

BAB III

PEMBAHASAN

A. Pandangan Masyarakat Yogyakarta dan Perspektif Sosiologi Hukum Terhadap Perbedaan Kepemilikan Tanah bagi WNI Non Pribumi

1. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terletak di bagian selatan tengah Pulau Jawa yang dibatasi oleh Samudera Hindia di bagian selatan dan Propinsi Jawa Tengah di bagian lainnya. Batas dengan Propinsi Jawa Tengah meliputi Kabupaten Wonogiri di bagian tenggara, Kabupaten Klaten di bagian timur laut, Kabupaten Magelang di bagian barat laut, dan Kabupaten Purworejo di bagian barat. Secara astronomis, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terletak antara 70° 33' LS – 8° 12' LS dan 110° 00' BT – 110° 50' BT.⁵⁶

Komponen fisiografi yang menyusun Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 4 (empat) satuan fisiografis yaitu Satuan Pegunungan Selatan dengan ketinggian tempat berkisar antara 150 – 700 meter, Satuan Gunung Api Merapi dengan ketinggian tempat berkisar antara 80 – 2911 meter, Satuan Dataran Rendah yang membentang antara Pegunungan Selatan dan Pegunungan Kulonprogo

⁵⁶<https://jogjaprovo.go.id/berita/detail/kondisi-geografis> , Diakses terakhir pada tanggal 03 Juni 2019 Pukul 10.40 WIB.

pada ketinggian 0 – 80 meter, dan Pegunungan Kulonprogo dengan ketinggian hingga 572 meter.⁵⁷

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai luas 3185,80 km, terdiri dari 4 (empat) kabupaten dan 1 (satu) Kota, yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, dan Kabupaten Kulonprogo. Setiap kabupaten atau kota mempunyai kondisi fisik yang berbeda sehingga potensi alam yang tersedia juga tidak sama. Perbedaan kondisi fisik ini ikut menentukan dalam rencana pengembangan daerah.⁵⁸

Kota Yogyakarta dibangun pada tahun 1755, bersamaan dengan dibangunnya Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat oleh Sri Sultan Hamengkubuwono I di Hutan Beringin, suatu kawasan diantara sungai Winongo dan sungai Code dimana lokasi tersebut nampak strategis menurut segi pertahanan keamanan pada waktu itu sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII menerima piagam pengangkatan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi DIY dari Presiden Republik Indonesia. Selanjutnya pada tanggal 5 September 1945 beliau mengeluarkan amanat yang menyatakan bahwa daerah Kasultanan dan daerah Pakualaman merupakan Daerah Istimewa yang menjadi bagian

⁵⁷*Ibid.*,

⁵⁸*Ibid.*,

dari Republik Indonesia menurut Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan pada tanggal 30 Oktober 1945 beliau mengeluarkan amanat kedua yang menyatakan bahwa pelaksanaan Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta akan dilakukan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII bersama-sama Badan Pekerja Komite Nasional.⁵⁹

Saat ini keistimewaan Yogyakarta diatur dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dalam Pasal 7 ayat (2) yang meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
- c. Kebudayaan
- d. Pertanahan
- e. Tata ruang

Kewenangan istimewa ini terletak di tingkatan Provinsi. Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kasultanan Yogyakarta dan

Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah

Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

⁵⁹<https://www.jogjakota.go.id/pages/sejarah-kota> , Diakses terakhir pada tanggal 24 April 2019 Pukul 07.51 WIB.

Yogyakarta sejak dibangun oleh Pangeran Mangkubumi merupakan kota yang plural dengan komposisi penduduk berasal dari beragam etnis, suku dan agama. Hal ini dapat dipahami dikarenakan Yogyakarta merupakan pusat kerajaan dan kebudayaan Jawa. Fenomena pluralitas di masa lalu yang dapat kita jumpai dan masih ada jejaknya hingga saat ini adalah penamaan kampung dan pemukiman dalam kawasan (*jeron beteng*) atau luar kawasan keraton (*jaba beteng*). Nama-nama kampung ini didasarkan pada profesi yang banyak ditekuni warganya, golongan kerabat dan pejabat, keahlian *abdi dalem*, etnis, hingga nama pasukan prajurit.⁶⁰

Pluralitas Yogyakarta semakin berkembang pasca kemerdekaan. Hal ini ditandai dengan pada masa awal kemerdekaan Yogyakarta sempat menjadi ibu kota Republik Indonesia. Status Yogyakarta sebagai pusat pemerintahan pada saat itu menyebabkan banyak pendatang baru yang memiliki latar belakang beragama dari luar menetap dan tinggal di Yogyakarta. Situasi ini semakin berkembang setelah di Yogyakarta dibangun berbagai pusat pendidikan tinggi.⁶¹

Munculnya banyak pendatang baru yang sebagian besar bertujuan untuk melanjutkan pendidikan bukan hanya membawa dampak sosial ekonomi, namun juga dampak sosial budaya. Secara otomatis, budaya yang para pendatang baru bawa akan mengalami perjumpaan dengan budaya Jawa yang dianut masyarakat Yogyakarta. Disinilah kemudian

⁶⁰Imam Subkhan, *Hiruk Pikuk Wacana Pluralisme di Yogya*, Ctk. Kelima, Kanisius, Yogyakarta, 2011, hlm. 56.

⁶¹*Ibid*, hlm. 58

terjadi salah satunya akomodasi kebudayaan Jawa terhadap kebudayaan luar.⁶²

Meskipun keselarasan telah menjadi jantung kehidupan masyarakat Yogyakarta, bukan berarti Yogyakarta tidak pernah terpecik oleh aksi kekerasan dan konflik, baik berbasis agama, politik, maupun etnis. Salah satu contoh kasusnya adalah perbedaan kepemilikan hak milik tanah bagi WNI non pribumi yang menjadi kasus yang dibahas dalam skripsi ini. Selain dari kasus ini masih ada kasus lain yang terjadi di Yogyakarta, namun konflik yang terjadi rata-rata tidak berskala luas dan intensitasnya pun tidak terlalu tinggi.

Hal ini bisa terjadi karena cita-cita masyarakat Jawa yang terletak dalam keselarasan masyarakat yang harmonis. Orang sebagai individu tidak terlalu penting kecuali bersama-sama dengan orang lain mewujudkan masyarakat dan keselarasan masyarakat untuk menjamin kehidupan yang baik. Inilah makna dari salah satu nilai budaya Jawa *hamemayu hayuning bawono* yang masih melekat pada kehidupan masyarakat Yogyakarta.⁶³

Kemampuan budaya Jawa untuk mengakomodasi budaya lain yang dibawa oleh para pendatang dari berbagai pelosok tanah air menghasilkan sebuah harmonisasi baru antara kebudayaan lokal dan kebudayaan pendatang. Kemanunggalan filosofi budaya Jawa yang mengutamakan harmoni atau keselarasan menjadi faktor kunci

⁶²*Ibid.*,

⁶³*Ibid.*, hlm. 60

kehidupan pluralisme di Yogyakarta tumbuh dan berkembang dengan baik. Bagi orang Jawa, keselamatan itu hanya ditemukan di dalam keselarasan. Keselarasan itu bukan hanya keselarasan kehidupan antara manusia, namun juga keselarasan dengan seluruh semesta, yaitu keselarasan pada jagad mikro dengan jagad makro karena semuanya berasal dari dan menuju pada satu sumber, yaitu *sangkan paraning dumadi*. Maka dari itu, sangat jarang kita menjumpai terjadinya benturan budaya yang berujung pada konflik horizontal di masyarakat. Masing-masing kelompok agama, etnis, dan suku mendapatkan ruang untuk dapat mengekspresikan budaya mereka sepanjang tidak menciptakan disharmoni di masyarakat.⁶⁴

2. Hasil Penelitian

Seperti yang dijelaskan diatas bahwa Yogyakarta merupakan Daerah Istimewa yang berbeda dengan daerah lainnya, maka tentu ada peraturan yang hanya berlaku di daerah Yogyakarta saja. Dalam bidang pertanahan misalnya, selain mengikuti UUPA dalam hal kepemilikan tanah terdapat Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A1975. Instruksi tersebut berisikan bahwa sebagaimana diketahui *policy* Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta hingga sekarang belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang warganegara Indonesia non Pribumi yang memerlukan tanah.

⁶⁴*Ibid*, hlm. 61

Guna penyeragaman *policy* pembedaan hak atas tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang warganegara Indonesia non Pribumi, dengan ini diminta: Apabila ada seorang Warganegara Indonesia non Pribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproseskan sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah Negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan sesuatu hak.

Instruksi ini mendapatkan pro dan kontra dari masyarakat di Indonesia, namun dalam penelitian ini Penulis akan memaparkan pandangan masyarakat Yogyakarta terhadap instruksi ini. Penelitian yang dilakukan Penulis berupa penyebaran angket kepada 35 warga atau masyarakat Yogyakarta asli yang berusia minimal 17 tahun.

Adapun rincian angket tersebut adalah:

No.	Pertanyaan	Jawaban
1.	Apakah Anda mengetahui apa itu Hak Milik Atas Tanah?	Tahu : 32 Orang Tidak tahu: 3 Orang
2.	Apakah Anda mengetahui apa yang dimaksud dengan WNI Non Pribumi?	Tahu: 31 Orang Tidak Tahu: 4 Orang
3.	Apakah Anda mengetahui peraturan kepemilikan atas tanah di Yogyakarta?	Tahu: 21 Orang Tidak Tahu: 14 Orang
4.	Apakah Anda pernah mendengar	Pernah: 29 Orang

	peraturan tentang larangan kepemilikan tanah bagi WNI Non Pribumi sebelumnya?	Tidak Pernah: 6 Orang
5.	Bagi Anda yang sebelumnya menjawab “Pernah”, menurut Anda apakah peraturan tersebut sudah memuat rasa keadilan?	Sudah adil: 16 Orang Belum Adil: 9 Orang Netral : 4 Orang
6.	Bagi Anda yang sebelumnya menjawab “Tidak Pernah”, bagaimana pandangan Anda mendengar peraturan tersebut untuk pertama kali?	Jawaban secara rinci oleh responden akan penulis kemukakan pada bagian kesimpulan di bawah tabel ini.
7.	Menurut Anda bagaimana seharusnya peraturan atas tanah di Yogyakarta ini?	Jawaban secara rinci oleh responden akan penulis kemukakan pada bagian kesimpulan di bawah tabel ini.
8.	Menurut Anda perlukah ada penggantian peraturan untuk kepemilikan tanah bagi WNI Non Pribumi tersebut?	Perlu : 9 Orang Tidak Perlu : 16 Orang Tidak Tahu : 4 Orang

Dari hasil olah data dari tabel diatas, maka dapat Penulis simpulkan:

- a. Bahwa 91% responden mengetahui tentang Hak Milik atas tanah dan 9% lainnya tidak.
- b. Bahwa responden sebanyak 89% mengetahui yang dimaksud dengan WNI non Pribumi dan 11% nya tidak mengetahui.
- c. Bahwa responden sebanyak 60% mengetahui tentang peraturan kepemilikan tanah di Yogyakarta sedangkan 40% nya tidak mengetahui.
- d. Bahwa 83% responden pernah mendengar peraturan tentang larangan kepemilikan tanah bagi WNI non Pribumi dan sebanyak 6% mengaku tidak pernah mendengar peraturan tersebut.
- e. Bahwa para responden yang pernah mendengar tentang peraturan tersebut sebanyak 55% merasa peraturan tersebut sudah adil, sebanyak 31 % merasa peraturan tersebut belum adil dan sebanyak 14 % merasa netral terhadap peraturan tersebut.
- f. Bahwa sebanyak 31 % menurut responden peraturan tersebut perlu diganti, sebanyak 55 % merasa peraturan tersebut tidak perlu diganti dan sebanyak 14% merasa tidak tahu peraturan tersebut harus diganti atau tidak.

Dari angket tersebut diketahui pula pandangan masyarakat Yogyakarta yang sebelumnya tidak pernah mendengar atas peraturan

pembedaan kepemilikan tanah bagi WNI non Pribumi, yaitu kebanyakan dari masyarakat berpendapat bahwa setuju atas peraturan tersebut dikarenakan tanah Yogyakarta lebih baik digunakan untuk warga pribumi, namun ada sebagian kecil masyarakat yang tidak setuju dan merasa peraturan tersebut tidak adil. Untuk masyarakat yang pernah mendengar akan peraturan ini terbagi menjadi 3 kategori pendapat, yaitu yang merasa peraturan ini sudah adil, yang merasa belum adil dan yang netral terhadap peraturan tersebut.

Bagi masyarakat yang merasa peraturan pembedaan kepemilikan tanah bagi WNI non Pribumi ini adil mayoritas menyatakan bahwa kalau tidak ada peraturan ini maka warga pribumi bisa tergusur, karena kebanyakan warga non Pribumi memiliki kekuatan modal yang besar, tetapi juga ada yang berpendapat bahwa Yogyakarta merupakan daerah Istimewa sehingga peraturannya berbeda dan juga ada yang berpendapat bahwa dilihat dari segi sejarah pertanahan Yogyakarta.

Bagi masyarakat yang merasa peraturan pembedaan kepemilikan ini belum adil menyatakan pendapat bahwa seharusnya seluruh WNI itu mendapatkan hak milik termasuk non pribumi, jangan mendiskriminasikan warga non Pribumi karena banyak juga warga non Pribumi yang kehidupan ekonominya tidak mampu, karena sesungguhnya keadilan tidak memandang non pribumi dengan pribumi.

Untuk selanjutnya, pandangan masyarakat Yogyakarta terhadap peraturan atas tanah dibagi menjadi dua pendapat yaitu setuju dengan adanya peraturan pembedaan kepemilikan tanah bagi WNI non pribumi tersebut, merasa tidak ada masalah dengan hal itu dan juga tetap mendukung karena Sultan tahu yang terbaik untuk rakyatnya. Pendapat yang kedua yaitu menyatakan bahwa tidak seharusnya membandingkan ras yang mana peraturannya seharusnya sama dengan negara, karena banyak juga WNI non pribumi yang berkontribusi pada kemajuan daerah Yogyakarta, sebaiknya peraturan tersebut dibuat dalam taraf ekonomi.

Penelitian ini juga disertai dengan wawancara kepada ibu Eti Yuli Hartanti S.H., selaku kepala seksi pemeliharaan data hak tanah dan pembinaan PPAT Kantor Wilayah BPN Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam hasil wawancara dengan beliau dapat diketahui bahwa meskipun Yogyakarta adalah daerah keistimewaan karena masih bagian dari Indonesia, maka untuk hukum yang digunakan untuk mengatur pertanahan adalah UUPA yang mana berjalan berdampingan dengan peraturan lainnya.

Dalam memperoleh hak milik atas tanah di Yogyakarta tidaklah susah, seperti pada keseluruhan daerah yang ada di Indonesia yang mana merujuk pada UUPA. Namun di Yogyakarta ini ada pengecualian untuk golongan masyarakat non pribumi yang mana memang tidak bisa memiliki hak milik atas tanah.

Dalam wawancara beliau menyatakan bahwa peraturan ini bukan merupakan diskriminasi negatif melainkan diskriminasi positif. Beliau menegaskan bahwa yang harus dimengerti pertama adalah bahwa yang tidak bisa dimiliki itu adalah hanya hak milik, bukan berarti warga non pribumi tidak bisa memiliki tanah di Yogyakarta. Warga non pribumi tersebut bisa memiliki tanah di Yogyakarta tapi kepemilikan tanah mereka masuk dalam Hak Guna Bangunan atau yang disingkat menjadi HGB.

HGB ini memiliki jangka waktu yang lama yaitu 30 tahun dan diperbaharui setiap 25 tahun. Tidak hanya itu, tanah HGB juga bisa diperjual belikan, bisa turun waris, bisa diwakafkan dan sebagainya. Dalam hal ini, satu atau dua orang warga non pribumi bisa memiliki satu atau lebih bidang tanah. Dari data yang ada di BPN Kanwil Yogyakarta menunjukkan bahwa banyak warga non pribumi tersebut yang memiliki tanah di Yogyakarta ini yang mana nilainya tetap tinggi apabila dijamin dengan hak tanggungan, seperti tanah yang berada di sekitaran Malioboro.

Seperti yang diketahui, di dalam Undang-Undang Kewarganegaraan Tahun 2007 sudah menghapuskan istilah WNI non Pribumi, namun hal tersebut masih digunakan di dalam Instruksi Gubernur. Dalam menjawab pertanyaan ini ibu Eti menyatakan bahwa dalam hal tersebut tidak ditemukan permasalahan apapun, karena peraturan tersebut masih berlaku. Beliau menambahkan bahwa tujuan diadakannya Instruksi ini bukan

berarti melarang warga non pribumi untuk tinggal di Yogyakarta, namun lebih kepada bentuk keadilan.

Dalam mengukur keadilan memang sangat susah karena setiap individu memiliki nilainya masing-masing. Menurut pandangan ibu Eti, instruksi ini sudah memuat unsur keadilan. Menurut beliau, yang namanya adil itu sesuatu tidak harus dibagi sama persis. Tetapi harus sesuai dengan porsi atau kebutuhannya, karena kebutuhannya pun berbeda-beda. Kalau merujuk kepada Instruksi Gubernur ini, warga non pribumi sudah diperlakukan adil, karena dengan segala kemudahan yang sudah ada dan juga sudah sesuai dengan porsinya.

Menurut beliau, sebenarnya banyak warga masyarakat non pribumi yang tinggal di Yogyakarta berpuluh-puluh tahun dan memiliki banyak bisang tanah tidak memperlmasalahakan pembedaan kepemilikan hak tanah ini. Kasus ini menjadi muncul dan menjadi pembahasan dikarenakan gugatan Bapak Handoko mendapatkan *blow up* dari media, yang mana dapat diketahui kalau dapat perhatian dari media maka hal tersebut bisa menjadi viral. Padahal dalam kenyataannya tidak terjadi masalah apa-apa disana. Diketahui bahwa selama Instruksi ini berlaku, hanya dua orang warga masyarakat non pribumi yang mengajukan gugatan yaitu Bapak Budi Setyagraha dan Bapak Handoko, yang mana hasil putusan pengadilannya sama seperti putusan pengadilan atas gugatan Bapak Handoko.

Untuk kedepannya sampai saat ini belum ada pembahasan tentang upaya lain untuk peraturan kepemilikan atas tanah bagi warga masyarakat non pribumi. Artinya, Instruksi tersebut masih berlaku dan untuk sosialisasi kepada masyarakat dirasa tidak perlu. Hal ini dikarenakan Instruksi tersebut sudah berlaku dari tahun 1975, artinya seharusnya masyarakat sudah tahu. Apalagi masyarakat asli Yogyakarta atau yang sudah berpuluh-puluh tahun menetap di Yogyakarta. Namun, terkait hak kepemilikan tanah bagi warga masyarakat non pribumi Sri Sultan pernah memberikan hak tersebut kepada beberapa warga masyarakat non pribumi yang dianggap berjasa terhadap DIY, hal itu memang khusus.

3. Analisa Data

Dari hasil penelitian di atas, maka dapat dirangkum makna keadilan bagi masyarakat itu sendiri adalah tidak harus sama. Karena bisa dilihat dari banyak faktor, salah satu yang dikemukakan oleh masyarakat adalah faktor kuatnya ekonomi. Artinya, masyarakat

Yogyakarta asli berpendapat bahwa masih banyak sekali warga pribumi yang faktor ekonominya lemah dibandingkan dengan WNI non Pribumi. Sehingga, apabila WNI non Pribumi diberi hak milik maka akan menggeser kesempatan warga Pribumi dalam membangun

ekonomi, karena daya saing yang tidak berimbang dan lahan yang tidak memadai. Oleh karena itu, pendiskriminasian itu terkadang perlu untuk membangun kesejahteraan dan keseimbangan dalam masyarakat.

Prinsip keadilan yang dianut oleh masyarakat Yogyakarta pada umumnya sudah sama dengan prinsip keadilan yang dianut di Indonesia. Seperti yang diketahui bahwa keadilan di Indonesia berdasarkan pada keadilan sosial yang bersumber pada sila ke lima Pancasila. Keadilan sosial ini juga bersifat umum yang berlaku untuk komunitas masyarakat, sehingga keadilan sosial itu harus mengandung nilai keadilan distributif dan komutatif. Keadilan sosial juga tidak identik dengan kekayaan materiil atau kesamaan nasib ekonomis setiap individu dalam suatu masyarakat. Karena tidak mungkin dalam suatu masyarakat untuk mencapai kata adil harus sama rata miskin atau kaya. Disini keadilan sosial lebih kepada tindakan negara dalam menyejahterakan warganya dalam rangka usaha penghapusan kemiskinan struktural. Bila dimasukkan dalam kasus perbedaan kepemilikan tanah bagi WNI non Pribumi di Yogyakarta, maka tindakan dikeluarkannya surat instruksi tersebut adalah untuk mencapai keadilan sosial bagi masyarakat pribumi dan juga non pribumi.

Bukan berarti hak-hak WNI non Pribumi di Yogyakarta ini tidak dihormati karena untuk mencapai keadilan sosial, akan tetapi perlakuannya saja yang tidak sama. Hal ini bisa dilihat dari faktor ekonomi yang mayoritas mempunyai modal yang lebih besar, sehingga dalam rangka untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara umum WNI non Pribumi bisa memiliki tanah dengan status Hak Guna Bangunan. Dari hasil wawancara dengan perwakilan kantor wilayah BPN Yogyakarta bisa diketahui bahwa perbedaan status hak milik dengan hak guna bangunan adalah hanya dari adanya pembaharuan ijin setiap 25 tahun sedangkan kalau hak milik tidak memerlukan hal tersebut.

Apabila berbicara tentang keistimewaan pertanahan di Yogyakarta dengan kaitannya terhadap perbedaan kepemilikan tanah, menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pasal 32 ayat (1) disebutkan bahwa dengan Undang-Undang ini Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum. Selanjutnya di dalam Pasal 32 ayat (2) dan (3) disebutkan bahwa Kasultanan merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik terhadap tanah Kasultanan dan Kadipaten merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik terhadap tanah Kadipaten.

Lalu, di dalam Pasal 32 ayat (4) disebutkan bahwa tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah Keprabon dan tanah bukan Keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten atau kota dalam

wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Tanah Keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sri Panganti, tanah untuk makam raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid besar, Taman Sari, Pesanggrahan dan Petilasan.

Sedangkan yang dimaksud tanah bukan Keprabon adalah tanah yang digunakan penduduk atau lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dll) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak. Dari penjabaran tersebut maka dapat diketahui bahwa di Yogyakarta tanah Negara akan langsung dikuasai oleh Pemda DIY yang kemudian akan dikeluarkan suatu hak oleh Pemda DIY. Sehingga Penulis mengasumsikan bahwa dalam hal perbedaan kepemilikan tanah tidak ada pembatas antara tanah sipil atau bukan, dikarenakan tanah di Yogyakarta dikuasai langsung oleh Pemda DIY.

Seperti yang sudah disebutkan di bab sebelumnya, teori keadilan John Rawls memiliki dua prinsip keadilan yang mana salah satunya adalah prinsip perbedaan dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan. Inti dari prinsip ini adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Apabila dikaitkan dengan

kasus pembedaan kepemilikan atas tanah bagi WNI non Pribumi ini maka bisa dikatakan bahwa dikeluarkannya Surat Instruksi Wakil Gubernur Nomor. K898/I/A/1975 ini membawa dampak yang baik bagi WNI Pribumi karena secara tidak langsung dapat membantu perekonomian mereka.

Namun, menurut John Rawls juga keadilan sebagai *fairness* menghasilkan keadilan prosedural murni, di dalam keadilan ini tidak ada standar untuk menentukan apa yang disebut “adil” terpisah dari prosedur itu sendiri. Keadilan tidak dilihat dari hasilnya, melainkan dari sistem atau juga proses itu sendiri. Kembali kepada Surat Instruksi Wakil Gubernur, meskipun Instruksi tersebut membawa dampak yang baik pada hasilnya tetapi pada prosesnya hal tersebut tidak mengandung unsur keadilan. Hal ini dikarenakan menurut teori keadilan John Rawls yang bisa di diskriminasikan adalah faktor sosial dan ekonomi, namun inti pertimbangan dari Surat Instruksi tersebut adalah ras atau etnis.

Pandangan sosiologi hukum terhadap pembedaan kepemilikan tanah bagi WNI non pribumi adalah dengan adanya pembatasan kepemilikan tanah ini maka bisa mencegah kebijakan pertanahan ke arah yang cenderung kapitalis dimana tanah ditempatkan pada fungsi ekonomi dan aksesnya diserahkan pada mekanisme pasar. Sehingga

warga Pribumi dan non Pribumi dapat menumbuhkan ekonomi tanpa harus didominasi oleh pihak manapun.

Seperti yang telah disampaikan pada bab sebelumnya, bahwa dalam melakukan kebijakan pertanahan bagi tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat maka yang harus menjadi perhatian awal adalah prinsip-prinsip dasar UUPA tidaklah bersifat statis. Menghadapi perkembangan baru, kebijakan yang ditempuh haruslah dilaksanakan dengan tetap taat asas, yaitu sesuai dengan konsepsi yang melandasinya, namun akomodatif terhadap perkembangan tersebut. Berdasarkan dari hal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa surat instruksi tersebut seharusnya bisa mengikuti perkembangan baru.

Hal ini dikarenakan tidak mungkin keadaan masyarakat Yogyakarta pada tahun 1975 sama dengan keadaan masyarakat Yogyakarta pada tahun skripsi ini ditulis, yaitu 2019. Jumlah lahan serta keadaan perekonomian pun sudah pasti ada perbedaan yang signifikan. Sehingga pendekatan surat instruksi tersebut seharusnya bisa dirubah dari etnis atau ras menjadi pendekatan dari segi ekonomi. Sehingga hal tersebut dapat mengarah pada tujuan konkrit UUPA demi tercapainya keadilan sosial, dan juga demi menciptakan peraturan yang tidak bias terhadap kepentingan kelompok kecil masyarakat untuk kebaikan dan keseimbangan seluruh kelompok masyarakat.

B. Peluang Pengaturan Kepemilikan Tanah bagi WNI non Pribumi

Seperti yang sudah dibahas pada pembahasan diatas, Yogyakarta adalah daerah Keistimewaan yang mana dalam menjalankan Pemerintahannya terdapat peraturan yang bisa berbeda dari daerah lainnya. Seperti kebijakan dalam pertanahan yang mana dikeluarkan nya Surat Instruksi Wakil Gubernur Nomor K.898/I/A/1975.

Kebanyakan masyarakat awam masih tidak mengerti tentang Instruksi tersebut dengan menyatakan bahwa Instruksi Wakil Gubernur tersebut melakukan diskriminasi kepemilikan tanah tanpa mengetahui kondisi di daerah Yogyakarta. WNI non Pribumi masih bisa memiliki tanah di Yogyakarta, yang menjadi pembatas hanyalah hak atas tanah yang dimiliki tersebut. Untuk WNI non Pribumi bisa mendapatkan hak atas tanah dengan Hak Guna Bangunan atau biasa disingkat dengan HGB. HGB ini memiliki jangka waktu yang lumayan lama yaitu 30 tahun dan dapat diperpanjang sampai 25 tahun. Bangunan yang berada diatas tanah HGB bisa diperjual belikan, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah, dan turun waris. Sehingga pada dasarnya HGB ini hampir sama dengan Hak Milik atas tanah, namun yang membedakan adalah dari jangka waktunya.

Instruksi Wakil Gubernur tersebut dikeluarkan pada hakikatnya adalah mencegah terjadinya kesenjangan dalam penguasaan tanah antar kelompok di dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan mayoritas warga

Pribumi masih memiliki daya perekonomian yang lemah dibandingkan dengan WNI non Pribumi.

Dari hasil wawancara dengan perwakilan kantor wilayah BPN Yogyakarta, menyatakan bahwa sampai saat ini tidak ada rencana penggantian terhadap Surat Instruksi Wakil Gubernur tersebut. Artinya, kesenjangan ekonomi terhadap warga Pribumi sampai saat ini masih terjadi. Begitu pula dengan pandangan masyarakat Yogyakarta, mereka memandang bahwa peraturan tersebut tidak perlu diganti bahkan harusnya diperketat lagi karena jangan sampai warga Pribumi tidak memiliki lahan di buminya sendiri.

Namun, menurut Penulis seharusnya ada peluang untuk pengaturan kepemilikan tanah bagi WNI non Pribumi. Surat Instruksi tersebut dikeluarkan pada tahun 1975, yang mana untuk membantu perekonomian WNI Pribumi pada saat itu yang berupa pembatasan kepemilikan hak milik bagi WNI non Pribumi. Apabila dibandingkan dengan keadaan perekonomian WNI Pribumi hingga saat ini, sudah jelas sekali berbeda. Perekonomian Pribumi Yogyakarta sudah dibilang cukup maju saat ini. Keadaan perekonomian bisa berubah seiring dengan berjalannya waktu, karena keadaan masyarakat yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi tersebut tidak mungkin berjalan statis.

Menurut hasil data dan wawancara kepada masyarakat Yogyakarta, mayoritas masih mendukung adanya surat instruksi ini. Namun, ada juga masyarakat Yogyakarta yang tidak mendukung adanya

Surat Instruksi ini. Hal ini sangatlah wajar mengingat peraturan ini sudah berlaku selama 44 tahun dan pastinya dalam rentang waktu tersebut sudah banyak yang berubah dan tidak sesuai. Karena seharusnya peraturan itu mengikuti perkembangan jaman dan masyarakat, artinya bergerak dinamis.

Menurut Penulis, rata-rata WNI Pribumi yang masih mendukung Surat Instruksi ini salah fokus hanya kepada kekuatan ekonomi dan modal. Padahal pembatasan hak milik tersebut berdasarkan kepada pertimbangan etnis atau ras, bukan kelas sosial ataupun kekuatan ekonomi. Rasanya tidak adil kalau peraturan tersebut harus dibandingkan dengan ras, mengingat salah satu tujuan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta adalah untuk mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Karena keadilan hukum bagi masyarakat tidak sekedar keadilan yang bersifat formal-prosedural, keadilan yang didasarkan pada aturan-aturan normatif yang *rigid* yang jauh dari moralitas dan nilai-nilai kemanusiaan. Melainkan keadilan substantif, yakni keadilan yang ukurannya bukan kuantitatif sebagaimana yang muncul dalam keadilan formal, tetapi keadilan kualitatif yang didasarkan pada moralitas publik dan nilai-nilai kemanusiaan dan mampu memberikan kepuasan dan kebahagiaan bagi masyarakat. Penulis menyadari bahwa dikeluarkan Surat

Instruksi tersebut untuk kebaikan masyarakat DIY, akan tetapi setelah berlalunya waktu seharusnya peraturan tersebut mengikuti keadaan masyarakat DIY, baik itu Pribumi maupun non Pribumi.

Diskriminasi memang terkadang diperlukan untuk mencapai kesejahteraan sosial, namun bukan berarti diskriminasi tersebut harus dipukul ratakan kepada salah satu pihak saja. Karena pada saat ini banyak pula WNI non Pribumi yang keadaannya ekonomi nya tidak baik dan tidak memiliki modal yang besar, sedangkan banyak pula saat ini WNI Pribumi yang memiliki modal yang cukup serta perekonomian yang baik dengan adanya UMKM. Oleh karena itu, menurut Penulis sebaiknya Surat Instruksi itu dapat diganti dengan peraturan yang baru yang mana bisa mempertimbangkan kekuatan ekonomi dan kelas sosial dibandingkan dengan ras atau etnis sehingga tidak timbul konflik sosial di masyarakat.

