum*, Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada, 1968.
- John Rawls, *A Theory of Justice*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- KPH... Hak Sri Sultan Atas Tanah Di Yogyakarta, 1975.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1983
- Mahmud, Peter Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, redisi revisi, Jakarta: Prenada Media Group, 2008.
- Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2010
- P, A.Parlindungan, *Komentat Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1991.
- Prastyo, Tegus, *Keadilan Bermartbat*, Bandung: Nusa Media, 2015.
- Rato, Dimunikus, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010.

- Rijali, Ahmad, "Analisis Data," *Jurnal UIN Antasari*, Vol. 17, No. 33 Januari-Juni 2018
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, 2012.
- Sarinah, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2017.
- Seno, Oemar Adji, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI Jakarta, 1966.
- Sitorus, Oloan dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah Dan Kondominium*, Jakarta: Dasamedia Utama, 1994.
- Siyoto, Sandu dan M. Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian*, Yogyakarta: Literasi Media Publish, 2015.
- Surjomihardjo, Abdurachman, *Kota Yogyakarta Tempoe Doeloe: Sejarah Sosial 1880-1930*, Jakarta: Komunitas Bamboo, 2008.
- Suyitno, "Hak Atas Tanah Kraton Kasultanan Yogyakarta", *Land*, Nomor 01, November 2006-Januari 2007.
- Syamsudin, M., *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grasindo Persada, 2007.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962.
- Yamin, Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Karya Ilmiah

Firman, “Pembatasan Kepemilikan Hak Atas Tanah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada Warga Negara Indonesia Nonpribumi”, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makasar.

Hamid, A. S. Atamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV”, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

H . Utami, Tri Widodo *Hukum Pertanahan Di Yogyakarta Sebelum dan Sesudah 1984*.

Jamil, M. dan Widyarini Indriasti Wardani, Pelarangan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Kepada Warga Negara Indonesia Suku Tionghoa di Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Notary Law Research*, Vol 2 No.1, 2021.

Lestarini, Ratih, “Kebijakan Pertanahan Bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa di Yogyakarta: Diskriminasi atau Diskriminasi Positif”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 48 No.1, 2018.

Laporan Penelitian Tim Dosen STPN, Grand Design Perencanaan Pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Pakualaman, 2015

Nugroho, Adityo, “Keabsahan Surat Edaran Gubernur DIY PA.VIII/No.K.898/I/A/1974 Mengenai Pelepasan Hak Milik Atas Tanah

Bagi WNI Keturunan”, *Jurnal Diversi Jurnal Hukum* Volume 5 Nomor 2
Desember 2019.

Nurhidayati dan Sugiyah, “Pemilikan Hak AtasTanah Bagi Warga Keturunan Di
Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal Binamulia Hukum* Vol.8 No.1 2019.

Pandamdari, Endang, “Mengkritisi Diskriminasi Pemilikan Tanah di Provinsi
Daerah Istimewa Yogyakarta” Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Prasetyo, Teguh, “*Rule of Law* Dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia”, *Jurnal
Ilmu Hukum Refleksi Hukum* Edisi Oktober 2010.

Safitri, Firdaus, *Tinjauan Yuridis Tentang Hak Kepemilikan Atas Tanah Bagi
Masyarakat Tionghoa Di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Skripsi Ilmu
Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta,
Yogyakarta, 2016.

Internet

<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/memahami-kepastian-dalamhukum>

diakses pada 3 Juli 2021, Pukul 16.48 WIB

https://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/2667/4/T1_312007091_BAB%2

[0III.pdf](#), diakses pada 13 november 2021, pukul 12.30 WIB.

<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260>, diakses pada 14 Juli 2021,

pukul 14.36 WIB.

[Tanahmu bukanlah milikmu! | Selamatkan Bumi](#)

Lain-lain

Moh. Mahfud MD, *Penegakan dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara”* yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi 8 Januari 2009).

Laporan Penelitian Tim Dosen STPN, *Grand Design Perencanaan Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Pakualaman*, 2015.

Wawancara

Wawancara dengan Bapak Agung Wibowo, Notaris dan PPAT di Sleman, pada 18 September 2021, Pukul 15.00 WIB

Wawancara dengan Bapak Sarjito sebagai Analis Pertanahan di Badan Pertanahan Nasional Provinsi DIY, pada 21 September 2021, Puku 11.00 WIB.

Wawancara dengan Ibu Allia Swasti, Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa, pada 28 September 2021, pukul 09.00 WIB

Wawancara dengan Ibu Jannie Andreas, Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa, pada 28 September 2021, pukul 11.00 WIB

Wawancara dengan Ibu Retno Wulandari sebagai Kepala Sub Bagian Sengketa Hukum, pada 20 Agustus 2021, Puku 10.00 WIB