

***AFFIRMATIVE ACTION* DALAM PEMBERIAN HAK ATAS TANAH
BAGI WNI NON PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975)**

SKRIPSI



Disusun oleh:

ANUGERAH PUTRI PAMUNGKAS

No. Mahasiswa: 18410346

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2023

***AFFIRMATIVE ACTION* DALAM PEMBERIAN HAK ATAS TANAH
BAGI WNI NON PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar

Sarjana (Srata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh:

ANUGERAH PUTRI PAMUNGKAS

No. Mahasiswa: 18410346



**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**AFFIRMATIVE ACTION DALAM PEMBERIAN HAK ATAS TANAH
BAGI WNI NON PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975)**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian/Pendadaran Skripsi
pada tanggal: 08 Februari 2023

Yogyakarta, 25 Januari 2023
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,



Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D.
NIK: 904100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**AFFIRMATIVE ACTION DALAM PEMBERIAN HAK ATAS TANAH
BAGI WNI NON PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975)**

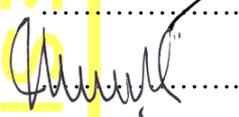
Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian/Pendadaran Skripsi
pada Tanggal 08 Februari 2023 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 08 Februari 2023

Tim Penguji

1. Ketua : Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D.
2. Anggota : Mustika Prabaningrum K., S.H., M.H.
3. Anggota : Moh Hasyim, S.H., M.Hum.

Tanda Tangan


.....

.....

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum

Dekan,



Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum

NIK :014100109

**SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS
ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Anugerah Putri Pamungkas

No. Mahasiswa : 18410346

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

***AFFIRMATIVE ACTION* DALAM PEMBERIAN HAK ATAS TANAH BAGI WNI
NON PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975)**

Skripsi ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa skripsi ini adalah benar-benar karya saya sendiri, saya menjamin skripsi ini adalah asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan penjiplakan/plagiat.
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas skripsi ini ada pada saya, namun demi kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangan, maka saya memberikan kewenangan pada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan skripsi saya tersebut.

Berkaitan dengan hal di atas, saya sanggup menerima segala bentuk sanksi, jika saya terbukti secara kuat melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada skripsi saya ini oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Yogyakarta, 25 Januari 2023

Yang memberikan pernyataan

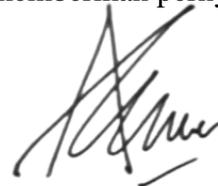
Anugerah Putri Pamungkas
NIM. 18410346

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Anugerah Putri Pamungkas
2. Tempat Lahir : Batam
3. Tanggal Lahir : 10 Mei 2000
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : O
6. Agama : Islam
7. Alamat asal : Komplek Kejaksaan No. 16 Tiban Indah,
Sekupang, Batam
8. Alamat Terakhir : Jl. Gedong Kuning, Gg. Yudhistira, JG. IV
No. 18, Banguntapan, Bantul, Yogyakarta
9. Identitas orangtua/wali
 - a. Nama Ayah : Suhartono
Pekerjaan : Pensiunan PNS
 - b. Nama Ibu : Maryati
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
10. Alamat orangtua : Komplek Kejaksaan No. 16 Tiban Indah,
Sekupang, Batam
11. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SDN 007 Batam
 - b. SMP : SMPN 3 Batam
 - c. SMA/MA : SMAN 1 Batam
12. Hobi : Menonton film

Yogyakarta, 25 Januari 2023

Yang memberikan pernyataan



Anugerah Putri Pamungkas

NIM. 18410346

HALAMAN MOTTO

“Barangsiapa yang mengerjakan kebaikan seberat dzarrahpun, niscaya dia akan melihat (balasan)nya. Dan barangsiapa yang mengerjakan kejahatan sebesar dzarrahpun, niscaya dia akan melihat (balasan)nya”

(Q.S. Al-Zalzalah:7-8)

“Never discourage anyone who continually makes progress, no matter how slow”

-Plato-

“Tidak masalah apabila anda berjalan lambat, asalkan anda tidak pernah berhenti berusaha”

-Confucius-

HALAMAN PERSEMBAHAN

*Skripsi ini penulis persembahkan kepada Allah SWT,
Rasulullah Muhammad SAW,
Teruntuk Ibu dan Bapak ku tercinta,
Abang-abang dan Kakak-kakakku tercinta,
Keponakan-keponakanku tercinta,
Keluarga tercinta,
Sahabat tercinta,
Dosen pembimbing beserta Dosen pengajar lainnya,
Teman-temanku yang selalu menemani,
mendukung dan membimbing untuk menjadi lebih baik,
Almamaterku,
Diri sendiri yang telah berjuang menyelesaikan studi ini,
Terima Kasih.*

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah rabbil'alam, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “*Affirmative Action* Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975)”. Tak lupa shalawat serta salam penulis curahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW beserta keluarga dan sahabat.

Skripsi ini ditulis dan disusun dengan maksud untuk memenuhi salah satu syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Kendati pun skripsi ini telah diupayakan sebagai suatu hasil karya yang maksimal, namun penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, hal ini tidak lain dikarenakan keterbatasan serta kemampuan penulis jualah yang menyebabkannya. Untuk itu, penulis mohon kritik daan saran dari para pembaca yang bersifat membangun guna kesempurnaan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa telah banyak pihak yang memberikan bantuan yang berbentuk moril maupun materiil hingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Oleh karena itu, dari lubuk hati yang paling dalam, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ayahanda Suhartono dan Ibunda Maryati selaku orang tua penulis yang dengan segala jerih payahnya membesarkan dan memberikan segala yang terbaik kepada penulis. Terima kasih atas segala dukungan moril, materiil, kasih sayang, doa dan semangat sehingga mendorong penulis untuk menyelesaikan skripsi serta perkuliahan ini dengan lancar. Tidak ada kata yang mampu mendeskripsikan rasa sayang dan terima kasih penulis kepada bapak dan ibu atas dukungannya kepada penulis selama ini.
2. Bapak Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D. selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia untuk meluangkan waktu, tenaga, pikiran, dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan untuk membantu dan membimbing penulis hingga selesainya penulisan skripsi ini.
3. Ibu Siti Ruhama Mardhatillah, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang telah memberikan nasehat dan motivasi selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Seluruh Dosen dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih yang tak terhingga atas ilmu, nasihat dan doa Bapak dan Ibu berikan kepada penulis hingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan ini dengan lancar.

7. Abang-abang penulis, Santo Prastowo, Yogi Prayogi, Yudhie Prasetya, Pria Prapanca dan kakak-kakak ipar penulis, Metya Erika Hairy, Eka Liana, Ditya Endah Utari, Riski Intan Pratiwi Solin, terima kasih atas segala dukungan baik secara moril maupun materiil, kasih sayang, doa, motivasi, semangat, serta menjadi teman bertukar pikiran dan bercerita dalam segala hal, senantiasa menenangkan penulis ditengah kesibukannya masing-masing sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi dan perkuliahan ini dengan lancar.
8. Keponakan-keponakan penulis, Pio Satya Prastowo, Ray Satya Prastowo, Kun Satya Prastowo, Lavanya Chanda Pratishta, Kaivan Abhiseva Pratisena, Shalitta Enzy Praveena, Zea Virya Prasetya, Nalendra Laksmna Prasetya, dan Naysila Zhafira Pratiwi atas keceriaan kalian yang selalu menghibur penulis sehingga penulis bersemangat dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. Keluarga besar penulis yang selalu mendoakan dan menyemangati penulis dengan tulus.
10. Bunda Restu Iweth dan om Iwan Widiyanto yang telah menjadi orang tua kedua penulis selama penulis menyelesaikan perkuliahan di Yogyakarta. Terima kasih atas segala perhatian, nasihat, dukungan, doa, dan kasih sayang yang tulus kepada penulis.

11. Sahabat seperjuangan penulis selama perkuliahan Theanya Putri Azizah, Medita Sari Rezeki, Shinta Dyah Putri Utami dan Henna Athirah yang selalu memberikan doa, dukungan, nasehat, motivasi, kebahagiaan serta kasih sayang yang tulus kepada penulis.
12. Rr. Sara Fadila Taufiq, Yuda Iskandar Syahputra Toreh, Fionna Sharleen Alfian, Maysya Fanny dan Nurintan Latunemas yang selalu meluangkan waktunya, memberikan dukungan, doa, motivasi, nasehat, teman bertukar pikiran, selalu menghibur serta selalu memberikan kasih sayang yang tulus kepada penulis.
13. Marthin Timotius Zebua dan Jeanne Viliyan yang selalu percaya kepada penulis, memberikan dukungan, doa, motivasi, kebahagiaan, selalu meluangkan waktunya, menjadi teman bertukar pikiran serta selalu memberikan kasih sayang yang tulus kepada penulis.
14. Sahabat-sahabat seperjuangan semasa perkuliahan yang tidak bisa disebutkan satu-persatu dan yang selalu mendukung dan mendoakan. Terimakasih telah mewarnai kehidupan semasa perkuliahan.
15. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu oleh penulis yang telah berkontribusi selama ini terutama dalam penulisan skripsi ini serta memberikan pelajaran hidup hingga penulis bisa menjadi pribadi yang baik saat ini.

Sekali lagi penulis hanya dapat mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah disebutkan diatas. Semoga segala amal dan kebaikannya mendapat berkah dari Allah SWT. Akhir kata semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi seluruh pembaca.

Wassalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Yogyakarta, 25 Januari 2023

Penulis



Anugerah Putri Pamungkas

NIM. 18410346

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGAJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
SURAT PERNYATAAN	iv
CURRICULUM VITAE	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiii
ABSTRAK	1
BAB I PENDAHULUAN	2
A. Latar Belakang	2
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Orisinalitas Penelitian	8
E. Tinjauan Pustaka	11
F. Metode Penelitian	16
G. Kerangka Skripsi	19
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG INSTRUKSI KEPALA DAERAH DIY NOMOR K.898/I/A/1975	21
A. Sejarah Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	21
B. Tinjauan Mengenai Diskresi	25
C. Tinjauan Mengenai Pemberian Hak Atas Tanah	28
D. Tinjauan Mengenai Warga Negara Indonesia Non Pribumi ...	32
E. Tinjauan Mengenai Prinsip <i>Equality Before the Law</i>	33

	F. Tinjauan Mengenai Prinsip <i>Affirmative Action</i>	37
	G. Tinjauan Mengenai Diskriminasi Dalam Perspektif Islam	42
	H. Tinjauan Mengenai Keadilan Dalam Perspektif Islam	44
BAB III	<i>AFFIRMATIVE ACTION</i> DALAM PEMBERIAN HAK ATAS TANAH BAGI WNI NON PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (ANALISIS TERHADAP INSTRUKSI KEPALA DAERAH DIY NOMOR K.898/I/A/1975)	48
	A. Hasil Penelitian	48
	B. Pembahasan	55
BAB IV	PENUTUP	76
	A. Kesimpulan	76
	B. Saran	76
	DAFTAR PUSTAKA	78
	LAMPIRAN-LAMPIRAN	84
	LAMPIRAN SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI	90

ABSTRAK

Kepala Daerah D.I. Yogyakarta mengeluarkan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 yang mana instruksi tersebut mengandung prinsip *affirmative action* dengan tujuan melindungi pihak yang lemah. Oleh karena itu penelitian ini dilakukan untuk mengetahui apakah prinsip *affirmative action* dalam pemberian hak atas tanah bagi WNI non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 sesuai dengan UUPA. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik pengumpulan data primer dan teknik pengumpulan data sekunder. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data primer berupa wawancara dengan tiga orang narasumber yang terdiri dari 1 (satu) orang praktisi hukum/Notaris, 1 (satu) orang pakar hukum dan 1 (satu) orang pakar agraria sebagai penunjang data sekunder. Teknik analisis terhadap data yang ada dilakukan secara kualitatif. Hasil penelitian menemukan bahwa prinsip *affirmative action* dalam Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 tidak sesuai dengan prinsip yang termuat di dalam UUPA yaitu prinsip nasionalitas.

Kata kunci: Non Pribumi, Tindakan Afirmatif, Diskriminasi Positif, Daerah Istimewa Yogyakarta

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di Indonesia, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat”. Pasal tersebut menjadi dasar kewenangan bagi negara untuk menguasai Sumber Daya Agraria atau lebih dikenal sebagai Hak Menguasai Negara.

Pasal 33 ayat (3) tersebut kemudian di implementasikan pada 24 September 1960 dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA. Oleh UUPA, hak menguasai negara atas tanah ini didefinisikan sekaligus membatasi kewenangan negara atas hak tersebut dimana Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa:

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang agraria dalam sistem UUPA terletak pada pemerintahan pusat sehingga pemerintahan daerah tidak boleh melaksanakan tindakan yang berkenaan dengan wewenang agraria tanpa adanya ditunjuk atau didelegasi wewenang oleh pemerintah kepada daerah-daerah otonom, lembaga pemerintahan, departemen tertentu ataupun kepada masyarakat hukum adat.¹

Hak menguasai negara ini tidak akan hapus selama Negara Kesatuan Republik Indonesia masih ada sebagai negara yang merdeka dan berdaulat² karena tujuan dari adanya hak menguasai negara atas tanah dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA yang menyatakan bahwa “wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan Makmur”.³

Kemudian, dari hak menguasai tersebut negara memberikan hak kepada masyarakat (orang-perorangan) berupa hak-hak atas tanah yang secara rinci diatur dalam Pasal 16 UUPA. Hak-hak tersebut diantaranya ialah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan sebagainya. Selanjutnya, pada Pasal 9 UUPA menyatakan bahwa:

¹ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Ctk. Keenam, PT. Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 39.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, ctk. Kesepuluh, edisi revisi 2005, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 278.

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Edisi Pertama, Kencana, Jakarta, 2017, hlm.81.

- (1) Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2.
- (2) Tiap-tiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal tersebut menjelaskan mengenai siapa saja yang berhak atas hak-hak tersebut. Berdasarkan Pasal 9 UUPA, terdapat prinsip nasionalitas dimana hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik atas tanah serta terdapat prinsip persamaan bagi setiap warga negara Indonesia dimana setiap WNI baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta menuai manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.⁴

Sedangkan untuk badan hukum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Pada Pasal 1 PP Nomor 38 Tahun 1963 menyatakan bahwa:

Badan-badan hukum yang disebut dibawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah, masing-masing dengan pembatasan yang disebutkan pada pasal-pasal 2, 3 dan 4 peraturan ini:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran-Negara tahun 1958 No. 139);
- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Edisi Pertama, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm.61.

- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Yogyakarta Hadiningrat dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Pada Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 1950 menyatakan bahwa “Daerah Istimewa Jogjakarta adalah setingkat dengan Propinsi”. Undang-undang tersebut memberi kewenangan istimewa kepada pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Salah satu wewenang tersebut seperti yang tertera pada lampiran ke- 3 (tiga) yang mengatur persoalan tanah. Namun, pada tahun 1984 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dengan berlakunya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tersebut, maka pengaturan persoalan tanah yang tertera pada lampiran ke- 3 (tiga) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sudah hilang karena pada Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 UUPA dinyatakan berlaku secara nasional. Adapun isi lampiran ke- 3 (tiga) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yaitu:

III. Urusan Agraria (Tanah), meliputi:

1. Penerimaan pejerahan hak „eigendom” atas tanah „eigendom” kepada negeri (*medebewind*);
2. Penjerahan tanah Negara (*beheersoverdracht*) kepada djawatan-djawatan atau Kementerian lain atau kepada daerah otonom (*medebewind*);

3. Pemberian idzin membalik nama hak „eigendom” dan [„]opstal” atas tanah, djika salah satu fihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (*medebewind*);
4. Pengawasan pekerdjaan daerah otonom dibawahnja (sebagian ada jang *medebewind*).

Hanya saja ketika lampiran ke-3 (tiga) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 mengenai urusan agraria sudah tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984, permasalahan tanah ini masih berlaku karena pada tanggal 5 Maret 1975 Kepala Daerah D.I. Yogyakarta pernah mengeluarkan instruksi yang dikenal dengan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi.

Instruksi tersebut pada intinya memerintahkan agar tidak memberikan hak milik tanah kepada warga negara keturunan meliputi Eropa (kulit putih), Timur Asing yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lainnya yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga apabila ada seorang warga keturunan hendak membeli tanah hak milik rakyat maka perlu dilakukan pelepasan hak terlebih dahulu sehingga tanah tersebut menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan hak atas tanah tersebut kemudian mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan suatu hak. Hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga keturunan adalah Hak Guna Bangunan (HGB) meskipun mereka telah menjadi WNI.

Banyak kalangan WNI keturunan yang menggugat atas ketentuan tersebut karena mereka beranggapan bahwa ketentuan tersebut merupakan diskriminasi atas ketentuan Pasal 9 UUPA dimana pada Pasal tersebut hanya menyebut Warga Negara Indonesia tanpa membedakan WNI pribumi dengan WNI non pribumi atau WNI keturunan. Tetapi, beberapa akademisi berpendapat bahwa ketentuan tersebut merupakan *affirmative action* dari pemerintah dengan tujuan untuk melindungi pihak yang lemah.

Affirmative action merupakan prinsip yang diterapkan pada kebijakan yang bersifat diskriminatif namun hanya berlaku sementara. Mengingat sifatnya yang berlaku sementara, hingga saat penelitian ini dilakukan kebijakan tersebut masih tetap berjalan dan tidak ada kepastian sampai kapan kebijakan ini akan terus berlaku.

Selain itu, pada Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/75 tidak ada penjelasan mengenai peraturan yang menjadi rujukan dikeluarkannya instruksi tersebut. Oleh karena itu, berdasarkan uraian diatas penulis tertarik mengkaji lebih dalam mengenai permasalahan tersebut dan menuliskannya dalam skripsi yang berjudul “***Affirmative Action Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975)***”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka penulis ingin membahas apakah prinsip *affirmative action* dalam pemberian hak atas tanah bagi WNI non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 sesuai dengan UUPA?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kesesuaian antara prinsip *affirmative action* dalam ketentuan pemberian hak atas tanah bagi WNI non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 dengan UUPA.

D. Orisinalitas Penelitian

Skripsi ini merupakan hasil karya asli penulis bukan hasil duplikasi atau plagiasi dari hasil karya penulis sebelumnya. Meskipun permasalahan ini pernah ditemukan pada beberapa penelitian sebelumnya, namun masing-masing peneliti mempunyai perspektif, objek, serta target dari penelitian yang berbeda-beda. Berikut beberapa penelitian skripsi maupun jurnal yang memiliki tema yang sama dengan penelitian skripsi ini:

1. Astrid Paramudita Harianto, skripsi, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017, dengan judul Ketentuan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Asas Persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA, penelitian ini membahas mengenai ketentuan pemberian hak atas tanah kepada WNI non pribumi di D.I. Yogyakarta serta apakah ketentuan pemberian hak atas tanah

tersebut sesuai dengan asas persamaan hak dalam UUPA. Kesimpulan dari hasil penelitian tersebut pada intinya ialah berdasarkan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 WNI non pribumi yang tinggal di DIY tidak diperbolehkan memiliki tanah dengan status hak milik namun diberi status hak guna bangunan. Kemudian, apabila ditinjau melalui asas persamaan dalam UUPA ketentuan ini bertentangan dengan asas persamaan hak dalam UUPA serta peraturan perundang-undangan yang di atasnya karena terdapat diskriminasi dan pembedaan golongan meskipun penerapan ketentuan ini bertujuan untuk melindungi WNI pribumi yang dikhawatirkan tidak dapat memiliki Hak Milik apabila WNI non pribumi diperbolehkan memiliki Hak Milik atas tanah di DIY.⁵

Terdapat perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan dimana pada penelitian ini penulis berfokus pada analisis Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975. Selain itu, penulis tidak hanya menganalisis dari prinsip *equality before the law* namun penulis juga menganalisis penerapan prinsip *affirmative action* pada Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975.

2. Julian Akmal Raharja, Tesis, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jatinangor, 2022, dengan judul Analisis Implementasi Kebijakan Tentang Kepemilikan Hak Atas Tanah Warga Negara Indonesia Nonpribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta, penelitian tersebut memiliki tujuan penelitian pada upaya dan dukungan masyarakat terhadap kebijakan pertanahan tersebut. Selain itu juga

⁵ Astrid Paramudita Harianto, Skripsi: “Ketentuan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Asas Persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA” (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017).

untuk memahami dan mengetahui kebijakan, faktor penghambat dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. Kesimpulan dari hasil penelitian tersebut ialah kebijakan kepemilikan hak atas tanah kepada WNI non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka memberikan upaya peningkatan dan mengembangkan WNI yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat berkembang dan semakin maju serta ditunjang dengan dukungan masyarakat rata-rata dalam kategori tinggi.⁶

Terdapat perbedaan pada penelitian yang penulis lakukan dimana fokus penelitian yang penulis lakukan adalah untuk mengetahui apakah kebijakan pertanahan ini sesuai dengan prinsip *equality before the law* serta pada penerapan prinsip *affirmative action* pada Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975.

3. Ratih Lestarini, Jurnal Hukum dan Pembangunan vol. 48 No. 1, Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2018, dengan judul Kebijakan Pertanahan Bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta: Diskriminasi atau Diskriminasi Positif, Penelitian tersebut membahas permasalahan mengenai kebijakan pertanahan bagi WNI keturunan Tionghoa di Yogyakarta yang dilihat dari perspektif sosiologi hukum sehingga target penelitian tersebut adalah dapat menjelaskan bagaimana pandangan masyarakat Yogyakarta merespon kebijakan terkait pertanahan tersebut. Selain itu, kebijakan pertanahan di Yogyakarta yang dianggap diskriminasi

⁶ Julian Akmal Raharja, Tesis: “*Analisis Implementasi Kebijakan Tentang Kepemilikan Hak Atas Tanah Warga Negara Indonesia Nonpribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta*”, (Jatinangor: Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2022).

ini tetap berlangsung mengingat peraturan pertanahan nasional menjamin semua WNI mendapat akses hak atas tanah secara adil. Kesimpulan dalam penelitian tersebut ialah pemberlakuan Surat Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 meskipun menyimpang dari UUPA tetap dapat berlangsung karena bersifat *lex specialis* dari ketentuan kewenangan Pemda sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini dilakukan sebagai *Affirmative Policy* yang bertujuan untuk melindungi tanah-tanah agar tidak dikuasai oleh warga non pribumi. Terdapat kelompok masyarakat yang tidak setuju dan setuju dengan ketentuan ini.⁷

Terdapat perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan karena pada penelitian ini penulis berfokus pada analisis prinsip *equality before the law* serta prinsip *affirmative action* pada Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 bukan dari perspektif sosiologi hukum sehingga masyarakat Yogyakarta bukanlah menjadi subjek pada penelitian yang penulis lakukan.

E. Tinjauan Pustaka

1. Prinsip *Equality Before the Law*

Equality before the law atau kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum merupakan asas universal atau asas hukum umum yang berlaku untuk semua bidang hukum. Asas *equality before the law* yang dikenal sebagai asas kesamaan menghendaki bahwa setiap orang dianggap sama di hadapan hukum sehingga apa yang dianggap adil ialah apabila setiap orang memperoleh hak yang

⁷ Ratih Lestarini, “Kebijakan Pertanahan Bagi WNI Keturunan Tionghoa di Yogyakarta: Diskriminasi atau Diskriminasi Positif”, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Edisi No. 1 Vol. 48, 2018.

sama, setiap orang diperlakukan sama, tanpa adanya perbedaan atau tidak dibeda-bedakan.⁸

Pada prinsip *equality before the law* kepentingan umum harus didahulukan karena kepentingan umum dianggap sebagai penghargaan terhadap konsep kebersamaan, akan tetapi meskipun kepentingan umum didahulukan, kepentingan individu tetap tidak boleh dirugikan.⁹

Prinsip *equality before the law* merupakan prinsip yang mewujudkan kesetaraan bagi setiap individu di hadapan hukum tanpa adanya suatu pengecualian atau keistimewaan. Prinsip ini dapat dijadikan sebagai standar dan perlindungan bagi kelompok-kelompok minoritas.¹⁰

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menjamin prinsip *equality before the law* yang dapat dilihat pada Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi “bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya” serta Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum” kemudian ayat (2) yang berbunyi “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

⁸ H.P. Panggabean, *Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia Analisis Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Respoonsif Untuk Penanganan Case Law (Hukum Kasus) yang Terjadi Akhir-Akhir ini*, ctk. Pertama, P.T. Alumni, Bandung, 2014, hlm. 12.

⁹ Philippus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Jakarta, 1987, hlm. 84.

¹⁰ Julita Melissa Walukow, *Perwujudan Prinsip Equality Before The Law Bagi Narapidana di Dalam Lembaga Perasyarakatan di Indonesia*, Jurnal Lex et Societatis No. 1 Vol. 1, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, 2013, hlm. 164.

2. Prinsip *Affirmative Action*

Prinsip *affirmative action* merupakan prinsip yang memiliki sifat khusus karena prinsip ini menerapkan aturan yang bersifat diskriminatif namun hanya berlaku sementara. Diberlakukannya prinsip ini bertujuan untuk mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu sehingga kelompok masyarakat tertentu tersebut dapat mengejar kemajuan perkembangan yang telah dicapai oleh masyarakat kebanyakan yang sudah lebih maju. Harapannya, kelompok masyarakat tertentu dapat memiliki tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat yang sudah lebih maju.¹¹

Prinsip *affirmative action* dapat diberikan sebagai perlakuan khusus kepada kelompok yang tidak termasuk pengertian diskriminasi seperti kelompok masyarakat dari suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberlakukan perlakuan khusus namun bukan bersifat diskriminatif seperti kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.¹²

Affirmative action menurut Stanford Encyclopedia Of Philosophy merupakan langkah-langkah positif yang diambil untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dan kelompok minoritas di bidang pekerjaan, pendidikan, dan bisnis di mana secara historis mereka dikecualikan. Ketika langkah-langkah tersebut melibatkan seleksi khusus, misalnya berdasarkan ras

¹¹ Jimly Asshiddique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ctk. Pertama, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, e-book, hlm. 128.

¹² *Ibid.*

jenis kelamin atau etnis, tindakan afirmatif menghasilkan kontroversi yang intens.¹³

3. Diskresi

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa “Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”.

Diskresi menurut Ridwan HR dalam bukunya yang berjudul *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah* ialah pertimbangan sendiri, wewenang untuk melakukan tindakan berdasarkan kebijakan sendiri, pertimbangan seorang pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya, dan kekuasaan seseorang untuk mengambil pilihan melakukan atau tidak melakukan tindakan.¹⁴

Menurut S.F. Marbun diskresi merupakan ruang kemerdekaan atau kewenangan yang diberikan kepada Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengeluarkan peraturan dan/atau keputusan dan/atau melakukan tindakan konkret dalam menghadapi persoalan konkret yang muncul

¹³ *Affirmative action*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, terdapat dalam <https://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/>. Apr. 9, 2018. Diakses tanggal 10 Agustus 2022 pada pukul 19.15 WIB.

¹⁴ Ridwan HR, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 125.

secara tiba-tiba, mendesak, dan perlu segera diselesaikan, sementara peraturan perundang-undangan tidak mengaturnya, tidak lengkap atau tidak jelas.¹⁵

4. Pemberian Hak Atas Tanah

Pemberian hak atas tanah menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah Negara, termasuk pemberian hak diatas Hak Pengelolaan.

5. Warga Negara Indonesia Non Pribumi

Sebelum adanya Undang-Undang yang mengatur mengenai kewarganegaraan Indonesia penduduk di Indonesia terbagi menjadi tiga golongan. Penggolongan penduduk tersebut merupakan warisan dari sistem hukum jaman Hindia Belanda dan pada saat Indonesia merdeka belum ada aturan hukum Indonesia yang mengatur mengenai kewarganegaraan. Pembagian golongan penduduk tersebut digunakan untuk mengatur hukum yang berlaku bagi setiap golongan, khususnya pada hukum perdata termasuk hukum pertanahan.¹⁶

Berdasarkan Pasal 131 dan 163 IS, terdapat beberapa golongan penduduk di Indonesia, yaitu golongan Bumiputera atau pribumi yang merupakan penduduk Indonesia asli. Bagi golongan pribumi berlaku hukum adat masing-masing. Kemudian terdapat golongan Eropa dan yang dipersamakan berlaku Kitab

¹⁵ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative law I)*, ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 263.

¹⁶ Angela Pramudya Dyani Prameswari, Tesis: “*Problematika Perolehan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi Di Daerah Istimewa Yogyakarta*”, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2014), hlm. 4.

Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) atau Burgerlijk Wetboek, golongan Timur Asing Cina dan WNI keturunan Tionghoa yang berlaku KUHPer dengan adanya sedikit perubahan, dan bagi golongan Timur Asing lainnya berlaku hukum adat mereka.¹⁷

F. Metode Penelitian

Agar penelitian ini mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif yaitu hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan.¹⁸ Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder sehingga dapat menjawab isu hukum yang dihadapi.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang memfokuskan analisis pada aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum.¹⁹ Sedangkan pendekatan konseptual

¹⁷ Muhammad Naufal, *Tanggung Jawab Pemerintah Pusat Dalam Menjamin Perlindungan Hak Asasi Manusia Warga Yogyakarta Atas Pemberlakuan Instruksi Wakil Kepala Daerah Nomor K.898/1/A/75 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Yogyakarta*, Jurnal Gloria Justitia No. 1 Vol. 1, Fakultas Hukum Universitas Katolik Indonesia Atmajaya Jakarta, 2021, hlm. 65.

¹⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 118.

¹⁹ I Made Pesek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, ctk. Kedua, Prenada Media Group, Jakarta, 2017, hlm. 159.

adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.²⁰

3. Objek Penelitian

Affirmative Action Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975).

4. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini ada 2 (dua) yaitu:

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung berdasarkan keadaan nyata yang berasal dari narasumber dan atau responden.²¹
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dari subjek penelitian melainkan dari sumber lain seperti dalam buku, literatur, jurnal, dokumen, dan peraturan perundang-undangan.²²

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini yaitu:

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana Premada Media Group, Jakarta, 2013, hlm. 133.

²¹ Suteki dan Galang Taufani, *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2018, hlm 214.

²² *Ibid*, hlm. 215.

- a. Teknik pengumpulan data primer, yaitu pengumpulan data yang dilakukan atau diperoleh secara langsung dari wawancara dengan subjek penelitian. Pada penelitian ini, penulis melakukan wawancara atau tanya jawab secara langsung dengan 3 (tiga) orang narasumber yaitu:
 - 1) Ibu Tabitha Sri Jeanny, Notaris/Praktisi Hukum;
 - 2) Bapak Ridwan, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
 - 3) Bapak Kus Sri Antoro, Peneliti Agraria.
- b. Teknik pengumpulan data sekunder, yaitu pengumpulan data yang dilakukan atau diperoleh dengan cara memilih dan memilah buku, literatur, jurnal, atau dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

6. Analisis Data

Semua data yang diperoleh oleh penulis dalam penelitian ini dianalisa secara kualitatif yaitu meliputi kegiatan pengklasifikasian data, editing, penyajian hasil analisis dalam bentuk narasi dan pengambilan kesimpulan²³ dengan salah satu tujuan utama dari penelitian kualitatif adalah untuk menjawab masalah-masalah yang terjadi dalam konteks sosial di masyarakat.²⁴ Data yang diperoleh baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan akan disusun secara sistematis yang kemudian akan dianalisa secara kualitatif dengan menggunakan aturan-aturan hukum atau teori yang berkaitan dengan penelitian ini sehingga akhirnya dapat ditarik kesimpulan yang dapat menjawab permasalahan yang diangkat pada penelitian mengenai *Affirmative Action* Dalam Pemberian Hak Atas

²³ Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*, Penerbitan FH UII, 2016, hlm. 13.

²⁴ Ilham Junaid, "Analisis Data Kualitatif Dalam Penelitian Pariwisata", *Jurnal Kepariwisata*, Vol. 10 No. 01 tahun 2016, hlm. 72.

Tanah Bagi WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975).

G. Kerangka Skripsi

Kerangka skripsi merupakan sistematika penulisan yang akan digunakan dalam penelitian ini yang memuat rencana isi skripsi, yaitu:

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisikan tentang gambaran secara umum mengenai penelitian yang penulis lakukan dengan memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, serta kerangka skripsi.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisikan tentang penguraian dasar-dasar teori mengenai prinsip *equality before the law* serta prinsip *affirmative action*.

3. BAB III PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

Bab ini akan menguraikan dan membahas hasil penelitian yang telah penulis lakukan terkait rumusan masalah dalam penelitian ini berdasarkan hasil dari penelitian kepustakaan dan studi dokumen serta ditunjang dengan hasil dari wawancara bersama beberapa narasumber sehingga dapat menjawab rumusan masalah yang ada dalam skripsi ini.

4. BAB IV PENUTUP

Bab ini berisikan tentang kesimpulan mengenai permasalahan yang diangkat oleh penulis yang diperoleh selama melakukan penelitian dan saran yang dapat diberikan oleh penulis untuk kedepannya setelah dilakukannya penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG INSTRUKSI KEPALA DAERAH DIY

NOMOR K.898/I/A/1975

A. Sejarah Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat merupakan keraton yang didirikan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755. Keraton ini merupakan perpecahan dari kerajaan Mataram Islam yang sebelumnya menguasai hampir seluruh tanah Jawa kecuali Banten dan Batavia. Ketika pada masa kepemimpinan Sri Susuhunan Pakubuwono II, kerajaan Mataram mendapat pemberontakan dari orang-orang Tionghoa yang didukung oleh orang-orang Jawa anti VOC sehingga kerajaan Mataram saat itu mengalami keruntuhan.²⁵

Setelah terjadinya pemberontakan oleh orang-orang Tionghoa, Sri Susuhunan Pakubuwono II memindahkan keraton ke sebuah desa bernama Sala di dekat sungai Bengawan Solo dikarenakan keadaan keraton yang sebelumnya terletak di Kartasura sudah rusak parah. Setelah itu, terjadi pemberontakan yang dilakukan oleh pangeran Mangkubumi adik dari Sri Susuhunan Pakubuwono II yang kemudian pemberontakan ini berakhir dengan ditanda tangani perjanjian Giyanti pada 13 Februari 1755.²⁶

Perjanjian Giyanti membagi wilayah kerajaan Mataram Islam menjadi dua, yaitu setengah kerajaan dikuasai oleh Sunan Pakubuwono II yang bertahta di

²⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/Keraton_Surakarta_Hadiningrat, Diakses terakhir tanggal 10 Oktober 2022 pada pukul 15.28 WIB.

²⁶ *Ibid.*

Kasunanan Surakarta, sementara setengah yang lain dikuasai oleh pangeran Mangkubumi yang bertahta di Yogyakarta serta berhak mendapatkan setengah dari pusaka-pusaka istana dan diperbolehkan menggunakan gelar sultan.²⁷

Pangeran Mangkubumi kemudian menjadi raja pertama di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dengan nama Sri Sultan Hamengku Buwono I. Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai sebuah negara yang merdeka atau sebagai kerajaan dan mempunyai hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri yang tercantum dalam *Staatsblaad* 1941 Nomor 37.²⁸

Kepemilikan keraton atas tanah di Yogyakarta diperkuat dengan adanya Rijksoverheid van Sultant nomor 16 Pasal 1 Tahun 1918 yang menyatakan bahwa tanah yang tidak memiliki bukti kepemilikan atau bukan dalam hak kekuasaan hak *eigendom* pemerintah kolonial menjadi tanah milik keraton. Dengan adanya pernyataan tersebut maka terdapat penegasan bahwa keraton yang dipimpin oleh sultan mempunyai pengelolaan tanah sendiri.²⁹

Ketika Indonesia merdeka Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII menyatakan dukungan kepada Indonesia kepada Bung Karno serta menyampaikan keinginan mereka untuk bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengajukan beberapa persyaratan yang dikenal

²⁷ Tihara Sito Sekar Vetri, Tesis: “*Problematika Surat Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/1/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Yogyakarta*”, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2016).

²⁸ Ardian Kresna, *Sejarah Panjang Mataram Menengok Berdirinya Kesultanan Yogyakarta*, Diva Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 120-124.

²⁹ Wasisto Raharjo Jati, *Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria*, Jurnal Legislasi Indonesia No. 1 Vol. 11, 2014, hlm. 25-37.

dengan amanat 5 September 1945. Kesimpulan dari syarat yang terdapat dalam amanat tersebut ialah, pertama, baik Kasultanan Yogyakarta maupun daerah Pakualaman, masing-masing merupakan Daerah Istimewa dari Republik Indonesia. Kedua, semua urusan pemerintahan Yogyakarta dipegang seluruhnya oleh Sri Sultan dan ketiga sultan bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung.³⁰

Pemberian status keistimewaan pada Daerah Istimewa Yogyakarta di latar belakang oleh sejarah dimana Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia serta masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan bersedia meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama maupun adat istiadat. Pada era revolusi kemerdekaan, Yogyakarta terus berperan dalam mempertahankan, mengisi dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³¹

Setelah keraton Yogyakarta bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang ini menegaskan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta setingkat dengan propinsi dan menetapkan urusan-urusan yang diserahkan kepada pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian undang-undang ini di revisi pada tahun 2012 menjadi Undang-

³⁰ Tingkas Prihantoro dan Aman, *Integrasi DIY ke Dalam Wilayah RI Tahun 1950*, terdapat dalam <https://journal.student.uny.ac.id/index.php/risalah/article/download/3906/3549>, Diakses terakhir tanggal 10 Oktober 2022 pada pukul 17.39 WIB.

³¹ Baharudin, *Desain Daerah Khusus/ Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum No. 2 Vol. 45, 2016, hlm. 87.

Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Salah satu keistimewaan yang dimiliki oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ialah mengatur persoalan tanah yang terletak pada lampiran ke- 3 (tiga) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 menyatakan bahwa:

III. Urusan Agraria (Tanah), meliputi:

1. Penerimaan pejerahan hak „eigendom” atas tanah „eigendom” kepada negeri (*medebewind*);
2. Penjerahan tanah Negara (*beheersoverdracht*) kepada djawatan-djawatan atau Kementerian lain atau kepada daerah otonom (*medebewind*);
3. Pemberian idzin membalik nama hak „eigendom” dan [„]opstal” atas tanah, djika salah satu fihak atau keduanja masuk golongan bangsa asing (*medebewind*);
4. Pengawasan pekerdjaan daerah otonom dibawahnja (sebagian ada jang *medebewind*).

Dengan adanya keistimewaan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pengelolaan agraria kemudian pada tanggal 5 Maret 1975 Kepala Daerah D.I. Yogyakarta mengeluarkan instruksi yang dikenal dengan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi.

Instruksi tersebut pada intinya memerintahkan agar tidak memberikan hak milik tanah kepada warga negara keturunan meliputi Eropa (kulit putih), Timur Asing yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lainnya yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga apabila ada seorang warga keturunan hendak membeli tanah hak milik rakyat maka perlu dilakukan pelepasan hak terlebih dahulu sehingga tanah tersebut menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta dan kemudian yang

berkepentingan/melepaskan hak atas tanah tersebut kemudian mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan suatu hak. Hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga keturunan adalah Hak Guna Bangunan (HGB) meskipun mereka telah menjadi WNI.

B. Tinjauan Mengenai Diskresi

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa “Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”.

Diskresi menurut Ridwan HR dalam bukunya yang berjudul *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah* ialah pertimbangan sendiri, wewenang untuk melakukan tindakan berdasarkan kebijakan sendiri, pertimbangan seorang pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya, dan kekuasaan seseorang untuk mengambil pilihan melakukan atau tidak melakukan tindakan.³²

Menurut S.F. Marbun diskresi merupakan ruang kemerdekaan atau kewenangan yang diberikan kepada Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengeluarkan peraturan dan/atau keputusan dan/atau melakukan tindakan konkret dalam menghadapi persoalan konkret yang muncul

³² Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 125.

secara tiba-tiba, mendesak, dan perlu segera diselesaikan, sementara peraturan perundang-undangan tidak mengaturnya, tidak lengkap atau tidak jelas.³³

Penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah memiliki tujuan sebagaimana yang tertera pada Pasal 22 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu:

- a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Mengisi kekosongan hukum;
- c. Memberikan kepastian hukum; dan
- d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Penggunaan diskresi harus selalu sesuai dengan tujuan yang tertera pada Pasal 22 tersebut agar tidak disalahgunakan dan terarah.

Agar penggunaan diskresi tidak disalahgunakan maka terdapat syarat yang harus dipenuhi oleh pejabat pemerintahan sebelum menggunakan diskresi sebagaimana yang dinyatakan pada Pasal 24 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu:

- a. Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Sesuai dengan AUPB;
- d. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. Dilakukan dengan iktikad baik.

Penggunaan diskresi dibatasi oleh peraturan perundang-undangan sehingga terdapat akibat hukum apabila penggunaan wewenang diskresi melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, tindakan sewenang-wenang serta bertentangan dengan tujuan pemberian wewenang serta prosedur penggunaan diskresi.

³³ S.F. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 263.

Pasal 30 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengkategorikan perbuatan yang melampaui wewenang, yaitu:

- a. Bertindak melampaui batas waktu berlakunya wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Bertindak melampaui batas wilayah berlakunya wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- c. Tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28.

Akibat hukum dari penggunaan diskresi yang melampaui wewenang adalah penggunaan wewenang diskresi menjadi tidak sah sehingga dianggap tidak pernah ada dan keadaan dikembalikan pada keadaan semula sebelum digunakannya wewenang diskresi. Selain itu, segala akibat hukum yang ditimbulkan oleh penggunaan wewenang diskresi yang melampaui wewenang tersebut dianggap tidak pernah ada.

Penggunaan diskresi yang dikategorikan mencampuradukkan wewenang berdasarkan Pasal 31 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ialah apabila penggunaan diskresi tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan; tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27 dan Pasal 28; dan/atau bertentangan dengan AUPB. Akibat hukum dari penggunaan diskresi tersebut ialah dapat dibatalkan sehingga penggunaan diskresi dinyatakan pernah ada dengan segala akibat hukum yang ditimbulkannya sampai dengan saat penggunaan wewenang diskresi tersebut dibatalkan oleh atasan pejabat atau Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pasal 32 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa penggunaan diskresi

dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang sehingga akibat hukumnya adalah penggunaan diskresi tersebut menjadi tidak sah.

Penggunaan diskresi dapat dikategorikan sebagai bertentangan dengan tujuan dimana diskresi tidak digunakan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, tidak ada kekosongan hukum, tidak ada tumpang tindih peraturan perundang-undangan dan tidak ada stagnasi pemerintahan sehingga penggunaan diskresi tersebut menjadi tidak sah. Selain bertentangan dengan tujuan, penggunaan diskresi juga dapat dikategorikan tidak sesuai dengan prosedur penggunaan diskresi apabila penggunaan diskresi tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28. Akibat hukum penggunaan diskresi tersebut dapat menjadi tidak sah atau dapat dibatalkan.

Penggunaan diskresi dapat dikatakan bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik apabila bertentangan dengan kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik sebagaimana yang dinyatakan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Akibat hukum yang terjadi apabila bertentangan dengan AUPB ialah dapat dibatalkan.

C. Tinjauan Mengenai Pemberian Hak Atas Tanah

Pemberian hak atas tanah menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah Negara, termasuk pemberian hak diatas Hak Pengelolaan.

Pemberian hak atas tanah merupakan salah satu konsekuensi dari adanya hak menguasai negara dimana pada Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa “Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Dengan adanya hak menguasai negara tersebut maka Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan terdapat macam-macam hak atas permukaan bumi atau yang disebut dengan tanah dimana hak tersebut dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA kemudian dijabarkan pada Pasal 16 UUPA yang diantaranya adalah hak milik dan hak guna bangunan. Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Kemudian pada ayat (2) menyatakan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak milik tidak mempunyai

masa penguasaan tanah, artinya hak milik tidak dibatasi oleh jangka waktu tertentu sehingga hak ini merupakan hak yang terkuat dan terpenuh.

Hak milik hanya dapat dimiliki oleh perseorangan warga negara Indonesia sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 9 UUPA bahwa hanya warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Selain itu hak milik juga dapat diberikan kepada badan-badan hukum sebagaimana yang tertera dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yaitu: a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara); b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 (Lembaran-Negara tahun 1958 Nomor 139); c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama; d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Sedangkan untuk hak guna bangunan menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA ialah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Dengan merujuk pada pasal tersebut maka yang mempunyai hak guna bangunan berbeda dengan yang mempunyai hak atas tanah di mana bangunan tersebut didirikan.³⁴

Berbeda dengan hak milik, hak guna bangunan dapat diberikan kepada badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di

³⁴ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah Seri Hukum Harta Kekayaan*, ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2004, hlm. 190.

Indonesia sebagaimana yang diatur pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Artinya, badan hukum asing dapat mempunyai hak guna bangunan asalkan badan hukum tersebut didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dalam Pasal 22 UUPA menyatakan bahwa terjadinya hak milik dapat menurut hukum adat yang diatur dengan Peraturan Pemerintah serta dapat terjadi karena penetapan pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dan dapat terjadi karena ketentuan undang-undang.

Sedangkan untuk terjadinya hak guna bangunan dijelaskan pada Pasal 37 yaitu mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara karena penetapan pemerintah dan mengenai tanah milik karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut. Lebih rinci dijelaskan pada Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 bahwa (1) hak guna bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk; (2) Hak guna bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak pengelolaan; (3) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

D. Tinjauan Mengenai Warga Negara Indonesia Non Pribumi

Sebelum adanya Undang-Undang yang mengatur mengenai kewarganegaraan Indonesia, penduduk di Indonesia terbagi menjadi tiga golongan. Penggolongan penduduk tersebut merupakan warisan dari sistem hukum jaman Hindia Belanda dan pada saat Indonesia merdeka belum ada aturan hukum Indonesia yang mengatur mengenai kewarganegaraan. Pembagian golongan penduduk tersebut digunakan untuk mengatur hukum yang berlaku bagi setiap golongan, khususnya pada hukum perdata termasuk hukum pertanahan.³⁵

Berdasarkan Pasal 131 dan 163 IS, terdapat beberapa golongan penduduk di Indonesia, yaitu golongan Bumiputera atau pribumi yang merupakan penduduk Indonesia asli. Bagi golongan pribumi berlaku hukum adat masing-masing. Kemudian terdapat golongan Eropa dan yang dipersamakan berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) atau *Burgerlijk Wetboek*, golongan Timur Asing Cina dan WNI keturunan Tionghoa yang berlaku KUHPer dengan adanya sedikit perubahan, dan bagi golongan Timur Asing lainnya berlaku hukum adat mereka.³⁶

Kewarganegaraan di Indonesia selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Undang-undang ini menegaskan bahwa hanya terdapat 2 macam warga negara di Indonesia yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA), artinya sudah tidak ada lagi pembedaan warga negara di Indonesia berdasarkan pribumi maupun non pribumi.

³⁵ Angela Pramudya Dyani Prameswari, *Op. Cit*, hlm. 4.

³⁶ Muhammad Naufal, *Op. Cit*, hlm. 65.

Pada Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 mengatur bahwa yang dimaksud sebagai warga negara Indonesia ialah setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian pemerintah Republik Indonesia dengan dengan negara lain sebelum UU Nomor 12 Tahun 2006 berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia, anak yang lahir dari orang tua berkewarganegaraan Indonesia (baik salah satu orang tuanya Warga Negara Asing atau keduanya Warga Negara Indonesia), serta anak yang lahir di wilayah negara Indonesia. Kemudian, Pasal 8 hingga Pasal 22 undang-undang ini mengatur mengenai Warga Negara Asing yang dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia melalui pewarganegaraan.

E. Tinjauan Mengenai Prinsip *Equality Before the Law*

Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia tahun 1945 menjamin prinsip *equality before the law* yang dapat dilihat pada Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi “bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya” serta Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum” kemudian ayat (2) yang berbunyi “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Kemudian ditekankan kembali pada Pasal 28I ayat (2) yang menyatakan “Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Secara universal prinsip *equality before the law* juga diatur dalam ketentuan-ketentuan internasional. Salah satunya terdapat pada *Declaration of Human Rights 1948* yang dikeluarkan oleh PBB pada tanggal 10 Desember 1948. Secara singkat deklarasi ini memberikan pengaturan mengenai hak-hak dasar manusia yang tidak boleh dipisahkan dari keberadaannya sebagai manusia. Pasal-pasal yang mengatur mengenai prinsip *equality before the law* pada *Declaration of Human Rights 1948* yaitu pada Pasal 6 yang menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan dimanapun sebagai pribadi di hadapan hukum” serta pada Pasal 7 yang menyatakan “Semua orang sama di hadapan hukum dan berhak tanpa diskriminasi atas perlindungan hukum yang sama...”.³⁷

Equality before the law atau kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum merupakan asas universal atau asas hukum umum yang berlaku untuk semua bidang hukum. Asas *equality before the law* yang dikenal sebagai asas kesamaan menghendaki bahwa setiap orang dianggap sama di hadapan hukum sehingga apa yang dianggap adil ialah apabila setiap orang memperoleh hak yang sama, setiap orang diperlakukan sama, tanpa adanya perbedaan atau tidak dibeda-bedakan.³⁸

Pada prinsip *equality before the law* kepentingan umum harus didahulukan sebab kepentingan umum dianggap sebagai penghargaan terhadap konsep

³⁷ Sigit Irianto, *Kedudukan Yang Sama di Depan Hukum (Equality Before The Law) Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Hukum dan Dinamika Masyarakat No. 2 Vol. 5, 2008, hlm. 208.

³⁸ H.P. Panggabean, *Op. Cit*, hlm. 12.

kebersamaan, akan tetapi meskipun kepentingan umum didahulukan, kepentingan individu tetap tidak boleh dirugikan.³⁹

Prinsip *equality before the law* merupakan prinsip yang mewujudkan kesetaraan bagi setiap individu di hadapan hukum tanpa adanya suatu pengecualian atau keistimewaan. Prinsip ini dapat dijadikan sebagai standar dan perlindungan bagi kelompok-kelompok minoritas.⁴⁰ Salah satu yang menjadi tolak ukur bagaimana hukum berkeadilan kepada seluruh masyarakat dapat dilihat pada prinsip ini karena menurut prinsip *equality before the law*, setiap warga negara berhak mendapat perlindungan serta keadilan yang sama di hadapan hukum sehingga prinsip ini menjadi salah satu prinsip terpenting dalam hukum.⁴¹ Menurut Sudikno Mertokusumo prinsip *equality before the law* menghendaki adanya keadilan artinya setiap orang adalah sama di depan hukum sehingga setiap orang harus diperlakukan sama.⁴²

Salah satu cara dalam melawan diskriminasi adalah dengan menerapkan prinsip *equality before the law* karena prinsip ini memberikan jaminan bahwa negara akan menempatkan warga negara-nya dalam kedudukan yang setara di hadapan hukum sehingga hukum tidak memberikan keistimewaan bagi pihak tertentu. Apabila hukum memberikan keistimewaan bagi pihak tertentu, maka

³⁹ Philippus M Hadjon, *Op. Cit*, hlm. 84.

⁴⁰ Julita Melissa Walukow, *Op. Cit*, hlm. 164.

⁴¹ Moch Ichwan Kurniawan, *Penerapan Asas Persamaan di Hadapan Hukum dalam Praktik Peradilan Pidana (Studi Putusan Pengadilan Negeri Bandung Nomor: 221/Pid.B/2019/PN.Bdg)*, Jurnal Studi Hukum Pidana No. 1 Vol. 1, Institut Agama Islam Negeri Kediri, 2021, hlm. 31.

⁴² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, ctk. Keempat, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm. 36.

hukum dapat melanggar prinsip *equality before the law* serta mendorong adanya sikap diskriminasi di hadapan hukum.⁴³

Kesetaraan hukum artinya bahwa setiap warga negara tidak dapat diperlakukan secara diskriminasi berdasarkan warna kulit, ras, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik, latar belakang kebangsaan atau sosial, kekayaan, status kelahiran atau lainnya ketika berkaitan dengan perlakuan negara terhadap mereka di hadapan hukum. Dalam praktiknya, maka negara memiliki kewajiban untuk menjamin bahwa semua kelompok wajib tunduk pada hukum yang sama serta memiliki hak yang sama.⁴⁴

Secara yuridis prinsip *equality before the law* telah dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berisi bahwa “yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status social”. Dengan dirumuskannya prinsip *equality before the law* tersebut, maka segala bentuk latar belakang yang ada pada diri seseorang harus dikesampingkan.⁴⁵

⁴³ Indianto Hasanuddin, *Perwujudan Equality Before The Law Terhadap Penyandang Disabilitas*, Jurnal Thengkyang No. 1 Vol. 6, Fakultas Hukum Universitas Sjakhyakirti Palembang, 2021, hlm. 32.

³⁷ Siti Barora Sinay, *Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Dalam Konstitusi Sebagai Perwujudan Asas Equality Before The Law*, De Jure Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Khairun No. 2 Vol. 1, Fakultas Hukum Universitas Khairun, 2020, hlm. 156.

⁴⁵ Kadek Dedy Suryana dan Putu Angga Sarmawan, *Penerapan Asas Equality Before The Law Dalam Kasus Tindak Pidana Pencabulan*, Jurnal Ilmiah Raad Kertha Universitas Mahendradatta No. 2 Vol. 4, Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta, 2021, hlm. 55.

Pengaturan mengenai prinsip *equality before the law* juga diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum”. UU Nomor 39 Tahun 1999 merupakan payung bagi seluruh aturan mengenai hak asasi manusia di Indonesia. Setiap pelanggaran atas hak asasi manusia baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung akan dikenakan sanksi berupa pidana, perdata dan/atau administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁶ Dengan diterapkannya prinsip ini maka dapat dipahami bahwa negara melarang sikap dan tindakan yang bersifat diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya.

Equality before the law atau persamaan kedudukan di hadapan hukum artinya bukan ‘mempersamakan’ setiap warga negara di dalam hukum dan pemerintah, namun ‘menempatkan’ setiap warga negara bersama-sama di dalam hukum dan pemerintah. Dalam prinsip ini kata ‘bersamaan’ bukan dalam arti ‘mengakui persamaan (kedudukan)’, akan tetapi merupakan upaya ‘penempatan’ setiap warga negara pada ‘tempat yang sama’ yaitu di hadapan hukum atau di dalam ‘hukum dan pemerintahan’.⁴⁷

F. Tinjauan Mengenai Prinsip *Affirmative Action*

Prinsip *affirmative action* merupakan prinsip yang memiliki sifat khusus karena prinsip ini menerapkan aturan yang bersifat diskriminatif namun hanya

⁴⁶ Sigit Irianto, *Op. Cit*, hlm. 211.

⁴⁷ Hamzah K, Hamsah Hasan dan Amirullah, *Penegakan Hukum Terhadap Prinsip Persamaan Kedudukan di Hadapan Hukum (Perspektif Hukum Islam)*, Al-Amwal: Journal of Islamic Economic Law No. 2 Vol. 4, Institut Agama Islam Negeri Palopo, 2019, hlm. 190.

berlaku sementara. Diberlakukannya prinsip ini bertujuan untuk mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu sehingga kelompok masyarakat tertentu tersebut dapat mengejar kemajuan perkembangan yang telah dicapai oleh masyarakat kebanyakan yang sudah lebih maju. Harapannya, kelompok masyarakat tertentu dapat memiliki tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat yang sudah lebih maju.⁴⁸

Kebijakan *affirmative action* dapat dikatakan sebagai respon dari sejarah pada sistem kemasyarakatan serta adanya pemisahan maupun diskriminasi yang dilembagakan. *Affirmative action* ini dibentuk sebagai upaya dalam menanggulangi adanya bentuk diskriminasi yang sebelumnya telah terbentuk antar kelompok sehingga pada dasarnya prinsip ini hadir dengan memiliki sebuah tujuan jangka panjang yaitu mengurangi bentuk diskriminasi antar kelompok.⁴⁹

Prinsip *affirmative action* dapat diberikan sebagai perlakuan khusus kepada kelompok yang tidak termasuk pengertian diskriminasi seperti kelompok masyarakat dari suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberlakukan perlakuan khusus namun bukan bersifat diskriminatif seperti kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.⁵⁰

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur mengenai prinsip *affirmative action* yang dapat dilihat pada Bab X A

⁴⁸ Jimly Asshiddique, *Op. Cit*, hlm. 128.

⁴⁹ *Addressing and Redressing Discrimination: Affirmative Action in Social Psychological Perspective*, terdapat dalam [Addressing and Redressing Discrimination: Affirmative Action in Social Psychological Perspective | Krishandrix's Blog \(wordpress.com\)](https://www.chrishandrix.com/2022/09/addressing-and-redressing-discrimination-affirmative-action-in-social-psychological-perspective/). Diakses tanggal 27 September 2022 pada pukul 19.05 WIB.

⁵⁰ *Ibid.*

tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28H ayat (2) yang menyatakan “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Hadirnya pasal ini didasari atas kesadaran bahwa dengan adanya satu peraturan yang netral dan diberlakukan secara sama kepada seluruh kelompok masyarakat yang berbeda keadaannya justru akan menimbulkan kesempatan dan manfaat yang berbeda sehingga akan menciptakan ketidakadilan. Upaya negara dalam mencegah lahirnya ketidakadilan tersebut adalah dengan membuat dan menerapkan kebijakan khusus bagi kelompok masyarakat yang karena kondisi dan rintangannya tidak dapat menerima manfaat dari peraturan yang bersifat netral tersebut.⁵¹

Selain itu, prinsip *affirmative action* juga terdapat dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan “Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan”.

Affirmative action menurut Stanford Encyclopedia Of Philosophy merupakan langkah-langkah positif yang diambil untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dan kelompok minoritas di bidang pekerjaan, pendidikan, dan bisnis di mana secara historis mereka dikecualikan. Ketika langkah-langkah tersebut melibatkan seleksi khusus, misalnya berdasarkan ras,

⁵¹ Aryono Putra, *Urgency Kebijakan Affirmative Action Dalam Mensejahterakan Masyarakat Kawasan Perbatasan Provinsi Kalimantan Utara*, Borneo Law Review Journal No. 1 Vol. 1, Universitas Borneo Tarakan, 2017, hlm. 77.

jenis kelamin atau etnis, tindakan afirmatif menghasilkan kontroversi yang serius.⁵²

Istilah *affirmative action* memiliki makna ideologis sehingga menerapkan prinsip ini bukan berarti politik ‘belas kasihan’ akan tetapi istilah ini memiliki sebuah cita-cita luhur yang diharapkan di masa mendatang. Jika melihat pada tujuan diterapkannya prinsip ini ialah untuk mencapai keadilan. Aristoteles membedakan keadilan menjadi 2 jenis yaitu *Justisia Distributive* yang menghendaki setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya dan *Justisia Commutative* yang menghendaki setiap orang mendapatkan hak yang sama banyaknya (keadilan menyamakan).⁵³

Affirmative action telah dilaksanakan di berbagai negara di dunia salah satunya adalah Malaysia. Penerapan *affirmative action* di Malaysia dilaksanakan secara eksplisit dan terencana, dilindungi konstitusi dan dilaksanakan untuk membantu mayoritas dan bukan minoritas.⁵⁴ Ras Melayu sebagai kaum mayoritas di Malaysia mendapatkan beberapa keuntungan dibandingkan dengan ras non Melayu. Beberapa keuntungan yang didapatkan oleh ras Melayu adalah mendapatkan potongan harga ketika membeli rumah, memudahkan memasuki

⁵² *Affirmative action*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Op. Cit.*

⁵³ Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 24-25.

⁵⁴ Muhammad Najit Sukemi, dkk, “Tindakan Afirmatif di Malaysia: Menghapuskan Kekeliruan Menerangi Kebenaran (*Affirmative Action in Malaysia: Eliminate Confusion in Explaining the Truth*), *Asian Journal of Environment, History and Heritage*, Vol. 4 No. 2, Malay Arts, Culture and Civilization Research Centre, Institute of the Malay World and Civilization, 2020, hlm 66.

universitas negeri dengan kuota, subsidi, dan beasiswa lebih banyak hingga kemudahan berkarir hampir di semua sektor.⁵⁵

Indonesia telah menerapkan prinsip *affirmative action* ini dalam beberapa kebijakan sebagai upaya menciptakan kedudukan yang seimbang antar kelompok masyarakat baik atas dasar gender, ras, pendidikan, faktor ekonomi, dan sebagainya. Beberapa prinsip *affirmative action* yang telah diterapkan pada kebijakan di Indonesia diantaranya adalah:

1. Tindakan afirmatif bagi perempuan diakomodasi oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu Legislatif). Partai politik wajib mengajukan daftar calon legislatif yang terdiri dari minimal 30% perempuan. Sejumlah aturan hukum yang mengizinkan penerapan kebijakan *affirmative action* berbasis gender berfungsi untuk lebih mendukung penerapan kebijakan ini. Hal ini sesuai dengan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita dan UU RI Nomor 7 tahun 1984;
2. Langkah strategis pemerintah untuk pemerataan pembangunan adalah kebijakan nasional percepatan pembangunan beberapa daerah tertinggal sebagai suatu *affirmative action*. Untuk mempercepat kemajuan daerah yang tertinggal menuju posisi setara dengan daerah yang lainnya, kebijakan

⁵⁵ A27, *Aksi Afirmatif: Indonesia Jiplak Malaysia*, terdapat dalam <https://www.pinterpolitik.com/belajar-politik/aksi-afirmatif-indonesia-jiplak-malaysia/>, diakses terakhir tanggal 25 Januari 2023 pada pukul 10.00 WIB.

diskriminasi diterapkan di daerah-daerah tersebut, termasuk melalui alokasi dana pembangunan dari Kementerian Negara Percepatan Daerah Tertinggal.⁵⁶

Berdasarkan uraian di atas, prinsip *affirmative action* dapat diterapkan pada kebijakan dengan syarat kebijakan tersebut dikenakan kepada kelompok tertentu dengan pertimbangan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama dan budaya.⁵⁷ Untuk kasus-kasus tertentu dapat diberikan kompensasi serta keistimewaan dengan tujuan mencapai representasi yang lebih profesional dalam beragam institusi dan okupasi. Tindakan tersebut merupakan diskriminasi positif yang dilakukan dengan tujuan mempercepat terwujudnya keadilan serta kesetaraan.⁵⁸

G. Tinjauan Mengenai Diskriminasi Dalam Perspektif Islam

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan diskriminasi sebagai perbedaan perlakuan terhadap sesama warga negara yang berdasarkan atas warna kulit, golongan, suku, ekonomi, agama, dan sebagainya.⁵⁹ Diskriminasi menurut Doob dalam skripsi yang ditulis oleh Unsriana ialah perilaku yang ditujukan untuk mencegah suatu kelompok atau membatasi kelompok lain yang berusaha memiliki atau mendapatkan sumber daya. Secara teoritis, diskriminasi dapat

⁵⁶ Widhiana Hestining Puri, *Kontekstualitas Affirmative Action Dalam Kebijakan Pertanian di Yogyakarta*, BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanian No. 37, 2018, hlm. 173-174.

⁵⁷ Aryono Putra, *Op. Cit*, hlm. 77.

⁵⁸ Masnur Marzuki, *Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi*, Jurnal Konstitusi PSHK-FH UII No. 1 Vol. II, Mahkamah Konstitusi RI, 2009, hlm. 14.

⁵⁹ <https://kbbi.web.id/diskriminasi>, Diakses terakhir tanggal 25 Januari 2023 pada pukul 02.30 WIB.

dilakukan melalui kebijakan untuk mengurangi, memusnahkan, menaklukkan, memindahkan, melindungi secara legal, dan mengasimilasi kelompok lain.⁶⁰

Diskriminasi ras merupakan salah satu diskriminasi yang sering terjadi dan pada akhirnya mengakibatkan seseorang atau bahkan kelompok tertentu mendapatkan perlakuan diskriminasi sehingga adanya pengurangan, penghapusan pengakuan, penyimpangan, atau bahkan pengurangan pemenuhan serta terbatas hak dasarnya sebagai manusia,⁶¹

Islam mengajarkan untuk memandang manusia dalam derajat yang sama tanpa membedakan atau memperdulikan asal-usul, ras, warna kulit, jenis kelamin, dan agama. Salah satu ayat al-Qur'an yang melarang manusia untuk bertindak diskriminasi adalah pada surat al-Hujurat ayat 13 yang artinya "Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling takwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal".

Al-Hujurat ayat 13 mengajarkan nilai-nilai universal dalam islam dimana nilai-nilai universal tersebut mengacu pada konsep *maqasid al-Syari'ah* yang dibahasakan oleh Abdurrahman Wahid sebagai konsep "lima jaminan dasar". Ajaran universalisme islam secara sempurna dapat dilihat pada lima jaminan dasar tersebut, yaitu keselamatan fisik warga masyarakat dari tindakan badani di luar

⁶⁰ Linda Unsriana, Skripsi: "Analisis Diskriminasi Terhadap Kaum Burakumin Dalam Novel Misaki dan Novel Hakai", (Jakarta: Universitas Bina Nusantara, 2011).

⁶¹ Asliana Dongoran, Skripsi: "Prinsip-Prinsip Rasis Dalam Al-Qur'an: Kajian atas Surah Ar-Rum Ayat 22 dan Al-Hujurat Ayat 11", (Pekanbaru: Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2021), hlm. 2.

ketentuan hukum; keselamatan keyakinan agama masing-masing tanpa ada paksaan untuk berpindah agama; keselamatan keluarga dan keturunan; keselamatan harta benda dan milik pribadi di luar prosedur hukum; dan keselamatan profesi.⁶²

Salah satu jaminan dasar yaitu keselamatan fisik warga masyarakat dari tindakan badani di luar ketentuan hukum mengharuskan adanya pemerintahan berdasarkan hukum, memperlakukan semua warga masyarakat secara adil tanpa terkecuali sesuai dengan hak masing-masing. Persamaan hak dan derajat antara sesama warga hanya dapat dicapai dengan adanya kepastian hukum, dan kedua jenis persamaan tersebut yang menjamin terwujudnya keadilan sosial dalam arti yang sebenar-benarnya. Dalam kaitannya dengan hak-hak masyarakat atas individu, jaminan dasar akan keselamatan harta benda juga merupakan sarana bagi berkembangnya hak-hak individu secara wajar dan proporsional.⁶³

H. Tinjauan Mengenai Keadilan Dalam Perspektif Islam

Salah satu asas yang harus dijunjung tinggi dalam islam ialah keadilan. Islam menghendaki ditegakkannya keadilan agar setiap manusia dapat menikmati hak-haknya sebagai manusia seperti memperoleh pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasarnya yaitu berupa keselamatan agamanya, keselamatan dirinya (jiwa, raga dan kehormatannya), keselamatan harta bendanya, keselamatan akal nya dan keselamatan nasab keturunannya. Keadilan bisa terjamin

⁶² KH. Abdurrahman Wahid, *Universalisme Islam dan Kosmopolitanisme Peradaban Islam*, terdapat dalam <https://gusdurian.net/universalisme-islam-dan-kosmopolitanisme-peradaban-islam/>, diakses terakhir tanggal 25 Januari 2023 pada pukul 04.07 WIB.

⁶³ *Ibid.*

pelaksanaannya apabila keadilan di tegakkan di dalam tatanan kehidupan bermasyarakat.⁶⁴

Berbuat adil terhadap siapa pun dan apa pun merupakan kewajiban bagi siapa saja dan kezaliman tidak boleh ditimpakan kepada siapa pun dan apa pun karena keadilan merupakan segala sesuatu yang baik sedangkan kezaliman adalah segala sesuatu yang buruk begitu pula dengan penindasan.⁶⁵

Keadilan seorang penguasa atau pejabat pemerintahan dalam segala hal baik yang berkaitan dengan hak keuangan manusia atau berkaitan dengan segala hak yang menjadi konsekuensi dari pekerjaannya akan memberikan rasa aman dan tenteram bagi rakyatnya merupakan pemikiran dalam islam tentang keadilan dari aspek sosio-politik. Selain itu, dengan diterapkannya keadilan, rakyat juga akan meningkatkan etos kerja mereka sehingga akan meningkatkan dan mempercepat laju pembangunan, memperbanyak harta benda dan kebaikan.⁶⁶

Perintah untuk melaksanakan keadilan banyak ditemukan dalam al-Qur'an, salah satu ayat dalam al-Qur'an yang secara eksplisit menyuruh untuk berlaku adil ialah al-Maidah ayat 8 yang berbunyi: "Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak (kebenaran) karena Allah (dan) saksi-saksi (yang bertindak) dengan adil. Janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlakulah adil karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Mahateliti terhadap apa

⁶⁴ Didin Hafidhuddin, *Agar Layar Tetap Berkembang: Upaya Menyelamatkan Umat*, Gema Insani Press, Jakarta, 2006, hlm. 249.

⁶⁵ Umer Chapra, *Masa Depan Ilmu Ekonomi: Sebuah Tinjauan Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 2001, hlm. 57.

⁶⁶ Muhammad Dhiaduddin Rais, *Teori Politik Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 2001, hlm. 269

yang kamu kerjakan” dan juga pada surat an-Nisa’ ayat 58 yang artinya “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat”.

Terdapat empat hal yang dapat menggunakan kata ‘adil’ yaitu pemberian hak kepada pihak yang berhak, persamaan dan nondiskriminasi, keseimbangan, dan pelimpahan wujud berdasarkan tingkat dan kelayakan. Terdapat keadilan ilahi yang artinya bahwa setiap *maujud* mengambil wujud dan kesempurnaan wujudnya sesuai dengan yang layak dan yang mungkin untuknya.⁶⁷

Al-Qur’an tidak selalu menjelaskan mengenai keadilan menggunakan kata ‘adil’ melainkan juga menggunakan pengertian yang berbeda-beda bagi kata atau istilah yang masih bersangkutan dengan keadilan. Sehingga, keadilan dalam al-Qur’an tidak selalu berasal dari kata ‘*adl*’ namun juga bisa menggunakan kata-kata sinonim seperti *qisth*, *hukm* dan sebagainya.⁶⁸

Akar kata ‘*adl*’ dalam al-Qur’an memiliki beberapa pengertian yaitu sesuatu yang benar, sikap yang tidak memihak, menjaga hak-hak seseorang dan cara yang tepat dalam mengambil keputusan hendaknya kalian menghukum atau mengambil keputusan atas dasar keadilan. Pengertian dan dorongan dari al-Qur’an memiliki maksud agar manusia memenuhi janji, tugas dan amanat yang

⁶⁷ Murtadha Muthahhari, *Keadilan Tuhan: Asas Pandangan Dunia Islam*, Mizan Pustaka, Jakarta, 2009, hlm. 65.

⁶⁸ Afifa Rangkuti, *Konsep Keadilan Dalam Perspektif Islam*, Tazkiya: Jurnal Pendidikan Islam No. 1 Vol. 6, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, 2017, hlm. 5.

dipikulnya, merasakan solidaritas secara konkrit dengan sesama warga masyarakat, melindungi pihak yang menderita, lemah dan kekurangan, jujur dalam bersikap dan sebagainya.⁶⁹

Hal yang paling penting dari wawasan keadilan yang dibawakan al-Qur'an ialah sifatnya berupa perintah agama sehingga bukan hanya sekedar sebagai dorongan moral belaka. Artinya, melaksanakan keadilan merupakan kewajiban agama dan pada akhirnya semua akan diperhitungkan dalam amal perbuatan seorang muslim di hari perhitungan kelak.⁷⁰

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 6.

BAB III

***AFFIRMATIVE ACTION* DALAM PEMBERIAN HAK ATAS TANAH BAGI WNI NON PRIBUMI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (ANALISIS TERHADAP INSTRUKSI KEPALA DAERAH DIY NOMOR K.898/I/A/1975)**

A. Hasil Penelitian

Pemerintah kolonial Belanda mengakui kerajaan Yogyakarta berdasarkan perjanjian Giyanti yang ditetapkan pada 13 Februari 1755 dengan sultan sebagai pemimpin dan pemilik hak mutlak atas tanah di wilayah kerajaan Yogyakarta. Hal tersebut diperkuat dengan adanya *Rijksbluad van Sultant* nomor 16 Pasal 1 Tahun 1918 yang menyatakan bahwa tanah yang tidak memiliki bukti kepemilikan atau bukan dalam hak kekuasaan hak eigendom pemerintah kolonial menjadi tanah milik keraton. Dengan adanya pernyataan tersebut maka terdapat penegasan bahwa keraton Yogyakarta memiliki pengelolaan atas tanah sendiri.⁷¹

Selain itu, terdapat beberapa kontrak politik antara keraton Yogyakarta dengan pemerintah kolonial Hindia Belanda yang menegaskan eksistensi wilayah Yogyakarta sebagai suatu negara monarki yang berdaulat dimana sultan memiliki peran sebagai satu-satunya dari seluruh kekuatan, kekuasaan, dan pemilik segala sesuatu yang ada di dalam kerajaan.⁷²

⁷¹ Wanisto Raharjo Jati, *Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Negara*, Jurnal Legislasi Indonesia No. 1 Vol. 11, 2014, hlm. 25-37.

⁷² Gratianus Prikasetya Putra, Naskah Ringkas Disertasi: “*Perluasan Makna Negara Kesatuan Republik Indonesia: Ditinjau Dari Kebijakan Pertanahan di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta*” (Jakarta: Universitas Indonesia, 2022), hlm 13.

Semenjak Yogyakarta dibangun oleh Pangeran Mangkubumi, Yogyakarta merupakan kota yang plural dengan penduduk yang berasal dari beragam etnis, suku dan agama dikarenakan Yogyakarta merupakan pusat kerajaan dan kebudayaan Jawa.⁷³ Seiring berkembangnya Yogyakarta yang cenderung semakin plural karena banyaknya orang asing yang tinggal di kota Yogyakarta, kemudian Yogyakarta pada akhirnya dapat dibedakan menjadi tiga golongan penduduk, yaitu Golongan Orang Eropa, Golongan Orang Timur Asing dan Golongan Orang Bumi Putera atau Pribumi.⁷⁴

Pada masa akhir pemerintahan Hindia Belanda, jumlah orang Tionghoa sekitar 10.000 orang dan menjadi kelompok minoritas. Agar memudahkan pengawasan masyarakat etnis Tionghoa di Yogyakarta oleh pihak pemerintah Hindia Belanda, maka ditetapkan aturan yang menentukan dan menempatkan orang Tionghoa di suatu wilayah yang terkonsentrasi (*Wijkenstelsel*) atau biasa dikenal dengan sebutan Pecinan yang biasanya terletak di ibukota kabupaten.⁷⁵

Selain aturan tempat tinggal, masyarakat etnis Tionghoa juga dikenakan aturan surat jalan (*Passenstelsel*) akan tetapi ada saja orang Tionghoa yang dapat bergerak bebas yaitu masyarakat Tionghoa yang membawa keuntungan bagi usaha pemerintah (kalangan burjuis) seperti pemegang sewa pajak hasil bumi

⁷³ Imam Subkhan, *Hiruk Pikuk Wacana Pluralisme di Yogya*, Ctk. Kelima, Kanisius, Yogyakarta, 2011, hlm. 56.

⁷⁴ Farizal Farliandi Pratama, *Perubahan Masyarakat dan Perkembangan Kota Yogyakarta 1920-1940*, Jurnal Prodi Ilmu Sejarah No. 3 Vol. 4, 2014, hlm. 300.

⁷⁵ Yudi Prasetyo, *Sejarah Komunitas Tionghoa di Yogyakarta 1900-1942*, Jurnal Edukasi, Vol.1, 2015, hlm. 22.

pemerintah. Masyarakat Tionghoa tersebut diberikan hak istimewa oleh pejabat Belanda yang berkuasa pada daerah tersebut.⁷⁶

Pada masa tersebut, jumlah masyarakat Tionghoa di Yogyakarta tidak terlalu besar namun menempati posisi nomor dua terbanyak setelah orang Jawa. Meskipun secara kuantitas tidak sebanyak orang Jawa, namun mereka cenderung menguasai bidang ekonomi dibandingkan orang pribumi yang meskipun lebih besar secara kuantitas akan tetapi kedudukannya, walaupun tidak semua, rata-rata paling rendah diantara golongan yang lain.⁷⁷

Masyarakat Tionghoa dapat menguasai sektor ekonomi juga tidak lepas dari intervensi pemerintah kolonial dikarenakan pada awalnya pemerintah kolonial berusaha untuk mencegah interaksi pribumi dengan etnis Tionghoa dengan diterapkannya aturan *wijkenstelsel* dan *passenstensel*. Namun, adanya aturan tersebut justru menciptakan konsentrasi kegiatan ekonomi masyarakat Tionghoa di perkotaan.

Dengan kondisi tersebut, kemudian pada tahun 1975 Kepala Daerah DIY mengeluarkan instruksi yang dikenal dengan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi. Instruksi tersebut pada intinya memerintahkan agar tidak memberikan hak milik tanah kepada warga negara keturunan meliputi Eropa (kulit putih), Timur Asing yang meliputi orang

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 24.

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 25.

Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lainnya yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Akan tetapi, menurut bapak Kus Sri Antoro apabila melihat dari konteks hukum, penyebutan WNI Non Pribumi/Keturunan/WNI Keturunan Asing atau Pribumi tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai bukti KTP setiap WNI tidak tersebut WNI Non Pribumi/Pribumi, dengan demikian subyek hukum yang disasar oleh Instruksi Kepala Daerah DIY No.K.898/I/A/1975 tidak ada atau sekurang-kurangnya tidak jelas.⁷⁸

Bapak Kus Sri Antoro kemudian menerangkan bahwa penyebutan WNI Non Pribumi/Keturunan Asing/Keturunan dan Pribumi mengacu pada WNI yang terdampak administrasi kependudukan Pemerintah Hindia Belanda: *Staatsblad* 1917 meliputi Etnis Timur dan Timur Jauh (Tionghoa, India, Arab, Jepang, Filipina dan sebagainya) dan 1849 (Eropa dan Indoeropa). Sedangkan WNI yang tidak terdampak Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 sebagai WNI yang diatur oleh *Staatsblad* 1920 (Pribumi Islam) atau *Staatsblad* 1933 (Pribumi Kristen/Katolik). Kedua *Staatsblad* itu tidak hanya diskriminatif secara etnis dan ras, namun juga agama, sehingga sebaiknya tidak digunakan sebagai acuan karena melanggar prinsip berbangsa dan bernegara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian, apabila dilihat dari konteks ekonomi, sosial dan budaya, Yogyakarta mempunyai kultur feodalisme sehingga menempatkan kehendak penguasa lokal sebagai perintah dan ucapannya sebagai hukum sehingga hukum

⁷⁸ Wawancara dengan Kus Sri Antoro, Peneliti Agraria, di Yogyakarta, 19 Januari 2023.

secara tekstual rentan disiasati agar keinginan penguasa tetap terlaksana.

Kelompok yang menerima manfaat atas berlakunya instruksi tersebut ialah:

- a. Penguasa lokal karena tanah-tanah terdampak Instruksi Kepala Daerah DIY No.K.898/I/A/1975 menjadi *Sultanaat Grond* atau *Paku Alamanaat Grond* dengan dalih Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Konglomerat yang menguasai banyak aset di luar Daerah Istimewa Yogyakarta dan berbisnis di Daerah Istimewa Yogyakarta karena bisnis tidak mengharuskan kepemilikan, asalkan menguntungkan mereka tidak peduli pada diskriminasi.
- c. Pelaku jasa legalisasi tanah (notaris) karena memungut ongkos tinggi terhadap subyek hak terdampak Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 dalam konflik pertanahan.⁷⁹

Latar belakang ekonomi dari kondisi WNI non pribumi yang terdampak Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 juga beragam, baik dari kalangan konglomerat hingga kurang mampu. Sama halnya dengan WNI pribumi, sehingga penerapan Instruksi tersebut sebenarnya tidak efektif karena penguasaan tanah skala besar terakumulasi pada kelas konglomerat, baik pada WNI pribumi maupun WNI non pribumi.⁸⁰

Dalam hal membedakan WNI pribumi dengan WNI non pribumi ketika melakukan pendaftaran tanah ibu Tabitha Sri Jeanny menyatakan bahwa kantor BPN akan meminta Kartu Tanda Pengenal (KTP), Kartu Keluarga (KK) serta

⁷⁹ Wawancara lanjutan dengan Kus Sri Antoro.

⁸⁰ Wawancara lanjutan dengan Kus Sri Antoro.

surat nikah milik pemohon karena pada sebagian WNI keturunan mereka sudah mengganti nama menjadi nama layaknya WNI pribumi. Namun, pada sebagian WNI keturunan lainnya khususnya Tionghoa masih menggunakan nama Tionghoa.⁸¹

Bagi WNI keturunan yang telah merubah nama selayaknya WNI pribumi akan dilihat dan diperiksa pada Kartu Keluarga karena dalam Kartu Keluarga terdapat penyebutan nama orang tua pihak yang bersangkutan dan dapat ditemukan apakah merupakan WNI non pribumi atau tidak. Apabila BPN masih meragukan mengenai status golongan kependudukannya, maka BPN akan meminta akta kelahiran pihak yang bersangkutan.⁸²

Ibu Tabitha Sri Jeanny menerangkan lebih lanjut bahwa akta kelahiran dapat menunjukkan apakah pemohon merupakan WNI non pribumi atau tidak karena dalam akta kelahiran terdapat keterangan berupa *staatsblad*. Dengan adanya keterangan *staatsblad* tersebut maka dapat diketahui WNI tersebut masuk ke golongan penduduk apa. Keterangan tersebut sebagai berikut:

1. Ordonansi catatan sipil untuk Golongan Eropa (Stbld. 1849-25);
2. Ordonansi catatan sipil untuk perkawinan campuran (Stbld. 1904-279);
3. Ordonansi catatan sipil untuk Golongan Tionghoa (Stbld. 1917-130 jo. Stbld 1919-81);
4. Ordonansi catatan sipil untuk golongan Indonesia Asli di Jawa dan Madura (Stbld. 1920-751 jo. 1927-564);
5. Ordonansi catatan sipil untuk Golongan Kristen Indonesia (Stbld. 1933-75 jo. Stbld. 1936-607).

⁸¹ Wawancara dengan Tabitha Sri Jeanny, Notaris, di Yogyakarta, 13 Oktober 2022.

⁸² Wawancara lanjutan dengan Tabitha Sri Jeanny.

Keterangan mengenai *staatsblad* tidak hanya dapat dilihat pada akta kelahiran namun juga dapat dilihat pada akta perkawinan oleh karena itu BPN juga meminta surat nikah pihak yang bersangkutan. Selain itu, BPN dapat mengetahui pihak yang bersangkutan merupakan golongan non pribumi atau tidak juga bisa dengan cara bertanya langsung apakah pemohon merupakan WNI non pribumi/keturunan atau pribumi sehingga keterangan tersebut didapatkan melalui pengakuan. Dalam hal BPN merasa ragu meskipun WNI tersebut sudah berhasil melalui administrasi berupa penunjukkan KTP, KK hingga akta kelahiran maka WNI tersebut akan dipanggil secara langsung ke kantor BPN.⁸³

Menurut pernyataan Ibu Tabitha Sri Jeanny, ketentuan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/75 seharusnya juga berlaku bagi WNI non pribumi golongan Timur Asing bukan Tionghoa yaitu Arab. Akan tetapi, dikarenakan golongan Timur Asing memiliki penampilan seperti WNI pribumi yaitu kulit tidak berwarna cerah, banyak yang menggunakan nama seperti Muhammad serta beragama islam sebagaimana mayoritas penduduk di Indonesia sehingga WNI non pribumi golongan Timur Asing sering sekali lolos dan sering tidak diketahui golongannya karena jarang untuk dilakukan penelitian lebih lanjut terhadap pemohon tersebut.

Pada saat WNI non pribumi melakukan permohonan untuk diturunkan haknya dari sertifikat hak milik menjadi sertifikat hak guna bangunan, BPN akan meminta surat dari pemohon pemegang sertifikat agar menyatakan permohonan untuk diturunkan hak atas tanah tersebut menjadi hak guna bangunan. Tanpa

⁸³ Wawancara lanjutan dengan Tabitha Sri Jeanny.

adanya surat permohonan untuk menurunkan status hak atas tanah tersebut maka BPN tidak bisa melanjutkan permohonannya. Dengan adanya surat permohonan tersebut, BPN tidak dapat dikatakan melakukan tindakan diskriminasi kepada pemohon karena permohonan tersebut merupakan permintaan dari pemohon yaitu WNI non pribumi yang dapat dibuktikan dengan adanya surat permohonan yang dimohonkan oleh pihak yang bersangkutan.⁸⁴

B. Pembahasan

Prinsip *Affirmative Action* dalam Pemberian Hak Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975

Setelah keraton Yogyakarta bergabung dengan Indonesia, pemerintah menetapkan Yogyakarta sebagai daerah istimewa sebagaimana yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Salah satu keistimewaan yang diberikan kepada pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ialah mengatur persoalan tanah sebagaimana yang tertera pada lampiran ke-3 (tiga) UU Nomor 3 Tahun 1950 menyatakan bahwa:

III. Urusan Agraria (Tanah), meliputi:

1. Penerimaan pejerahan hak „eigendom” atas tanah „eigendom” kepada negeri (*medebewind*);
2. Penjerahan tanah Negara (*beheersoverdracht*) kepada djawatan-djawatan atau Kementerian lain atau kepada daerah otonom (*medebewind*);
3. Pemberian idzin membalik nama hak „eigendom” dan [„]opstal” atas tanah, djika salah satu fihak atau keduanja masuk golongan bangsa asing (*medebewind*);
4. Pengawasan pekerdjaan daerah otonom dibawahnja (sebagian ada jang *medebewind*).

⁸⁴ Wawancara lanjutan dengan Tabitha Sri Jeanny.

Pada tahun 1960 pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA. Tujuan dikeluarkannya UUPA adalah menghapuskan sifat dualisme hukum yang sebelumnya berlaku pada hukum agraria Indonesia dan memberikan jaminan kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. UUPA secara umum mendasari segala hal yang berhubungan dengan pertanahan di Indonesia.

Daerah Istimewa Yogyakarta tidak langsung memberlakukan UUPA di daerahnya meskipun UUPA telah disahkan pada tanggal 24 September 1960 sehingga presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian Keputusan Presiden tersebut ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dengan berlakunya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tersebut, maka pengaturan persoalan tanah yang tertera pada lampiran ke- 3 (tiga) UU Nomor 3 Tahun 1950 sudah hilang karena UUPA dinyatakan berlaku secara nasional. Akan tetapi, meskipun keistimewaan DIY mengenai urusan agraria sudah tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tersebut permasalahan tanah di DIY tetap terjadi.

Pada tanggal 5 Maret 1975, Kepala Daerah DIY mengeluarkan instruksi yang dikenal dengan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi. Instruksi tersebut pada intinya memerintahkan agar tidak memberikan hak milik tanah kepada warga negara keturunan meliputi Eropa (kulit putih), Timur Asing yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lainnya yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Instruksi tersebut memberi dampak bagi warga keturunan yang hendak membeli tanah hak milik rakyat karena untuk membeli tanah hak milik perlu dilakukan pelepasan hak terlebih dahulu sehingga tanah tersebut menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta dan kemudian yang berkepentingan/melepaskan hak atas tanah tersebut mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan suatu hak. Hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga keturunan adalah Hak Guna Bangunan (HGB) meskipun mereka telah menjadi WNI.

Pada tahun 2012, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta di revisi menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menyatakan:

Kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

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

e. Tata ruang.

Kemudian pada ayat (3) menyatakan “penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat.” Ayat tersebut merupakan landasan bagi Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 tetap dilaksanakan.⁸⁵

Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 disebut sebagai *affirmative action* yaitu prinsip yang memiliki sifat khusus berupa adanya sifat diskriminatif yang dapat dikenakan kepada kelompok tertentu dengan pertimbangan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama dan budaya namun prinsip ini hanya dapat diberlakukan sementara dengan tujuan diberlakukannya prinsip ini ialah untuk mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu sehingga kelompok masyarakat tertentu tersebut dapat mengejar kemajuan perkembangan yang telah dicapai oleh masyarakat kebanyakan yang sudah lebih maju. Harapannya, kelompok masyarakat tertentu dapat memiliki tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat yang sudah lebih maju.⁸⁶

Penerapan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 merupakan salah satu upaya pemerintah untuk melindungi kelompok pribumi dari kelompok WNI non pribumi. Kelompok pribumi dalam hal ini bukan sebagai kelompok minoritas berdasarkan pertimbangan ras, warna kulit, jenis kelamin dan

⁸⁵ Eko Nuriyatman dan Djoko Wahyu Winarno, *Implementasi Desentralisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS No. 2 Vol. IV, 2016, hlm. 65.

⁸⁶ Jimly Asshiddique, *Op. Cit.*, hlm. 128.

budaya melainkan merupakan kelompok minoritas yang dilihat berdasarkan kemampuan ekonomi.

Berdasarkan historisnya, WNI non pribumi khususnya etnis Tionghoa pada masa penjajahan Belanda mendapatkan perlakuan istimewa dari pemerintah Belanda dengan diberikan hak ekonomi yang lebih luas sehingga mereka mampu mendominasi sektor ekonomi mulai dari bisnis media, barang usaha, perdagangan, dan sebagainya. Dengan zaman yang semakin maju, WNI non pribumi khususnya etnis Tionghoa mampu menguasai kepemilikan tanah sebagai tempat mereka menjalankan bisnisnya.⁸⁷

Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 dianggap sebagai cara untuk melindungi golongan lemah pada masa itu, namun menurut pendapat Bapak Kus Sri Antoro yang dikutip pada tesis yang disusun oleh Tihara Sito Sekar Vetri menyatakan bahwa latar belakang lahirnya Instruksi tersebut ialah untuk membendung arus Penanaman Modal Asing (PMA) yang kala itu menjadi polemik serta menimbulkan peristiwa kerusuhan dan demonstrasi yang menolak masuknya modal asing. Pada masa tersebut, Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 merupakan langkah yang dilakukan oleh Sultan Hamengkubuwono IX untuk melindungi kepentingan masyarakat lokal Yogyakarta.⁸⁸

⁸⁷ Brilian Satrio Pamungkas dkk, *Diskriminasi Terhadap WNI Keturunan Tionghoa Terkait Kepemilikan Tanah di Yogyakarta*, International Journal of Demos Issue 1 Vol. 3, 2021, hlm 38-39.

⁸⁸ Tihara Sito Sekar Vetri, Op. Cit., hlm. 76.

Sejarah dikeluarkannya Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/1975 lebih jelasnya dapat dilihat pada adanya peraturan dari Belanda *staatsblaad* pada tahun 1870 yang memiliki turunan peraturan *ground-vervreemdings-verbod* yang berisi larangan bagi pribumi untuk menjual tanahnya ke warga asing. Aturan tersebut tertuang dari peraturan Belanda *staatsblad* pada tahun 1875 Nomor 179. Pada masa itu, diterapkan politik pintu terbuka sehingga diperbolehkannya modal asing untuk masuk. Atas dasar aturan tersebut maka dikeluarkan aturan yang kemudian menjadi Undang-Undang Agraria 1870 Pemerintah Hindia Belanda untuk melindungi masyarakat petani dari pengusaha yang memiliki modal besar serta sebagai upaya pemerintah untuk menghilangkan ketimpangan ekonomi antar masyarakatnya.⁸⁹

Selain untuk melindungi kepentingan lokal, Kus Sri Antoro juga menyatakan bahwa warisan kolonial menjadi salah satu latar belakang dikeluarkannya Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975. Apabila melihat pada konteks politik, Pemerintah Kolonial Hindia Belanda sengaja menciptakan dan merawat diskriminasi agar bangsa jajahan tidak merdeka karena sibuk saling bermusuhan, sehingga tujuan kolonialisme lancar. Salah satu praktiknya ialah, kolonial memberikan Hak Istimewa pada golongan Timur dan Timur Jauh (utamanya Tionghoa) untuk menguasai bisnis-bisnis strategis: penarik pajak, opium, konsesi dagang, sedangkan suku-suku mayoritas justru dihambat.⁹⁰

⁸⁹ Viatus Frietz Deki Alaskatresnadi, *Eksklusi Sosial Masyarakat Tionghoa di Yogyakarta*, terdapat dalam <https://www.indonesiana.id/read/147153/eksklusi-sosial-masyarakat-tionghoa-di-yogyakarta>, diakses terakhir tanggal 25 Januari 2023 pada pukul 06.30 WIB.

⁹⁰ Peter Carey, *Orang Cina, Bandar Tol, Candu, dan Perang Jawa: Perubahan Persepsi Tentang Cina 1755-1825*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2015.

Ketidakadilan ini menimbulkan dendam yang terwariskan hingga kini, sehingga ketika suku-suku mayoritas memperoleh kesempatan setara melalui kemerdekaan, suku-suku minoritas menjadi rentan. Secara politik kemerdekaan telah diraih, namun secara sosial, budaya, dan hukum warisan kolonial yang diskriminatif tersebut masih dipertahankan untuk tujuan sama dengan kolonialisme yaitu akumulasi sumberdaya oleh kelompok elit tanpa hambatan, sebab persatuan antaretnis dapat menggerakkan perlawanan. Dalam konteks DIY, pelaku dan penerima manfaat praktik diskriminasi agraria bukan lagi bangsa asing, namun bangsa Indonesia yang berkuasa secara politik, sosial, budaya dan ekonomi.⁹¹

Salah satu sifat dari prinsip *affirmative action* ialah hanya berlaku sementara namun Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 telah berlaku dari tahun 1975 hingga penelitian ini dilakukan. Potensi kesenjangan atas kepemilikan tanah terjadi tidak hanya berasal dari golongan non pribumi akan tetapi golongan elite pribumi juga mempunyai potensi yang sama dalam hal menimbulkan kesenjangan atas kepemilikan tanah.

Kus Sri Antoro berpendapat bahwa setiap Warga Negara Indonesia berhak mempunyai tanah tanpa dibedakan suku, ras, agama dan gender. Pembatasan dalam pemilikan dan penguasaan tanah oleh individu maupun badan hukum sudah diatur dalam Pasal 7 UUPA yang menyatakan “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan” dan Pasal 17 UUPA yang menyatakan:

⁹¹ Wawancara lanjutan dengan Kus Sri Antoro.

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan didalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA, dasar pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah didasarkan atas kelas sosial bukan etnisitas. Lebih lanjut Kus Sri Antoro berpendapat bahwa pembatasan hak dengan dasar kelas sosial merupakan *affirmative action*, sedangkan apabila pembatasan hak dengan dasar etnisitas atau ras merupakan diskriminasi.⁹²

Instruksi tersebut juga bertentangan dengan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang memberikan jaminan terhadap seseorang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum sehingga seharusnya tidak ada perbedaan antara “WNI Pribumi” dengan “WNI Non-Pribumi” di Indonesia.

Kebijakan pertanahan tersebut menjadikan WNI non-pribumi mengajukan laporan kepada Komnas HAM yang kemudian Komnas HAM menanggapi laporan tersebut dengan mengeluarkan surat rekomendasi

⁹² Nurhadi Sucahyo, *Kontroversi Larangan Tionghoa Miliki Tanah di Yogya*, terdapat dalam <https://www.voaindonesia.com/a/kontroversi-larangan-tionghoa-miliki-tanah-di-yogya/4275663.html>, diakses terakhir tanggal 25 Januari 2023 pada pukul 10.30 WIB.

037/R/Mediasi/VIII/2014 yang menyatakan tidak berlaku lagi Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/75 karena melanggar hak asasi manusia dan diskriminatif. Namun rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komnas HAM tersebut diabaikan sehingga Komnas HAM kembali mengirim rekomendasi kepada Gubernur DIY dengan Nomor 069/R/Mediasi/VIII/2015.

Bapak Ridwan menyatakan bahwa Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 merupakan peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan yang berdasarkan prinsip diskresi pemerintah yang bersangkutan dapat membentuk peraturan kebijakan. Sejatinya, menurut konsep negara hukum, tindakan pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pemerintah juga tidak dapat membuat peraturan perundang-undangan yang tidak didelegasikan oleh undang-undang. Beliau berpendapat bahwa peraturan kebijakan melekat pada pemerintah yang bersangkutan sehingga sepanjang kebijakan tersebut dipandang perlu oleh pemerintah yang bersangkutan maka kebijakan tersebut akan tetap berlaku.⁹³

Lebih lanjut, bapak Ridwan menjelaskan bahwa salah satu alasan peraturan kebijakan dapat dilaksanakan atau boleh dikeluarkan apabila tidak ada ketentuan atau aturan yang mengatur atau ada aturan yang mengatur namun samar sehingga pemerintah tidak dapat menyelesaikan persoalan yang terjadi hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan kebijakan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum akan tetapi mempunyai relevansi

⁹³ Wawancara dengan Ridwan, Dosen Fakultas Hukum UII, di Yogyakarta, 19 Oktober 2022.

terhadap hukum. Kebijakan ini hanya mempunyai kekuatan mengikat kepada badan atau pejabat administrasi negara sendiri.

Secara teori, peraturan kebijakan tidak dapat dipersoalkan atau diuji secara hukum karena peraturan kebijakan tidak berdasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagaimana Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975. Akan tetapi, karena instruksi tersebut menyangkut kepentingan banyak orang sehingga terdapat gugatan yang diajukan oleh warga khususnya WNI non pribumi keturunan tionghoa yang paling dirugikan dengan adanya instruksi tersebut.⁹⁴

Beberapa upaya yang telah dilakukan oleh warga keturunan yaitu:

a. Kasus Budi Setyagraha

Pengadilan Tata Usaha Negara menerima gugatan dari seorang WNI keturunan Tionghoa pada tanggal 25 Agustus 2000. Latar belakang gugatan tersebut ialah surat penolakan atas proses balik nama tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Bantul yang diwujudkan melalui Surat Kepala Badan Pertanahan Bantul Nomor 630.1/451/2000, tertanggal 17 November 1999 yang pada intinya menyatakan bahwa peralihan hak milik kepada Budi Setyagraha belum dapat dikabulkan dan baru dapat diberikan Hak Guna Bangunan setelah melalui proses pelepasan dan permohonan hak walaupun tanah yang dibeli oleh Budi Setyagraha dari hak milik tercatat atas nama Yohanes Haryono Dardedono.

Kantor Pertanahan Bantul berargumen bahwa penggugat tidak dapat melakukan peralihan hak atas tanah tersebut menjadi hak milik dikarenakan masih

⁹⁴ Wawancara lanjutan dengan Ridwan.

berlakunya ketentuan Surat Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi.

Gugatan yang diajukan oleh Budi Setyagraha dikabulkan pada tingkat pertama oleh majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dan meminta kepada Kantor Pertanahan Bantul untuk memproses peralihan hak milik kepada Budi Setyagraha dengan pertimbangan yang pada intinya berlakunya UUPA di Yogyakarta serta tidak dibedakan status WNI pribumi maupun WNI non pribumi dalam memperoleh status hak milik atas tanah sehingga surat penolakan dari BPN melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu asas persamaan.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara kemudian dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara pada tingkat banding dengan pertimbangan bahwa yang menjadi obyek gugatan penggugat adalah bukan keputusan yang bersifat final dan tidak menimbulkan akibat hukum melainkan hanya surat yang berisi penjelasan. Kemudian Budi Setyagraha mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung dikarenakan putusan PTUN yang dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara namun kemudian ditolak oleh Mahkamah Agung.

Perjuangan Budi Setyagraha tidak berhenti, Budi Setyagraha kemudian mengajukan upaya hukum Peninjauan Kembali, namun permohonan Peninjauan Kembali tersebut ditolak dengan alasan sejarah tentang prasasti yang terdapat di lingkungan Kraton Yogyakarta yang memberi wewenang kepada Sultan untuk

mengatur antara lain masalah agrarian di DIY sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 beserta peraturan lain yang terkait.

Akan tetapi, isi dari prasasti tersebut ialah ucapan terimakasih yang diberikan oleh orang Tionghoa pada tahun 1940 kepada Sultan Hamengkubuwono karena dianggap telah mengizinkan mereka untuk tinggal di Yogyakarta serta diberikan perlindungan dari ancaman penduduk pribumi Yogyakarta yang pada masa itu masih menganggap bahwa orang Tionghoa merupakan antek dari penjajah. Prasasti tersebut tidak menguraikan tentang kerelaan orang Tionghoa untuk tidak diberikan hak milik.⁹⁵

b. Permohonan Uji Materi Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 yang dilakukan oleh seorang advokat bernama Handoko.

Seorang advokat bernama Handoko S.H., M.Kn., M.H.Adv. mengajukan permohonan hak uji materiil atas Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 pada tanggal 28 Januari 2015. Pengajuan permohonan tersebut dikarenakan ia merupakan salah satu orang yang tidak bisa mempunyai status hak milik atas tanah dikarenakan masih keturunan Tionghoa. Dalam permohonannya ia mendalilkan bahwa Instruksi tersebut bertentangan dengan sejumlah peraturan yaitu:

1. Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa “hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa”. Pasal

⁹⁵ Tihara Sito Sekar Vetri, Op. Cit., hlm. 83.

tersebut tidak membedakan warga pribumi dan nonpribumi melainkan hanya menggunakan istilah Warga Negara Indonesia.

2. Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan “hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”. Instruksi Kepala Daerah DIY menyebutkan bahwa warga non pribumi yang membeli hak milik tanah harus melakukan proses pelepasan hak terlebih dahulu. Istilah tersebut memiliki akibat hukum yang berbeda dimana akibat hukum dari “pelepasan” adalah hak milik akan hapus sedangkan untuk “pengalihan” hak milik tidak akan hapus.
3. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan “hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik”. Pasal tersebut tidak membedakan warga negara Indonesia antara pribumi dan non pribumi.
4. Pasal 2 huruf c Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi yang menyatakan bahwa “Setiap negara pihak harus melakukan tindakan-tindakan yang efektif untuk meninjau kebijakan-kebijakan pemerintah, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan mengubah, mencabut atau menghapuskan undang-undang atau peraturan yang berdampak menciptakan atau melestarikan diskriminasi ras dimanapun”. Bahwa kebijakan (*policy*) dari Instruksi tersebut telah melestarikan adanya diskriminasi ras dengan membagi WNI sebagai WNI pribumi dan WNI non pribumi, yang masih berlaku hingga saat ini.

5. Pasal 5 huruf (d) angka (v) dan Pasal Pasal 5 huruf (e) angka (iii) Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965.
6. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan yang menyatakan bahwa “menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”. Bahwa dari Pasal 2 UU Kewarganegaraan tersebut serta dihubungkan dengan Penjelasan Pasal 2, maka tidak ada penggolongan WNI pribumi maupun non pribumi. Bahwa yang ada adalah “orang Indonesia asli” dan “orang bangsa lain yang jadi WNI”.
7. Pasal 4 huruf (a), Pasal 7 huruf (d) dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.⁹⁶

Mahkamah Agung menyatakan permohonan uji materiil tersebut tidak dapat diterima atau dengan amar putusan NO dengan berdasarkan pada pertimbangan bahwa Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 bukan termasuk peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juncto Pasal 1 ayat (1) Perma Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil sehingga Mahkamah Agung tidak berwenang untuk menguji Instruksi tersebut.⁹⁷

Adanya warga yang mengajukan gugatan terhadap instruksi tersebut dikarenakan warga non pribumi mengharapkan adanya perlindungan hukum yang

⁹⁶ Putusan Mahkamah Agung Nomor 13/P/HUM/2015., hlm. 12.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 27.

diberikan kepada warga dari tindakan badan atau pejabat pemerintah. Perlunya uji material terhadap aturan tersebut juga bisa menjadi batasan bagi badan atau pejabat pemerintah agar tidak bertindak secara bebas dalam membentuk peraturan kebijakan sehingga tidak terjadi tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintah tersebut.⁹⁸

Secara normatif, apabila dilihat dari administrasi negara maka negara berada ditingkatan yang paling atas sehingga seharusnya hukum nasional yang berlaku dalam menangani persoalan yang berkaitan tentang tanah yaitu berdasarkan UUPA. Akan tetapi, DIY mengatur sendiri persoalan agraria dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta di revisi menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sehingga, meskipun secara normatif UUPA dinyatakan berlaku di DIY berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian Keputusan Presiden tersebut ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun secara realitanya, UUPA masih belum berlaku sepenuhnya di DIY.

Bapak Ridwan mengatakan adanya pemberian diskresi kepada pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik rentan pada terjadinya maladministrasi

⁹⁸ Wawancara lanjutan dengan Ridwan.

berupa penyalahgunaan wewenang. Misalnya mengabaikan kepentingan publik. Agar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik maka dibentuk Ombudsman Republik Indonesia sebagai Lembaga yang mempunyai tugas pokok berupa melakukan pengawasan terhadap penyelenggara pelayanan publik.

Mengajukan atau meminta lembaga Ombudsman agar melakukan pengawasan terhadap pemerintah yang melakukan pelayanan publik merupakan hak masyarakat agar dapat mencegah adanya penyalahgunaan kekuasaan, jabatan maupun penyalahgunaan wewenang yang rentan terjadi sehingga dalam hal ini Ombudsman harus memastikan apakah pemberian diskresi kepada penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan aturan atau tidak karena apabila pejabat atau pemerintah tidak melakukan pelayanan publik kepada masyarakat hal tersebut dapat dikualifikasi sebagai tindakan maladministrasi. Apabila ditemukannya atau terjadinya perbuatan maladministrasi maka Ombudsman akan memberikan rekomendasi.

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) mengeluarkan Rekomendasi ORI Nomor 0001/RM.03.02-13/0052.0079.0087.0103-2016/VII/2020 pada tanggal 8 Juli 2020 yang menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) perlu menggunakan undang-undang nasional yang mengatur peralihan hak atas tanah yaitu UUPA. Selain itu, ORI juga merekomendasikan agar masing-masing Kepala Kantor Pertanahan BPN Kota Yogyakarta, Gunungkidul, Bantul, Sleman, dan Kulon Progo untuk melakukan penerbitan Sertifikat Hak Milik yang diajukan oleh para WNI keturunan Tionghoa karena dalam hal ini kantor BPN telah melakukan

maladministrasi dengan melakukan diskriminasi pemberian pelayanan dan penyimpangan prosedur.⁹⁹

Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman kepada BPN DIY hingga penelitian ini dilakukan masih belum dilaksanakan karena rekomendasi tersebut tidak memiliki kekuatan eksekusi dan sifatnya hanya berupa rekomendasi. Sehingga, apabila rekomendasi tersebut tidak dilaksanakan maka tidak ada upaya paksa dari Ombudsman melainkan hanya sanksi moral.¹⁰⁰

Sulitnya melaksanakan rekomendasi ORI di DIY menurut bapak Ridwan dikarenakan adanya status istimewa pada DIY yang berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta di revisi menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Ketentuan dalam Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/75 juga bertentangan dengan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Yang menjadi warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”. Kemudian pengertian dari kewarganegaraan Indonesia ditegaskan kembali pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang menyatakan “Yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”. Berdasarkan Pasal 26

⁹⁹ Julian Akmal Raharja, *Op. Cit*, hlm. 3.

¹⁰⁰ Wawancara lanjutan dengan Ridwan.

ayat (1) UUD 1945 serta Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 maka seharusnya tidak ada penyebutan atau pembedaan antara “WNI Pribumi” dengan “WNI Non-Pribumi” melainkan hanya terdapat 2 macam warga negara di Indonesia yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA).

Pasal 9 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2” kemudian pada Pasal 9 ayat (2) UUPA juga mengatur mengenai penguasaan tanah oleh Warga Negara Indonesia yang menyatakan bahwa “tiap-tiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Pasal 9 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa setiap Warga Negara Indonesia mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan hak atas tanah di Indonesia salah satunya adalah hak milik. Pasal tersebut menjelaskan mengenai siapa saja yang berhak atas hak-hak tersebut.

Berdasarkan Pasal 9 UUPA, terdapat prinsip nasionalitas dimana hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik atas tanah serta terdapat prinsip persamaan bagi setiap warga negara Indonesia dimana setiap WNI baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas

tanah serta menuai manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.¹⁰¹

Warga Negara Indonesia tetap mempunyai kesempatan yang sama dalam memperoleh hak milik karena Pasal 21 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik” tanpa membedakan bagaimana Warga Negara Indonesia tersebut mendapatkan kewarganegaraannya sehingga baik itu Warga Negara Indonesia asli, Warga Negara Indonesia keturunan maupun Warga Negara Indonesia yang memperoleh kewarganegaraannya melalui naturalisasi. Selain itu, UUPA juga tidak membedakan agama maupun suku dari warga negara tersebut.¹⁰²

Sedangkan untuk badan hukum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Pada Pasal 1 PP Nomor 38 Tahun 1963 menyatakan bahwa:

Badan-badan hukum yang disebut dibawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah, masing-masing dengan pembatasan yang disebutkan pada pasal-pasal 2, 3 dan 4 peraturan ini:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran-Negara tahun 1958 No. 139);
- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

¹⁰¹ Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm.61.

¹⁰² Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm. 60.

Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 awalnya memiliki tujuan untuk melindungi golongan pribumi yang dikelompokkan sebagai golongan minoritas berdasarkan kemampuan ekonomi sehingga dapat dikatakan sebagai *affirmative action*. Namun, *affirmative action* dapat menjadi diskriminasi apabila salah diartikan. Apabila melihat dari rekomendasi Komnas HAM Nomor 037/R/Mediasi/VIII/2014 yang dikeluarkan pada tahun 2014 dijelaskan mengenai perbedaan dari diskriminasi dengan *affirmative action* yaitu penerapan *affirmative action* hanya dapat ditempuh guna melindungi kelompok rentan, yakni: anak-anak, perempuan, kaum lanjut usia, disabilitas, serta kelompok-kelompok minoritas.

Lebih lanjut, bahwa pembatasan/pengurangan hak asasi hanya dapat dilakukan oleh dan berdasarkan undang-undang. Selain itu, tidak semua WNI non pribumi memiliki kekuatan ekonomi yang kuat begitu juga dengan WNI pribumi, tidak semua golongan WNI pribumi memiliki kekuatan ekonomi yang lemah sehingga tidak tepat apabila pembatasan/pengurangan hak atas kepemilikan tanah didasarkan pada pertimbangan etnisitas.

Apabila melihat dari gugatan yang pernah diajukan oleh seorang advokat bernama Handoko yang juga seorang keturunan Tionghoa, maka putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung justru menegaskan bahwa tidak ada dasar untuk mempertahankan Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 karena Instruksi Kepala Daerah DIY tersebut dinyatakan bukan peraturan perundang-undangan maupun Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Kebijakan Pertanahan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/75 merugikan bagi WNI non-pribumi karena mereka mendapatkan perlakuan yang tidak sama dengan WNI pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta. WNI non-pribumi tidak dapat memiliki tanah dengan status hak milik di Daerah Istimewa Yogyakarta meskipun mereka memenuhi syarat untuk memiliki hak milik atas tanah tersebut. Meskipun Pemerintah Daerah telah menetapkan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, namun pada praktiknya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 tersebut tidak secara otomatis menghapus perbedaan perlakuan terkait kepemilikan hak atas tanah antara WNI non-pribumi dengan WNI pribumi.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian diatas mengenai *Affirmative Action* dalam pemberian hak atas tanah bagi WNI non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975), Penulis memberikan kesimpulan yaitu penerapan prinsip *affirmative action* dalam ketentuan pemberian hak atas tanah bagi WNI non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 tidak sesuai dengan prinsip yang termuat pada Pasal 9 UUPA yaitu prinsip nasionalitas. Sebagaimana pada prinsip nasionalitas yang termuat dalam UUPA bahwa seluruh Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik atas tanah tanpa membedakan WNI pribumi dengan WNI non pribumi. Selain itu, peraturan perundang-undangan di Indonesia juga tidak mengenal pembagian golongan berdasarkan golongan pribumi dan golongan non pribumi tetapi hanya membedakan antara Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA).

B. Saran

Saran yang dapat diberikan oleh penulis kepada pemerintah setelah melakukan penelitian ini ialah:

1. Sebaiknya pemerintah memberikan kejelasan mengenai jangka waktu pemberlakuan prinsip *affirmative action* sehingga tidak ada peraturan

kebijakan yang diberlakukan melebihi jangka waktu seharusnya. Dengan adanya kejelasan mengenai jangka waktu terhadap pemberlakuan prinsip tersebut maka pemerintah dalam hal ini dapat mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang yang dapat dilakukan oleh pejabat atau pemerintah dalam melakukan pelayanan publik.

2. Sebaiknya pemerintah menetapkan standar kesetaraan yang hendak dicapai sehingga apabila standar kesetaraan sudah tercapai maka Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 dapat dipertimbangkan untuk dicabut.
3. Sebaiknya pemerintah meninjau kembali Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 mengenai prinsip *affirmative action* atau pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah yang dikenakan kepada WNI non pribumi dengan dasar etnisitas atau ras menjadi WNI berdasarkan kelas sosial.
4. Sebaiknya pemerintah juga memberikan wewenang kepada lembaga pengawas pemerintah dalam melakukan pelayanan publik agar bisa memberikan sanksi yang bersifat eksekutorial apabila ditemukan adanya maladministrasi yang dilakukan oleh pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- A.P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, ctk. Keenam, PT. Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Ardian Kresna, *Sejarah Panjang Mataram Menengok Berdirinya Kesultanan Yogyakarta*, Diva Press, Yogyakarta, 2011.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, ctk. Kesepuluh, Edisi Revisi 2005, Djambatan, Jakarta, 2005.
- Didin Hafidhuddin, *Agar Layar Tetap Berkembang: Upaya Menyelamatkan Umat*, Gema Insani Press, Jakarta, 2006.
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005.
- Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*, Penerbitan FH UII, 2016.
- H.P. Panggabean, *Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia Analisis Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Untuk Penanganan Case Law (Hukum Kasus) Yang Terjadi Akhir-Akhir Ini*, ctk. Pertama, P.T. Alumni, Bandung, 2014.
- I Made Pesek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, ctk. Kedua, Prenada Media Group, Jakarta, 2017.
- Imam Subkhan, *Hiruk Pikuk Wacana Pluralisme di Yogya*, Ctk. Kelima, Kanisius, Yogyakarta, 2011.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah Seri Hukum Harta Kekayaan*, ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2004.
- Muhammad Dhiaduddin Rais, *Teori Politik Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 2001.

- Murtadha Muthahhari, *Keadilan Tuhan: Asas Pandangan Dunia Islam*, Mizan Pustaka, Jakarta, 2009.
- Peter Carey, *Orang Cina, Bandar Tol, Candu, dan Perang Jawa: Perubahan Persepsi Tentang Cina 1755-1825*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2015.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013.
- Philippus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Jakarta, 1987.
- Ridwan HR, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative law I)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, ctk. Keempat, Liberty, Yogyakarta, 2002.
- Suteki dan Galang Taufani, *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2018.
- Umer Chapra, *Masa Depan Ilmu Ekonomi: Sebuah Tinjauan Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 2001.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Edisi Pertama, Prenada Media, Jakarta, 2005.
- _____, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Edisi Pertama, Kencana Jakarta, 2017.

B. JURNAL

- Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Edisi Vol. 45 No. 2, 2016.
- Al-Amwal: Journal of Islamic Economic Law, Edisi Vol. 4 No. 2, 2019.
- Jurnal Kepariwisata, Edisi Vol. 10 No. 01, 2016.
- Jurnal Thengkyang, Edisi Vol. 6 No. 1, 2021.
- Jurnal Lex et Societatis, Edisi Vol. 1 No. 1, 2013.

Jurnal Ilmiah Raad Kertha Universitas Mahendradatta, Edisi Vol. 4 No. 2, 2021.

Jurnal Studi Hukum Pidana, Edisi Vol. 1 No. 1, 2021.

Jurnal Gloria Justitia, Edisi Vol. 1 No. 1, 2021.

Jurnal Hukum dan Pembangunan, Edisi Vol. 48 No. 1, 2018.

Jurnal Ilmiah Hukum dan Dinamika Masyarakat, Edisi Vol. 5 No. 2, 2008.

De Jure Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Khairun, Edisi Vol. 1 No. 2, 2020.

Jurnal Legislasi Indonesia, Edisi Vol. 11 No. 1, 2014.

Borneo Law Review Journal, Edisi Vol. 1 No. 1, 2017.

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, Edisi No. 37, 2018.

Jurnal Konstitusi PSHK-FH UII, Edisi Vol. II No. 1, 2009.

Tazkiya: Jurnal Pendidikan Islam, Edisi Vol. 6 No. 1, 2017.

Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS, Edisi Vol. IV No. 2, 2016.

International Journal of Demos, Edisi Vol. 3 No. 1, 2021.

Asian Journal of Environment, History and Heritage, Edisi Vol. 4 No. 2, 2020

Jurnal Prodi Ilmu Sejarah No. 3 Vol. 4, 2014.

Jurnal Edukasi, Vol.1, 2015.

C. SKRIPSI

Astrid Paramudita Harianto, Skripsi: *“Ketentuan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Asas Persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA”*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2017.

Asliana Dongoran, Skripsi: *“Prinsip-Prinsip Rasis Dalam Al-Qur’an: Kajian atas Surah Ar-Rum Ayat 22 dan Al-Hujurat Ayat 11”*,

Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, Pekanbaru, 2021.

Angela Pramudya Dyani Prameswari, Tesis: “*Problematika Perolehan Hak Milik Atas Tanah Bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta*”, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2014.

Gratianus Prikasetya Putra, Naskah Ringkas Disertasi: “*Perluasan Makna Negara Kesatuan Republik Indonesia: Ditinjau Dari Kebijakan Pertanahan di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta*”, Universitas Indonesia, Jakarta, 2022.

Julian Akmal Raharja, Tesis: “*Analisis Implementasi Kebijakan Tentang Kepemilikan Hak Atas Tanah Warga Negara Indonesia Nonpribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta*”, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jatinangor, 2022.

Linda Unsriana, Skripsi: “*Analisis Diskriminasi Terhadap Kaum Burakumin Dalam Novel Misaki dan Novel Hakai*”, Universitas Bina Nusantara, Jakarta, 2011.

Tihara Sito Sekar Vetri, Tesis: “*Problematika Surat Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Yogyakarta*”, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016.

D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Instruksi Kepala Daerah DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non-Pribumi.

E. PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Agung Nomor 13/P/HUM/2015.

F. DATA ELEKTRONIK

https://id.wikipedia.org/wiki/Keraton_Surakarta_Hadiningrat, Diakses terakhir tanggal 10 Oktober 2022 pada pukul 15.28 WIB.

<https://kbbi.web.id/diskriminasi>, Diakses terakhir tanggal 25 Januari 2023 pada pukul 02.30 WIB.

A27, *Aksi Afirmatif: Indonesia Jiplak Malaysia*, terdapat dalam <https://www.pinterpolitik.com/belajar-politik/aksi-afirmatif-indonesia-jiplak-malaysia/>, diakses terakhir tanggal 25 Januari 2023 pada pukul 10.00 WIB.

KH. Abdurrahman Wahid, *Universalisme Islam dan Kosmopolitanisme Peradaban Islam*, terdapat dalam <https://gusdurian.net/universalisme-islam-dan-kosmopolitanisme-peradaban-islam/>, diakses terakhir tanggal 25 Januari 2023 pada pukul 04.07 WIB.

Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Affirmative Action*, terdapat dalam <https://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/>. Diakses tanggal 10 Agustus 2022 pada pukul 19.15 WIB.

Tingkas Prihantoro dan Aman, *Integrasi DIY ke Dalam Wilayah RI Tahun 1950*, terdapat dalam <https://journal.student.uny.ac.id/index.php/risalah/article/download/3906/3549>

Nurhadi Sucahyo, *Kontroversi Larangan Tionghoa Miliki Tanah di Yogya*, terdapat dalam <https://www.voaindonesia.com/a/kontroversi-larangan-tionghoa-miliki-tanah-di-yogya/4275663.html>, diakses terakhir tanggal 25 Januari 2023 pada pukul 10.30 WIB.

Addressing and Redressing Discrimination: Affirmative Action in Social Psychological Perspective, terdapat dalam [Addressing and Redressing Discrimination: Affirmative Action in Social Psychological Perspective | Chrishandrix's Blog \(wordpress.com\)](#), Diakses tanggal 27 September 2022 pada pukul 19.05 WIB.

Jimly Asshiddique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ctk. Pertama, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, e-book.

Viatus Friez Deki Alaskatresnadi, *Eksklusi Sosial Masyarakat Tionghoa di Yogyakarta*, terdapat dalam <https://www.indonesiana.id/read/147153/eksklusi-sosial-masyarakat-tionghoa-di-yogyakarta>, diakses terakhir tanggal 25 Januari 2023 pada pukul 06.30 WIB.

LAMPIRAN-LAMPIRAN



**FAKULTAS
HUKUM**

Gedung Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Jl. Kaliurang km 14.5 Yogyakarta 55584
T. (0274) 7070222
E. fh@uii.ac.id
W law.uii.ac.id

Nomor : 39/Dek/70/Div.URT/TU/H/X/2022
Hal : Permohonan Wawancara

7 Oktober 2022 M
11 Rabi'ul Awwal 1444 H

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jl. Kaliurang KM. 14.5, Yogyakarta

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Dengan hormat, kami beritahukan bahwa sebelum mengakhiri kuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, setiap mahasiswa diwajibkan membuat karya ilmiah sebagai tugas akhir dalam bentuk Skripsi, Studi Kasus Hukum (SKH), Legal Memorandum (LM).

Sehubungan dengan hal tersebut diatas mahasiswa kami :

Nama : Anugerah Putri Pamungkas
No. Mahasiswa : 18410346
Program Studi : Hukum
Alamat : Jl. Gedong Kuning, Gg. Yudhistira, JG.IV
No. 18, Banguntapan, Bantul, Yogyakarta
Telp. Rumah/HP : 081277929900
Dosen Pembimbing : Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D.

Bermaksud melakukan wawancara dengan Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. untuk menyusun karya ilmiahnya dengan judul "*Affirmative Action* dalam Pemberian Hak atas Tanah bagi WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975)."

Sehubungan dengan hal di atas, kami mohon Bapak/Ibu berkenan untuk mengizinkan mahasiswa tersebut melakukan wawancara.

Perlu kami sampaikan, bahwa hasil karya ilmiah tersebut semata-mata bersifat dan bertujuan untuk kepentingan keilmuan serta tidak disajikan kepada pihak luar.

Demikian permohonan ini di sampaikan, atas perhatian dan perkenannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.



Dekan,

Agus Riswandi, S.H., M.Hum
NID. 014100109



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Jl. Kalirengkm 14,5 Yogyakarta 55584
T. (0274) 7070222
E. hu@uii.ac.id
W. law.uii.ac.id

Nomor : 349/Dek/70/Div.URT/TU/H/X/2022
Hal : Permohonan Wawancara

7 Oktober 2022 M
11 Rabi'ul Awwal 1444 H

Kepada Yth.
Kepala Kantor Notaris Dr. Tabitha Sri Jeanny, S.H., M.Kn.
Jl. Pakuningratan No.49, Cokrodiningratan, Kec. Jetis, Kota Yogyakarta

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Dengan hormat, kami beritahukan bahwa sebelum mengakhiri kuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, setiap mahasiswa diwajibkan membuat karya ilmiah sebagai tugas akhir dalam bentuk Skripsi, Studi Kasus Hukum (SKH), Legal Memorandum (LM).

Sehubungan dengan hal tersebut diatas mahasiswa kami :

Nama : Anugerah Putri Pamungkas
No. Mahasiswa : 18410346
Program Studi : Hukum
Alamat : Jl. Gedong Kuning, Gg. Yudhistira, JG.IV
No. 18, Banguntapan, Bantul, Yogyakarta
Telp. Rumah/HP : 081277929900
Dosen Pembimbing : Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D.

Bermaksud melakukan wawancara dengan Ibu Dr. Tabitha Sri Jeanny, S.H., M.Kn. untuk menyusun karya ilmiahnya dengan judul "*Affirmative Action* dalam Pemberian Hak atas Tanah bagi WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975)."

Sehubungan dengan hal di atas, kami mohon Bapak/Ibu berkenan untuk mengizinkan mahasiswa tersebut melakukan wawancara. Perlu kami sampaikan, bahwa hasil karya ilmiah tersebut semata-mata bersifat dan bertujuan untuk kepentingan keilmuan serta tidak disajikan kepada pihak luar.

Demikian permohonan ini di sampaikan, atas perhatian dan perkenannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Dekan,


Dekan, Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.
NIK. 014100109


SURAT KETERANGAN TELAH MELAKUKAN WAWANCARA

Yang bertanda tangan dibawah ini saya :

Nama : Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
Jabatan : Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Alamat : Jl. Kaliurang KM. 14,5, Yogyakarta

Dengan ini menerangkan bahwa Mahasiswa di bawah ini :

Nama : Anugerah Putri Pamungkas
NIM : 18410346
Fakultas : Hukum
Jurusan : Ilmu Hukum
Universitas : Universitas Islam Indonesia

Telah melaksanakan wawancara pada tanggal 19 Oktober 2022 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang beralamat di Jl. Kaliurang KM. 14,5, Yogyakarta dalam rangka penyusunan karya ilmiahnya yang berjudul "*Affirmative action* dalam Pemberian Hak atas Tanah bagi WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/II/A/1975)."

Demikian surat keterangan ini dibuat dan diberikan kepada yang bersangkutan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 19 Oktober 2022

Dosen


Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

SURAT KETERANGAN TELAH MELAKUKAN WAWANCARA

Yang bertanda tangan dibawah ini saya :

Nama : Dr. Tabitha Sri Jeany, S.H., M.Kn.
Jabatan : Notaris
Alamat : Jl. Pakuningratan No. 49, Cokrodiningratan, Kec. Jetis, Kota
Yogyakarta.

Dengan ini menerangkan bahwa Mahasiswa di bawah ini :

Nama : Anugerah Putri Pamungkas
NIM : 18410346
Fakultas : Hukum
Jurusan : Ilmu Hukum
Universitas : Universitas Islam Indonesia

Telah melaksanakan wawancara pada tanggal 13 Oktober 2022 di Kantor Notaris Dr. Tabitha Sri Jeany, S.H., M.Kn. yang beralamat di Jl. Pakuningratan No. 49, Cokrodiningratan, Kec. Jetis, Kota Yogyakarta dalam rangka penyusunan karya ilmiahnya yang berjudul "*Affirmative action* dalam Pemberian Hak atas Tanah bagi WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/II/A/1975)."

Demikian surat keterangan ini dibuat dan diberikan kepada yang bersangkutan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 19 Oktober 2022

Notaris

KANTOR NOTARIS

Dr. **TABITHA SRI JEANY, SH, MKn.**

YOGYAKARTA

Dr. Tabitha Sri Jeany, S.H., M.Kn.

SURAT KETERANGAN TELAH MELAKUKAN WAWANCARA

Yang bertanda tangan dibawah ini saya :

Nama : Kus Sri Antoro, S.P., M.Si.
Jabatan : Peneliti Agraria
Alamat : Karangwaru Lor TR 2 No 83 Yogyakarta

Dengan ini menerangkan bahwa Mahasiswa di bawah ini :

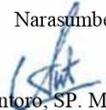
Nama : Anugerah Putri Pamungkas
NIM : 18410346
Fakultas : Hukum
Jurusan : Ilmu Hukum
Universitas : Universitas Islam Indonesia

Telah melaksanakan wawancara pada tanggal 19 Januari 2023 di Yogyakarta dalam rangka penyusunan karya ilmiahnya yang berjudul “*Affirmative action* dalam Pemberian Hak atas Tanah bagi WNI Non Pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta (Analisis terhadap Instruksi Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975).”

Demikian surat keterangan ini dibuat dan diberikan kepada yang bersangkutan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 19 Januari 2023

Narasumber,


Kus Sri Antoro, SP. MSi

LAMPIRAN SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Jl. Kaliurang km 14,5 Yogyakarta 55584
T. (0274) 7070222
E. fh@uii.ac.id
W. law.uoi.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 036/Perpus-S1/20/H/I/2023

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Joko Santosa, A.Md.**
NIK : **961002136**
Jabatan : **Staf Perpustakaan Referensi Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Anugerah Putri Pamungkas
No Mahasiswa : 18410346
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : AFFIRMATIVE ACTION DALAM PEMBERIAN HAK
ATAS TANAH BAGI WNI NON PRIBUMI DI DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA (Analisis Terhadap Instruksi
Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975)

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **18.%**

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 26 Januari 2023 M
04 Rajab 1444 H

Perpustakaan Referensi FH UII

Joko Santosa, A.Md.